

N° 4456

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2017.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

sur l'**évaluation de la régulation des jeux d'argent et de hasard**

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. RÉGIS JUANICO ET JACQUES MYARD
Députés

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	21
INTRODUCTION	23
I. MIEUX VEILLER AU DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE JEUX	26
A. LE DYNAMISME DES PARIS SPORTIFS EN DUR A-T-IL CANNIBALISÉ LES PARIS HIPPIQUES ?.....	26
1. Des évolutions contrastées résultant de plusieurs causes	27
2. La nécessaire accélération de l'innovation en matière de paris hippiques	31
3. Le cas particulier des parieurs professionnels	33
B. LE FINANCEMENT MENACÉ DE LA FILIÈRE ÉQUINE	35
1. Les palliatifs mis en place depuis 2010 ne suffisent plus à masquer la vulnérabilité financière de l'institution des courses.....	35
2. Comment sauvegarder le modèle français d'organisation des courses ?	43
C. DES SECTEURS À L'ÉCONOMIE FRAGILE	46
1. Les casinos	46
a. Une reprise à consolider pour des établissements qui contribuent à l'animation de villes, y compris à l'écart des grands pôles urbains ou touristiques	46
b. Des établissements qui ont vécu des années difficiles et consenti des investissements importants pour rester à flot	49
c. Un accompagnement plus attentif des pouvoirs publics	54
2. Les opérateurs de jeux en ligne.....	56
II. HARMONISER PROGRESSIVEMENT LES OBLIGATIONS DES OPÉRATEURS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT	63
A. LES AGRÉMENTS DES OPÉRATEURS	63
B. LA TRAÇABILITÉ DES OPÉRATIONS ET LA CONNAISSANCE DES CLIENTS.....	67
III. COMBLER LES CARENCES DU TRAITEMENT DU JEU PROBLÉMATIQUE	73
A. MIEUX IDENTIFIER LE PHÉNOMÈNE	73
1. Une intensification de la pratique du jeu	73

2. Des conséquences du jeu problématique mal connues	78
B. DIFFUSER LES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE JEU RESPONSABLE.....	80
1. La prévention	82
a. L'interdiction du jeu aux mineurs et les actions auprès des jeunes	82
b. Le fichier des interdits de jeu	84
c. Les messages de mise en garde	86
2. Le jeu responsable et la réduction des risques	86
a. Les initiatives développées par les opérateurs historiques	86
b. Les modérateurs de jeu	88
c. La recherche au service de la réduction des risques	89
3. La prise en charge des joueurs problématiques	89
IV. MAINTENIR LA VIGILANCE SUR L'INTÉGRITÉ DES OPÉRATIONS DE JEU	92
A. LUTTER CONTRE LES FRAUDES DANS LES COURSES HIPPIQUES ...	92
1. Les limitations tenant au jeu lui-même	93
2. Le contrôle des sociétés de course	94
a. La lutte anti-dopage	94
b. Les sanctions des sociétés de course	95
3. Les contrôles externes	95
B. PRÉSERVER LES PARIS SPORTIFS DES MANIPULATIONS.....	96
1. La loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs marque une avancée	96
a. Des interdictions plus nombreuses pour prévenir les conflits d'intérêts	96
b. La création d'un délit de corruption sportive	96
2. La convention de Macolin sur la manipulation des compétitions sportives et ses conséquences.....	97
a. Une initiative portée par le Conseil de l'Europe	97
b. Les suites en France	98
V. RENOUVELER LES MODES D'INTERVENTION DE LA RÉGULATION	99
A. COMBATTRE LES ARCHAÏSMES	100
1. Un cloisonnement obsolète et peu réactif	100
2. La prépondérance de la direction du budget	104
B. MODIFIER L'ORGANISATION DE LA RÉGULATION	105
1. Confier la réglementation à une instance interministérielle bien identifiée	106
2. Faire assurer la régulation par une autorité administrative indépendante au périmètre élargi	107
EXAMEN PAR LE COMITÉ	111

ANNEXE N° 1 : PROFILS DES JOUEURS ET PANORAMA DU JEU PROBLÉMATIQUE.....	123
ANNEXE N° 2 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS.....	137
CONTRIBUTION DE LA COUR DES COMPTES À L'ÉVALUATION DE LA RÉGULATION DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD.....	139

SYNTHÈSE



Évaluation de la régulation des jeux d'argent et de hasard

MM. Régis Juanico et Jacques Myard,
rapporteurs
8 février 2017



Introduction

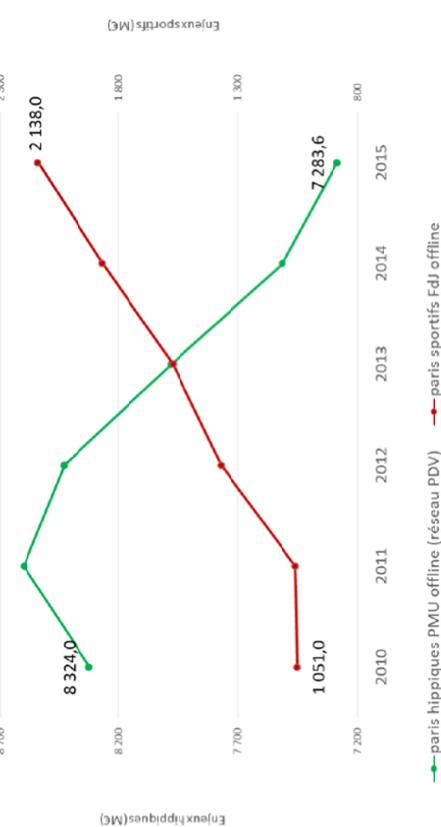
- **L'évaluation a été menée à partir d'une étude préalable de la Cour des comptes, dont les principales conclusions sont :**
 - La loi du 12 mai 2010 a répondu aux urgences mais n'a pas unifié le dispositif de régulation
 - Les différents segments ont connu une évolution contrastée
 - Les aménagements de la fiscalité doivent être poursuivis pour assurer un développement économique pérenne et harmonieux entre filières
- **Les rapporteurs ont cherché à approfondir les constats de la Cour des comptes, en organisant vingt auditions et une table ronde avec les principaux acteurs concernés.**
- **Rappel du cadre légal qui régit la régulation des jeux :**
 - Un principe général d'interdiction assorti de dérogations
 - Une exception aux principes de liberté d'établissement et de prestation des services inscrits dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne justifiée par des nécessités d'ordre public

1.- Renouveler les modes d'intervention de la régulation

- **Un cloisonnement obsolète et peu réactif**
 - casinos et police administrative des jeux : ministère de l'intérieur ;
 - jeux sous droits exclusifs (loteries, grattage, tirage, paris sportifs en dur) de la Française des jeux : ministères de l'intérieur et du budget ;
 - jeux sous droits exclusifs (paris hippiques en dur) du PMU : ministères de l'agriculture, du budget et de l'intérieur ;
 - jeux en ligne ouverts à la concurrence (poker, paris sportifs et paris hippiques) : l'ARJEL, autorité administrative indépendante.
 - **La prépondérance de la direction du budget**
 - elle cumule les compétences : tutelle, autorité réglementaire, régulation, fiscalité
 - elle privilégie le rendement fiscal : 4,8 milliards d'euros en 2015
- Propositions :**
- **confier la réglementation** (statut des opérateurs, champ des droits exclusifs, catégories de jeux autorisés) à **un comité interministériel**
 - **confier la régulation quotidienne** (autorisations individuelles, expérimentations, listes des compétitions supports de paris, agréments des points de vente) à **une autorité administrative indépendante unique au périmètre élargi**

2.- Mieux veiller au développement équilibré des différentes catégories de jeux

- Les paris sportifs ont-ils cannibalisé les paris hippiques ?



Existence d'un phénomène de transfert mais la baisse du taux de pénétration du PMU est une évolution tendancielle : les turfistes représentaient 14 % de la population adulte en 2005 contre 8,4 % en 2015



▪ **La nécessaire modernisation des paris hippiques : le plan PMU 2020**

- innovations : nouveaux produits, paris par SMS ;
- modernisation du réseau (mobilier, écrans, signalétique) : 50 % des points de vente avaient été modernisés fin 2016
- segmentation des points de vente : PMU city (centres villes), Hipigo (nouveaux parieurs)
- développement des mises à l'étranger : 13 % des enjeux, soit un montant dépassant le milliard d'euros, en forte progression (+ 29 % en 2016)
- les parieurs professionnels résidant à l'étranger : 6 % des enjeux, un potentiel de développement sous contrôle



3.- Comment sauver le modèle français d'organisation des courses ?

▪ Un financement menacé

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat net du PMU reversé aux sociétés (hors taxe sur les paris en ligne)	731 366	730 902	876 200	864 900	853 700	799 776	756 559
Taxe sur les paris en ligne affectée aux sociétés mères	-	-	-	-	-	60 135	61 155
Donc PMU	-	-	-	-	-	49 736	50 696
Donc autres opérateurs	-	-	-	-	-	10 399	11 047
Total mis à disposition des sociétés mères	731 366	730 902	876 200	864 900	853 700	859 911	817 744

Source : Direction du budget.

Les allégements fiscaux ne suffisent plus à garantir la pérennité des ressources
L'institution des courses a privilégié les encouragements à la filière équine

▪ Une activité à optimiser

Propositions :

- optimiser le programme et le calendrier des courses proposées aux parieurs en valorisant leur rentabilité
- encourager l'institution des courses à engager la réforme de sa gestion interne en commençant par la fusion des directions support des sociétés mères et du PMU

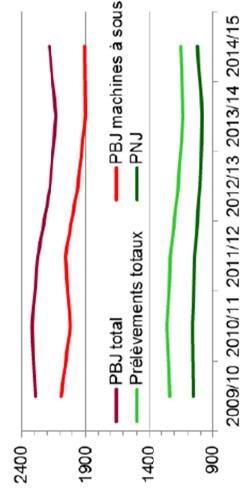


Source : France Galop.

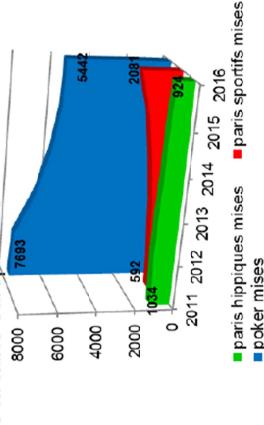


4.- Des secteurs fragilisés

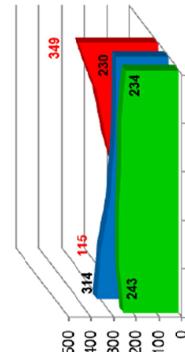
- **200 casinos**, dans l'ensemble de petite taille, à l'installation très encadrée
- un secteur, concentré, qui connaît une reprise encore timide



- **les opérateurs en ligne**, qui ne sont plus que 16 contre 35 en 2010, peinent à atteindre la rentabilité. D'où:
 - un assouplissement des outils pour lutter contre le jeu illégal
 - l'apparition de nouvelles variantes de poker et l'autorisation de la table européenne



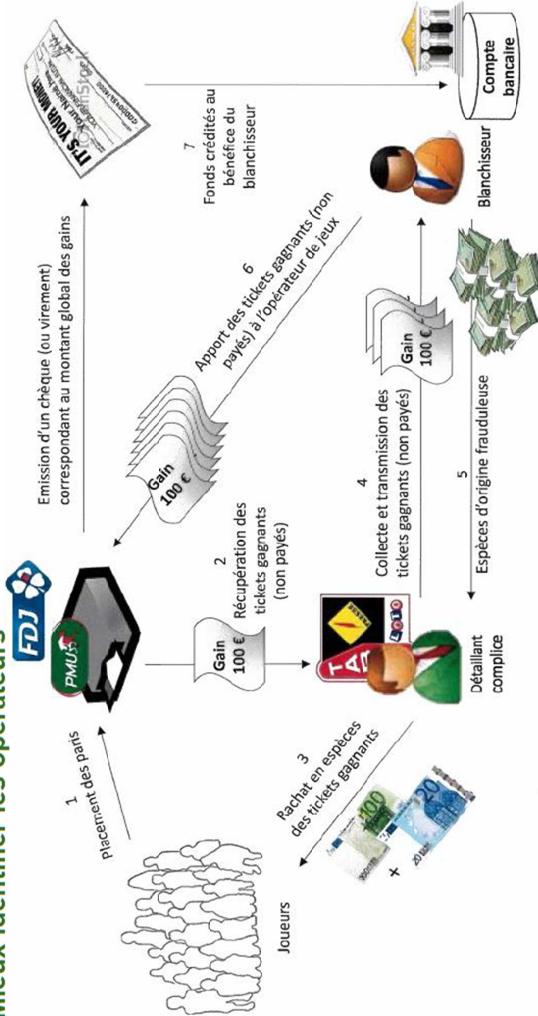
- un effort d'investissement et d'innovation important que l'Etat doit encourager
- une fiscalité simplifiée plus favorable aux petits établissements



Proposition : substituer le produit brut des jeux aux mises comme assiette de la fiscalité sur le poker en ligne et étudier l'opportunité d'une telle mesure pour l'ensemble des jeux de hasard et d'argent

5.- Harmoniser les obligations en matière de lutte contre le blanchiment

- Mieux identifier les opérateurs



Proposition : soumettre l'autorisation de gérer un point de vente de la Française des jeux aux résultats d'une enquête administrative, conformément à la procédure applicable pour les points de vente du PMU

- **Mieux identifier les clients :** la difficile généralisation obligatoire d'une carte joueurs
- **Proposition :** soumettre les opérations de jeu à la lecture automatisée d'un document d'identité



6.- Combler les carences du traitement du jeu problématique

Mieux identifier le phénomène

- 45 milliards d'enjeux annuels

	2010	2014
% joueurs occasionnels	47,8	56,2
Nb joueurs excessifs	200 000	200 000
Nb joueurs à risque modéré	400 000	1 000 000

Joueurs à risque modéré multipliés par 2,5 en 5 ans

– 767 euros de mise moyenne annuelle, mais avec une très forte dispersion, dont 86 % jeux en dur, mais déjà 2 millions de joueurs en ligne

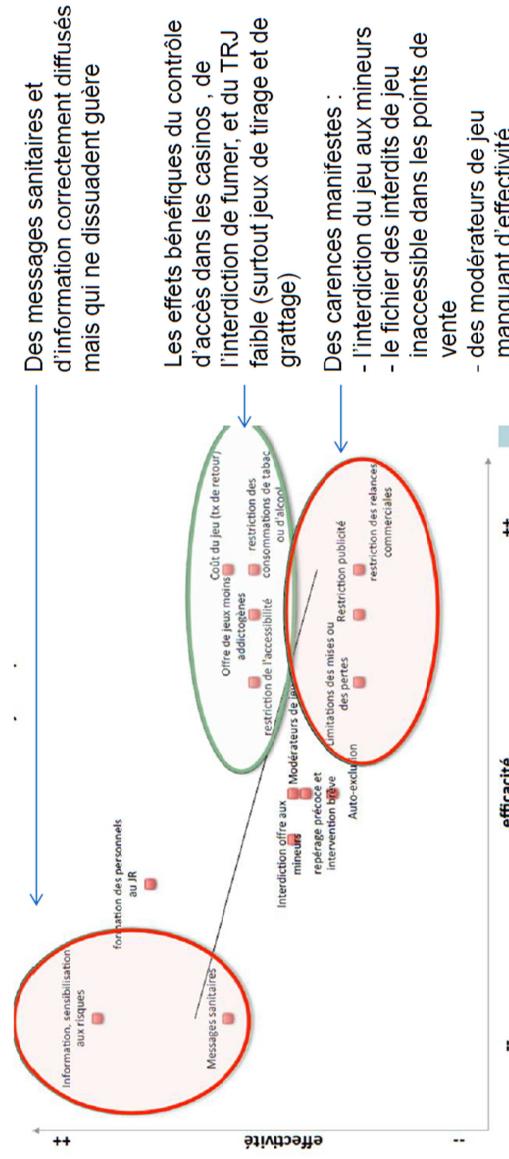
– La seule addiction sans substance reconnue, caractérisée par des troubles de l'impulsion aggravés par des jeux plus accessibles et plus addictifs

– La pratique du jeu s'intensifie : les joueurs réguliers jouent plus souvent et, davantage. Le joueur excessif est en général un homme plutôt jeune, fumeur, d'un milieu modeste et plus souvent inactif ou étudiant. Les jeux auxquels il s'adonne plus souvent que les autres sont les paris sportifs et le poker (7 fois +), les paris hippiques et les jeux de casino (4 fois +) et le jeu de grattage Cash/Millionnaire (2 fois +)

– Des conséquences mal connues : des dépenses associées, notamment celles liées à la dégradation de la vie des joueurs (chômage, divorce, santé, surendettement, délinquance, suicide..), non mesurables pour le moment

Proposition : mettre en place une étude scientifique sur le coût social du jeu problématique intégrant les coûts actuellement non quantifiés

■ Diffuser les bonnes pratiques en matière de jeu responsable



L'État intervient surtout dans le domaine curatif avec le dispositif Joueurs info service et les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie

Proposition : étendre la consultation du fichier des interdits de jeu au réseau des points de vente physique du PMU et de la Française des jeux



7.- Maintenir la vigilance sur l'intégrité des opérations de jeu

Des manipulations spectaculaires d'autant plus connues que le jeu est populaire.

- **Lutter contre les fraudes dans les courses hippiques**

- des stabilisateurs inhérents au jeu lui-même
 - la forme mutuelle des paris (les paris à cote sont plus vulnérables) ayant pour seul objet l'issue de la course
 - la difficulté du jeu (trouver la combinaison gagnante) rend la manipulation plus difficile et plus aléatoire
- le contrôle des sociétés de course :
 - un contrôle anti-dopage étendu
 - le code des courses prévoit des sanctions pécuniaires et des interdictions d'exercer (2 500 à 3 000 sanctions par an)
- le contrôle externe du service central des courses et des jeux qui procède à 4 000 enquêtes « couleur » par an (propriétaires, entraîneurs, jockeys, commissaires de courses agréés par le préfet de département)



- **Préserver les paris sportifs des manipulations des compétitions sportives**

La loi du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport :

- établit une cloison étanche entre organisateurs de compétitions sportives, vendeurs de pronostics et opérateurs de jeu
- crée un délit de corruption sportive assimilé à celui de corruption privée, dont les sanctions ont été alourdis par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

La Convention de Macolin, portée par le Conseil de l'Europe, tente de prévenir la manipulation des compétitions sportives. Elle prévoit :

- une définition large de la manipulation de compétition sportive
- une définition du pari sportif illégal au regard de la loi du pays du parieur
- une coopération internationale accrue pour fluidifier la circulation de l'information

Les suites en France

- la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives
- la proposition de loi des sénateurs Baily et Guillaume :
 - confie aux fédérations la rédaction d'une charte éthique et la possibilité de se porter partie civile
 - autorise l'ARJEL à considérer les risques de manipulation avant d'autoriser les paris sur une compétition
 - simplifie la caractérisation du délit de corruption sportive

Proposition : interdire les prises de paris sur les compétitions sportives susceptibles de manipulation

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

Proposition n° 1 : évaluer l'expérimentation des paris sportifs événementiels menée dans certains points de vente de la Française des jeux à l'aide d'une analyse multicritères comprenant notamment la baisse des paris hippiques qui en découle, l'intégrité des opérations de jeux et le pouvoir addictogène, avant toute extension ou généralisation.

Proposition n° 2 : réexaminer la séparation des masses des enjeux des paris hippiques en dur et en ligne en l'accompagnant de mesures garantissant la concurrence comme la commercialisation sous marque blanche du Quinté +.

Proposition n° 3 : développer l'activité des parieurs professionnels résidant à l'étranger à condition de continuer à la contrôler étroitement en respectant les clauses contractuelles en vigueur.

Proposition n° 4 : optimiser le programme et le calendrier des courses proposées aux parieurs en valorisant leur rentabilité.

Proposition n° 5 : encourager l'institution des courses à engager la réforme de sa gestion interne en commençant par la fusion des directions support des sociétés mères et du PMU.

Proposition n° 6 : favoriser l'expérimentation de nouveaux jeux de casino ou de nouvelles formes de jeu existant, en accélérant le traitement des demandes d'autorisation.

Proposition n° 7 : substituer le produit brut des jeux aux mises comme assiette de la fiscalité sur le poker en ligne et mettre à l'étude cette substitution pour l'ensemble des prélèvements portant sur les jeux d'argent et de hasard.

Proposition n° 8 : soumettre à une autorisation administrative préalable toute évolution de la répartition du capital social et du contrôle des sociétés titulaires d'une autorisation d'exploitation d'un casino.

Proposition n° 9 : soumettre l'autorisation de gérer un point de vente de la Française des jeux aux résultats d'une enquête administrative, conformément à la procédure applicable pour les points de vente du PMU.

Proposition n° 10 : soumettre les opérations de jeu à la lecture automatisée d'un document d'identité afin de s'assurer que les joueurs sont majeurs dans les points de vente du PMU et de la Française des jeux.

Proposition n° 11 : adapter les informations attendues de l'application du régime de la relation d'affaires aux moyens dont disposent réellement les casinos.

Proposition n° 12 : mettre en place une étude scientifique sur le coût social du jeu problématique intégrant les coûts actuellement non quantifiés.

Proposition n° 13 : étendre la consultation du fichier des interdits de jeu au réseau des points de vente physique du PMU et de la Française des jeux.

Proposition n° 14 : interdire les prises de paris sur les compétitions sportives susceptibles de manipulation.

Proposition n° 15 : créer un comité interministériel responsable de la définition de la politique publique des jeux d'argent et de hasard, comprenant des représentants des ministères en charge du budget, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, des sports et de l'économie.

Proposition n° 16 : confier la régulation des jeux d'argent et de hasard à une autorité administrative indépendante unique :

– confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une autorité administrative indépendante regroupant l'Autorité de régulation des jeux en ligne, la commission des jeux sous droits exclusifs, la commission consultative des jeux de cercles et de casinos ;

– renforcer la coopération de l'instance de régulation avec les pouvoirs publics en prévoyant la nomination d'un commissaire du gouvernement auprès d'elle et la présence de deux parlementaires au sein de son collège.

INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 8 octobre 2015, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé d'inscrire à son programme de travail une évaluation de la régulation des jeux d'argent et de hasard sur proposition du groupe « Les Républicains ».

Le 3 novembre 2015, le CEC a désigné les deux rapporteurs de cette évaluation : M. Régis Juanico, membre du groupe « Socialiste, écologiste et républicain », et M. Jacques Myard, membre du groupe « Les Républicains ».

Sur le fondement de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, le président de l'Assemblée nationale a, sur proposition du CEC, demandé l'assistance de la Cour des comptes afin de réaliser cette évaluation. Par lettre du 17 novembre 2015, le Premier président de la Cour des comptes a confirmé son accord pour procéder à cette évaluation qui a été confiée à une formation associant les première, quatrième et septième chambres de la Cour.

Les rapporteurs du CEC ont rencontré régulièrement les magistrats de la Cour des comptes afin d'être tenus informés de leurs travaux et de leur faire part de leurs observations.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a présenté au CEC le rapport de la juridiction financière, le 19 octobre 2016. Le compte rendu de cette présentation ainsi que le rapport de la Cour sont joints au présent rapport.

À la suite de cette présentation, les rapporteurs ont tenu vingt auditions et ont organisé une table ronde consacrée à la régulation des jeux en ligne, au cours des mois de novembre et décembre 2016.

L'approche des rapporteurs n'a pas été de refaire l'évaluation élaborée par la Cour des comptes à leur demande, mais plutôt d'en approfondir les tenants et aboutissants et de mieux mesurer l'impact de certaines de ses propositions, en les confrontant à l'analyse des principales parties prenantes.

Comme la Cour, ils ont relevé les nombreuses insuffisances de cette régulation, au regard notamment des objectifs fixés par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, au point qu'ils estiment difficile d'affirmer qu'il existe une réelle politique des jeux dans notre pays.

C'est la raison pour laquelle ils appellent de leurs vœux une profonde réorganisation de cette régulation qui souffre actuellement d'un cloisonnement excessif reposant sur des fondements obsolètes.

Comme de nombreux pays, la France a longtemps interdit les jeux d'argent et de hasard et cette prohibition constitue encore le principe de la politique publique des jeux, comme l'établit l'article L. 322-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) au terme duquel « *les loteries de toute espèce sont prohibées* ».

Sont ainsi prohibées « *d'une manière générale, toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement, au hasard et pour lesquelles un sacrifice financier est exigé par l'opérateur de la part des participants* » et « *Cette interdiction recouvre les jeux dont le fonctionnement repose sur le savoir-faire du joueur. Le sacrifice financier est établi dans les cas où l'organisateur exige une avance financière de la part des participants, même si un remboursement ultérieur est rendu possible par le règlement du jeu* » (articles L. 322-2 et L. 322-2-1 du CSI).

C'est par dérogation à l'interdiction générale qu'ont été progressivement autorisés :

- le pari sur les courses de chevaux (loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux) ;
- les casinos (loi du 15 juin 1907 et articles L. 321-1 et suivants du CSI) ;
- les cercles de jeux (articles 47 et 49 de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923), dispositif en instance d'abrogation au profit des clubs de jeux autorisés à Paris à titre expérimental par le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain ;
- les loteries et paris sportifs de la Française des jeux (article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 et article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985) ;
- les compétitions de jeux vidéo (articles L. 321-8 et suivants du CSI) ;
- les loteries destinées exclusivement à des actes de bienfaisance (article L. 322-3 du CSI) ;
- les lotos traditionnels (article L. 322-4 du CSI) ;
- les loteries foraines (articles L. 322-5 et L. 322-6 du CSI).

La politique publique de régulation des jeux d'argent demeure marquée par cette prohibition d'origine puisqu'à l'opposé de toute autre activité économique, tout ce qui n'est pas explicitement autorisé par les pouvoirs publics est interdit, ce qui est forcément un frein au dynamisme et à la créativité. Elle subit aussi les conséquences de cette construction incrémentale puisque les différents segments d'activité progressivement autorisés sont régulés par des entités administratives différentes, essentiellement pour des raisons historiques.

De même, parce que les jeux d'argent et de hasard peuvent susciter ou attirer des activités enfreignant l'ordre public, leur exploitation obéit à une organisation très dérogatoire aux règles applicables dans une économie de marché, notamment au regard du droit de la concurrence, qu'il soit interne ou communautaire.

Le Conseil d'État vient encore dans un arrêt en date du 9 décembre 2016 (M. Fouchet n° 385934) de justifier le monopole du Paris mutuel urbain (PMU) en matière de paris hippiques en dur, et les dérogations aux principes fondateurs de l'Union européenne de liberté d'établissement (article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et de libre prestation des services (article 56 du même traité) qui l'accompagnent, par des raisons impérieuses d'intérêt général que sont la lutte contre la fraude, la prévention des risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins criminelles et la prévention des phénomènes de dépendance.

La légitimité des monopoles du PMU et de la Française des jeux repose ainsi sur une politique de contrôle interne des activités de jeux, dont l'effectivité fait l'objet d'un examen attentif et détaillé du juge, tant national que communautaire. Ces activités sous monopole sur les jeux en dur coexistent avec une concurrence plus affirmée sur certains segments de jeux en ligne depuis la loi de 2010, ce qui ne facilite pas le pilotage global de la politique des jeux.

Les rapporteurs ont bien conscience du poids des particularismes des activités de jeux qui expliquent en partie la fragmentation du paysage institutionnel dans ce secteur mais ils estiment, plus de six ans après la libéralisation partielle des jeux en ligne, qu'une nouvelle réforme est désormais souhaitable, compte tenu des insuffisances constatées dans l'atteinte des objectifs fixés à cette politique publique par la loi du 12 mai 2010 et dont ils rappellent la liste :

- prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs,
- assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu,
- prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme,
- veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

I. MIEUX VEILLER AU DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE JEUX

Les pouvoirs publics ont clairement échoué à ménager un équilibre entre les différentes catégories de jeux dans la période récente, malgré certains efforts de compensation entrepris grâce à la fiscalité.

Les paris sportifs en dur et en ligne bénéficient d'un développement important, les jeux de loterie et de grattage se maintiennent à un niveau élevé tandis que les casinos amorcent une timide reprise après des années de marasme.

La vraie surprise est l'échec du poker en ligne et la faible rentabilité des opérateurs dits alternatifs apparus à la faveur de l'ouverture à la concurrence opérée par la loi de 2010 pour les jeux en ligne.

L'inquiétude majeure provient de la décroissance qui semble tendancielle des paris hippiques alors que la filière équine est financée par les revenus générés par l'institution des courses.

Ces évolutions contrastées doivent être prises en compte au regard de la revue de littérature consacrée aux retombées économiques des industries du jeu opérée par Mme Sophie Massin, de l'université d'Aix-Marseille, retenue à l'issue d'un appel d'offre de l'Observatoire des jeux (ODJ)⁽¹⁾. Il en ressort que « *les formes de jeu associées à un lieu (casinos et hippodromes) sont les seules à valoriser l'infrastructure du territoire, mais aussi à imposer des coûts d'infrastructure. Les casinos de destination⁽²⁾ présentent le meilleur potentiel [en termes] de retombées économiques pour les autres entreprises locales, que ce soit au niveau des recettes, de la création de nouveaux commerces ou de l'emploi. Les hippodromes ont tendance à alimenter une plus grande variété d'entreprises que les autres formes de jeu.* »

Avec toute la prudence que commande une démarche scientifique, le rapport conclut que les appareils de jeu électroniques (AJE) en continu, disponibles en permanence, accroissent le nombre de joueurs problématiques et constituent la forme de jeu « *qui exige le moins de main-d'œuvre* ». Le document se montre également favorable aux jeux en ligne, à l'exception, bien sûr, de l'équivalent des AJE, et aux loteries.

A. LE DYNAMISME DES PARIS SPORTIFS EN DUR A-T-IL CANNIBALISÉ LES PARIS HIPPIQUES ?

L'ensemble des acteurs de l'institution des courses entendus par les rapporteurs ont relevé la corrélation des évolutions opposées (effet de ciseau) des

(1) *ODJ, Université d'Aix-Marseille, Sophie Massin, Étude socio-économique des jeux de hasard et d'argent en France, Rapport d'étape n° 1, décembre 2012.*

(2) *Analyse à nuancer par le fait que, en France, les casinos sont tenus par la loi d'offrir d'autres services que des prestations de jeu.*

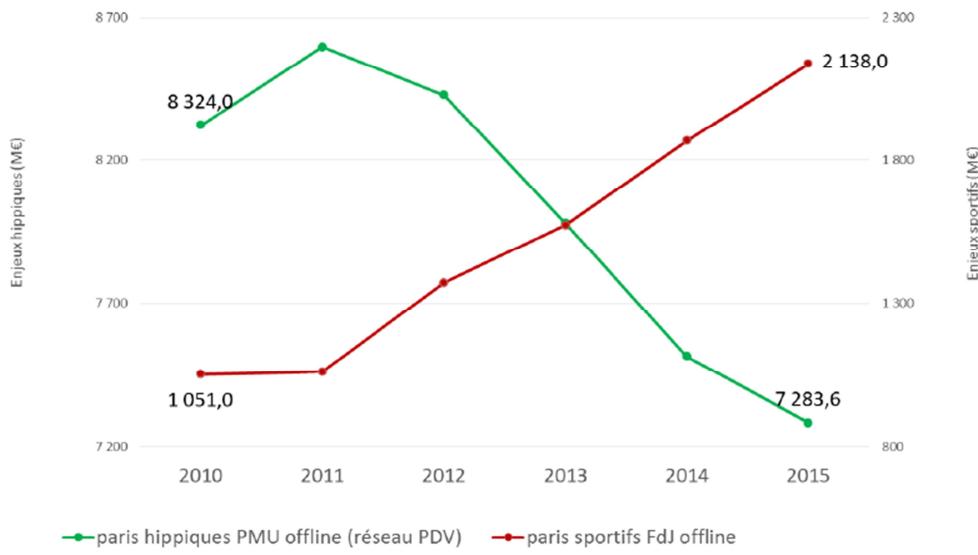
paris sportifs et des paris hippiques en dur et évoqué un processus de cannibalisation et de transfert massif d'un segment à l'autre, avant de déplorer une insuffisante attention des pouvoirs publics à ce phénomène. Nombre d'entre eux ont ainsi estimé que l'absence de régulation du dynamisme commercial de l'autre opérateur historique bénéficiant d'un monopole, la Française des jeux, avait contribué à accélérer et augmenter cette tendance.

Au vu des chiffres et des analyses que les rapporteurs ont sollicités des deux opérateurs, il apparaît que ce phénomène de cannibalisation a bien existé mais qu'il est loin d'expliquer à lui seul l'évolution négative des paris hippiques, ce que le PMU a d'ailleurs reconnu en mettant au point une stratégie de croissance dite « plan PMU 2020 » destinée à pallier les faiblesses intrinsèques des paris hippiques.

1. Des évolutions contrastées résultant de plusieurs causes

L'effet de ciseau entre les paris sportifs et les paris hippiques en dur est manifeste depuis 2010 et il est massif puisqu'il porte sur plus d'un milliard d'euros.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES ENJEUX HIPPIQUES ET SPORTIFS DANS LE RÉSEAU



La seule constatation d'une corrélation des flux ne suffit pas à établir une causalité, en d'autres termes, les mauvaises performances des paris hippiques dans le réseau des points de vente, qui ont encore baissé de 4 % en 2016 pour passer sous la barre des 7 milliards d'euros, ne résultent peut-être pas du dynamisme des paris sportifs mais d'autres causes plus structurelles.

L'observation plus fine des chiffres tend toutefois à établir un mécanisme de transfert puisque les paris hippiques baissent beaucoup plus dans les 9 000 points de vente qui commercialisent aussi des paris sportifs (- 3,9 % en 2015) que dans les 4 000 points de vente exclusivement consacrés aux paris hippiques (- 0,5 % en 2015). L'analyse plus qualitative tend à montrer que des parieurs hippiques se laissent séduire par l'attrait des paris sportifs et que, leurs ressources n'étant pas extensibles à l'infini, ils arbitrent en misant moins qu'avant sur les courses.

On relève plusieurs facteurs encourageant cette tendance comme :

– un fort taux de mixité des clientèles dans le réseau de point de vente (27 % des parieurs PMU jouent aux paris sportifs en point de vente), avec des pics bien plus hauts lors d'événements comme l'Euro ou la Coupe du Monde de football ;

– la politique de la FDJ pour séduire les parieurs hippiques, qualifiée « *d'offensive* » par le PMU : campagnes de publicité pour son offre sportive dans la presse spécialisée hippique, repositionnement du « Loto Foot 7&15 » sur le même créneau « Gros Gains » que le Quinté + (sur tous les week-ends de championnat, Loto Foot 15 propose un pactole minimum de 500 000 euros, qui peut monter jusqu'à 3 millions d'euros), avec au moins un gagnant une fois sur deux en moyenne. La FDJ répond à cette mise en cause qu'elle ne consacre qu'un budget très limité à la publi-promotion de son offre de paris sportifs (12 millions d'euros en 2015 soit 0,55 % des mises sur les paris sportifs) alors que le PMU a singulièrement augmenté son effort dans ce domaine ces dernières années (107 millions d'euros en 2015 soit 1,3 % des mises pour l'ensemble des paris hippiques et sportifs) ;

– une motivation accrue des buralistes à mettre en avant les paris sportifs par rapport aux paris hippiques : 75,6 % des points de vente PMU distribuent également l'offre de paris sportifs de la FDJ et l'écart des taux de commission les incite fortement à mettre en avant le pari sportif puisque la FDJ leur verse une commission de 5,2 % bruts sur les enjeux sportifs, qui correspond à un taux moyen net des locations et refacturations aux points de vente (mobilier, assurances, cautions, etc.) estimé à 4,7 %, alors que le taux de rémunération pratiqué par le PMU sur les paris hippiques est d'environ 2 % des enjeux.

Parallèlement, les paris sportifs exercent une attraction propre qui se traduit par une bonne pénétration tendancielle dans la population et que l'on peut notamment expliquer par :

– une très forte audience : 70 % des Français s'intéressent au sport même si seulement 7 % sont effectivement parieurs, contre 10 % seulement aux courses hippiques (en revanche, quasiment tous des parieurs hippiques) et ce différentiel montre le potentiel de développement du pari sportif (le taux moyen de pénétration des paris sportifs en Europe est de 12%);

— la couverture médiatique des événements sportifs est incomparable à celle des courses ;

— le caractère « intuitif » des paris sportifs puisque chaque « fan » a un avis sur l'issue d'une compétition comme un match de football alors que le pronostic des courses nécessite une réelle expertise bâtie sur la connaissance des chevaux et des jockeys.

Enfin, il faut relativiser l'impact de cette baisse des paris hippiques en dur en observant qu'elle s'est accompagnée, au moins en début de période, d'une montée en puissance des paris hippiques en ligne qui sont passés de 452 millions d'euros en 2010 (année incomplète) à 1,124 milliard d'euros en 2012, date à partir de laquelle ils ont commencé à stagner puis à baisser, tendance qui s'est accélérée en 2016 avec une chute de 9 % des mises et un montant de 924 millions d'euros, le plus bas jamais atteint en année pleine.

Même si ce segment des paris hippiques en ligne, à la différence des paris en dur, est soumis à la concurrence, le PMU en capte encore plus de 80 % mais au prix d'investissements élevés (voir *infra*) et d'une rentabilité faible.

Le marché en ligne illustre aussi le dynamisme asymétrique des paris hippiques qui déclinent et des paris sportifs qui observent une croissance soutenue (entre 20 et 30 % par an), les courbes se croisant pour la première fois en 2014, année au cours de laquelle les paris sportifs en ligne ont dépassé les paris hippiques en ligne (1,109 milliard d'euros contre 1,034 milliard). Cette tendance ne paraît pas près de s'inverser puisqu'en 2016 les enjeux des paris sportifs en ligne ont augmenté de 45 % pour atteindre 2,080 milliards d'euros, soit plus du double des paris hippiques.

L'existence de ce débat sur la cannibalisation montre qu'il existe une réelle rivalité entre les deux opérateurs historiques bénéficiant de monopoles et que les pouvoirs publics peinent à la canaliser ou s'en désintéressent. On peut ainsi relever que le PMU s'est lancé avec un certain succès dans l'activité de paris sportifs en ligne (il est en deuxième position là où la FDJ est cinquième) et qu'il a sérieusement envisagé cette activité en dur ce qui aurait constitué une étrange offensive sur le fief de la FDJ, laquelle n'a jamais entrepris de se lancer dans les paris hippiques.

Les rapporteurs estiment qu'il revient aux pouvoirs publics de veiller à la pacification des relations entre ces deux opérateurs en contrôlant plus étroitement les initiatives agressives de l'un ou de l'autre.

C'est la raison pour laquelle ils sont particulièrement attentifs à l'expérimentation de paris événementiels en points de vente envisagée pour 2017 par la FDJ.

Cette expérimentation, que la FDJ qualifie de paris événementiels, consiste bien à autoriser des paris en direct « *live betting* », c'est-à-dire après le

coup d'envoi, pour un certain nombre de manifestations sportives, dans une centaine de points de vente, conformément à ce qui est déjà autorisé pour les paris sportifs en ligne. Elle est très redoutée du PMU qui s'attend à de nouveaux transferts d'enjeux dans les points de vente qu'il partage avec la FDJ. Il s'agirait d'un nouvel avantage comparatif par rapport aux paris hippiques.

Les rapporteurs rappellent en effet que si le pari en direct est autorisé pour les paris sportifs qui sont des paris à cote, il s'avère contraire au fondement du pari mutuel qui est l'égalité entre parieurs et interdit par l'article 11 de la loi du 12 mai 2010. En effet, un parieur qui engagerait son pari à un instant t aurait, selon le déroulement de la course, automatiquement plus de chance que celui ayant engagé un pari à $t-1$. De par la nature même de certaines épreuves (x mètres en ligne droite par exemple), les chevaux partant en tête ont de très grandes chances d'être aux premières places à l'arrivée de l'épreuve. C'est la raison pour laquelle aucun pari n'est accepté après le départ de l'épreuve.

De plus, les courses hippiques sont régies par le code de leur spécialité (trot ou galop). Un pari ne peut porter que sur le résultat officiel d'une ou plusieurs épreuves hippiques. Le résultat officiel d'une course ne peut porter que sur des numéros de chevaux classés aux places bénéficiant d'une allocation au sens des codes des courses. De ce fait, il n'existe pas, contrairement aux autres manifestations sportives, de résultats intermédiaires officiels et contrôlables ne pouvant pas prêter à contestation.

Les rapporteurs souhaitent donc que cette expérimentation ne concerne qu'un périmètre réduit, tant en nombre de paris que de points de vente, et que son extension soit soumise aux résultats d'une évaluation multicritères intégrant notamment la baisse des paris hippiques qui en découle, l'intégrité des opérations de jeux et le pouvoir addictogène de ce type de paris. Cette étude d'impact devrait être élargie à l'évaluation globale de l'ensemble des dispositifs existant actuellement, quels que soient la forme de paris considérée et le canal de distribution.

Proposition n° 1 : évaluer l'expérimentation des paris sportifs événementiels menée dans certains points de vente de la Française des jeux à l'aide d'une analyse multicritères comprenant notamment la baisse des paris hippiques qui en découle, l'intégrité des opérations de jeux et le pouvoir addictogène, avant toute extension ou généralisation.

Plus globalement, ils appellent de leurs vœux une meilleure coopération des deux opérateurs historiques, dans le respect de la concurrence, qui pourrait notamment porter sur la conception des jeux ou la rationalisation des dépenses d'équipement dans le réseau des points de vente qu'ils partagent.

Au-delà de la séduction des paris sportifs, il existe d'autres raisons plus structurelles à la baisse des paris hippiques, comme la difficulté à renouveler la population des parieurs qui se traduit par l'érosion de la base clients du PMU et la baisse tendancielle du taux de pénétration des turfistes dans la population française.

ÉVOLUTION DU TAUX DE PÉNÉTRATION DU PMU ET DU TAUX D' INTÉRÊT POUR LES COURSES HIPPIQUES

Base : National représentatif 18+



Source : France Galop.

La baisse du taux de pénétration des parieurs hippiques est tendancielle depuis 2006 même si elle a connu une stabilisation entre 2009 et 2012 du fait probablement de la stratégie de densification de l'offre de courses qui a par ailleurs coûté cher à l'institution des courses (voir *infra*). La population des turfistes se caractérise par un âge élevé (50 ans en moyenne, seulement 28 % ont moins de 35 ans contre 58 % pour les parieurs sportifs) et par une surreprésentation des hommes et des catégories socio-professionnelles modestes.

Il faut aussi noter que la tendance de fond des paris hippiques est négative dans la plupart des pays notamment dans ceux qui, comme l'Italie, se sont ouverts à de nombreux autres supports de paris dans une période brève. Dans ce pays la spirale négative a conduit les paris hippiques d'un montant de 3 milliards d'euros à 0,7 milliard entre 2003 et 2014, et la part de marché de plus de 19 % à moins de 1 %.

Afin de lutter contre ces tendances négatives, le PMU a défini une stratégie offensive que les pouvoirs publics ont le devoir d'accompagner plus activement.

2. La nécessaire accélération de l'innovation en matière de paris hippiques

Face à une conjoncture morose, le PMU a réagi en adoptant une stratégie plus offensive baptisée « plan PMU 2020 » dont les effets ne sont pas encore tangibles.

Les rapporteurs estiment qu'il convient d'en accélérer le déploiement et plaident pour un accompagnement plus dynamique de la part des pouvoirs publics, sous peine de devoir repenser l'organisation de la filière équine dont les paris hippiques constituent l'essentiel du financement.

Il faut noter que cet effort d'innovation a été considérablement ralenti pendant deux ans du fait des suites de la décision de l'Autorité de la concurrence en date du 25 février 2014 qui a imposé au PMU la séparation des masses des enjeux en dur et en ligne.

Il est avéré que dans le domaine des jeux de répartition (pari mutuel) dans lesquels les joueurs se partagent les gains et les pertes sans intervention de l'opérateur, le fait de disposer d'un important volume de liquidités est un avantage. L'Autorité de la concurrence a estimé que la mutualisation réalisée par le PMU entre les masses d'enjeux qu'il enregistrait en ligne et celles générées par son monopole en dur constituait un avantage concurrentiel par rapport aux nouveaux opérateurs en ligne et elle l'a sommé de mettre un terme à cette pratique avant fin 2015.

Ce chantier a mobilisé les ressources informatiques du PMU pendant deux ans pour un coût de 11 millions d'euros et a gelé d'importants autres projets innovants. Le PMU estime de plus que cette décision a contribué à la constatation d'une réduction de ses enjeux en 2016 par rapport à 2015 de l'ordre de 120 millions d'euros qui n'a que très partiellement été captée par les opérateurs alternatifs (13 % au premier semestre 2016) et qu'elle s'est finalement traduite par une baisse générale des enjeux en ligne et par une perte de valeur pour l'ensemble du marché.

Les résultats de l'ensemble de l'année 2016 semblent conforter cette position, comme l'écrit l'ARJEL dans ses premières analyses : « *La séparation des masses entre le réseau physique et l'offre en ligne du PMU intervenue le 10 décembre 2015 a très certainement eu un impact fort sur l'activité hippique en ligne en 2016, en altérant son attractivité* ».

Les rapporteurs estiment que cette décision pourrait être réexaminée sous réserve de la mise en place de mesures d'accompagnement garantissant la concurrence, comme la possibilité pour les opérateurs alternatifs de commercialiser sous marque blanche le Quinté +, produit phare du PMU qui génère les plus gros gains.

Proposition n° 2 : réexaminer la séparation des masses des enjeux des paris hippiques en dur et en ligne en l'accompagnant de mesures garantissant la concurrence comme la commercialisation sous marque blanche du Quinté +.

En 2016, le PMU a repris son effort d'innovation en proposant de nouveaux produits comme la prise de paris en dur par SMS, afin d'offrir une alternative mobile aux clients en ligne impactés par la séparation des masses ou un nouveau Quinté + offrant la possibilité de gains plus élevés.

Parallèlement, il a poursuivi la modernisation de son réseau physique (plus de 13 000 points de vente) consistant en un renouvellement du mobilier, de la signalétique, des écrans, des équipements de prises de paris (bornes) avec un taux

de couverture à 50 % en nombre de points de vente et à 70 % en chiffre d'affaires à la fin 2016.

Il a aussi développé un produit spécifique pour la conquête de nouveaux parieurs avec l'équipement Hipigo (composé d'une borne de prise de paris et d'un écran télévisé) destiné aux néophytes, ainsi qu'un réseau spécialisé pour la reconquête de centres villes dans des zones difficilement accessibles à ses modèles de distribution traditionnels : 22 PMU City sont déployés fin 2016 mais leur panier moyen reste encore inférieur à la moyenne du réseau.

Par cette stratégie de densification et de segmentation de son réseau (PMU passion, PMU express, Happy PMU, PMU City), le PMU s'efforce d'aller à la rencontre des joueurs qui n'ont jamais poussé les portes d'un PMU traditionnel.

Le PMU a aussi mis en place un nouveau parcours client sur les six hippodromes parisiens en développant notamment le conseil aux parieurs et les animations grand public, programme inspiré par les hippodromes de Hong Kong qui ont produit de bons résultats.

Enfin l'institution a mis en place un marketing commun avec une nouvelle marque partagée « Epiqe » qui comprend un circuit de 14 courses, censé incarner la ligue des champions des courses et ayant vocation à élargir les publics susceptibles de s'y intéresser.

3. Le cas particulier des parieurs professionnels

Le « plan PMU 2020 » prévoit une forte progression des enjeux hippiques pris à l'étranger, à tel point que ce segment représente le plus fort relais de croissance et de rentabilité du PMU pour les prochaines années. En 2016, les enjeux pris en France ont ainsi reculé de 4 % pour s'établir à 7,854 milliards d'euros, alors que les enjeux internationaux ont progressé de 29 % pour s'établir à 1,042 milliard d'euros, soit plus de 13 % du total des enjeux hippiques.

Dans cette activité, la Cour des comptes a identifié l'intervention de parieurs dits professionnels résidant à l'étranger et disposant de puissants moyens informatiques et financiers leur permettant de disposer d'un taux de retour très supérieur à la moyenne des joueurs.

Sans en faire une recommandation particulière, la Cour a finalement condamné cette activité du PMU en considérant « *que l'existence de parieurs professionnels pariant sur la masse commune du PMU via des outils informatisés est difficilement compatible avec l'esprit du pari mutuel et qu'elle est coûteuse pour l'État* ».

Après avoir longuement entendu le PMU et les régulateurs sur ce point, les rapporteurs ne partagent pas tout à fait cette analyse et ne sont pas aussi critiques sur cette activité qui, si elle continue d'être contrôlée comme elle l'est

actuellement, ne mérite probablement pas la méfiance voire la suspicion qu'elle inspire.

Le premier reproche fait à cette activité est d'enfreindre l'interdiction faite aux personnes morales de prendre des paris hippiques, même si sur un plan strictement juridique, le texte qui impose l'obligation d'être une personne physique majeure pour ouvrir un compte courant au PMU, à savoir l'arrêté du 13 septembre 1985, n'est applicable que sur le territoire national.

Néanmoins, contractuellement, le PMU s'assure, *via* ses partenaires à l'étranger que sont les plateformes de prise de paris, que tout parieur (professionnel ou non) dont les ordres passent par elles, est bien une personne physique. Les parieurs professionnels résidant à l'étranger, qui sont très peu nombreux (moins d'une dizaine), sont donc bien des personnes physiques sur lesquelles le PMU a procédé à des enquêtes qui n'ont révélé aucun élément de nature à empêcher une relation d'affaires avec eux.

Ces derniers n'utilisent pas des robots dotés d'intelligence artificielle mais des programmes informatiques permettant d'envoyer un grand volume de transactions en un laps de temps réduit, au même titre que certains gros parieurs résidant en France, mais n'ayant pas d'incidence majeure sur les rapports probables car ils jouent de petites sommes sur la totalité de la gamme des paris disponibles sur un grand nombre de courses.

Le taux de gain moyen des parieurs professionnels (98 %) est plus élevé que celui de la moyenne de l'ensemble des autres parieurs, ce qui est logique, vu leur expertise, mais pas plus que celui des gros parieurs français. Il n'y a donc pas rupture d'équité ou atteinte à l'esprit du pari mutuel dans la mesure où ils ne disposent d'aucun avantage particulier. Avec un taux de gain de 98 %, ils perdraient même de l'argent si le taux de commission que les plateformes leur consentent (autour de 5 %) du fait du montant de leurs enjeux, ne leur assurait une rentabilité positive.

Les plateformes partenaires du PMU, au nombre de cinq, sont localisées en Allemagne, aux États-Unis, à Malte et sur l'île de Man parce que certains de ces États ont une fiscalité favorable applicable aux gains des joueurs mais cela n'empêche pas que cette activité soit rentable pour le PMU.

Le PMU a renforcé les clauses contractuelles relatives au contrôle des parieurs professionnels ainsi qu'à la lutte contre la fraude et le blanchiment. Ainsi, des avenants spécifiques ont été mis en place en août 2014 et signés par tous les opérateurs, qui prévoient :

- l'identification obligatoire des clients et la vérification de la provenance de leurs fonds ;
- la possibilité pour le PMU d'audit sur place ;

– la conservation des données clients cinq ans après la fermeture du compte ;

– la traçabilité des volumes et des comportements de jeu de ces clients.

Le PMU ne traite donc qu'avec des opérateurs agréés et affirme connaître le bénéficiaire ultime du gain du pari.

En 2015, les enjeux des parieurs professionnels résidant à l'étranger se sont élevés à 422 millions d'euros, soit 5,5 % des enjeux du PMU ; cette proportion sera de 6,3 % en 2016 et elle est prévue à 7 % en 2017 pour une contribution de 56 millions d'euros au résultat du PMU, ce qui est considérable.

Dans un courrier en date du 2 novembre 2016 et adressé au président directeur général du PMU, les ministres de l'agriculture et du budget lui ont demandé de limiter à 5 % du total des enjeux les sommes engagées par les parieurs professionnels dès le 1^{er} janvier 2017.

Pour les raisons développées plus haut, les rapporteurs ne souscrivent pas à cet objectif, et ils s'interrogent aussi sur sa faisabilité compte tenu des relations contractuelles liant le PMU à ces opérateurs et parieurs et de l'impossibilité pratique de fixer à chaque opérateur des quotas *ex ante* et de les faire respecter.

Proposition n° 3 : développer l'activité des parieurs professionnels résidant à l'étranger à condition de continuer à la contrôler étroitement en respectant les clauses contractuelles en vigueur.

B. LE FINANCEMENT MENACÉ DE LA FILIÈRE ÉQUINE

La baisse tendancielle des paris hippiques en dur, probablement accélérée par l'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne et par le dynamisme des paris sportifs dans le réseau physique, a progressivement mis en lumière la grande vulnérabilité du modèle français d'organisation des courses, qualifié d'institution des courses.

Face à cette déstabilisation, ni les pouvoirs publics, ni les responsables de cette institution relevant de l'économie administrée et mutualisée n'ont souhaité prendre des mesures radicales : ils sont aujourd'hui au pied du mur et devront réformer dans l'urgence.

1. Les palliatifs mis en place depuis 2010 ne suffisent plus à masquer la vulnérabilité financière de l'institution des courses

L'institution des courses créée par la loi du 2 juin 1891 a pour objectif l'amélioration des races de chevaux en France. Elle se compose des sociétés de courses de chevaux et de leurs organismes communs qui sont des organismes privés dotés de la personnalité morale.

Les 231 sociétés de courses en activité sont des associations régies par la loi de 1901, à but non lucratif dont les adhérents sont des personnes physiques intéressées par le monde des courses, notamment des propriétaires et des éleveurs. Elles ont organisé en 2015 2 324 réunions et 18 501 courses car une réunion comporte en moyenne 7 à 8 courses qui se déroulent tous les quarts d'heure, tous les jours de l'année, entre 12 heures et 21 heures.

Les deux sociétés parisiennes, la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF ou le Trot) et la Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France (France Galop) sont de loin les plus importantes : elles ont à elles seules organisé 500 réunions en 2015. La première est spécialisée dans les courses au trot, la seconde au galop (avec deux disciplines, le plat et l'obstacle).

À chaque société de courses correspond un hippodrome, exceptionnellement deux, la France totalisant 242 hippodromes sur les 500 que compte l'Europe. Seules les sociétés parisiennes disposent de plusieurs hippodromes, en région parisienne (Auteuil, Longchamp, Maisons-Laffitte, Saint-Cloud, pour le galop et Vincennes, Enghien, pour le trot) et en province (Chantilly et Deauville, pour le galop). Selon l'importance de la société, le nombre de réunions et la période de déroulement des courses (été ou hiver, l'après-midi ou en nocturne), les hippodromes sont plus ou moins aménagés.

Du fait de leur ancienneté et de leur histoire, les deux sociétés parisiennes occupent une place tout à fait particulière au sein de l'institution des courses ; à ce titre elles sont appelées sociétés mères. Elles exercent des missions de service public que l'on peut décrire comme suit :

– elles réglementent les courses (élaboration et publication d'un code des courses dans chaque spécialité) et, le cas échéant, appliquent des sanctions aux contrevenants ;

– elles délivrent les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter ou de driver ;

– elles établissent les programmes de courses et fixent le montant et la répartition des prix ;

– elles déterminent la répartition des encouragements et les distribuent ;

– elles proposent le calendrier des épreuves devant servir de support au pari mutuel urbain et en ligne ;

– elles publient un bulletin officiel des résultats des courses et autres décisions ;

– elles coordonnent les relations de leur spécialité avec leurs homologues étrangers.

Les sociétés mères ont deux catégories d'adhérents, d'une part, des membres associés en raison de leur compétence, et, d'autre part, tous les membres socioprofessionnels participant aux courses de la spécialité, répartis en quatre collèges (propriétaires, éleveurs, entraîneurs et jockeys/drivers). Leur assemblée générale, appelée Comité, est composée à parité de représentants des deux catégories d'adhérents et leurs conseils d'administration comptent 12 membres.

Les organismes chargés de la collecte des paris sont des organismes communs aux sociétés de courses.

À l'origine, le pari mutuel n'était organisé que dans l'enceinte de l'hippodrome (pari mutuel hippodrome) où la course avait lieu. Depuis 1930, la prise de paris est possible en dehors des hippodromes (pari mutuel urbain, ainsi dénommé, car les guichets étaient installés en ville). Cette forme représente aujourd'hui, et de très loin, l'essentiel des sommes engagées par les parieurs.

Pour le pari mutuel sur hippodrome géré par les sociétés de province, la collecte des paris est réalisée par une société de services, appelée « concessionnaire » : la Compagnie du Pari Mutuel (CPM), alors que pour les deux sociétés parisiennes, la collecte des paris était réalisée par le Groupement d'intérêt économique « Pari Mutuel Hippodrome » (GIE PMH) dont elles étaient les seules adhérentes. Le GIE PMH déficitaire depuis de nombreuses années a été dissous en 2015. Son activité a été transformée en conseil à la clientèle des parieurs sur les hippodromes, assuré par le PMU.

Pour le pari mutuel urbain en dur, seul le Groupement d'intérêt économique « Pari Mutuel Urbain » (GIE PMU), créé en 1985, est autorisé à organiser la prise de paris pour le compte des sociétés de courses et c'est lui qui finance, *via* les sociétés mères, l'ensemble de la filière équine.

Ce financement devient de plus en plus difficile même si des accommodements fiscaux obtenus depuis 2010 ont permis de différer un nécessaire ajustement.

SOMMES MISES À DISPOSITION DES SOCIÉTÉS MÈRES

(En milliers d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat net du PMU reversé aux sociétés (hors taxe sur les paris en ligne)	731 366	790 902	876 200	864 900	853 700	799 776	756 559
Taxe sur les paris en ligne affectée aux sociétés mères	-	-	-	-	-	60 135	61 155
<i>Dont PMU</i>	-	-	-	-	-	49 736	50 098
<i>Dont autres opérateurs</i>	-	-	-	-	-	10 399	11 057
Total mis à disposition des sociétés mères	731 366	790 902	876 200	864 900	853 700	859 911	817 714

Source : Direction du budget.

La baisse du résultat net du PMU a dans un premier temps (jusqu'en 2013) été ralentie par un allègement fiscal consenti par l'État afin d'accompagner l'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne. La Cour des comptes a

ainsi calculé que le total des prélèvements de l'État rapporté au produit brut des paris hippiques était passé de 47 % en 2009 à 39,2 % en 2012 et qu'ils avaient diminué de 151 millions d'euros (16 %) entre 2009 et 2011.

L'État a aussi mis en place une taxe sur les paris hippiques en ligne affectée aux sociétés mères, conformément au dispositif validé par la décision de la Commission européenne du 19 juin 2013. Le taux de la taxe, qui ne peut être inférieur à 5 % ni supérieur à 6,5 %, est fixé par décret en tenant compte des coûts relatifs à l'organisation des courses supports de paris en ligne. Sur la base des chiffres de l'année 2010, ce coût correspondait à un taux de 5,6 %. Pour 2014, le taux a été fixé à 5,9 %, pour 2015 à 6,1 % et pour 2016 à 6,3 %.

Toutefois, depuis la mise en œuvre de la taxe en 2014, les mises sur les courses étrangères ont également été incluses dans le calcul de l'assiette. En effet, ces courses sont inscrites au calendrier des courses supports de paris en ligne, après négociations commerciales entre les sociétés mères et leurs homologues étrangers organisateurs de ces courses. Aux termes de ces accords, les sociétés mères reversent aux sociétés étrangères un pourcentage sur les enjeux engagés sur leurs courses, de l'ordre de 3 %. Elles mettent également à la disposition des opérateurs de paris en ligne les données et les images des courses, sans autre contrepartie financière que la taxe affectée.

La Commission européenne a cependant relevé qu'aucun coût d'intermédiation par les sociétés de courses françaises entre les courses étrangères et le marché du pari national n'était prévu par sa décision du 19 juin 2013. Elle considère, par ailleurs, que la taxe appliquée aux mises sur les courses étrangères serait discriminatoire et non conforme au traité fondateur de l'Union européenne et a donc invité les autorités françaises à mettre l'assiette de la taxe en conformité en retirant les enjeux pris sur les courses étrangères du calcul de l'assiette de cette taxe. Cet ajustement représenterait un manque à gagner de 1,4 million d'euros pour les deux sociétés mères en 2017.

Une autre méthode destinée à augmenter le résultat net du PMU a consisté, à partir de 2013, à réduire le taux de retour aux joueurs (TRJ) de 76 % à 73 % sur les paris hippiques mutualisés. Les rapporteurs estiment que ce type de mesure n'est pas équitable puisque cela consiste à ponctionner davantage les turfistes en réduisant leurs gains. Il s'agit de surcroît d'un calcul à courte vue car cela pourrait contribuer à accélérer la cannibalisation des paris hippiques par les paris sportifs en ligne dont le TRJ peut atteindre 85 %, montant plafonné par décret afin de lutter contre l'addiction.

À partir de 2015, ce type d'expédients n'a plus suffi à assurer le montant des sommes mises à la disposition des sociétés mères puisqu'elles ont baissé de plus de 42 millions par rapport à 2014, du fait de la baisse du résultat net du PMU résultant principalement de la diminution globale des enjeux mais aussi de l'augmentation des enjeux hippiques collectés à l'étranger, moins rémunérateurs pour le GIE.

Dans le rapport qu'elle a remis au CEC, la Cour des comptes a jugé sévèrement l'utilisation par l'institution des courses de la marge de manœuvre dégagée par les réductions fiscales qui s'ajoutait à des réserves importantes des sociétés mères générées par des années d'excédents au début des années 2000. La Cour évoque ainsi « *un effet d'aubaine non exploité* » et précise que « *cet allègement aurait pu permettre à la filière hippique d'investir pour faire face aux nouvelles conditions du marché, ce qui n'a pas été constaté : il y a là une occasion manquée. Le plan stratégique PMU 2020, annoncé en 2013, vient tardivement prendre en compte ces enjeux, sans disposer des mêmes marges* ».

Il reviendra à la Cour des comptes d'étayer son jugement à l'occasion du contrôle de la gestion des sociétés mères qu'elle mène actuellement selon des modalités et un calendrier qui lui appartiennent.

Pour leur part, les acteurs de l'institution des courses que les rapporteurs ont auditionnés contestent vigoureusement cette appréciation et mettent en avant le choc qui leur a été imposé avec, d'une part, l'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne et, d'autre part, le dynamisme des paris sportifs.

Le terme « *aubaine* », à proprement parler, peut sembler excessif dans la mesure où une aubaine désigne théoriquement une manne qui vous tombe du ciel, toutes choses égales par ailleurs, dans une situation stable et sans obligation de modification de comportement de votre part, ce qui n'était pas le cas des paris hippiques pendant la période 2009-2013.

Là où l'expression employée par la Cour paraît toutefois indiquée, c'est que cette marge de manœuvre a été octroyée sans fléchage ni contrepartie exigée par les pouvoirs publics, alors que ces derniers maîtrisaient de nombreux leviers pour orienter le pilotage de l'institution des courses et qu'ils disposaient, avec le rapport de M. Daniel Augereau intitulé « *l'Institution des courses : la réforme incontournable d'un modèle d'avenir* » remis au Premier ministre en novembre 2011, d'un diagnostic pertinent et de propositions de réformes qui n'ont pas été activées au cours de cette période (voir *infra*).

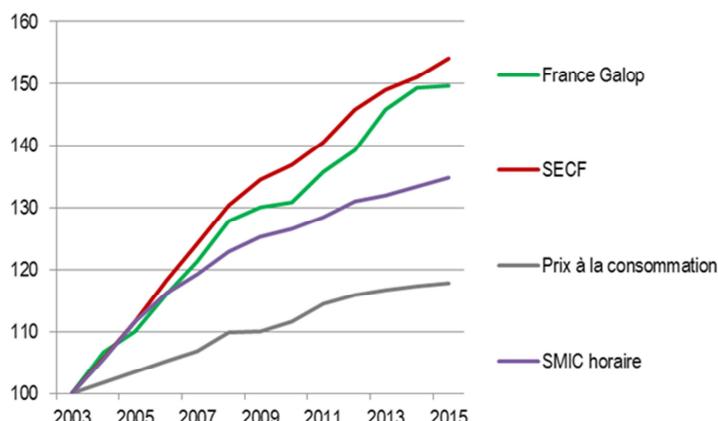
Les représentants des sociétés mères et du PMU estiment quant à eux qu'ils ont utilisé leurs excédents pour financer des investissements, notamment informatiques, indispensables à leur présence sur l'activité des jeux et paris en ligne, pour moderniser leur réseau physique, augmenter l'offre de courses afin de séduire et fidéliser les turfistes, et assurer la montée en puissance du pôle image autour de la chaîne Équidia. L'une des sociétés mères a ainsi indiqué aux rapporteurs que l'ouverture des paris en ligne était à l'origine d'une augmentation annuelle de ses charges d'un montant de 130 millions d'euros.

Ils revendiquent aussi d'avoir entrepris des réformes de structure relevant de leur gestion interne comme celle du régime complémentaire de retraite des salariés, du pari mutuel sur les hippodromes parisiens (liquidation du PMH) ou du plan d'économies des sociétés régionales de courses.

Les rapporteurs ont aussi constaté que les sociétés mères avaient privilégié pendant cette période la croissance, puis le maintien à un niveau élevé, des encouragements et allocations à la filière équine, qu'il s'agissent des prix de courses ou des primes aux propriétaires et éleveurs.

Le montant des encouragements a ainsi progressé de 13 % au cours des cinq dernières années pour atteindre 574 millions d'euros en 2015. La France fait partie des pays distribuant les plus importants montants d'allocations de courses : selon le ministère de l'agriculture, elle distribue à elle seule un peu moins de 13 % des 3,48 milliards d'allocations versées dans le monde à l'occasion de courses hippiques, alors qu'elle n'organise que 7 % des courses mondiales.

ÉVOLUTION DES ENCOURAGEMENTS EN BASE 100 (2003 ANNÉE DE RÉFÉRENCE)



Source : direction du Budget.

Les allocations financent les acteurs socioprofessionnels des courses que sont les propriétaires, les entraîneurs, les jockeys/drivers et les éleveurs.

La politique de répartition des allocations de courses est définie par les sociétés mères sans intervention de l'État. Les critères sont définis par leurs organes délibérants, après un débat interne faisant intervenir les organisations représentant l'ensemble des acteurs socioprofessionnels de la discipline concernée.

Selon le ministère de l'agriculture, l'impact de cette mutualisation sur la filière équine française est très positif. Les indicateurs qu'il invoque à l'appui de cette analyse sont en effet plutôt bien orientés. Le nombre des entraîneurs, de l'ordre de 2 600, est assez stationnaire, de même que celui des chevaux à l'entraînement, proche de 29 000.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ENTRAÎNEURS

<i>Entraîneurs professionnels</i>	2011		2012		2013		2014		2015	
	<i>Galop</i>	<i>Trot</i>								
<i>Entraîneurs publics</i>	391	880	385	899	383	893	407	895	408	905
<i>Entraîneurs particuliers</i>	27	90	25	102	22	92	22	96	18	85
<i>Entraîneurs «amateurs»</i>										
<i>Autorisations d'entraînement</i>	57	333	53	296	46	289	46	299	44	295
<i>Permis d'entraîner</i>	686	315	665	379	496	364	570	364	481	360
TOTAL	1 161	1 618	1 128	1 676	947	1 638	1 045	1 654	951	1 645
<i>Employeurs de main d'œuvre</i>	296	579	293	566	303	575	298	564	305	555

Source : AFASEC *observatoire social 2016*.

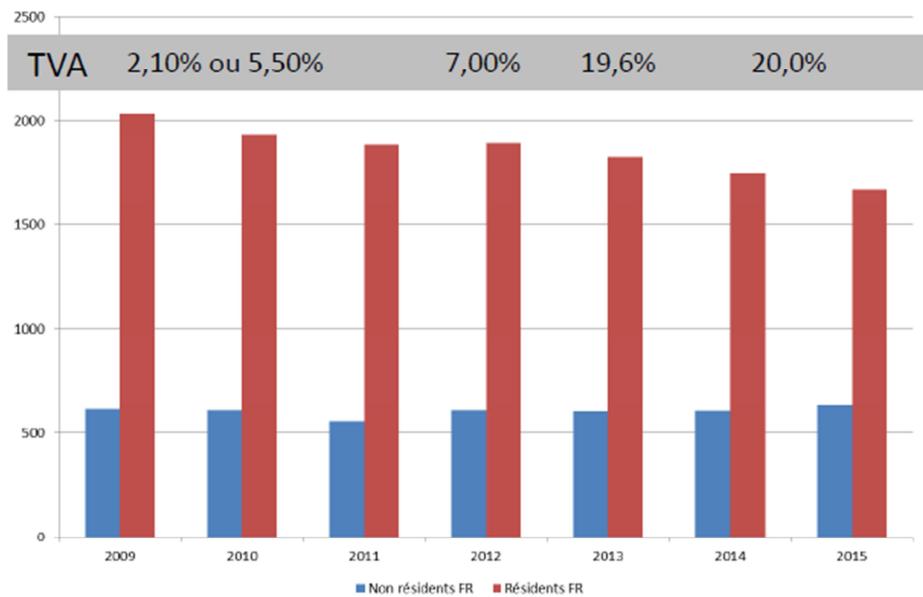
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CHEVAUX À L'ENTRAÎNEMENT

Discipline	2010	2014	2015
Galop	10 762	11 177	11 153
Trot	17 266	17 715	17 686
Total	28 028	28 892	28 839

Source : *Ministère de l'agriculture*.

La situation semble toutefois se dégrader depuis quelques années. France Galop fait ainsi observer que l'assujettissement au taux normal de la TVA des activités d'entraînement a eu un impact négatif à partir de 2013 sur le nombre de propriétaires résidents actifs.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROPRIÉTAIRES ACTIFS

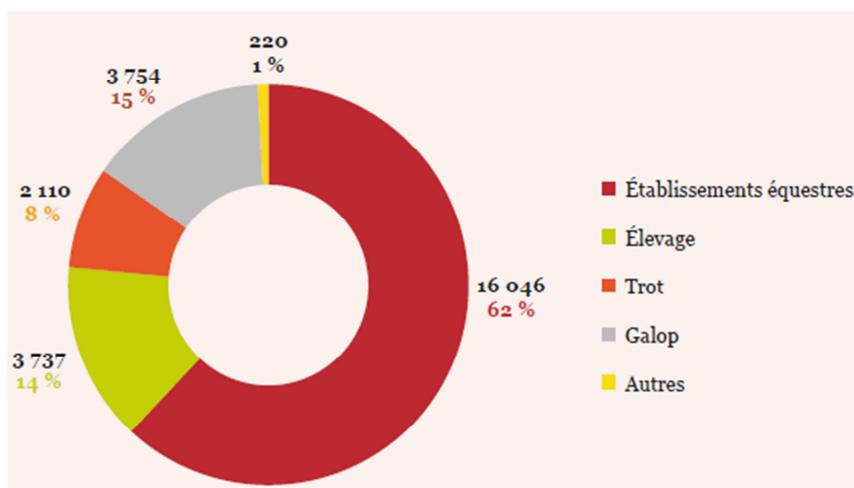


Source : *France Galop*.

S'agissant enfin du commerce des chevaux, il reste dynamique pour le galop, porté notamment par la vente à des propriétaires étrangers dans un marché mondial. Ces derniers sont d'autant plus susceptibles de laisser leurs chevaux en France à l'entraînement, pour les faire courir sur les hippodromes français, que la politique d'encouragements définie par les sociétés mères demeure particulièrement attractive. Au trot, la France reste aussi le marché leader, le nombre de chevaux vendus est stable mais avec une variation de prix légèrement à la baisse.

Du point de vue de l'emploi, la mutualité sociale agricole (MSA) compte de l'ordre de 26 000 emplois directs dans la filière équine répartis comme suit.

RÉPARTITION DES SALARIÉS COTISANT À LA MSA PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ EN 2015



Source : Observatoire métiers, emploi et formation filière équine (OME FFE).

Dans cette typologie, les établissements équestres englobent les établissements d'équitation, les établissements de dressage, de louage de chevaux, et les sociétés, centres, associations, et clubs hippiques ; le trot regroupe les établissements d'entraînement aux courses de trot, le galop les établissements d'entraînement aux courses de galop ; l'élevage recouvre les haras, l'élevage spécialisé de gros animaux et l'élevage d'équidés domestiques.

En 2012, l'Observatoire économique et social du cheval estimait les emplois de l'ensemble de la filière équine, y compris les métiers sans contact direct avec les équidés comme les fournisseurs d'alimentation ou d'équipement, à 180 000, dont 57 000 en activité principale, ce qui représente 0,2 % de la population active en France. Comme le relève l'Observatoire, « ce secteur est donc fortement marqué par la pluriactivité de ses acteurs. Le domaine de l'élevage est singulièrement concerné car à peine 12 % des emplois sont exercés en activité principale. L'élevage est en effet souvent associé à d'autres prestations type pension, reproduction et étalonnage. Aussi, il s'agit d'une activité "passion"

que beaucoup préfèrent pratiquer pour leur plaisir personnel et s'assurer une sécurité financière avec un autre métier ».

Le modèle mutualiste d'organisation de l'institution des courses, porté par une augmentation importante des paris hippiques jusqu'à 2011, a bénéficié, quoique modestement, à l'ensemble de la filière, *via* les fonds Éperon dotés de 14 millions d'euros en 2014 et qui permettent de financer des projets pour les autres activités équestres (sport, loisir, travail).

Il a permis de développer un secteur sans équivalent en Europe et qui paraissait sans limites jusqu'à ce que la hausse des coûts de production, suivie de l'assujettissement au taux normal de TVA, commencent à fragiliser financièrement de nombreuses entreprises.

Dans la période de renversement de conjoncture des paris hippiques qu'il connaît depuis quelques années, le secteur des courses rencontre beaucoup de difficultés à se réformer, mais s'il ne le fait pas très rapidement, c'est bien une dynamique délétère d'attrition qu'il risque de devoir affronter car les sociétés mères ne pourront pas continuer à préserver les encouragements et allocations au-delà de 2017.

Les deux sociétés accumulent les pertes depuis 2013 et ont encore annoncé un déficit pour 2017 de 35 millions d'euros pour l'une (le Trot) et de 28 millions d'euros pour l'autre (France Galop). Si leurs réserves leur permettront encore de disposer d'une trésorerie positive l'année prochaine, elles seront épuisées en 2018, ce qui rend impérative la mise en place de mesures de redressement d'une ampleur suffisante pour préserver le modèle français d'organisation des courses.

2. Comment sauvegarder le modèle français d'organisation des courses ?

La pérennisation du modèle français d'organisation des courses passe tout d'abord par l'institution d'un véritable partenariat avec l'État au sein duquel chacun s'engage et respecte ses obligations dans une perspective de moyen terme.

Même si l'institution des courses est une entité mutualiste privée, l'État a les moyens d'infléchir les paramètres de cette économie administrée, ne serait-ce que par l'outil de la fiscalité. L'État assure aussi un contrôle financier puisqu'il approuve les budgets et les comptes des principales sociétés de courses et de leurs organismes communs, notamment le GIE-PMU. Le président-directeur général et le directeur général délégué de cet organisme sont agréés conjointement par les ministres du budget et de l'agriculture qui proposent quatre membres sur les dix que compte son conseil d'administration.

Les rapporteurs estiment que l'État n'a pas assumé clairement sa mission d'accompagnement de la filière équine dans la période récente puisqu'aucune stratégie d'ensemble n'a été arrêtée afin de faire face au double choc de la baisse des paris hippiques et de l'assujettissement au taux normal de la TVA des activités

d'élevage et d'entraînement à la suite de la condamnation de la France par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 8 mars 2012 (affaire C-596/10).

Depuis le diagnostic posé par le rapport Augereau en 2011, une comitologie s'est instituée autour du comité stratégique, mais elle n'a pas mis en place les outils ni pris les décisions qui auraient permis d'éviter ou d'atténuer la crise financière subie par l'institution.

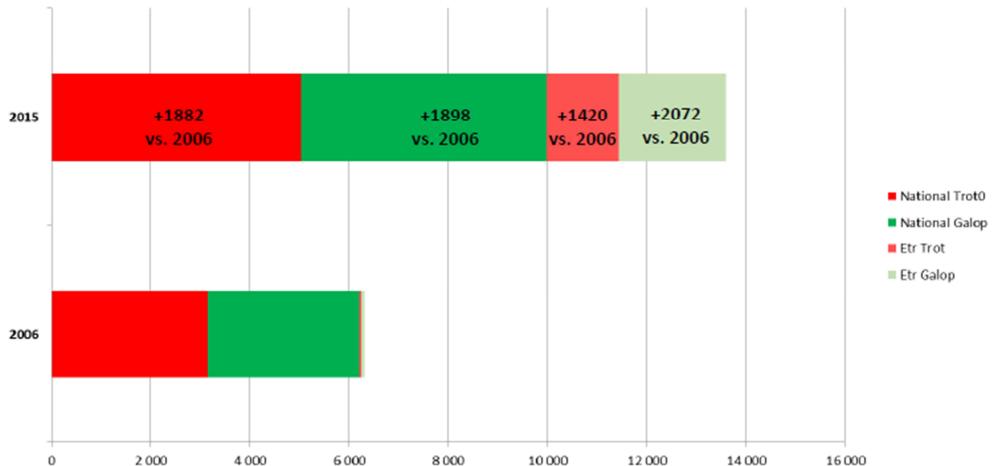
Aux yeux des rapporteurs, le ministère de l'agriculture porte une lourde responsabilité dans ce constat de carence. Faute de compétence ou d'intérêt porté à une filière qui s'autogérait sans crise majeure, portée par la prospérité des années 2000, il a laissé le ministère du budget imposer ses choix, souvent motivés par des objectifs de court terme relatifs aux équilibres budgétaires.

L'instauration du partenariat souhaitée par les rapporteurs passe par le réinvestissement du ministère de l'agriculture et par une remontée de la filière équine dans la hiérarchie de ses priorités.

Le salut passe aussi par une sérieuse inflexion de la stratégie qui a jusqu'ici été suivie et qui a consisté à assurer une densification maximale de l'offre de courses supports de paris hippiques.

À partir de 2008, en vue de neutraliser la concurrence des nouveaux opérateurs en ligne et des autres segments de jeux, l'institution des courses a saturé l'offre en proposant progressivement une offre de courses continue, de 12 heures à 20 heures, avec une épreuve toutes les quinze minutes. Cette croissance rapide a notamment reposé sur un recours sans précédent aux courses étrangères.

NOMBRE DE COURSES NATIONALES ET ÉTRANGÈRES EN 2006 ET EN 2015



Source : France Galop.

Le nombre de courses proposées par le PMU avec une audience nationale, c'est-à-dire dans la totalité des points de vente sur le territoire, est passé de 6 400 en 2006 à 13 700 en 2015, soit une croissance de 113 % dont la moitié est issue des courses étrangères.

Cette stratégie a été fructueuse dans un premier temps, puisque les nouvelles courses ont généré une croissance des revenus de la filière hippique.

Mais cette densification systématique a progressivement produit des effets négatifs sur la lisibilité et la qualité des courses proposées aux parieurs, d'autant que le nombre de chevaux n'ayant pas augmenté en proportion, le nombre de partants par courses a significativement baissé.

Cette stratégie n'a pas non plus été maîtrisée sur un plan financier car elle n'a pas reposé sur une analyse systématique des coûts et des revenus. Or le coût marginal de la densification a progressivement augmenté, tant au niveau des sociétés de courses (modernisation des hippodromes, coût d'organisation pendant les jours de semaines, production des images de télévision) que des participants (frais de déplacement, frais de personnel).

Il faut aussi noter que le développement de l'utilisation des courses étrangères a représenté une charge supplémentaire pour les sociétés-mères qui financent sur leurs ressources une contribution aux sociétés organisatrices, à hauteur de 3 % des enjeux online générés par ces courses.

Il convient désormais de passer de la densification à l'optimisation du programme et du calendrier des courses, en menant une analyse détaillée et systématique de la rentabilité intrinsèque des courses proposées aux parieurs.

Proposition n° 4 : optimiser le programme et le calendrier des courses proposées aux parieurs en valorisant leur rentabilité.

L'institution des courses devra aussi singulièrement améliorer sa gestion interne dont la productivité laisse certainement des marges de progrès.

Le contrôle actuellement menée par la Cour des comptes devrait permettre aux dirigeants des sociétés mères d'ouvrir de nouveaux chantiers de progrès.

Comme beaucoup d'institutions anciennes ayant vécu sur des rentes monopolistiques, qui plus est largement gouvernée sur le principe mutualiste du consensus, l'institution des courses a concédé de nombreux avantages dans la période de prospérité, difficiles à remettre en cause dans la crise, et semble peu souple et agile dans la réforme.

L'actuel rapprochement des hippodromes de Longchamp, Saint-Cloud et Auteuil, avec la mise en place d'une direction unique et des équipes mobiles d'intervention sur les trois sites, illustre bien les difficultés d'adaptation d'une organisation fondée sur des rigidités statutaires.

À défaut d'une révision drastique des structures comme la fusion des sociétés mères qui poserait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait, au regard des spécificités (technique, culturelle et sociologique) difficilement conciliables du monde du trot et du galop, un rapprochement de leurs directions support (informatique, ressources humaines, finances) s'impose à brève échéance. Ce rapprochement pourrait englober également les directions support du PMU et ce pôle de compétences pourrait être rassemblé dans une structure dédiée, par exemple un groupement d'intérêt économique. Les deux sociétés mères doivent conserver la responsabilité de l'élaboration du programme des courses sous l'autorité de la tutelle, chacune pour ce qui la concerne. Cette restructuration ne pourra réussir que par un dialogue social fort et constructif.

Le rendement immédiat de cette mise en commun de moyens n'est pas, à lui seul, à la hauteur des besoins financiers de l'institution mais on peut espérer qu'il constituera un signal et une amorce de synergies plus importantes.

Proposition n° 5 : encourager l'institution des courses à engager la réforme de sa gestion interne en commençant par la fusion des directions support des sociétés mères et du PMU.

C. DES SECTEURS À L'ÉCONOMIE FRAGILE

1. Les casinos

a. Une reprise à consolider pour des établissements qui contribuent à l'animation de villes, y compris à l'écart des grands pôles urbains ou touristiques

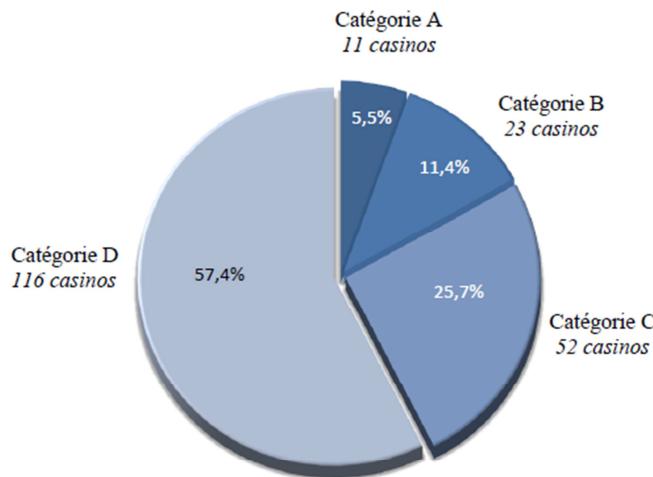
Selon l'article 1^{er} de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux, le casino est « *un établissement comportant trois activités distinctes : l'animation, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans que le jeu et l'animation puissent être affermés* ». En France, leur exploitation reste très réglementée, et placée sous la double tutelle du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du budget, bien que l'étau se soit desserré progressivement. Réservés par la loi du 15 mai 1907 aux « *stations balnéaires, thermales et climatiques* », les casinos ont été bannis dans un rayon de 100 kilomètres autour de Paris avant d'être autorisés dans les stations thermales. Le plus gros casino français est d'ailleurs celui d'Enghien, dont le produit brut des jeux dépasse 140 millions d'euros, soit quasiment le triple du second. Des lois successives ont assoupli les conditions d'implantation et d'exploitation, la dernière étant la loi du 5 janvier 1988 qui permet aux « *villes ou stations classées touristiques constituant la ville principale d'une agglomération de plus de 500 000 habitants et participant pour plus de 40 %, le cas échéant avec d'autres collectivités territoriales, au fonctionnement d'un centre dramatique national, d'un orchestre national et d'un théâtre d'opéra présentant en saison une activité régulière d'au moins vingt représentations lyriques* » de détenir un établissement de jeux. Le

dernier avatar est le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain qui autorise à Paris, à titre expérimental pour une durée de trois ans, les cercles de jeux gérés sous forme de société anonyme. On compte aujourd’hui environ 200 établissements, soit, comme le souligne la Cour des comptes, 38 % du nombre total des casinos européens.

Parallèlement, la gamme des jeux autorisés a été progressivement étendue et la dernière évolution significative a été l’autorisation des machines à sous aux termes de la loi n° 97-306 du 5 janvier 1988. Leur exploitation et le nombre de licences sont subordonnés, depuis l’arrêté du 29 juillet 2009, à l’organisation de jeux de table : le premier jeu de table donne droit à cinquante machines à sous, et les suivants à vingt-cinq appareils supplémentaires.

En 2014, selon les chiffres de l’Observatoire des jeux, les casinos représentaient 24 % du produit brut des jeux, soit 2,18 milliards d’euros, une part de marché qui les plaçait en troisième position, mais loin derrière la FDJ et le PMU. Les casinos présentent une grande hétérogénéité : le secteur se révèle très concentré puisque les quatre grands groupes que sont Barrière, Partouche, Tranchant et Joa réalisent les trois quarts du chiffre d’affaires, tandis que la moitié des établissements dégagent un produit brut des jeux inférieur à 8 millions d’euros par an.

RÉPARTITION DES 202 CASINOS SELON LEUR CATÉGORIE (ANNÉE 2015)



Catégorie A : Produits Bruts des Jeux supérieurs à 35 millions d’euros

Catégorie B : Produits Bruts des Jeux compris entre 17 et 35 millions d’euros

Catégorie C : Produits Bruts des Jeux compris entre 8 et 17 millions d’euros

Catégorie D : Produits Bruts des Jeux inférieurs à 8 millions d’euros

Compte tenu des règles d'implantation, une proportion importante des établissements de jeu sont installées dans des villes petites et moyennes dont la triple activité (animation, restauration et jeu) contribue puissamment à la vitalité.

ÉVOLUTION DU PRODUIT BRUT DES JEUX DES CASINOS

Produits bruts des jeux (millions d'€)	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	Evolutions n/n-6
Machines à sous	2 088,10	2 106,89	2 054,03	1 962,26	1 900,16	1 904,83	- 8,78 %
Jeux de table traditionnels	205,38	205,98	211,4	198,36	173,58	185,86	- 9,50 %
Jeux de table électroniques	1,41	3,96	9,54	19,5	49,6	90,79	NS
Produit brut total des jeux (*)	2 294,89	2 316,83	2 274,97	2 180,12	2 123,34	2 181,48	- 4,94 %

(*) . Depuis 2006/07, baisse du produit brut total des jeux de 21,7 %

Source : Institut d'informations et de conjonctures professionnelles, rapport de branche des casinos, septembre 2016.

Ce n'est que l'année dernière, en 2014-2015, que la chute d'activité, amorcée il y a près de dix ans, et de l'ordre de 25 %, a été endiguée puisque le produit brut des jeux a augmenté de 2,7 %. La DGFiP fait état, pour l'année 2016 – les casinos clôturent leurs comptes le 31 octobre – d'un produit brut des jeux de 2,24 milliards d'euros, qui correspond donc à un accroissement d'ampleur équivalente. Les casinos « en dur », les seuls autorisés en France, tirent l'essentiel de leur chiffre d'affaires des machines à sous.

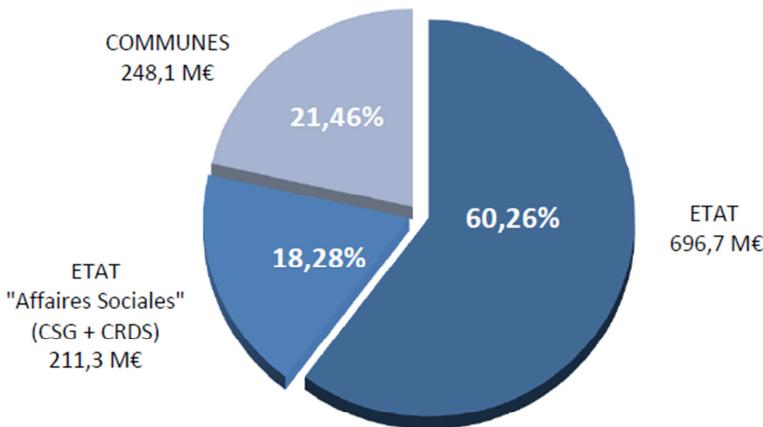
En effet, les 2,18 milliards d'euros de produit brut des jeux engrangés en 2015 se ventilaient de la façon suivante :

- le parc de 23 000 machines environ a dégagé 1,9 milliard d'euros, soit 87,3 % de l'ensemble ;
- un peu plus de 1 000 jeux de table traditionnels ont généré un produit brut des jeux de 186 millions d'euros, c'est-à-dire 8,5 % ;
- les jeux de table électroniques, un peu moins de 200, ne représentaient encore que 90 millions d'euros.

Le tableau ci-dessus met donc en évidence, premièrement, l'importance vitale des machines à sous pour les casinos ; deuxièmement, le démarrage prometteur des jeux de table électroniques qui, bien que lancés récemment, ont atteint près de la moitié du chiffre d'affaires des jeux de table traditionnels.

Le produit net des jeux suit une tendance comparable à celui du produit brut, la différence tombant dans l'escarcelle des pouvoirs publics dans les proportions représentées ci-dessous.

MONTANT TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS SUR L'EXERCICE 2014-2015



Source : Institut d'informations et de conjonctures professionnelles, rapport de branche des casinos, septembre 2016.

Sur la période, malgré les difficultés, la part des prélevements s'est stabilisée et elle a même baissé avec la réforme de la fiscalité introduite par la loi de finances rectificative pour 2014 (cf. *infra*).

ÉVOLUTION DU PRODUIT DES JEUX ET DES PRÉLÈVEMENTS DES CASINOS

(En millions d'euros)

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Produit brut des jeux (PBJ)	2 294,89	2 316,83	2 274,97	2 180,12	2 123,34	2 181,48
Produit net des jeux	1 057,85	1 062,00	1 046,42	1 005,90	990,30	1 025,40
Prélèvements totaux (PT)	1 237,04	1 254,83	1 270,41	1 174,22	1 133,04	1 156,08
PT/PBJ	53,9 %	54,2 %	54,0 %	53,9 %	53,4 %	53,0 %

Source : Institut d'informations et de conjonctures professionnelles, rapport de branche des casinos, septembre 2016.

En 2016, la part des activités de jeu s'est stabilisée à 71,6 % du chiffre d'affaires.

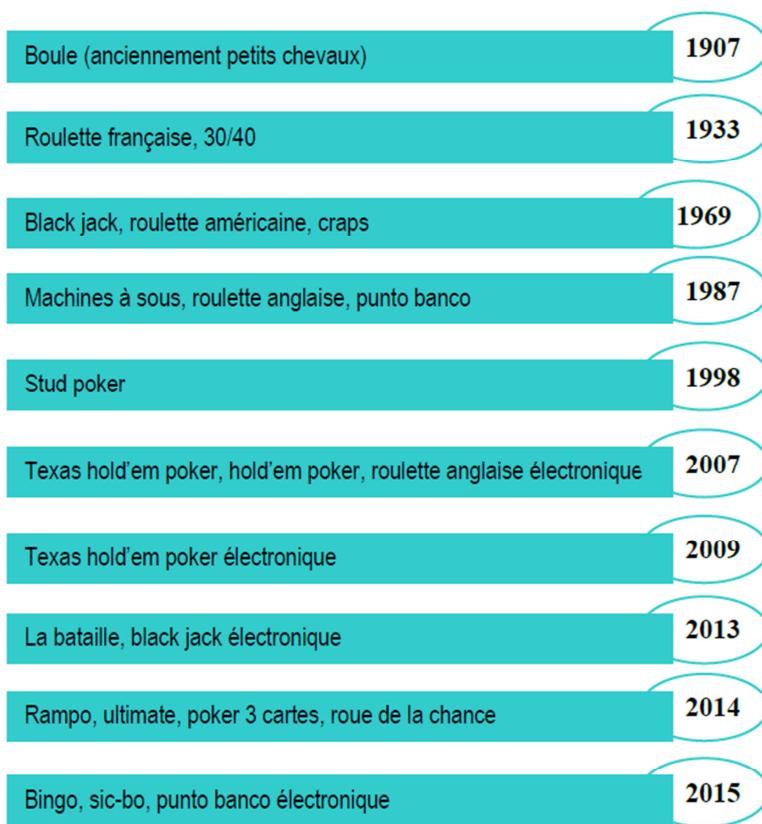
b. Des établissements qui ont vécu des années difficiles et consenti des investissements importants pour rester à flot

Cette inversion de tendance est une victoire chèrement acquise puisque, malgré une conjoncture très défavorable, les casinos ont consenti un effort d'investissement très important, de l'ordre de 100 millions par an, qui a été le fait surtout des grands groupes, au moins au départ, mais les plus petits ont suivi. Il a concerné en priorité les machines à sous qui représentent encore près de 90 % du produit brut des jeux – la seule notion pertinente puisque, pour les casinos, les

mises demeurent une inconnue – et le développement de jeux de table sous forme électronique. Ce nouveau matériel présente l'avantage d'attirer une clientèle plus jeune, à l'aise avec les nouvelles technologies, qui passe progressivement aux tables traditionnelles, plus favorables à l'emploi local et qui enregistrent un regain d'activité. Le jeu de table est la marque de fabrique du casino à la française, sans lequel le casino n'est qu'un hangar abritant des rangées de machines à sous. D'ailleurs, autrefois, les formules « faites vos jeux » et « les jeux sont faits » se disaient partout dans le monde en français. Mais l'anglais a pris le dessus, et l'on entend désormais, ailleurs qu'en France, « *place your bets* », « *no more bets* ». Les efforts fournis semblent produire leurs effets puisque les formes électroniques rencontrent un succès indéniable, mais qui doit impérativement se poursuivre pour permettre un amortissement des investissements.

Le calendrier des autorisations de jeu accordées par le ministère de l'intérieur met en évidence les efforts de modernisation consentis ces dernières années pour étoffer l'offre de jeu et ramener la clientèle dans les établissements.

CALENDRIER DES AUTORISATIONS DE JEUX



Source : Casinos de France, dossier de presse 2015.

Les chiffres publiés par les groupes Partouche et Joa montrent à la fois la gravité de la crise traversée et les efforts consentis pour en sortir. Ainsi, le groupe Partouche, dont l'actionnaire principal, la holding familiale Partouche avait demandé en 2013 l'ouverture d'une procédure de sauvegarde pour renégocier sa dette, exploitait cinquante casinos en 2013, contre quarante-quatre en 2015. Les cessions ont concerné principalement l'étranger, mais la contraction du produit brut des jeux, passé de 642 millions en 2013 à 619,1 millions en 2015, soit une diminution de 3,7 %, atteste des difficultés rencontrées. La part des machines à sous s'est réduite (84,8 % au lieu de 86,9 %), ce qui montre qu'il a fallu trouver de nouveaux relais de croissance, qui exigent des investissements ou des coûts d'exploitation plus élevés. De son côté, Joa, le seul casinotier ayant conservé une activité de paris en ligne, a fait de son renouveau un argument de communication. Le groupe lyonnais se présente comme le troisième opérateur français. Exploitant vingt-deux établissements, abritant vingt-quatre restaurants, sept discothèques, deux bowlings et trois cinémas, le groupe lyonnais se vante d'avoir innové dans tous les segments de ses activités : il a misé sur la « bistronomie » pour moderniser son image et attirer une clientèle de gastronomes ; installé des jeux de table électronique dans tous ses établissements et des machines à sous en exclusivité, s'inspirant par exemple de la série télévisée *Game of Thrones* au succès planétaire. Ce plan d'investissement, plus de cinquante millions en trois ans, pour un chiffre d'affaires brut de 200 millions, lui a permis de faire baisser de dix ans l'âge moyen de sa clientèle, un atout incontestable puisque la clientèle des casinos est composée surtout de femmes âgées, attirées par les machines à sous.

La crise économique de 2008 est survenue dans un contexte qui n'était déjà plus très favorable aux casinos. Le contrôle systématique aux entrées a été introduit en 2007, par l'article 25 de l'arrêté du 14 mai 2007. Destiné à empêcher l'accès des établissements aux mineurs, il doit être effectué par des personnes agréées par le ministère de l'intérieur. Ce filtrage a provoqué, au moins dans un premier temps, un recul de la fréquentation. Il est intervenu très peu de temps avant l'expiration, le 1^{er} janvier 2008, du délai supplémentaire dont avaient bénéficié les débits de tabac, casinos, cercles de jeux, discothèques, hôtels et restaurants pour appliquer l'interdiction de fumer. Selon les représentants des casinos, la perte immédiate de clientèle a été de l'ordre de 30 %. Puis elle est revenue, petit à petit. Tous les joueurs ne sont pas fumeurs, mais tous les joueurs qui fument doivent, à un moment ou à un autre, sortir. Or un sur deux ne revient pas... Les casinotiers ont déclaré aux rapporteurs vendre du temps de jeu. Dès lors, toute interruption de la séquence, pour quelque motif que ce soit, est mauvaise pour l'exploitant. La crise financière a achevé de déprimer la conjoncture. Les exploitants commencent donc à sortir d'une passe très difficile et il importe de consolider la structure financière, tout particulièrement des petits casinos.

Les chiffres fournis par la DGFIP sont certes rassurants car l'évolution positive de l'activité concerne une forte proportion des établissements : elle augmente pour 74 % des casinos contre 17 % en 2013 ; et diminue pour 26 % des casinos contre 83 % en 2013. En 2015, trente-neuf casinos, contre quarante-huit

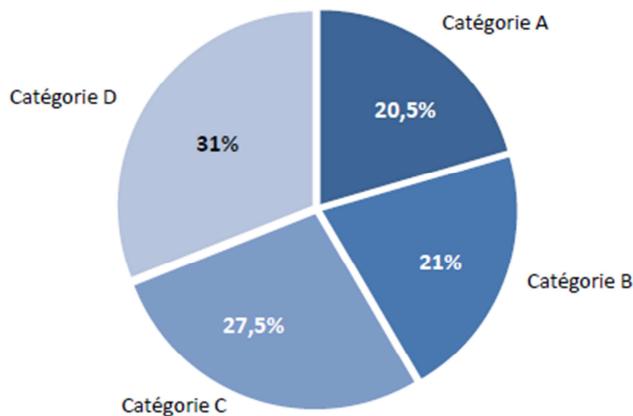
en 2013 (19,6 % des établissements de jeux contre 24,3 %) affichaient un résultat net négatif. Parmi eux, 77 % ont un produit brut des jeux inférieur à 5 millions d'euros alors que la proportion de ces casinos par rapport à l'ensemble des casinos en activité n'est que de 38 %. Ces chiffres montrent pourtant que les plus petits casinos ne sont pas encore sortis d'affaire, loin s'en faut, puisque 39 % d'entre eux sont encore en situation déficitaire contre 4,5 % des casinos ayant un produit brut des jeux supérieur à 5 millions d'euros.

Néanmoins, plusieurs casinos ont entamé un processus de réduction des déficits. Au titre de l'exercice 2015, la situation financière est moins obérée pour 50 % d'entre eux par rapport à la saison précédente et la pérennité de nombre de ces petits établissements de jeux semble dorénavant assurée. La capacité d'autofinancement comme l'effort d'investissement se renforce⁽¹⁾ et les casinos améliorent leur rentabilité d'exploitation, ce qui leur permet d'envisager plus sereinement les investissements nécessaires. Mesuré par le rapport entre l'investissement et la valeur ajoutée, le taux d'investissement a progressé de 1,8 point de pourcentage et atteint 17,15 % en 2015 contre 15,34 % en 2013. Alors que le secteur des casinos avait un taux sensiblement inférieur à celui constaté pour l'ensemble des PME en 2013, il devient dorénavant supérieur à la moyenne sous les effets conjugués de la hausse de l'investissement et de la valeur ajoutée. En cela, ce secteur se distingue de l'attitude encore attentiste de la grande majorité des PME qui n'investit pas ou très peu.

Du côté de l'emploi, les effectifs continuent de reculer. Ils sont passés en 2015 sous la barre des 15 000, ce qui correspond à une perte de 3 500 personnes sur une période de huit ans. Si l'on s'en tient au personnel employé dans les activités inscrites dans le cahier des charges, l'effectif tombe à 13 150 personnes.

(1) La capacité d'autofinancement demeure négative pour 7,5 % des casinos seulement.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS SELON LA TAILLE DES CASINOS



Catégorie A : Produits Bruts des Jeux supérieurs à 35 millions d'euros

Catégorie B : Produits Bruts des Jeux compris entre 17 et 35 millions d'euros

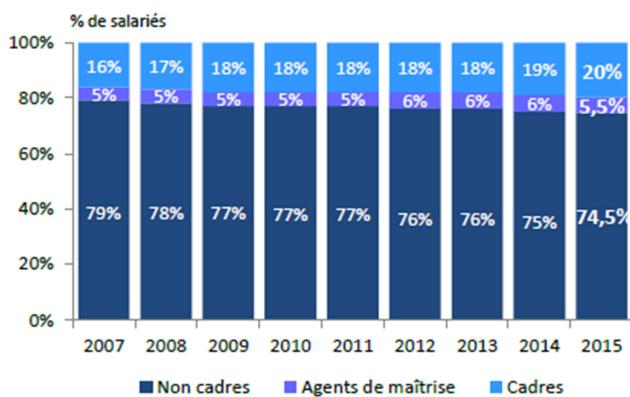
Catégorie C : Produits Bruts des Jeux compris entre 8 et 17 millions d'euros

Catégorie D : Produits Bruts des Jeux inférieurs à 8 millions d'euros

Source : Institut d'informations et de conjonctures professionnelles, rapport de branche des casinos, septembre 2016.

Le schéma ci-dessus montre que les petits établissements sont les principaux employeurs, et leur poids relatif s'est même accentué puisqu'ils occupaient 27 % du personnel en 2012. À l'autre bout du spectre, la part des grands casinos s'est rétablie au-dessus de 20 %, après avoir sensiblement reculé en 2013 et 2014. Il s'agit, à 92 %, d'emplois à temps plein et plus de 90 % des salariés bénéficient de contrats à durée indéterminée. Et ce sont les emplois les moins qualifiés qui ont été les principales victimes de la crise comme en témoigne l'histogramme ci-dessous.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES EFFECTIFS DES CASINOS



Source : Institut d'informations et de conjonctures professionnelles, rapport de branche des casinos, septembre 2016.

c. Un accompagnement plus attentif des pouvoirs publics

Soucieux de maintenir des activités dans des territoires souvent éprouvés, les pouvoirs publics ont adopté, dans la loi de finances rectificative pour 2014, une réforme fiscale en vue de simplifier les règles et d'alléger la charge pesant sur les petits établissements.

La réforme introduite par la loi de finances rectificative pour 2014

La réforme globale de la fiscalité des prélevements applicable aux casinos, issue de la loi de finances rectificative pour 2014, a consisté à :

- alléger la fiscalité des casinos ayant un faible produit des jeux qui étaient les plus touchés par la baisse d'activité depuis quelques années et présentaient des résultats financiers les plus dégradés tout en faisant contribuer les casinos les plus importants à l'effort budgétaire consenti par l'État ;
- maintenir le niveau des ressources des collectivités territoriales ;
- clarifier, sécuriser et simplifier la fiscalité applicable à ce secteur qui était marqué par la coexistence d'une fiscalité progressive et proportionnelle et d'une multiplicité de prélevements aux règles d'assiette et de liquidation particulièrement complexes.

Afin de répondre à ces objectifs, la réforme a introduit une plus grande progressivité des prélevements en :

- supprimant, dès le 1^{er} novembre 2014, les deux prélevements fixes perçus au profit de l'État (l'un taxait le produit des jeux de table à hauteur de 0,5 % et le second le produit des jeux des machines à sous au taux de 2 %) ;
- modifiant l'assiette ⁽¹⁾ et le barème du prélevement progressif dont le produit est réparti entre l'État et la commune d'implantation du casino ;
- remplaçant un dispositif d'abattement pour manifestations artistiques de qualité (MAQ) par celui d'un crédit d'impôt permettant de moduler l'aide en fonction de l'effort financier consacré par le casino à l'organisation des MAQ plutôt qu'en fonction de son produit des jeux ⁽²⁾.

Pour le moment, le double but de la réforme, maintenir les ressources des collectivités et soulager les petites structures, a été atteint et la filière en a été plutôt consolidée. Il n'en demeure pas moins que le président de la commission consultative des jeux de cercle et des casinos a déclaré devant les rapporteurs que le contrôle de légalité exercé par les préfectures mériterait d'être plus attentif concernant les sujétions imposées aux casinos dans le cadre des délégations de service public car les collectivités sont parfois tentées de diminuer leurs charges par ce biais.

(1) Institution d'une décote de 6,5 % appliquée au produit brut des jeux de table non électroniques afin de tenir compte des charges notamment salariales supportées par les casinos pour l'exploitation de ces jeux (chefs de partie, chef de table, croupiers).

(2) Le crédit d'impôt est égal à 77 % du solde net des dépenses supportées par le casino au titre de l'organisation des manifestations dans la limite de 4 % du produit brut des jeux.

Il reste un point sur lequel les exploitants font part de leur mécontentement, celui des délais nécessaires pour obtenir l'autorisation de nouveaux jeux. Comme cela a été dit, il s'agit surtout de formes nouvelles d'anciens jeux que les exploitants se sont efforcés de moderniser pour rajeunir leur clientèle. Installer un jeu d'ores et déjà agréé ne pose plus de problème, mais l'agrément d'un nouveau jeu relève du parcours du combattant : il a fallu deux ans pour obtenir l'autorisation de jouer à la bataille dans un casino par voie de décret en Conseil d'État. Le dossier a séjourné un an au ministère chargé du budget au motif d'un risque pour les mineurs. Or la loi leur interdit l'accès aux casinos...

Les diligences à accomplir pour une expérimentation sont détaillées dans un décret du 29 juillet 2011, devenu l'article R. 321-15 du code de la sécurité intérieure. « *Le ministre de l'intérieur peut également autoriser, à titre expérimental, l'exploitation dans un casino de nouveaux jeux de hasard ou de nouveaux dispositifs techniques, afin d'évaluer les garanties de régularité et de sincérité qu'ils présentent.* » L'expérimentation ne peut excéder six mois, suivi le cas échéant d'une prolongation de trois mois. Les exploitants estiment que la double tutelle, de l'intérieur et du budget, est en partie responsable des délais qu'ils jugent anormaux, et ne peuvent s'empêcher de faire la comparaison avec la Française des jeux, soumise au contrôle de la COJEX, qui sort plusieurs jeux par an. Au ministère de l'intérieur qui, de son côté, souligne que de nombreuses autorisations, une fois obtenues, ne servent pas, les casinotiers répondent qu'ils sont tenus de s'adapter à l'air du temps et de proposer ce qui fait de l'autre côté de la frontière. Parfois, les jeux ne remportent que des succès éphémères mais l'exploitant souhaiterait se mettre au diapason de la concurrence. Les rapporteurs souhaitent que les services de tutelle soient plus réactifs pour l'autorisation de nouveaux jeux et, surtout, de nouvelles formes de jeux traditionnels, par exemple l'usage des tablettes.

Compte tenu de la nécessité de consolider la position des petits casinos et de permettre au secteur de poursuivre sa modernisation, les rapporteurs proposent de maintenir l'interdiction des jeux de casino en ligne. Ils ont été alertés, au cours des auditions, sur l'existence d'une offre illégale de jeux de casino. En dépit des difficultés à cerner une telle offre et à évaluer le succès qu'elle rencontre, la FDJ a commandité une étude, menée auprès de 5 000 personnes. Il en ressort que l'offre est peu visible en raison de l'absence de publicité. Pourtant, elle se caractérise par une accessibilité très grande. En effet, les moteurs de recherche mènent facilement à des sites illégaux. Ils proposent une gamme très étendue de jeux et affichent un taux de retour au joueur élevé, de l'ordre de 90 % ou 95 %. Ils offrent des modalités d'inscription très simples (une adresse mail et des justificatifs d'identité réclamés au moment du paiement des gains). Certains de ces sites acceptent les mises réglées par carte de paiement prépayée disponible dans le réseau des bars-tabac-presse. En ce qui concerne les résultats chiffrés, il convient de les prendre avec précaution compte tenu des biais risquant d'affecter aussi bien l'échantillon recruté (qui sont ceux qui acceptent de répondre sans réticence à une pratique illégale ?) que la sincérité des réponses. Ils seraient ainsi 700 000 à fréquenter les sites illégaux, et ils dépenseraient entre 600 et 900 millions d'euros par an, ce qui

n'est pas considérable au regard des 45 milliards de mises annuelles légales. Le marché se répartirait de la façon suivante : 200-400 millions d'euros de dépenses annuelles sur les machines à sous en ligne, soit entre 1 % et 2,5 % du produit brut des jeux des machines à sous, et 300 millions de dépenses annuelles sur les jeux de table et de contrepartie. Si ce chiffre était confirmé, il dépasserait le marché légal et il faudrait sans doute envisager une action des pouvoirs publics.

À cet égard, la Belgique pourrait offrir une approche intéressante. La règle y est simple, quoiqu'unique au monde : seuls les établissements possédant une licence de jeux⁽¹⁾ dans le monde réel peuvent entrer sur le marché virtuel. Autre contrainte, les serveurs qui supportent les sites de jeu doivent se trouver sur le territoire national. C'est un moyen d'effectuer facilement des contrôles réguliers et de lutter contre les fraudes qui trouvent leurs origines dans des pays peu scrupuleux en ce qui concerne les échanges informatiques. En tout état de cause, la situation des établissements, en particulier des plus petits d'entre eux, doit être consolidée avant d'envisager une modification de la législation les concernant.

Proposition n° 6 : favoriser l'expérimentation de nouveaux jeux de casino ou de nouvelles formes de jeu existant, en accélérant le traitement des demandes d'autorisation.

2. Les opérateurs de jeux en ligne

Loin d'avoir été l'eldorado attendu lors de l'ouverture à la concurrence en 2010, le secteur des jeux en ligne se développe lentement du fait d'une faible rentabilité. La Cour des comptes a salué le rôle positif joué par le régulateur, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), notamment dans la lutte contre l'offre illégale, tout en soulignant la faiblesse de ses leviers d'action.

Les rapporteurs, qui ont consacré une table ronde aux opérateurs alternatifs (autres que les deux opérateurs historiques de jeux en dur), afin d'entendre leurs analyses et suggestions, partagent globalement ce constat.

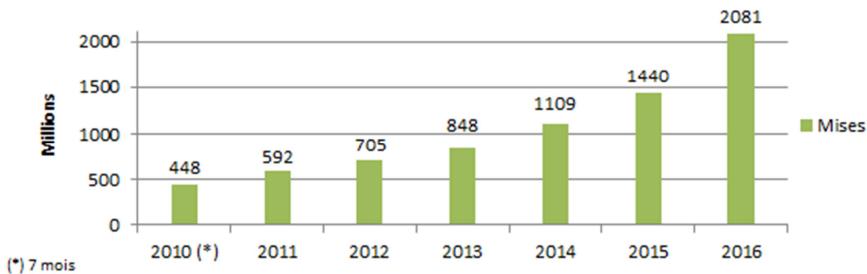
Le marché des jeux en ligne se caractérise depuis six ans par un dynamisme différencié des enjeux portant sur les trois segments autorisés (paris sportifs, paris hippiques et poker) mais par une faible rentabilité commune de ses opérateurs.

Les paris sportifs tirent le marché depuis quelques années avec des progressions spectaculaires de leurs mises et 2016, portée par le championnat d'Europe de football et par les Jeux olympiques de Rio, a encore amplifié cette tendance puisque les mises ont progressé de 45 % (contre 30 % en 2015) pour dépasser 2 milliards d'euros, alors que le produit brut des jeux augmentait de 29 % pour s'établir à 349 millions d'euros. Cette progression inédite résulte à la fois de

(1) *L'attribution des licences est l'occasion, pour la Commission des jeux de hasard, rattachée au ministère de la justice, de vérifier attentivement la situation des candidats, notamment au plan fiscal.*

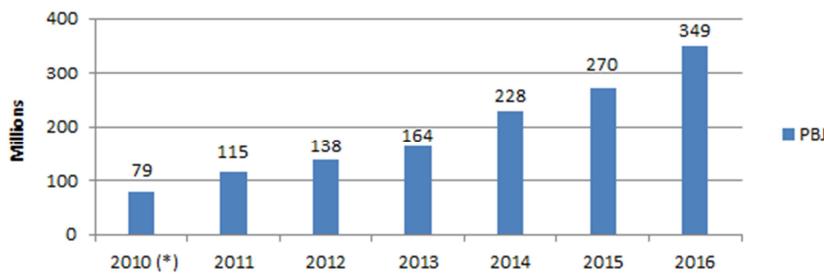
l'augmentation des joueurs (+ 36 % du nombre total de comptes joueurs activés) et du recyclage plus important des mises, du fait de la hausse de 1,9 point du taux de retour aux joueurs (TRJ) qui a atteint 83,2 % en moyenne sur l'année 2016.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DES PARIS SPORTIFS



Source : ARJEL.

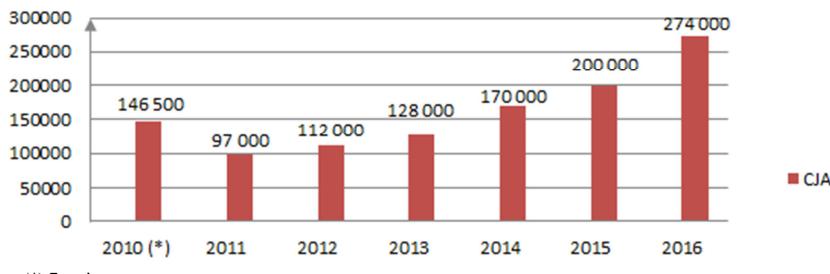
ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES (PBJ) EN PARIS SPORTIFS



(*) 7 mois

Source : ARJEL.

ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN HEBDOMADAIRE DE COMPTES JOUEURS ACTIFS EN PARIS SPORTIFS



(*) 7 mois

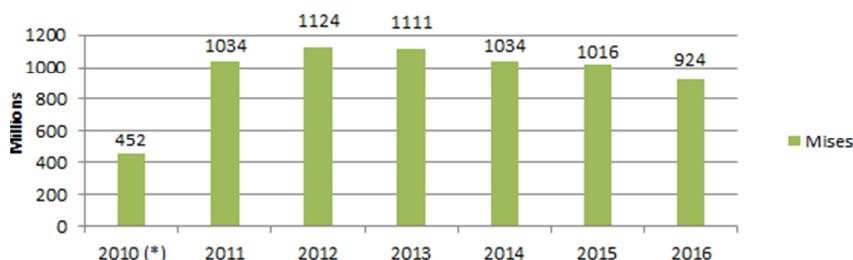
Source : ARJEL.

Ce segment étant de loin le plus dynamique, il attire le plus grand nombre d'acteurs puisque 12 sociétés sur les 16 que compte le secteur des jeux en ligne, disposent désormais d'un agrément pour les paris sportifs.

Il est donc aussi le plus concurrentiel, comme le montre la hausse du taux de retour joueur constatée en 2016 et la forte progression de l'activité ne se retrouve pas dans les marges. Dans son rapport d'activité 2015-2016, l'ARJEL avait ainsi relevé que les paris sportifs constituaient la seule activité de jeux d'argent et de hasard en ligne continuellement déficitaire en exploitation depuis l'ouverture du marché en 2010. En 2015, l'activité enregistrait de nouveau un résultat d'exploitation négatif (- 7 millions d'euros) même si les pertes se réduisaient d'une année sur l'autre et que cinq sociétés parvenaient à dégager un excédent d'exploitation sur les onze opérateurs actifs en paris sportifs cette année-là. L'évolution de l'activité constatée en 2016 devrait prolonger cette tendance à l'amélioration des comptes.

Les paris hippiques subissent quant à eux une érosion qui s'accélère en 2016 puisque les mises ont encore baissé de 9 % (contre 2 % en 2015) pour s'établir à 924 millions d'euros tandis que le produit brut des jeux baissait de 8 % pour atteindre 234 millions d'euros alors qu'il était stable depuis deux ans.

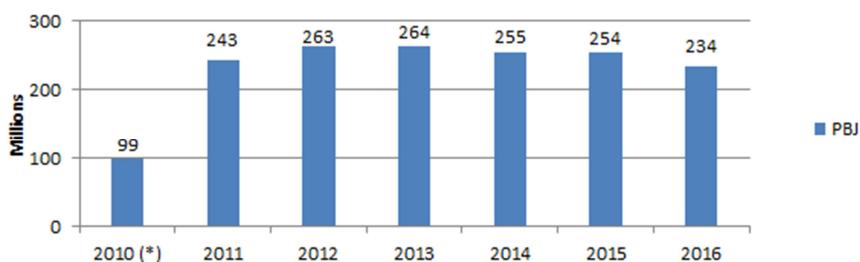
ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DES PARIS HIPPIQUES



(*) 7 mois

Source : ARJEL.

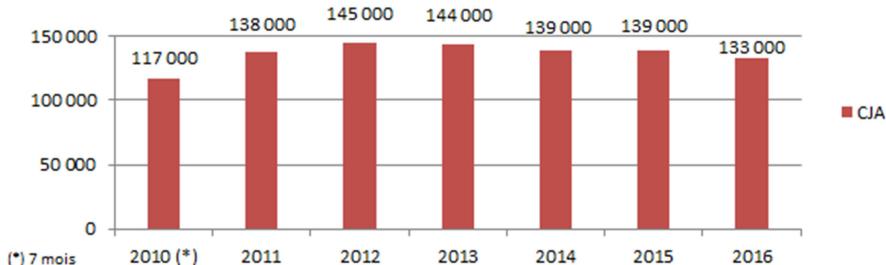
ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES (PBJ) EN PARIS HIPPIQUES



(*) 7 mois

Source : ARJEL.

ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN DE COMPTES JOUEURS ACTIFS EN PARIS HIPPIQUES

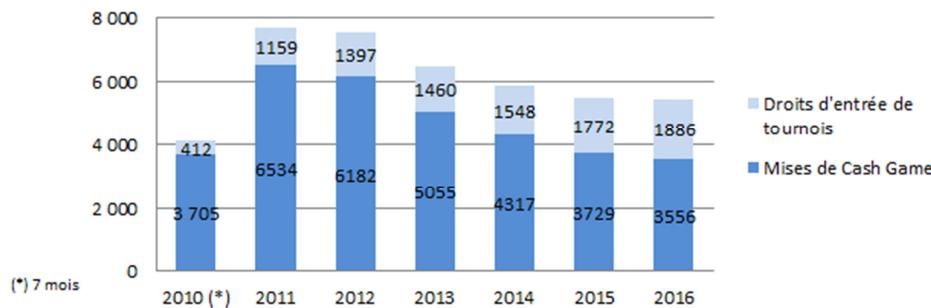


Source : ARJEL.

On assiste ainsi pour les jeux en ligne au même effet de ciseau entre les paris hippiques et les paris sportifs que pour le réseau de distribution physique, mais avec une accélération très préoccupante pour les paris hippiques dont les mises étaient plus de deux fois inférieures à celles des paris sportifs en 2016 alors qu'elles étaient juste en dessous en 2014.

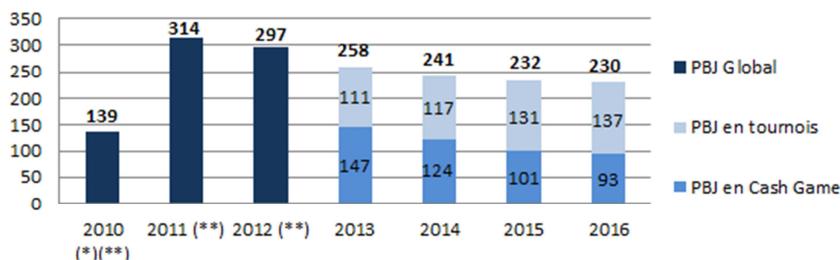
L'activité poker a poursuivi sa tendance avec une baisse de 5 % du jeu en cash et une progression du même montant des droits d'entrée en tournoi, le PBJ restant stationnaire à 230 millions d'euros.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DU POKER



Source : ARJEL.

ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES (PBJ) EN POKER

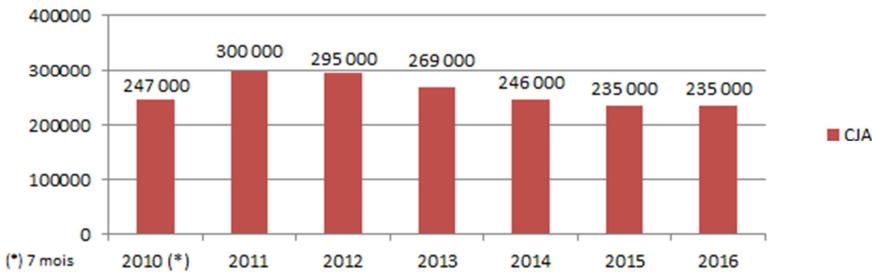


(*) 7 mois

(**) les données du PBJ par activité ne sont pas disponibles

Source : ARJEL.

ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN DE COMPTES JOUEURS EN POKER



Source : ARJEL.

Ces évolutions contrastées n'empêchent pas une faible rentabilité d'ensemble du secteur puisque, sur 35 sociétés se partageant 48 agréments en 2010 à l'ouverture du marché, il n'en reste fin 2016 que 16 se partageant 27 agréments. L'ARJEL a calculé qu'entre 2010 et 2015, l'activité des jeux d'argent et de hasard ouverte à la concurrence avait totalisé une perte d'exploitation de l'ordre de 471 millions d'euros qui sera peut-être réduite par les résultats de l'exercice 2016 du fait de la progression du produit brut des jeux des paris sportifs mais qui reste considérable.

Le régulateur a régulièrement appelé l'attention des pouvoirs publics sur cet état de fait mais les réactions tardent à venir, alors que les leviers d'action sont connus puisqu'il s'agit de la lutte contre l'offre illégale, de la promotion de l'innovation et de l'allégement de la fiscalité.

Dans la lutte contre l'offre illégale, l'ARJEL a su adapter ses méthodes d'action, d'une part en automatisant la surveillance des sites illégaux, d'autre part en allégeant les règles de droit applicables aux procédures de mises en conformité en vue d'une meilleure efficacité.

Considérant que nombre d'opérateurs étrangers étaient en infraction par ignorance des règles applicables en France, une procédure de rappel à la loi a été instituée en 2015 après le constat d'infraction, mais avant la rédaction d'un procès-verbal : sur les 787 URL (adresses internet) bloquées en 2015, 373 l'ont été par cette procédure allégée et 414 par la procédure classique.

Cette mesure a permis de transférer des moyens sur la surveillance systématique d'un plus grand nombre de sites (4 435 en 2015 contre 4 065 en 2014). Dans l'immense majorité des cas, la mise en conformité se fait soit spontanément, soit par l'intervention des hébergeurs et très peu par mobilisation de la justice (45 dossiers présentés devant le tribunal de grande instance de Paris).

De même, l'ARJEL a obtenu du législateur (article 97 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique) des aménagements juridiques lui permettant de saisir le président du tribunal de grande instance de Paris, non plus par assignation, mais sur requête, pour obtenir le seul blocage des sites de contournement.

D'autres mesures pourraient contribuer à améliorer l'efficacité de cette lutte, reposant davantage sur la coopération des hébergeurs. L'ARJEL a ainsi proposé que les fournisseurs d'accès internet (FAI) installent un écran de redirection chaque fois qu'un site est bloqué. Cet écran indiquerait aux joueurs qui s'y connectent que le site a été fermé parce qu'ilégal et signalerait l'adresse des sites agréés.

Publier une liste des sites illégaux, comme cela a parfois été suggéré aux rapporteurs, serait en revanche probablement contreproductif. La liste comporterait plusieurs milliers de sites sans qu'elle puisse atteindre l'exhaustivité et ne pourrait être tenue à jour qu'au prix d'investissements disproportionnés. Par exemple, les sites bloqués par les FAI à la suite d'une décision de justice obtenue par l'ARJEL peuvent changer de noms de domaine et renaître dès le lendemain sous une autre appellation.

Par ailleurs, le marché agréé n'offrant aucune alternative s'agissant des casinos en ligne, la liste pourrait constituer une publicité pour les sites qui en proposent et qui seraient ainsi nommément désignés et plus faciles à repérer pour les joueurs attirés par ce type d'offres.

Du fait de l'étroitesse de la définition des segments de jeux en ligne autorisés par la loi du 12 mai 2010, il est difficile de s'adapter aux innovations du marché et de proposer des offres variées.

L'autorisation de trois nouvelles variantes de poker en ligne et le partage européen des liquidités, c'est-à-dire l'autorisation de partager une table avec des joueurs titulaires d'un compte chez un opérateur européen bénéficiant d'un agrément auprès de son régulateur, aura ainsi mis cinq ans à se réaliser et aura nécessité la modification de la loi de 2010 opérée par l'article 95 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique. L'ARJEL croit déceler un effet de cette innovation dans les résultats du poker en *cash game* sur le quatrième trimestre 2016, mais cet impact reste à confirmer.

En 2016 aura aussi été autorisée une nouvelle forme de pari sportif, le pari combiné et mutuel, plus connu sous le nom de « *Fantasy* ». L'opérateur alloue un budget fictif à partir duquel les parieurs constituent une équipe de joueurs dont la performance jugée sur des critères précis (pour le football, nombre de buts, distance parcourue, nombre de ballons touchés, nombre de passes décisives), sera établie lors d'une journée du championnat, les parieurs ayant constitué l'équipe la plus performante se partageant les mises selon un tableau des lots défini à l'avance.

Ces innovations restent toutefois limitées. Les rapporteurs n'estiment pas souhaitable d'élargir les segments de jeux autorisés en ligne aux machines à sous ou aux autres jeux de tables que le poker (casinos électroniques) considérant, d'une part, que cette concurrence nuirait gravement aux casinos physiques et que, d'autre part, le pouvoir addictogène de ce type de jeux semble difficilement

maîtrisable, même s'ils ont bien conscience qu'il existe une offre illégale qui prospère sur ce créneau.

S'agissant de la fiscalité, les opérateurs rencontrés par les rapporteurs ont souligné sa lourdeur atypique en France et ils ont reçu sur ce point le soutien de l'ARJEL qui écrit dans son rapport d'activité 2015-2016 que « *l'assiette sur les mises se révèle trop lourde et handicapante pour un développement équilibré de ce marché. Les opérateurs sont imposés sur des sommes qu'ils ne perçoivent pas. La grande majorité de nos partenaires européens ont quant à eux choisi un mode de prélèvement plus conforme à la logique économique c'est-à-dire une assiette sur le produit brut des jeux – le montant des mises diminués des gains reversés aux joueurs.* ».

Le rapport de la Cour des comptes confirme que la fiscalité française est lourde puisqu'elle a choisi comme assiette les mises et non le produit brut des jeux qui s'apparente davantage à un chiffre d'affaires et que les taux sont relativement élevés (9 % pour les paris sportifs, 13,2 % pour les paris hippiques et 1,5 % pour le poker).

De fait, en 2016 comme pour les années précédentes, les prélèvements obligatoires progressent plus que le produit brut des jeux (14 % contre 8 %) : ils s'élèvent à 389 millions d'euros, soit presque 48 % du montant du produit brut des jeux consolidé qui s'établit à 813 millions.

Il semble contestable de continuer à adopter comme assiette les mises alors que la plupart des pays européens ont choisi le produit brut des jeux, reconnaissant ainsi que les mises ne faisaient que transiter chez l'opérateur puisqu'elles sont largement partagées entre les joueurs au bénéfice des gagnants (taux de retour aux joueurs toujours supérieur à 70 %).

Si l'on voulait changer d'assiette tout en conservant le rendement fiscal, il faudrait appliquer au produit brut des jeux des taux importants pour obtenir les mêmes montants de prélèvements (la Cour évoque le taux de 42 % pour 2015 mais les données 2016 montrent qu'on s'approche d'un taux de 50 % !) qui mettraient en exergue le différentiel de fiscalité entre la France et ses voisins pour cette activité.

Il y aurait aussi un risque d'optimisation fiscale par manipulation du taux de retour aux joueurs de la part des opérateurs, même si les rapporteurs observent que ces taux sont plafonnés par la réglementation (85 % pour les paris sportifs), ce qui limite ce risque.

Si l'on décidait cette modification d'assiette après avoir mené une étude d'impact portant notamment sur les effets sur les comportements des joueurs, il conviendrait de le faire pour la totalité des segments de jeux et des canaux de distribution, sous peine d'introduire une nouvelle distorsion de concurrence et une complexité supplémentaire dans un domaine qui n'en manque pas. Dans l'immédiat, il serait logique d'assurer le même traitement fiscal au poker en ligne

qu'aux jeux de table des casinos physiques et donc de le taxer sur le produit brut des jeux et non pas sur les mises, d'autant que le mécanisme actuel est très pénalisant (il se traduit par une ponction de 2 % à chaque main) pour ce jeu.

Proposition n° 7 : substituer le produit brut des jeux aux mises comme assiette de la fiscalité sur le poker en ligne et mettre à l'étude cette substitution pour l'ensemble des prélèvements portant sur les jeux d'argent et de hasard.

II. HARMONISER PROGRESSIVEMENT LES OBLIGATIONS DES OPÉRATEURS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT

L'une des raisons pour lesquelles les jeux d'argent font l'objet d'une interdiction de principe est qu'ils peuvent constituer une voie privilégiée par les organisations criminelles pour procéder à des opérations de blanchiment du produit d'activités illicites.

Si l'ensemble du secteur est théoriquement soumis à des obligations très fortes dans ce domaine, notamment du fait de la transposition des directives communautaires, la réalité de leur application dépend fortement des modalités concrètes de déroulement des opérations de jeu et de la culture des opérateurs et de leurs clients.

La Cour des comptes a utilement souligné cette réalité dans son rapport ainsi que le caractère plus ou moins opérant des déclarations de soupçon transmis à TRACFIN par les différents acteurs du secteur des jeux.

Les rapporteurs mettront l'accent pour leur part sur deux aspects essentiels de la vigilance contre le blanchiment que sont l'agrément des opérateurs d'une part, et les dispositifs de traçabilité des opérations de jeu d'autre part.

A. LES AGRÉMENTS DES OPÉRATEURS

Le contrôle de l'honorabilité des opérateurs de jeu est la base de tout dispositif de lutte contre le blanchiment et contre l'utilisation de ce vecteur par des organisations criminelles qui sont traditionnellement intéressées par l'acquisition de complicités ou par l'infiltration du système, comme l'ont montré récemment plusieurs exemples dans les cercles de jeux parisiens.

Si l'ensemble des acteurs sont contrôlés sur ce point, il reste encore quelques différences de traitement ou des lacunes résiduelles qui mériteraient d'être comblées.

Le secteur qui fait l'objet d'une régulation la plus étroite est celui des opérateurs de jeux en ligne. En nombre limité (16 sociétés bénéficiaires de 27 agréments en 2016), ces opérateurs doivent justifier de leur capacité à assumer leurs obligations en matière de lutte contre les activités criminelles en détaillant

les procédures internes qu'ils comptent mettre en œuvre afin d'obtenir leur agrément initial ; ils doivent ensuite déployer une architecture technique conforme à une norme définie par l'ARJEL qui garantit le contrôle étendu des opérations de jeu et l'homologation des logiciels de jeu qu'ils utilisent. Une certification annuelle des composants essentiels de l'architecture est systématiquement entreprise.

Depuis 2010 l'ARJEL a été amenée à effectuer deux signalements auprès du procureur de la République de Paris et l'agrément des opérateurs concernés a été abrogé.

De même, l'ensemble des personnels des jeux de casinos doit faire l'objet d'enquêtes d'agrément et cette notion est assez extensive puisqu'elle englobe tous les salariés présents dans les salles de jeux de tables, même s'ils ne participent pas directement aux opérations de jeux.

Le service central des courses et jeux (SCCJ) dépendant du ministère de l'intérieur instruit directement l'agrément des directeurs responsables et membres des comités de direction des casinos, ainsi que des dirigeants des sociétés de fourniture et de maintenance qui ont l'exclusivité de l'installation et du fonctionnement des machines à sous, alors que ses correspondants locaux dans les services de police judiciaire traitent des salariés d'un moindre niveau hiérarchique, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) étant en charge de la délivrance finale des agréments.

Les conditions sont strictes, et le SCCJ doit veiller à ce que la personne sollicitant un agrément ne représente aucune menace pour l'ordre public dans le domaine des jeux (exclusion des cas de consommateurs de stupéfiants, de personnes à l'environnement direct lié au banditisme, antécédents judiciaires en lien avec des atteintes à la probité ou à l'autorité de l'État...).

Toute introduction de matériel de jeu quel qu'il soit, fait aussi l'objet d'une inspection des fonctionnaires spécialistes du service afin de vérifier sa fiabilité technique et son respect de la réglementation. En 2015, ce sont 23 matériels de jeux qui ont fait l'objet de visites techniques de la part du SCCJ, tandis que 5 sociétés de fabrication ont subi des enquêtes approfondies d'agrément. En 2016, 6 sociétés ont été agréées.

2 054 agréments ont été pris en charge par le SCCJ en 2015 dont 350 au niveau central. En 2016, sur 344 demandes d'agréments divers (employés du casino d'Enghien, employés et cadres de cercles, techniciens des sociétés de fourniture et de maintenance) traitées par le SCCJ au niveau central, 14 ont essuyé des refus.

En cas de violation des règles de la police des jeux, des procédures administratives sont conduites par le SCCJ ou ses correspondants, sous l'étroit contrôle de l'échelon central (43 procédures de demandes de sanctions traitées par le service central en 2015).

Lors de leur audition devant les rapporteurs, les organisations représentatives des casinos ont critiqué l'allongement des délais des procédures d'agrément de leurs salariés en province, en citant un cas d'un délai de deux mois et demi comme particulièrement dysfonctionnel pour un recrutement sur un poste difficile à pourvoir. Interrogé sur ce point, le chef du SCCJ a indiqué que le délai moyen d'instruction des agréments en administration centrale était d'une semaine, ce qui est satisfaisant. Les rapporteurs n'ont toutefois pas pu obtenir les délais moyens d'instruction des demandes d'agrément par les correspondants locaux du service ni le délai moyen de délivrance de l'agrément par la DLPAJ, ce qui ne permet pas de statuer sur la performance de l'administration sur ce point.

La Cour des comptes a regretté l'absence de disposition prévoyant une autorisation administrative préalable pour tout investissement, français ou étranger dans les casinos, afin de mieux suivre les évolutions du capital des sociétés et de vérifier l'origine des fonds investis dans des entités bénéficiant déjà d'un agrément ou d'une autorisation d'exploitation. Les rapporteurs souscrivent à cette proposition et se félicitent qu'elle soit en voie d'adoption dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif au statut de Paris.

Proposition n° 8 : soumettre à une autorisation administrative préalable toute évolution de la répartition du capital social et du contrôle des sociétés titulaires d'une autorisation d'exploitation d'un casino.

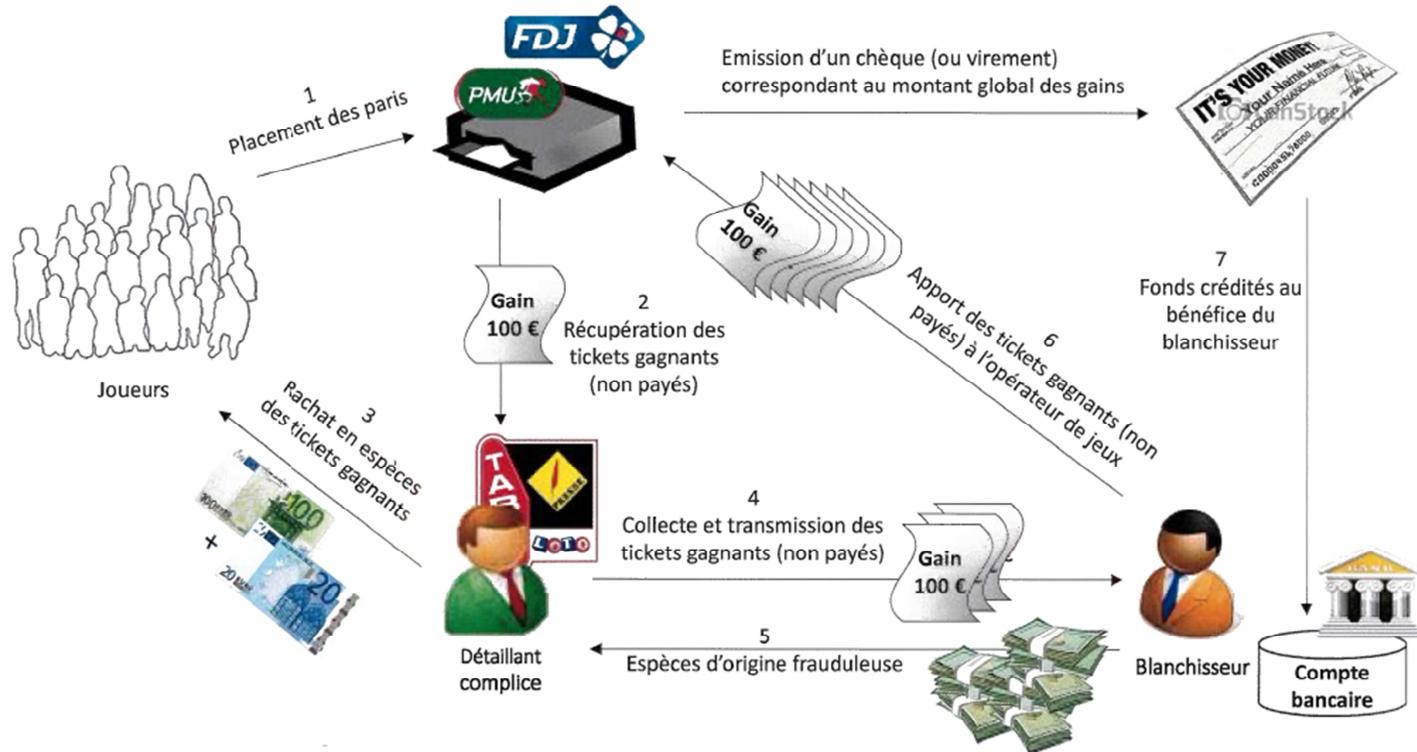
Dans le domaine des courses hippiques, le SCCJ procède à des « enquêtes couleurs », au nombre de 4 000 en 2015, qui permettent d'émettre des avis conditionnant la délivrance des autorisations données par les sociétés mères pour faire courir, monter et entraîner les chevaux.

Le SCCJ assume également les enquêtes préalables aux autorisations de gérer un point de vente du PMU, qui concernent les exploitants de postes d'enregistrement des paris (gérants et associés). À l'origine exclusivement axées sur la moralité des candidats, les enquêtes ont évolué pour intégrer un volet lié à la lutte contre le blanchiment et la proportion d'avis défavorables a augmenté pour atteindre 9 % en 2015 (218 avis défavorables pour 2 425 dossiers traités). Les enquêtes administratives réalisées dans le cadre de ces demandes permettent la découverte d'infractions portant sur des domaines variés comme les fraudes sociales, fiscales ou d'une manière plus générale en relation avec le blanchiment d'argent provenant de l'économie souterraine.

Le décret du 25 mars 2015 a aussi autorisé la suspension pendant six mois ou le retrait de l'autorisation d'exploitation d'un poste d'enregistrement des paris par le PMU et cette possibilité a été appliquée pour la première fois en 2016.

Les rapporteurs se félicitent de cette innovation dans la mesure où une méthode de blanchiment parfois pratiquée dans les points de vente PMU consiste à racheter des tickets gagnants avec la complicité du détaillant afin de « bancariser » des sommes en liquide grâce à un chèque de gains.

RACHATS DE TICKETS GAGNANTS



Source : Tracfin.

Dans la mesure où les points de vente de la FDJ présentent les mêmes vulnérabilités que les points de vente PMU sur ce point, les rapporteurs souhaiteraient que leurs gérants soient soumis à la même enquête de la part du SCCJ, ce qui n'est pas le cas actuellement même si un projet de décret est en cours d'élaboration en vue d'une application au 1^{er} juillet 2017. Il faut toutefois signaler que la Cour des comptes a relevé que le contrôle interne était plus rigoureux sur ce point à la FDJ qu'au PMU qui a des efforts urgents à faire dans ce domaine.

Proposition n° 9 : soumettre l'autorisation de gérer un point de vente de la Française des jeux aux résultats d'une enquête administrative, conformément à la procédure applicable pour les points de vente du PMU.

B. LA TRAÇABILITÉ DES OPÉRATIONS ET LA CONNAISSANCE DES CLIENTS

Comme pour les agréments, les modalités concrètes de traçabilité des opérations de jeu diffèrent fortement d'un segment à l'autre, d'un mode de distribution à l'autre. Cette situation s'explique par des raisons techniques mais aussi historiques et culturelles qu'il serait illusoire de penser éradiquer à très brève échéance.

Les rapporteurs estiment néanmoins, de manière peut-être moins volontariste que la Cour des comptes, que des progrès sont possibles et souhaitables, non seulement pour combattre le blanchiment, mais aussi pour progresser dans l'effectivité de l'application de l'interdiction de jeu des mineurs ou dans la lutte contre le jeu problématique.

Dans ce domaine aussi, la régulation des jeux en ligne est en avance dans la mesure où la configuration technique des opérations de jeu garantit une excellente traçabilité. Les dispositifs techniques imposés aux opérateurs permettent en effet de capter l'intégralité des opérations élémentaires de jeu réalisées par chaque joueur sur chaque plateforme et de les stocker de façon sécurisée dans un coffre-fort électronique.

Ces informations sont ensuite mises à disposition de l'ARJEL qui rapatrie quotidiennement entre 50 et 70 millions d'opérations élémentaires de jeu, lesquelles sont soumises à des indicateurs automatisés de contrôle destinés à garantir leur sécurité et leur cohérence. La loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé a utilement autorisé l'ARJEL à utiliser ces données afin de rechercher et d'identifier tout fait commis par un joueur et susceptible de constituer une fraude ou de relever du blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

L'identification des joueurs est garantie lorsqu'ils ouvrent un compte sur les différentes plateformes qui exigent un compte bancaire pour procéder aux différentes opérations de paiement.

La FDJ a mis en place des mesures comparables en matière de compte joueurs, d'homologation des logiciels de jeux et de sécurisation de l'affichage des résultats pour la loterie en ligne et les jeux digitaux instantanés.

Les opérations de jeux en dur ne présentent pas les mêmes caractéristiques de traçabilité.

S'agissant des paiements en espèces, le décret du 24 juin 2015 a abaissé le plafond pour les achats de toute nature des résidents fiscaux de 3 000 euros à 1 000 euros afin de lutter contre le blanchiment alors que la directive 2015/849 du 20 mai 2015 dite quatrième directive anti-blanchiment a institué un plafond spécifique pour les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard à 2 000 euros.

La FDJ respecte ces obligations puisqu'elle prévoit un plafond de paiement en espèces de 1 000 euros pour les mises et de 300 euros pour les gains.

Le PMU pour sa part ne les respecte pas et a simplement abaissé son plafond de paiement des gains en espèces de 5 000 à 3 000 euros sans appliquer de plafond pour les mises. Le PMU justifie sa résistance en faisant observer que les turfistes sont viscéralement attachés aux paris en espèces et que le paiement des gains en liquide incite à les rejouer immédiatement, ce que ne permettrait pas la remise d'un chèque ou un virement bancaire. Il estime à 180 millions d'euros la perte d'enjeux qui a accompagné la baisse à 3 000 euros de son plafond de paiement des gains en espèce.

Il met aussi en avant une analyse juridique, contestée par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, selon laquelle les paris ne relèveraient pas du décret de 2015 au motif que l'engagement d'une mise ne procède ni d'une obligation contractuelle préalable ni d'une obligation naturelle, qu'il doit dès lors recevoir une autre qualification que celle du paiement d'une dette puisqu'il s'apparente à un dépôt de garantie.

S'agissant de l'identification des joueurs, la directive a fixé à 2 000 euros le seuil de relevé d'identité des joueurs. La France vient de transposer ce dispositif, aussi bien pour les gains (décret du 10 juin 2016) que pour les mises (ordonnance du 1^{er} décembre 2016), pour les casinos comme pour les autres opérateurs de jeux.

Les casinos, grâce au registre des changes, sont déjà tenus de procéder à l'enregistrement des noms et adresses des joueurs lorsqu'ils échangent tous modes de paiement, plaques, jetons, tickets dont le montant excède ce seuil de 2 000 euros. Les autres opérateurs de jeux seront, à compter de 2017, tenus de s'assurer de l'identité des joueurs misant ou gagnant des sommes supérieures à ce même seuil et d'enregistrer les noms et adresses de ces joueurs, ainsi que le montant des sommes qu'ils ont misées ou gagnées. Pour les uns comme pour les autres, le délai de conservation de ces informations est fixé à cinq ans.

La FDJ identifie déjà systématiquement les gagnants de montants supérieurs à 3 000 euros (jeux de loterie), à 200 euros (jeux de grattage) et à 300 euros (jeux de tirage et paris sportifs), soit de l'ordre d'un million de gagnants. L'abaissement programmé du seuil d'identification à 2 000 euros (en 2017) voire 1 000 euros (en 2018) et son application aux gains comme aux mises augmenterait substantiellement le nombre de joueurs identifiés chaque année : d'environ 35 000 joueurs en plus en cas de fixation du seuil à 2 000 euros et d'environ 170 000 joueurs en plus en cas de fixation du seuil à 1 000 euros.

Quant au PMU, il enregistre l'identité des gagnants d'un montant supérieur à 3 000 euros depuis 2013, ce qui lui laisse plus de chemin à parcourir pour s'aligner sur les nouveaux seuils d'identification.

La Cour des comptes a regretté la généralité de l'anonymat des parieurs dans le réseau physique et a appelé de ses vœux la mise en place d'un système obligatoire d'identification du type carte joueur, à l'instar de ce qui existe en Norvège.

Les rapporteurs partagent l'objectif d'une meilleure identification des parieurs mais ils observent que la généralisation obligatoire de la carte joueur risque de se heurter à de redoutables obstacles pratiques et techniques si on l'impose brutalement et à brève échéance, la Norvège ayant mis une quinzaine d'années à déployer ce type de dispositif.

Le PMU a développé depuis 2010 une carte joueur facultative mais dont il a encouragé le déploiement à partir de 2015, notamment grâce à un programme de fidélité à points. Force est de constater que les résultats, quoiqu'en progression, ne sont pas à la hauteur des attentes, illustrant les résistances des turfistes à utiliser ce type de système.

Fin 2015, le nombre de cartes actives (actionnées pour au moins un pari dans l'année) était de 76 000 pour 1,35 % des enjeux ; il était de 120 000 fin 2016 pour 2,8 % des enjeux, soit une progression inférieure aux objectifs.

Du côté de la FDJ aucune tentative de diffusion d'une telle carte n'a jusqu'ici abouti malgré les engagements pris en ce sens auprès des pouvoirs publics depuis plusieurs années. L'entreprise a récemment opté pour une autre stratégie en décidant de subordonner l'accès à de nouveaux jeux attractifs à l'ouverture préalable d'un compte joueur. Il en sera ainsi en 2017 à titre expérimental pour l'offre de paris événementiels dans un nombre limité de points de vente (une centaine) et sur un nombre limité de sports et de compétitions.

Ainsi, toute personne souhaitant ouvrir un compte pour jouer à l'offre de paris événementiels devra au préalable avoir complété ses données personnelles (nom, prénom, date de naissance) et avoir présenté sa pièce d'identité au détaillant qui vérifiera sur son terminal de vente la concordance des informations renseignées avec les données de la carte d'identité et créera ensuite le compte du joueur auquel sera associé une carte.

Le joueur pourra créditer son compte auprès de son détaillant ou par carte bancaire *via* une borne de jeu située dans le point de vente, puis miser à partir d'une borne également située dans le point de vente. En fonction des résultats de cette expérimentation, la FDJ proposera de la pérenniser et de l'étendre progressivement à l'ensemble de la gamme des paris sportifs (qui concerne entre 4 et 5 millions de joueurs réguliers) dans un délai de 5 ans.

À défaut d'imposer une carte joueur, les rapporteurs estiment qu'il serait possible d'utiliser les nouvelles bornes de prise de paris déployées dans les points de vente afin de soumettre la prise de paris à la lecture automatique par scan d'un document d'identité, ce qui permettrait de vérifier que le joueur est majeur, et éventuellement qu'il ne figure pas au fichier des interdits de jeu.

Cette lecture automatisée ne mettrait pas à contribution les buralistes qui ont objecté l'impossibilité physique pour eux d'enregistrer l'identité des joueurs, du fait du rythme des opérations (au PMU, 65 % des mises se font 15 minutes avant le départ des courses). Elle permettrait, grâce à un dispositif technique simple (feu vert feu rouge), d'autoriser les majeurs, et eux seuls, à jouer.

Proposition n° 10 : soumettre les opérations de jeu à la lecture automatisée d'un document d'identité afin de s'assurer que les joueurs sont majeurs dans les points de vente du PMU et de la Française des jeux.

L'identification des joueurs en points de vente pourrait ainsi passer par une approche pragmatique, reposant sur une pluralité d'instruments comme l'identification des gagnants et des gros parieurs au-delà de certains seuils, l'identification progressive des joueurs pour les offres comportant des risques particuliers, et le contrôle de la carte d'identité pour prévenir le jeu des mineurs ou élargir l'application du fichier des interdits de jeu.

Les casinos procèdent déjà à ce contrôle élémentaire puisqu'ils exigent systématiquement une pièce d'identité à l'entrée afin de s'assurer d'une part que la personne est majeure et d'autre part qu'elle ne figure pas sur le fichier des interdits de jeu.

Plus largement, les obligations des casinos en matière de lutte contre le blanchiment se sont récemment durcies, notamment du fait des transpositions de la troisième directive dite « anti-blanchiment » par l'ordonnance du 30 janvier 2009 puis de la quatrième directive par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, interprétées par de nouvelles lignes directrices notifiées en novembre 2016, ce qui suscite des tensions avec le SCCJ.

Les responsables des casinos ont ainsi l'obligation de mettre en place dans chaque établissement un système d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux, document interne qui réalise notamment une cartographie assortie d'une analyse des risques.

Les établissements sont soumis à une obligation de formation de leur personnel mais aussi et surtout de vigilance vis-à-vis de leurs clients, afin, le cas échéant, de transmettre une déclaration de soupçon à TRACFIN.

Afin de s'assurer du respect de ces obligations, le SCCJ a mis en place, en plus des audits et des contrôles ciblés, un programme d'inspections spécifiquement consacrées à la lutte contre le blanchiment dans les casinos. Si les inspections ainsi réalisées mettent en exergue des manquements à ces règles, ces carences ont vocation à être transmises à la Commission nationale des sanctions (CNS), instituée auprès du ministre chargé de l'économie (article L. 561-38 du code monétaire et financier).

Une trentaine d'audits techniques et réglementaires, une dizaine de contrôles ciblés et sept inspections anti-blanchiment ont été menés en 2015, lesquelles viennent de reprendre après une pause consécutive à la discussion de nouvelles lignes directrices avec TRACFIN. Deux dossiers ont été transmis à la CNS et cinq sont en cours d'instruction.

Les représentants des casinos entendus par les rapporteurs ont regretté le caractère intrusif de ces inspections et le déroulement concret de certaines d'entre elles (auditions des directeurs) qu'ils ont comparées à des perquisitions. Interrogé sur ce point, le SCCJ a fait la réponse suivante : « *Cette critique des syndicats professionnels est infondée. L'intégralité des casinos inspectés s'est en réalité retrouvée en défaut au regard des obligations du code monétaire et financier leur incomptant. Aucune juridiction administrative n'a, à notre connaissance, annulé des procédures de contrôle. Bien au contraire, l'ordonnance d'habilitation de la 4^{ème} directive en valide l'existence et en précise même les contours. Cette réaction tente de faire oublier que pendant de nombreuses années, la profession a été ostensiblement rétive à s'engager réellement dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce n'est d'ailleurs que sous l'impulsion des inspections anti-blanchiment initiées par le SCCJ que le nombre de déclarations TRACFIN a augmenté substantiellement.* ».

De fait, les déclarations de soupçons des casinos sont passées de 154 en 2013 à 423 en 2015. La Cour a toutefois remarqué que le taux d'orientation de ces déclarations en enquête restait faible (25 % en 2015) et qu'il existait une grande hétérogénéité qualitative en fonction des établissements avec parfois une utilisation limitée des informations contenues dans les registres des établissements.

C'est probablement pour améliorer la qualité de ces déclarations que le législateur a, par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, appliqué aux casinos le régime dit de la relation d'affaires créé pour les établissements financiers qui leur impose de mieux connaître leurs clients réguliers. Ce régime, précisé par les lignes directrices signées conjointement par le SCCJ et TRACFIN notifiées en novembre 2016, suscite des interrogations de la part des casinos qui ne s'estiment

pas aussi bien armés que les établissements bancaires pour recueillir les informations attendues d'eux par les pouvoirs publics.

De fait, ces obligations sont exigeantes puisqu'il appartient au casino de définir des critères pour distinguer ses clients habituels des clients occasionnels (fréquence des visites, dépôt des gains, détention d'une carte d'abonnement) et qu'il doit renforcer sa vigilance et sa connaissance du client en recueillant des informations portant sur la provenance des fonds, la justification de l'adresse, les revenus professionnels, le patrimoine, etc.

Même si le SCCJ admet « *qu'il ne peut être exigé des responsables des casinos d'avoir une connaissance réelle de la situation patrimoniale de leurs clients il leur incombe d'en avoir une idée, par des voies légales et en ayant recours aux bases ouvertes. Ainsi, en présence d'un joueur au comportement suspect, il est possible d'effectuer certaines recherches simples le concernant et, le cas échéant, interroger directement le client pour connaître sa profession, son patrimoine ou toute information utile*

Le SCCJ a aussi augmenté le nombre de critères d'alerte sur le comportement des joueurs nécessitant une vigilance des personnels du casino. Il a par exemple proscrit les attestations de gains et les copies de bons de paiement aux caisses des casinos, ce qui n'est pas compris par les casinotiers.

Interrogé sur ce point par les rapporteurs, le SCCJ a fait la réponse suivante : « *dans la mesure où il est quasiment impossible, dans un casino, de déterminer la différence entre la somme gagnée et la mise effectuée par le joueur, il est normal d'interdire la délivrance de toute attestation de gain. À titre d'exemple, un joueur introduisant 1 000 euros d'argent "sale" dans une machine à sous et gagnant 1 600 euros aura un bon de paiement (et une origine "blanchie") de la totalité de la somme. Ceci sans que, sur la majorité des modèles de machines, il soit possible de déterminer qu'il avait préalablement introduit 1 000 euros. Par ailleurs, on comprend mal les raisons qui poussent les casinos à faire accepter la délivrance d'attestations de gains, dans la mesure où ceci ne présente aucun intérêt commercial direct pour eux. Cette demande démontre surtout que les risques de blanchiment liés à cette pratique ne sont guère pris en compte par cette corporation et que la lutte contre la fraude est considérée comme purement accessoire face à une logique commerciale.* »

Les pouvoirs publics semblent donc avoir durci les obligations des casinos depuis quelques années ce qui n'est pas contestable en soi ; cette tendance s'inscrit dans un mouvement international de fond de lutte contre le blanchiment ou l'évasion fiscale tout à fait salutaire.

Les rapporteurs souhaitent simplement s'assurer que l'on n'exige pas d'une profession des informations qu'elle n'est pas en état d'obtenir, même de bonne foi. Il conviendra, au moins dans un premier temps, d'avoir une lecture

compréhensive de ces obligations et ne pas exiger des casinos le même degré de complétude et de fiabilité des informations sur leurs relations d'affaires que celui qu'on est en droit d'attendre des banques.

Proposition n° 11 : adapter les informations attendues de l'application du régime de la relation d'affaires aux moyens dont disposent réellement les casinos.

III. COMBLER LES CARENCES DU TRAITEMENT DU JEU PROBLÉMATIQUE

Le périmètre de l'enquête de la Cour des comptes se limitait à l'évaluation de la politique de régulation à l'aune des quatre objectifs fixés par l'article 3 de la loi du 12 mai 2010, au premier rang desquels figurent la prévention du jeu excessif et pathologique et la protection des mineurs. La juridiction financière souligne à ce sujet, et les rapporteurs ne peuvent qu'abonder en son sens, que « *la lutte contre le jeu problématique reste lacunaire* », que « *l'interdiction du jeu aux mineurs n'est pas assurée* » et que « *le ministère de la santé est peu impliqué [dans la gouvernance]* ». Pour améliorer la situation, il importe avant tout de mieux identifier le phénomène et de favoriser la diffusion des bonnes pratiques.

L'annexe n° 1 au présent rapport détaille les différents profils des joueurs, définit le concept de jeu problématique et analyse les facteurs de risque.

A. MIEUX IDENTIFIER LE PHÉNOMÈNE

Autant la Cour des comptes a fourni un panorama détaillé des opérateurs de jeu, c'est-à-dire du secteur de la production, autant elle est restée discrète sur les consommateurs, autrement dit les joueurs. C'est à l'Observatoire des jeux qu'il revient de dresser leur portrait, ce qu'il vient de faire en publiant un atlas du jeu en France qui tend un miroir aux nombreux joueurs de ce pays. Il donne à voir une intensification des pratiques de jeu mais reste muet sur les conséquences sanitaires et sociales.

1. Une intensification de la pratique du jeu

Par rapport à l'année 2010, au cours de laquelle avait été menée la première enquête de santé publique consacrée au jeu, la pratique du jeu s'est répandue puisqu'elle a concerné 56,2 % des Français en 2014, soit 46 millions de joueurs occasionnels, contre 47,8 % quatre ans avant.

L'Observatoire des jeux

L'Observatoire des jeux a été créé par décret du 9 mars 2011. Composé de huit personnalités désignées pour cinq ans, il était un des éléments du Collège consultatif des jeux mis en place par la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Comme d'autres organismes, il a donc été victime de sa suppression⁽¹⁾, mais il vient de retrouver une existence officielle⁽²⁾. Il contribue à réaliser les objectifs de la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard fixés dans l'article premier de la loi, c'est-à-dire l'encadrement des jeux d'argent et de hasard « *au regard des enjeux d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et des mineurs* ». Sa mission consiste, par ses études et ses observations, à éclairer les décideurs publics, à leur permettre de prendre des décisions bien « informées », basées sur une approche empirique et sur des faits scientifiquement mesurés. Son action porte sur l'ensemble des jeux, en dur et en ligne. Parmi les huit personnalités qualifiées qui composent le collège, les grands producteurs de données que sont l'INSEE, Santé publique France et l'ARJEL sont représentés, de façon à accéder plus facilement à la matière première, vitale pour une instance sans grands moyens.

En effet, l'ODJ emploie deux personnes à temps plein, son secrétaire général et un statisticien, et dispose d'un budget de 80 000 euros environ. Son rattachement au ministère chargé du budget lui confère une autorité dont il manquerait sinon. C'est aussi la raison pour laquelle il bénéficie d'un droit de tirage auprès d'autres organismes mieux dotés, comme l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, sur lequel il a pu s'appuyer pour l'enquête nationale de 2014 sur les pratiques de jeu des Français. Une enquête nationale coûte 500 000 euros environ et ce chiffre explique l'intérêt stratégique d'associer les fournisseurs de données à ses travaux pour chercher à peser sur leurs propres programmes. Aussi l'Observatoire privilégie-t-il, dans son mode de fonctionnement, le travail en partenariat à l'échelon national et international (Québec notamment). À défaut, l'ODJ peut se contenter d'enquêtes web, moins onéreuses, de l'ordre de 50 000 euros, et financées sur budget propre, telle l'enquête lancée en 2016 sur les jeux en ligne par exemple. Se limiter à un support empêche une vision panoramique mais le développement du jeu en ligne est tel que le biais est acceptable.

L'intérêt des Français pour les jeux d'argent et de hasard a augmenté depuis le début des années 2000, même si une lente érosion a été observée entre 2011 et 2014, suivie d'une reprise en 2015. Les enjeux, de près de 45 milliards d'euros en 2014, restent en retrait par rapport aux 46,4 milliards de mises engagées en 2011.

Cet engouement, conséquence de l'enrichissement de l'offre de jeux, rendue plus accessible par la libéralisation du jeu en ligne et la diffusion très large des nouvelles technologies, se traduit par une augmentation, depuis 2000, de 83 % du chiffre d'affaires⁽³⁾. Logiquement, la part de leur budget loisirs que les

(1) Décret n° 2015-1469 du 13 novembre 2015 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif.

(2) Décret n° 2016-1488 du 3 novembre 2016 relatif à l'observatoire des jeux, à la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et à la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs.

(3) Soit une croissance annuelle moyenne de 4,2 %.

Français ont consacrée au jeu a augmenté, passant de 8,3 % en l'an 2000 à 10 % en 2015 alors même que la proportion de ce budget dans les dépenses totales a diminué (8,4 % contre 9,6 % en 2000).

Ce sont les jeux de tirage, le Loto ou Euro Millions, et les jeux de grattage qui remportent les suffrages de près de 40 % de la population pour les premiers et du tiers pour les seconds. L'écart est grand avec les autres formes de jeu, comme le montre le tableau ci-dessous, bien que les paris sportifs grimpent en flèche.

JEUX PRATIQUÉS PAR LES FRANÇAIS ÂGÉS DE 15 À 75 ANS

Année 2014

Type de jeu	Prévalence année (%)	Parmi les joueurs à ce j. tradition. % qui joue, en ligne
Jeux de tirage	39.9	97.2
Jeux de grattage	32.5	99.5
Paris hippiques	6.3	94.6
Paris sportifs	4.1	86.5
Poker	2.7	81.3
MAS	5.4	98.9
Autres jeux de casinos	2.0	99.4
Autres jeux de cartes	1.0	97.6
Ensemble	56.2	98.2
		7.3

MAS : machines à sous.

Source : *Enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard ODJ/INPES 2014*.

À l'échelle individuelle, on obtient, pour la France métropolitaine, une mise moyenne annuelle de 767 euros (soit une moyenne mensuelle par individu majeur de près de 64 euros). Avec 660,7 euros, les jeux en dur se taillent toujours la part du lion (86,1 %), mais les jeux en ligne, dominés par le poker (60,3 euros), gagnent régulièrement du terrain. Ainsi, 2 millions de Français ont utilisé Internet pour jouer en 2014. Ils se recrutent surtout chez les plus jeunes et les plus diplômés, et seulement un quart d'entre eux sont des utilisateurs exclusifs. Globalement, trois régions se caractérisent par une forte prévalence du jeu : l'Île-de-France, le sud-est de la côte méditerranéenne (même déduction faite des enjeux des machines à sous des casinos) et la Corse.

Ce sont les casinos qui drainent les mises moyennes les plus importantes. En revanche, ils n'arrivent, avec 40 euros, qu'au deuxième rang quand on considère la dépense nette dont le montant total est d'environ 180 euros, soit moins de la moitié de celle captée par la FDJ (85 euros).

MISES ET DÉPENSES NETTES DE JEU EN FRANCE MÉTROPOLITAINE

Année 2014

(En euros)

	Jeu traditionnel			Jeu en ligne			Total
	PMU	FDJ	Casinos	FDJ	Paris sportifs	Paris hippiques	
Mises	140,8	244,4	275,5	7,2	20,2	18,6	60,3
Dépenses nettes	34,8	85,1	40,5	3,5	3,6	3,8	9,2

FDJ jeu traditionnel : jeux de loterie et paris sportifs.

FDJ en ligne : activité de loterie exclusivement, les paris sportifs sont comptabilisés dans la colonne *ad hoc*.

Casinos : les mises ont été obtenues par application d'un TRJ théorique à partir des données du bilan statistique du SCCJ.

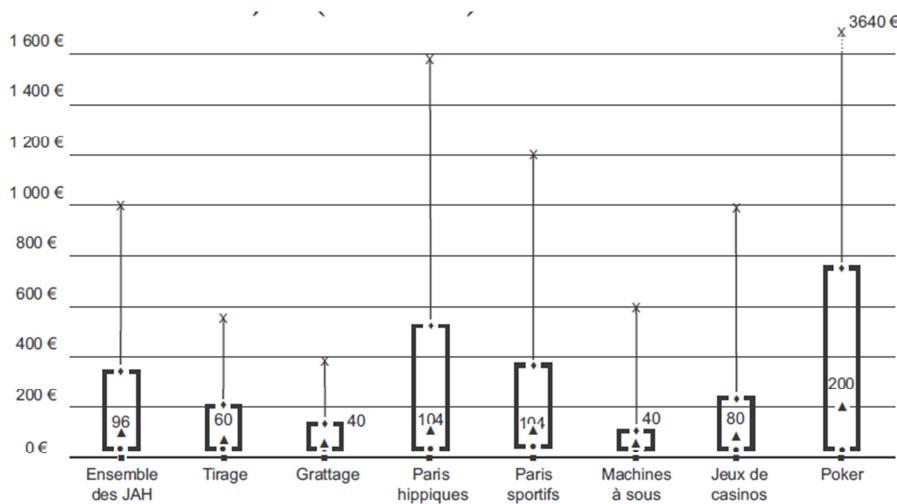
PMU en ligne : ses chiffres sont consolidés avec ceux des autres opérateurs.

Source : *Atlas des jeux (INPES/ODJ)*.

Selon l'enquête de 2014, un peu plus de la moitié des joueurs dépense moins de 100 euros par an, et un sur dix plus de 1 000 euros. Les plus dépensiers sont les joueurs de poker, suivis des joueurs de loterie et de machines à sous, bien que ces derniers se livrent plus occasionnellement à leur passe-temps. Le schéma ci-dessous met en évidence les différences de comportement entre les joueurs les plus extrêmes.

MONTANT DES DÉPENSES ANNUELLES PAR TYPE DE JEU

(En euros)



Clé de lecture: cette figure représente visuellement la dispersion d'une variable: pour chaque jeu, plus les étendues sont grandes, moins les comportements sont homogènes. Pour les jeux de tirage, la moitié des joueurs dépensent 60 euros ou moins dans l'année, 90 % 520 euros ou moins (10 % dépensent plus de 520 euros). La moitié des joueurs dépensent entre 20 et 210 euros dans l'année.

■ Minimum ; • Quartile 1 ; ▲ Médiane ; * Quartile 3 ; X Maximum

Source : *Enquête annuelle sur les jeux d'argent et de hasard ODJ/INPES 2014*.

La première enquête menée en France sur le jeu problématique a été réalisée à l'occasion de l'ouverture des jeux en ligne. Elle a été conduite par

l’Institut national de prévention et d’éducation pour la santé (INPES) dans le cadre du Baromètre santé 2010, et publiée dans la revue ⁽¹⁾ de l’Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT). Opérant un filtrage de manière à n’interroger que les joueurs « actifs » ⁽²⁾, elle rapportait qu’un Français sur deux (48 % des 18-75 ans) tentait sa chance au jeu au moins occasionnellement ; qu’un sur cinq jouait au moins une fois par semaine en moyenne et qu’un sur dix dépensait plus de 500 euros au jeu dans l’année. Parmi ces 25 millions de joueurs, 600 000 étaient concernés par l’addiction, avec une prévalence totale de 1,3 % pour le jeu dit « problématique », en distinguant les joueurs à risque modéré (0,9 %) et les joueurs excessifs (0,4 %). Ce taux place la France loin derrière les États-Unis ou l’Australie (autour de 5 %) et légèrement derrière l’Italie, le Canada, la Belgique et la Grande-Bretagne (aux alentours de 2 %).

PRÉVALENCE DU JEU PROBLÉMATIQUE PAR PAYS

	Joueurs* problématiques	Dont joueurs pathologiques**	Année	Effectif	Outil	Référence
États-Unis	5,5	1,9	2000	2 638	SOGS	WELTE, 2001
Australie	4,9	2,1	1999	10 600	SOGS	Australian Gov., 1999
Italie	2,2	0,3	2007	7 234	ICJE	À paraître
Canada	2	0,5	2002	34 770	ICJE	COX, 2005
Suède	2	0,6	1998	7 139	SOGS	RÖNNBERG, 1999
Belgique	2	0,4	2005	3 002	DSM-IV	DRUINE, 2009
Grande-Bretagne	1,9	0,5	2007	9 003	ICJE	WARDLE, 2007
Québec	1,9	0,6	2009	11 888	ICJE	KAIROUZ, 2011
France	1,3	0,4	2010	25 034	ICJE	INPES/OFDT, 2010
Suisse	1,3	0,5	2005	2 803	SOGS	BONDOLFI, 2008
Nouvelle-Zélande	1,3	0,5	1999	6 452	SOGS	ABBOT, 2000
Pays-Bas	0,9	0,3	2004	5 460	SOGS	GOUDRIAAN, 2009
Allemagne	0,6	0,2	2007	7 980	SOGS	MEYER, 2009
Norvège	0,6	0,2	2002	5 235	SOGS	JONSSON, 2006

*Jeu problématique : DSM = 3 et + SOGS = 3 et + ICJE = 3 et +

**Jeu pathologique : DSM = 5 et + SOGS = 5 et + ICJE = 8 et +

Source : MILDECA.

Par rapport aux résultats de 2010, l’enquête de 2014, menée sur une base quelque peu différente ⁽³⁾, mais qui a été aménagée à des fins de comparaison, souligne la stabilité du noyau dur des joueurs excessifs qui se maintient à 0,5 % de la population, mais la très forte augmentation de la proportion de joueurs à risque modéré, multipliée par 2,5 puisqu’elle est passée de 0,9 % à 2,2 %. En valeur absolue, la France compte 200 000 joueurs excessifs et 1 million de joueurs à risque.

(1) *Tendances n° 77, septembre 2011.*

(2) *Personnes ayant joué au moins une fois par semaine au cours des douze derniers mois, ou ayant engagé des sommes supérieures ou égales à 500 euros.*

(3) *L’enquête a porté sur les personnes de plus de quinze ans au lieu de dix-huit, et la notion de « joueur actif » a été abordée différemment ; par ailleurs, l’échantillon compte 15 635 individus au lieu de 25 034.*

Autre évolution constatée, qui mérite attention, la fréquence de jeu s'est intensifiée au cours des quatre dernières années, si bien que l'augmentation du nombre de joueurs tient avant tout à l'augmentation des joueurs réguliers (31,5 % des joueurs ont joué au moins une fois par semaine au lieu de 22,4 %). Parallèlement, les dépenses suivent une tendance analogue puisque la proportion de joueurs dépensant moins de 500 euros recule de 90,1 % à 80,9 % tandis que la part de ceux qui ont consacré plus de 1 500 euros au jeu est désormais de 7,2 % au lieu de 1,8 %.

2. Des conséquences du jeu problématique mal connues

Les pouvoirs publics ne peuvent se désintéresser du sort des individus qui basculent dans le jeu problématique tant les conséquences peuvent être néfastes pour eux-mêmes et pour leur entourage.

Parallèlement au calcul du taux de prévalence du jeu addictif, qu'il conviendrait de mesurer par jeu et par canal de distribution, une démarche complémentaire consiste à évaluer le coût social du jeu pathologique. Exercice délicat, critiquable par construction car il repose sur des conventions, il est néanmoins nécessaire de rapprocher des performances économiques des opérateurs de jeu et des emplois qu'ils fournissent les dépenses de santé engagées pour traiter les troubles liés au jeu excessif (coût direct), la diminution des performances au travail des joueurs excessifs ou de leur entourage (coût indirect), enfin la perte de qualité de vie du joueur et de ses proches (coût humain).

L'ODJ avait lancé un appel à projets pour évaluer le coût social du jeu en France, et conclu un accord avec l'université d'Aix-Marseille. Pourtant, la recherche menée n'a pas abouti sur des chiffres satisfaisants, faute de données disponibles suffisantes. En effet, ce type d'évaluation repose sur une approche coût/bénéfice.

Les bénéfices agrègent le surplus du consommateur et le surplus du producteur ainsi que le surcroît de recettes fiscales. Le surplus du consommateur, c'est-à-dire la satisfaction supplémentaire procurée par la pratique des jeux, est mesuré par la différence entre le prix que le consommateur serait prêt à payer (disposition marginale à payer) et le prix qu'il paie effectivement ; le surplus du producteur par la différence entre le prix effectif de vente et le prix auquel le producteur serait prêt à le vendre (disposition à vendre). Quant au différentiel de recettes fiscales, il est positif puisque, l'industrie du jeu étant fortement taxée, la réallocation des moyens de production se traduirait par de moindres rentrées fiscales.

Les coûts sanitaires et sociaux englobent l'ensemble des dommages que s'infligent les consommateurs, convertis en unité monétaire. La seule source française disponible était le Baromètre santé de l'INPES (2009/2010, avant donc la libéralisation des jeux en ligne) pour estimer le sur-risque auquel s'exposent les joueurs problématiques : chômage, divorce, qualité de vie diminuée. Sur les

600 000 joueurs problématiques de l'époque, 6,56 %, soit 39 342 auraient été au chômage à cause du jeu, ce qui aurait représenté un coût de 2,6 milliards d'euros. Ce chiffre constituait la fourchette haute, la fourchette basse étant de 0 car la causalité entre jeu et chômage n'est pas démontrée. Par ailleurs, il est avéré que les joueurs problématiques sont en moins bonne santé que la moyenne, mais les auteurs de l'étude ont préféré, par précaution devant la difficulté de l'exercice, ne pas convertir les pertes de santé en termes monétaires. D'autres données manquaient, qui auraient sans doute fait l'objet de réticences comparables, sur les suicides, le surendettement et la criminalité des joueurs, voire de celle dont sont victimes les vendeurs de jeux. S'agissant des coûts pour les finances publiques, aucune mesure de prévention n'était financée sur fonds publics avant 2010.

L'évaluation de l'impact socio-économique s'est donc heurtée au manque de disponibilité des données concernant les coûts dans de nombreux domaines (coûts de perte de qualité de vie, coûts de régulation, coûts médicaux, coûts liés à la criminalité, aux procédures de surendettement et aux suicides), au contraire des bénéfices, plus faciles à quantifier. Il est donc important de prévoir une telle étude, et de prendre les mesures pour la rendre possible dans toutes ses dimensions.

Jeu pathologique et surendettement

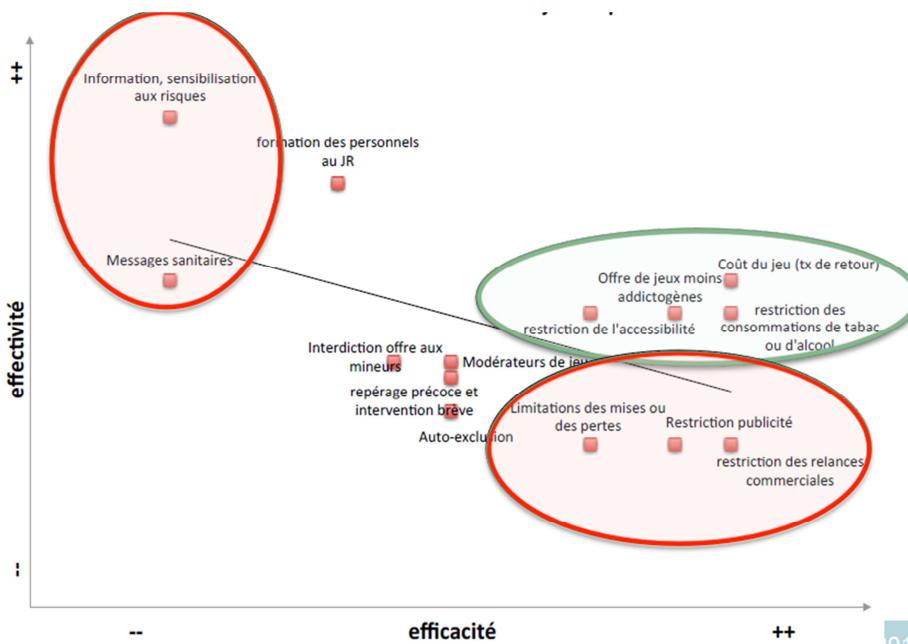
Une enquête menée auprès des joueurs problématique a révélé que près de 80 % d'entre eux étaient surendettés, à hauteur de 25 000 euros. Le jeu compulsif peut provoquer le rejet d'une demande de plan de surendettement, dont le dépôt entraîne automatiquement une inscription dans le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), puisque le demandeur doit être considéré comme de bonne foi. Or, sans qu'il s'agisse d'une règle, il est arrivé que des créanciers se soient prévalués du comportement de joueur pathologique du débiteur pour refuser la renégociation des dettes. Comme la condition pour présenter un dossier de surendettement est l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles passées et présentes, il n'est pas nécessaire de motiver les raisons d'une situation financière très dégradée. Dès lors, un joueur pathologique aura tout intérêt à garder le silence sur son addiction, de crainte d'être débouté par la commission. Aussi rationnelle qu'elle soit, une telle attitude conduit à sous-estimer les conséquences du jeu pathologique, voire à les rendre invisibles si, par exemple, à titre d'expédient, le joueur a souscrit des crédits à la consommation (*crédits revolving*) pour couvrir ses découverts bancaires. En Belgique, les noms des surendettés figurent d'office dans la banque EPIS (*Excluded Person Information System*) que doivent consulter les opérateurs de jeu. En France, un joueur pathologique doit prendre lui-même l'initiative de se faire inscrire sur le fichier des interdits de jeu, dont il ne connaît pas forcément l'existence.

Proposition n° 12 : mettre en place une étude scientifique sur le coût social du jeu problématique intégrant les coûts actuellement non quantifiés.

B. DIFFUSER LES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE JEU RESPONSABLE

La responsabilité de l'action contre le jeu problématique repose à la fois sur le joueur, l'opérateur de jeu et l'État. Lors de son audition, le secrétaire général de l'Observatoire des jeux a jugé que les pouvoirs publics ne restaient pas les bras croisés devant le jeu pathologique mais que leur action ne portait pas sur les bons leviers. Par exemple, les messages d'information et la sensibilisation aux risques ont un degré élevé d'effectivité car ils sont bien délivrés comme les textes le prévoient. Néanmoins, ils ne sont pas très efficaces car ils ne dissuadent pas les joueurs problématiques de continuer à jouer, ni les mineurs de commencer.

EFFECTIVITÉ ET EFFICACITÉ DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE JEU EXCESSIF



Source : Observatoire des jeux.

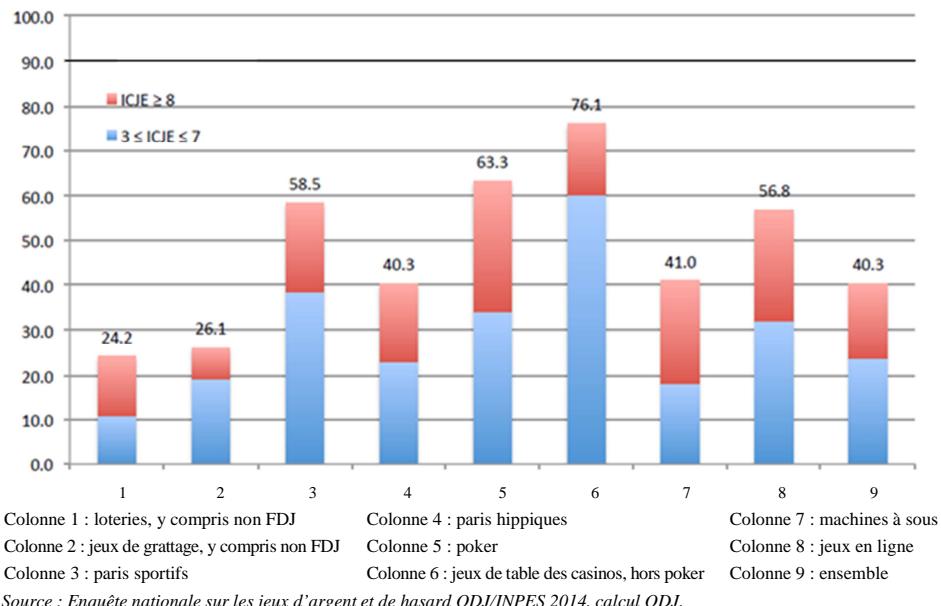
C'est à l'aune de ce graphique que doit être appréciée la politique de prévention du jeu problématique. Au-delà, le législateur et les administrations ont à s'interroger sur les paradoxes qui caractérisent la politique de jeu responsable.

Le premier paradoxe réside dans le fait de confier la lutte contre le jeu problématique aux opérateurs eux-mêmes, l'État assurant surtout le volet curatif, ce qui aboutit à ce que « *celui qui a intérêt à ce qu'on l'on joue plus doit simultanément établir un dispositif pour que l'on joue moins* »⁽¹⁾. Une telle

(1) Elisabeth Fortis, « L'addiction aux jeux d'argent », in *Les addictions, Archives de politique criminelle*, n° 31, 2009, p. 91, cité par Christophe Alonso, « Politiques publiques et addiction aux jeux d'argent », in *État et jeux d'argent : les jeux sont-ils faits ? sous la direction de J.B. Vila*, 2014.

organisation fait peser sur les opérateurs une obligation de moyen, plus que de résultat, comme le relève Christophe Alonso⁽¹⁾. Le tableau ci-dessous, qui évalue la part du chiffre d'affaires des opérateurs de jeu réalisé grâce aux joueurs problématiques, souligne le paradoxe.

PART DU CHIFFRE D'AFFAIRES ATTRIBUABLE AUX JOUEURS PROBLÉMATIQUES
PAR TYPE DE JEU, EN FRANCE, EN 2014



Source : *Enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard ODJ/INPES 2014, calcul ODJ.*

Le second paradoxe résulte d'une approche sociologique de fond, qui entend, non sans raison (on ne fait pas le bonheur des gens malgré eux, ni ne soigne un patient contre son gré), faire de l'individu l'acteur de sa vie. Dès lors, tout problème social, en l'occurrence le jeu, n'est plus envisagé, au nom de l'auto-contrôle et de l'auto-limitation, que comme une pathologie individuelle. « *L'État donne, en définitive, une image neutre, ni incitative, ni protectrice, qui met l'individu face à ses responsabilités et, par là-même, semble se dédouaner des siennes* »⁽²⁾.

Troisième paradoxe : la liberté garantie à chaque individu se traduit dans les faits par une juxtaposition de règles et de normes, qu'il détermine lui-même, certes, mais qu'il a obligation de fixer et dont la gestion suppose sa surveillance accrue. Dans cette entreprise, l'administration et les instances de conseil et de régulation qu'elle sollicite, avides de données à analyser afin d'éclairer la décision publique et soucieuses de conforter leur objet social, trouvent l'appui des opérateurs de jeu, conscients de tout l'intérêt qu'il y a à connaître intimement

(1) Christophe Alonso, *op. cit.*

(2) Christophe Alonso, *op. cit.*

chacun de leurs clients, sans jamais rencontrer de véritables limites. En outre, l'importance des recettes que l'État tire de l'exploitation des jeux ne le met pas à l'abri des conflits d'intérêts, surtout que l'évaluation du coût social du jeu est un exercice très délicat, qui ne vaut que s'il se répète dans le temps. La politique publique de régulation des jeux gagnerait donc, selon l'Observatoire des jeux, à être plus restrictive, s'agissant de la publicité et des offres commerciales (bonus en général et messages de relance auprès de la clientèle à risque), à négocier avec les opérateurs des engagements de résultat, et à donner toute sa place aux instances en contact avec les victimes du jeu pathologique, qu'il s'agisse des associations ou des médecins.

1. La prévention

a. *L'interdiction du jeu aux mineurs et les actions auprès des jeunes*

Alors que la protection des mineurs est le premier objectif cité par la loi du 12 mai 2010, l'enquête ODJ/INPES appelle l'attention sur la pratique, somme toute assez courante, du jeu chez les mineurs⁽¹⁾ puisque près d'un mineur interrogé sur trois (32,3 %) déclare avoir joué au cours de l'année écoulée. Sans surprise, les jeunes s'adonnent au jeu essentiellement dans le réseau physique, le jeu en ligne étant le fait de 6,5 % d'entre eux, soit une proportion comparable à celle des majeurs (7,2 %). De plus, parmi les personnes de plus de dix-huit ans, une sur quatre déclare avoir fait l'expérience du jeu avant sa majorité. L'interdiction, inscrite dans l'article 5 de la loi de 2010, n'est donc pas respectée.

S'agissant du jeu en ligne, le compte joueur n'est activé qu'après que le titulaire a fourni la preuve de son identité (et les coordonnées d'un compte bancaire), et l'opérateur est tenu de la vérifier à chacune des connexions du joueur sur son site. Dès lors, la pratique des jeux en ligne par les mineurs se fait vraisemblablement sous l'identité d'un tiers et la supercherie est donc difficile à déceler.

● *Les opérateurs historiques*

Pourtant, les opérateurs historiques n'ont pas ménagé leurs efforts pour déployer à plus grande échelle les messages d'interdiction. À la Française des jeux, l'autocollant « interdit aux moins de 18 ans » a été agrandi (quatre fois), un pictogramme a progressivement été intégré aux publicités diffusées, dans les lieux de vente, sur le web et dans les médias. Deux affiches de prévention du jeu des mineurs, co-construites avec l'aide d'associations familiales et spécialisées sur la protection de l'enfance, sont présentes depuis l'été 2013 dans chaque point de vente et sont en cours de renouvellement. Lors de la dernière Coupe du monde de football (2014), la FDJ a produit un premier spot de prévention sur le jeu des mineurs, qu'elle a diffusé sur les chaînes de télévision et sur le net (Youtube) après l'avoir testé, juste avant le début de l'Euro 2016.

(1) 665 mineurs âgés de plus de 15 ans ont été interrogés.

Le PMU a également revu la signalétique du message d’interdiction du jeu aux mineurs, qui apparaît désormais sur l’application pour téléphone portable ; il en a fait une priorité de ses axes de communication, avec une certaine efficacité puisque c’est la campagne la mieux connue auprès des parieurs. Il faut tout de même garder en mémoire que les paris hippiques attirent peu la jeunesse, et que le problème concerne surtout sa rivale.

L’asymétrie de la réglementation, plus rigoureuse à l’égard des opérateurs en ligne, ouvre une brèche dans la muraille qui doit protéger les mineurs du jeu. N’ayant pas les mêmes obligations vis-à-vis de leurs clients, les détaillants sont susceptibles d’être trompés plus facilement car l’appréciation de l’âge est un exercice assez subjectif. Cette situation est d’autant plus regrettable que la précocité de l’expérience de jeu est un facteur de risque.

Un tel constat constitue un argument supplémentaire pour introduire le contrôle des pièces d’identité dans la totalité des points de vente. La Commission des jeux de hasard de Belgique s’est d’ailleurs fixé comme priorité d’équiper les appareils de bingo installés dans les cafés de lecteurs de cartes d’identité de façon à vérifier l’âge des joueurs.

● *Les autorités sanitaires et l’éducation nationale*

Le thème des jeux de hasard et d’argent a été intégré au plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017, dans ses volets traitant de la prévention, du repérage et de l’orientation, de la prise en charge, de la recherche, ou encore de l’observation et de la surveillance.

Pour convaincre la jeunesse des risques du jeu, il convient donc d’intervenir en amont, en particulier en milieu scolaire. Il constitue d’ailleurs un des publics prioritaires des actions de prévention actuellement menées dans le cadre de collaborations entre autorités sanitaires, responsables scolaires et collectivités locales, et qui concernent tous les types d’addiction. C’est l’occasion d’informer l’auditoire des addictions sans substance, notamment des risques d’Internet, des réseaux sociaux et des jeux vidéo. Comme les thérapeutes envisagent désormais l’addiction comme un processus, indépendamment de son objet, les programmes de prévention en milieu scolaire, fondés sur l’acquisition de compétences psycho-sociales et destinées à prévenir les comportements à risque (violence, substances licites et illicites), luttent également contre le jeu excessif.

Programmes et expérimentations en milieu scolaire

- Programme spécifique sur le jeu : un pôle d'innovation et d'expérimentation sur le jeu excessif a été créé par une association, la Société d'entraide et d'action psychologique (SEDAP) à Dijon, qui gère un centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) ambulatoire et résidentiel, et un centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD). Ce pôle a lancé en septembre 2014 une action-recherche autour d'un outil de prévention à destination des mineurs. Adaptée d'un programme canadien dénommé « Bien Joué », elle s'étale sur deux ans et s'adresse à des lycéens de première. Il s'agit de conforter les compétences personnelles et les habiletés sociales tout en faisant mieux comprendre les risques associés à la pratique des jeux. Le financement de cette recherche action est assuré par la Française des jeux et l'évaluation de ce programme est confiée à un chef de projet de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA).
- Programmes généralistes contre les drogues, les conduites addictives, et les comportements à risque : la MILDECA a développé une politique d'expérimentation inspirée notamment de modèles étrangers ayant fait la preuve de leur efficacité, pour faire évoluer les pratiques professionnelles et décloisonner le fonctionnement des institutions. Si l'évaluation d'un programme est positive, il sera proposé à d'autres instances.

b. Le fichier des interdits de jeu

La gestion du fichier des interdits de jeu a été confiée au ministère de l'intérieur au titre de l'ordre public. Il est prévu dans l'article R. 321-28 du code de la sécurité intérieure qui prévoit d'y inscrire des personnes qui ont volontairement sollicité cette mesure, des personnes protégées à la demande de la personne responsable, des personnes condamnées à une telle peine en vertu de l'article R. 50 du code pénal ou des personnes susceptibles de porter atteinte à l'ordre ou au déroulement des jeux.

Tenu sous forme de tableau Excel, son informatisation est en cours et devrait aboutir avant la fin de l'année 2017 de façon à permettre sa mise à jour et sa transmission sur une base quotidienne. À l'heure actuelle, le fichier est actualisé au fur et à mesure, mais il n'est transmis que tous les mois aux casinos et aux opérateurs en ligne. Il compte environ 38 000 individus, dont la quasi-totalité sont inscrits à leur demande. Dans ce cas, la DLPAJ fait procéder par un représentant local du SCCJ à un entretien individuel pour vérifier l'authenticité du consentement. En effet, l'interdiction est prononcée pour une durée minimale de trois ans, et une telle mesure n'a de sens que si l'intéressé ne peut pas revenir sur sa décision trop rapidement. De plus, il doit solliciter sa radiation puisque l'interdiction est renouvelable par tacite reconduction. Sous sa nouvelle forme, il pourrait être accessible des points de vente physiques. En revanche, la DLPAJ est très sceptique quant à l'intérêt pour l'État d'un fichier national des joueurs qui sous-tend le principe de la carte joueur, surtout après le tollé suscité par le fichier des titres électroniques sécurisés. Des addictologues considèrent que la tenue du

fichier des interdits de jeu par le ministère de l'intérieur est plus de nature à effrayer, voire dissuader, que s'il était géré par le ministère de la santé.

Les interdictions autres que volontaires sont des mesures de police administrative, prononcées par la DLPAJ, après que les personnes se sont rendues coupables de troubles causés dans les salles de jeu, qu'il s'agisse d'esclandres ou de tentatives de tricherie. La décision peut être contestée devant le tribunal administratif de Paris. Le juge peut prononcer également une peine complémentaire d'interdiction. Les manquements les plus graves sont passibles d'une interdiction de cinq ans. Environ 500 personnes par an font l'objet de ce type de sanction.

Dès qu'ils ont connaissance de l'information, les opérateurs de jeu en ligne sont tenus de clôturer le compte d'un joueur interdit aux termes de l'article 7 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne. Ils ont l'obligation de procéder à des vérifications tous les huit jours au moins depuis le décret n° 2015-620 du 5 juin 2015, au lieu de tous les mois précédemment.

Le site du ministère de l'intérieur précise que l'interdiction n'est valable que dans les casinos et sur les sites de jeux en ligne, mais que la personne concernée « *peut cependant faire des paris hippiques et sportifs sur les hippodromes ou dans les commerces agréés, et participer aux lotos et loteries* ». »

Il convient de saisir l'occasion de l'informatisation du fichier des interdits de jeux pour généraliser son utilisation dans tous les points de vente.

Proposition n° 13 : étendre la consultation du fichier des interdits de jeu au réseau des points de vente physique du PMU et de la Française des jeux.

La Belgique a mis en place un système original. L'institution belge de contrôle et de réglementation des jeux de hasard, la Commission des jeux de hasard (CJH), rattachée au ministre fédéral de la justice, dispose depuis 2004 d'un moyen efficace pour renforcer son dispositif de lutte et de contrôle des dérives liées au jeu : le système EPIS (*Excluded Persons Information System*). EPIS est une base de données informatisée mise à la disposition de tous les opérateurs des jeux de hasard en ligne ou en dur. Elle contient des informations précises relatives à plus de 50 000 citoyens belges : ceux qui sont interdits de jeu légalement (hommes de loi) et ceux qui sont exclus du jeu suite à des sanctions pénales ou pour surendettement. Une inscription peut être prononcée par la CJH à la demande de l'entourage d'un joueur excessif. Lorsqu'un joueur se présente pour jouer, la salle de jeux a l'obligation de vérifier qu'il est autorisé à le faire. Si EPIS donne un signal vert, le client est autorisé à jouer ; par contre, si le signal est rouge, il doit automatiquement être interdit de jeu.

c. Les messages de mise en garde

L'article 26 de la loi du 12 mai 2010 prévoit que chaque opérateur « *informe les joueurs des risques liés au jeu excessif ou pathologique par le biais d'un message de mise en garde, ainsi que des procédures d'inscription sur les fichiers des interdits de jeu tenus par les services du ministère de l'intérieur.* ». Les autorités compétentes conviennent unanimement que des aménagements sont nécessaires.

En particulier, la MILDECA, le ministère des affaires sociales et de la santé, l'Agence nationale de santé publique et l'ARJEL ont développé une action visant à réfléchir aux moyens et aux conditions d'adaptation des modalités d'affichage des messages de mise en garde aux nouveaux supports informatiques (*smartphones*, montres connectées, tablettes multimédia, télévision...) sur lesquels se développe l'offre de jeux et de paris en ligne ainsi qu'à leur format. Il s'agit d'adapter le contenu et les modalités d'affichage définis dans un arrêté du 8 juin 2010 du ministre de la santé, car l'expérience montre que les numéros de téléphone et l'adresse des sites d'aide aux joueurs, diffusés dans les messages de prévention, sont très souvent confondus avec ceux de l'opérateur de jeu. Ainsi, les joueurs sollicitent le dispositif Joueurs info service en pensant s'adresser aux services techniques des sites sur lesquels ils jouent. Les messages de prévention doivent être plus clairs.

2. Le jeu responsable et la réduction des risques

a. Les initiatives développées par les opérateurs historiques

La FDJ et le PMU ont adopté des démarches comparables, et la FDJ se distingue sur la conception des jeux.

Les deux opérateurs ont engagé des actions de sensibilisation au jeu responsable dans leur réseau de revendeurs. La FDJ a fait évoluer le programme de formation des détaillants, en ouvrant une rubrique permanente consacrée au jeu responsable dans le magazine du réseau *Profession Jeux*. Du côté du PMU, 13 000 brochures conseil, reprenant la charte du jeu responsable, ont été diffusées auprès des détaillants en 2015. Le magazine professionnel *Cheval rouge*, qui leur est destiné, a été le vecteur d'une campagne intitulée « Alcool et jeu ne font pas bon ménage ». Une formation est prévue pour tous les titulaires de point de vente qui inclut un volet consacré au jeu responsable. Dans ce cadre, quatre priorités ont été retenues : l'interdiction aux mineurs, l'interdiction du jeu à crédit, le risque que présente la consommation d'alcool pour le joueur et la prévention du jeu impulsif. Le support Internet permet également de dispenser des formations en ligne, disponibles depuis 2015. En 2016, le thème aura été « Jouer à tout prix n'est pas un bon pari ».

La FDJ a institué en 2013 un dispositif d'incitation financière, le « Bonus Jeu Responsable », de 0,2 point destiné à récompenser les détaillants qui satisfont

à des critères de jeu responsable prédéfinis. En outre, les équipes « conformité » de la FDJ sont suffisamment étoffées pour assurer des formations et des contrôles inopinés sur place. Ainsi, la FDJ a lancé une expérimentation de réduction des risques dans son réseau physique de distribution, pour venir en aide à des détaillants confrontés à des joueurs perçus comme problématiques ou excessifs.

Envers leurs clients, les deux opérateurs ont entrepris des actions de sensibilisation sous la forme, bien sûr, de brochures mises à disposition en libre-service dans les points de vente. La FDJ en a diffusé une permettant au lecteur de s'évaluer. En ligne, une rubrique supplémentaire a été ouverte pour permettre au joueur de mieux comprendre son comportement et de pratiquer un jeu responsable.

Le PMU a adopté le principe d'un plan d'action annuel ajusté en fonction des résultats obtenus par les campagnes précédentes. Les actions se déploient en direction des joueurs, des détaillants et du personnel du PMU, dans les médias et dans les points de vente. Si la notoriété du plan reste assez faible, environ la moitié des parieurs hippiques en ont eu connaissance. Le message le plus connu concerne l'interdiction de jeu aux mineurs, sur lequel l'accent avait été mis. Les conseils pratiques consignés dans la brochure « Jouons responsable ! » ont été soumis à SOS Joueurs et au Centre de référence sur le jeu excessif (CRJE) du CHU de Nantes. Des messages de prévention ont été introduits sur les écrans tactiles et avant la diffusion des courses sur la chaîne Equidia.

Dans le même dessein, la FDJ a déployé en 2009 un outil de contrôle et de suivi sur Internet livrant au joueur une analyse de ses pratiques de jeu selon une typologie très simple, ainsi que le niveau de risque associé. Service optionnel et limité aux jeux de loterie à l'origine, Playscan™ a été étendu à toutes les gammes de jeux et paris, puis rendu obligatoire en 2012 pour tous les joueurs en ligne de la FDJ. Une version plus sophistiquée a été mise en service en juillet 2015 : les messages de sensibilisation adressés aux joueurs sont personnalisés en fonction d'un diagnostic plus précis établi par Playscan. À chaque profil de risque (récréatif, à risque, excessif) est associée une communication adaptée. Les joueurs à risque sont invités à la modération et les joueurs excessifs à un meilleur contrôle de leurs pratiques de jeu. Ces derniers ne reçoivent plus de sollicitation commerciale.

Dans le but d'aller vers ses clients, la FDJ apporte son soutien à une initiative originale : les maraudes en points de vente (Dijon, Montpellier, Toulon, Bordeaux). Le programme a été lancé en mars 2016 pour une durée de huit mois. Des binômes de jeunes en service civique repèrent les joueurs excessifs dans les points de vente et interviennent auprès d'eux dans une optique de réduction des risques.

En amont du processus de commercialisation des jeux, la FDJ a mis au point une matrice de prévention des risques, SERENIGAME, qui évalue dix-sept critères (attractivité des gains, fréquence des gains, illusion de contrôle, etc.).

Depuis 2012, cet outil aide les équipes marketing à évaluer, dès la conception d'un jeu, le risque potentiel, à l'expliquer et, le cas échéant, à l'atténuer.

En outre, la FDJ a initié fin 2014 avec IBM un projet visant à exploiter les technologies du *Big Data* au service de la prévention du jeu problématique et de la fraude et du blanchiment. Plusieurs expérimentations, s'appuyant sur des données historiques, ont ainsi été conduites en 2015. Des résultats positifs ont été obtenus dans ce domaine (gains de temps potentiels dans la consolidation des informations et la qualification de dossiers « suspects » par l'automatisation des croisements de gros volume de données hétérogènes) et dans celui du jeu problématique (possibilité de détection anticipée des cas potentiellement à risque grâce à des scores prédictifs et un meilleur ciblage des actions de prévention et de traitement des risques).

b. Les modérateurs de jeu

Au moment de l'ouverture de son compte joueur, l'opérateur réclame à son client un justificatif d'identité et « *demande au joueur d'encadrer sa capacité de jeu par la fixation de limites d'approvisionnement de son compte et d'engagement des mises* » selon les termes de l'article 16 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne. Ces plafonds, appelés modérateurs de jeu, s'appliquent aux montants cumulés sur sept jours. Le décret prévoit que le titulaire d'un compte ne peut pas jouer avant d'en avoir déterminé le montant. Il peut cependant les modifier à tout moment. Le relèvement ne devient effectif qu'après un délai de deux jours francs ; en revanche, un abaissement est d'application immédiate.

Pour les clients qui utilisent une carte dédiée, des plafonds et des modérateurs de jeu ont également été introduits par la FDJ. Depuis novembre 2016, elle propose un nouveau cadre, fondé sur des modérateurs individuels. Le joueur peut librement mais obligatoirement fixer un plafond hebdomadaire, valable pour tous les jeux, avec une limite hebdomadaire unique abaissée à 1 800 euros, au lieu de 2 500 euros. De plus, un modérateur temporel global a été instauré, qui prend en compte le temps de session du joueur.

Lors du colloque sur la régulation et l'addiction, organisé en novembre 2016 par l'ARJEL, une étude menée par le régulateur sur les modérateurs de jeu⁽¹⁾ conclut qu'ils ne sont pas très bien maîtrisés par les joueurs. Comme ceux-ci doivent en avoir fixé le montant avant de jouer, ils ont tendance à les placer à un niveau élevé, ce qui en réduit l'intérêt. Ainsi, les limites de mise ont été atteintes à au moins deux reprises par 1,6 % des joueurs seulement. Lors de ce colloque, le secrétaire général de l'Observatoire des jeux a suggéré d'expérimenter des plafonds de perte.

(1) Étude menée sur une période de douze mois sur l'ensemble des comptes actifs des opérateurs, pour tous types de jeu.

À tout moment, un joueur peut s'auto-exclure du jeu. L'exclusion peut être temporaire (avec un minimum de sept jours) ou définitive. De sa propre initiative, le cercle Clichy-Montmartre envisage de développer une application permettant à ses clients de s'interdire eux-mêmes, sur place. Dans de tels cas de figure, la mesure ne vaut que pour un seul site.

c. La recherche au service de la réduction des risques

La réduction des risques est apparue dans le sillage du VIH. Elle consiste en une approche plus pragmatique et plus empathique des patients, qui ne sont plus considérés seulement comme des « malades ». Elle reconnaît l'abstinence comme un objectif, mais compose avec la réalité en proposant des solutions medianes qui réduisent les dommages. Depuis 2010, à travers des études spécifiques ou l'exploitation d'enquêtes plus larges, l'OFDT a contribué à enrichir les connaissances sur les usagers, les usages et les réponses publiques en matière de jeux d'argent et de hasard et d'écrans.

L'étude EDEIN – Étude de dépistage des comportements excessifs de jeu sur internet – est portée par l'Institut fédératif des addictions comportementales (IFAC) qui dépend du CHU de Nantes, avec un financement de la MILDECA. Depuis la légalisation des jeux en ligne, les opérateurs français de jeux en ligne ont, on l'a vu, obligation de mettre en place des actions de jeu responsable, afin de prévenir les pratiques de jeu excessives. Toutefois, aucun dépistage des comportements à risque n'est prévu. Cette étude se propose de créer un modèle de dépistage des pratiques de jeu excessives à partir de l'observation des comportements de jeu sur les sites français de jeux en ligne, couplée à une validation clinique. Ce modèle permettrait de mener des actions préventives le plus précolement possible auprès des joueurs les plus vulnérables, et de façon adaptée selon le type de jeu concerné. Les premiers résultats ont été présentés lors du colloque de l'ARJEL sur le jeu excessif. Ils sont prometteurs concernant les joueurs excessifs, moins pour les joueurs à risque. Les travaux exploratoires ont permis d'identifier les critères pertinents, et de montrer la pertinence du « pistage » des joueurs en vue de repérer les dynamiques à l'œuvre pour mieux anticiper.

3. La prise en charge des joueurs problématiques

- *Les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) – référents jeu et les consultations jeunes consommateurs (CJC)*

Les CSAPA ont été créés par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, mais ils ont vu le jour en 2008, une fois leur financement prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Ils s'adressent aussi bien à ceux qui ont des problèmes de consommation de substances psycho-actives qu'à ceux souffrant d'addiction sans substance, en particulier le jeu. Grâce à la pluridisciplinarité des équipes qui y travaillent, la

personne bénéficie d'une prise en charge globale, à la fois psychologique, sociale, éducative et médicale. Les centres proposent différents types d'approche : individuelles (éducatives, sociales, psychothérapeutiques, etc.), collectives (groupes de parole par exemple) et familiales. Les CSAPA, qui accueillent et suivent les patients de façon confidentielle et gratuite, sont présents dans tous les départements de France.

Au sein de ce réseau, ont été créés des CSAPA référents jeux pour les addictions sans substances. Ils comprennent un binôme spécialisé, composé d'une assistante sociale et d'un psychologue, qui reçoit le joueur problématique et propose une prise en charge. Au nombre de trente-quatre à la fin de l'année 2015, ils peuvent intervenir sur tout un territoire (région, département...) à la demande des structures partenaires. Leur création remonte à une circulaire interministérielle du 7 juin 2012, qui débloquait 1 250 000 euros pour renforcer la prise en charge des addictions aux jeux dans les CSAPA, complétée par une circulaire interministérielle du 22 novembre 2012. Les binômes ont pour mission de se faire connaître et de se mettre en lien avec les partenaires de premier recours afin de développer une réponse de proximité, lisible pour les personnes en situation de vulnérabilité.

À l'avant-garde de la lutte contre tous les types de conduites addictives (alcool, cannabis, jeux vidéo, tabac, etc.), les Consultations Jeunes Consommateurs (CJC) sont conçues pour prévenir autant qu'accompagner. Institué en 2004, ce dispositif, situé à l'interface de la prévention et du soin, s'adressait à l'origine aux plus jeunes consommateurs de cannabis, surtout, ainsi qu'à leurs familles. Mais son périmètre a été élargi afin d'accueillir également des patients plus âgés et des personnes concernées par une addiction sans produit (Internet, jeux vidéo...). Présentes dans la quasi-totalité des départements français, elles se déroulent au sein des CSAPA ou dans des lieux spécialisés dans l'accueil des jeunes (maisons des adolescents et points accueil écoute jeunes).

● *Le dispositif Joueurs info service*

La loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne prévoit dans son article 29 une assistance à distance apportée aux joueurs : « *Un numéro d'appel téléphonique est mis à la disposition des joueurs excessifs ou pathologiques et de leur entourage par les pouvoirs publics sous la responsabilité de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé* ».

La ligne Joueurs info service a été ouverte le lundi 7 juin 2010. En conformité avec la loi, un numéro d'appel non surtaxé a été choisi : le 09 74 75 13 13. Ce service fonctionne donc 7 jours sur 7, de 8 heures à 2 heures. Il est anonyme et confidentiel. Conformément à la loi, le numéro est intégré dans le message de prévention qui figure sur les sites de paris et de jeux en ligne ainsi que sur les communications commerciales en faveur de ces sites. Un clic sur le message de prévention conduit en outre vers le site www.joueurs-info-service.fr.

Les joueurs et leur entourage sollicitent le service par différents média : le téléphone, les *chats*, le service de questions réponses personnalisées et le service de rappel automatique (*web call back*). Ils peuvent également consulter les informations, l'annuaire et les conseils du site internet mais également contribuer aux forums d'entraide. Des outils de promotion du dispositif sont diffusés à la demande.

Joueurs info service recense les sites de prise en charge des joueurs et de l'entourage. Il a en charge la réalisation, la mise à jour et la diffusion auprès du public du répertoire de l'ensemble des structures spécialisées en addictologie. L'annuaire, utilisé tant en interne par les équipes de Santé publique France que par les internautes, est un outil essentiel dans sa mission d'orientation. L'offre de prise en charge s'est progressivement étoffée sur l'ensemble du territoire. Si en 2010, Joueurs info service dénombrait environ 400 lieux d'accueil, en 2015, il en a décompté 1 505.

Depuis l'ouverture du dispositif Joueurs info service jusqu'en 2015, 19 381 demandes d'aide et d'information ont été traitées soit une moyenne de neuf à dix demandes d'aide par jour : 62 % de ces demandes proviennent des joueurs et 35 % de l'entourage (les 3 % restant émanant du grand public et des professionnels). Sur cette période, 13 523 008 visites ont été enregistrées sur le site, pour 9 227 973 visiteurs soit 4 524 visiteurs par jour.

Si la part des sollicitations autour des paris est constante depuis l'ouverture du dispositif, celles concernant le poker sont en perte de vitesse depuis 2014 : ce jeu ne représente plus que 10 % des demandes d'aide et d'information au lieu de 21 % en 2011 et 16 % en 2012. Le poker est surtout cité par les joueurs de moins de quarante ans. Les joueurs qui demandent de l'aide sont masculins à 74 % et âgés de plus de quarante ans à 45 %. Ils ont une pratique intensive : 46 % déclarent jouer plusieurs fois par jour et 35 % plusieurs fois par semaine. La majorité des jeux cités sont des jeux en dur à 73 % (seul le poker est joué à 75 % en virtuel).

À l'inverse des joueurs, l'entourage est majoritairement féminin à 77 %. Âgé de plus de quarante ans à 55 %, il est essentiellement constitué des conjoints à 33 % et des parents à 28 %. Les enfants de joueurs sont à l'origine de 14 % des demandes d'aide de l'entourage. L'entourage demande de l'aide essentiellement pour des tiers masculins à 84 %, âgés de plus de 40 ans à 42 %, et jouant aux paris à 32 %. Il s'inquiète de pratiques plus intensives que celles décrites par les joueurs eux-mêmes et beaucoup plus tournées vers les jeux pratiqués en virtuel (42 % au lieu de 27 %) qu'en dur.

La pratique du jeu est le thème le plus souvent abordé tant par les joueurs que par l'entourage. En revanche, au deuxième rang des préoccupations, vient l'arrêt pour les joueurs, tandis que l'entourage cite les aspects relationnels. L'évocation des aspects sociaux et législatifs, en lien avec les difficultés

financières et l’interdiction volontaire de jeu, est une des spécificités du dispositif Joueurs info service.

IV. MAINTENIR LA VIGILANCE SUR L’INTÉGRITÉ DES OPÉRATIONS DE JEU

L’essor des paris sportifs a suivi celui du sport professionnel qui attire des spectateurs de tous les pays, toujours plus nombreux, et draine des sommes de plus en plus considérables. Un tel contexte attire forcément les personnes peu scrupuleuses, qui cherchent à s’assurer des gains de jeu en truquant le résultat des compétitions.

En France, plusieurs d’entre elles ont défrayé la chronique et fait la une des faits divers. La plus connue est l’affaire du match de handball Cesson-Montpellier, à l’issue duquel, contre toute attente, le petit Poucet avait eu raison de l’ogre, et dont les péripéties judiciaires ne sont pas terminées. Plus récemment, la presse s’est intéressée à la compétition de VTT où le vélo de certains concurrents avait été équipé d’un moteur presque invisible. Enfin, plusieurs tentatives d’escroquerie ont été mises au jour dans le milieu des courses. Elles font fait l’objet d’un article du *Parisien*⁽¹⁾. Une fraude classique consiste pour le jockey à retenir son cheval, pour en laisser d’autres passer devant ou pour « faire le tour », c’est-à-dire pour participer sans réelle intention de gagner, ce qui est interdit par le code des courses, de façon à l’entraîner en vue d’une course ultérieure. Plus rocambolesque, un entraîneur et un jockey d’obstacle avaient habilement escamoté entre le pesage et la ligne de départ le tapis de selle lesté de plomb, qui servait de handicap au cheval. Enfin, à Nantes, au printemps dernier, un cheval est mort au beau milieu d’une course, laissant planer le doute sur un possible dopage. En tête dans la dernière ligne droite, l’animal, que son jockey n’a pas pu retenir, s’est brusquement déporté sur le côté avant de basculer par-dessus les barrières de sécurité, blessant plusieurs personnes.

La France n’est pas seule en cause, tous les pays sont touchés, mais ces cas illustrent l’importance d’intensifier les efforts pour préserver l’intégrité des compétitions et la confiance des joueurs. Tant les intérêts économiques que l’ordre public convergent dans ce sens. Des mesures ont d’ailleurs été prises, pour rendre l’action publique plus efficace dans ce domaine, en particulier la loi du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l’éthique du sport et les droits des sportifs.

A. LUTTER CONTRE LES FRAUDES DANS LES COURSES HIPPIQUES

Le diagnostic de la Cour des comptes est particulièrement sévère à l’égard du respect des règles visant à préserver l’intégrité des courses hippiques. Elle

(1) Dimanche 20 novembre 2016.

relève, d'une part, que les règles ⁽¹⁾ prévenant les conflits d'intérêts (qui interdisent aux acteurs d'une compétition sportive de parier ou de divulguer des informations privilégiées) sont incomplètes. Au-delà des entraîneurs et des jockeys, l'interdiction de parier devrait aussi concerner les handicapeurs puisque ces salariés de France Galop déterminent le poids supplémentaire que supporteront les chevaux, décision de nature à influencer l'issue de la course. Or elle est purement tacite. Par ailleurs, la Cour conteste que la même règle ne soit pas opposable aux propriétaires, au motif qu'ils sont intéressés financièrement au résultat et disposent d'informations privilégiées. D'autre part, elle souligne que les contrôles sont quasi inexistant du fait de l'importance des mises et des gains en espèces.

Après avoir auditionné les sociétés mères qui font office de fédération sportive dans leur domaine, les rapporteurs entendent atténuer les conclusions de la Cour des comptes. Historiquement, les acteurs de la filière équine ont toujours joué, et un durcissement des règles en vigueur asphyxierait le secteur, pour lequel les paris sont la seule source de financement. Mais un tel circuit financier n'est pas synonyme d'une absence de règles. Elles existent, le contrôle aussi, même s'il ne revêt pas les mêmes formes que dans d'autres sports.

1. Les limitations tenant au jeu lui-même

La forme mutuelle des paris enlève de la pertinence à l'interdiction faite aux acteurs sportifs d'organiser des paris sportifs, alors qu'elle est indispensable dans le cas des paris à la cote puisque l'acteur sportif a les moyens de manipuler le match en faveur ou au détriment de celui qui la fixe. Symétriquement, un parieur hippique qui se sentirait assuré de l'issue d'une course et miserait de fortes sommes, ferait aussitôt baisser la cote, diminuant *ipso facto* son espérance de gain. Les sociétés de course voient donc dans le caractère mutuel des paris un mécanisme d'autorégulation. D'ailleurs, les parieurs professionnels, dont les mises sont versées dans la masse physique du PMU, veillent attentivement à ne pas peser sur la cote en multipliant les petits paris. Le caractère mutuel, s'il préserve indéniablement l'opérateur de jeu, ne signifie pas pour autant une égalité parfaite de connaissance et d'expertise des parieurs. Au jeu des pronostics, le propriétaire n'est pas forcément le mieux loti, car son influence ne s'étend pas au-delà de son cheval qui s'oppose à plusieurs autres. Les joueurs qui acquièrent de l'expérience finissent par avoir un avantage comparatif. C'est sans doute l'image que renvoie le PMU aux profanes, celle d'un univers clos, voire autarcique, d'un monde d'initiés au sens large, qui pourrait fort les rebouter et les inciter à se tenir à l'écart.

Par ailleurs, le risque est limité, d'une part, par l'interdiction de parier sur d'autres objets que l'issue de la course ; d'autre part, par la complexité du jeu lui-même. Rendue régulièrement responsable de la désaffection du public pour les paris hippiques, elle en fait une protection contre les manipulations. Là, parier sur le gagnant d'une compétition engageant deux participants (football, tennis,

(1) Article 32 de la loi du 12 mai 2010 modifié par la loi du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des joueurs.

rugby...) revient à un choix binaire ; ici, il faut faire de la combinatoire et décider de la probabilité de tel arrangement de n objets (la combinaison gagnante) parmi p (les partants), par rapport à tel autre. La manipulation de la compétition présente les mêmes caractéristiques que le pari : elle est plus compliquée, plus aléatoire, donc plus risquée au regard de l'analyse coût/avantage. L'atomisation du monde des courses, moins intégré et moins hiérarchisé que d'autres, où les acteurs se partagent entre propriétaires, entraîneurs et jockeys, est plutôt un gage d'intégrité que de fragilité. Inversement, toute simplification des « produits » offerts aux parieurs rendrait les compétitions plus vulnérables aux tentatives de manipulation.

La moindre anomalie détectée peut donner lieu à réclamation et à contrôle. L'application du code des courses est confiée à un commissaire⁽¹⁾ agréé par le préfet du département où il exerce ses fonctions, après enquête du SCCJ. Les manifestations sont entièrement filmées, leurs images diffusées largement et chacune des étapes peut faire l'objet d'une contestation.

2. Le contrôle des sociétés de course

a. *La lutte anti-dopage*

Le contrôle anti-dopage est une tradition ancienne dans le monde des courses qui s'enorgueillit d'avoir quelques longueurs d'avance par rapport aux autres spécialités sportives, qu'il s'agisse de la précision des tests ou de leur étendue. Les contrôles peuvent être demandés par le commissaire de course, sur le jockey comme sur le cheval.

Les contrôles effectués sur les chevaux sont transmis au Laboratoire central des courses (LCH), qui dépend de la Fédération nationale des courses françaises et emploie quarante-cinq personnes environ. Autorité reconnue au niveau international puisqu'il reçoit des prélèvements de nombreux pays étrangers, le Laboratoire analyse 30 000 prélèvements par an. En outre, il poursuit une activité de recherche pour rester à la pointe de la science dans son domaine, et tenir ainsi la dragée haute aux possibles tricheurs. Les échantillons, urinaires ou sanguins, sont recueillis avec de grandes précautions. Ils sont bien sûr anonymes, et dédoublés pour assurer éventuellement une contre-expertise incontestable, menée par un deuxième laboratoire choisi alors par l'accusé. Ils sont ensuite scellés. Le personnel technique ignore complètement l'origine des prélèvements sur lesquels il travaille. Dans la pratique, ce sont 200 cas positifs annuels qui sont décelés. Chaque année, 10 millions d'euros sont consacrés aux contrôles des chevaux de course. Dans le système français, les contrôles commencent dans les élevages, et se déroulent avant et après les courses, ainsi que dans les centres d'entraînement. Généralement effectués par un vétérinaire ne pratiquant pas là où se tient la course, ces contrôles acquièrent un caractère automatique quand les courses atteignent un certain niveau. Il ne faut pas oublier non plus les contrôles

(1) Les règles d'agrément sont détaillées dans l'arrêté du 29 mai 2015 relatif aux commissaires de courses de chevaux.

transversaux, c'est-à-dire la surveillance spécifique dont font l'objet les vingt-cinq grands champions en dehors des champs de course. Les courses équines ont dix ans d'avance sur les autres compétitions sportives.

Les propriétaires français s'inquiètent à juste titre de la pression qui pèse sur les sociétés de courses pour faire circuler les chevaux plus librement en Europe. La tentation est forte puisque la France a jusqu'à présent, et plus ou moins bien, préservé son régime des courses alors que l'élevage et les courses ont été mis à mal dans de nombreux pays limitrophes. Il faudra veiller à ce que tous les participants soient soumis à des contrôles comparables, à moins de porter atteinte à l'intégrité des courses. Par ailleurs, les contraintes financières poussent aussi à alléger les contrôles.

b. Les sanctions des sociétés de course

Les courses sont l'occasion de réclamations qui sont soumises au commissaire, chargé d'en surveiller la régularité et la conformité au code des courses. Les sanctions prononcées sont publiées dans le bulletin professionnel. Selon l'instance qui les prononce, les sanctions financières peuvent aller jusqu'à 500 000 euros et les interdictions peuvent être prononcées à l'encontre des propriétaires, des entraîneurs et des jockeys. Ce sont ainsi 2 500 à 3 000 sanctions qui sont prises tous les ans. Elles sont intégralement publiées, donc accessibles à tous les parieurs.

3. Les contrôles externes

Le SCCJ avec ses correspondants réalise environ 4 000 enquêtes « couleur » par an, pour étayer l'avis de l'autorité administrative qui agrée les personnes désignées par les sociétés-mères pour faire courir, monter et entraîner. Il en est de même des commissaires de course qui sont agréés par le préfet du département où ils exercent. Aux termes de l'arrêté du 29 mai 2015 les concernant, cet agrément peut leur être retiré. De plus, la Fédération nationale des courses hippiques tient à jour le fichier des décisions individuelles relatives aux commissaires et des réunions dans lesquelles chaque commissaire a exercé ses fonctions au cours de l'année. Au total, une dizaine de retraits d'agrément est prononcée.

La division judiciaire du SCCJ a initié un certain nombre d'affaires dans le monde hippique afin d'essayer de mieux mettre à jour les pratiques illicites de ce milieu assez fermé. À ce jour, cinq enquêtes sont en cours.

B. PRÉSERVER LES PARIS SPORTIFS DES MANIPULATIONS

1. La loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs marque une avancée

a. Des interdictions plus nombreuses pour prévenir les conflits d'intérêts

L'article 7 de la loi du 1^{er} février 2012 étend les interdictions opposables aux acteurs de compétitions sportives de façon à établir des cloisons étanches entre acteurs sportifs, d'un côté, opérateurs de jeu et vendeurs de pronostics, de l'autre. Les dispositions en vigueur auparavant ne concernaient que les opérateurs de jeu.

Le texte introduit donc dans le code du sport l'obligation pour les fédérations sportives de prendre des mesures pour prévenir les manipulations, en interdisant aux acteurs des compétitions :

- de réaliser des prestations de pronostics sportifs sur ces compétitions lorsque ces acteurs de la compétition sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs ou lorsque ces prestations sont effectuées dans le cadre de programmes parrainés par un tel opérateur ;
- de détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément prévu au même article 21 qui propose des paris sur la discipline sportive concernée ;
- d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur la compétition à laquelle ils participent et de communiquer à des tiers des informations privilégiées.

b. La création d'un délit de corruption sportive

Une autre nouveauté de la loi réside dans la création d'un délit de corruption sportive lié aux manifestations sportives qui font l'objet de paris. Cette initiative résulte des recommandations d'un rapport de l'ARJEL, dit rapport Vilotte, datant de 2011, et du rapport d'information n° 3463 d'Aurélie Filippetti et Jean-François Lamour.

La loi définit dans le code pénal un délit de corruption sportive, active et passive, (art. 445-1-1 et art. 445-2-1), lié aux manifestations sportives faisant l'objet de paris sportifs. Possible à l'origine des mêmes peines que celui de corruption privée, c'est-à-dire de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende, il consiste pour quiconque à promettre, offrir ou accepter, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, « *des présents, dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, à un acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs, afin que ce dernier modifie, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation.* » La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et

la grande délinquance économique et financière a porté l'amende à 500 000 euros, et prévoit la possibilité d'en relever le montant jusqu'au double du produit tiré de l'infraction.

2. La convention de Macolin sur la manipulation des compétitions sportives et ses conséquences

a. Une initiative portée par le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est la première instance intergouvernementale à s'être attaquée à la question de l'intégrité des compétitions sportives. Il a donc élaboré en son sein la convention de Macolin, à laquelle la France a travaillé activement, et destinée à prévenir et sanctionner les manipulations de compétitions sportives. Elle a été ouverte à la signature le 18 septembre 2014. Le traité a été signé par la France le 2 octobre 2014 et il a été ratifié par la Norvège (9 décembre 2014), suivie par la Portugal (20 septembre 2015), et l'Ukraine (10 janvier 2017). Cinq ratifications sont nécessaires pour que la Convention entre en vigueur. Sans surprise, les pays comme Malte ou l'Irlande ne l'ont pas signée. La Convention, qui se veut le socle d'une meilleure coopération entre les pays pour lutter contre les dérives sportives, n'a donc pas encore été officiellement ratifiée par l'Union européenne, faute de consensus. Les négociations ont buté principalement sur la position à prendre à l'égard des marchés transnationaux, en plein essor, où prospère le crime organisé attiré à la fois par les profits procurés par des compétitions truquées et par les possibilités de blanchiment.

La convention vise à faciliter et à homogénéiser la coordination nationale et la coopération internationale face aux menaces de manipulation des compétitions sportives. Elle entend être un instrument unique destiné à prévenir les manipulations sportives, avec ou sans paris, à lutter contre elles, et à favoriser la coopération nationale et internationale entre les instances compétentes (organisations sportives, opérateurs de paris, autorités judiciaires et autorités de régulation des paris).

Le socle qu'elle propose est constitué de trois éléments :

– une définition de la manipulation de compétition sportive, qui désigne « *un arrangement, un acte ou une omission intentionnelle visant à une modification irrégulière du résultat ou du déroulement d'une compétition sportive afin de supprimer tout ou partie du caractère imprévisible de cette compétition, en vue d'en obtenir un avantage indu pour soi-même ou pour autrui* ». Le spectre est large car il ne se limite pas à l'issue du match et il englobe des manipulations qui n'ont pas forcément un enjeu financier immédiat ;

– une définition du « pari sportif illégal », l'illégalité tenant soit au type de pari, soit à l'opérateur au regard du droit applicable dans le pays du consommateur. Pour sanctionner le délit, sont envisagés la fermeture ou la

restriction d'accès aux sites des opérateurs de paris illégaux, le blocage des flux financiers. Peu de pays ont transposé ce délit en droit interne ;

– une coopération internationale accrue, grâce à des plateformes nationales qui ont pour mission de collecter et transmettre les renseignements pertinents aux instances compétentes pour lutter contre les infractions, voire diffuser des alertes non seulement à leurs homologues mais aussi aux opérateurs sportifs, aux opérateurs de jeu. La Convention engage les États signataires à encourager activement la coopération entre tous les partenaires (organisations sportives, opérateurs de paris, autorités judiciaires et autorités de régulation des paris), voire à l'ancrer dans leur droit.

b. Les suites en France

- *La plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives*

Dans le sillage de la Convention de Macolin, la France a décidé de lancer, à l'occasion de la préparation de l'Euro 2016, une plateforme nationale qui fluidifie les échanges d'informations entre toutes les parties concernées. La collecte et la transmission des renseignements entre les acteurs (informations relatives notamment aux paris atypiques et suspects ou sur de possibles infractions aux lois et règlements sportifs) permettent de mener des enquêtes efficaces pour déjouer la corruption qui entache le monde du sport.

Placée sous la présidence du ministre chargé des sports, cette nouvelle plateforme se compose des représentants des ministères chargés de la justice, de l'intérieur, des finances, des sports, des représentants de l'ARJEL et de la Française des jeux (au titre de ses droits exclusifs dans le domaine des paris sportifs en dur), du Comité national olympique et sportif français, et des représentants des acteurs du mouvement sportif professionnel. Elle comprend deux formations :

– une formation de coordination, de prévention et de lutte contre la manipulation des compétitions sportives, sous la présidence du directeur des sports ;

– une formation de surveillance du marché français des paris sportifs, sous la présidence du Président de l'ARJEL.

Elles se réuniront au moins une fois par an en séance plénière, pour présenter leur rapport d'activité.

- *La proposition de loi des sénateurs Bailly et Guillaume*

Une proposition de loi des sénateurs Dominique Bailly et Didier Guillaume a été adoptée en première lecture par le Sénat et l'Assemblée

nationale⁽¹⁾, pour traduire dans les textes les améliorations proposées notamment à l'issue de la Grande conférence sur le sport professionnel français et par le Service central de prévention de la corruption (SCPC). Son premier chapitre, intitulé « Préserver l'éthique du sport », confie le soin aux fédérations sportives de rédiger des chartes éthiques et de déontologie pour leur discipline. Elles obtiennent le droit de se porter partie civile en cas d'infraction portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs de leurs membres et à ceux des acteurs professionnels de leurs disciplines. Elle impose également aux présidents des fédérations et des ligues professionnelles de faire une déclaration de patrimoine à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Le chapitre II, qui vise à renforcer la lutte contre les manipulations de compétition sportive, comporte plusieurs dispositions importantes.

Tout d'abord, il donne satisfaction à l'ARJEL qui pourra, si le texte est définitivement voté, fixer la liste des compétitions et manifestations faisant l'objet de paris sportifs, au regard des risques de manipulation qu'elles présentent. En outre, si les organisateurs d'une compétition ont des soupçons, ils pourront saisir le président de l'ARJEL, qui interdira la prise d'enjeux si les indices sont graves et concordants.

Les interdictions de parier, pour conflit d'intérêts, opposables aux acteurs professionnels sont étendues à l'ensemble des compétitions de leur discipline, et non plus seulement à celles auxquelles ils participent.

Enfin, un article vise à caractériser plus facilement le délit de corruption sportive, tel qu'il est défini actuellement par le code pénal, et dont il est parfois très difficile d'apporter la preuve. La corruption passive sera caractérisée aussi par le fait de solliciter, et non plus seulement d'accepter, des présents, dons ou avantages. Le texte stipule que le pacte de corruption sera punissable qu'il ait été conclu avant, après, voire pendant la compétition truquée.

Les rapporteurs soutiennent les avancées contenues dans cette proposition de loi et souhaitent que les paris puissent être interdits pour les compétitions sportives à risque.

Proposition n° 14 : interdire les prises de paris sur les compétitions sportives susceptibles de manipulation.

V. RENOUVELEZ LES MODES D'INTERVENTION DE LA RÉGULATION

Si la politique publique des jeux n'a que très imparfaitement atteint ses objectifs, c'est aussi parce que l'organisation de la régulation de ce secteur, résultant largement de l'histoire et jamais véritablement réévaluée dans une

(1) L'Assemblée a transmis la proposition de loi le 12 janvier 2017 au Sénat qui devrait l'examiner en février 2017 en deuxième lecture.

perspective d'ensemble, n'est plus adaptée aux caractéristiques actuelles de ces différentes activités.

Ce constat a été fait par la Cour des comptes et les rapporteurs partagent son analyse, comme l'essentiel des recommandations qu'elle préconise afin de réformer l'organisation de cette régulation.

A. COMBATTRE LES ARCHAÏSMES

La régulation des jeux d'argent présente un paysage institutionnel très complexe, fondé sur une segmentation obsolète et peu réactive, duquel émerge la prépondérance de la direction du budget, ce qui a des conséquences sur la hiérarchie des priorités effectivement poursuivies par cette politique publique.

1. Un cloisonnement obsolète et peu réactif

Chacune des dérogations progressivement concédées à l'interdiction générale du jeu d'argent s'est traduite par la mise en place d'un mode de régulation spécifique, si bien que, par strates successives, on est parvenu à un empilement matriciel peu intelligible, reposant sur un double cloisonnement par segment et canal de distribution.

LES INSTANCES INTERVENANT DANS LA RÉGULATION DES JEUX

		LOTERIES en points de vente	LOTERIES en ligne	PARIS SPORTIFS en points de vente	PARIS SPORTIFS en ligne	PARIS HIPPIQUES en points de vente	PARIS HIPPIQUES en ligne	POKER HORS CASINO en ligne	CASINOS en dur	BINGO en dur	BINGO en ligne	Jeux d'argent et de hasard en ligne interdits	Jeux d'argent et de hasard "en dur" interdits
Autorisation	Type d'autorisation												
	Instance consultative	COJEX, ODJ	COJEX	COJEX, ODJ	Avis des fédérations sportives sur le calendrier des événements sportifs pouvant servir de support à des paris sportifs	COJEX, ODJ	COJEX		CCJCC, Commission supérieure des jeux	COJEX et ODI pour la FDJ, CCJCC pour les casinos	COJEX, ODI		
	Instance décisionnelle	DB	DB	DB	ARIEL	Agreement des points de vente, des propriétaires, des entraîneurs et des jockeys par le SCCJ; MMAP sur proposition de la Fédération nationale des courses françaises et après avis des sociétés-mères du PMU; calendrier des courses hippiques nationales et étrangères pouvant servir de support aux paris hippiques; DB	ARIEL pour l'agrément des sites; SCCJ pour l'agrément des propriétaires, entraîneurs et jockeys; MMAP sur proposition de la Fédération nationale des courses françaises et après avis des sociétés-mères du PMU; calendrier des courses hippiques nationales et étrangères pouvant servir de support aux paris hippiques en ligne	ARIEL	Instruction des dossiers par la SCCJ. Autorisation accordée par bureau des cercles et jeux de la DLPAJ et approuvée par le ministre de l'intérieur, "en considération d'un cahier des charges établi par le conseil municipal" (art. L. 321-1 du code de la sécurité intérieure)	DLPAJ pour les casinos, DB pour la FDJ	DB		
Contrôle		DB assistée par la CGEFT; DGFP; TRACFIN	ARIEL; DGFP; TRACFIN	DB assistée par la CGEFT; DGFP; SCCJ; TRACFIN	ARIEL; DGFP; DGDII; TRACFIN	DB assistée par la CGEFT; DGFP; SCCJ; TRACFIN	ARIEL; DGFP; DGDII; TRACFIN; SCCJ	ARIEL; DGFP; DGDII; TRACFIN	Surveillance policière : Division de la surveillance générale des casinos et cercles de jeu (DSGCC) du SCCJ; TRACFIN ; DGDII	Pour les casinos : DSGCC. Pour la FDJ : DB, TRACFIN	ARIEL; TRACFIN	ARIEL	DGDII, surveillance policière
Sanction	Retrait de jeu, Commission nationale des sanctions (CNS) en LAB/FT	Commission des sanctions de (ARIEL; CNS (LAB/FT))	Retrait de jeu, CNS (LAB/FT)	Commission des sanctions de (ARIEL; CNS (LAB/FT))	CNS (LAB/FT)	Commission des sanctions de (ARIEL; CNS (LAB/FT))	Commission des sanctions de (ARIEL; CNS (LAB/FT))	SCCJ; procédures contradictoires sous l'égide de la D.L.P.A.J.; CNS (LAB/FT)	CNS (LAB/FT)	Commission des sanctions de (ARIEL; CNS (LAB/FT))	ARIEL		DGDII (cercles et maisons de jeux clandestins)
CA (PJL) €	3 852 ME	351 ME	228 ME	2 267 ME	255 ME	241 ME	2 436 ME			244 à 400 ME			
Nombre de joueurs (Annuel)	21 millions dont 5 millions de réguliers	26 millions	170 000	7 millions	139 000		38 millions de visiteurs				800 000		
Nombre d'opérateurs	1 (FDJ)	1 (FDJ)	1 (FDJ)	10 agréments	1 (PMU)	8 agréments	11 agréments	201	FDJ + casinos	1 (FDJ)	25 000		

LEGENDE	
Non réglementé	
Licences	
Monopole(s)	
Interdit	
Concerné par le fichier des interdits de jeux tenu par le bureau des cercles et jeux de la DLPAJ (Direction des libertés publiques et des affaires juridiques)	

Source : Cour des comptes.

Cette organisation génère d'abord de la complexité pour les opérateurs dont certains relèvent de plusieurs régulateurs. En ajoutant les autorités de tutelle et de contrôle, le PMU en a compté jusqu'à 17.

À la suite de la Cour des comptes, on peut synthétiser cet enchevêtrement comme suit :

- le ministère de l'intérieur (DLPAJ et SCCJ) est l'autorité en charge des casinos et cercles de jeux et assure la police administrative des lotos ainsi que de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard ;
- les ministères chargés de l'intérieur et du budget sont compétents pour les jeux d'argent sous droits exclusifs de la FDJ ;
- les ministères chargés de l'agriculture, du budget et de l'intérieur connaissent de l'activité sous droits exclusifs du PMU (prise de pari sur le réseau physique ou par téléphone) ;
- l'ARJEL, autorité administrative indépendante rattachée au ministère chargé du budget, est compétente pour la régulation des jeux en ligne ouverts à la concurrence, soit le poker et les paris sportifs et hippiques.

Même avec la meilleure volonté de coopération, cette organisation ne permet plus de répondre aux exigences de réactivité imposées par une interaction croissante entre les différents segments de jeu et canaux de distribution. L'exemple de la cannibalisation des paris hippiques par les paris sportifs est une illustration de ces interactions, mais on en trouverait beaucoup d'autres : l'impact de l'éventuelle légalisation des casinos en ligne sur les casinos en dur, les risques de transferts suscités par des niveaux différents des taux de retour aux joueurs ou par les règles d'identification.

Il y a en fait peu de décisions sur un segment de jeu qui n'aient une répercussion sur les autres puisque de nombreuses problématiques communes sont progressivement apparues, comme l'homologation des logiciels de jeux, la protection des données personnelles, le respect des auto-exclusions, l'interdiction du jeu des mineurs et son contrôle, la lutte contre le jeu problématique voire contre le blanchiment, les compétitions et les résultats supports de paris.

Les risques d'incohérence sont donc nombreux d'autant que la pertinence des interventions de certains régulateurs dépend parfois des compétences détenues par d'autres.

L'exemple de l'insertion de courses étrangères dans le programme des courses support de paris hippiques peut illustrer ce constat. Aux termes des textes régissant l'institution des courses, ce sont les sociétés mères qui soumettent au ministre de l'agriculture leurs propositions, mais les opérateurs de paris hippiques

en ligne se sont vu reconnaître par la loi de 2010 et son décret d'application du 17 mai 2010 le droit de solliciter de l'ARJEL une offre alternative.

Le ministre de l'agriculture ne peut inscrire que des courses légalement organisées, faisant l'objet d'une surveillance, de garanties d'organisation ainsi que de contrôles antidopage jugés satisfaisants. Hormis ces trois critères, il ne peut refuser d'inscrire au calendrier des courses étrangères qui lui sont proposées par un opérateur.

En pratique, les courses étrangères inscrites sur le calendrier résultent des accords que les sociétés mères signent avec les autorités hippiques des pays concernés, aux termes desquels elles leur versent un pourcentage sur les enjeux. Dans ces conditions, les demandes faites depuis 2010 par des opérateurs d'inscrire certaines courses étrangères sur le calendrier n'ont pu être prises en compte, faute d'avoir été prévues dans lesdits accords.

L'ARJEL dépend donc des décisions des sociétés mères validées par le ministère de l'agriculture alors qu'elle est saisie par des opérateurs dont elle est le seul régulateur officiel.

La multiplication des interlocuteurs allonge les délais de réponse des pouvoirs publics alors que le secteur des jeux n'échappe pas à un processus continu d'innovation qui impose la réactivité. Les délais d'approbation des lancements d'expérimentation de jeux nouveaux sont par exemple trop longs, d'autant qu'ils font intervenir des instances consultatives qui se réunissent selon une périodicité variable puis des décisions de ministres instruites par les administrations et par des cabinets submergés de dossiers objectivement plus importants.

Comme on l'a vu plus haut, les casinotiers ont ainsi indiqué aux rapporteurs qu'il avait fallu deux ans aux pouvoirs publics, notamment du fait d'un blocage au cabinet du ministre du budget, pour leur accorder l'autorisation d'expérimenter le jeu de cartes de la bataille au titre des jeux de table proposés dans les casinos. Interrogé sur ce point, le ministère de l'intérieur a affirmé qu'il allait supprimer l'avis de la Commission consultative des jeux de cercles et de casinos sur ce type de décisions afin de gagner du temps.

La FDJ et le PMU suivent à peu près le même cheminement lorsqu'ils souhaitent introduire un jeu nouveau ou modifier les conditions d'exploitation d'un jeu existant.

Compte tenu de la rapidité d'innovation sur certains sites illicites, ce type de processus décisionnel ne peut que favoriser le jeu clandestin et pénaliser l'offre légale.

Par ailleurs, ce cloisonnement repose largement sur la séparation des jeux en ligne et en dur, alors que cette césure selon les canaux de distribution est de plus en plus artificielle et obsolète du fait de la multiplication des moyens

techniques offerts aux parieurs pour enregistrer leurs mises : smartphones, tablettes, bornes interactives.

De plus, les différents types de jeu évoluent, rendant inadaptés les critères d'attribution des régulateurs, comme le montre l'exemple du rapprochement des jeux de grattage et des machines à sous du fait de leurs fréquences de jeux et de leur caractère addictogène.

Il convient donc, six ans après la loi de 2010, de prendre en compte l'accélération de la révolution technologique et de réunifier les modes de régulation.

2. La prépondérance de la direction du budget

Comme l'affirme la Cour des comptes, « *la direction du budget (DB) joue un rôle prépondérant dans l'élaboration des normes visant à réglementer le secteur des jeux d'argent et de hasard.* »

Les rapporteurs ont bien constaté l'omniprésence de cette direction qui est à la fois représentante de la tutelle dans les conseils d'administration des opérateurs historiques (FDJ et PMU), bénéficiant à cet effet de l'assistance du contrôle général économique et financier, tout en étant l'autorité réglementaire pour l'ensemble du secteur, y compris en matière fiscale qui, de manière dérogatoire, échappe totalement à la direction de la législation fiscale, et en assurant le secrétariat, à l'exclusion de tout personnel propre, de la commission consultative des jeux et paris exclusifs (COJEX), chargée de donner un avis au ministre du budget.

Cette toute puissance est d'ailleurs peut-être relative car qui trop embrasse mal étreint, la DB ne disposant que de peu de moyens (un à deux fonctionnaires à temps plein) pour assurer l'effectivité de ces nombreuses compétences et la Cour estime que « *son action relève d'une activité réglementaire classique plutôt que d'une régulation pour laquelle elle ne dispose pas de compétences techniques en dehors de celles de l'opérateur (la FDJ) qu'elle supervise.* »

Ce rôle pivot s'est accompagné, cause ou conséquence, d'un désengagement des autres ministères et notamment du ministère de l'agriculture et de la santé publique (voir *supra*), le ministère de l'intérieur restant présent sur les sujets d'ordre public, à la charnière de la police administrative et de la police judiciaire.

Cette situation déséquilibrée n'a pas manqué d'influer sur le pilotage du secteur des jeux et notamment sur la hiérarchie des objectifs et des indicateurs adoptée par les pouvoirs publics dans ce domaine.

Compte tenu de la vocation et du cœur de métier de la DB, c'est bien sûr le rendement fiscal qui est privilégié dans ce pilotage, avec une efficacité réelle puisque ce secteur, grâce à des prélèvements rapportés au produit brut des jeux

très supérieurs à la moyenne européenne, procurait 4,8 milliards d'euros de recettes en 2015 (soit un peu moins de 7 % du rendement de l'impôt sur le revenu qui s'est élevé à près de 70 milliards cette année-là) et qu'il a été mis à contribution pour financer directement, par des systèmes d'affectation, aussi bien la filière équine que le sport ou la culture.

B. MODIFIER L'ORGANISATION DE LA RÉGULATION

Sous l'impulsion du Parlement, une tentative a été faite dans la loi du 12 mai 2010 d'instituer une instance de coordination avec la création du Comité consultatif des jeux, mais sa suppression discrète par le décret du 13 novembre 2015, au titre de la simplification, a entériné un échec dont il faut tirer les enseignements.

Présidée par un parlementaire mais sans compétences précises ni moyens propres ou autorité hiérarchique ou juridique sur les différentes parties prenantes, cette instance transversale constituait un curieux mélange des genres et s'est manifestement heurtée à l'inertie, voire à l'hostilité, des administrations à qui elle a été imposée et qu'elle était censée coordonner ou stimuler par des avis. Si l'intention était louable, le comité consultatif semblait condamné dès le départ du fait de la sociologie administrative française.

Plus récemment, les pouvoirs publics ont, par le décret du 3 novembre 2016, invité les ministères concernés et les membres des différentes instances consultatives (Cojex, CCJCC, observatoire des jeux) à tenir des réunions conjointes, afin d'améliorer la vision d'ensemble du secteur des jeux d'argent ou de hasard et d'accroître la coordination des actions, ce qui témoignait d'une prise de conscience des insuffisances du modèle actuel.

Les rapporteurs estiment que cette dernière tentative s'apparente à une modification cosmétique qui n'est pas à la hauteur du sujet et qu'il faut réorganiser plus substantiellement la régulation des jeux autour de principes simples, en confiant à des autorités administratives moins nombreuses des compétences bien définies, chargées pour les unes de la règlementation et pour les autres de la régulation.

Alors que la réglementation définit des normes infra-législatives, la régulation consiste essentiellement à les appliquer en les adaptant aux situations concrètes rencontrées dans la vie quotidienne d'un secteur économique donné. Il convient donc de respecter cette séparation des tâches en confiant la règlementation à une instance interministérielle bien identifiée et la régulation à une autorité administrative indépendante au périmètre élargi.

1. Confier la réglementation à une instance interministérielle bien identifiée

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision du 18 septembre 1986), c'est bien le Gouvernement qui exerce le pouvoir réglementaire, les autorités administratives indépendantes n'assumant que des mesures d'application de portée limitée, tant par leur champ d'application que par leur contenu.

Il revient donc au législateur de définir les règles générales applicables au secteur dont la liste établie par la Cour des comptes, à titre indicatif, donne une bonne idée de l'importance et de la diversité : « *Le principe organisateur de la politique des jeux, aujourd'hui par dérogation à une prohibition, les objectifs de cette politique, le cadre institutionnel de la régulation, le statut des opérateurs sous monopoles, le champ des droits exclusifs et celui ouvert à la concurrence, les catégories de jeux autorisés, les catégories d'établissements susceptibles d'être agréés comme points de vente, toutes ces compétences relèvent des administrations centrales pour être soumises aux autorités politiques, Gouvernement et Parlement. Il en va de même de la fiscalité des jeux qui relève de la politique budgétaire et fiscale, préparée par les administrations du Budget et de la DGFiP.* »

Il appartient par exemple aux pouvoirs publics d'actualiser le concept de jeu d'argent au regard des évolutions techniques ou sociologiques, comme le montre l'actuel exemple du jeu vidéo.

Le projet de loi pour une République numérique (devenu la loi du 7 octobre 2016) autorisait ainsi des compétitions de jeux vidéo avec espérances de gains dont les phases finales se déroulaient sur le réseau physique mais dont les phases éliminatoires étaient organisées en ligne, le tout sans régulation.

L'ARJEL a fait observer que, s'il n'y avait pas d'obstacle à ce que ces compétitions soient organisées sur le réseau physique où les risques liés à la fraude pouvaient être maîtrisés, en revanche les éliminatoires en ligne posaient problème au regard du jeu des mineurs et des atteintes à l'intégrité du jeu. En définitive la loi n'a autorisé les compétitions que sur le réseau physique après autorisation préfectorale, les représentants de l'industrie des jeux vidéo étant opposés à toute régulation.

On peut penser que cette offre se développera même si pour le moment l'industrie entend se dissocier du jeu d'argent. Mais on voit en même temps apparaître certains jeux, par exemple ceux qui exigent un paiement pour accéder à des niveaux supérieurs, qui pourraient très facilement se transformer en jeux d'argent. Dans ce cas, il appartiendra aux pouvoirs publics d'imposer une régulation pour protéger les mineurs ou lutter contre le jeu problématique et faire respecter les objectifs de la loi de 2010.

La question des paris sur les compétitions d'e-sport se pose dans d'autres termes : l'offre se développe, elle s'apparente à du pari sportif et elle est légale dans la plupart des pays voisins. La question centrale sur ce nouveau pari concerne l'intégrité des compétitions et donc des conditions d'organisation. Dès lors qu'une fédération sera mise en place pour édicter ces règles, des paris en ligne sur les résultats de ces compétitions pourront être envisagés.

S'il appartient à l'exécutif de veiller à garantir l'effectivité d'une interministérialité sur ces décisions, les rapporteurs ne verrait que des avantages à la création d'un comité interministériel sur ce sujet, doté d'un secrétariat léger, bénéficiant éventuellement du rattachement de l'Observatoire des jeux qui ne compte que deux collaborateurs à temps plein, et qui se réunirait au moins une fois par an pour prendre des décisions dans une forme solennelle (présidence du Premier ministre) garantissant la présence et la prise en compte des positions des ministères de l'agriculture et de la santé publique.

L'État garderait par ailleurs la tutelle des deux opérateurs bénéficiant d'un monopole dans les formes actuelles (présence au conseil d'administration, validation des budgets, contrôle économique et financier).

Proposition n° 15 : créer un comité interministériel responsable de la définition de la politique publique des jeux d'argent et de hasard, comprenant des représentants des ministères en charge du budget, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, des sports et de l'économie.

2. Faire assurer la régulation par une autorité administrative indépendante au périmètre élargi

Les rapporteurs se rallient également à la proposition de la Cour des comptes confiant la régulation du secteur à une autorité administrative unique, comme c'est le modèle dominant en Europe pour ce secteur d'activité.

Cette organisation leur paraît mieux garantir la réactivité, le professionnalisme et la cohérence des décisions que l'organisation actuelle. De même que pour la réglementation, la liste indicative définie par la Cour leur semble bien définir les attendus de la régulation : « *les autorisations individuelles de jeu, le lancement et le suivi des expérimentations, la validation des listes des compétitions ou courses support des paris et des types d'événements de jeu ouverts aux paris, la gestion du fichier des interdits de jeu et l'organisation de l'accès à l'information des opérateurs, l'agrément des points de vente, la lutte contre le jeu illégal, la fixation du taux de retour aux joueurs par type de jeu relèvent de l'autorité indépendante* ».

Dès lors que la Cour a confirmé que l'actuelle ARJEL s'était bien acquittée des missions qui lui avaient été confiées par le législateur, il semble logique d'étendre son périmètre à la régulation de l'ensemble du secteur et de supprimer les deux commissions consultatives que sont la COJEX et la CCJCC.

Si la suppression de la COJEX ne semble pas susciter de débat dès lors que l'on a pour objectif d'unifier la régulation des jeux en ligne et des jeux en dur, il n'en va pas de même de la CCJCC qui, en donnant un avis au ministre de l'intérieur sur les autorisations d'exploitation des casinos, participe, selon certains interlocuteurs des rapporteurs, à une mission régaliennes relevant de l'État.

Les rapporteurs rappellent que cette commission se prononce sur la durée des autorisations d'exploitation ou sur les sanctions des exploitants déjà autorisés, une fois les délégations de service public attribuées par les communes et contrôlées par le préfet au titre du contrôle de légalité. Elle se prononce sur la base de dossiers instruits par des rapporteurs issus majoritairement de l'inspection générale de l'administration (IGA) et bénéficie de l'expertise du SCCJ. Elle peut moduler la durée de l'autorisation d'exploitation entre une et cinq années et elle tient six à sept séances par an pour examiner une dizaine de dossiers par séance.

Les rapporteurs souhaitent le transfert de la régulation des casinos du ministère de l'intérieur à la nouvelle autorité administrative indépendante, considérant que les avantages d'une régulation unifiée l'emportent sur les inconvénients d'une rupture avec un usage historiquement bien assis.

L'ARJEL pourrait recourir au SCCJ comme prestataire de services dans cette mission, comme pour le contrôle des détaillants du PMU et bientôt de la FDJ. Il va de soi que les activités judiciaires de ce service resteraient à l'écart de cette coopération.

De même, l'actuelle Commission des sanctions de l'ARJEL, totalement indépendante de son collège puisque composée de six magistrats (judiciaires, administratifs et financiers), pourrait assumer l'examen des sanctions applicables aux casinos en cas de manquements à leurs obligations, comme elle le fait actuellement pour les opérateurs de jeu en ligne.

En contrepartie de cette extension de périmètre, la coopération de l'ARJEL avec les pouvoirs publics devrait être renforcée, par exemple en prévoyant la nomination d'un commissaire du gouvernement auprès de l'institution et la présence d'un député et d'un sénateur au sein de son collège qui pourrait ainsi passer de sept à neuf membres.

Sur un plan budgétaire, cette réorganisation ne devrait pas être très coûteuse car l'ARJEL dispose déjà d'un budget de 6 millions de masse salariale rémunérant 58 personnes en équivalent temps plein, auxquels s'ajoutent 2,9 millions d'euros de crédits de fonctionnement.

Le financement de l'élargissement de son périmètre d'activité pourrait partiellement reposer sur la mobilisation de marges de productivité internes (qui sont réelles selon la Cour au regard des comparaisons européennes), partiellement sur le redéploiement de personnels assumant ces missions dans les ministères (quoiqu'en nombre très limité) ou des moyens (indemnités des membres et des rapporteurs) des deux commissions consultatives dont la suppression est

envisagée, et partiellement sur des moyens nouveaux, mais pour des montants raisonnables au regard de l'importance de cette mission.

Proposition n° 16 : confier la régulation des jeux d'argent et de hasard à une autorité administrative indépendante unique :

- confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une autorité administrative indépendante regroupant l'Autorité de régulation des jeux en ligne, la commission des jeux sous droits exclusifs, la commission consultative des jeux de cercles et de casinos ;
- renforcer la coopération de l'instance de régulation avec les pouvoirs publics en prévoyant la nomination d'un commissaire du gouvernement auprès d'elle et la présence de deux parlementaires au sein de son collège.

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Au cours de sa réunion du 8 février 2017, le Comité examine le présent rapport.

M. le président Claude Bartolone. Mes chers collègues, nous allons aujourd’hui examiner le rapport d’évaluation de la régulation des jeux d’argent et de hasard. Je vous rappelle que nous avons décidé de réaliser cette évaluation à la demande du groupe « Les Républicains ».

Cette évaluation a fait l’objet d’une demande d’assistance à la Cour des comptes dont l’étude nous a été présentée par M. Didier Migaud le 19 octobre dernier.

Nos deux rapporteurs sont : M. Régis Juanico pour la majorité et M. Jacques Myard pour l’opposition.

Messieurs les rapporteurs, je vous donne la parole.

M. Jacques Myard, rapporteur. Sachez, monsieur le Président que, bien que n’appartenant pas aux mêmes groupes politiques, les deux rapporteurs ont travaillé dans la plus complète entente, et que nous partageons chacun des mots écrits dans le rapport.

Vous l’avez rappelé, le 19 octobre 2016, le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, nous a présenté un rapport soulignant un certain nombre de problèmes dans la politique des jeux en France. Toutefois, la question est plutôt qu’une telle politique n’existe pas : c’est une balkanisation du système, préjudiciable à sa cohérence ainsi qu’à l’intérêt public, qui est constatée.

La loi du 12 mai 2010 relative à l’ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard en ligne a permis de franchir un grand pas, en répondant, quelque peu dans l’urgence, à des sollicitations fortes de la part de la Commission européenne, ainsi que de certains opérateurs désireux d’être présents sur le marché français. Il a donc fallu ouvrir à la concurrence les monopoles qui, à l’époque, régissaient la politique des jeux en France. Cette loi doit aujourd’hui faire l’objet d’un examen précis afin de refonder un certain nombre d’aspects de cette politique des jeux.

Je rappelle qu’auparavant les monopoles étaient parfaitement justifiés au regard, non seulement des lois françaises, mais aussi de la jurisprudence européenne. Alors que nous étions en train d’élaborer la loi du 12 mai 2010, l’arrêt *Santa Casa* de la Cour de justice des communautés européennes a débouté la Commission ainsi qu’un certain nombre de requérants, et justifié le monopole de l’État portugais pour des raisons d’ordre public. Il s’agit bien en effet d’un

domaine d'ordre public, de sécurité comme d'ordre sanitaire, expressément réservé aux États depuis le traité de Rome.

Le rapport de la Cour des comptes relève que les différents secteurs ont connu une évolution contrastée, et que la fiscalité applicable aux jeux n'est pas uniforme, ce qui semble assez difficile à réaliser. Il est vrai qu'en 2010 chacun s'accordait à penser que les jeux en ligne comme le poker cannibaliseraient les autres jeux. Il n'en a rien été, car nous avons assisté plutôt à l'avènement des paris sportifs.

Une disposition très claire a été inscrite dans la loi, enjoignant l'État à veiller à l'équilibre entre les jeux, car une cannibalisation de l'un par un autre peut perturber un secteur économique, comme la filière hippique par exemple.

Nous avons animé une vingtaine d'auditions qui se sont mutuellement confortées ; ce travail prenant et passionnant nous a permis de tirer des conclusions et d'émettre des propositions communes aux deux rapporteurs.

Le domaine du jeu peut aussi être celui de la fraude, du blanchiment d'argent sale ainsi que de l'addiction ; c'est pourquoi l'État a toujours voulu avoir la main sur ce secteur afin d'éviter des dérapages. Au XIX^e siècle, dans le domaine des courses hippiques, régnait le système des paris « à la cote », qui s'est révélé très propice à la fraude. Aussi, l'État a-t-il adopté le principe de l'interdiction des jeux, mais assorti d'un certain nombre de dérogations.

Le régime français est donc très particulier puisque fondé sur l'interdiction assortie de dérogations ; en 1891, les paris mutuels sur les courses de chevaux ont été autorisés ; en 1907, ce fut le tour des casinos ; en 1923 celui des cercles de jeux. La loterie nationale a été créée en 1933 et les paris sportifs furent autorisés en 1984 ; aujourd'hui apparaissent d'autres jeux sur lesquels le législateur devra se pencher.

Il est maintenant temps de revoir l'architecture d'ensemble de ce système, qui s'est construit au fil de l'histoire, afin d'éviter des déséquilibres entre les jeux, mais aussi de déterminer une politique publique des jeux cohérente.

M. Régis Juanico, rapporteur. Le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, nous a présenté le rapport de la juridiction financière préalablement à nos propres travaux. Une grande partie de ces travaux a été consacrée à la question de la régulation des jeux ; c'est par ce thème très important que nous avons souhaité commencer notre présentation. De fait, nous établissons le même constat que la Cour quant à la tutelle administrative de ces jeux, caractérisée par un cloisonnement obsolète et peu réactif.

Aujourd'hui, les casinos et la police administrative des jeux dépendent du ministère de l'intérieur. Les jeux sous droits exclusifs de la Française des jeux (loteries, grattage, tirage, paris sportifs en dur) dépendent à la fois du ministère de l'intérieur et du ministère du budget ; les jeux sous droits exclusifs du PMU (paris

hippiques en dur) dépendent des ministères de l'agriculture, du budget et de l'intérieur ; et enfin les jeux en ligne (poker, paris sportifs et paris hippiques), ouverts à la concurrence par la loi du 12 mai 2010, relèvent de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), autorité administrative indépendante.

En fonction des segments de jeu, les tutelles administratives sont multiples, et, de même que la Cour des comptes, nous avons observé une forme de prépondérance — pour ne pas parler d'omniscience — de la direction du budget sur le secteur des jeux d'argent et de hasard. Cette administration cumule en effet des compétences nombreuses : tutelle, autorité réglementaire, régulation, mais aussi fiscalité. Par ailleurs, au détriment d'autres enjeux de la politique des jeux d'argent et de hasard, elle privilégie le rendement fiscal qui est considérable pour l'État, puisque ce secteur a rapporté 4,8 milliards d'euros en 2015 au titre de la fiscalité spécifique des jeux.

C'est pourquoi nous avons voulu présenter deux propositions portant sur la question de la réglementation et de la régulation. Dans le même esprit que la Cour des comptes, nous souhaitons que la réglementation (statut des opérateurs, champ des droits exclusifs et choix des catégories de jeux susceptibles d'être autorisés) soit confiée à un comité interministériel, et que la régulation quotidienne (autorisations individuelles, expérimentations, listes des compétitions supports de paris et agréments des points de vente) relève d'une autorité administrative indépendante unique dont le périmètre serait élargi.

M. Jacques Myard, rapporteur. J'évoquerai maintenant la question de l'équilibre entre les divers jeux, qui n'est pas sans conséquence. Comme l'a précisé Régis Juanico, l'ensemble des jeux rapporte 4,8 milliards d'euros à l'État, et nous comprenons pourquoi notre ministre du budget y est très attentif, car ce montant représente 7 % du rendement de l'impôt sur le revenu. Il ne faut donc pas jeter la pierre aux joueurs, car ils contribuent au budget de l'État.

Il n'en demeure pas moins que, les jeux étant de différentes natures, un équilibre entre eux est nécessaire à l'État. À une autre époque, la loterie, héritière du loto, se résumait à une caméra de télévision et un boulier ; en dehors de la vente des tickets, l'impact économique était faible. En revanche, derrière les paris sur les courses hippiques, se trouve une filière économique complète, allant de l'élevage, de l'entraînement et de la vente des chevaux – souvent à l'international – aux hippodromes et à leur personnel. On estime que la filière équine représente dans son ensemble 180 000 emplois. L'aménagement du territoire est directement concerné par ces activités qui, dans certains départements, représentent 4 % à 5 % des emplois ; cet aspect des choses ne peut donc pas être ignoré.

La loi du 12 mai 2010 prévoit que l'État doit veiller à l'équilibre des jeux ; or aujourd'hui les paris sportifs ont largement cannibalisé les paris hippiques, à hauteur d'un milliard de mises. Dans les endroits où sont proposés à la fois les jeux de la Française des jeux et les paris hippiques, on constate une baisse assez

forte des prises de paris hippiques au profit des paris sportifs. En revanche, dans les lieux où ne sont proposés que des paris hippiques, la baisse est moindre.

Cela montre que la concurrence joue à plein, notamment auprès de nos jeunes concitoyens, l'âge des parieurs hippiques étant beaucoup plus élevé. Un vieillissement des turfistes est ainsi constaté ; de fait, les paris sportifs sont plus attrayants aux yeux de la jeunesse. Mais ils sont aussi plus faciles, car dans le pari hippique, selon le jargon des turfistes, il faut « faire son papier », connaître les chevaux, savoir ce qu'ils ont fait, connaître les handicaps. Dans le domaine du pari sportif, les choses sont plus simples, comme dans le cas d'un match de football opposant les équipes du Paris Saint Germain et de Lens, par exemple.

Ce déséquilibre n'est pas sans conséquence sur la pérennité des paris hippiques. Ce changement culturel appelle de la part du PMU une mise à plat de ses méthodes ainsi qu'une modernisation de son approche du public. À cet effet, le plan PMU 2020 a été lancé, qui propose de nouveaux paris par SMS ; le réseau est en cours de modernisation et propose des écrans dans le but d'attirer une nouvelle clientèle. Le PMU City a été installé dans les centres-ville et l'équipement Hipigo veut séduire de nouveaux parieurs avec des écrans télévisés. Par ailleurs, les paris hippiques pris à l'étranger ont été développés et représentent aujourd'hui 13 % des enjeux, soit un milliard d'euros, ce qui est loin d'être négligeable.

Nous ne partageons pas les vives critiques de la Cour des comptes au sujet des paris hippiques étrangers. Le PMU a développé l'activité des parieurs professionnels résidant à l'étranger, qui ont une connaissance approfondie des jeux et recourent sans doute à des logiciels afin d'évaluer les chances de succès. Le PMU a renforcé les clauses contractuelles relatives au contrôle des parieurs professionnels, et il nous semble qu'il n'y a pas lieu de vouer aux gémonies ces parieurs qui apportent plus de 400 millions d'euros de mises par an.

Le PMU a mené une politique de multiplication des courses dont le nombre a conséquemment crû, ce qui en a probablement réduit l'intérêt. L'évolution des chiffres entre 2006 et 2015 montre un quasi-doublement du nombre des événements, ce qui, à mon sens, ne saurait constituer un facteur de développement durable, car ces courses sont parfois de second ordre, le nombre des chevaux au départ étant faible – six par exemple – et l'attrait pour les parieurs moindre.

C'est donc à juste titre que le PMU conduit aujourd'hui une réflexion tendant à privilégier les courses susceptibles de présenter un véritable intérêt aux yeux des parieurs, ce qui ne peut que passer par une réduction du nombre des événements afin que renaisse le suspense et que l'entreprise continue de dégager des bénéfices.

M. Régis Juanico, rapporteur. Nous avons identifié deux autres secteurs en situation de fragilité : les casinos et les opérateurs en ligne.

Notre territoire national compte 200 casinos, qui sont en général de petite taille et dont l'installation est très encadrée et réglementée. Il s'agit d'un secteur, concentré, qui connaît une reprise encore timide, et un effort d'investissement et d'innovation important que l'État doit encourager est nécessaire. Par ailleurs, une fiscalité simplifiée, plus favorable aux petits établissements, a été adoptée.

De leur côté, les opérateurs en ligne ne sont plus que seize contre trente-cinq à l'époque où la loi du 12 mai 2010 a été promulguée, et ils peinent à connaître la rentabilité. La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a assoupli les outils de lutte contre le jeu illégal et autorisé de nouvelles variantes de poker et la table européenne.

Nous proposons de substituer le produit brut des jeux aux mises comme assiette de la fiscalité sur le poker en ligne, mesure à laquelle les acteurs du jeu en ligne réunis en table ronde par nos soins se sont montrés favorables. Nous suggérons aussi d'étudier l'opportunité d'une telle mesure pour l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, mais, souhaitant demeurer prudents comme la Cour des comptes, nous demandons qu'une étude d'impact portant notamment sur les conséquences sur les recettes fiscales de l'État soit diligentée. Ce travail, monsieur le Président, pourrait être réalisé à l'Assemblée nationale, par la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances par exemple.

Nous nous sommes préoccupés du problème du blanchiment d'argent sale, à partir par exemple du trafic de tickets gagnants. Ces trafics nous ont conduits à considérer qu'il fallait mieux identifier les opérateurs concernés et parfaire la lutte contre ces pratiques.

En premier lieu, nous proposons de soumettre l'autorisation de gérer un point de vente de la Française des jeux aux résultats d'une enquête administrative, conformément à la procédure applicable aux points de vente du PMU.

En second lieu, nous proposons de mieux identifier les clients. Aujourd'hui, le PMU procède à cette identification par le truchement de la carte joueur, mais cet outil ne touche que peu de parieurs : 120 000 à 130 000 sur cinq ou six millions. Ainsi, n'est-il pas assuré que le recours à la carte joueur soit probant. Plus simplement, nous proposons de soumettre les opérations de jeu à la lecture automatisée d'un document d'identité : pour toutes les catégories de jeux, le joueur devrait présenter sa carte d'identité à une borne qui autoriserait la transaction. Cette solution présenterait l'avantage de faire respecter l'interdiction des jeux aux mineurs, car nous avons relevé des lacunes dans les politiques publiques conduites dans ce domaine.

M. le président Claude Bartolone. Quelle est la part du blanchiment au regard du montant total des enjeux ?

M. Régis Juanico, rapporteur. Ce chiffre n'est pas connu, car l'évaluation est difficile à établir, mais la question pourrait faire l'objet d'une étude.

Notre travail a aussi porté sur les carences du traitement du jeu problématique. Il faut tout d'abord conserver à l'esprit que le secteur des jeux représente quarante-cinq milliards d'euros d'enjeux annuels.

Entre 2010 et 2014, la part des joueurs occasionnels est passée de 47,8 % à 56,2 %. Le nombre de joueurs excessifs demeure stable ; en revanche, le nombre des joueurs à risque modéré a été multiplié par 2,5, passant de 400 000 à 1 million en cinq ans. Il s'agit donc d'une question de vigilance pour les politiques de santé publique de notre pays.

Le montant annuel moyen des mises s'élève à 760 euros, mais avec une très forte dispersion. Près de 86 % des joueurs s'adonnent aux jeux en dur et on recense déjà deux millions de joueurs en ligne. Le jeu constitue aujourd'hui la seule addiction sans substance reconnue, caractérisée par des troubles de l'impulsion aggravés par des jeux plus accessibles et plus addictifs. La pratique du jeu s'intensifie : les joueurs réguliers jouent plus souvent et davantage. Le joueur excessif est en général un homme plutôt jeune, fumeur, d'un milieu modeste et plus souvent inactif ou étudiant. Les jeux auxquels il s'adonne plus souvent que les autres sont les paris sportifs et le poker (sept fois plus), les paris hippiques et les jeux de casino (quatre fois plus) et le jeu de grattage Cash/Millionnaire (deux fois plus).

Les conséquences sanitaires et sociales du jeu problématique sont mal connues, notamment en termes de séparation des couples, de chômage, de surendettement, de délinquance ou de suicide. Aucune mesure du phénomène n'est disponible. Nous proposons donc qu'une étude scientifique soit conduite sur le coût social du jeu problématique, en intégrant les conséquences aujourd'hui non quantifiées.

J'en viens à la diffusion des bonnes pratiques en matière de jeu responsable.

Les pouvoirs publics font passer des messages sanitaires qui sont correctement diffusés. Cependant, nous avons quelques doutes sur l'efficacité de ces messages et leur caractère dissuasif. D'autres mesures semblent plus efficaces, comme le contrôle d'accès dans les casinos, l'interdiction de fumer dans les casinos ou le faible taux de retour aux joueurs (TRJ), notamment sur les jeux de tirage et de grattage.

Les carences sont manifestes s'agissant de l'application de l'interdiction du jeu aux mineurs, de l'accessibilité du fichier des interdits de jeu dans l'ensemble des points de vente, de l'effectivité des modérateurs de jeu et de la régulation de la politique commerciale des opérateurs.

Nous proposons d'étendre la consultation du fichier des interdits de jeu au réseau des points de vente physique du PMU et de la Française des jeux, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

L'État intervient surtout dans le domaine curatif, notamment par le dispositif « Joueurs info service » et les centres de soins, et moins dans le domaine préventif. Nous souhaiterions d'ailleurs adresser un message au ministère de la santé, l'invitant à s'impliquer beaucoup plus qu'à l'heure actuelle dans les politiques de jeu responsable.

M. Jacques Myard, rapporteur. Je l'ai dit tout à l'heure, la densification de l'offre de courses a fini par émousser l'intérêt des parieurs, et une réforme du PMU est devenue nécessaire. Mais à mon sens, c'est l'ensemble du système d'organisation des courses en France qui doit être réformé, notamment par une fusion des directions support – direction du personnel, publicité, gestion, etc. – des sociétés mères et du PMU. Un tel rapprochement serait de nature à faire des économies, étant entendu que les sociétés mères doivent conserver la définition de leur programme. En effet, on ne peut pas faire vivre dans une même société les trotteurs et les galopeurs : ce sont deux mondes différents dont il convient de garder la spécificité.

Je tiens à confirmer les propos de Régis Juanico sur le coût social du jeu addictif. Un professeur d'université de Rome, qui traitait des alcooliques aux urgences, m'a appris que, souvent, derrière l'alcoolisme, il y avait parfois l'addiction aux jeux. Il m'a cité l'exemple une femme qui, en quelques semaines, conformément au fameux roman de Dostoïevski, avait vendu deux appartements pour se livrer à sa nouvelle passion, le jeu. Le jeu peut donc créer des ravages et il est regrettable que le ministère de la santé ne se penche pas suffisamment sur le problème.

Maintenant, venons-en à la nécessité de veiller à l'intégrité des opérations de jeu, car tout joueur souhaite évidemment avoir toutes les chances de gagner, sans qu'il n'y ait de fraude.

Nous nous sommes interrogés sur les possibilités de fraudes dans les courses hippiques. On nous a dit qu'il y a eu des fraudes, et il y en a certainement. Il n'en demeure pas moins que, par nature, le pari mutuel les limite grandement. Pour le pari à la cote, c'est différent, car vous jouez contre la banque, contre le *bookmaker*. Le risque de fraude est donc beaucoup plus important qu'en cas de pari mutuel.

Voilà pourquoi nous n'avons pas été très convaincus de la multiplication des fraudes dans les courses hippiques. J'ajoute que les sociétés de course ont mis en place un contrôle anti-dopage fort, avec un laboratoire extrêmement performant, et des sanctions qui sont prévues par les codes des courses.

Bien sûr, une récente affaire a été mise à jour, qui concerne une nouvelle substance – un produit dopant pour les chevaux – dont on ne connaît pas l'impact réel. Mais nous avons constaté que le système anti-dopage du milieu des courses était performant, et reconnu comme tel dans le monde. Si tous les sports avaient les mêmes pratiques de lutte contre le dopage que les courses, les scandales

seraient peut-être moins nombreux. Dans le monde des courses, je crois qu'il existe des garanties, ce qui ne signifie pas qu'il faut baisser sa vigilance.

S'agissant des compétitions sportives qui donnent lieu à des paris à la cote et sont donc plus fragiles face à la corruption, comment éviter les fraudes ?

La loi de 2012 a établi une cloison étanche entre les organisateurs des compétitions sportives, les vendeurs de pronostics et les opérateurs de jeux. C'est extrêmement important et je pense qu'il faut maintenir ce dispositif. On a également créé un délit de corruption sportive, qui est assimilé au délit de corruption privée, et dont les sanctions ont été alourdis par la loi du 6 décembre 2013. Sur le plan international, la convention Macolin, portée par le Conseil de l'Europe, est en cours de ratification. Cette convention définit la manipulation de compétition sportive, le pari sportif illégal, et renforce la coopération internationale.

Enfin, deux de nos collègues sénateurs ont déposé une proposition de loi visant à confier aux fédérations la rédaction d'une charte éthique et à autoriser l'ARJEL à considérer les risques de manipulation avant d'autoriser la prise de paris.

L'ensemble de ces dispositions devrait grandement améliorer la sincérité des paris sportifs et j'estime que la nouvelle autorité de régulation devrait disposer de tels pouvoirs.

M. Régis Juanico, rapporteur. Je voudrais signaler, au terme de cette présentation, que la Française des jeux joue un rôle considérable dans le financement du sport en France, et notamment du sport pour tous, *via* le Centre national de développement du sport (CNDS). En effet, 80 % des ressources qu'il reçoit pour financer les équipements de proximité et subventionner les associations sportives de proximité sur les territoires, soit plus de 200 millions d'euros chaque année, proviennent de la fiscalité appliquée à la Française des jeux sur les jeux de tirage, de grattage et les paris sportifs. Comme l'a fait la Cour des Comptes, je décernerai un satisfecit général à la Française des jeux : c'est un opérateur solide, qui a une gestion extrêmement saine sur le plan financier.

M. le président Claude Bartolone. Nous en venons aux questions de nos collègues.

M. René Dosière. Monsieur le Président, il y a un peu plus de cinquante ans, à l'occasion de la campagne présidentielle de 1965, j'avais assisté à une réunion publique du candidat François Mitterrand à Saint-Quentin. Je lui avais alors posé la question suivante : trouvez-vous normal que les Français consacrent davantage d'argent au PMU qu'à l'aide française au développement (AFD) ? Il m'avait répondu que cela pouvait paraître étonnant, mais qu'après tout la liberté de chacun devait être respectée – même si les voisins qui m'accompagnaient étaient un peu plus virulents à l'égard du jeune homme que j'étais et qui n'avait pas l'air d'apprécier beaucoup le PMU, contrairement à eux...

Cinquante ans après, je constate que la situation n'a pas beaucoup changé puisqu'en 2015, l'AFD s'élevait à 8,1 milliards, et que pour le PMU, paris sportifs inclus, on en était à un peu plus de 9 milliards – d'après le tableau qui figure dans le rapport de nos collègues.

Mais depuis, vingt-cinq ans de vie parlementaire m'ont permis de découvrir toute la complexité de l'organisation économique et sociale de notre société, et les revenus que l'État peut tirer des jeux, revenus qui ne sont pas négligeables.

Je lirai donc le rapport de nos collègues avec un grand intérêt. D'après ce que j'ai déjà vu en le feuilletant, il est très complet et passionnant. Quant aux interventions de nos rapporteurs, elles ont mis en lumière divers aspects de la question, économiques, sociaux, voire de santé publique.

Toutefois, subsiste encore en moi l'interrogation qui était celle du jeune homme de vingt-cinq ans : est-ce que c'est moral ?

Mme Nicole Ameline. Je voudrais naturellement féliciter les rapporteurs et le président. Ce rapport est très important. Et je suis bien placée pour le dire, car ces deux filières, celle des casinos et de la filière équine, sont présentes dans ma circonscription. Derrière les jeux, il y a des emplois et des filières économiques considérables. La filière équine, notamment, porte le rayonnement de la France à l'international puisque c'est une filière d'exportation.

Je voudrais que cette dimension soit réaffirmée. Il ne s'agit pas – et je m'éloigne en cela de René Dosière – de porter un jugement, moral ou non, mais de voir derrière ces grandes questions l'aménagement du territoire, l'attractivité touristique, le commerce extérieur, etc.

Par ailleurs, je suis très sensible à la recherche de cohérence institutionnelle et considère que l'éclatement de la régulation est tout à fait négatif, ne serait-ce qu'en termes de visibilité. La fiscalité occupe une place centrale en tant qu'outil de régulation, de modulation. Ses aménagement – on l'a vu pour avec les sports équestres – ont eu un effet dévastateur pour de petits clubs pourtant en pleine activité.

Maintenant, il faut aller plus loin, sans négliger la dimension européenne, car celle-ci n'est peut-être pas assez présente dans le rapport. Quoi qu'il en soit, je vous félicite pour ce travail, qui constitue la première étape d'une réflexion essentielle.

M. Christophe Caresche. Le propos de René Dosière ne fait qu'illustrer l'adage : « Vices privés, vertu publique ». D'ailleurs, Jacques Myard l'a dit en introduction, une grande partie de cet argent va dans les caisses de l'État et peut alimenter, par exemple, le développement.

Cela étant dit, vos propositions sont-elles de nature réglementaire ou législative ? Comment mettre en place ces propositions, qui m'ont l'air tout à fait intéressantes ? Selon quelle stratégie ?

M. Jacques Myard, rapporteur. Notre ami Dosière, dont j'apprécie les remarques, se trompe sur un point : en Afrique, il y a aussi un intérêt pour les courses françaises et celles-ci peuvent y créer des emplois. Donc ce n'est pas si simple que cela. Nous sommes dans un monde transnational. Quant à la morale, c'est comme la tolérance...

Les propos de Nicole Ameline sont frappés au coin du bon sens : le jeu est un secteur économique, ne l'oublions pas. Et puis, il n'est pas interdit de se divertir. Le problème ne vient pas du jeu en lui-même, mais de l'excès, en l'occurrence l'addiction. C'est même un véritable problème de santé publique.

En Australie, par exemple, on a installé des bandits manchots dans tous les coins, et c'est une catastrophe. En Italie, on compte plus de 414 000 machines à sous, installées dans des cafés. Et vous pouvez compter sur certaines organisations, que l'on pourrait qualifier de mafieuses, pour récupérer la mise. Ce n'est pas ce que nous faisons en France. Le jeu y est sous contrôle. Mais il est nécessaire d'avoir une politique publique forte en la matière, et de se montrer vigilant.

Enfin, nos propositions, qui relèvent de la loi et du règlement, visent à rendre ce secteur beaucoup plus cohérent et à mettre en place une véritable politique publique – de service public. Il s'agit d'instituer des contrôles et d'éviter les dérapages, de telle manière que le jeu soit un atout, et pas un handicap.

M. Régis Juanico, rapporteur. À la suite des questions posées par notre collègue Christophe Caresche et à propos de la régulation, j'ajouterais que l'autorité administrative indépendante que nous souhaitons mettre en place relève du domaine de la loi.

Il s'agirait d'une autorité administrative indépendante unique, aux compétences et au périmètre élargis. L'innovation technologique et la révolution numérique dans les jeux d'argent et de hasard rendent en effet de plus en plus artificielle la séparation entre les jeux en dur et les jeux en ligne. D'ailleurs, dans d'autres pays européens, comme en Grande-Bretagne, une autorité administrative indépendante unique est chargée de la régulation et couvre l'ensemble des secteurs du jeu, à la fois en ligne et en dur.

Je tiens à rappeler à nos collègues qu'il y a quelques semaines, nous avons dû intervenir assez vigoureusement en séance publique pour empêcher que, dans le cadre d'une proposition de loi relative aux autorités administratives indépendantes, un amendement de Jean-Luc Warsmann ne vienne supprimer l'ARJEL. Cette autorité, que nous avons mise en place en 2010, assume bien les missions qui lui ont été confiées par le législateur. Mieux vaudrait donc renforcer l'ARJEL en consolidant les missions et en étendant le périmètre, plutôt que

la supprimer ou créer plusieurs autorités administratives indépendantes. On n'est pas là pour multiplier les autorités administratives indépendantes, mais pour les contrôler.

Quant aux observations de Nicole Ameline, je confirme que le secteur économique des casinos est très important, notamment pour les petites villes et les villes moyennes – en général des stations balnéaires, thermales ou touristiques. Sur l'ensemble du territoire, on compte 200 casinos. En outre, le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain prévoit l'expérimentation de clubs de jeux à Paris. L'offre devrait donc se diversifier.

Les quatre principaux opérateurs (Barrière, Partouche, Tranchant et Joa), délégataires de service public, réalisent trois quarts du chiffre d'affaires qui se monte à 2,18 milliards de produit brut des jeux (PBJ). Mais il faut savoir que ce PBJ avait chuté de 25 % ces dix dernières années, et que le secteur se relève à peine. Malgré cette crise sévère, le secteur a continué à investir pour moderniser, notamment, ses casinos et ses machines à sous, et on attend un rebond l'année prochaine.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics retirent des casinos, en fiscalité, 1,156 milliard d'euros de recettes. Les casinos constituent donc un secteur stratégique, y compris pour les finances publiques et pour l'État. Voilà pourquoi la loi de finances rectificative de 2014 a allégé la fiscalité sur les plus petits établissements, en établissant une forme de péréquation avec les plus gros établissements, qui ont un chiffre d'affaires élevé. Cette solidarité entre les établissements me semble avoir été tout à fait efficace.

M. Jacques Myard, rapporteur. Dans le cadre européen, chaque État réglemente son secteur des jeux au regard de critères nationaux ; c'est acté par la Cour de justice des communautés européennes. En revanche, dans le domaine des courses, les coopérations sont nombreuses avec certains preneurs de paris, que ce soit en Allemagne, en Italie ou ailleurs. Il y a donc des relations transnationales à ce niveau. Cela fonctionne bien, le PMU conventionnant avec des organismes étrangers, souvent même extra-européens.

Aujourd'hui, en Europe, la France est le seul pays à avoir un secteur hippique aussi fort économiquement. Sous la pression des machines à sous, les courses se sont totalement écroulées en Italie, en Allemagne et en Belgique. Nombre d'entraîneurs étrangers viennent courir en France, parce que les allocations – c'est-à-dire les prix – y sont toujours très fortes. En Belgique ou ailleurs, on peut gagner des courses à 2 000 ou 3 000 euros, ce qui n'est pratiquement jamais le cas en France.

Notre système, qui est alimenté par le pari mutuel, fonctionne. Mais en Angleterre, les bookmakers ne reversent que très peu d'argent à la filière qui est alimentée par les gens des émirats pour qui c'est une passion et qui font tourner le

système. Mais s'ils venaient à disparaître, tout s'écroulerait faute d'un système institutionnel alimentant le circuit des allocations.

Ainsi, notre système fonctionne mais il est fragile. Les équilibres doivent être sauvagardés entre les jeux, dans l'intérêt public.

M. le président Claude Bartolone. Merci à nos deux rapporteurs pour la qualité des travaux qu'ils ont menés.

Sauf objection, je vous propose d'autoriser la publication du rapport.

Le Comité autorise la publication du présent rapport.

ANNEXE N° 1 : PROFILS DES JOUEURS ET PANORAMA DU JEU PROBLÉMATIQUE

1.- Les profils des joueurs

• *Qui joue et à quoi ?*

Le jeu est pratiqué relativement plus fréquemment par les hommes, âgés de vingt-cinq à cinquante-quatre ans, professionnellement actifs, et il est proportionnellement plus fréquent chez les ouvriers et employés qu'auprès des professions intellectuelles supérieures. Les joueurs ont un niveau d'éducation un peu moins élevé que celui des non-joueurs. De façon plus ciblée, les femmes sont plus représentées parmi les adeptes des jeux de grattage (54,9 %) et moins parmi ceux des jeux de table des casinos (28,9 %), des paris hippiques (25,9 %), du poker (19,4 %) et des paris sportifs (7,1 %).

Les amateurs de poker, de paris sportifs et des jeux de casino sont plus jeunes que la moyenne, et les étudiants sont surreprésentés parmi eux (les proportions varient entre 26,5 % et 13,8 % alors qu'ils ne représentent que 7,2 % des joueurs) tandis que les parieurs hippiques sont plus âgés (47,2 ans en moyenne). Les étudiants se détournent des jeux de tirage et surtout des paris hippiques.

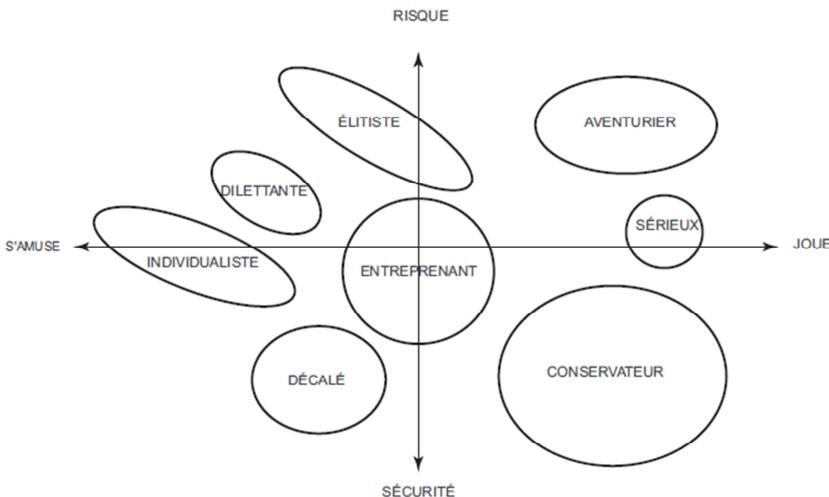
Les ouvriers jouent plus volontiers aux paris hippiques (30,3 % des parieurs hippiques et 25,2 % des joueurs) et aux paris sportifs. Les employés pratiquent davantage les jeux de grattage (33,8 % alors qu'ils représentent 30,3 % des joueurs).

Les cadres, artisans et chefs d'entreprise s'adonnent davantage aux jeux de casino (respectivement 21,0 % et 13,7 % des usagers de ces jeux appartiennent à ces catégories qui ne représentent que 12,9 % et 6,3 % des joueurs).

Les joueurs peu diplômés (niveau inférieur au bac) sont davantage attirés par les paris hippiques, consomment plus de jeux de grattage (ils représentent 69,3 % et 59,4 % des pratiquants de ces jeux contre 55,4 % parmi l'ensemble des joueurs), et sont moins concernés par les paris sportifs, le poker, les machines à sous et les jeux de casinos.

Des études sociologiques faisant appel aux témoignages ont été menées dans le but de dresser une typologie des joueurs en fonction de leur positionnement vis-à-vis du risque et de leurs motivations.

TYPOLOGIE PSYCHO-SOCIOLOGIQUE DES JOUEURS
d'après Lewy (1994)



Source : INSERM, Jeux d'argent et de hasard, contextes et addictions (2008).

Les types d'enquête

- Enquête nationale : menée sur la base d'un échantillon de 15 000 personnes, qu'il est difficile de réunir depuis qu'il n'y a plus de recensement global ni d'annuaire complet. Les instituts procèdent par quotas, c'est-à-dire qu'ils recrutent un échantillon représentatif de la population. Les personnes interrogées sont volontaires, ce qui introduit un biais, mais il n'est pas possible de faire autrement. Ces enquêtes coûtent de l'ordre de 500 000 euros et, si l'on opte pour des face-à-face, le prix grimpe à 2 millions d'euros.
- Suivi de cohortes : l'échantillon initial est suivi pendant une période de temps, assez longue généralement. Là aussi ce sont des études coûteuses, lourdes, souvent réservées à la santé publique, et qui ne sont pas adaptées aux organes décisionnaires qui doivent se prononcer à plus ou moins brève échéance. Une telle enquête présente néanmoins l'intérêt de suivre les comportements dans le temps, donc de mesurer les chances de sortir d'une addiction et le délai qu'il faut.
- Enquêtes web : les échantillons comptent entre 7 000 et 8 000 individus, recrutés par les instituts de sondage, dédommagés pour leur participation à un nombre d'enquêtes déterminé. Le biais est très fort, les personnes interrogées sont plus jeunes, plus diplômées, consomment davantage de substances illicites, mais, en matière de jeu, ce n'est pas très grave, surtout que le plus important n'est pas la valeur absolue, mais la tendance qui se dégage entre deux enquêtes. D'où l'intérêt d'en pratiquer régulièrement.

Quelles que soient les motivations qui les animent, les joueurs, dans leur immense majorité, conservent un comportement qui ne les met pas en danger. Le jeu, pratiqué universellement, demeure alors un passe-temps, circonscrit à la vie privée.

● *Où joue-t-on ?*

En 2016, l’Observatoire des jeux, en collaboration avec l’Institut national de prévention et d’éducation pour la santé⁽¹⁾, a publié pour la première fois un atlas des jeux, un travail qu’il entend renouveler chaque année, qui consiste à collecter et agréger des données territorialisées relatives tant à l’offre qu’à la consommation de jeu. Les indicateurs (cumul des mises jouées sur Internet et en point de vente, ramené à la population majeure, pour l’ensemble des jeux d’argent et par grande catégorie d’activité) permettent de dresser un profil des territoires et d’établir des comparaisons entre eux.

Pour rendre compte des disparités territoriales par activité de jeu, un découpage dissociant les départements ayant une mise moyenne inférieure ou supérieure à la moyenne nationale (départements d’outre-mer inclus, hors Mayotte) a été réalisé.

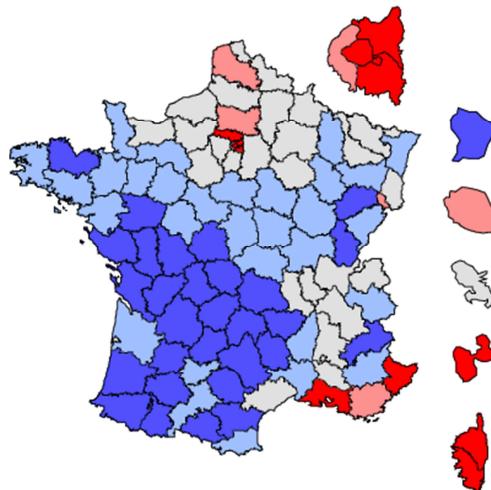
Des cartes ont été établies mettant en évidence les écarts à la moyenne, en distinguant cinq classes :

-  Valeur inférieure de plus de 25 % à la moyenne nationale ;
-  Valeur de 10 % à 25 % inférieure à la moyenne nationale ;
-  Valeur dans la moyenne nationale à plus ou moins 10 % ;
-  Valeur de 10 % à 25 % supérieure à la moyenne nationale ;
-  Valeur supérieure de plus de 25 % à la moyenne nationale.

Il est préférable de ne pas tenir compte des machines à sous qui sont l’apanage des casinos, lesquels se concentrent sur le littoral et dans les villes thermales, et qui contribuent à l’animation touristique. Dès lors, l’interprétation des résultats n’apporte rien puisque une bonne partie des joueurs ne réside pas sur place.

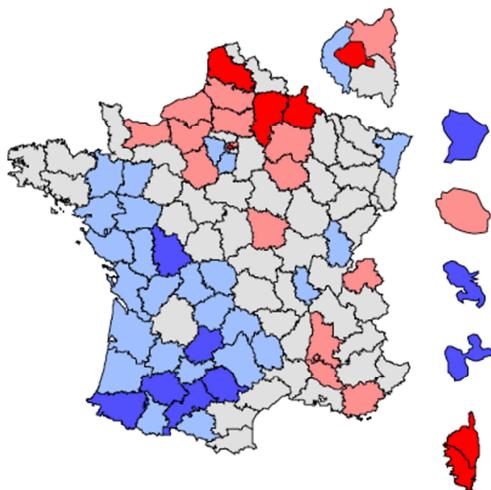
(1) Organisme fusionné le 1^{er} mai 2016 avec l’Institut de veille sanitaire (InVS) et l’Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) pour donner naissance à Santé publique France.

MISES TOTALES HORS MACHINES À SOUS



La carte générale révèle les régions caractérisées par une forte prévalence du jeu, telles que l'Île-de-France, le sud-est de la côte méditerranéenne, la Corse et la Guadeloupe pour l'outre-mer. En revanche, on joue peu dans la moitié ouest de la France.

LES MISES DE LOTERIE

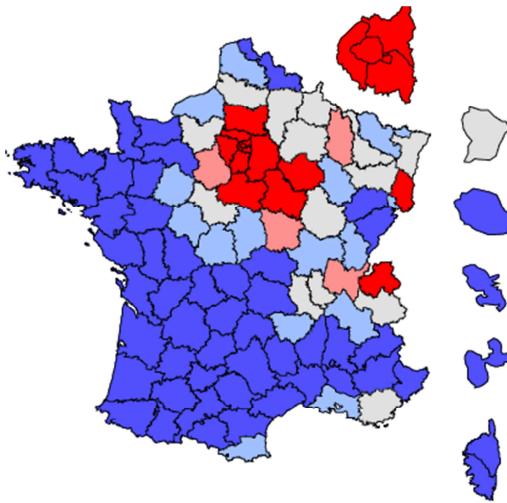


Avec une mise moyenne de 188 euros et près de 32 000 points de vente recensés, les jeux de loterie restent la forme de jeu la plus plébiscitée (pratiquée par 49,5 % des Français en 2014⁽¹⁾). Même si certains territoires affichent des

(1) Source : ENJEU2014.

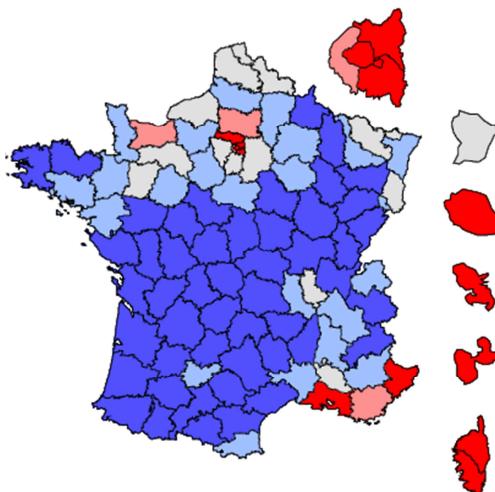
indices qui s'éloignent sensiblement de la moyenne nationale, les écarts sont de moindre ampleur que pour les autres formes de jeu.

MISES AMIGO



L'Amigo est l'un des principaux jeux de grattage. Il a remplacé le Rapido, jugé trop addictif, en raison du rythme rapide des tirages. Il concerne exclusivement la France continentale, en particulier les départements autour de l'Île-de-France, et les départements frontaliers du Haut-Rhin et de Haute-Savoie.

MISES SUR PARIS HIPPIQUES



Là encore, les paris hippiques sont très concentrés sur certains territoires. Presque tous les départements se situent en dessous de la moyenne nationale, hormis ceux de l'Île-de-France (Paris, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise),

les Bouches-du-Rhône et les Alpes maritimes, le Calvados pour lequel l'élevage est une activité économique essentielle, l'Oise et le Var, la Corse, où la prévalence du jeu est particulièrement marquée ; et les départements d'outre-mer, exception faite de la Guyane.

2.- Le jeu problématique

• *Définition du concept*

Si tout un chacun a une idée assez précise de ce qu'est le jeu pathologique, et surtout de nuisances qu'il peut provoquer, la définition n'en est pas moins délicate, sur un plan scientifique. L'addiction sans substance, dénommée parfois assuétude, est un concept apparu récemment dans la littérature spécialisée. Elle se caractérise par des comportements envahissants, que leur auteur ne maîtrise pas. Selon le docteur Amandine Luquiens, responsable de l'unité spécialisée « Addiction aux jeux de hasard et d'argent » de l'hôpital Paul Brousse, « *les plus communément évoqués sont ceux classifiés dans la Classification internationale des maladies (CIM10) [établie par l'Organisation mondiale de la santé] comme des troubles du contrôle des impulsions, définis comme l'échec à résister à une impulsion, une pulsion ou à la tentation de réaliser un acte qui pourrait être délétère pour soi ou pour les autres, et en particulier le jeu pathologique, mais aussi la pyromanie ou la trichotillomanie⁽¹⁾* ». Cette définition, très générale, englobe d'autres pratiques comme l'hypersexualité, les achats compulsifs, l'usage excessif des jeux vidéo, etc. pour lesquelles il est difficile de faire la part entre l'addiction et la manie.

Des universitaires ont toutefois relativisé une telle approche, considérant qu'elle ouvrait la voie à une « pathologisation » excessive des comportements s'écartant de ce qui était perçu comme la norme, et privilégié une démarche tentant de cerner les mécanismes physiologiques et psychologiques qui conduisent à la dépendance. Une telle critique vaut en particulier pour les jeux vidéo (cf. *infra*).

Toutefois, et vraisemblablement en raison des dégâts tangibles qui s'ensuivent, la pratique intensive des jeux d'argent et de hasard est le seul trouble reconnu comme une addiction comportementale dans la cinquième et dernière révision du DSM, le classement des troubles mentaux dressé par l'American Psychiatric Association, et qui fait autorité dans le monde entier.

(1) *Trouble caractérisé par l'arrachage compulsif des cheveux ou des poils provoquant une alopécie de la zone concernée.*

DÉFINITION MÉDICALE DE L'ADDICTION
DANS LE MANUEL DIAGNOSTIQUE ET STATISTIQUE DES TROUBLES MENTAUX (DSM-5)

Dans la cinquième édition du *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (DSM-5)*, un patient est considéré comme dépendant quand il présente au minimum deux de ces 11 critères pendant au moins un an :

- Incapacité de remplir des obligations importantes
- Usage même lorsqu'il y a un risque physique
- Problèmes interpersonnels ou sociaux
- Augmentation de la tolérance au produit addictif
- Présence d'un syndrome de sevrage, c'est-à-dire de l'ensemble des symptômes provoqués par l'arrêt brutal de la consommation
- Perte de contrôle sur la quantité et le temps dédié à la prise de substance
- Désir ou efforts persistants pour diminuer les doses ou l'activité
- Beaucoup de temps consacré à la recherche de substances
- Activités réduites au profit de la consommation
- Poursuite de la consommation malgré les dégâts physiques ou psychologiques
- Le *craving*, nouveauté introduite par le *DSM-5*, qui peut se traduire par un « besoin impérieux et irrépressible ».

Source : *INSERM Sciences & Santé* n° 19, avril 2014.

Une liste de neuf questions a été établie de façon à proposer un diagnostic d'autoévaluation. La Cour des comptes la fournit dans l'annexe n° 5 de son rapport et rappelle que l'indice de référence pour les enquêtes françaises est l'indice canadien du jeu excessif (ICJE) qui repose sur le même principe. Ce dernier donne une échelle de risque, allant de 0 à 27, qui est établie après pondération des réponses des personnes interrogées. Le jeu est considéré comme modéré si le résultat est compris entre 3 et 7, et excessif au-delà.

Les travaux des chercheurs en neurosciences ont porté surtout sur les addictions aux substances psychoactives. Toutefois, les addictions comportementales présentent les mêmes symptômes et le même syndrome de sevrage, laissant supposer que les dysfonctionnements physiopathologiques seraient comparables et qu'il existerait un processus commun à toutes les addictions. Chez les patients, le circuit de la stimulation, du désir et de la récompense, qui implique la production de neurotransmetteurs (sérotonine, noradrénaline et dopamine) provoquant successivement le désir et la satisfaction, se dérègle. La dopamine est associée au plaisir tandis que le découplage des neurones produisant la noradrénaline et la sérotonine cause une hyperactivité incontrôlable. D'impulsion, la recherche de la satisfaction ou du soulagement, se transforme en compulsion et l'individu perd tout contrôle sur sa consommation qui domine toute son existence, quelles qu'en soient les conséquences pour lui-même ou son entourage. D'ailleurs, elles peuvent même provoquer un état dépressif aggravant l'addiction ou conduisant à une rechute. L'intensité du stress est telle que le consommateur récidive pour la diminuer, enclenchant une spirale infernale. Les dérèglements constatés pourraient expliquer qu'un individu passe d'une addiction à une autre, voire les cumule (tabac et alcool notamment) pour se

procurer par différents moyens la même sensation de satisfaction/soulagement. Ainsi, le risque d'occurrence du jeu pathologique est trois fois plus élevé chez les sujets présentant des troubles liés à l'usage ou à l'abus d'une substance et près de deux fois chez les personnes souffrant de dépression ou d'anxiété. Les joueurs pathologiques souffrent fréquemment de troubles de la personnalité et de l'humeur. « *La personnalité antisociale serait associée à une plus grande sévérité du jeu pathologique. [...] Parmi les troubles de l'humeur, le trouble bipolaire est le plus souvent associé au jeu pathologique.* »⁽¹⁾ Les joueurs problématiques sont aussi plus à risque de consommations problématiques de produits psychoactifs. Une grande partie boit et fume : 28 % des joueurs excessifs ont un risque de dépendance à l'alcool (contre 3,2 % en population générale) et la part des fumeurs quotidiens de plus de dix cigarettes est de 50 % parmi eux, alors qu'elle est de 29,7 % en population générale.

● *Stabilité des joueurs excessifs, mais forte augmentation des joueurs problématiques*

La première enquête menée en France sur le jeu problématique a été réalisée à l'occasion de l'ouverture des jeux en ligne. Elle a été conduite par l'INPES dans le cadre du Baromètre santé 2010, et publiée dans la revue⁽²⁾ de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT). Opérant un filtrage de manière à n'interroger que les joueurs « actifs »⁽³⁾, elle rapportait qu'un Français sur deux (48 % des 18-75 ans) tentait sa chance au jeu au moins occasionnellement ; qu'un sur cinq jouait au moins une fois par semaine en moyenne et qu'un sur dix dépensait plus de 500 euros au jeu dans l'année. Parmi ces 25 millions de joueurs actifs, 600 000 étaient concernés par l'addiction, avec une prévalence totale de 1,3 % pour le jeu dit « problématique », en distinguant les joueurs à risque modéré (0,9 %) et les joueurs excessifs (0,4 %). Ce taux place la France loin derrière les États-Unis ou l'Australie (autour de 5 %) et légèrement derrière l'Italie, le Canada, la Belgique et la Grande-Bretagne (aux alentours de 2 %).

Par rapport aux résultats de 2010, l'enquête de 2014, menée sur une base quelque peu différente⁽⁴⁾, mais qui a été aménagée à des fins de comparaison, souligne la stabilité du noyau dur des joueurs excessifs qui se maintient à 0,5 % de la population, mais la très forte augmentation de la proportion de joueurs à risque modéré, multipliée par 2,5 puisqu'elle est passée de 0,9 % à 2,2 %. En valeur absolue, la France compte 200 000 joueurs excessifs et 1 million de joueurs à risque.

Autre évolution constatée, qui mérite attention, la fréquence de jeu s'est intensifiée au cours des quatre dernières années, si bien que l'augmentation du

(1) INSERM, Jeux de hasard et d'argent : Contextes et addiction, 2008, page 323.

(2) Tendances n° 77, septembre 2011.

(3) Personnes ayant joué au moins une fois par semaine au cours des douze derniers mois, ou ayant engagé des sommes supérieures ou égales à 500 euros.

(4) L'enquête a porté sur les personnes de plus de quinze ans au lieu de dix-huit, et la notion de « joueur actif » a été abordée différemment ; par ailleurs, l'échantillon compte 15 635 individus au lieu de 25 034.

nombre de joueurs tient avant tout à l'augmentation des joueurs réguliers (31,5 % des joueurs ont joué au moins une fois par semaine au lieu de 22,4 %). Parallèlement, les dépenses suivent une tendance analogue puisque la proportion de joueurs dépensant moins de 500 euros recule de 90,1 % à 80,9 % tandis que la part de ceux qui ont consacré plus de 1 500 euros au jeu est désormais de 7,2 % au lieu de 1,8 %.

● *Les facteurs de risque*

Si l'on cherche à dresser le portrait-robot du joueur excessif, il s'agirait d'un homme, plus jeune que la moyenne des joueurs, appartenant à un milieu modeste, et non diplômé. Un joueur problématique sur trois est chômeur ou étudiant, soit une proportion double que dans l'ensemble des joueurs. L'enquête française Baromètre santé 2010 confirme l'existence d'un lien fort entre jeu problématique et consommations « problématiques » de produits psychoactifs, constat établi auparavant par de nombreuses études (INSERM, 2008). Dans l'enquête nationale menée au Québec, on retrouve les mêmes constats : le tabagisme quotidien, la consommation problématique d'alcool sont significativement plus fréquents parmi les joueurs excessifs et les joueurs à risque modéré que parmi les autres joueurs (Kairouz, 2011). Les deux tiers d'une population « *addict* » aux jeux de hasard et d'argent présentent des codépendances à l'alcool, au tabac, au cannabis.

En ce qui concerne les jeux pratiqués, le tableau ci-dessous, qui détaille la prévalence par jeu et par profil de joueur, montre que les joueurs problématiques se recrutent dans tous les jeux, en dehors des jeux de tirage et de grattage, à l'exception notable du Cash et de l'Amigo. Ce sont donc aux écarts par rapport aux joueurs à faible risque qu'il faut porter attention.

**JEUX PRATIQUÉS PAR LES DIFFÉRENTS TYPES DE JOUEURS
AU COURS DE L'ANNÉE ÉCOULÉE**

(En %)

	Joueurs sans risque ou à risque faible	Joueurs à risque modéré	Joueurs excessifs	
Rapido / Amigo	9,6	23,0	38,5	***
Autres jeux de tirage FDJ	65,8	67,8	67,3	ns
Cash / Millionnaire	25,2	47,3	45,1	***
Autres jeux de grattage FDJ	45,0	50,8	51,3	ns
Paris hippiques	9,8	25,2	43,9	***
Paris sportifs	5,9	26,5	43,8	***
Poker	3,9	17,0	27,2	***
Machines à sous, Jeux de casino	11,4	29,4	41,4	***

Test des différences par rapport aux joueurs sans risque ou à risque faible: *** significatif à 99 %; ns=non significatif

Source : *Enquête nationale sur les jeux d'argent ODJ/INPES 2014*.

Par rapport aux joueurs sans risque ou à risque faible, les joueurs à risque sont quatre fois plus nombreux à pratiquer les paris sportifs et le poker (et sept fois plus nombreux pour les joueurs excessifs).

La multi-activité ludique est un facteur de risque de même que la précocité de l'âge auquel le jeu est expérimenté.

Les enquêtes menées par l'OFDT et l'ODJ en 2012 sur le jeu en ligne (e-JEU et e-ENJEU) ont mis en évidence une pratique des jeux d'argent et de hasard sur internet présentant un risque élevé par rapport à l'ensemble des jeux (prévalence du jeu problématique – excessif et risque modéré – de 17 %, contre 2,2 % en population générale, alors que les jeux les plus addictifs ne sont pas proposés par les opérateurs légaux), ce que confirment différentes enquêtes faites à l'étranger révélant des pratiques plus intensives et plus à risque chez les joueurs sur internet ; et un recentrage sur l'offre légale de jeu avec une pratique dominante mais pas exclusive au profit des sites légaux.

Parmi les jeunes, la pratique d'un jeu d'argent et de hasard en ligne n'est déclarée que par 4 % des jeunes de 17 ans. En 2011, près de la moitié des jeunes de 17 ans (44 %) avait déjà joué à un jeu d'argent et de hasard, 39 % avaient pratiqué au moins une fois au cours des douze derniers mois et 11 % la semaine précédente. Ce sont surtout des garçons. Deux tiers des adolescents ayant joué dans l'année (66 %) n'ont pratiqué qu'un seul type de jeu, surtout des jeux de grattage et tirage (83 % des joueurs), le dernier tiers étant composé principalement de joueurs qui ont pratiqué deux types de jeu (en général jeu de tirage + jeu de pronostic). Avec 12 % des adolescents concernés, les jeux de tirage arrivent en tête parmi les adolescents, devant les jeux de pronostic (paris sportifs). Cette précocité de l'expérience du jeu est préoccupante.

Le taux de retour au joueur (TRJ) se définit comme la proportion des mises qui retourne au joueur. Le jeu serait d'autant plus addictif que la probabilité de gain serait élevée. La France considère le TRJ comme un critère déterminant du caractère addictif des jeux, ce qui la conduit à lui fixer un plafond. Ainsi, le décret n° 2010-605 du 4 juin limite le TRJ à 85 % pour les paris en ligne, ce pourcentage étant apprécié sur une base annuelle, et par opérateur. Dans le cas de paris à la cote, le TRJ n'est connu qu'*ex post*, et des ajustements sont inévitables. Pour les machines à sous des casinos, le taux de 85 % est un seuil, et non un plafond, le TRJ réel se situant autour de 95 %. Il n'existe pas de règle contraignante sur ce point pour les jeux de cercle. Quant aux paris hippiques, c'est au conseil d'administration du PMU de le déterminer, la limite supérieure étant aussi de 85 %, mais il est en réalité de dix points inférieur au moins. S'agissant de la Française des jeux, le taux de retour au joueur est fixé par arrêté du ministre du budget, et il varie selon les types de jeu.

Taux de retour au joueur des jeux de la Française des jeux

Article 2 de l'arrêté du 9 mars 2006 (dernière modification du 14 septembre 2016)

La part des sommes misées qui est dévolue au jeu se compose de la part affectée aux gagnants (pour les jeux de contrepartie, celle-ci est fondée sur le calcul des probabilités de gains et sur l'expérience statistique) et de la part affectée à la dotation structurelle du fonds de contrepartie, en application de l'article 14 du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 et de l'article 15 du décret n° 85-390 du 1^{er} avril 1985. Ces parts sont les suivantes :

1. Pour Loto et Super Loto, la part affectée aux gagnants est de 53 % et la part affectée à la dotation structurelle du fonds de contrepartie de 0,5 %. Pour les options complémentaires « Compte double », « Duo » et « Double chance », les parts affectées aux gagnants sont respectivement de 62,9 %, 61,71 % et 61,45 % et les parts affectées à la dotation structurelle du fonds de contrepartie de 0,5 % ;
2. Pour Euro Millions, la part affectée aux gagnants est de 50 %. Pour My Million, la part affectée aux gagnants est de 50 %. Pour Etoile +, la part affectée aux gagnants est de 60 % ;
3. Pour Joker +, la part affectée aux gagnants est de 59,87 % et la part affectée à la dotation structurelle du fonds de contrepartie de 0,51 % ;
4. Pour Keno, la part affectée aux gagnants est de 63 % et la part affectée à la dotation structurelle du fonds de contrepartie de 1 % ;
5. Pour Amigo, la part affectée aux gagnants est de 67,55 % et la part affectée à la dotation structurelle du fonds de contrepartie de 0,05 % ;
6. Pour l'ensemble des jeux de pronostics sportifs, la part affectée aux gagnants est en moyenne de 75 % et la part affectée à la dotation structurelle du fonds de contrepartie de ces jeux est de 2,704 % ;
7. Pour l'ensemble des jeux de loterie instantanée et sur un nombre significatif d'émissions, la part affectée aux gagnants est en moyenne au minimum de 50 % et au maximum de 70 % de la valeur nominale des émissions ;
8. Pour les formules du jeu Bingo fondées sur le principe de la répartition, la part affectée aux gagnants est de 65 % ; pour la formule de jeu Bingo One, la part affectée aux gagnants est de 70 % ;
9. Pour l'ensemble des jeux à tirages immédiats en ligne, jusqu'au 31 décembre 2017 et sur un nombre significatif de tirages, la part affectée aux gagnants est en moyenne au maximum de 72 % ;
10. Pour l'ensemble des jeux dénommés « Illiko Live » et sur un nombre significatif d'émissions et jusqu'au 30 juin 2018, la part affectée aux gagnants est en moyenne au maximum de 70 % .

Un TRJ élevé est incontestablement incitatif, puisque le joueur y voit une espérance de gain, et un TRJ bas dissuasif, car il apparaît confiscatoire. Toutefois, il revêt en France une importance particulière dans la mesure où la fiscalité est, à l'exception des machines à sous, assise sur les mises, et non sur le PBJ. De ce fait, la fiscalité se révèle déterminante. Quand l'assiette est constituée du PBJ, les

opérateurs de jeu ont une plus grande maîtrise de leur politique de retour au joueur. Une étude canadienne montre qu'un TRJ de 98 % augmente le temps de jeu. Mais le joueur est attiré par d'autres appâts, tels que la fréquence des séquences de jeu (d'une dizaine ou d'une vingtaine de secondes pour les machines à sous et les jeux de tirage), le nombre de petits gains, et surtout le montant des gros gains qui stimulent tout particulièrement les joueurs problématiques. La politique commerciale des opérateurs de machines à sous vise à rendre le jeu plus intensif, en modulant ces critères qui modifient la perception rationnelle du joueur, et favorisent l'apparition chez lui de biais cognitifs exagérant ses chances de gain. Le TRJ est addictogène parce qu'il fait augmenter à la fois le taux de récompense (nombre de lots/nombre de mises), ce qui incite donc le joueur à continuer à jouer, et le montant des lots. Il est utilisé par les opérateurs de jeu comme argument commercial mais de nombreux joueurs ne le perçoivent pas en tant que tel. À preuve, le TRJ d'Amigo (67,55 %) et de Cash (72 %) ne dissuade pas les joueurs excessifs. Une certitude en revanche : un TRJ élevé attire les capitaux en quête de blanchiment, le solde qui reste à l'opérateur étant perçu comme une simple commission.

Les jeux vidéo

Les enquêtes de prévalence uniquement en population jeune (ESCAPAD⁽¹⁾ 2011 et HBSC⁽²⁾ 2014) montrent que la pratique des jeux vidéo est majoritaire en population jeune. Par exemple, entre 11 et 15 ans, les adolescents passent en moyenne deux heures et demie par jour devant une console de jeux, les garçons une heure de plus que les filles. Le pic d'assiduité est enregistré au collège : le nombre d'heures devant une console baisse ensuite entre 13 et 15 ans au profit d'autres pratiques d'écran (ordinateur, télévision, etc.).

Depuis 2014, on sait évaluer précisément la part des différentes addictions sans produit dans les recours aux consultations jeune consommateur (CJC)⁽³⁾, destinées aux jeunes en demande de soin pour addiction. Il s'avère que la plupart des recours aux CJC liés à une addiction sans produit concernent les jeux vidéo (environ 6 %) ou Internet (2 %). Les demandes motivées par une addiction sans produit viennent deux fois plus souvent de l'entourage que des jeunes eux-mêmes. Les demandes de l'entourage concernent surtout les pratiques d'écran (plutôt que des troubles du comportement alimentaire, par exemple) : ainsi, 12 % des consultations sollicitées par des parents d'adolescents concernent les seuls jeux vidéo.

L'OFDT a travaillé sur les « facteurs associés » à un usage problématique de jeux vidéo plus que sur l'impact en tant que tel mais les résultats pointent bien des « profils à risque ». L'enquête PELLEAS (profils associés à l'usage problématique de jeux vidéo), la seule consacrée exclusivement aux pratiques d'écran et de jeux vidéo et menée dans

(1) *Enquête sur la Santé et les Consommations lors de l'Appel de Préparation À la Défense (ESCAPAD) menée régulièrement par l'OFDT auprès des jeunes, dont l'âge est compris entre seize et vingt-cinq ans, à l'occasion des journées défense et citoyenneté.*

(2) *Health Behaviour in school-aged children : il s'agit d'une enquête internationale réalisée tous les quatre ans depuis 1982, sous l'égide du bureau Europe de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Actuellement, 41 pays ou régions, essentiellement européens, y participent et collectent des données sur la santé, le vécu scolaire et les comportements préjudiciables ou favorables à la santé des élèves âgés de 11, 13 et 15 ans avec une méthodologie standardisée.*

(3) Cf. infra.

une quinzaine de collèges et lycées franciliens, avait pour objectif d'étudier les facteurs associés à l'addiction aux jeux vidéo parmi les adolescents. Elle a montré que :

- la pratique des jeux vidéo est ultra-majoritaire à l'adolescence (près de neuf adolescents sur dix de l'échantillon déclaraient jouer au moins une fois par semaine) et révèle de fortes différences selon le genre (surtout au collège) : les jeux de tir et de simulation sont, par exemple, plus nettement des « jeux de garçons », alors que les jeux de gestion sont plutôt des « jeux de filles ». Avec l'avancée en âge, les différences liées au genre tendent à s'effacer.
- ce qui distingue les « joueurs problématiques » des autres joueurs (identifiés comme tels grâce à l'⁽¹⁾ « échelle de Lemmens »), ce n'est pas tellement l'accès libre et facile aux écrans en tant que tel mais bien plutôt une combinaison des facteurs associés suivants :
 - . un engagement scolaire défaillant et des difficultés d'apprentissage ;
 - . des signes de dépressivité ;
 - . un certain déficit de contrôle parental ;
 - . le fait de jouer plus souvent seuls ;
 - . la difficulté à supporter la frustration de ne pas pouvoir jouer pendant une journée entière ;
 - . la fréquence du jeu en ligne ;
 - . le choix des jeux (les jeux de rôle et de stratégie figurent parmi les plus « addictogènes », en comparaison des compétitions en réseau) ;
- le genre est un critère de différenciation des comportements. Ainsi, ce qui distingue les joueuses « *addict* » des autres, c'est précisément qu'elles ont conscience de jouer à des « jeux de garçons » (simulation, aventures, tir et action, rôle, stratégie) ;
- le comportement d'écrans du père joue pleinement sur celui des fils (on retrouve un peu le même phénomène avec la relation mère/fille mais la relation est moins nette) ; les filles au profil de jeu pathologique sont plus nombreuses à écarter l'idée de faire des études supérieures ou à douter de vouloir poursuivre leurs études au-delà du bac ;
- dès le collège, plus de huit garçons sur dix ont joué à un jeu interdit aux mineurs.

Les techniques comportementales et cognitives sont une des voies thérapeutiques dont l'efficacité a été démontrée par la littérature (un peu comme pour le cannabis).

L'addictologue Olivier Phan voit dans les jeunes patients qu'il rencontre des adolescents qui adoptent un comportement d'évitement et pour lesquels le jeu vidéo est un refuge, pour fuir des problèmes familiaux, scolaires ou sociaux. Il souligne néanmoins que, si les jeux ne sont pas des drogues en soi, leur caractère addictif s'accentue indéniablement. Il relève en effet que les jeux vidéo existent depuis trente ans, mais que cela fait moins de dix ans que les jeunes passent beaucoup de temps à jouer. Il est à craindre que certains jeux vidéo n'entretiennent une forte impulsivité dont l'absence de maîtrise risque de conduire à des addictions plus néfastes, telles que les drogues ou le jeu.

Enfin, il ne faudrait pas oublier l'accessibilité des jeux. L'universitaire australien Alex Blaszczynski en fait la condition des trois chemins pouvant mener

(1) Échelle établie à partir d'un questionnaire d'auto-évaluation.

à l'addiction⁽¹⁾. De même qu'Internet est un facteur aggravant, l'installation à grande échelle de matériels de jeu provoque une flambée des comportements addictifs, dont l'Australie est l'archétype dans la mesure où la libéralisation massive du marché des jeux est intervenue dès les années 1990. Alors qu'elle ne représente que 0,5 % de la population mondiale, elle abrite 20 % du parc mondial des machines à sous, qui ornent les halls d'hôtel, les salles de sports ou encore les échoppes vendant des boissons ou de la nourriture. Les quartiers pauvres sont les mieux équipés et les plus touchés par le fléau. Les méfaits sont avérés : la perte moyenne annuelle des joueurs atteint 21 000 dollars et le jeu serait la cause de 400 suicides par an, c'est-à-dire plus d'un par jour. Les chiffres régulièrement cités, remontent à 1999, date à laquelle a été réalisée la grande étude consacrée au jeu. Pourtant, la législation n'évolue pas. Les initiatives des parlementaires sont contrecarrées par les industriels et l'État n'est pas sans arrière-pensée puisqu'il retire 5,8 milliards de dollars par an de cette industrie. Seules quelques mesures comme la réduction de la mise minimale des machines à sous ont été adoptées.

La Grande-Bretagne a également largement libéralisé le jeu, et autorisé les *Fixed Odds Betting Terminals* (FOBT), au nombre de 33 000 sur les 160 000 machines à sous du Royaume. Au départ, elles acceptaient jusqu'à 100 livres sterling toutes les vingt secondes, montant abaissé à cinquante livres, soit 175 euros par minute tout de même, après les dommages constatés. D'après les derniers résultats publiés par la Gambling Commission, le pourcentage de joueurs excessifs est le même qu'en France (0,5 %). De toute façon, les évaluations à grande échelle précèdent la libéralisation mais elles cessent aussitôt après.

Compte tenu du cadre réglementaire actuel, il est certain que le joueur français est moins exposé que ses voisins et, dans ces conditions, le jeu excessif est moins répandu en France parce qu'il n'y a que 23 000 machines à sous, considérées comme le dispositif le plus addictif. La retenue dont ont fait preuve, dans l'ensemble, les monopoles historiques a vraisemblablement contenu le jeu problématique, mais il ne faudrait pas qu'un contexte réglementaire plus conciliant avec le jeu en général ne les conduise à profiter de l'absence de concurrence pour intensifier leur présence et multiplier leur offre sans véritable justification, ni réelle limite autre que celles mises par les instances européennes, qui pourraient remettre en cause la raison d'être de leurs avantages.

(1) A. Blaszczynski et L. Nower, A pathways model of problem and pathological gambling, 2002.

ANNEXE N° 2 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

1. Auditions :

- Mme Sophie Mantel, cheffe de service, adjointe du directeur du budget au ministère de l'économie et des finances, accompagnée de M. Pierre-Alexandre Pottier, chargé du secteur jeux, et de M. Denis Vilain, chef de mission du contrôle général économique et financier (*8 novembre 2016*)
- M. Dominique de Bellaigue, président de la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF – Le TROT), accompagné de M. François Laurans, directeur administratif et financier (*8 novembre 2016*)
- M. Jean-Baptiste Vila, maître de conférences en droit public à l'université de Bordeaux (*10 novembre 2016*)
- M. Charles Coppolani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) *, accompagné de Mme Marie-Ange Santarelli, conseillère auprès du président (*10 novembre 2016*)
- Mme Stéphane Pallez, présidente directrice générale de la société Française des jeux (FDJ), accompagnée de M. Vincent Perrotin, directeur de cabinet de la présidente, de Mme Marion Hugé, directrice Régulation, relation État actionnaire et affaires européennes, et de M. Christopher Jones, responsable Relations institutionnelles (*15 novembre 2016*)
- M. Xavier Hürstel, président directeur général de Pari mutuel urbain (PMU), accompagné de M. Alain Resplandy-Bernard, directeur général délégué, de M. Pierre Pagès, secrétaire général, de M. Benoît Cornu, directeur de la communication, et de M. Philippe Hendrickx, responsable de la régulation, de la concurrence et des affaires européennes au secrétariat général (*17 novembre 2016*)
- M. Pascal Montredon, président de la Confédération des buralistes, accompagné de M. Jean-Luc Renaud, secrétaire général, de M. Michel Guiffès, trésorier, et de M. Jean-Paul Vaslin, directeur général (*17 novembre 2016*)
- M. Édouard de Rothschild, président de France Galop, accompagné de M. Olivier Delloye, directeur général (*17 novembre 2016*)
- Mme Hélène Gisserot, ancienne présidente de la Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX) (*29 novembre 2016*)
- M. Albert Allo, directeur adjoint du service du traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) au ministère de l'économie et des finances (*29 novembre 2016*)
- M. Hubert Tassin, membre du conseil d'administration de France Galop (*30 novembre 2016*)
- M. Jean d'Indy, vice-président et membre du conseil d'administration de France Galop (*5 décembre 2016*)
- M. Jean-Michel Costes, secrétaire général de l'Observatoire des jeux (ODJ) (*8 décembre 2016*)
- M. Philippe Ménard, chef du service central des courses et des jeux (SCCJ) au ministère de l'intérieur (*8 décembre 2016*)

- M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) au ministère de l'intérieur, accompagné de M. Pierre Regnault de la Mothe, sous-directeur des polices administratives, et de Mme Cécile Dimier, cheffe du bureau des établissements de jeux (*8 décembre 2016*)
- Mme Véronique Borzeix, sous-directrice filière Forêt, bois, cheval et bio-économie (DGE) au ministère de l'agriculture, accompagnée de M. Stéphane Le Den, chef du bureau du cheval et de l'institution des courses, et de Mme Sylvaine Reumeau, chargée de mission pour le pari mutuel (*13 décembre 2016*)
- M. Laurent Martel, sous-directeur de la gestion fiscale des entreprises et de l'action en recouvrement, direction générale des finances publiques, ministère de l'économie et des finances, accompagné de Mme Laurence Pétrot, adjointe à la cheffe du bureau de l'animation de la fiscalité des entreprises (*13 décembre 2016*)
- M. Michel Roger, président de Casinos de France, accompagné de M. Jean-François Cot, délégué général ; M. Ari Sebag, président du Syndicat des casinos modernes de France, accompagné de M. Patrice Le Brun, délégué général ; et MM. Hugo Corbille et Antoine Arevian, vice-présidents de l'Association des casinos indépendants français (ACIF) (*13 décembre 2016*)
- M. Gilles Lecoq, délégué de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), accompagné de M. Cédric Gervais, chargé de mission gendarmerie et chef de cabinet de la présidente de la MILDECA (*21 décembre 2016*)
- M. Jean-Pierre Duport, président de la Commission consultative des jeux de cercle et de casinos (CCJCC) (*21 décembre 2016*)

2. Table ronde réunissant les opérateurs de jeux en ligne, en présence de :

- M. Alexandre Roos, président de Winamax ;
- Mme Juliette de la Noue, directrice conformité et régulation de Betclic ;
- Mme Anne-Sophie Mouren, avocate, société BES SAS ;
- Mme Annabelle Richard, avocate, société Electraworks ;
- M. Emmanuel de Rohan-Chabot, directeur général de Zeturf (*15 novembre 2016*)

* Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

**CONTRIBUTION DE LA COUR DES COMPTES À L'ÉVALUATION
DE LA RÉGULATION DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD**

Cour des comptes



LA RÉGULATION DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD

Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de
contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale

Octobre 2016

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I LES JEUX, UNE SITUATION ÉCONOMIQUE CONTRASTÉE, UN ÉQUILIBRE DU SECTEUR EXPOSÉ À DES MUTATIONS RAPIDES.....	19
I - LE SECTEUR FRANÇAIS DES JEUX : UNE ÉCONOMIE FRAGILE, UNE FISCALITÉ AUX EFFETS INÉGAUX.....	19
A - Le marché mondial des jeux : un secteur en croissance et en mutation	20
B - Un marché français dominé par les opérateurs historiques	23
C - Un secteur soumis à une fiscalité spécifique, aux effets inégaux	31
II - UN ÉQUILIBRE DU SECTEUR CONFRONTÉ À DE NOUVEAUX RISQUES	42
A - Les principaux intérêts en jeu	42
B - Une déstabilisation des filières évitée	45
C - Un contexte fortement évolutif	52
CHAPITRE II DES OBJECTIFS DE PROTECTION DE LA SANTÉ ET DE L'ORDRE PUBLIC LOIN D'ÊTRE ATTEINTS	59
I - UNE OUVERTURE À LA CONCURRENCE QUI A RÉDUIT L'OFFRE ILLÉGALE	60
A - Une action soutenue de l'ARJEL qui rencontre ses limites	60
B - De nouvelles voies à explorer pour lutter contre l'offre illégale	62
II - UNE PRÉVENTION DU JEU EXCESSIF OU PATHOLOGIQUE ET UNE PROTECTION DES MINEURS ENCORE LACUNAIRES.....	65
A - Un phénomène que l'on commence à évaluer	65
B - Une prévention du jeu excessif ou pathologique diversement prise en compte par les opérateurs	67
C - Une interdiction de l'offre de jeu aux mineurs non assurée	79
III - L'INTÉGRITÉ, LA FIABILITÉ ET LA TRANSPARENCE DES OPÉRATIONS DE JEU : DES EFFORTS RÉCENTS À CONFIRMER ET COMPLÉTER	84
A - Une prévention des conflits d'intérêt et de l'intégrité à renforcer	84
B - La sécurisation des opérations de jeu.....	90
C - Les difficultés suscitées par l'existence de parieurs professionnels au PMU	93
IV - UNE PRÉVENTION INSUFFISANTE DES ACTIVITÉS FRAUDULEUSES OU CRIMINELLES, DU BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME	95
A - Un renforcement des obligations pesant sur les opérateurs diversement suivi d'effets	95
B - Une politique de contrôle hétérogène dans sa mise en œuvre	100
C - Des résultats mitigés	103
CHAPITRE III UNE GOUVERNANCE ÉCLATÉE À UNIFIER ET CONFORTER.....	109
I - UN MODE D'ÉLABORATION DES NORMES PEU PORTEUR D'UNE RÉGULATION COHÉRENTE	110
A - Un fonctionnement interministériel asymétrique	110

B - L'échec de la mise en place d'une instance plénière de concertation	113
C - Le rendez-vous manqué de la revoyure.....	115
II - UN PILOTAGE OPÉRATIONNEL DE LA RÉGULATION « EN SILO »	116
A - La régulation des jeux de cercles et casinos : une réglementation très détaillée, des contrôles insuffisants, des cercles en voie de disparition.....	116
B - Une régulation plus ou moins largement internalisée par les titulaires de droits exclusifs et supervisée par les tutelles	121
C - La régulation des jeux en ligne : un régulateur fort, des obligations lourdes pour les opérateurs.....	126
III - UNE CONTRIBUTION À LA RÉGULATION PAR D'AUTRES ENTITÉS PUBLIQUES	129
A - Une présence suivie des services financiers dans la lutte contre la fraude et blanchiment	129
B - La DGCCRF au titre de sa mission de protection du consommateur.....	131
C - Une intervention ponctuelle de l'Autorité de la concurrence.....	131
IV - LES VOIES ET MOYENS D'UNE RÉGULATION UNIFIÉE ET INDÉPENDANTE.....	132
A - Concevoir une politique publique des jeux et en définir la stratégie	132
B - Mettre en place une instance de régulation globale et indépendante.....	135
CONCLUSION GÉNÉRALE	141
ANNEXES	143

Avertissement

Sur proposition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), le Président de l'Assemblée nationale a saisi, par lettre du 12 octobre 2015, le Premier président de la Cour des comptes d'une demande d'évaluation de la politique de régulation des jeux d'argent et de hasard, en application de l'article L.132-5 du code des juridictions financières.

Le Premier président a accepté cette demande dans une lettre au Président de l'Assemblée nationale du 17 novembre 2015, la remise du rapport étant fixée au 15 octobre 2016 au plus tard. Ce courrier précise que, compte tenu de ce délai, les travaux de la Cour ne pourront être conduits conformément aux règles applicables aux évaluations de politique publique et prendront la forme d'une enquête classique assortie d'une démarche évaluative.

Le champ et les enjeux de la demande du CEC ont été précisés lors d'une réunion avec les députés rapporteurs désignés par le CEC, MM. Régis Juanico et Jacques Myard, le 29 octobre 2015. Le périmètre alors retenu, confirmé par le courrier précité du Premier président fixe deux axes principaux aux travaux de la Cour : d'une part, la réalisation d'une approche globale des objectifs, des moyens et des résultats de la politique de régulation des jeux d'argent et de hasard telle qu'elle résulte principalement du code de la sécurité intérieure et de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux d'argent et de hasard en ligne ; et d'autre part, l'analyse des actions mises en place par les services ministériels, les autorités et opérateurs publics ou ayant reçu une mission de service public en vue d'atteindre les objectifs fixés par le législateur.

Pour répondre à la demande du CEC, le Premier président de la Cour a constitué, par arrêté du 30 novembre 2015, une formation inter chambres réunissant les trois chambres compétentes sur les domaines de contrôle, les autorités ministérielles et les opérateurs visés par l'enquête. Chargées des travaux d'instruction de l'enquête, les trois chambres devaient en renvoyer les résultats à la formation inter chambres, responsable de l'élaboration de la synthèse à adresser, après contradiction, à l'Assemblée nationale.

L'enquête a été conduite auprès des principaux ministères, autorités et opérateurs en charge de cette politique. Elle a été notifiée en premier lieu, le 12 janvier 2016, au secrétaire général du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des forêts et au sein de ce ministère, à la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises et au service du contrôle général économique et financier ; pour les paris hippiques, l'enquête a également bénéficié des investigations menées dans le cadre de contrôles organiques menés simultanément sur la société d'encouragement à l'élevage du cheval français et sur la société France-Galop et dans le cadre de la présente enquête, sur le groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (PMU).

L'enquête a également été notifiée le 14 janvier 2016 au secrétaire général du ministère de la justice et au secrétaire général du ministère de l'intérieur, et au sein de ce ministère, à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), acteur central de la régulation des activités des casinos et des cercles de jeux et au service central des courses et des jeux (SCCJ) de la direction générale de la police nationale.

Enfin, le 19 janvier 2016, l'enquête a été notifiée au secrétaire général des ministères économique et financier, à la direction du budget, à la direction générale des finances publiques, au service du contrôle général économique et financier, à la direction générale des douanes et droits indirects, à la direction du service traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), à l'agence des participations de l'Etat, à l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et à la société Française des jeux (FDJ). En cours d'instruction, les rapporteurs ont également rencontré au sein des ministères financiers, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Ils ont par ailleurs consulté l'Autorité de la concurrence.

Outre l'envoi de questionnaires aux administrations, autorités et opérateurs précités, de nombreux entretiens ont été menés par les rapporteurs avec les présidents des principales instances consultatives et les représentants des parties prenantes de cette politique : le comité consultatif des jeux, la commission consultative des jeux de cercles et de casinos (CCJCC), la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX), l'observatoire des jeux, la commission nationale des sanctions, les syndicats professionnels des casinos, l'association nationale des turfistes (ANT), les associations de défense et d'aide aux publics vulnérables comme e-enfance ou SOS joueurs.

Lors d'un déplacement à Bruxelles, les rapporteurs ont également rencontré les principaux responsables de l'unité E2 de la DG GROW de la Commission européenne, l'European Gaming and Betting Association – lobby des opérateurs alternatifs agréés pour les jeux en ligne- et l'European lotteries – lobby des opérateurs sous droits exclusifs.

Délibéré par la formation inter-chambres le 12 juillet 2016, un relevé d'observations provisoires de synthèse a été communiqué aux fins de contradiction, le 25 juillet 2016, au secrétaire général du gouvernement, au président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et, au sein des ministères économique et financier : au secrétaire général, aux directeurs généraux des entreprises et du trésor, au directeur du budget et au service du contrôle général économique et financier, au sein du ministère de l'intérieur : au secrétaire général, au directeur général de la police nationale et au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et au sein du ministère de l'agriculture : au secrétaire général et à la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises. Des extraits de ce relevé d'observations provisoires de synthèse ont été par ailleurs adressés aux présidents directeurs généraux du pari mutuel urbain (PMU) et de la société française des jeux (FDJ) ainsi qu'aux présidents de France-Galop et de la société d'encouragement du cheval français (SECF). Ce relevé a été établi sur la base des travaux d'instruction menés dans chacune des trois chambres composant la formation inter chambres de la Cour chargée de cette enquête, travaux eux-mêmes contredits dans le cadre de relevés d'observations provisoires adressés par chacune des chambres aux destinataires des notifications de l'enquête précités.

La Cour a reçu des réponses du président de l'ARJEL, du Président-directeur général du PMU, de la Présidente-directrice générale de la FDJ, des présidents de France Galop et de la SECF. Une réponse commune des ministères¹, établie par le ministère des finances et des comptes publics en liaison avec les autres ministères intéressés (économie, intérieur et agriculture), et signée par le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'état chargé du budget et des comptes publics, a été reçue le 20 septembre 2016.

Des auditions des principaux responsables ministériels et opérateurs de cette politique ainsi que de l'ARJEL ont été organisées le 20 septembre 2016.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête de la Cour, a été délibéré le 21 septembre 2016 par la formation inter chambres précitée, présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre maintenue et composée de Mme Faugère, conseillère maître à la quatrième chambre, contre-rapporteur, Mme Malgorn, conseillère maître à la première chambre, M. Lair, conseiller maître à la quatrième chambre, MM. Guédon et Petel, conseillers maîtres à la septième chambre.

Les rapporteurs ont été Mme Malgorn, conseillère maître, rapporteur général, M. Rigaudiat, conseiller maître, rapporteur général adjoint, Mme Bigas-Reboul, conseillère référendaire, rapporteur général adjoint et M. Charvet, rapporteur extérieur.

Le rapport a ensuite été examiné et approuvé le 4 octobre 2016 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes composé de MM Migaud, Premier président, Durrelman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, MM. Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre et M. Johanet, procureur général, entendu en son avis.

¹ Cette réponse commune est évoquée dans le texte du rapport sous la mention de « réponse ministérielle ».

Synthèse

Les jeux d'argent et de hasard sont soumis à une interdiction générale de principe assortie d'exceptions strictement définies par le législateur qui permettent, de fait, d'en proposer une large gamme. L'activité de jeux a été profondément affectée par l'irruption de l'internet et avec elle, des jeux en ligne. À cette évolution économique majeure pour le secteur, s'est ajoutée une difficulté juridique liée à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes selon laquelle les jeux d'argent et de hasard représentent une activité de services au sens du Traité sur le fonctionnement de l'UE et doivent à ce titre se voir appliquer les libertés de prestation et d'établissement consacrées par celui-ci. Toutefois, la CJUE reconnaît la spécificité des jeux d'argent, liée aux risques particuliers de préservation de l'ordre public et de l'ordre social .

La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne est intervenue dans ce contexte pour prendre en compte ces évolutions et ces difficultés.

La loi du 12 mai 2010 a répondu aux urgences et posé des principes mais n'a pas unifié le dispositif de régulation

La loi du 12 mai 2010, organisant une ouverture limitée à la concurrence de trois segments de jeux en ligne, a permis d'obtenir la clôture d'une procédure de sanction européenne. En mettant le dispositif national en cohérence avec les exigences communautaires, elle a de fait préservé l'organisation historique du secteur sous droits exclusifs dans le réseau physique.

La loi a énoncé des objectifs de la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard. Elle vise à protéger l'ordre public et prévenir le jeu excessif mais aussi à assurer l'équilibre économique des filières concernées. La loi a ainsi jeté les bases d'une régulation s'appliquant à l'ensemble du secteur des jeux qu'ils soient en ligne ou dans le réseau physique (en dur). Pour autant, la loi de 2010 n'a pas unifié le dispositif de régulation des jeux d'argent et de hasard.

Les jeux, une situation économique contrastée

Le développement équilibré et équitable des différents types de jeux se heurte à une réalité contrastée. La FDJ affiche une situation économique positive tandis que le PMU et les casinos présentent des bilans fragiles malgré les allègements fiscaux consentis par l'État. Pour autant, ces situations contrastées ne résultent pas de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne par la loi du 12 mai 2010. D'ailleurs, en ce qui concerne le secteur des jeux en ligne, la quasi-totalité des opérateurs alternatifs sont en situation déficitaire, notamment mais pas exclusivement en raison d'une réglementation imposant des contraintes techniques très fortes et d'une fiscalité lourde.

La clarification de la fiscalité, engagée en 2010, est à poursuivre pour contribuer à l'équilibre des filières et ménager la production de la matière imposable.

La fiscalité des jeux est hétérogène, par l'application d'assiettes et de taux spécifiques à chaque secteur, sans que la justification de ces particularités soit suffisamment documentée. Ainsi le choix, pour les jeux en ligne, d'une assiette de prélèvements sur les mises, à l'instar des jeux en dur à l'exception des casinos, présente de réels inconvénients et conduit dans certains cas à fiscaliser les pertes.

Des aménagements visant à assurer l'équilibre économique et le maintien d'une offre légale attractive de jeux impliquent une étude globale d'impact à laquelle l'administration fiscale n'a pas procédé jusqu'à présent.

Le dispositif national est confronté à des évolutions le contraignant à évoluer

Le secteur des jeux d'argent est l'objet d'évolutions techniques significatives. Les différences entre les jeux en ligne et les jeux en dur ont tendance à s'estomper avec l'irruption du numérique dans les points de vente et les casinos. De nouveaux types de jeux d'argent émergent en marge de l'offre régulée.

Les instances communautaires, dont la reconnaissance de la compétence des États-membres en matière de jeux d'argent a eu pour contrepartie une surveillance stricte de la proportionnalité et de l'effectivité des dispositifs nationaux, font preuve d'un regain d'activisme s'exprimant dans une coordination accrue des organismes et des politiques de régulation² et dans une action renforcée dans le champ des normes applicables en matière de certification non seulement sur les équipements de jeu – notamment les logiciels – mais aussi sur les obligations des opérateurs dans le cadre de leur supervision par les autorités nationales de régulation.

Les objectifs de la régulation des jeux d'argent ne sont que partiellement atteints avec des résultats hétérogènes selon les secteurs et les opérateurs

Conséquence d'une gouvernance cloisonnée et d'insuffisances du dispositif de régulation, dont la principale est l'absence de levée de l'anonymat des joueurs dans le réseau physique, à l'exception des casinos, la réalisation des objectifs de régulation des jeux d'argent demeure inaboutie, avec des résultats très hétérogènes :

- a) L'ouverture à la concurrence des jeux en ligne et l'action de l'ARJEL ont permis une réduction significative de l'offre illégale dans les segments ouverts à la concurrence. L'offre légale souffre cependant de l'émergence de multiples jeux supports de paris, comme les compétitions de jeux vidéo, porteurs de nouveaux risques à traiter avec réactivité.
- b) La prévention du jeu problématique reste lacunaire, avec 5 % des joueurs présentant un profil à risque modéré ou excessif. Le secteur des jeux sous droits exclusifs dans le réseau

² Cf. l'adoption sous l'égide de la Commission européenne, le 27 novembre 2015, d'un arrangement de coopération entre les autorités de régulation des États membres de l'Espace économique européen relatifs aux services de jeux d'argent en ligne.

physique n'a guère progressé en matière de levée de l'anonymat³ – tandis que le dispositif d'ensemble souffre des faiblesses du fichier des interdits de jeu.

c) L'interdiction du jeu aux mineurs n'est pas assurée : un tiers des mineurs de 15 à 17 ans pratiqueraient des jeux d'argent chaque année dont 11 % sous une forme problématique. L'enjeu porte principalement sur la FDJ, compte tenu de l'attrait des paris sportifs et des jeux de grattage pour les jeunes générations.

d) L'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ont fait l'objet d'efforts récents qui restent à confirmer et à compléter. L'ARJEL s'est fortement impliquée dans la lutte contre les manipulations sportives depuis l'introduction en 2012 de dispositions le permettant dans le code du sport⁴. Toutefois, la prévention des conflits d'intérêt reste insuffisante en ce qui concerne les paris hippiques : le nouveau cadre juridique applicable aux paris sportifs n'y a pas encore trouvé son équivalent.

e) La lutte contre les activités criminelles, le blanchiment et le financement du terrorisme a fait l'objet de plusieurs renforcements. La transposition à venir de la 4^e directive anti-blanchiment viendra renforcer les obligations de levée d'anonymat⁵ pour l'ensemble des prestataires de jeux et paris. Restent des faiblesses liées à un contrôle encore insuffisant des flux financiers pour les jeux dans le réseau physique, en raison notamment du maintien de l'anonymat des joueurs pour la FDJ et le PMU. Ce dernier est plus particulièrement concerné dans la mesure où il n'applique pas le plafond de paiement en espèces de 1000 € prévu aux articles L.112-6 et D.112-3 du code monétaire et financier⁶.

La régulation des jeux d'argent souffre d'une gouvernance cloisonnée et insuffisamment transversale

La suppression par décret du 13 novembre 2015 du Comité consultatif des jeux, voulu par le législateur de 2010 comme une instance de concertation et de mise en cohérence d'une politique nationale des jeux, illustre la difficulté des administrations à appréhender le marché des jeux dans sa globalité et leur propension à se comporter en tuteur d'un segment protégé de ce marché plus qu'en régulateur de celui-ci.

La gouvernance d'ensemble demeure fragmentée. La direction du budget joue un rôle prépondérant dans un fonctionnement interministériel dont les deux autres acteurs principaux sont les ministères de l'intérieur et de l'agriculture (pour les paris hippiques) mais où les ministères de la santé et des sports sont peu impliqués tandis que commence à émerger le rôle du ministère de l'économie.

Par ailleurs, ce cloisonnement se double d'un pilotage opérationnel de la régulation lui-même en silo :

³ À titre d'exemple, en matière de paris hippiques et malgré la mise en place d'une carte joueur – facultative – par le PMU, 98 % des paris et 94 % des gains restent anonymes.

⁴ loi du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport.

⁵ Dans le cadre de la III^e directive, transposée en 2009, seuls les casinos étaient concernés.

⁶ Il n'applique aucun plafond pour le paiement en espèces des mises, et un plafond de 3000 € pour le paiement en espèces des gains.

- la régulation du secteur des jeux sous droits exclusifs est plus ou moins internalisée par les opérateurs eux-mêmes (FDJ, PMU et sociétés de courses) ;
- la régulation du secteur des jeux en dur sous agrément (casinos et cercles de jeux) relève du ministère de l'intérieur, dans le cadre de procédures détaillées et lourdes ;
- la régulation des jeux en ligne sous agrément s'appuie *a contrario* sur un organisme, l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), doté de moyens spécialisés, tandis que les opérateurs sont soumis à des obligations contraignantes.

Mettre en place une régulation globale et indépendante

Face aux mutations économiques et technologiques du secteur des jeux, les pouvoirs publics doivent donner de la visibilité aux opérateurs nationaux. Soumis à une pression croissante des instances européennes, le dispositif français doit s'adapter, anticiper et conserver une capacité d'influence.

La prise en charge de la politique des jeux pourrait être réorganisée en distinguant : sa conception dans un comité interministériel, comprenant les ministères chargés du budget, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, du sport et de l'économie ; l'exercice même de la régulation à confier à une autorité administrative indépendante, compétente pour l'ensemble des jeux, en dur et en ligne. Cette instance unique de régulation, au sein de laquelle l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), la commission des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX), la commission consultative des jeux de cercles et de casinos (CCJCC) et l'observatoire des jeux (ODJ), adaptés autant que nécessaire, trouveraient place, devrait être dotée des compétences courant sur toute la chaîne de la régulation.

Adapter les dispositifs pour mieux atteindre les objectifs de la politique des jeux

L'efficacité de la lutte contre l'offre illégale passe par l'attribution de pouvoirs adaptés à une autorité de régulation qui pourra être plus réactive et par le renforcement du dispositif juridique .

Pour la protection des publics fragiles et la lutte contre la fraude, la levée de l'anonymat s'impose. Il s'agit de rendre obligatoire, dans le réseau physique comme dans le réseau en ligne, l'utilisation de la carte joueur ou de tout autre moyen d'identification, en commençant par les jeux et paris les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment .

La limitation des paiements en espèces tant pour les mises que pour les gains ainsi que la modernisation du fichier des interdits et l'élargissement de son usage y compris aux points de vente en dur renforceront l'efficacité de l'action.

Recommandations

Politique des jeux et régulation

1. créer un comité interministériel responsable de la définition de la politique publique des jeux d'argent et de hasard, comprenant les ministères en charge du budget, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, des sports et de l'économie ;
2. confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une autorité administrative indépendante regroupant l'Autorité de régulation des jeux en ligne, la commission des jeux sous droits exclusifs, la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et l'observatoire des jeux ;

➤ Efficacité et proportionnalité des régulations

3. renforcer les pouvoirs de l'autorité de régulation pour mieux lutter contre l'offre illégale ;
4. réduire la durée de l'expérimentation des nouveaux jeux en allégeant la procédure d'autorisation ;

➤ Protection des joueurs et lutte contre la fraude

5. rendre obligatoire l'utilisation de la carte joueur ou de tout autre moyen d'identification, en commençant par les jeux les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment ;
6. moderniser le fichier des interdits de jeux et en élargir l'usage y compris aux points de vente dans le réseau physique afin de mieux assurer la protection des joueurs problématiques ;
7. mettre en place un cadre juridique renforçant l'éthique des courses hippiques sur le modèle de ce qui a été fait dans le domaine du sport : prévoir des incriminations pénales en matière de dopage et de corruption hippique ; renforcer la prévention des conflits d'intérêt en étendant les interdictions de parier et en les contrôlant ; réguler l'activité de pronostics hippiques ;
8. uniformiser les plafonds d'usage des espèces tant pour les mises que pour les gains, afin de lutter contre la fraude et le blanchiment ;

➤ Fiscalité

9. effectuer une étude d'ensemble de l'impact de la fiscalité des jeux tant sur l'équilibre et la viabilité de l'offre légale de jeux d'argent que sur les comportements des joueurs, sous l'égide du comité interministériel des jeux.

Introduction

74,0 % des Français âgés de 15 à 75 ans déclarent avoir joué au moins une fois à un jeu d'argent et de hasard au cours de leur vie et 56,2 % au moins une fois au cours de l'année écoulée⁷. Le phénomène concerne donc près de 40 millions de personnes, dont près de 30 millions au cours d'une année. L'industrie du jeu, sur l'année 2015, totalise près de 45 Md€ de mises des joueurs, les opérateurs dégagent un produit brut des jeux de 9,64 Md€ et les recettes publiques tirées des prélèvements sur les jeux s'élèvent à 5,4 Md€.

L'économie générale du régime des jeux d'argent et de hasard en vigueur en France consiste en une interdiction de principe⁸, en raison des risques que le jeu comporte pour l'ordre public et la sécurité publique, en favorisant la fraude voire des activités criminelles et pour l'ordre social, la protection de la santé et des mineurs, compte tenu des risques d'addiction et de surendettement.

Ce principe d'interdiction, toujours inscrit à l'article L. 322-1 du code de la sécurité intérieure, est assorti de dérogations encadrées au profit :

- des segments de jeux pratiqués dans le réseau physique et en ligne sous droits exclusifs et participant d'une politique de régulation à la fois quantitative et qualitative. Le modèle d'exploitation en monopole a été maintenu pour les jeux de loterie (tirage, grattage, etc.) en dur et en ligne, ainsi qu'en points de vente physiques s'agissant des paris sportifs et de paris hippiques, de même que pour les casinos « physiques » ;
- d'une ouverture à la concurrence limitée à trois segments du marché des jeux en ligne (paris sportifs et hippiques en ligne, poker en ligne), à la suite de l'avis motivé rendu par la Commission européenne le 27 juin 2007, demandant à la France d'ouvrir le secteur des paris sportifs en ligne à la concurrence.

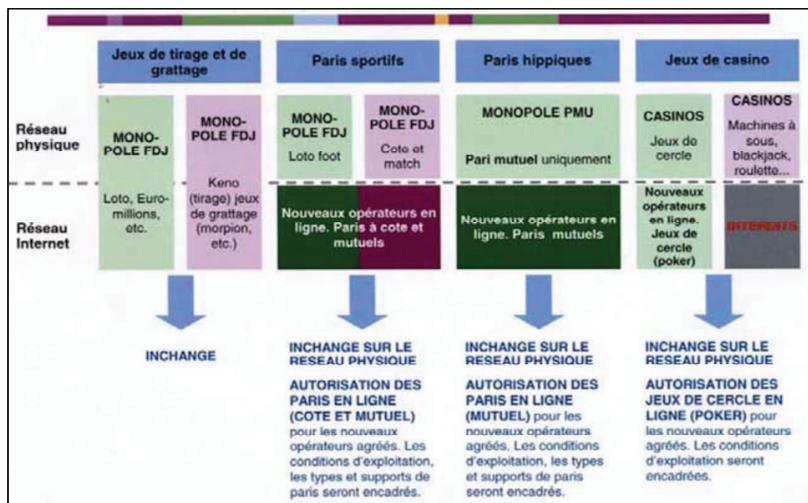
La loi du 12 mai 2010⁹ a organisé cette ouverture à la concurrence limitée aux trois types de paris en ligne précités. Le monopole de la Française des Jeux (FDJ) a été maintenu sur les jeux de grattage et de tirage en ligne et « en dur » ainsi que sur les paris sportifs « en dur ». Le monopole des sociétés de courses (et notamment du Pari mutuel urbain (PMU), groupement d'intérêt économique (GIE) constitué de sociétés de courses proposant des paris hors hippodromes) a été maintenu sur les paris hippiques « en dur ». De même, les casinos ont conservé leur monopole, les jeux de casinos n'étant autorisés qu'« en dur ».

⁷ D'après l'enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard de 2014, réalisée par l'observatoire des jeux(ODJ) et l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES).

⁸ Édictée par la loi du 21 mai 1836 puis codifiée en 2012 dans le Code de la sécurité intérieure (L. 322-1 CSI). Cf. également la décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 du Conseil constitutionnel.

⁹ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

Organigramme n° 1 : le marché des jeux d'argent et de hasard après ouverture à la concurrence en 2010



Source : présentation du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (mars 2009)

La loi consacre ainsi la coexistence d'un régime de droits exclusifs et d'un régime d'agrément. Et, en dépit de son intitulé visant les jeux en ligne, cette loi comporte, dans un premier chapitre de 9 articles dans sa version initiale, des dispositions concernant l'ensemble des jeux d'argent et de hasard.

L'article 3 de la loi précise les objectifs de l'État qui s'appliquent à l'ensemble des jeux qu'ils soient en dur ou en ligne, en concurrence ou sous monopole.

« La politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de :

1. prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ;
2. assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ;
3. prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
4. veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ».

Cette loi jette ainsi les bases d'une régulation de l'ensemble des jeux ; elle confie la régulation des segments de jeux en ligne ouverts à la concurrence à une nouvelle autorité administrative indépendante, l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), tandis que la

« régulation » des jeux d'argent et de hasard en dur reste organisée par filière de distribution avec pour chacune d'elles, une autorité de gestion et de contrôle distincte.

La France avait en effet traditionnellement organisé la « réglementation » des jeux en confiant la supervision de chaque segment de jeu autorisé par dérogation au ministère de tutelle du bénéficiaire des recettes. La FDJ, héritière de la Loterie nationale et pourvoyeuse de recettes publiques, relève de la direction du Budget. Le PMU, financeur de la filière hippique au titre de l'encouragement de la race chevaline, est sous double tutelle du Budget et de l'Agriculture. Quant aux casinos, qui participent à l'animation locale et aux recettes des communes, c'est le ministère de l'Intérieur qui assure leur contrôle.

Ces mêmes autorités sont depuis la loi de 2010 investies de la fonction de régulation dont le concept mérite d'être précisé au regard de celui de réglementation.

De la réglementation à la régulation

La régulation¹⁰ a pour objet de construire des équilibres et/ou de prévenir des risques. Le besoin d'une régulation économique apparaît dans des situations soit de défaillance de marché, soit d'ouverture à la concurrence ou encore lorsqu'il s'agit de gérer l'équilibre entre le principe de concurrence et d'autres objectifs de politique publique.

La régulation est l'ensemble des outils, comprenant la réglementation mais aussi les décisions individuelles, d'autorisations, d'agrément, de sanctions, de règlement des différends etc., qui permettent, dans les secteurs visés, de construire et de maintenir des équilibres.

À côté de ces outils classiques la régulation utilise aussi des outils plus souples comme les recommandations, les bonnes pratiques, la formation et diverses actions de communication ou de sensibilisation. Dans le règlement des litiges, elle peut aussi faire appel à la médiation.

Les instances européennes incitent les États-membres, pour éviter les conflits d'intérêts, à mettre en place des régulateurs indépendants, dès lors que des opérateurs publics demeurent sur le marché.

Par rapport aux fonctions de la régulation, le secteur des jeux relève de deux types de situations : l'ouverture partielle à la concurrence ainsi que la volonté politique de défendre des objectifs d'intérêt général qui doivent être mis en balance avec le principe de concurrence.

Cet équilibre est toujours instable, et nécessite une veille permanente. L'action continue du régulateur est la clé de l'efficacité de la régulation.

La loi doit être rédigée de telle sorte que le régulateur ne se substitue pas lui-même au Gouvernement dans les choix de la politique à conduire pour le secteur. Le contrôle politique par le Gouvernement et le Parlement doit permettre de s'assurer que les missions dont le régulateur a la charge, notamment la vigilance sur le secteur, sont bien assurées.

Il n'est pas sûr que l'organisation de la régulation des jeux issue de la loi de 2010 puisse répondre à ces impératifs, dans un secteur ayant connu depuis de profonds bouleversements

¹⁰ Le mot en français est attesté depuis 1460 mais c'est un faux-amis : le terme anglais *regulation* se traduit par réglementation.

résumés¹¹ ainsi qu'il suit à la suite d'un colloque consacré en octobre 2015 à la régulation des jeux en France : « En cinq ans, le monde du jeu s'est profondément transformé : l'environnement, le positionnement des acteurs, les évolutions technologiques, les enjeux financiers et le rapport au jeu lui-même ne sont plus les mêmes. Parallèlement le besoin de régulation se fait de plus en plus prégnant : la multiplication des supports, l'accoutumance des plus jeunes par la pratique du jeu vidéo, la prolifération des sites illégaux, la diversité de l'offre de jeux dans l'univers numérique, le développement d'un marché mondial de la manipulation des compétitions sportives, les risques de blanchiment sont autant de signaux d'alerte qui confortent l'utilité sociale d'une régulation du secteur des jeux ».

La présente enquête vise, d'une part, à appréhender les objectifs, les moyens et les résultats de la politique de régulation des jeux d'argent et de hasard, telle qu'elle résulte principalement des dispositions du code de la sécurité intérieure et de la loi du 12 mai 2010 et d'autre part, à analyser, dans un contexte profondément renouvelé par les évolutions de l'internet et du numérique, les actions mises en place par les services ministériels, les autorités et les opérateurs publics ou ayant reçu une mission de service public en vue d'atteindre les objectifs fixés par le législateur. La Cour s'est inscrite dans le cadre actuel du principe général de prohibition qui régit le secteur des jeux dont les différents segments constituent des dérogations :

- le chapitre I du présent rapport s'attache d'un côté, à présenter l'économie du secteur des jeux en France et sa place dans le marché mondial, et de l'autre, à analyser dans quelle mesure l'objectif du législateur d'assurer « un développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées », est atteint dans un secteur exposé à de fortes mutations économiques et technologiques et à la pression de la Communauté européenne ;
- le chapitre II examine le degré d'atteinte des objectifs de protection de la santé et de l'ordre public fixés par le législateur pour limiter et encadrer l'offre et la consommation des jeux et en contrôler l'exploitation, en analysant les résultats de la politique et des actions de régulation selon les secteurs et les opérateurs ;
- l'organisation de la gouvernance de la régulation aujourd'hui éclatée entre les différentes tutelles et l'autorité de régulation des jeux en ligne est présentée dans le chapitre III, au regard de l'émergence de nouveaux types de jeux en ligne en marge de l'offre régulée et de la mondialisation du marché qui soulèvent de nouveaux défis et en soulignent le caractère inadapté.

¹¹ Charles Coppolani, président de l'ARJEL, dans l'éditorial de la lettre d'actualité juridique des ministères économique et financier, novembre 2015.

Chapitre I

Les jeux, une situation économique contrastée, un équilibre du secteur exposé à des mutations rapides

I - Le secteur français des jeux : une économie fragile, une fiscalité aux effets inégaux

Les jeux d'argent et de hasard sont, historiquement, un secteur au périmètre variable. Trois caractéristiques leur sont toutefois généralement reconnues : l'existence d'une offre ouverte au public, d'un sacrifice financier et l'espérance d'un gain plus ou moins lié au hasard. Répondent à ces critères plusieurs catégories de jeux allant des loteries aux jeux de tables en passant par les paris sportifs et sur des compétitions d'animaux¹².

Le développement des nouvelles technologies a entraîné deux évolutions majeures pour les jeux d'argent et de hasard, qui contribuent à la croissance du secteur comme à l'évolution de la régulation :

- le déploiement de nouveaux supports technologiques (en particulier téléphones portables, Internet et machines électroniques) qui favorise l'émergence autant que l'accessibilité permanente de nouvelles offres de jeux en ligne ;
- la « gamification »¹³ des jeux d'argent et de hasard, conséquence du développement et de la popularité des jeux vidéo, qui incite les opérateurs à renouveler leur offre, en s'appuyant sur ces nouveaux supports ludiques, pour en garantir l'attractivité. La popularisation de nouvelles pratiques (en particulier le e-sport), qui offrent à certains jeux d'argent et de hasard, et en particulier les paris, de nouvelles perspectives, en est la conséquence directe.

¹² cf. Annexe n° 3. Les grandes catégories de jeux d'argent et de hasard.

¹³ Ou ludification : application de la scénarisation à visée ludique des jeux vidéos à d'autres activités.

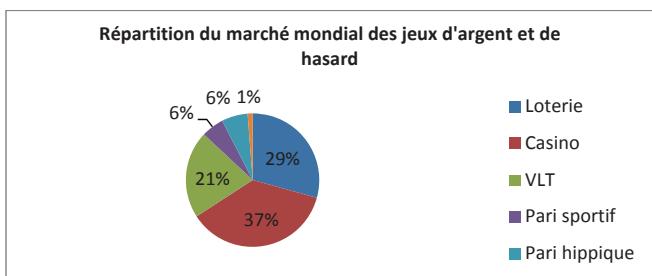
A - Le marché mondial des jeux : un secteur en croissance et en mutation

Le produit brut des jeux¹⁴ (PBJ) mondial, qui a quasiment doublé au cours des dix dernières années, a atteint 403 milliards d'euros en 2015, faisant des jeux d'argent et de hasard la sixième industrie de loisirs. La croissance du secteur devrait se poursuivre, avec une augmentation du PBJ mondial estimée à 11 % entre 2015 et 2018.

1 - Des dynamiques mondiales contrastées

Au sein du marché mondial des jeux d'argent et de hasard, trois branches se distinguent, qui représentent ensemble près de 90 % du marché : les casinos (37 %), la loterie (29 %) et les VLT¹⁵ (21 %). Le reste est partagé entre les paris (sportif et hippique : 12 %) et le poker en ligne.

Graphique n° 1 : répartition du marché mondial des jeux



Source : *Le marché global des jeux d'argent en 2015 (FDJ)*

Les jeux d'argent connaissent par ailleurs, à l'exception des VLT, une croissance dynamique, estimée à plus de 10 % en moyenne entre 2015 et 2018. Si les jeux en ligne ne représentent qu'un dixième du marché mondial (PBJ estimé à 39 Md€ en 2015), leur taux de croissance est deux fois supérieur à celui des jeux en dur (27 % contre 12 % en 2015).

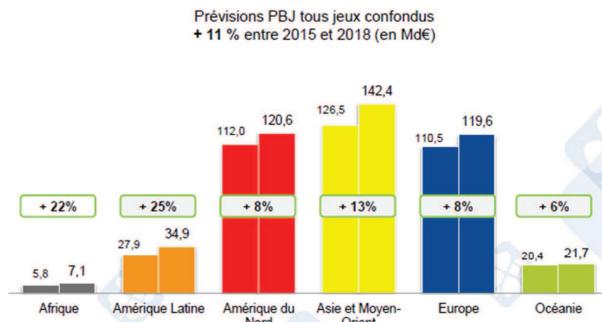
¹⁴ Le produit brut des jeux se définit comme la différence entre le montant des mises initiales (incluant les sommes engagées par les joueurs et éventuellement les avances initiales – pour les casinos – et les bonus) et le montant des gains reversés aux joueurs.

¹⁵ *Video lottery terminals* : forme de machine à sous permettant de jouer de l'argent sur le résultat d'un jeu vidéo.

2 - Des secteurs d'activité et des réglementations diversement matures selon les régions

Les trois principaux marchés de jeux d'argent et de hasard sont, en termes de PBJ, l'Asie et le Moyen-Orient (31 %), l'Amérique du Nord (28 %) et l'Europe (27 %), qui totalisent ainsi en 2015 près de 90 % du PBJ mondial.

Graphique n° 2 : prévisions de PBJ entre 2015 et 2018



Source : FDJ – *Le marché global des jeux d'argent, Etude 2015*

L'Europe et l'Amérique du Nord, marchés considérés comme économiquement matures, connaissent une croissance non négligeable (8 % prévus entre 2015 et 2018). Celle-ci repose sur les fortes perspectives de développement offertes par les nouvelles technologies, et l'existence d'une réglementation avancée qui permet de sécuriser l'accès au marché¹⁶.

Les champions nationaux français que sont la FDJ et le PMU se meuvent sur un marché mondial où ils occupent aujourd'hui, dans leurs spécialités respectives, une place éminente. La FDJ est la deuxième loterie en Europe derrière Lottomatica, la loterie italienne et la quatrième mondiale. Les deux premières sont chinoises : *China Welfare Lottery* et *China Sports Lottery*. Quant au PMU, il est le premier opérateur de paris hippiques mutuels en Europe et le troisième au monde après le pari mutuel japonais et celui de Hong Kong. Ces deux opérateurs nationaux sont aussi impliqués dans des partenariats internationaux de nature technique ou commerciale qui les amènent à évoluer dans un marché où la domination européenne est désormais concurrencée.

Moins matures, les marchés d'Asie, d'Afrique et d'Amérique Latine offrent des perspectives de croissance supérieures avec un effet de rattrapage marqué pour les continents latino-américain et africain.

¹⁶ L'Europe était ainsi considérée en 2012 non seulement comme le plus grand marché régulé de jeux en ligne, mais aussi comme la région ayant la législation la plus avancée en la matière. Cf. XERFI, « *World Gambling companies* », février 2012.

Cette dynamique est toutefois entravée par l'importance d'un marché « gris » - non régulé -, voire illégal, du fait d'une régulation moins efficace qu'en Europe ou en Amérique du Nord.

Au demeurant, si le marché illégal des jeux d'argent et de hasard en réseau physique a quasiment disparu des marchés matures, au moins pour ce qui concerne les segments de marché bénéficiant d'une offre légale, la lutte contre l'offre illégale et le marché gris s'avère plus complexe en matière de jeux en ligne. Les possibilités de contournement de la régulation sont en effet multiples, de même que les zones grises : en Europe par exemple, si la légalité de certains types de paris varie d'un pays à un autre¹⁷, leur accès via internet est généralement possible quel que soit le pays de connexion.

L'offre et la consommation de jeux d'argent et de hasard illégaux demeurent donc importantes et par conséquent difficilement quantifiables.

Un secteur de plus en plus exigeant technologiquement et tendant à se concentrer

Le secteur des jeux d'argent et de hasard regroupe deux marchés complémentaires, selon qu'il s'adresse aux consommateurs (B2C) ou aux professionnels (B2B) :

- le segment B2B (plateformes, logiciels et moteurs de jeux) qui est dominé par un oligopole de fournisseurs, notamment en raison de l'importance des investissements impliqués (6 acteurs représentent 85 % du marché (IGT et Scientific Games dominent le segment de la loterie mais sont également des acteurs majeurs du segment casino) ;
- le segment B2C qui concentre une part prépondérante de la valeur reste majoritairement structuré autour d'acteurs nationaux du fait de la spécificité des réglementations nationales en vigueur selon les pays. Toutefois certaines loteries ont pu prendre des positions hors de leurs frontières, notamment en s'appuyant sur des actionnaires fonds d'investissement (ex: Camelot au Royaume-Uni).

L'évolution numérique des jeux d'argent et de hasard, qu'elle soit en ligne, sur mobile ou par le développement de jeux électroniques de casinos, nécessite des investissements de plus en plus importants notamment en termes de maîtrise de la sécurité numérique.

Les opérateurs de jeux tendent actuellement à se regrouper à la fois verticalement et horizontalement. Les mouvements observés vont ainsi du regroupement à l'effort d'intégration de l'ensemble de la chaîne de valeur (B2B et B2C) des jeux, en passant par l'investissement dans les secteurs connexes.

Les opérateurs nationaux ne peuvent rester à l'écart de ce mouvement auquel ils n'ont pas jusqu'à présent pris une part significative.

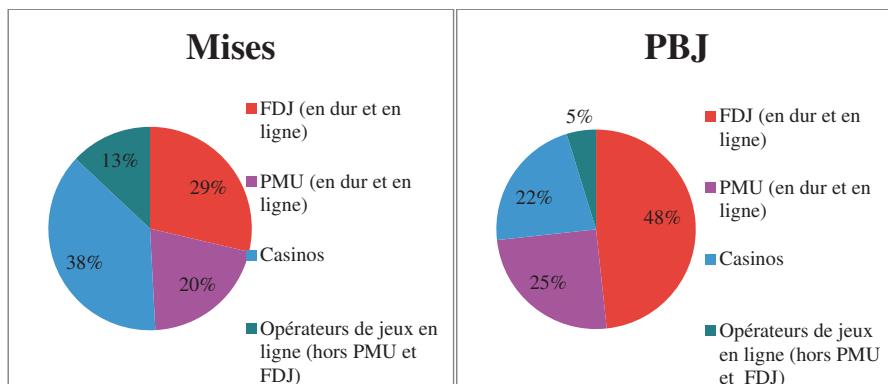
¹⁷ Le « spread betting », qui consiste à parier sur un grand nombre d'actions avec, par conséquent, un haut niveau de risque est légal au Royaume-Uni et régulé par la *Financial Conduct Authority* mais illégal en France. Cependant des prises de position sur le Forex et les options binaires sont possibles sous la régulation de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

B - Un marché français dominé par les opérateurs historiques

Le chiffre d'affaires des opérateurs est stricto sensu constitué par le produit brut des jeux (PBJ), c'est-à-dire par ce qui reste à l'opérateur après rétribution des joueurs. Cependant, la direction du Budget considère que « le PBJ s'apparente à un élément de revenu des opérateurs et non à son chiffre d'affaires » et les opérateurs placés sous sa tutelle (FDJ, PMU) continuent de présenter les mises comme leur chiffre d'affaires. Le présent chapitre, qui est fondé sur les sources transmises, utilise ces deux acceptations.

En 2015, le montant total des mises a atteint en France 44 Md€.

Tableau n° 1 : part des opérateurs dans les mises et le produit brut des jeux (PBJ)



Note : Les montants du PBJ de la FdJ et du PMU (en ligne et en dur) n'intègrent pas les bonus versés aux joueurs. En revanche, ces bonus sont comptabilisés par l'ARJEL dans le PBJ des opérateurs en ligne. Les mises dans les casinos ne sont pas connues avec précision par les tutelles. Elles sont estimées 18 093 M€.

Source : ARJEL, DB

1 - Les casinos et les cercles de jeu : un secteur en difficultés

Avec 201 établissements recensés début 2016 en métropole et outremer, le secteur français des casinos est le plus important en Europe : il y représente, en effet, 38 % du total européen de 529 casinos.

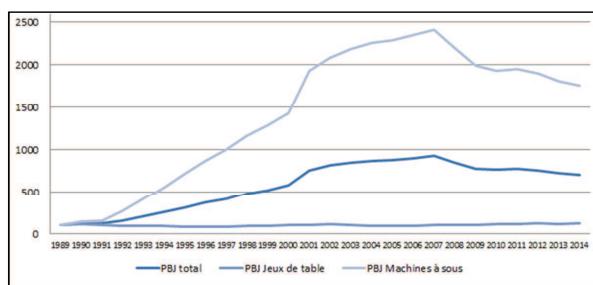
En France, ils sont répartis entre 17 groupes, auxquels s'ajoutent 32 casinos indépendants. Le secteur des casinos est très concentré. Selon l'Insee¹⁸, 90 % des 194 sociétés exerçant en France étaient sous le contrôle de groupes (contre 79 % en 2000). Les quatre plus grands groupes (Barrière, Partouche, Tranchant et Joa) génèrent à eux seuls les trois quarts du chiffre d'affaires et du PBJ des casinos, exploitant 58 % des casinos. Quatorze groupes de

¹⁸ INSEE, « Les jeux d'argent en France », Insee première n° 1493, avril 2014.

dimension plus modeste représentent 15 % du PBJ et une vingtaine d'indépendants près de 10 %.

Avec l' introduction progressive des machines à sous en 1988, celles-ci sont devenues rapidement le moteur économique des casinos. En 2014, elles génèrent 89,2 % des recettes contre 35,9 % en 1989 et portent ainsi l'essentiel de l'évolution du produit brut des jeux (PBJ) qui est passé de 2,32 Md€ en 2011 à 2,18 Md€ en 2015.

**Graphique n° 3 : évolution et répartition du PBJ des casinos entre 1989 et 2014
(base 100 en 1989)**



Source: ODJ – Rapport d'activité des casinos

Ce secteur connaît un recul sensible de son activité après 2007, suivi d'une baisse lente mais continue après 2009. Cette baisse de 22 % du PBJ entre 2007 et 2014 est liée, selon les opérateurs du secteur, à la mise en place de l'interdiction de fumer dans les lieux publics, ainsi qu'au renforcement des obligations et à l'ouverture à la concurrence des jeux de table, notamment en ligne dont l'effet doit malgré tout être nuancé en raison de l'accès non contrôlé à l'offre illégale avant 2010.

Une stabilisation progressive est observée entre 2011 et 2015 (- 6 %), cette dernière année étant marquée par un retour à la croissance (2,3 %), lié à l'autorisation en 2014 et 2015 de nouvelles formes de jeux (Poker 3 cartes, roulette électronique, roue de la chance, etc.). En outre, la possibilité de jeu de Bingo, jusqu'alors sous monopole de la FDJ, a été étendue aux casinos en 2015. Les mises estimées ont également progressé de 14,5 Md€ en 2014 à près de 15 Md€ en 2015.

Concernant les cercles de jeux¹⁹, ils ne constituent plus qu'une part très marginale du secteur des jeux d'argent et de hasard. À la suite des infractions ayant conduit à la fermeture d'établissements de jeux, seuls deux cercles de jeux demeurent ouverts, à Paris et leur suppression est régulièrement envisagée. Le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, présenté en Conseil des ministres le 3 août 2016 prévoit « une habilitation à légiférer par ordonnance en matière de jeux d'argent et de hasard [qui]

¹⁹ Institués pour autoriser la pratique de jeux sans contrepartie dans un cadre restreint, les cercles de jeux permettent essentiellement de pallier l'interdiction opposée par le législateur à l'ouverture de casinos dans un rayon de 100 km autour de Paris.

permettra notamment d'abroger le régime des cercles de jeux et d'expérimenter à Paris une nouvelle catégorie d'établissements de jeux dont les règles de fonctionnement rendront plus opérante la capacité d'action de l'État pour la lutte contre le blanchiment d'argent. »

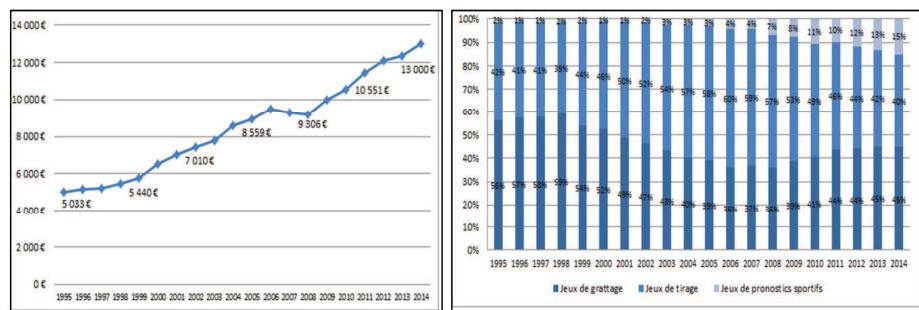
2 - Les opérateurs sous droits exclusifs : une situation contrastée

a) La FDJ

La Française des jeux, société anonyme détenue à 72 % par l'État²⁰, est opérateur de jeux sous droits exclusifs pour les loteries, jeux de tirage et de grattage dans le réseau physique ainsi que sur Internet. Elle est également opérateur de jeux sous droits exclusifs pour les paris sportifs dans le réseau physique. Pour les paris sportifs sur Internet, elle opère par contre dans le cadre concurrentiel sous le contrôle de l'ARJEL.

La FDJ a vu son chiffre d'affaires plus que doubler entre 1995 et 2014, passant de 5 Md€ à plus de 13 Md€, soit une augmentation de 160 % sur la période. En termes de répartition du chiffre d'affaires par activité de jeu, les paris sportifs représentent une part grandissante de l'activité de la FDJ (15,2 % en 2014 contre 4,1 % en 2007). Les activités de loterie restent toutefois le cœur de métier de cette entreprise (84,8 % des mises en 2014).

Graphique n° 4 : évolution et répartition 1995-2014 des enjeux collectés par la FDJ (en M€)

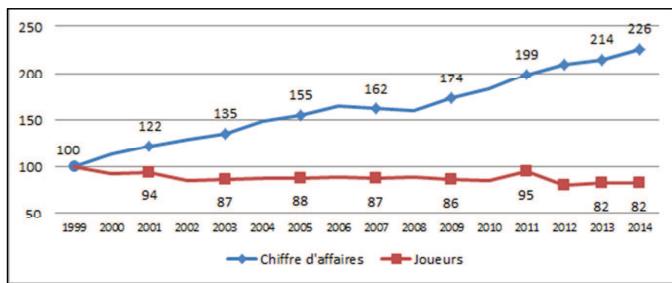


Sources : ODJ – Française des Jeux

Si les enjeux collectés par la FDJ sont en constante augmentation depuis 18 ans, on constate en revanche une diminution régulière du nombre de joueurs (- 18 %) sur la période 1999-2014 (27 millions de joueurs en 2014). Les joueurs, s'ils deviennent moins nombreux, misent en revanche des sommes plus élevées, démontrant une pratique plus intensive.

²⁰ Les actionnaires détenant au moins 5 % du capital au 31 décembre 2015 sont l'Union des Blessés de la Face et de la Tête (9,2 %) et le FCP salariés de la FDJ (5 %). Les autres actionnaires ont moins de 5 % du capital. Le montant total des dividendes FDJ de l'année 2015 a été de 137 400 €, dont 98 928 € pour l'État.

Graphique n° 5 : évolution 1999-2014 des enjeux collectés par la FDJ et du nombre de joueurs (base 100 en 1999)



Note : Dans ce tableau, le chiffre d'affaires correspond en réalité aux enjeux collectés, et non au PBJ.

Source: ODJ – Française des Jeux

Enfin, la répartition des enjeux collectés par détaillants/canal multimédia affiche une montée en puissance progressive du média internet dans les jeux d'argent et de hasard, passant respectivement de 0,3 % en 2004 à 3,7 % en 2014 des mises: sur les 13 Md€ de mises, 12,5 Md€ ont été collectés au sein du réseau des détaillants.

Le principal bénéficiaire de l'activité de loterie, c'est le budget de l'État qui reçoit chaque année des prélèvements assez stables sur cette activité, autour de 2,5 Md€.

b) Le PMU et les sociétés des courses, opérateurs de paris hippiques

Par dérogation à l'interdiction des jeux d'argent, les sociétés de courses ont été autorisées, par la loi du 2 juin 1891, à organiser des courses de chevaux et la prise de paris sur celles-ci, à la condition que ces courses aient « pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline » (art. 2). Les 232 sociétés de courses, désormais constituées en associations de la loi de 1901, ont donc l'exclusivité de l'organisation des courses hippiques en France. Parmi ces sociétés de courses, deux sont agréées par le ministre chargé de l'agriculture en tant que sociétés mères des courses de chevaux et sont notamment chargées de proposer le calendrier des courses hippiques et de distribuer les « encouragements » (prix de courses, primes, etc.) aux acteurs des courses : la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF), pour les courses de trot, et France galop, pour les courses au galop constituées des courses de plat et d'obstacle.

Par la loi du 16 avril 1930, les sociétés de courses ont obtenu l'autorisation d'enregistrer les paris à l'extérieur des hippodromes, exclusivement sous forme mutualiste. Elles ont alors créé un service commun, le Pari Mutual Urbain (PMU), qui est devenu en 1985 un groupement d'intérêt économique. Le monopole des sociétés de courses sur la prise de paris « en dur » s'exerce donc à travers plusieurs opérateurs, plus ou moins contrôlés par l'État :

- le PMU dispose d'un monopole pour les paris « en dur » hors hippodromes (proposés dans 12 800 points de vente, notamment dans les bars-tabac). Dès 2003, il a développé les paris hippiques en ligne. Il dispose aujourd'hui de trois agréments délivrés par l'ARJEL pour les paris hippiques en ligne, pour le poker en ligne et pour les paris sportifs en ligne ;

- les sociétés de courses pour les paris pris sur les hippodromes (qui ont confié cette mission à un prestataire privé, la Compagnie du Pari mutuel) ;
- jusqu'en 2015, la prise de paris sur les hippodromes parisiens (ainsi que Chantilly et Deauville) était confiée au Pari Mutuel Hippodrome (PMH), groupement d'intérêt économique constitué par les sociétés mères. Depuis la cessation d'activité du PMH le 16 septembre 2015²¹, la gestion des prises de paris sur ces hippodromes est assurée par le PMU à l'exception de l'hippodrome de Deauville, pour lequel la gestion des paris a été confiée à la Compagnie du Pari mutuel.

Des enjeux majoritairement pris par le PMU

Entre 1999 et 2014, les enjeux collectés par le PMU ont été multipliés par 1,9 pour atteindre 9,98 Md€, dont 9,16 Md€ pour les paris hippiques. En dépit de l'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne, les paris hippiques restent très largement pris par le PMU, notamment sur le réseau physique (7,4 Md€ en 2015). Le montant des enjeux collectés par le PMU, qui avait fortement progressé depuis 1999, diminue depuis 2013. Le seul secteur en croissance est celui des sommes engagées sur le réseau étranger via des opérateurs partenaires du PMU (cf. *infra*).

Tableau n° 2 : enjeux hippiques collectés par le PMU (en M€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Off line (enjeux « en dur »)</i>	8505	8464	8714	8516	8055	7588	7363
<i>Dont hippodromes collecteurs (1)</i>	26	23	21	19	17	17	16
<i>Dont PCPH (2)</i>							15
<i>Sommes engagées sur le réseau étranger</i>	130	148	176	330	638	728	808
<i>On line (enjeux « en ligne »)</i>	667	730	875	972	943	843	821
Total	9302	9342	9765	9818	9636	9159	8992

(1) Il s'agit des enjeux pris sur hippodromes portant sur des courses ayant lieu sur un autre hippodrome

(2) Les enjeux offline intègrent, à compter du 16/09/2015, les enjeux pris sur les hippodromes parisiens relatifs aux courses ayant lieu sur ces hippodromes (Enjeux PCPH), auparavant collectés par le PMH.

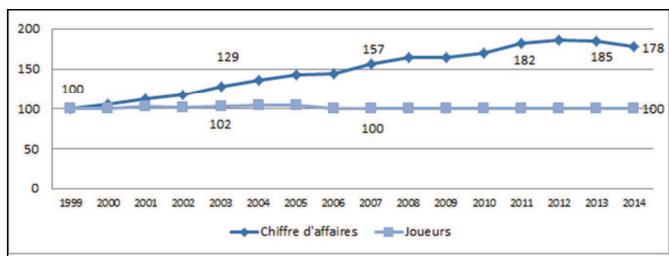
Source : PMU

La densification du calendrier des courses au cours de ces dernières années (plus de 16 500 courses proposées par le PMU en 2015 contre 4 878 en 1999) a été permise par l'augmentation du nombre de courses proposées en France et la diffusion de courses étrangères. Entre 2008 et 2015, les courses étrangères proposées au pari par le PMU ont été multipliées par 20 et représentent désormais 22 % de l'ensemble des courses. Parallèlement, le nombre de turfistes reste quant à lui quasi stable depuis 1999 avec un effectif de

²¹ La cessation d'activité du PMH a été motivée par son déficit d'exploitation récurrent et croissant, qui atteignait 14,7 M€ en 2014, à la charge des sociétés mères. Une partie des personnels du PMH a été reprise par le PMU dans le cadre de la définition d'un nouveau parcours client sur les hippodromes parisiens.

6,5 millions de joueurs, qui est toutefois retombé à 6 millions depuis 2013²². À l'instar de la FDJ, le risque d'une pratique plus intensive par un nombre de joueurs limité n'est pas à écarter, même si le niveau du panier moyen de paris hippiques tend à baisser depuis 2010.

Graphique n° 6 : évolution 1999-2014 des enjeux collectés par le PMU et du nombre de joueurs (base 100 en 1999)



Note : Dans ce tableau, le chiffre d'affaires correspond en réalité aux enjeux collectés, et non au PBJ.

Source: Rapport d'activité du PMU

La diminution des enjeux collectés sur hippodromes

Le montant des enjeux collectés sur les hippodromes est beaucoup plus modeste et diminue depuis plusieurs années: 65 M€ ont été collectés par les sociétés mères et le GIE PMH en 2014 et 53 M€ ont été collectés par les 230 sociétés de courses de province, dans le cadre d'une concession attribuée à la Compagnie du pari mutuel, filiale du groupe Carrus.

3 - Le jeu en ligne : une ouverture limitée, des opérateurs à la peine

Les opérateurs historiques s'étaient essayé au jeu en ligne avant son ouverture à la concurrence : la FDJ en 2001 avec fdjeux.com (un jeu de grattage, un mini-jeu de plateau et le jeu *C'est tout foot*) et le PMU en 2003 (paris hippiques en ligne).

L'offre de jeux en ligne en direction du public français s'était aussi développée en dehors de toute réglementation avant la loi de 2010, du fait d'opérateurs le plus souvent établis dans des territoires ayant des réglementations et une fiscalité favorables à ces activités comme Malte, Gibraltar ou Aurigny²³.

a) Une progression contrastée des segments ouverts à la concurrence

Les perspectives tracées lors de la préparation de la loi de 2010 dessinaient un secteur des jeux en ligne aux fortes perspectives de croissance. Or les mises de l'ensemble des jeux en

²² L'évolution du nombre de joueurs en ligne semble plus clairement orienté à la baisse. Entre 2011 et 2015, le nombre de comptes joueurs actifs a diminué en moyenne de 1,4 % par an.

²³ Annexe n° 4. Les opérateurs de jeux en ligne.

ligne ouverts à la concurrence sont en baisse de 9,22 Md€ en 2011 à 7,96 Md€ en 2015. Cette situation résulte d'une baisse de la fréquentation des sites de poker en ligne qui concentre l'essentiel des mises (69 % en 2015), malgré la croissance de l'activité de tournoi, tandis que l'activité de paris hippiques en ligne est en recul après le pic des années 2012-2013. Seuls les paris sportifs connaissent une croissance ininterrompue depuis 2011 (+ 140 % sur la période), laquelle est scandée par les grands événements sportifs comme la Coupe du Monde de football, qui a réuni plus de 109 M€ de mises entre le 12 juin et le 13 juillet 2014 ou l'Euro de football de 2016.

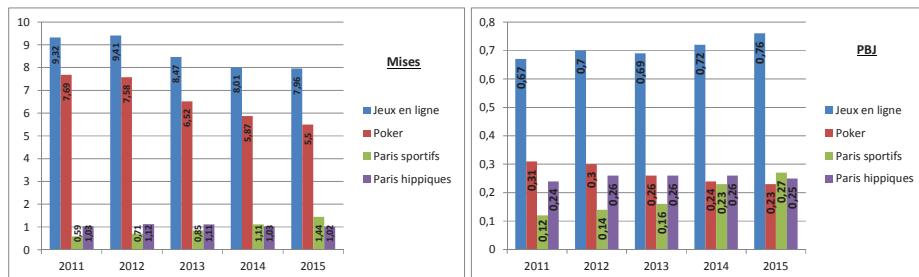
Bilan général des paris sportifs en France sur l'UEFA Euro 2016

L'UEFA EURO 2016, qui s'est déroulé du 10 juin au 10 juillet 2016, a généré, en France, un total de 297 millions d'euros (M€) de mises dont 141,2 M€ sur les sites des 12 opérateurs agréés par l'ARJEL et 155,8 M€ sur les paris à cotes dans les 25 000 points de vente « ParionsSport point de vente » (presse, bar, tabac) de la FDJ.

Source : ARJEL

L'évolution du PBJ des opérateurs en ligne suit des tendances semblables, quoique plus nuancées en raison d'un taux de retour aux joueurs (TRJ) très différent selon les activités²⁴. La hausse globale du PBJ des jeux en ligne est portée intégralement par les paris sportifs, le PBJ des deux autres segments étant stable pour les paris hippiques et en baisse significative pour le poker, du fait de son TRJ élevé .

Graphique n° 7 : évolution et répartition (2011-2015) des mises et du PBJ des jeux d'argent en ligne (en M€)



Source : Rapport d'activité ARJEL

Si les opérateurs alternatifs (et le PMU) ont très largement investi le segment des paris sportifs en ligne (auparavant sous monopole de la FDJ), ils sont peu présents sur les paris hippiques en ligne. Ces derniers restent très minoritaires au regard des paris hippiques traditionnels et 80 % des enjeux hippiques en ligne (et du PBJ) restent collectés par le PMU.

²⁴ Le TRJ moyen du poker en ligne est nettement plus élevé que pour les paris sportifs et hippiques en ligne. Il s'élève à 95,8 % en 2015 contre 81,2 % pour les paris sportifs et 75 % pour les paris hippiques.

Les opérateurs de paris hippiques en ligne « alternatifs » considèrent que ce segment n'a été véritablement ouvert à la concurrence qu'à la suite de la séparation des masses d'enjeu « en dur » et en ligne par le PMU en décembre 2015.

b) Des opérateurs alternatifs²⁵ encore fragiles

Après cinq années d'activité, ce nouveau marché ouvert par la loi du 12 mai 2010 a connu un fort mouvement de concentration, tant en nombre d'opérateurs que d'agrément. Fin 2010, 35 sociétés se partageaient 48 licences. Cinq années plus tard, au 31 décembre 2015, 16 opérateurs étaient titulaires de 29 agréments.

Tableau n° 3 : évolution et répartition 2010-2015 des agréments et opérateurs

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Paris sportifs	15	16	9	9	11	11
Paris hippiques	8	9	8	8	8	8
Poker	25	22	16	16	12	10
TOTAL AGREMENTS	48	47	33	33	31	29
TOTAL OPERATEURS	35	34	22	18	17	16

Source : Rapport d'activité ARJEL

Depuis 2010, plus de la moitié des opérateurs agréés présents sur le marché ont cessé leur activité.

Au terme de l'année 2014, l'activité des jeux d'argent et de hasard en ligne ouverte à la concurrence, prise dans sa globalité (paris sportifs, paris hippiques et poker), était pour la première fois depuis 2010 en situation d'équilibre d'exploitation (+ 5 M€). En 2015, le résultat d'exploitation de l'ensemble du marché est redevenu négatif (- 4 M€). Les variations des résultats d'exploitation entre 2014 et 2015 sont différentes selon les activités :

- le pari sportif est la seule activité de jeux d'argent et de hasard en ligne continuellement déficitaire en exploitation depuis l'ouverture du marché en 2010. Malgré la croissance élevée du secteur en 2015 (+ 30 % de mises et + 19 % de produit brut des jeux), l'activité enregistre de nouveau un résultat d'exploitation négatif (- 7 M€). Néanmoins, les pertes enregistrées chaque année se réduisent continuellement (amélioration de près de 41 % du résultat d'exploitation entre 2014 et 2015). Parmi les 11 opérateurs actifs en paris sportifs au terme de l'année 2015, 5 sociétés parviennent à dégager un excédent d'exploitation sur l'activité. Depuis l'ouverture du marché en juin 2010, le résultat d'exploitation cumulé fait apparaître une perte d'exploitation qui s'élève désormais à près de 222 M€ ;
- le pari hippique est la seule activité de jeux en ligne qui enregistre un excédent d'exploitation (+ 10 M€). Le résultat d'exploitation du secteur est toutefois impacté par la tendance baissière de l'activité. En effet, il recule de 30 % par rapport à 2014. 3 des

²⁵ Encore désignés comme *pure players* ou opérateurs de jeux tout en ligne, par opposition aux historiques qui continuent de proposer une offre en dur.

8 opérateurs actifs en paris hippiques sont déficitaires en 2015 tandis que 2 opérateurs déficitaires en 2014 sont en situation d'équilibre à fin 2015. Cumulé depuis 2010, le marché des paris hippiques connaît une perte d'exploitation de l'ordre de 43 M€ ;

- le poker était parvenu à atteindre l'équilibre d'exploitation (+ 2 M€) pour la première fois depuis l'ouverture du secteur en 2014. En 2015, le résultat d'exploitation sur le secteur redevient déficitaire de l'ordre de 7 M€, soit à un niveau similaire au résultat d'exploitation en paris sportifs. Parmi les 9 opérateurs actifs en poker en 2015, 7 enregistrent un déficit d'exploitation sur l'année. La perte d'exploitation cumulée depuis 2010 enregistrée par les opérateurs de poker, incluant les opérateurs actifs et ceux ayant cessé leur activité, est désormais d'environ 206 M€.

Au final, depuis 2010, l'activité des jeux d'argent et de hasard ouverte à la concurrence totalise une perte d'exploitation de l'ordre de 471 M€.

Des risques spécifiques aux jeux en ligne liés à l'internationalisation

En 2011, la justice américaine accuse le groupe Fulltilt Poker, ainsi que certains de ses dirigeants, d'avoir violé la loi interdisant de proposer des jeux d'argent et de hasard en ligne et d'avoir enfreint les règles relatives à la lutte contre la fraude et le blanchiment ; elle ordonne le blocage des comptes des personnes mises en causes et prononce la confiscation des actifs de plusieurs sociétés. L'Alderney Gambling Control Commission²⁶, quant à elle, décide de suspendre les agréments de plusieurs sociétés dont Rekop Ltd, déjà ébranlée par le blocage des comptes de son propriétaire et la confiscation des actifs de certains de ses sous-traitants. Or, Rekop Ltd bénéficiant d'un agrément ARJEL et faisant par conséquent partie de l'offre légale de poker en ligne en France, cette décision entraîne l'inaccessibilité de 4 millions d'euros déposés par des joueurs français sur leurs comptes. L'ARJEL parvint, par la suite, à sécuriser ces avoirs, lors de la reprise de Fulltilt Poker par Pokerstars.

C - Un secteur soumis à une fiscalité spécifique, aux effets inégaux

La Cour a pu constater de façon générale l'insuffisance de la documentation sur la fiscalité des jeux qui n'a pu qu'être partiellement réduite dans le cadre de son enquête. Les ministères n'ayant pu mettre à disposition de la Cour une description de la fiscalité des jeux dans les pays comparables, celle-ci a réalisé un tableau de la fiscalité des jeux d'argent et de hasard dans des pays voisins de la France (cf. annexe n° 9).

²⁶ L'autorité de régulation des jeux en ligne d'Aurigny.

1 - La fiscalité des gains des joueurs : le cas particulier des joueurs professionnels

a) La règle de principe

Les gains réalisés à l'occasion de jeux, même pratiqués de manière habituelle, ne constituent pas, au sens de l'article 92 du CGI, une occupation lucrative ou une source de profits devant donner lieu à imposition.

Ils entrent toutefois dans le patrimoine du gagnant et sont donc susceptibles d'entraîner une taxation future au titre de l'impôt sur la fortune, de même que les revenus ultérieurement générés en cas de placements financiers.

b) La situation des joueurs « professionnels »

La problématique essentielle réside dans la qualification du gain selon son aléa. Sont ainsi considérés comme imposables au titre de la catégorie des bénéfices non commerciaux les gains réalisés par les joueurs professionnels dans des conditions permettant de supprimer ou d'atténuer fortement l'aléa normalement inhérent aux jeux de hasard²⁷.

Cette position, confirmée par la jurisprudence²⁸, est en particulier applicable à la pratique habituelle du jeu de poker, y compris en ligne, dès lors que le jeu de poker ne peut être regardé comme un jeu de pur hasard et sous réserve qu'il soit exercé dans des conditions assimilables à une activité professionnelle²⁹. Les gains issus de la pratique habituelle du jeu de poker sont donc imposables dans la catégorie des bénéfices non commerciaux dès lors qu'un tel jeu ne peut être regardé comme un jeu de pur hasard, eu égard à l'importance de la stratégie et de l'habileté requises pour sa pratique et que cette activité est exercée dans des conditions assimilables à une activité professionnelle³⁰.

S'agissant de la territorialité de ces gains, ceux-ci ne sont imposables en France que si le joueur y est fiscalement domicilié. Il résulte de cette situation que le risque potentiel est celui d'un exil fiscal des joueurs professionnels, les gains n'étant que rarement taxés chez les autres États-membre de l'Union³¹, risque dont l'évaluation reste toutefois à établir.

²⁷ Doctrine administrative (BOI-BNC-CHAMP-10-30-40 n° 2012).

²⁸ TA Clermont-Ferrand 21-10-2010 n° 09-640 et Rép. Filippetti : AN 15 novembre 2011 p. 12011 n° 110952

²⁹ Cette position est également applicable aux joueurs de bridge professionnels et aux gains réalisés dans un contexte exceptionnel, c'est-à-dire lorsque l'aléa normalement inhérent aux jeux de hasard peut être supprimé ou à tout le moins fortement atténué par le parieur. Tel serait le cas notamment lorsqu'il est établi que le parieur a pesé de façon frauduleuse sur l'issue d'une course hippique ou d'un événement sportif.

³⁰ Tel est le cas lorsque le contribuable n'exerce aucune autre activité professionnelle susceptible de lui procurer des revenus, que de nombreux crédits figurant sur ses comptes bancaires personnels résultent de gains sur les sites de poker et que son nom apparaît sur des sites internet consacrés à la pratique à un niveau élevé du jeu de poker.

³¹ Les gains des joueurs ne sont pas imposables dans 16 pays de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie), ne le sont que si l'opérateur de jeu est basé hors UE/CEE pour la Suède et selon des régimes divers (imposition pour l'ensemble des jeux ou seulement une partie d'entre eux, au-delà d'un seuil ou selon un barème de gains, éventuellement après déduction des pertes, avec un taux unique ou différencié selon des types de jeux, etc.) pour les autres pays.

2 - La fiscalité des opérateurs : une hétérogénéité sans fondement documenté, un rééquilibrage qui préserve le rendement

La fiscalité appliquée au secteur des jeux ne fait pas l'objet d'une approche globale de la part de l'administration. La Cour s'est efforcée d'établir une documentation la plus exhaustive possible (cf annexe n° 7), en dépit du caractère disparate des prélèvements sur le secteur auquel s'ajoute le traitement spécifique des monopoles sous contrôle de l'État.

a) Une hétérogénéité sans fondement explicite

Le secteur des jeux d'argent fait l'objet d'une fiscalité particulière³². En sus des prélèvements fiscaux et sociaux de droit commun appliqués aux opérateurs de jeux (impôt sur les sociétés (IS), TVA, etc.), à l'exception notable du PMU en ce qui concerne l'IS (cf. *infra*), les jeux d'argent font l'objet d'une fiscalité propre, pour l'essentiel assise sur les mises, à l'exception des casinos terrestres, dont la fiscalité est assise sur le produit brut des jeux.

Par ailleurs, le calcul de la TVA est également hétérogène pour chaque catégorie de jeu d'argent : les casinos, cercles et maisons de jeux sont exonérés de TVA, tandis que la TVA des paris sportifs et des jeux de cercle en ligne est assise sur le produit net des jeux, diminué des bonus accordés aux joueurs par les opérateurs³³.

Au total, en intégrant les prélèvements de droit commun, le poids des prélèvements fiscaux et sociaux atteignait 5,4 Md€ en 2015. Rapportés aux mises ou au PBJ, ces prélèvements varient fortement entre les opérateurs, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 4 : part des opérateurs dans les mises, le PBJ et les prélèvements sociaux et fiscaux en 2015 (en M€)

Opérateur	Mises	PBJ (1)	Total des prélèvements fiscaux et sociaux (2)	Prélèvements rapportés aux mises	Prélèvements rapportés au PBJ
FDJ (en dur et en ligne)	13705	4656	3150	23 %	68 %
PMU (en dur et en ligne)	9797	2413	926	9 %	38 %
Casinos	(3)	2114	1164 (4)	-	55 % (4)
Opérateurs de jeux en ligne (hors PMU et FDJ)	6 211	463	194 (5)	3 %	42 % (5)
Total	NC	9646	5434	NC	56 %

(1) Les montants du PBJ de la FdJ et du PMU (en ligne et en dur) n'intègrent pas les bonus versés aux joueurs. En revanche, ces bonus sont comptabilisés par l'ARJEL dans le PBJ des opérateurs en ligne.

(2) Y compris TVA et IS. Pour mémoire, le PMU ne paie pas l'IS. Les casinos ne paient pas la TVA.

(3) Non connu avec précision par les tutelles. Estimation des mises des casinos : 18 093 M€.

(4) Hors IS : le montant de l'IS acquittés par les casinos n'est pas connu des tutelles.

(5) Hors IS et TVA : le montant de l'IS et de la TVA acquittés par les opérateurs de jeux en ligne n'est pas connu des tutelles.

Source : ARJEL, DB

³² Voir la présentation détaillée du dispositif fiscal des jeux d'argent et de hasard en annexe n° 7.

³³ BOI-TVA-CHAMP-30-10-10-20150304.

En ce qui concerne les prélèvements fiscaux et sociaux appliqués spécifiquement aux jeux d'argent et de hasard, le dispositif a été largement refondu et simplifié avec la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 (articles 46 à 55 pour les dispositions fiscales).

Pour autant, le dispositif reste hétérogène, la taxation des jeux d'argent reposant sur des types de prélèvements différents et l'application d'assiettes et de taux spécifiques pour chaque catégorie de jeux d'argent, sans que la justification des particularités soit documentée, comme le reconnaît elle-même la réponse ministérielle.

Tableau n° 5 : régime et répartition en 2015 des prélèvements fiscaux et sociaux sur les jeux d'argent et de hasard (en % de l'assiette retenue)

	Casinos	Cercles et maisons de jeux	Jeux de cercle en ligne	Paris sportifs en dur et en ligne	Paris hippiques en dur et en ligne	Paris hippiques engagés depuis l'étranger (PMU)	Jeux de tirage et de grattage (FDJ)
Assiette	PBJ (1)	Mises	Mises	Mises	Mises	Commission	Mises
État et collectivités territoriales	Barème + prélèvement communal (2)	Barème	1,8 %	5,7 % + solde des mises, pour les paris en dur	5,3 %	12 %	Solde des mises
Dont : collectivités territoriales	Prélèvement communal + 10 % du barème	Barème	15 % (3)	-	15 % (3)	-	-
Dont État (affectation au CNDS)	-	-	-	1,8 % (5)	-	-	2,1% (6)
Dont État (budget général)	90 % du barème	-	1,8 %	5,7 % + solde des mises FDJ, moins CNDS	5,3 % moins colloc	12 %	Solde des mises moins CNDS
Sécurité sociale	environ 9,5 % (4)	-	0,2 %	1,8 %	1,8 %	-	~2,5 % (7)
Dont INPES	-	-	5 % (dans la limite de 5 M€)			-	-
Filière hippique					6,1 % (jeux en ligne)		
Total	(np)	(np)	2 %	9,3 %	7,1 % (en dur) / 13,2 % (en ligne)	(np)	24,3 % (8)

(1) Assiette 100 % du PBJ des jeux de table (moins décote de 6,5 %) et 85 % du PBJ des machines à sous

(2) Prélèvement communal : taux défini entre la commune et le casino, par contrat de délégation, plafonné à 15% du PBJ

(3) Communes d'implantation (hippodrome ou casino selon la taxe), dans la limite de 10 M€

(4) Taux de CSG de 9,5 % appliquée à 68 % du PBJ des jeux automatiques + CRDS de 3 % assise sur 85 % du PBJ des machines à sous et 100% du PBJ des jeux de table

(5) CNDS, 1,8 % dans la limite de 34,6 M€

(6) CNDS, 1,8 % dans la limite de 170,5 M€ + 0,3 % dans la limite de 24 M€ (porté à 27,6 M€ en 2016)

(7) CRDS 6,9 % sur une fraction de 25,5 % des mises + CSG 3 % assise sur 25,5 % des mises

(8) Leaux moyen sur la période 2011-2015 s'établit à 22,3 %

Source : Cour des comptes

b) Un rendement assez stable mais un rééquilibrage entre segments de jeux et bénéficiaires

Des aménagements favorables aux casinos³⁴ et à la filière hippique

À l'occasion de l'ouverture à la concurrence des paris en ligne, la pression fiscale a été ponctuellement et progressivement allégée ou aménagée au profit des opérateurs de paris sportifs et hippiques ainsi que des casinos (suppression des prélèvements fixes sur les produits bruts réels des jeux de tables et des machines à sous; refonte du barème progressif; mise en place d'une décote sur l'assiette du prélèvement progressif des jeux de tables afin de tenir compte des coûts salariaux associés, etc.).

Les paris mutuels « en dur », opérés en droits exclusifs par le PMU, et les paris hippiques en ligne, ouverts à la concurrence, font l'objet d'un prélèvement fiscal assis sur les mises au taux de 4,6 % relevé à 5,3 % en 2014, sans toutefois retrouver le taux de 5,7 % appliqué sur les paris mutuels « en dur » antérieurement à la loi de 2010³⁵ (cf. *infra*).

Un montant global de prélèvements stable en apparence

L'évolution du rendement reflète une évolution économique de l'activité des jeux d'argent différenciée selon les segments et des compromis entre préservation des recettes publiques et souci de l'équilibre économique du secteur.

³⁴ Les casinos avaient par ailleurs déjà bénéficié d'une révision rétroactive du barème progressif de prélèvement en 2009 (décret du 26 août 2009), mesure d'allègement fiscal estimée à 40 M€.

³⁵ Cette hausse mesurée résulte d'un arbitrage visant à compenser la hausse de la TVA sur les chevaux de course et de loisir. Cette hausse était consécutive à la condamnation de la France par la CJUE le 8 mars 2012 au motif qu'était appliqué un taux réduit de TVA (5,5 % puis 7% à compter de 2012) à certains opérations concernant les chevaux et un taux réduit de 2,10 % aux ventes d'équidés, notamment de chevaux de grande valeur, à des personnes non assujetties à cette taxe.

**Tableau n° 6 : évolution 2011-2015 du montant des prélèvements
(hors IS et TVA) par segment de jeux (en €)**

	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011-2015
<i>Casinos</i>	1 277 767 944	1 236 696 011	1 178 126 550	1 139 122 243	1 164 434 421	- 8,87 %
<i>Cercles et maisons de jeux</i>	11 816 778	12 313 760	7 267 670	4 815 100	2 612 909	- 77,89 %
<i>Paris hippiques</i>	635 177 671	615 044 937	612 192 141	625 056 677	616 040 979	- 3,01 %
<i>Taxe affectée sur les paris hippiques en ligne</i>	94 225 354	88 082 507	88 488 670	67 304 292	61 490 227	- 34,74 %
<i>Paris sportifs</i>	147 980 238	187 954 082	221 843 148	268 545 735	322 739 633	118,10 %
<i>FDJ loterie</i>	2 553 365 938	2 485 003 336	2 378 967 692	2 554 227 070	2 559 930 912	0,26 %
<i>Jeux de cercle en ligne</i>	105 293 897	96 055 620	91 019 926	79 895 700	71 794 584	- 31,82 %
<i>Total</i>	4 825 627 820	4 721 150 253	4 477 907 797	4 738 966 817	4 799 043 665	- 0,55 %
<i>Évolution du CA des jeux d'argent</i>	46 400 000 000	45 400 000 000	44 200 000 000	43 700 000 000	44 769 000 000	- 3,52 %

Note : Les paris hippiques en dur et en ligne et les paris sportifs en dur et en ligne, relevant des mêmes taux et assiette, sont agrégés sur des lignes uniques

Source : DB (retraitement Cour des comptes)

Le rendement global des prélèvements sur les jeux d'argent a connu une réduction légère de - 0,55 % sur la période 2011-2015, très inférieure à la contraction du chiffre d'affaires global des jeux (- 3,6 %). Cette évolution ne traduit toutefois pas un alourdissement des prélèvements mais provient d'un rééquilibrage de l'activité au profit de secteurs de jeux faisant l'objet de taux de taxation plus importants. Ainsi, le développement des paris sportifs (+ 118,10 %) a mécaniquement contribué à accroître les prélèvements tandis que les prélèvements sur les jeux de loterie sous droits exclusifs de la FDJ, qui font de loin l'objet des prélèvements les plus lourds, demeuraient stables (+ 0,26 %).

Cette hausse est toutefois moins prononcée, avec même un creux observé sur la période 2012-2013, que celle du chiffre d'affaire de la FDJ (10,9 %) sur la même période. Ce déséquilibre résulte de la déformation du mix-produit de la FDJ en faveur des jeux à forts taux de retour aux joueurs (TRJ) comme le grattage et taux de prélèvement moindre.

Ce rééquilibrage a ainsi contribué à masquer des évolutions plus tranchées, sur la période 2011-2015 par segment de jeux, notamment la réduction du montant des prélèvements pour les casinos (- 8,87 %) et pour les paris hippiques (- 3,01 %) ainsi que sur les cercles et maisons de jeu, conséquence logique des fermetures successives de cercles de jeux.

Des effets inégaux sur la répartition des prélèvements entre bénéficiaires

La fiscalité des jeux d'argent et de hasard revêt une sensibilité particulière dans la mesure où elle bénéficie aussi, hors l'État et les organismes de sécurité sociale, aux collectivités locales. Par ailleurs, le produit de cette fiscalité est pour partie affecté au financement de politiques publiques. Ce volet revêt également une forte sensibilité dans la mesure où il bénéficie très largement aux filières équines et sportives.

Tableau n° 7 : évolution 2011-2015 de la répartition des prélèvements entre bénéficiaires (en €)

	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2011-2015 en %	en valeur
Etat	3 587 787 395	3 476 794 072	3 353 034 975	3 466 066 505	3 523 493 881	-1,79%	-64 293 514
Collectivités locales	291 141 971	282 437 519	269 705 217	262 975 972	270 559 409	-7,07%	-20 582 562
Sécurité sociale	699 583 621	707 677 412	698 721 456	696 912 913	718 564 148	2,71%	18 980 526
Autres (INPES, CNDS, filière hippique, etc.)	247 114 835	254 241 250	256 446 149	313 011 428	286 426 227	15,91%	39 311 392
Total	4 825 627 822	4 721 150 253	4 577 907 797	4 738 966 818	4 799 043 665	-0,55%	-26 584 158

Source : DB (retraitement Cour des comptes)

La baisse du montant des prélèvements sur le secteur des jeux d'argent n'a pas été également supportée par les différents bénéficiaires. La perte pour l'État (- 1,79 %) est due pour l'essentiel aux évolutions de la fiscalité sur les paris hippiques (cf. p. 49).

Les collectivités locales subissent un manque à gagner budgétaire de près de 20,6 M€, du fait de la baisse du chiffre d'affaires des casinos et des cercles de jeux, entraînant une baisse mécanique des prélèvements locaux directs, même si l'État n'a pas reporté à due proportion sur elles les effets de cette baisse d'activité.

Les bénéficiaires ont été la filière équine (cf. p. 49) ainsi que la filière sportive, du fait de la hausse des prélèvements sur la FDJ au profit du centre national de développement du sport (CNDS) majorés pour financer l'organisation de l'Euro 2016.

3 - Une fiscalité des opérateurs souvent moins lourde à l'étranger

Les fiscalités dans les autres États européens sont le plus souvent moins complexes et moins élevées qu'en France.

a) Une fiscalité hétérogène sur le réseau en dur

En Europe, la fiscalité du réseau en dur est caractérisée par sa grande hétérogénéité (voir annexe n° 7). La France se distingue toutefois par l'ampleur des taux appliqués à l'assiette choisie, supérieurs à la majorité des autres États européens, ainsi que, pour les casinos, par la complexité de son système.

Des loteries au type de prélèvement spécifique à chaque État

Avec en moyenne 22,3 % de prélèvement sur les mises entre 2011 et 2015, la fiscalité française est la plus lourde d'Europe, devant l'Allemagne (20 % des mises « moins les impôts ») et l'Autriche (18 % des mises); par comparaison, le Royaume-Uni qui taxe aussi les mises en prélève 12 %.

La diversité de la fiscalité sur les loteries porte tant sur l'assiette que sur les taux. Certains États, comme la Suède, la Norvège, la Roumanie, l'Espagne ou le Luxembourg, imposent que tout ou partie des bénéfices soit reversé à des œuvres caritatives. D'autres

prélèvent un pourcentage du prix des billets (comme les trois États baltes) ou du PBJ (la Finlande et la Grèce³⁶).

Des casinos généralement taxés sur le PBJ

Les casinos du réseau physique sont, dans la grande majorité des pays européens, comme en France, taxés sur leur PBJ. Le système de prélèvements français se distingue toutefois par sa complexité, avec une taxation par PBJ selon le jeu mais aussi selon la localisation du casino, et des décotes, ce qui rend difficile l'estimation du taux de taxation du PBJ. Par comparaison, la fiscalité pour les casinos dans les autres États consiste généralement en un pourcentage du PBJ concernant le casino dans son ensemble.

Des paris en dur moins taxés qu'en France

Certains États ont opté comme la France pour une assiette sur les mises. Toutefois ils pratiquent des taux plus bas : la France préleve 9,3 % des mises sur les paris sportifs, contre 1 % en Irlande, 5 % en Allemagne et entre 2 et 8 % en Italie ; quant aux paris hippiques, la France préleve 7,1 % des mises, contre 1 % en Slovaquie, 2,5 en Pologne, 5 % en Allemagne et 6,28 % en Italie, l'Irlande ne prélevant aucune part, si les paris sont pris sur les champs de course.

D'autres États taxent sur le PBJ et appliquent à cette assiette des taux respectifs de 15 % en Belgique, 20 à 30 % au Danemark, 12 % en Finlande et 0,5 % en Suisse.

³⁶ En Grèce, à la fiscalité sur le PBJ, s'ajoute une taxation additionnelle de 10 % applicable sur les gains des joueurs et retenue à la source.

b) *Des jeux en ligne généralement taxés sur le PBJ et plus modérément qu'en France*

Tableau n° 8 : quelques exemples de fiscalité des jeux en ligne en Europe

Pays	Ouverture		Fiscalité	
	Statut	Périmètre	Assiette	Taux
France	Ouvert (2010)	PH, PS, PO	Mises	PS : 9 % PH : 13,2 % PO : 2 %
Italie	Ouvert (2008)	Tous types de jeux sauf événements aléatoires	PBJ	22 %
Espagne	Ouvert (2012)	PH, PS, tombola, concours, combinaisons aléatoires	PBJ (sauf paris mutuels)	PS : 22 % PH : 15 % Tombolas et concours : 20 % Combinaisons : 15 %
Allemagne	Ouvert dans certains Länderns (2011)	PH, PS, Jeux de casinos	PBJ	20 %
Grande-Bretagne	Ouvert (2007)	Tous types de jeux	PBJ	15 %
Belgique	Ouvert partiellement (2011)	Jeux en ligne réservés aux opérateurs physiques	PBJ	11 %
Danemark	Monopole en voie de privatisation	Tous types de jeux	PBJ	20 %
Grèce	Ouvert (2011)	PH, PS, Jeux de casinos	Mises	6 %
Pays-Bas	Monopole en voie de privatisation	PH, PS, Jeux de casinos	ND	ND
Roumanie	Monopole en voie de privatisation	PS, PO, Jeux de casinos, Bingo	PBJ	PS : 5 % Bingo : 20 % Casino : 1,5 %
Pologne	Ouvert (2011)	PS, PH, autres	Mises	ND

Source : ARJEL

Les comparaisons européennes mettent en évidence une singularité certaine de la France, tant dans le choix d'une assiette sur les mises que sur les taux d'imposition. S'agissant des jeux en ligne largement ouverts à la concurrence, cette singularité peut s'avérer pénalisante tant en matière de rendement que de protection du consommateur et de l'ordre public.

4 - Un régime fiscal à évaluer

L'ouverture à la concurrence de jeux en ligne s'est accompagnée d'une réflexion sur un changement d'assiette fiscale afin de substituer le PBJ aux mises, compte tenu de l'exposition à la concurrence de ce secteur et de sa fragilité économique. Selon la direction du budget, « la taxation du PBJ a été résolument écartée lors de l'ouverture à la concurrence, en raison des risques d'accroissement trop fort du TRJ (et donc corrélativement de développement du jeu pathologique, sauf à fixer administrativement le niveau du TRJ, solution inopportune car supprimant la concurrence par les prix entre opérateurs) ». Le rapport de l'Inspection générale

des Finances³⁷ qui a préparé la loi de 2010 avait en effet penché pour une taxation sur les mises, dans un contexte où il proposait par ailleurs une unification de la fiscalité en dur et en ligne et la création d'une autorité de régulation unique. Les données de marché étaient à l'époque très hypothétiques et la préférence finalement donnée à la taxation sur les mises était clairement fondée sur une prudence par rapport au risque de pertes de recettes.

Les inconvénients imputés à une taxation sur le PBJ par la direction du Budget n'ont pu être évités alors même que cette assiette avait été écartée : alors qu'elle craignait une insuffisance de concurrence par les prix entre opérateurs, la DB explique aujourd'hui les difficultés du secteur en ligne par une guerre des prix ; quant à la fixation administrative du TRJ, elle est en grande partie à l'œuvre puisque, mis à part le poker, les autres jeux en ligne en concurrence sont soumis à un plafond de TRJ fixé par décret.

Les acteurs du secteur des jeux en ligne soulignent les inconvénients d'une assiette sur les mises :

- en assimilant trop strictement les mises à un chiffre d'affaires, ce choix d'assiette conduit, dans certaines configurations, à l'imposition des pertes des opérateurs ;
- cette assise très large avec des taux d'apparence modeste favorise un régime fiscal élevé, en particulier comparativement à ceux pratiqués dans les pays proches. Alors que nombre de pays européens fiscalisent les jeux d'argent en ligne à hauteur de 20 % du PBJ, le taux de prélèvement, rapporté au PBJ des opérateurs, se situe en France à 42 % (cf. tableau n° 1). Un éventuel changement d'assiette fait craindre à l'administration un effet négatif sur les recettes publiques, dans la mesure où elle ne s'accompagnerait pas d'un relèvement suffisamment compensatoire des taux de taxation ;
- la pérennité économique du secteur des jeux en ligne est encore incertaine, puisque, comme indiqué ci-dessus, depuis 2010, plus de la moitié des opérateurs agréés présents sur le marché ont cessé leur activité. L'ARJEL souligne notamment qu'entre 2010 et 2014, les opérateurs en ligne ont supporté 467 M€ de pertes d'exploitation tout en versant 1,424 Md€ de prélèvements obligatoires (hors IS et TVA).

Cependant certaines sources de complexité ont été mises en avant en cas de modification du régime fiscal :

- le risque de distorsion fiscale entre opérateurs selon qu'ils sont basés en France ou à l'étranger impliquerait de modifier les conventions fiscales concernées, ce qui paraît néanmoins possible, eu égard au faible nombre d'États abritant des opérateurs agréés en France ;
- l'assiette de taxation, qui serait désormais dépendante de la politique de l'opérateur de jeux en matière de TRJ, pourrait devenir plus instable. Il conviendrait pour y pallier soit de renforcer le contrôle des éléments (bonus et autres) susceptibles de rentrer dans le cadre du TRJ soit d'exercer une régulation plus stricte de son niveau : c'est bien ce à quoi la politique de jeu responsable invite ;

³⁷ Rapport de la mission sur l'ouverture du marché des jeux d'argent et de hasard confiée à Bruno Durieux, Inspecteur général des Finances, mars 2008.

- dans l'éventualité où seule l'assiette de prélèvement des jeux en ligne ferait l'objet d'une révision, le risque de distorsions entre opérateurs en dur et en ligne devrait être levé. Le risque porte notamment sur les paris sportifs dont la situation devrait être étudiée en parallèle avec la prise de paris en ligne.

Le maintien du régime fiscal actuel n'est certes qu'un des éléments explicatifs de la situation économique délicate des opérateurs en ligne. Il pèse cependant sur leur capacité à proposer une offre de jeu attractive et économiquement viable. Dans ce cadre, les risques sont grands d'assister à un report, d'ores et déjà constaté par l'ARJEL pour l'activité de poker en ligne, des joueurs les plus actifs et pratiquant les plus fortes mises, au mieux vers une offre de jeu européenne concurrente et au pire vers l'offre de jeux clandestine non régulée.

Le statu quo irait ainsi non seulement à l'encontre de l'objectif majeur de réduction de l'offre illégale inscrit dans la loi de 2010 mais se traduirait également de fait par une contraction de la base taxable, du fait de l'évasion des joueurs hors du marché français régulé et taxé.

Au demeurant, l'utilisation de la technologie dite des « chaînes de blocs », ou « blockchains », c'est-à-dire des registres de données et de programmes immuables, telle que celle du *Bitcoin* ou *d'Ethereum* pourrait, à terme, menacer l'assiette fiscale même des jeux en ligne. Ces dispositifs, fondés sur la mise en relation directe des joueurs sans intermédiaire, laisserait l'autorité fiscale face à un segment d'activité totalement atomisé, rendant complexe sinon coûteuse l'organisation des prélèvements. Une évaluation de ces risques, par l'administration fiscale, et des évolutions possibles afin d'y répondre est aujourd'hui nécessaire.

Plus généralement, il conviendrait d'effectuer une étude globale de l'impact de la fiscalité des jeux tant sur l'équilibre et la viabilité de l'offre légale de jeux d'argent que sur les comportements des joueurs. Dans ce cadre, comme l'évolution du marché des jeux en ligne depuis 2010 ainsi que l'expérience des pays comparables pourraient d'ores et déjà inciter à adapter le dispositif fiscal applicable aux jeux en ligne en optant pour une assiette sur le produit brut des jeux (PBJ) de préférence aux mises, il serait utile d'en vérifier le bien fondé.

II - Un équilibre du secteur confronté à de nouveaux risques

La loi de 2010 fixe un objectif de développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

La notion de développement équilibré : une appréciation d'ensemble indispensable

Afin d'apprécier la réalisation de l'objectif de développement équilibré et équitable des différents types de jeu, la direction du budget se réfère à plusieurs indicateurs: la part de marché (comparaison des mises et PBJ) ; le nombre de points de vente dans le réseau physique ; le nombre d'agrément délivrés par l'ARJEL ; le TRJ des opérateurs notamment afin de limiter l'écart de TRJ entre les opérateurs proposant des paris dans le réseau ; le nombre de joueurs.

À propos des parts de marché, elle fait remarquer que, au plan européen, la France est le pays qui respecte le mieux l'équilibre des filières (voir annexe n° 3- graphique n° 1). En France, le PBJ des jeux d'argent se répartit comme suit en 2013: 579 M€ pour les paris sportifs; 2 522 M€ pour les paris hippiques ; 2 436 M€ pour les casinos et 3 852 M€ pour les loteries.

Ce mode d'appréciation est partiel.

Il ne s'applique qu'aux types de jeux déjà autorisés et néglige le développement possible de nouveaux types de jeux éventuellement hors régulation et qui peut être de nature à déséquilibrer davantage certains segments que d'autres.

Quant aux filières, l'objectif d'éviter leur déstabilisation ne se limite pas aux catégories de paris ou de jeux mais vise surtout les opérateurs économiques.

La notion d'équilibre doit s'apprécier à plusieurs niveaux : celui du marché des paris lui-même mais aussi celui des bénéficiaires de l'activité de jeu. Historiquement le lien était étroit entre chaque segment du marché des jeux et une catégorie de bénéficiaires. Les intérêts ne sont plus aujourd'hui systématiquement convergents.

A - Les principaux intérêts en jeu

1 - Les casinos : l'animation et le financement des communes touristiques

La loi du 15 juin 1907 a autorisé l'ouverture de casinos dans les seules stations balnéaires, thermales et climatiques. L'objectif était économique : il s'agissait de compenser les charges de villes devant accueillir des touristes et curistes et d'éviter de mettre en difficulté les communes ayant contracté des emprunts garantis sur le produit des jeux.

Ce périmètre a été élargi, par la loi du 9 janvier 1988³⁸, aux « villes ou stations classées touristiques constituant la ville principale d'une agglomération de plus de 500 000 habitants ». Elles peuvent voir s'ouvrir un casino, à condition, toutefois, qu'elles participent pour plus de 40 % au fonctionnement d'un centre dramatique national, ou d'une scène nationale, d'un

³⁸ Loi n° 88-131. Cette disposition est connue comme « amendement Chaban ».

orchestre national ou d'un opéra présentant en saison une activité régulière d'au moins 20 représentations lyriques.

Le nombre d'emplois dans les casinos a diminué de 8,11 % entre 2009 et 2014, pour s'établir à près de 18 000 en 2015, soit 1,4 % dans l'emploi pour le tourisme.

Les difficultés récurrentes des casinos ne sont pas sans impact sur les collectivités locales d'implantation dont elles constituent souvent un élément important de l'animation touristique et de l'activité économique.

2 - Le PMU : le financement de la filière hippique

Selon la profession, près de 180 000 personnes auraient une activité en lien avec la filière cheval dont 57 000 à titre principal. Toutefois, ces chiffres agrègent des secteurs économiques très différents: activités équestres, élevage de chevaux de trait, boucherie chevaline, courses hippiques, spectacles équestres... D'après les estimations du ministère de l'agriculture, environ 30 000 personnes travaillerait, à titre principal ou secondaire, dans le secteur des courses : 2 699 entraîneurs employant 3 948 salariés, 15 063 personnes pour l'activité d'élevage (dont 3 896 salariés), 3 920 salariés de l'Institution des courses, 2 600 salariés travaillant dans les points de vente des paris hippiques en activité principale. Ces estimations sont toutefois fragiles³⁹.

Les enjeux du PMU financent la filière hippique selon le schéma suivant (simplifié) :

- les sociétés mères perçoivent le produit net des jeux du PMU, c'est-à-dire le produit brut des jeux (enjeux minorés des retours parieurs) diminué des prélèvements effectués par l'État et les organismes sociaux ;
- en contrepartie, elles financent les charges du PMU ;
- la différence (756 M€ en 2015), à laquelle s'ajoute depuis 2014 le produit de la taxe sur les paris hippiques en ligne (61 M€ en 2015), permet aux sociétés mères de financer la filière hippique sous la forme d'encouragements (prix de courses, primes à l'élevage, etc.) mais aussi de financer leurs propres charges ainsi que les organismes dits « communs » : fédération nationale des courses hippiques (FNCH), l'organisme retraite prévoyance des employés des sociétés de courses (ORPESC), l'association de formation et d'action sociale des écuries de courses (AFASEC), la société EQUIIDIA, le GIE PMH et le groupement technique des hippodromes parisiens (GTHP). Parmi eux, deux opèrent pour le compte des deux sociétés mères et constituent en réalité une externalisation de certaines de leurs prestations dans le cadre d'une mutualisation: le PMH (GIE chargé d'assurer la prise de paris sur les hippodromes parisiens, qui a cessé son activité le 16 septembre 2015) et le GTHP, association chargée d'accueillir le public sur les hippodromes parisiens, d'assurer les phases techniques ainsi que la captation d'images pour les courses Premium.

³⁹ Elles mêlent des effectifs physiques et des ETP et il existe des doubles comptes (entraîneurs éleveurs notamment).

Ainsi, alors que le montant reversé aux sociétés mères est parfois abusivement appelé montant reversé à la filière, seule une partie de cette somme (58 % en 2011, 64 % en 2014) lui est en fine reversée, sous forme d'encouragements.

Par ailleurs, les sociétés mères financent le fonds commun des courses, géré par la FNCH, chargée d'octroyer des subventions de fonctionnement et d'équipement aux sociétés de courses de province. La France compte aujourd'hui 242 hippodromes sur les 500 présents en Europe.

Le montant reversé à la filière équine autre qu'hippique est très marginal et passe par deux fonds gérés par la fédération nationale des courses hippiques : le fonds Eperon, dont le montant tend à diminuer du fait de la situation financière des sociétés mères (11,6 M€ en 2014, 10,6 M€ en 2015) et, depuis 2014, le fonds Équitation (16,8 M€ en 2014, 16,3 M€ en 2015), destiné à compenser, pour la filière équitation de loisir, l'augmentation de la TVA consécutive à la condamnation de la France par la CJUE et financé par une diminution de la fiscalité de l'État sur les mises. Par ailleurs, les sociétés mères financent (10 M€ par an) une chaîne TV consacrée au cheval Equidia Life, pour une part d'audience extrêmement faible (moins de 0,1 %).

3 - La FDJ : une contribution au financement du sport

Le centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public administratif et bras armé de l'État en matière de politique sportive, bénéficie pour l'essentiel de recettes affectées par les lois de finances et provenant principalement de prélèvements sur les recettes de la FDJ et des produits sur les droits télévisuels⁴⁰. Son budget est supérieur aux quelques 230 M€ du budget « Sport » inscrits au programme 219 du budget général.

En 2015, sur les quelques 260 M€ de produits du CNDS, 208,6 M€ soit plus de 80 % étaient issus de la FDJ : 163,68 M€ au titre de la taxe de 1,8 % sur les mises, 23,04 M€ au titre du prélèvement complémentaire de 0,3 % sur les mises (paris sportifs en dur et en ligne) pour le financement des stades de football pour l'Euro 2016 et 21,92 M€ au titre de la taxe sur les paris sportifs de la FDJ. La taxe de 1,8 % sur les paris sportifs en ligne provenant d'autres opérateurs apporte 11,29 M€ au CNDS.

En outre les organisateurs de manifestations sportives bénéficient du droit au pari⁴¹, dont le montant est défini contractuellement dans le cadre d'une relation commerciale, selon les conditions elle-même définies par décret⁴², entre les opérateurs de jeux et les organisateurs de manifestations sportives.

⁴⁰ Plus connus sous l'appellation de « taxe Buffet ».

⁴¹ Le droit de propriété des organisateurs de compétitions sportives, consacré en droit français par la loi depuis 1992, inclut expressément le droit d'autoriser l'organisation de paris sur ces compétitions. Les finalités de ce droit de propriété en matière de paris sont non seulement la contrepartie financière de l'exploitation commerciale des évènements sportifs ayant lieu à l'occasion des paris, mais également la mise en place de dispositifs de protection de l'intégrité des compétitions par leurs organisateurs et leur financement (voir annexe n° 11).

⁴² Décret n° 2010-614 du 7 juin 2010 relatif aux conditions de commercialisation des droits portant sur l'organisation de paris en relation avec une manifestation ou compétition sportives.

4 - Les réseaux de distribution

La FDJ souligne également qu'elle est un soutien majeur du réseau référent et historique des bars-tabacs-presse, qui constitue une autre filière économique importante. Sur les 25 000 bureaux de tabacs, 21 500 sont des points de vente FDJ, qui leur a versé une rémunération de près de 690 M€ en 2015, ce qui représente plus de 21 000 € par point de vente. Au total, la FDJ dispose d'un réseau de 31 900 points de vente en 2015 ; la densité de ce maillage est pour autant en diminution constante depuis 2000, date à laquelle la Française des jeux recensait 42 000 détaillants. Toutefois la stratégie de développement de FDJ dans le réseau physique tend à sa diversification sur de nouveaux types de commerces et services.

De son côté, le PMU compte 12 800 points de vente. Le chiffre moyen d'un point de vente étant d'environ 560 000 €, la commission versée par le PMU équivaut à environ 11 000 € par an.

Ces réseaux participent de l'animation de proximité notamment en milieu rural ou en zone urbaine sensible.

B - Une déstabilisation des filières évitée

L'ouverture à la concurrence des jeux en ligne n'a déstabilisé ni l'activité en points de vente, ni celle des casinos terrestres mais traduit essentiellement l'émergence de nouveaux canaux de distribution.

1 - Les casinos, des difficultés anciennes

Le poker ne représente qu'une part très marginale du PBJ des casinos comparée à celle des machines à sous⁴³. La situation financière, souvent fragile, de nombreux casinos, n'est donc pas imputable à l'activité du poker en ligne. Ce secteur est en effet en crise depuis plusieurs années. Le quart environ des casinos français serait déficitaire. Si la campagne 2014-2015 a permis aux casinos de renouer avec la croissance, c'est la transformation des jeux en dur traditionnels en jeux électroniques, notamment l'introduction de la roulette électronique, qui a permis cette reprise faisant espérer que ces jeux pourraient constituer des relais de croissance.

2 - Le PMU et la filière hippique, des difficultés temporairement occultées

a) *La loi de 2010, favorable au PMU et à la filière hippique, contrairement aux craintes*

Le législateur, au moment d'ouvrir les secteurs des jeux d'argent à la concurrence, a voulu éviter que l'ouverture ne bouleverse l'économie de la filière hippique.

⁴³ De plus, de nombreux opérateurs de jeu en ligne ont conclu des partenariats avec des casinotiers et des cercles de jeux pour organiser des finales de tournois dont les qualifications se sont déroulées en ligne. Le poker sous sa forme physique est ainsi souvent perçu par les joueurs comme un objectif pour lequel ils s'entraînent en ligne.

D'une part, l'État a consenti une baisse importante de la fiscalité sur les paris hippiques (cf. *supra*). D'autre part, des retours financiers⁴⁴ liés à l'activité de prise de paris en ligne ont alors été organisés par deux canaux en plus de la principale source de financement, qui était et qui reste la remontée aux sociétés mères des résultats nets du PMU :

- le premier est un prélèvement, sous forme d'une redevance sur les mises en paris hippiques en ligne, effectué au bénéfice des sociétés mères ;
- le second prélèvement, assis sur les mises en ligne et en dur, est affecté pour partie, à travers le budget de l'État, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire desquels sont implantés un ou plusieurs hippodromes. L'assiette du prélèvement est de 5,3 % des mises (en ligne et en dur), le versement aux EPCI bénéficiaires étant plafonné à 15 % du montant total, dans la limite globale de 10 M€ et de 700 000 € par EPCI.

En réalité, comme l'indiquait l'Autorité de la concurrence dans sa décision n° 14-D-04 du 25 février 2014 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des paris hippiques en ligne, la loi du 12 mai 2010, *a priori* défavorable au PMU car réduisant aux seuls paris hippiques « en dur » son monopole légal, n'a pas remis en cause sa place de première entreprise de paris hippiques en Europe, tout en lui offrant la possibilité de diversifier son activité.

Entre 2009 et 2012, le total des enjeux collectés par le PMU (paris hippiques, sportifs, poker) a ainsi progressé de 13 %, soit 1,2 Md€. La diminution des enjeux observée à compter de 2013 n'est pas due à l'ouverture à la concurrence des paris en ligne (cf. *infra*).

b) La baisse de la fiscalité consentie par l'État en 2010, un effet d'aubaine non exploité

La loi du 12 mai 2010 a créé une taxe sur les paris hippiques en ligne affectée aux sociétés de course, destinée à financer des « missions de service public », au taux de 8 %. Les difficultés pour faire accepter cette aide d'État par la Commission européenne (cf. encadré) ont conduit l'État, jusqu'en 2013 :

- à percevoir lui-même le montant de cette taxe ;
- en échange, à abaisser la fiscalité de l'État sur les mises engagées par les parieurs hippiques, qui est passée de 5,7 % à 4,6 %.

⁴⁴ Ce mode de financement de la filière hippique n'est pas totalement comparable avec le dispositif du droit au pari prévu pour les paris sportifs car, contrairement à ce dernier, il ne prévoit pas de contrepartie précise à l'emploi des fonds).

La taxe sur les paris hippiques en ligne

La loi du 12 mai 2010 a créé une taxe sur les paris hippiques en ligne affectée aux sociétés de course, destinée à financer des « missions de service public », aux taux de 8%. Cette taxe, prévue à l'article 1609 tercieries du code général des impôts, n'a toutefois pas pu être mise en œuvre en 2010 dans la mesure où la Commission européenne a contesté l'existence d'un service d'intérêt économique général (SIEG). Devant les doutes exprimés par la Commission, la France a modifié sa notification initiale en évoquant le financement d'activités d'intérêt commun⁴⁵ et non plus d'une mission de service public. Dans sa décision du 19 juin 2013, la Commission a accepté ce dispositif sous réserve notamment que la France s'assure d'une évolution raisonnable des coûts d'intérêt commun et que le PMU reverse chaque année à la filière équine une fraction des enjeux des paris hippiques en dur qui soit supérieure ou égale au niveau de la taxe sur les paris hippiques en ligne.

La loi de finances rectificative pour 2013 du 29 décembre 2013 a donc rétabli au 1^{er} janvier 2014 la taxe affectée aux sociétés de course, qui est régie par l'article 1609 tercieries du code général des impôts. Le taux de la redevance ne peut être inférieur à 5 % ni supérieur à 6,5 %. Les décrets successifs ont fixé le taux de cette taxe à 5,9 % pour 2014, 6,1 % pour 2015 et 6,3 % pour 2016.

En 2015, le produit de cette taxe s'est élevé à 61 M€, dont 50 M€ versés par le PMU et 11 M€ versés par les autres opérateurs de paris hippiques en ligne.

Ces mesures ont été financièrement profitables à la filière hippique: entre 2009 et 2011, les prélèvements de l'État sur les paris hippiques proposés par le PMU ont ainsi diminué de 151 M€ (- 16 %). Hors TVA, ils ont diminué de 28 % (- 198 M€). En outre, une partie de ces prélèvements a été reversée aux communes et EPCI sur le territoire desquels sont implantés des hippodromes.

Le total des prélèvements hippiques État rapporté au produit brut des paris hippiques (PBJ) est ainsi passé de 47 % en 2009 à 42,2 % en 2010 puis 39,5 % en 2011 et 39,2, en 2012. De son côté, le résultat net du PMU revenant aux sociétés mères est passé de 731 M€ en 2009 à 865 M€ en 2012 (avec un pic en 2011 à 876 M€). Cet allègement aurait pu permettre à la filière hippique d'investir pour faire face aux nouvelles conditions du marché, ce qui n'a pas été constaté : il y a là une occasion manquée. Le plan stratégique PMU 2020, annoncé en 2013, vient tardivement prendre en compte ces enjeux, sans disposer des mêmes marges.

c) Une baisse du montant reversé aux sociétés mères contenue, depuis 2012, par la diminution du taux de retour aux parieurs et par une fiscalité accommodante

Pour les paris hippiques « en dur », les taux de retour aux parieurs ont été abaissés à compter de 2013. Cette diminution a contribué à contenir la baisse du produit brut des jeux.

Toutefois, la marge brute avant prélèvements du PMU s'est dégradée plus fortement que les enjeux (- 7,4 % contre - 4,3 %) du fait notamment de la forte augmentation de la rémunération des partenaires étrangers (liée à la hausse des enjeux à l'export) qui a atteint 149 M€ en 2015.

⁴⁵ Il n'existe pas de droit au pari en matière hippique.

En 2014, la taxe sur les paris en ligne a été affectée aux sociétés mères et non plus à l'État, tandis que son taux est passé de 8 % à 5,9 %. Toutefois, au lieu de fixer le taux de la taxe de l'État sur les mises hippiques au niveau de 2010 (5,7 %), il n'a été fixé qu'à 5,3 % afin de compenser (partiellement) l'augmentation du taux de TVA sur les activités hippiques et équestres, consécutive à la condamnation de la France par la CJUE en 2012.

Les charges de fonctionnement du PMU, qui avaient diminué de 1,8 % entre 2011 et 2014, ont de nouveau augmenté de 2,6 % en 2015⁴⁶.

Au total, grâce à la réduction du TRJ et aux mesures fiscales, le montant reversé par le PMU aux sociétés mères (y compris la taxe sur les paris en ligne en 2014) n'a diminué que de 3 % entre 2011 et 2014, alors que la marge brute du PMU a diminué dans le même temps de 5,2 %.

En prenant en compte la taxe sur les paris hippiques en ligne acquittée par les autres opérateurs, le montant mis à disposition des sociétés mères en 2014 n'a été diminué que de 1,9 %.

Les efforts demandés aux parieurs, à l'État et aux opérateurs de paris hippiques en ligne, qui ont contribué à maintenir le montant reversé aux sociétés mères jusqu'en 2014, trouvent toutefois leurs limites : en 2015, le montant total mis à disposition des sociétés mères a enregistré une baisse de 5,1 % (817 M€ en 2015 contre 859 M€ en 2014), du fait de la diminution du résultat net du PMU.

Tableau n° 9 : solde net mis à disposition des sociétés mères (en milliers d'euros)

	2011	2014	2015
Résultat net du PMU reversé aux sociétés (hors taxe sur les paris en ligne)	876 200	799 776	756 559
Taxe sur les paris en ligne affectée aux sociétés mères		60 135	61 155
<i>Dont PMU</i>		49 736	50 098
<i>Dont autres opérateurs</i>		10 399	11 057
Total mis à disposition des sociétés mères	876 200	859 911	817 714

Source : CGEFI, MAAF

d) Une nécessaire réflexion sur les charges de l'Institution des courses

Au cours des années 2000 et au début de la présente décennie, les sociétés mères ont multiplié les bénéfices d'exploitation. Elles ont constitué des réserves importantes (422 M€ pour France Galop en 2014, 220 M€ pour la SECF) tout en faisant face à une forte augmentation de leurs charges.

La diminution des recettes provenant du PMU ne les a pas encore suffisamment conduites à maîtriser leurs charges de fonctionnement et les charges de structure de

⁴⁶ D'après le PMU, cette augmentation en 2015 est due à l'effet de projets stratégiques (rénovation du réseau) ou réglementaires (séparation des masses d'enjeux).

l'institution qu'elles financent. Le choix a été fait d'accroître puis, depuis 2015, de stabiliser les encouragements. Toutefois, la situation financière très dégradée des sociétés mères (- 46 M€ pour France Galop en 2015, - 59 M€ pour la SECF en 2015) nécessite des adaptations ambitieuses.

Enfin, il convient de souligner qu'en dépit de sa diminution, le montant mis à disposition des sociétés mères reste très élevé, au regard par exemple du montant actuellement reversé à la filière hippique anglaise (200 M€ en intégrant les sponsors⁴⁷).

3 - Les loteries, un monopole maîtrisé par la FDJ

Les mises de la FDJ ont continué à progresser de façon régulière et équilibrée sans modification significative de l'offre de jeu : le métier central de la FDJ demeure la loterie. La FDJ, après s'être essayée, sans succès, au poker en ligne avec LB Poker, ne propose actuellement, en concurrence, que des paris sportifs en ligne. Dès 2010, la FDJ a investi dans une plateforme technologique de paris via l'éditeur LVS. Entre 2009 et début 2015, le volume des mises « ParionsWeb » a été multiplié par trois, passant de 43 à 120 M€, sa part de marché passant de 4 % à 10 %. Malgré la croissance des mises, la concurrence est telle que depuis 2015, la part de marché de FDJ a légèrement baissé, atteignant un peu plus de 8 %. L'enjeu pour la FDJ est donc de continuer à moderniser son offre sur ce segment pour la rendre plus attractive et en adéquation avec les attentes des joueurs.

La stratégie de développement de la FDJ, définie à l'ouverture du marché des jeux en ligne, a visé à consolider et dynamiser le cœur de l'activité du groupe, à savoir la loterie et la distribution physique, dans un réseau inquiet de l'ouverture, et tirer parti de celle-ci en misant sur un modèle de paris grand public capable d'attirer, par une offre contrôlée, de nouveaux parieurs en ligne et de fidéliser les parieurs du réseau. Dans un univers peu familier à la FDJ, celui de l'internet concurrentiel, du « betting » et du « gambling », la FDJ s'est donc attachée en priorité à conserver le centre de gravité d'un monopole de loterie très réglementé, tout en mettant à profit cette période de l'ouverture pour parfaire sa compréhension de ce marché nouvellement ouvert.

4 - Les paris sportifs, un marché en croissance

Globalement, le marché du pari sportif en ligne, en dépit d'un volume de mises en forte croissance (+ 31 % sur 2014), reste déficitaire en exploitation (- 11 M€). Six opérateurs sur les onze actifs sur ce segment ont un résultat négatif. Pour cinq de ces six opérateurs, le résultat est resté constamment négatif depuis 2010.

Par ailleurs, la hausse de l'activité (mises enregistrées) des paris sportifs en ligne ne s'est pas faite au détriment de celle dans le réseau physique, assurée sous droit exclusif par la FDJ, mais a au contraire accompagné une hausse d'activité en points de vente (PDV) de la

⁴⁷ Il est vrai que cette filière est aujourd'hui en difficulté du fait du déplacement des opérateurs vers le pari en ligne offshore et que d'autres sources de financement sont à l'étude (redevance de droit au pari pour les opérateurs de paris en ligne).

Française des Jeux. Entre 2010 et 2015, le montant des mises en paris sportifs enregistrées dans les points de vente de la FDJ a plus que doublé.

Tableau n° 10 : évolution de l'activité de paris sportifs en points de vente (FDJ) et en ligne

	TOTAL 2010	TOTAL 2011	TOTAL 2012	TOTAL 2013	TOTAL 2014	TOTAL 2015
<i>Mises en dur FDJ</i>	1,14 Md€	1,06 Md€	1,37 Md€	1,57 Md€	2,00 Md€	2,30 Md€
Écart N-1	-	-7%	+29%	+16%	+27%	+15%
<i>Mises en ligne</i>	0,45Md€*	0,592 Md€	0,705 Md€	0,85 Md€	1,11 Md€	1,44 Md€
Écart N-1	-	-	+19%	+20%	+31%	+30%

* Ce chiffre ne couvre que la période allant de juin à décembre 2010 et non tout l'exercice 2010, comme c'est le cas pour les paris sportifs en dur.

Source : FDJ, ARJEL

La FDJ estime cependant que la dynamique des deux marchés de paris sportifs est actuellement très nettement à l'avantage du marché en ligne et ce, durablement depuis deux ans⁴⁸. Elle explique cette évolution notamment par l'évolution des usages des joueurs vers le numérique et par les différences d'encadrement entre canaux de distribution. La FDJ évoque aussi une offre limitée à 20 sports et 20 formules de jeux en dur contre plus de 40 sports et plusieurs centaines de formules de jeux en ligne; la possibilité de parier en live betting en ligne; et surtout un écart de 10 points entre le taux de retour aux joueurs maximum en ligne (85 %) et en PDV (75 %) dans un marché essentiellement régi par les cotes des paris. Elle en appelle à une vigilance y compris du point de vue réglementaire face à ces écarts.

Enfin, les opérateurs d'événements sportifs et les porteurs de projets d'investissements dans des équipements sportifs n'ont pas eu à pâtrir, bien au contraire de l'évolution depuis 2010. Entre le droit au pari et les contributions de la FDJ pour le financement des stades de l'Euro 2016, le monde du sport a été largement bénéficiaire du monde des jeux.

5 - Une capacité d'adaptation contrastée des opérateurs sous droits exclusifs

Le développement équilibré et équitable des différents types de jeux se heurte à une réalité contrastée, notamment en ce qui concerne les opérateurs titulaires de droits exclusifs. Alors que la FDJ affiche une situation économique positive, celle du PMU est plus fragile, en dépit des allègements fiscaux consentis par l'État.

⁴⁸ En 2015, la croissance du marché en ligne a été deux fois supérieure à celle observée en PDV (+ 30 % vs + 15 %). Cet écart s'est amplifié au premier semestre 2016 : + 60 % de mises en ligne vs + 24 % en PDV (soit 2,5 fois moins). (source FDJ)

Comme indiqué plus haut, cette situation ne résulte pas de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne par la loi du 12 mai 2010 : entre 2010 et 2012, les paris hippiques « en dur » ont continué à croître.

En ce qui concerne la diminution des enjeux hippiques « en dur », l'une des explications fréquemment avancées par l'Institution des courses est la concurrence des paris sportifs en dur, proposés par la FDJ, et la « concurrence déloyale » qu'exercerait cette dernière.

En réalité, la concurrence des paris sportifs ne constitue qu'un élément parmi d'autres susceptibles d'expliquer la diminution des paris hippiques en dur.

D'après les analyses faites par le PMU sur l'exercice 2015, plusieurs facteurs expliquent cette diminution des enjeux, notamment : la dégradation de l'attractivité des courses hippiques, la concurrence des paris sportifs notamment chez les jeunes, la dégradation de l'environnement économique, la diminution du nombre de chevaux partants au galop (avec un impact de 34 M€ en 2015, soit 20 % de la baisse des enjeux), l'impact persistant de la baisse du TRJ de 2014, l'absence de lancement de nouvelles offres en 2015, le niveau de tirelire défavorable.

De leur côté, les ministères de tutelle mentionnent trois facteurs à l'origine de la diminution des paris hippiques en dur :

- la moindre popularité des courses hippiques au sein de la population française, qui entraîne une difficulté à renouveler la population des parieurs. Ainsi, la généralisation d'internet et la diversification des supports de jeux ne sont pas favorables aux paris hippiques, dont la relative complexité peut être déroutante pour le néophyte. En outre, l'émergence de nouvelles formes de jeux (e-sport, compétitions virtuelles, paris financiers, etc.) devrait encore modifier la configuration du marché des jeux ;
- le choix stratégique fait en 2010 par le PMU, au moment de l'ouverture à la concurrence, d'investir davantage sur son offre en ligne que dans son réseau physique, cette stratégie ayant pu contribuer au délaissement progressif du réseau ;
- l'accentuation de la concurrence dans le secteur des jeux d'argent et de hasard : il se pourrait ainsi qu'une partie des parieurs se soit progressivement détournée de l'offre de paris hippiques au profit de nouvelles offres de jeux, notamment les paris sportifs à cote fixe.

L'ARJEL précise qu'outre ces facteurs, il faudrait ajouter le faible intérêt d'un certain nombre de courses proposées et la faiblesse des gains des parieurs⁴⁹.

Par ailleurs, les « avantages comparatifs » des deux opérateurs méritent d'être analysés globalement :

- si la FDJ n'a pas concurrencé le PMU sur les paris hippiques en ligne, le PMU a développé une offre de paris sportifs en ligne ;

⁴⁹ Alors que dans les paris à cote fixe, les parieurs savent quel sera leur gain en cas de paris gagnants, les parieurs hippiques découvrent leurs gains a posteriori et manifestent souvent leur incompréhension et leur mécontentement.

- le statut de GIE du PMU le constraint dans sa gouvernance et son processus de décision et l'empêche d'emprunter pour financer ses investissements, mais lui permet, pour le moment, de n'être pas assujetti à l'impôt sur les sociétés dans la mesure où il bénéficie de la transparence fiscale⁵⁰. Dans sa réponse à la Cour, le PMU a indiqué être prêt à étudier avec l'État un changement de statut qui entraînerait son assujettissement à l'IS mais qui lui donnerait des possibilités et des marges d'actions supplémentaires, notamment à l'international ;
- si le PMU finance la filière hippique, la FDJ finance le CNDS et contribue plus largement à la politique du sport ;
- si la rémunération de ses points de vente par le PMU est inférieure à celle de la FDJ (2 % en moyenne contre 5,2 %), cela correspond à des choix des opérateurs, et non à des contraintes réglementaires ;
- jusqu'en 2016, seuls les points de vente du PMU devaient faire l'objet d'un avis favorable préalable du ministre de l'intérieur. Un projet de décret est en cours de préparation pour mettre en place un dispositif d'agrément similaire pour les points de vente PMU et les points de vente FDJ proposant des paris sportifs, considérés comme les plus exposés aux risques de fraude et de blanchiment ;
- les plafonds de paiement en espèces diffèrent (cf. *infra*) : pour les mises, 1000 € à la FDJ et pas de plafond au PMU ; pour les gains, 300 € à la FDJ pour les paris et les jeux de tirage et 200 € pour les jeux de grattage, 3000 € pour le PMU ;
- si les budgets de publicité varient fortement entre PMU et FDJ, cela correspond à des choix des opérateurs, même s'il est vrai qu'un plafonnement de ces dépenses trouverait probablement sens au regard de l'objectif de lutte contre le jeu excessif.

Au total, l'analyse du développement équilibré des deux opérateurs nécessite une vision d'ensemble de ces facteurs, qui serait mieux assurée dans le cadre d'une régulation unifiée des jeux d'argent et de hasard (cf. chapitre III).

C - Un contexte fortement évolutif

1 - Les évolutions technologiques

a) *Le défi du numérique*

La créativité en matière de jeux se donne libre cours notamment par le canal numérique. Les pouvoirs publics ont tenté de réagir en élargissant en 2014 la notion de jeu soumis à régulation aux jeux d'argent sans que la notion de hasard soit désormais requise.

⁵⁰ Pour autant, l'absence de tout but lucratif des sociétés de courses fait aujourd'hui débat et pourrait à terme compromettre l'avantage fiscal dont bénéficie le PMU. Dans un arrêt de janvier 2016, la CAA de Marseille a considéré que la société hippique de Marseille était soumise à la taxe professionnelle en ce qui concerne son activité d'organisation des courses servant de support aux paris.

L'émergence de nouvelles formes et de nouveaux supports de jeux d'argent emporte toutefois des évolutions qui pourraient à terme modifier l'équilibre du secteur, notamment :

- les évolutions en matière de téléphonie mobile et d'accès à l'internet conduisent à atténuer de plus en plus la frontière entre prise de paris en dur dans les points de vente et les casinos, par téléphone/SMS, et ceux en ligne⁵¹ ;
- le développement des jeux vidéo, techniquement de plus en plus performants, leur attirent considérable auprès de publics tant majeurs que mineurs, ainsi qu'une pratique en ligne permettant l'action simultanée de plusieurs joueurs sur une plateforme numérique ont fait naître de nouveaux supports de jeux d'argent avec la création des compétitions dites « e-sportives » faisant appel de manière plus ou moins significative à leur adresse et leur intelligence.

C'est peut-être à ce niveau qu'il pourrait être fait appel à la notion d'équité visée par la loi. Les débats sur le projet de loi pour une République numérique⁵² ont montré la volonté des pouvoirs publics d'accompagner positivement ces nouvelles activités potentiellement créatrices d'emplois. De nouveaux métiers émergent, des jeunes créateurs d'entreprise s'engagent ; mais le secteur est dominé par des grands opérateurs internationaux de l'internet, de la communication et des médias, parmi lesquels cependant quelques champions nationaux.

b) Un marché convergent

Pour la première fois, par une décision du 18 juillet 2016, l'Autorité de la concurrence a défini un marché incluant les canaux de distribution en ligne et en magasins. Cette orientation ne concerne pas directement le monde des jeux : elle a été prise à l'occasion de l'autorisation de l'acquisition de la société Darty par le groupe Fnac.

L'Autorité fait évoluer son appréciation des marchés et considère que la pression concurrentielle de la vente en ligne est devenue suffisamment importante pour être intégrée dans le marché pertinent, qu'elle émane de « pure players » ou bien des sites internet des enseignes de distribution classiques qui prolongent leurs ventes physiques en magasins.

Cette position nouvelle de l'autorité prend acte de l'existence d'opérateurs d'un nouveau type exerçant une pression concurrentielle telle qu'ils empêchent toute hausse de prix. Ils captent des parts de marché croissantes. Ils imposent le rythme de l'innovation. Ils jouent la carte de l'optimisation fiscale et font de la mondialisation un allié face à des concurrents souvent nationaux.

L'uberisation de l'économie, qui a tendance à s'étendre à toutes sortes d'activités, touche aussi le monde des jeux dont la segmentation s'estompe.

⁵¹ L'application ParionsSport de la FDJ offre la possibilité de préparer ses paris sur smartphones, ne différant ainsi de l'application ParionsWeb de la même FDJ que par le paiement et l'enregistrement des paris, auprès d'un détaillant via un QR code dans le premier cas, en ligne dans le second. Il est à noter que 8,5 % des ventes de paris sportifs « en dur » l'ont été via l'application ParionsSport en fin d'année 2015. Parallèlement, en 2015, 21 % des paris enregistrés sur ParionsWeb l'ont été depuis un smartphone ou une tablette numérique.

⁵² Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

c) Un avenir dans l'innovation

Le but d'une régulation est d'assurer la stabilité d'un système, c'est-à-dire sa capacité à s'adapter en fonction des variations de température et de pression, en l'occurrence des mutations technologiques et économiques au regard desquelles l'ouverture à la concurrence de trois segments de jeux en ligne est un modeste facteur de déstabilisation.

La règlementation des jeux s'est construite en silos, en fonction des intérêts des filières économiques soutenues par les ministères qui en avaient la tutelle (cf chapitre III). Or le secteur des jeux constitue lui-même une filière économique dont les intérêts ne peuvent plus être confondus avec ceux des filières historiques.

Le secteur des jeux est marqué par un vagabondage des joueurs, en recherche permanente de la nouveauté, par une substituabilité entre les différentes formes de jeux et avec des activités ludiques qui, ne rentrant pas spontanément dans le champ de la régulation des jeux d'argent et de hasard, sollicitent les mêmes budgets temps et argent des joueurs.

Les opérateurs, au premier rang desquels la FDJ, ont intégré ces données. Le plan stratégique de la FDJ pour 2020 table sur le digital et l'innovation, tout en restant fidèle à son modèle extensif nécessitant qu'il élargisse son bassin de joueurs.

Face à ces mutations, l'État qui a su définir des objectifs communs à une régulation des jeux, devra, à l'avenir, savoir dépasser une approche cloisonnée héritée du passé pour garantir l'ordre public et l'ordre social, sans fragiliser des espérances de recettes liées à la bonne santé économique du secteur.

2 - La pression du cadre communautaire⁵³

La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne⁵⁴ a permis à la France d'échapper à toute remise en cause ultérieure de son dispositif national, que ce soit par la Commission européenne ou par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁵⁵. Toutefois, l'attention renouvelée que la Commission européenne et la CJUE portent au secteur fait que la pérennité du modèle français ne saurait être considérée comme définitivement acquise.

a) Une compétence reconnue aux États membres par l'Union européenne

S'il n'existe aucune règle de droit dérivé portant spécifiquement sur les jeux d'argent et de hasard, l'activité de ce secteur est néanmoins reconnue comme un service au sens de l'article 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) depuis l'arrêt CJCE Schindler du 24 mars 1994. Dans cet arrêt, la CJCE a toutefois admis une application souple au titre des particularités du secteur des jeux d'argent et de hasard ; ce traitement

⁵³ Voir annexe n° 9. Les enjeux européens.

⁵⁴ La procédure d'infraction engagée en octobre 2006 par la Commission européenne qui visait les paris sportifs en ligne en France, a été clôturée en novembre 2010.

⁵⁵ Antérieurement à 2010 Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

particulier a ensuite été assorti de plusieurs conditions cumulatives. Ainsi, les jeux d'argent et de hasard sont régulés de façon particulière dans chaque État membre.

Depuis le début des années 2000, l'importance des jeux d'argent et de hasard en ligne n'a cessé de croître. Internet ne se limitant pas aux frontières d'un État membre, les moyens de contourner les régulations nationales se sont multipliés, offrant de nouvelles perspectives à la fraude et au blanchiment d'argent et posant de nouveaux enjeux en matière de protection du consommateur.

La CJCE a pris acte de ces évolutions, dans le cadre de son contrôle de proportionnalité des législations nationales, notamment dans l'arrêt Gambelli du 6 novembre 2003 (cf. annexe n° 9). À la suite de cet arrêt, onze États membres de l'Union européenne, dont la France, se sont vu adresser un avis motivé ou une mise en demeure de la Commission européenne.

Si elles ne conduisent pas à la disparition des modèles nationaux et de la marge d'appréciation des États, ces évolutions les contraignent à faire évoluer leur régulation. La France en a ainsi tiré les conclusions avec l'adoption de la loi du 12 mai 2010.

b) La pression maintenue de la Commission européenne

La Commission européenne a annoncé puis développé un plan d'action en matière de jeux d'argent et de hasard, avec une attention particulière pour les jeux en ligne. Dans sa communication intitulée « Vers un cadre européen global sur les jeux de hasard en ligne », adoptée le 23 octobre 2012 et consécutive au Livre vert publié en 2011, la Commission avait indiqué qu'elle accélérerait « dans le cadre des procédures d'infraction et des plaintes pendantes, la réalisation de son examen des dispositions nationales et (prendrait), chaque fois que nécessaire, des mesures pour assurer le respect de la législation », avec cinq domaines prioritaires.

Dans ce cadre, la Commission a bénéficié de l'appui de la CJUE, dont les modalités de contrôle de la proportionnalité et de l'efficacité des dispositifs nationaux se sont progressivement renforcées, comme le montrent les arrêts *Engelmann* du 9 septembre 2010 ou *Ince* du 4 février 2016. La CJUE juge, dans l'arrêt *Engelmann*, disproportionné le fait de réserver l'exploitation des jeux d'argent et de hasard à des opérateurs ayant leur siège sur le territoire national. Dans l'arrêt *Ince*, la CJUE prend aussi en considération la pertinence des mesures restrictives prises par l'Allemagne, alors que l'octroi des licences n'est pas encore efficacement mis en œuvre.

c) Un champ d'action de la Commission qui tend par ailleurs à s'élargir à l'action des régulateurs

L'attention renouvelée de l'Union européenne en matière de jeux d'argent et de hasard tend à une harmonisation des régulations entre États membres, en particulier en ligne. Cette volonté d'harmonisation se traduit avant tout par l'édition de normes européennes s'appliquant désormais aux jeux d'argent et de hasard, comme dans le cadre de la quatrième directive anti-blanchiment.

De même, l'adoption sous l'égide de la Commission européenne, le 27 novembre 2015, d'un arrangement de coopération entre les autorités de régulation des États membres de l'Espace économique européen relatifs aux services de jeux d'argent en ligne, dessine l'amorce d'une régulation communautaire par la coopération et le partage des bonnes pratiques.

Enfin, la Commission européenne a investi le champ des normes techniques applicables en matière de certification des équipements de jeux de hasard. Ainsi, en 2015, elle a adressé un projet de mandat pour l'adoption d'une norme non seulement sur les équipements de jeu – notamment les logiciels – mais aussi sur les obligations des opérateurs dans le cadre de leur supervision par les autorités de régulation nationales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le produit brut des jeux (PBJ) mondial a quasiment doublé au cours des dix dernières années pour atteindre 403 Md€ en 2015, faisant des jeux d'argent et de hasard la sixième industrie de loisirs. Sur ce marché mondialisé, les champions nationaux français que sont la FDJ et le PMU occupent aujourd'hui, dans leurs spécialités respectives, une place éminente.

En France, l'ouverture – limitée – à la concurrence de trois segments des jeux en ligne (paris sportifs, paris hippiques et poker) par la loi du 12 mai 2010 a permis d'obtenir la clôture d'une procédure de sanction européenne. En mettant le dispositif national en cohérence avec les exigences communautaires, l'organisation historique du secteur sous droits exclusifs dans le réseau physique s'est ainsi trouvé préservée. La loi du 12 mai 2010, paradoxalement, a conforté les opérateurs français « historiques ».

Le développement équilibré et équitable des différents types de jeux, qui constitue l'un des quatre objectifs de la loi du 12 mai 2010, se heurte aujourd'hui à une réalité contrastée. La FDJ affiche des résultats positifs alors que la situation économique du PMU et des casinos est fragile, malgré les allègements fiscaux consentis par l'État. Pour autant, ces situations contrastées n'ont pas pour origine l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne par la loi du 12 mai 2010. En effet, la quasi-totalité des opérateurs alternatifs des jeux en ligne sont en situation déficitaire, notamment mais pas exclusivement en raison d'une réglementation imposant des contraintes techniques très fortes et d'une fiscalité lourde.

Si la fiscalité des jeux et paris a été simplifiée et allégée pour certaines catégories de jeux (paris hippiques, casinos) dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des paris en ligne, le dispositif de taxation reste encore hétérogène sans fondement documenté, et la fiscalité en moyenne plus lourde que dans les autres pays européens, notamment en ce qui concerne les paris en ligne pour lesquels le choix d'une assiette de prélèvements sur les mises, à l'instar des jeux en dur à l'exception des casinos, présente de réels inconvénients et conduit dans certains cas à pénaliser les opérateurs, par la fiscalisation des pertes.

Des aménagements visant à garantir le développement équilibré et équitable des différents types de jeux, comme y incite la loi de 2010 et le maintien d'une offre légale attractive de jeux impliquent une étude globale de la fiscalité des jeux à laquelle l'administration fiscale n'a pas procédé jusqu'à présent.

La Cour formule à cet effet la recommandation suivante :

- *effectuer une étude d'ensemble de l'impact de la fiscalité des jeux tant sur l'équilibre et la viabilité de l'offre légale de jeux d'argent que sur les comportements des joueurs, sous l'égide du comité interministériel des jeux.*

Chapitre II

Des objectifs de protection de la santé et de l'ordre public loin d'être atteints

La proportion de Français (âgés de 15 à 75 ans) ayant pratiqué des jeux d'argent et de hasard au cours des douze derniers mois a très sensiblement augmenté entre 2010 et 2014, passant de 46,4 % à 56,2 %, soit une augmentation de près de 10 points. Cette augmentation concerne tous les milieux sociaux : elle est générale et assez homogène quoique un peu plus importante parmi les femmes (+ 11 %) et les personnes les plus jeunes et les plus âgées (+ 12,4 % pour les 15-17 ans, + 11,5 % pour les 45-75 ans).

Les pratiques des joueurs ont également évolué durant ces quatre années. La fréquence de jeu s'est intensifiée. La part des joueurs qui pratique cette activité régulièrement (au moins 52 fois dans l'année) passe de 22,4 % à 31,5 % entre 2010 et 2014, soit l'essentiel de la hausse du nombre de joueurs sur la période. Les dépenses ont également été accrues : la part des joueurs dépensant dans l'année moins de 500 € décroît de 90,1 % à 80,9 % et celle de ceux qui dépensent plus de 1 500 € passe de 1,8 % à 7,2 %.

Les activités de jeux d'argent exposent en premier lieu aux risques sociaux et aux problèmes de santé, lorsque les comportements des joueurs deviennent « problématiques ». La notion de jeu problématique, qui concerne environ 2 % de la population en France soit environ 1,2 million de personnes (ainsi dans la moyenne européenne), est large : elle regroupe à la fois des pratiques à risque élevé (jeu excessif ou pathologique) et à risque modéré, conséquences d'une pratique de jeu compulsive. Le jeu problématique peut avoir des conséquences importantes pour la société, en particulier en matière de surendettement. Les conséquences économiques d'une pratique compulsive dépassent souvent les joueurs et concernent des familles entières⁵⁶.

Les activités de jeux d'argent sont en second lieu vulnérables aux atteintes à l'ordre public, comme l'établit le rapport 2016 du SIRASCO⁵⁷ dans un chapitre sur la « délinquance et criminalité dans le monde des jeux et paris ». Il fait état du développement illégal tant du jeu et des paris en ligne, que de l'utilisation de bornes Internet masquant des machines à sous

⁵⁶ Selon le rapport d'activité 2014 de l'association SOS joueurs, 78,8 % des personnes accompagnées par l'association sont endettées, pour un total déclaré de près de 27 M€. 7 % des joueurs accompagnés sont en commission de surendettement, et 14,5 % sont en situation de loyer impayé.

⁵⁷ Service d'information, de renseignement et d'analyse sur la criminalité organisée, service spécialisé de la DCPJ créé en 2009.

illégales, de « tripots clandestins » suite à la fermeture des cercles de jeu, ou de l'offre de loterie, et, enfin, de la corruption dans le sport ou dans les courses hippiques.

Ce chapitre analyse dans quelle mesure la lutte contre l'offre de jeux illégale, qui concourt à la protection de la santé et de l'ordre public, a été soutenue par la mise en œuvre de la loi du 12 mai 2010 (I), avant d'examiner le degré d'atteinte des objectifs de protection de la santé (II) et de protection de l'ordre public (III et IV).

I - Une ouverture à la concurrence qui a réduit l'offre illégale

L'article 3 de la loi du 12 mai 2010 précise que « la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation. » L'ouverture à la concurrence du marché des jeux d'argent et de hasard en ligne avait notamment pour objectif de faire basculer une offre illégale existante vers une offre légale, encadrée, régulée et fiscalisée.

L'offre illégale⁵⁸ concerne à la fois les jeux en dur (machines à sous clandestines, loteries traditionnelles à but lucratif) et les jeux en ligne (machines à sous en ligne, opérateurs non agréés par l'ARJEL).

D'après l'ARJEL, l'ouverture du marché a considérablement asséché l'offre illégale en ligne, surtout en ce qui concerne les trois secteurs régulés (paris sportifs, paris hippiques, poker).

Dans la mesure où la pénalisation des joueurs fréquentant les sites illégaux n'a pas été retenue par le législateur en 2010⁵⁹, le principal outil de lutte contre l'offre illégale reste l'attractivité d'une offre légale, répondant aux attentes des consommateurs et ne remettant en cause aucun objectif de l'État.

A - Une action soutenue de l'ARJEL qui rencontre ses limites

L'action de l'ARJEL est orientée principalement à l'encontre des sites de casinos en ligne, qu'ils offrent ou non des jeux assimilables au poker.

1 - Des procédures lourdes et coûteuses

Au sein de l'ARJEL, une équipe d'enquêteurs se consacre à la recherche des sites illégaux. Si une mise en demeure de cesser leur activité sur le territoire national n'est pas suivie d'effet, le tribunal de grande instance (TGI) de Paris, est saisi en vue d'ordonner le blocage, par les fournisseurs d'accès à l'internet (FAI), de l'accès à ces sites.

⁵⁸ Annexe n° 8. La connaissance de l'offre illégale.

⁵⁹ Toutefois, pour les paris hippiques « en dur », la pénalisation est prévue à l'article 4 de la loi du 2 juin 1891.

La capacité à agir de l'ARJEL a été contestée par les FAI. Les juges du fond ont écarté cette interprétation qui n'a toutefois pas été examinée par la Cour de cassation. L'ARJEL poursuit aujourd'hui, simultanément, l'hébergeur du site illégal et les FAI.

La mise en cause des hébergeurs se révèle inefficace. Si l'hébergeur défère, l'opérateur peut immédiatement souscrire un contrat d'hébergement auprès d'un autre prestataire, de sorte que le site illégal continue d'être accessible en France. En pratique plus d'une centaine d'hébergeurs ont été assignés devant le TGI de Paris et quatre seulement se sont présentés à l'audience pour indiquer qu'ils avaient ou étaient sur le point de déférer aux mises en demeure de l'ARJEL.

Lorsque l'hébergeur est, comme souvent, situé à l'étranger, la procédure est alourdie par les frais de traduction, d'huissiers et les difficultés diplomatiques.

2 - Des résultats significatifs

L'ARJEL effectue une surveillance attentive des sites de jeux. Elle a développé un outil lui permettant d'automatiser la procédure d'attestation d'identité des hébergeurs et de réduire ainsi cette phase de 30 à 2 minutes environ.

Tableau n° 11 : bilan de situation des sites sous surveillance, par année

<i>Situation par année</i>	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Sites répertoriés⁶⁰ par le service d'enquête</i>	619	1399	702	872	473
<i>Sites de jeux dans le champ⁶¹ d'application de la loi du 12 mai 2010</i>	336	1020	462	575	343
<i> dont nombre de sites en conformité avec la loi</i>	336	856	453	477	422
➤ <i>dès premières constatations</i>	83	539	142	444	217
➤ <i>suite à procédure diligentée par l'ARJEL (hors ordonnance)</i>	252	316	265	16	162
<i>Nombre total de mise en demeures envoyées</i>	236	766	254	277	103
<i>Nombre de sites bloqués sur ordonnance</i>	1	2	31	31	43
<i>Nombre d'ordonnances du TGI prononçant le blocage</i>	1	1	25	19	18

Source : ARJEL Rapport d'activité 2014-2015 page 31

Par ailleurs, une procédure dite de « rappel à la loi » (R.A.L.) a été instaurée début 2015. Sur 373 sites ayant fait l'objet d'un rappel à la loi, 239 se sont mis en conformité totale ou partielle, et ce, sans engager de procédure plus lourde.

⁶⁰ Les sites répertoriés comprennent à la fois les offreurs de jeux en ligne et d'autres sites d'information sur les jeux en ligne, des comparateurs, voire des modes d'accès au monde illégal.

⁶¹ Du champ de la loi i.e. offrant des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Enfin, l'efficacité des ordonnances de blocage adressées aux FAI a été renforcée par un accord avec Google (moteur de recherche préféré de 92 % de la population française) qui, à réception de ces ordonnances, déréférencera les noms de domaines qui lui sont signalés.

3 - Des limites et des possibilités de contournement

Les internautes peuvent mettre en œuvre des techniques de contournement grâce à l'utilisation de réseaux privés virtuels (VPN), faciles d'installation et très peu coûteux, voire gratuits. Ces dispositifs permettent de « tromper » la vigilance des sites qui pourtant bloquent l'accès des joueurs français, ces derniers, camouflant leur adresse IP étant alors perçus comme jouant depuis un autre pays que la France.

Aussi une seconde modalité de blocage, consistant en un contrôle du pays de résidence par l'opérateur lors des phases d'identification du joueur, est-elle pratiquée.

Il convient enfin de noter que la procédure prévue pour le blocage des flux financiers vers et en provenance des sites illégaux est en pratique impossible à mettre en œuvre, en raison de la difficulté à identifier ces flux et du peu d'intérêt des opérateurs de paiement à agir.

B - De nouvelles voies à explorer pour lutter contre l'offre illégale

1 - De nouveaux phénomènes porteurs de risques à traiter avec réactivité

Le marché des jeux connaît des évolutions très rapides. L'attractivité de l'offre dépend largement de sa capacité à se renouveler. Les modalités de la régulation doivent tenir compte de cette donnée pour éviter la migration des joueurs vers une offre illégale plus séduisante par sa nouveauté.

a) Une migration des joueurs de poker à enrayer

L'ouverture à la concurrence des jeux en ligne a très largement asséché le marché illégal sur les segments ouverts. Mais après l'engouement initial pour le poker, de nombreux joueurs sont allés rechercher hors d'un marché légal trop étroit tant en masses qu'en variantes de jeu la diversité et les enjeux qu'ils n'y trouvaient pas. C'est pourquoi l'ARJEL a proposé d'ouvrir de nouvelles variantes de poker et de permettre l'internationalisation des tables de poker dans l'espace économique européen, ce qui est autorisé en paris sportifs et hippiques.

La direction du budget a notifié à la Commission le 24 mai 2016 un décret instituant de nouvelles variantes de poker, qui pourrait donc, sauf procédure de blocage par l'un des États membres, entrer en vigueur d'ici à la fin de l'année 2016. Une notification concernant les tables européennes de poker⁶² a été également transmise à la Commission le 3 juin 2016 et ses

⁶² Notification relative à l'article du PJL Pour une République numérique concernant les tables européennes de poker (2016/258/F).

dispositions ont été insérées à l'article 95 de la loi pour une République numérique afin de permettre aux opérateurs européens de mutualiser leurs liquidités de poker.

La réponse ministérielle confirme que « l'offre de jeu de poker en ligne va être accrue à très court terme avec l'ouverture de trois nouvelles variantes et le partage européen des liquidités.» Cette extension, largement reconnue comme de nature à capter ou retenir les joueurs attirés par une offre illégale plus diversifiée et renouvelée, aura mis cinq ans à se réaliser depuis sa formulation dans le cadre de la revoyure⁶³. Entre temps certains opérateurs agréés auront renoncé : c'est le cas de BetclicEverestGroup qui abandonne son agrément poker pour le site everest.fr.

b) La délicate question des casinos en ligne

Dans la lutte contre les sites illégaux, les casinos en ligne sont une des cibles de l'ARJEL. La décision de ne pas ouvrir à la concurrence le secteur des casinos en ligne, pour des raisons de protection du consommateur, a eu pour effet de renforcer la présence d'une offre illégale importante. Le comité de la stratégie de FDJ, examinant les risques et enjeux associés à des scénarii de rupture, n'a pas manqué de relever que les investissements réalisés par les gros opérateurs mondiaux se font sur la vidéo et les casinos en ligne qui offrent des taux de retour aux joueurs de 90 à 95 %.

La réponse ministérielle à la Cour souligne les risques que ces jeux présentent en termes d'addiction sans renvoyer à des évaluations ou études en établissant la preuve alors que la direction du budget estime qu'aucune étude ne permet actuellement de prouver une quelconque augmentation de la part des joueurs en ligne sur ce segment. Cependant la FDJ, face à la concurrence de cette offre illégale, est disposée à « proposer une offre spécifique et innovante de jeux de loterie en ligne à un TRJ attractif et raisonnable⁶⁴, encadrée par des dispositifs de prévention des pratiques de jeu excessif, pour essayer de canaliser le développement de cette demande ».

Une approche plus globale des attentes des consommateurs permettrait de proposer des produits de substitution dont le caractère plus ou moins addictif pourrait être évalué de façon indépendante ainsi que le mode et les canaux de distribution.

c) Les compétitions de jeux vidéo, un nouveau support pour les parieurs?

À l'occasion de la préparation de la loi République numérique, le monde du jeu vidéo s'est mobilisé pour voir légalisées les compétitions de jeu vidéo organisées en présentiel. D'aucuns apparentent cette activité ludique à un sport, l'admission des échecs au rang de discipline sportive ayant créé le précédent. Toute compétition est susceptible d'attirer les parieurs, toujours à la recherche de la nouveauté. De fait même si la loi a interdit les paris sur ces compétitions, c'est un nouveau champ de développement de jeu illégal qui doit être mis sous surveillance.

⁶³ La loi du 12 mai 2010 avait prévu un rendez-vous dit de revoyure pour adapter le dispositif législatif et réglementaire au vu des premiers 18 mois de mise en œuvre . Voir Chapitre III.

⁶⁴ C'est-à-dire plus élevé que le niveau actuel de 70 % des TRJ de la loterie en ligne mais tout en restant nettement en-deçà des TRJ excessifs pratiqués sur le segment des jeux illégaux de casino en ligne.

2 - À la recherche de nouveaux moyens pour réduire l'accès à l'offre illégale

Outre la recherche d'une plus grande responsabilisation des opérateurs de paiement, la réduction de la consommation de jeux illégaux peut prendre plusieurs voies.

a) Des moyens juridiques à renforcer

Pour surmonter la difficulté d'atteindre les hébergeurs de sites illégaux situés à l'étranger, une modification de l'article 61 de la loi du 12 mai 2010 pourrait permettre à l'ARJEL de n'agir devant le Président du tribunal de grande instance de Paris qu'à l'encontre des seuls FAI (français). L'ARJEL adresserait des mises en demeure à l'opérateur et à l'hébergeur. Dans l'hypothèse où elles seraient restées sans effet ou que l'offre non autorisée demeurerait accessible après un changement d'hébergeur, l'action au TGI serait engagée sans qu'il soit nécessaire de mettre en demeure le nouvel hébergeur.

D'autres mesures sont envisagées par la FDJ :

- permettre à l'ARJEL d'établir une « liste noire » des opérateurs non autorisés actifs sur le marché français, à l'instar de celle prévue par la Commission des jeux de hasard belge, afin de renforcer l'information du public sur les sites illégaux ;
- permettre à l'ARJEL de prendre en compte, dans le cadre de l'octroi ou du renouvellement des agréments, le caractère légal ou illégal des activités de jeux dans les pays tiers des opérateurs, comme cela est pratiqué par certains régulateurs européens. Toutefois, la portée d'une telle disposition serait limitée dans la mesure où la très grande majorité des opérateurs illégaux en France sont légaux à Malte. La question peut se poser pour des opérateurs de Curaçao ou d'autres États exotiques mais ils ne solliciteront pas leur agrément en France ;
- prévoir une base légale pour l'échange d'informations sur les offres illégales de jeux en ligne entre l'ARJEL et ses homologues étrangères afin de prévenir des situations où des sites légaux autorisés dans d'autres pays européens développent illégalement leur activité en France ;
- préciser que l'interdiction de publicité et de promotion des offres illégales de jeux en ligne, prévue à l'article 57 de la loi du 12 mai 2010 s'applique également aux nombreux sites de référencement et comparateurs d'offres illégales de jeux en ligne qui attirent les joueurs sur les sites illégaux de casino en ligne. C'est actuellement l'interprétation de l'ARJEL, qui vient d'obtenir le blocage d'un tel site comparateur ;
- responsabiliser les prestataires techniques (activité B2B) en interdisant à ces derniers de fournir aux opérateurs non autorisés les moyens techniques nécessaires à l'offre de jeux d'argent (logiciels et plateformes de jeux). Pour cela, étendre l'homologation par l'ARJEL non seulement des logiciels mais aussi des plateformes de jeu.

b) Une régulation à rendre plus réactive

L'ARJEL n'a pas les mêmes compétences s'agissant des trois secteurs régulés dont elle a la charge. Leurs limites en matière de poker ont été décrites *supra*. En ce qui concerne les paris hippiques, la liste des courses et des événements pouvant donner lieu à paris, en ligne comme en dur, est fixée par le ministère de l'agriculture sur proposition de l'institution des

courses, sans consultation ni intervention de l'ARJEL. En matière de paris sportifs au contraire, c'est l'ARJEL qui fixe la liste des compétitions et les types de résultats pouvant faire l'objet de paris. L'offre de jeu est assez régulièrement revue et l'ARJEL peut en fixer le cadre avec une relative souplesse.

Cette différence de traitement dans l'évolution de l'offre autorisée entraîne une plus grande adaptation de l'offre pour les parieurs sportifs et une rigidité souvent incomprise par les joueurs sur le poker. Or les attentes des consommateurs, surtout sur l'internet, et encore plus dans le secteur des loisirs, évoluent très rapidement en fonction des modes, des innovations, et des évolutions technologiques. Le grand défi d'une régulation est alors d'être réactive, en s'adaptant à ces évolutions pour maintenir une offre attractive, tout en s'assurant qu'aucun objectif de l'État n'est remis en cause par ces évolutions.

II - Une prévention du jeu excessif ou pathologique et une protection des mineurs encore lacunaires

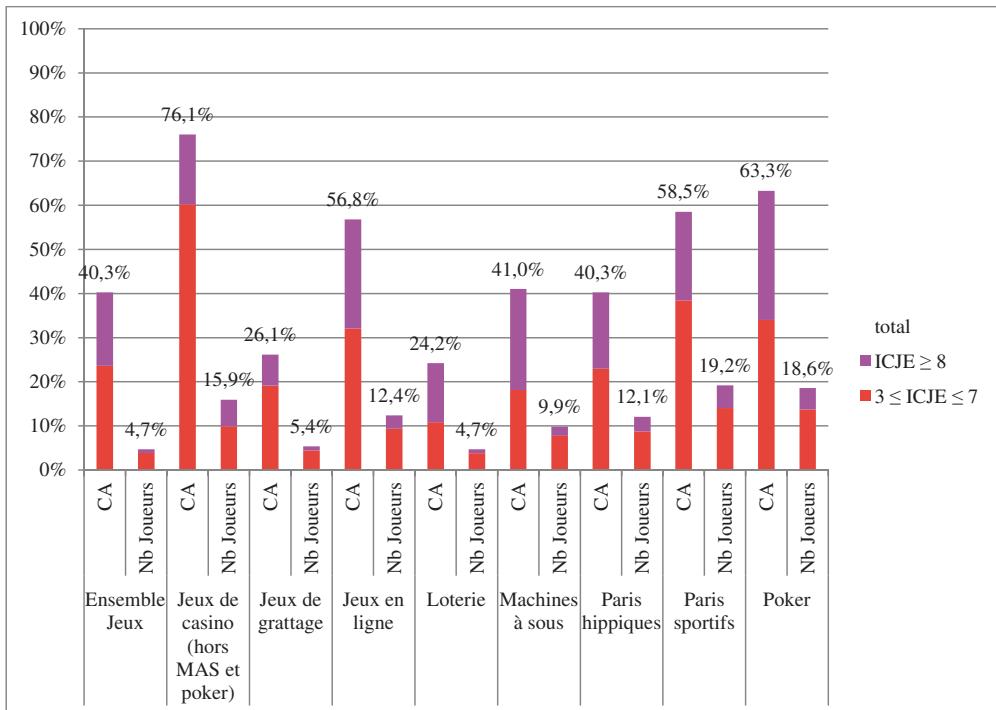
A - Un phénomène que l'on commence à évaluer⁶⁵

D'après l'enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard de 2014, réalisée par l'observatoire des jeux et l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), environ 4,7 % des joueurs présentent un profil de joueurs à risque modéré (3,9 %) ou excessif (0,8 %). Cette proportion passe à 11 % pour les publics mineurs, l'enquête ayant au demeurant relevé que 32,9 % des mineurs auraient joué au cours de l'année écoulée (cf. *infra*).

La proportion de joueurs à risque modéré ou excessif est plus élevée pour les paris sportifs (19,2 %), le poker « en dur » (18,6 %) et les autres jeux de table (15,9 %).

⁶⁵ La notion de risque est évaluée à partir de l'indice canadien de jeu excessif (cf. annexe n° 5).

Graphique n° 8 : part de joueurs problématiques et part du chiffre d'affaires attribuables aux joueurs problématiques par type de jeu, en France, en 2014



Note 1 : l'ICJE est l'indice canadien de jeu excessif.

Note 2 : contrairement à ce qu'affirme le PMU dans sa réponse, ces données concernent l'ensemble des joueurs interrogés (joueurs jouant à plusieurs types de jeu + joueurs « exclusifs ») et non les seuls joueurs « exclusifs »

Source : Enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard ODJ/INPES 2014, calculs ODJ

La loi du 12 mai 2010 comprend plusieurs dispositions destinées à prévenir le jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs. Certaines concernent l'ensemble des opérateurs de jeux et paris (notamment celles relatives à l'encadrement de la publicité) tandis que d'autres ne s'appliquent qu'aux seuls opérateurs de paris en ligne.

L'encadrement de la publicité : une réglementation applicable aux jeux en dur et en ligne

La loi de 2010, en son article 7, a émis des prescriptions en matière de communication commerciale qui s'appliquent tant aux jeux en dur qu'en ligne.

Son article 8 prévoit qu'« un rapport du Conseil supérieur de l'audiovisuel, élaboré en concertation avec les organismes d'autorégulation mis en place dans le secteur de la publicité, évalue les conséquences de la publicité en faveur des jeux d'argent et de hasard. Il est remis au Parlement dans un délai de dix-huit mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi (...) ».

Le CSA est intervenu à de nombreuses reprises après avoir constaté divers manquements lors de la diffusion de publicités et de parrainages en faveur de ces opérateurs.

L'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP), a adopté en juin 2009, une recommandation déontologique. Une convention de partenariat a été signée avec l'ARJEL le 23 mai 2013.

Le troisième bilan (2013-2014) n'a conduit à relever que 9 manquements à la règle, soit 0,4 % des messages.

Aucune plainte portée devant le jury de déontologie publicitaire, instance associée à l'ARPP, ne visait la communication publicitaire des jeux d'argent.

B - Une prévention du jeu excessif ou pathologique diversement prise en compte par les opérateurs

Inscrite en France dans les textes, les institutions et les pratiques avant même qu'elle ne le soit dans la loi de 2010, la notion de jeu responsable a fait l'objet, au niveau européen, d'une recommandation 2014/478 de la Commission du 14 juillet 2014 qui définit des principes relatifs à la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et à la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs.

La question du lien entre TRJ et addiction

Le taux de retour aux joueurs (TRJ) ou taux de retour aux parieurs (TRP) est la proportion des mises que les opérateurs restituent aux joueurs, sous forme de gains.

La réglementation peut déterminer des proportions minimales ou maximales pour le TRJ, dans la mesure où son niveau peut avoir un effet sur l'addictologie ou la propension d'un jeu à être fraudé mais aussi sur la régulation économique de l'activité.

Concernant les jeux en ligne :

- les paris hippiques et les paris sportifs en ligne: le décret du 4 juin 2010 fixe un plafond de TRJ à 85 %. Depuis 2015, le respect de ce plafond s'apprécie sur l'année civile et non plus sur une période de deux trimestres complets et consécutifs. Le contrôle en est confié à l'ARJEL ;

- les jeux de cercle en ligne : le TRJ n'est pas plafonné.

Concernant les jeux en dur :

- les jeux sous droits exclusifs de la FDJ : pour les jeux de loterie, le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 modifié dispose que la part affectée aux gagnants doit être comprise entre 45 et 75 % (elle doit être inférieure à 70 % en moyenne pour les jeux de grattage) ; pour les paris sportifs (paris à cote et Lotofoot), l'application de l'arrêté du 9 mars 2006 du ministre du budget modifié plafonne le TRJ en moyenne pour l'ensemble des jeux de la gamme à 75 %.

- les jeux de casino: le TRJ n'est fixé que pour les machines à sous, l'article R. 321-17 du code de la sécurité intérieure prévoyant qu'il ne saurait être inférieur à 85 % des enjeux. La fixation d'un plancher, qui limite les gains du casino, peut paraître incohérente au titre de la lutte contre l'addiction.

- le PMU: aux termes de l'article 18 de l'arrêté du 13 septembre 1985 précité, le TRJ est encadré entre 60 % et 90 %. Sa détermination varie selon un calcul de l'opérateur pour chaque pari en fonction de la masse des enjeux à partager.

Le TRJ, un outil parmi d'autres de la régulation

Sur la base des constats établis lors de son enquête nationale 2012 (« Taux de retour au joueur, addiction et blanchiment », mai 2012), l'observatoire des jeux (ODJ) considère qu'une augmentation du TRJ conduirait à une progression significative de la demande de jeu et pourrait induire une augmentation du nombre de joueurs problématiques, du moins pour certaines formes de jeu, et pourrait accroître le risque d'utilisation du jeu comme moyen de blanchiment.

Cette étude a ainsi permis de faire émerger le lien existant entre TRJ élevé et addiction, tout en relevant que la contribution du TRJ à l'émergence d'une pratique de jeu à risque reste relative et indissociable de la prise en compte d'autres facteurs liés aux caractéristiques du jeu ou à l'offre de jeu : fréquences des séquence de jeu, fréquence des gains, « presque gains », etc.

Le caractère partiel de ce lien ne doit pas conduire à faire du TRJ l'indicateur principal du risque d'addiction. C'est un outil parmi d'autres de la régulation. La fixation de planchers ou de plafonds est la pratique administrative en vigueur. Il n'est pas prouvé qu'elle soit à l'origine de la difficile émergence des opérateurs alternatifs sur les segments ouverts à la concurrence.

Le TRJ et la rémunération de la FDJ

La DB a demandé en novembre 2015 un arbitrage tendant à « lier » la rémunération de la FDJ aux TRJ des jeux, faisant l'hypothèse que plus le TRJ serait élevé, moins la commission de l'opérateur serait importante, et plus le prélèvement de l'État pourrait l'être. La FDJ considère que cette augmentation du prélèvement de l'État n'est pas automatique⁶⁶. Cette proposition est supposée inciter la FDJ à développer un « mix produit » plus favorable à des produits à TRJ moins fort, en principe moins addictifs. Mais à trop lier les intérêts budgétaires de l'État à la maîtrise des risques, le dispositif peut pousser le consommateur vers des pratiques plus dangereuses

⁶⁶L'assiette du prélèvement constituée du solde des mises après déduction des différentes parts affectées aux joueurs (TRJ), à l'organisateur (commission) et au paiement de divers autres prélèvements publics et contributions sociales, tous éléments qui peuvent évoluer, de sorte qu'une baisse de la commission n'emporte pas automatiquement une augmentation de la masse imposable.

1 - Une prévention du jeu problématique limitée par les faiblesses du fichier des interdits de jeu

a) Un système d'interrogation des interdits de jeu sécurisé mais affaibli par la vétusté du fichier et la durée du processus

La gestion du fichier est assurée par le bureau des établissements de jeux du ministère de l'Intérieur, rattaché à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) qui est responsable de la tenue du fichier des exclus de jeux et compétente pour prononcer une restriction de liberté individuelle, soit sur le fondement de la demande volontaire d'une personne, soit sur la base d'une mesure de police administrative prise au regard des troubles à l'ordre public causés par une personne dans un établissement de jeu. Le service central des courses et jeux (SCCJ) reçoit les personnes désireuses de se faire interdire de jeu, lesquelles ont d'abord dû se rendre dans un commissariat, dans le but d'éviter toute manœuvre frauduleuse et de s'assurer de la volonté réelle et sérieuse des personnes concernées. Le face à face pourrait être réalisé comme en matière de titres sécurisés pour décharger un service de police d'une tâche administrative. Faute pour le bureau de disposer d'une application dédiée, mise à jour mensuellement, il est établi manuellement sur Excel. Une modernisation de ce fichier vétuste, affecté par la durée du processus d'inscription et de son actualisation, apparaît ainsi indispensable.

Outre l'ARJEL, les établissements de jeux en réseaux sont, chaque mois, destinataires de ce fichier qui recense les exclusions et levées d'exclusion de jouer à compter de leur date de validité. L'ARJEL exploite ce fichier et joue le rôle d'intermédiaire technique entre les opérateurs de jeu en ligne agréés et le ministère de l'Intérieur, en mettant à disposition une plate-forme de vérification en ligne sécurisée, permettant à un opérateur de vérifier si un joueur est ou non inscrit sur le fichier des interdits de jeu. L'interrogation s'effectue sur la base d'une empreinte joueur irréversible, ce qui permet de protéger l'identité des personnes inscrites sur le fichier des interdits.

b) Une augmentation des consultations par les opérateurs

Pour les jeux et paris en ligne, les consultations doivent être effectuées à chaque demande d'ouverture de compte et à minima une fois par période de 8 jours. En cas de réponse positive, l'ouverture ou l'utilisation du compte joueur correspondant est bloquée.

Si l'on ne prend en compte que les interrogations uniques (suppression des interrogations multiples portant sur les mêmes personnes), le nombre de consultations s'établit mensuellement à 7,6 millions en 2014 contre 3,15 millions en 2012.

Entre 5 et 7 % des personnes interdites de jeu tentent d'ouvrir un ou plusieurs comptes joueurs chaque mois.

c) Une réforme souhaitable

Le protocole d'interrogation du fichier des interdits de jeu est un mécanisme de type « liste noire », dont les identifiants présentent des fragilités et dont la mise à jour, mensuelle, entraîne un risque de prise en compte tardive des nouveaux interdits

Des améliorations peuvent être apportées à deux niveaux :

- celui de la gestion du fichier assurée par le ministère de l'intérieur : par la mise en place de dispositifs d'acquisition d'identité afin de normaliser l'exploitation du fichier et éviter les erreurs de saisie ; par l'actualisation en temps réel du fichier actuellement effectuée mensuellement ; par la mise à disposition du fichier sur une base inférieure au mois ; ainsi que par la mise en place d'un dispositif de pré-inscription en ligne ;
- celui de l'utilisation du fichier par l'ARJEL, les opérateurs agréés, les monopoles en dur et en ligne : par l'extension de l'usage du fichier, notamment aux points de vente en dur afin de mieux assurer la protection des joueurs problématiques, par la consultation du fichier sur la base de l'ouverture de session pour le jeu en ligne ; par la mise en place d'un système d'interrogation et non de consultation pour l'ensemble des acteurs concernés ; ainsi que par la mise en place, au niveau des opérateurs et monopoles en ligne, de dispositifs automatisés d'acquisition et de vérification d'identité.

Le ministère de l'intérieur a annoncé que des travaux de modernisation du fichier avaient repris en février 2016 ; ces modernisations sont indispensables à court terme, à défaut d'une réforme plus profonde, car le fichier des interdits de jeu constitue la pierre angulaire de la lutte contre le jeu excessif.

Selon la réponse ministérielle, « la modernisation des procédures du fichier des interdits de jeux est indispensable..., ces évolutions étant prévues dans le programme de travail des services informatiques du ministère de l'intérieur » ; la Cour note cependant que cette inscription au programme existe depuis plusieurs années sans qu'aucune réalisation n'ait suivi.

2 - Les casinos en dur et les jeux en ligne : un contrôle facilité par la levée de l'anonymat

a) Les casinos :des résultats peu performants

S'agissant des exploitants de casinos, ce n'est que depuis la loi de 2010 qu'un objectif de lutte contre le jeu excessif et pathologique leur a été légalement assigné. Depuis lors, les exploitants de jeux sont responsables de la détection des addictions, ainsi que de l'orientation vers les structures d'aides aux joueurs excessifs, si l'addiction est avérée. Le respect de cet objectif est vérifié par les contrôles effectués par le SCCJ.

Au-delà du fichier des exclus de jeux et de la bonne application de sa mise en œuvre malgré ses faiblesses, les casinos définissent une liste de personnes à ne pas recevoir (ANPR), en raison des troubles qu'elles ont pu causer ainsi que les noms de celles qui ont demandé, à titre volontaire, à y être inscrits. C'est une possibilité que leur offre la réglementation et qui est très généralement utilisée par les exploitants.

Outre ces obligations, l'un des syndicats de la profession impose des règles à respecter pour ses adhérents. Il a adopté une charte qui rappelle qu'il convient de « protéger les joueurs d'eux-mêmes » et traite de la formation des personnels. Le non-respect de cette charte par un adhérent est susceptible de sanctions de la part du syndicat.

À l'occasion de ses audits, le SCCJ vérifie systématiquement au sein des casinos la bonne formation des personnels en matière de détection de l'abus de jeu et il s'assure de l'affichage nécessaire à l'information des joueurs en la matière. Lors des réunions de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos (CCJCC), le SCCJ mentionne dans ses avis le degré d'implication des casinos dans leur politique de prévention de l'abus de jeux.

Pour autant, ces dispositions ne suffisent pas à lutter efficacement contre le jeu excessif. Comme le montre le graphique n° 9, les casinos sont parmi les opérateurs les plus concernés par le jeu excessif.

b) Le jeu en ligne : un champ limité

La loi de 2010 (articles 26 à 30) et ses décrets d'application précisent les obligations incombant aux opérateurs de paris en ligne en matière de prévention du jeu excessif. En particulier, ils sont tenus de faire obstacle à la participation aux activités de jeu ou de paris des interdits de jeux, notamment par consultation hebdomadaire du fichier des interdits de jeu ; ils doivent prévenir les comportements de jeu excessif ou pathologique par la mise en place de mécanismes d'auto-exclusion et de modération et de dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises ; ils doivent informer les joueurs des risques liés au jeu excessif ou pathologique par le biais de messages de mises en garde. Ils s'abstiennent d'adresser toute communication commerciale aux titulaires d'un compte joueur bénéficiant d'une mesure d'auto-exclusion sur son site ainsi qu'aux personnes inscrites au fichier des interdits de jeu et ils ont l'interdiction de consentir des prêts aux joueurs.

Outre les faiblesses ci-dessus évoquées du fichier des interdits, l'action de l'ARJEL est limitée par le fait que les dispositifs de lutte contre l'addiction sont détaillés dans des textes législatifs et règlementaires peu faciles à modifier et qui ne lui permettent pas de s'opposer à des variantes de jeux en raison de leur caractère potentiellement addictif. Certains de ces dispositifs gagneraient à être améliorés au rythme des avancées de la recherche et de la technologie.

D'autre part, l'hétérogénéité des dispositifs de prévention selon les canaux de distribution amoindrit l'efficacité de ceux applicables aux jeux en ligne, dans la mesure où, selon l'Observatoire des Jeux, 75 % des joueurs jouent à la fois en ligne et dans les réseaux physiques. Ainsi, rien n'empêche les interdits de jeu d'effectuer des paris sportifs et hippiques dans les points de vente de la Française des Jeux et du PMU.

3 - Les insuffisances du secteur des jeux sous droits exclusifs

a) Des bases législatives communes plusieurs fois modifiées depuis 2010

Les opérateurs titulaires de droits exclusifs, FDJ et PMU, se doivent de respecter les objectifs de la politique de l'État définis à l'article 3 de la loi de 2010. L'article 66 de la loi prévoyait que les modalités en seraient déterminées dans une convention pluriannuelle à passer entre l'État et chacun de ces opérateurs. Cet article a été abrogé par l'article 88 de la loi

de finances rectificative pour 2012⁶⁷. La loi dite Hamon relative à la consommation⁶⁸, en 2014, a défini en son article 157 des obligations précises pour la seule activité en ligne sous droit exclusif de la FDJ (loterie) :

- faire obstacle à l'accès des interdits de jeux, pour l'activité de loterie en ligne, avec possibilité d'interrogation du fichier des interdits de jeu tenus par les services du ministère de l'intérieur ; clôture des comptes joueurs concernés ;
- mettre en place des mécanismes d'auto-exclusion et de modération et des dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises ; communication en permanence à tout joueur fréquentant son site du solde instantané de son compte ; information des joueurs sur les risques liés au jeu excessif ou pathologique, par le biais d'un message de mise en garde, ainsi que des procédures d'inscription sur les fichiers des interdits ;
- limitation de la communication commerciale vers les catégories de joueurs sensibles identifiés.

b) La COJEX, pivot de la régulation du jeu responsable

La commission des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX), dont les attributions sont définies dans le décret du 9 mars 2011, conseille les ministres compétents en matière d'encadrement des jeux sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU.

Si l'instance est commune aux deux opérateurs historiques titulaires de droits exclusifs, le texte prévoit le traitement séparé des politiques d'encadrement des jeux de loterie et de pronostics sportifs, d'une part, et des paris hippiques d'autre part.

Les jeux et paris exploités sous droits exclusifs par FDJ sont soumis à un régime d'autorisation préalable de la part du ministre chargé du budget, mis en œuvre à travers l'approbation de son programme annuel des jeux et des conditions d'autorisation des jeux ou familles de jeux édictées par les dispositions de l'arrêté du 30 avril 2012 précité. La FDJ a mis en place à cette époque une matrice de prévention des risques. Au moyen de cet outil, chaque nouveau jeu envisagé est soumis à des tests et critères d'identification des risques afin d'en apprécier le caractère addictif auprès des publics vulnérables. Les résultats et conclusions des tests de la matrice jeu responsable sont transmis au ministre chargé du budget dans le cadre de la procédure d'approbation des jeux.

La FDJ et le PMU soumettent à l'approbation du ministre chargé du budget leur plan d'actions jeu responsable pour leurs activités sous droits exclusifs. Ces plans présentent les actions d'information et de prévention à destination du public et des joueurs ainsi que les actions de formation des points de vente pour répondre aux objectifs de jeu responsable.

La direction du budget peut solliciter l'avis de la COJEX dans le cadre de réunions spécifiques. Ces discussions et échanges peuvent conduire à des modifications substantielles des jeux projetés.

⁶⁷ Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁶⁸ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Remplacement du jeu « Rapido » par « Amigo »

« Rapido » était un jeu dit de loterie rapide avec deux tirages toutes les 5 minutes, autorisé en 1999 afin notamment de lutter contre les machines à sous clandestines. Ce jeu avait pour caractéristique d'offrir au joueur un rythme de jeu soutenu même s'il restait moindre que celui des machines à sous.

Des effets addictifs ont été mis en évidence pour un certain nombre de joueurs. Aussi une démarche de remplacement du jeu a été demandée à la FDJ par le ministre chargé du budget.

Le comité du jeu responsable (COJER), puis la COJEX qui l'a remplacé, en ont été saisis et ont formulé, lors des examens des propositions de la FDJ entre 2009 et 2012, des remarques précises et quelques réserves.

Le nouveau jeu appelé « Amigo » a été accompagné de la mise en place de modérateurs de jeu renforcés comme l'interdiction de la publicité en dehors des points de vente et la diffusion de messages de prévention qui ont permis d'enrayer ces risques tout en conduisant à une baisse notable du chiffre d'affaires.

La COJEX avait souhaité qu'un suivi d' « Amigo » soit assuré et qu'il lui en soit rendu compte, ce qui a été fait lors de sa séance du 28 mai 2015 : commercialisé dans le même réseau, Amigo retrouve en grande partie la même clientèle que Rapido. Dans un climat de montée de l'addiction au jeu d'argent en France, l'offre actuelle Amigo ne crée pas d'addiction, grâce aux modérateurs intégrés au jeu, mais ne la diminue pas pour autant. Les experts *Jeu responsable* constatent ainsi que la FDJ est arrivée avec Amigo à la limite de sa politique *Jeu Responsable* et de sa responsabilité vis-à-vis des joueurs pathologiques

Le rôle de l'opérateur, également mis en exergue par l'étude INPES 2015, est désormais de ne pas faire basculer les joueurs récréatifs Amigo vers un comportement excessif voire pathologique. Dans ce contexte, FDJ doit s'efforcer de limiter les impacts du jeu sur son environnement, en renforçant certains modérateurs et en réduisant l'animation du jeu.

Les opérateurs ne connaissent pas l'avis de la commission qui ne leur est pas communiqué; ils n'en connaissent la teneur que par les références qui y sont faites par les ministres⁶⁹ dans la lettre qu'ils leur adressent.

Les délais entre l'avis de la COJEX et la lettre ministérielle constituaient un réel handicap pour les opérateurs. Le CGEFI l'avait relevé dans son rapport portant sur 2014-2015 et émis la recommandation d'adapter les procédures de validation du programme des jeux et actions commerciales de la FDJ ainsi que du programme de prévention de la fraude et du blanchiment, en réduisant les délais entre leur présentation à la COJEX, leur approbation par le ministre et l'information ultérieure de l'opérateur.

⁶⁹ Pour le PMU, la lettre est cosignée par le ministre du budget et le ministre de l'agriculture.

La réforme des processus d'autorisation de jeux de la FDJ

Le dispositif mis en place en 2011-2012 tout en organisant des procédures contraignantes, peu adaptées à l'évolution de l'offre, ne permettait pas de s'assurer de l'effectivité de la conformité des activités sous droits exclusifs aux objectifs de la loi.

Deux arrêtés⁷⁰ en date du 28 décembre 2015 traduisent une évolution du processus d'autorisation décidée par le ministère du budget, après concertation avec la FDJ, selon quatre axes majeurs :

- l'avancement du calendrier du programme des jeux et actions commerciales de l'année N (transmission avant fin septembre N-1), en vue d'obtenir une approbation ministérielle avant la fin de l'année ;
- l'envoi 12 à 18 mois avant le lancement, s'agissant de jeux très structurants, des demandes d'autorisation pour éviter des développements informatiques coûteux ;
- la délivrance d'autorisation cadre pour les jeux à mises, prix et TRJ moyens ou faibles pour lesquels les risques en termes de jeu responsable sont très mesurés ;
- la mise en place d'une démarche « test & learn » pour les jeux innovants : expérimentation, bilan, ajustements avant demande de pérennisation.

Ce nouveau dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Il est trop tôt pour apprécier son impact.

c) Une prévention dans le réseau physique des opérateurs sous droits exclusifs qui se heurte à l'anonymat des parieurs

L'enjeu principal reste l'anonymat des joueurs. En particulier, le dispositif des interdits de jeu ne couvre pas les réseaux physiques du PMU et de La Française des Jeux, ce qui laisse la possibilité aux joueurs de contourner l'interdiction qu'ils se sont fixée.

La FDJ : une approche cohérente à renforcer

La stratégie historique de la FDJ repose sur un modèle de jeu extensif c'est-à-dire s'adressant à un grand nombre de joueurs misant des sommes modestes. Sa politique de jeu responsable s'est appuyée sur un ensemble de mesures cohérentes qui doivent toutefois être encore renforcées.

La FDJ a ainsi mis en place une organisation interne et une politique de contrôle de son réseau, permettant à la fois d'encourager la promotion chez les détaillants du jeu responsable et de surveiller et sanctionner les abus. Si le lancement du programme de transformation du réseau et la sortie du système des courtiers-mandataires pourront permettre d'améliorer l'efficacité de la transmission, au réseau de points de vente, des objectifs et obligations réglementaires de la FDJ en termes de jeu responsable, les conditions d'attribution du bonus « jeu responsable » gagneraient toutefois à être d'ores et déjà durcies, ainsi que le souligne le CGEFI⁷¹.

⁷⁰ Le 21 mai 2014, le conseil d'administration a voté à l'unanimité le lancement du programme de transformation du réseau baptisé « Territoria » visant à la reprise en main totale à fin 2018 du réseau par FDP, la filiale de distribution de FDJ auprès des détaillants.

⁷¹ Rapport Organismes concourant aux recettes de l'État Contrôle général économique et financier Rapports annuels Juillet 2015.

La FDJ a également mis en œuvre des campagnes d'information⁷², de sensibilisation des détaillants⁷³ ou encore de soutien aux associations d'aide aux joueurs et à la recherche⁷⁴. Encouragée par la loi⁷⁵, elle s'est aussi efforcée de développer pour son offre en ligne sous droits exclusifs des pratiques inspirées de celles pesant sur l'offre de jeu agréée, avec notamment la mise en place de modérateurs (plafond de mises hebdomadaires, plafond de versement, auto-exclusion).

De plus, le développement de nouveaux jeux fait désormais l'objet d'une évaluation préalable et d'un suivi effectif permettant de prévenir les risques d'addiction, à l'aide de la matrice de prévention des risques mise en place en 2012 et du mode de travail dit « JR Inside »⁷⁶.

Ces développements, sont trop récents pour que leur efficacité soit pleinement évaluée. Par ailleurs, des marges de progrès subsistent.

Le renouvellement rapide de l'offre de jeu de la FDJ rend difficile sinon complexe le travail d'évaluation et de suivi par le régulateur. L'arrêté du 30 avril 2012 relatif à la limitation et à l'encadrement de l'offre et de la consommation des jeux de la FDJ et au contrôle de leur exploitation prévoit en son article 2 que l'autorisation de l'exploitation des nouveaux jeux de loterie porte soit sur un jeu, soit sur une gamme de jeux⁷⁷. Or, il apparaît que les risques d'addiction étaient encore insuffisamment maîtrisés jusque récemment : dans son avis 2015 sur le programme commercial de la FDJ, la COJEX exprimait ainsi des réserves fortes sur plusieurs développements envisagés, conduisant à la mise en place de procédures d'évaluations préalables.

⁷² Déploiement en 2009 de l'outil « Playscan » sur l'internet qui permet au joueur de mesurer son niveau de dépendance aux jeux. Mise en œuvre en 2010 de messages de prévention sur les afficheurs de caisse et les écrans des jeux de type « Amigo ».

⁷³ Refonte du programme de formation des détaillants au jeu responsable en 2012.

⁷⁴ Partenariat avec Aide Info Jeu et e-enfance depuis 2009 ; FDJ est également le premier contributeur mécène au budget de SOS joueurs.

⁷⁵ La loi consommation de 2014 prévoit ainsi l'obligation pour les opérateurs en ligne sous droits exclusifs d'interroger le fichier des interdits de jeux et de clôturer le compte de tout joueur qui y serait inscrit. Ce dispositif concerne la FDJ pour son activité de loterie en ligne (le PMU étant déjà soumis en la matière aux contraintes aux dispositions de la loi de 2010). La CNIL, par décision du 29 janvier 2015, a autorisé la FDJ à croiser le fichier des interdits de jeux avec sa base joueurs. Par arrêté du 5 mai 2015, le ministre de l'Intérieur a ajouté la FDJ à la liste des entités autorisées à accéder à son fichier des interdits de jeu. Afin de se conformer à sa nouvelle obligation, la FDJ a mis en œuvre un dispositif de contrôles automatiques permettant de s'assurer que tout nouvel inscrit n'est pas interdit de jeu et vérifiant une fois par semaine que les joueurs déjà inscrits ne sont pas devenus interdits de jeu entre temps, sous peine de résilier leur compte.

⁷⁶ JR inside, instauré en 2015, consiste à intégrer les objectifs liés au « jeu responsable » et faisant intervenir des experts à toutes les étapes de la conception du jeu a été instauré en 2015.

⁷⁷ La FDJ lance chaque mois un jeu de grattage en ligne ou « exclu Web », dans la limite de 40 jeux autorisés.

Le PMU : des mesures très insuffisantes

S’agissant des paris hippiques « en dur », la prépondérance des paris anonymes (98 % des mises, 94 % des gains⁷⁸) réduit considérablement les leviers d’actions disponibles pour lutter contre le jeu excessif.

Les actions mises en œuvre et les moyens consacrés par le PMU dans la lutte contre le jeu pathologique ou excessif figurent dans les rapports annuels qu’il adresse à l’ARJEL et à la COJEX.

La démarche « Jouons responsable », qui synthétise la responsabilité sociétale du PMU vis-à-vis de ses clients, de ses collaborateurs et de ses partenaires, est formalisée depuis 2003. Elle répond à un triple objectif : favoriser la meilleure consommation de jeu possible; répondre aux attentes de la société civile; valoriser la marque PMU comme étant éthique et de confiance. Elle s’appuie sur quatre piliers: la formation des collaborateurs et du réseau⁷⁹; la prévention auprès des clients et du grand public⁸⁰, (y compris les partenariats avec des services d’assistance aux joueurs) ; le soutien à la recherche médicale ; le partage d’expérience avec d’autres opérateurs.

La COJEX a longtemps critiqué le caractère peu ambitieux des plans d’action du PMU. On notera en particulier le refus en 2015 de la direction du budget d’autoriser le déploiement des paris « ParionsSports » de la FDJ dans les points de vente « PMU city », faute d’information sur la clientèle de ces points de vente, tandis que la COJEX émettait des réserves sur ce projet « pour des motifs liés à la prévention du jeu excessif ou pathologique ». Récemment, la COJEX a pris acte d’une meilleure prise en compte de cette thématique par le PMU, tout en soulignant que le plan de prévention du jeu excessif restait déséquilibré en mettant davantage l’accent sur la promotion d’une pratique responsable plutôt que la promotion des jeux responsables. La commission soulignait au demeurant plusieurs lacunes de ce plan : l’absence de modulation de la rémunération des titulaires des points de vente au regard des objectifs de « jeu responsable », l’absence de ciblage des joueurs problématiques dans le cadre des actions de prévention, l’absence d’évaluation préalable du risque addictif des nouveaux types de paris ainsi que la prépondérance des paris anonymes en dépit des efforts consentis pour développer une carte joueur nominative.

⁷⁸ Le PMU indique que 64 % des gains sont payés en espèces dans le réseau de points de vente du PMU et 36 % sont réglés en chèque- pari (voucher), qui sont traçables lorsqu’ils sont réutilisés par les parieurs pour rejouer.

⁷⁹ Mise en place en 2009 d’une formation des nouveaux responsable des points de vente avec trois modules de formation chacun (« Parier c’est à partir de 18 ans », « Protection des mineurs », « Jouons responsable pour que le jeu reste un plaisir »), communication « jeu responsable » dans le magazine du réseau de points de vente, Cheval Rouge en 2011, création d’un module « e-learning » à destination des points de vente sur le Club avantage (site intranet dédié aux points de vente) en 2012, création d’une formation au « jeu responsable » dans les nouveaux points de vente de type PMU City en 2013, etc.

⁸⁰ Charte « jeu responsable » en 2009, communication « jeu responsable » dans le magazine du réseau de points de vente, Cheval Rouge, développement de l’information « jeu responsable » sur les réseaux sociaux afin d’améliorer auprès du grand public la connaissance du jeu responsable en 2012, mise en place de messages de prévention PMU sur les écrans du terminal de prise de paris et sur les écrans tactiles d’information hippique en 2013, insertion de message de prévention et rubrique dédiée au « jeu responsable » sur l’application pour smartphone « MyPMU » en 2014, etc.

Le développement de la carte joueur nominative : une démarche à étendre aux jeux et paris les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment

Afin de réduire l'anonymat des parieurs, le PMU, avec l'appui de ses tutelles, a déployé depuis 2010 une carte privative gratuite, la carte PMU, qui permet aux parieurs de jouer sur un compte client nominatif et sécurisé dans l'ensemble des points de vente du réseau physique. La Carte PMU est l'un des vecteurs majeurs du plan marketing 2016 avec une ambition très forte, la cible étant de 230 000 cartes actives à fin 2016. Cet objectif semble toutefois difficilement atteignable : fin décembre 2015, le nombre de cartes actives s'élevait à environ 76 000. Sur l'année 2015, le montant net des transactions en espèces effectuées avec la Carte PMU s'est élevé à 19,4 M€ (approvisionnements pour 37,8 M€ minorés des retraits pour 18,4 M€). Les enjeux enregistrés avec la Carte PMU se sont élevés à 99,5 M€, ce qui reste très faible au regard des enjeux collectés par le PMU sur le réseau « en dur », soit 7,3 Md€ en 2015.

Du côté de la FDJ, le projet de développement d'une carte joueur a pris du retard, ce qu'avaient critiqué tant la COJEX que le ministre⁸¹. La trajectoire présentée par la FDJ à la COJEX le 18 février 2016 et validée par le ministre chargé du budget prévoit le déploiement par phase et par gammes de jeux d'un dispositif d'identification des joueurs, en commençant par les paris sportifs. Le déploiement de l'identification des joueurs au moment de leur prise de jeu dans le réseau physique va être initiée en 2017 en commençant par la mise en place de « comptes joueurs » sur l'offre de paris évènementiels, qui sera proposée à titre expérimental. La création d'un tel compte sera obligatoire pour toute personne souhaitant participer à cette offre. La FDJ prévoit ensuite d'étendre cette expérimentation à l'ensemble de la gamme sport puis, en fonction des résultats de l'expérimentation, de la pérenniser dans les cinq ans pour l'ensemble de la gamme sport.

Compte tenu des difficultés rencontrées par les opérateurs sous droits exclusifs pour développer la carte joueur sur la base du volontariat, une nouvelle étape devrait être préparée pour que, ainsi que cela existe déjà dans certains pays, comme la Finlande ou la Norvège, la carte joueur ou tout autre système d'identification soit progressivement rendue obligatoire dans le réseau physique. Pour qu'un dispositif soit pleinement efficace en matière de prévention du jeu problématique, il doit pouvoir en effet concerner l'ensemble des opérateurs et pas uniquement, comme aujourd'hui ceux des jeux en ligne.

La généralisation progressive de la carte joueur doterait le régulateur et les opérateurs de moyens efficaces pour lutter contre le jeu excessif et le jeu des mineurs, mais aussi contre la fraude et le blanchiment. Elle irait dans le sens de la levée de l'anonymat exigée dans le cadre de la IVème directive anti-blanchiment.

⁸¹ Dans sa lettre du 28 décembre 2015 relative au programme de jeux et des actions commerciales et au plan d'action jeu responsable de la FDJ, le secrétaire d'État au budget « regrette vivement que le plan d'actions ne fasse pas état de l'avancement en 2016 du projet d'identification et de connaissance des joueurs en points de vente, annoncé depuis plusieurs années déjà : cet objectif doit désormais être considéré comme prioritaire ». Il demande à la FDJ de « faire part à la COJEX des dispositions qui seront prises pour assortir le dispositif d'identification de mécanismes propres à développer une pratique de jeu responsable, afin que celui-ci ne soit pas utilisé uniquement à des fins commerciales ».

La réponse ministérielle précise que « l'augmentation de la part du jeu sur compte ou avec identification dans le réseau physique est un objectif partagé par les ministères régulateurs qui veillent à inciter résolument les deux opérateurs de jeux sous droits exclusifs à intensifier le développement du jeu sur carte nominative, tout en leur laissant des délais adéquats pour adapter leur organisation (notamment auprès des détaillants) et leurs systèmes informatiques ». Toutefois, comme indiqué plus haut, les incitations se sont jusqu'à présent révélées peu efficaces.

Par ailleurs, elle indique « qu'une carte joueur qui serait rendue obligatoire à l'ensemble des joueurs et quel que soit le type de jeu courrait, en France, un risque d'inconstitutionnalité», sans toutefois documenter cette assertion. La Cour rappelle que les jeux d'argent et de hasard sont soumis en France à un régime de prohibition et leur pratique s'exerce sous un régime dérogatoire.

4 - Un soutien aux joueurs problématiques à structurer

Le soutien aux joueurs repose essentiellement sur l'action de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), dont le financement est assuré pour partie par des prélèvements sociaux affectés sur les jeux d'argent, et du GIP ADALIS⁸², placé sous son autorité, avec l'ouverture le 7 juin 2010 et l'animation depuis de la ligne « Joueurs Écoute Info Service » à laquelle s'est ajoutée en janvier 2013, la création d'un site Internet d'information joueurs-info-service.fr⁸³.

De son côté, l'ARJEL propose un site EVALUJEU qui permet aux joueurs et à leur entourage d'évaluer simplement les pratiques de jeu et de trouver des adresses d'organismes de soutien. À cet égard, il convient de souligner le rôle essentiel des associations comme SOS joueurs qui ne reçoit aucune aide de l'État et qui doit se tourner vers les opérateurs (FDJ, PMU) pour son financement.

Pour l'aspect curatif, les joueurs pathologiques peuvent être pris en charge par les Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA). Ces centres, créés par décret du 14 mai 2007 ont vu leur mission étendue aux addictions sans substance⁸⁴. Cette vision large des addictions a correspondu à l'extension de la mission confiée à la MILDECA⁸⁵. Compte tenu de la prise en compte des jeux d'argent dans le cadre du plan

⁸² Adalis (Addictions Drogues Alcool Info Service) est un groupement d'intérêt public (GIP) dépendant du ministère chargé de la Santé et placé sous l'autorité de l'Inpes.

⁸³ Ligne consacrée à l'information et l'assistance aux joueurs en difficulté et à leur entourage. Le dispositif comporte un numéro « crystal » (en « 09 ») et un site Internet incluant des pages d'information, un espace de discussion et un forum.

⁸⁴ Les CSAPA, selon la circulaire N° DGS/MC2/2008/79 du 28 février 2008 relative à la mise en place des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie et à la mise en place des schémas régionaux médico-sociaux d'addictologie s'adressent aux personnes en difficulté avec leur consommation de substances psychoactives (licites ou non, y compris tabac et médicaments détournés de leur usage). Leur mission s'étend également aux personnes souffrant d'addictions sans substance (en particulier le jeu pathologique).

⁸⁵ Dépendant des services du Premier ministre, la MILDECA, qui est chargée par les articles D. 3411-13 à D. 3411-16 du code de la santé publique de coordonner les politiques publiques de lutte contre les drogues et l'ensemble des conduites addictives

gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives, une implication plus forte de la MILDECA dans la politique des jeux pourrait être envisagée.

C - Une interdiction de l'offre de jeu aux mineurs non assurée

1 - Des obligations communes, des exigences plus ou moins précises

Aux termes de l'article 3 de la loi du 12 mai 2010, « les mineurs, même émancipés, ne peuvent prendre part à des jeux d'argent et de hasard dont l'offre publique est autorisée par la loi. Les opérateurs de jeux d'argent et de hasard légalement autorisés sont tenus de faire obstacle à la participation de mineurs, même émancipés, aux activités de jeu ou de pari qu'ils proposent. » Et l'article 7, applicable à l'ensemble du secteur, prévoit que « toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard légalement autorisé » est interdite dans les divers supports accessibles aux mineurs.

Les contraintes pesant sur les opérateurs sont plus précises pour les paris en ligne que pour les paris en dur.

a) *Les opérateurs en ligne*

La loi du 12 mai 2010 définit avec précision, en son article 5, les obligations des opérateurs en ligne, y compris FDJ et PMU pour leurs activités en ligne sous agrément, en matière de protection des mineurs.

La délibération n° 2013-3 du 22 janvier 2013 du CSA précise par ailleurs que les publicités doivent exclure toute représentation de mineurs, toute incitation à jouer, et que la publicité ne doit pas rendre les jeux d'argent et de hasard particulièrement attractifs ni mettre en scène des personnalités, personnages ou héros appartenant à l'univers des enfants.

Dans sa recommandation déontologique de juin 2009, l'ARPP a défini les types de publicité pouvant constituer des manquements à la protection des mineurs.

b) *Les titulaires de droits exclusifs*

Le principe d'interdiction aux mineurs des jeux d'argent et de hasard, introduit dans le cadre des décrets de 2007 ayant mis en place le jeu responsable, est, depuis 2010, inscrit dans la loi et s'applique aux titulaires de droits exclusifs, avec toutefois un degré de précision moindre que pour les opérateurs en ligne sous agrément.

S'agissant de la FDJ, les décrets n° 78-1067 et 85-390 modifiés énoncent simplement que « *les jeux de loterie ne peuvent être vendus aux mineurs, même émancipés. Nul ne peut être tenu pour responsable du non-respect de la disposition précédente, s'il a été induit en erreur sur l'âge du ou des mineurs concernés* ».

S'agissant des opérateurs de paris hippiques en dur, l'article 4 de l'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel urbain et sur les hippodromes précise que « *les personnes mineures ne sont pas autorisées à engager des paris et l'accès des guichets sur les hippodromes et de ceux situés dans les établissements habilités à recueillir* ».

les paris en dehors des hippodromes leur est interdit ». Le contrôle du respect de cette obligation est confié au SCCJ. En pratique, le contrôle est peu intense compte tenu de la multiplicité des points de vente et surtout du faible intérêt des mineurs pour les paris hippiques (cf. *infra*).

c) Les casinos

S’agissant de la protection des mineurs, les casinos (et les cercles, soumis en la matière aux mêmes contraintes) se voient appliquer les restrictions générales d’accès aux mineurs applicables aux autres formes de jeux. S’y ajoutent des dispositions spécifiques. C’est ainsi que les casinos doivent s’organiser pour interdire l’accès des salles de jeux aux mineurs ou majeurs sous protection juridique. Cette interdiction d’accès aux mineurs doit être rappelée dans les établissements de jeux par voie d’affichage. Elle fait l’objet d’un contrôle d’identité des clients à l’entrée des établissements.

Pour les casinos, cette réglementation ne décrit pas les dispositifs organisationnels, matériels et techniques à mettre en place, mais le cadre général à respecter. Il appartient à chaque entreprise d’organiser un dispositif qui soit efficace en sus du contrôle aux entrées des salles de jeux.

2 - Les actions mises en place

a) L’ARJEL

Au titre des actions de prévention, l’ARJEL a conclu un partenariat avec l’association e-Enfance, qui mène des actions de sensibilisation dans les établissements scolaires.

Le contrôle du respect de l’obligation de protection des mineurs est assuré par l’ARJEL dans le cadre de ses contrôles « opérateurs » qui portent sur les conditions d’ouverture des comptes-joueurs et sur leur gestion.

Différents types de contrôles ont été effectués par l’ARJEL qui considère que les obligations en la matière sont désormais respectées par les opérateurs.

Sur les neuf affaires ayant donné lieu à la saisine de la commission des sanctions de l’ARJEL depuis 2010, aucune ne concerne des faits mettant en cause la protection des mineurs. Aucune infraction aux règles de protection des mineurs n’a par ailleurs été signalée au Parquet depuis 2010.

b) La FDJ, des actions nécessaires, des réserves de la COJEX

La prévention du jeu des mineurs dans le réseau physique s’appuie sur les mêmes dispositifs de contrôle du réseau des détaillants que la prévention du jeu pathologique et excessif (voir *supra*). On peut noter que conformément aux recommandations du CGEFI⁸⁶, la FDJ a amorcé un renforcement de ses contrôles internes :

⁸⁶ Rapport OCIRE 2014-2015

- la reprise de bonus est passée de 75 à 100 %, en cas de constatation de vente à mineur ;
- à partir de 2016, deux inspections annuelles sont prévues pour les points de vente ayant eu une reprise de bonus ;
- une opération de testing sur la vente aux mineurs dans 1000 points de vente a été annoncée pour 2016.

Ces actions sont pertinentes.

Toutefois, le maintien d'une prévalence forte pour le jeu des mineurs sur les segments de jeu de la FDJ a conduit la COJEX à exprimer à plusieurs reprises des réserves⁸⁷. La commission souligne que l'intensification de la politique commerciale de la FDJ doit s'accompagner de précautions propres à en assurer la cohérence avec la politique Jeu responsable de l'entreprise, notamment en ce qui concerne la prévention du jeu des mineurs qui en constitue une priorité.

Sur le réseau de distribution, tout en validant l'extension du réseau de points de vente y compris dans de nouveaux types de lieux comme les stations services ou les gares, la COJEX « souligne le paradoxe qui consisterait à renforcer le contrôle sur le réseau traditionnel par l'intermédiaire de la filiale FDP sans procéder à un effort de même nature sur le nouveau réseau compte tenu de son extension annoncée »

Sur l'animation promotionnelle, « *sans dénier la nécessité d'une telle animation* », la COJEX exprime de vives réserves sur la généralisation d'opérations comportant la distribution de coupons externes et de bons à valoir ainsi que sur le projet de diffusion d'étiquettes cadeau⁸⁸. (...) Elle s'inquiète notamment des incidences de ces pratiques, qui s'introduisent dans les domiciles, sur le jeu des mineurs, particulièrement en matière de paris sportifs qui exercent une attractivité forte sur cette catégorie.

Sur le développement de l'offre digitale, la COJEX « *relève le souci de la FdJ de simplifier l'accès aux jeux et de renouveler et d'enrichir l'expérience de jeu à travers de nouvelles techniques innovantes adaptées au déploiement des nouveaux supports (mobiles, tablettes)*. » Mais « *compte tenu de l'engouement des jeunes pour ces supports*, » elle demande de limiter l'accès aux mineurs et le raccourcissement du délai de clôture des comptes provisoires ».

c) Le PMU : la faible appétence des mineurs pour les courses hippiques

L'examen des programmes commerciaux du PMU en COJEX témoigne d'une préoccupation certaine en matière de prévention du jeu des mineurs. Dès 2009, ainsi, les modules de formation des détaillants des nouveaux points de vente comportaient une sensibilisation à la protection des mineurs. En 2012, le PMU a lancé une campagne de sensibilisation au jeu des mineurs (« Parier, c'est à partir de 18 ans »), et mis en place une signalétique par stickers.

⁸⁷ Cf. notamment l'avis de la COJEX sur le programme commercial 2015 de la FDJ.

⁸⁸ La FDJ précise que le projet de diffusion « d'étiquettes cadeau » a été abandonné avant son lancement.

Il n'en reste pas moins que, à l'instar des constats concernant le jeu pathologique et excessif, l'action du PMU souffre en la matière d'un manque de contrôle de son réseau de détaillants.

Le faible déploiement, à ce stade, de la carte joueur n'apporte qu'une solution limitée et devrait clairement être renforcée, conformément à la demande de la tutelle .

In fine, la prévention du jeu des mineurs en matière de paris hippiques bénéficie en premier lieu du faible intérêt de ce public pour ce type de paris⁸⁹. Cette situation ne saurait toutefois satisfaire l'exigence de régulation.

d) Les casinos

Le non-respect des obligations s'imposant aux casinos est susceptible de mesures de police administrative: exclusion administrative pour un mineur fautif à compter de sa majorité, possibilité de sanctions administratives contre un contrôleur aux entrées non vigilant ; la sanction d'un établissement de jeu est également possible. Des mesures judiciaires peuvent également être appliquées.

Concrètement, les rapports du SCCJ qui font suite à ces contrôles sont systématiquement transmis au bureau des établissements de jeux de la DLPAJ, qui est compétent pour la prise de mesures de police administrative adaptées à l'encontre du contrôleur aux entrées, voire en cas de manquement particulièrement grave, du directeur responsable ou du membre du comité de direction, si l'employé a obéi à une directive de sa hiérarchie.

En pratique, les établissements de jeux assurent un contrôle aux entrées, qui, selon le SCCJ, « est effectué par un contrôleur spécialement agréé au moyen d'une liaison informatique et par renseignement systématique de l'état civil du client dans le fichier et vérification des données d'identité. »

3 - Une interdiction qui n'est globalement pas respectée

Les résultats de l'enquête ODJ-INPES 2014 précités font apparaître que la pratique non négligeable des jeux d'argent chez les mineurs concerne pour l'essentiel et sans surprise les jeux de grattage (66 %) et de loterie (22 %), soit des jeux pratiqués dans le réseau sans levée d'anonymat pour les mises, mais aussi les jeux de paris sportifs (31,7 %), plus attractifs que les paris hippiques pour ce public et également dans le réseau, avec au demeurant une prévalence de jeu problématique largement supérieure à celle constatée pour le public adulte : 11 % contre 4,6 %.

⁸⁹ Les paris hippiques ne sont pas répertoriés parmi les jeux pratiqués par les mineurs dans l'enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard INPES/ODJ 2014. L'âge moyen du joueur de paris hippiques en point de vente est d'environ 47 ans.

Tableau n° 12 : type de jeux pratiqués au cours de l'année écoulée par les joueurs français de 15 à 17 ans, en 2014

n = 665	% parmi les mineurs	% parmi les mineurs joueurs
Joueur année écoulée (n=219)	32,9	100,0
Type d'activités		
Jeux de grattage	21,9	66,5
dont : Cash/Millionnaire	8,3	25,1
Paris sportifs	10,5	31,7
Jeux de tirage	7,4	22,4
dont : Rapido-Amigo	2,6	7,9
Autres jeux de cartes	2,5	7,6
Poker	1,6	4,9
Internet	2,1	6,5

Source : enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard ODJ/INPES 2014, calculs ODJ

L'étude commanditée par la FDJ⁹⁰ et intitulée « Mesurer, comprendre et qualifier les pratiques de jeux d'argent et de hasard chez les mineurs et les jeunes »⁹¹ confirme largement cette situation et fait apparaître que 10 % des mineurs jouent aux jeux d'argent. Parmi eux, un sur quatre jouerait une fois par semaine pour 8 €. Les experts mandatés par la FDJ ont indiqué que ce document n'a pas vocation à être publié. Cela ne manquerait pourtant pas d'intérêt pour soutenir le débat et stimuler une évolution des comportements.

La mise en place, dans le réseau physique, de la carte joueur préconisée *supra* permettrait aussi d'effectuer les vérifications d'identité indispensables pour écarter les mineurs du jeu en dur, comme ils le sont du jeu en ligne.

⁹⁰ In Bilan et actualisation du Plan d'Actions Jeu Responsable – Septembre 2015.

⁹¹ Son volet quantitatif a consisté en un questionnaire online administré fin 2014 à un échantillon de 1 200 personnes âgées de 7 à 24 ans, répartis en 4 groupes 7-10 ans, 11-14 ans, 15-17 ans, 18-24 ans. Un volet qualitatif a associé sept communautés online au printemps 2015 (jeunes, parents, détaillants).

III - L'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu : des efforts récents à confirmer et compléter

A - Une prévention des conflits d'intérêt et de l'intégrité à renforcer

1 - L'exemple de l'éthique du sport et des droits des sportifs

Intégrité du sport et intégrité des jeux

En 2012, l'équipe Cesson-Rennes Métropole HB a remporté un match de handball face à l'équipe de Montpellier, alors championne de France. Quatre jours après la rencontre, la FDJ alerte les autorités de mises (plus de 80 000 euros) et de gains (plus de 200 000 euros) anormalement élevés pour les paris liés au match, entraînant le déclenchement d'une enquête du fait de soupçons quant à l'intégrité de la compétition, dont l'issue défavorable à Montpellier aurait été déterminée préalablement. Sont mises en examen une quinzaine de personnes, dont 7 joueurs et un buraliste; En 2015, le tribunal de grande instance de Montpellier condamne 16 personnes, (pour « manœuvre frauduleuse» aux dépens de la Française des Jeux), à des sanctions allant jusqu'à 30 000 euros. Ceux-ci ont fait appel.

S'agissant des compétitions et manifestations sportives, la loi de 12 mai 2010 comprenait déjà un régime d'interdiction spécifique aux opérateurs de paris sportifs. Ce cadre juridique a été complété par la loi du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, qui impose notamment aux fédérations d'édicter des règles ayant pour objet d'interdire aux acteurs des compétitions sportives :

- de réaliser des prestations de pronostics sportifs sur ces compétitions lorsque ces acteurs sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs titulaire d'un agrément délivré par l'ARJEL ou lorsque ces prestations sont effectuées dans le cadre de programmes parrainés par un tel opérateur ;
- de détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs titulaire d'un agrément délivré par l'ARJEL qui propose des paris sur la discipline sportive concernée ;
- d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur la compétition à laquelle ils participent ou de communiquer à des tiers des informations privilégiées. Le contrôle de cette interdiction a été facilité par le décret 2013-947 du 22 octobre 2013, qui autorise les fédérations délégataires organisant ou autorisant des compétitions sportives pouvant servir de support à des paris en ligne à mettre en œuvre, sous le contrôle de la CNIL, un traitement automatisé de certaines données à caractère personnel relatives aux acteurs de ces compétitions, à transmettre ce traitement automatisé à l'ARJEL. Depuis l'ouverture du service fin 2013 et jusqu'en juin 2015, 17000 demandes ont été réalisées. Toutefois, ces contrôles ne concernent que les paris sportifs en ligne.

En outre, une plateforme nationale de lutte contre les manipulations de compétitions sportives, confiée à l'ARJEL, a été installée le 28 janvier 2016, sous la présidence du ministre chargé des sports. Compte tenu de ses objectifs et de sa composition⁹², elle participera de fait à la régulation des paris sportifs.

2 - Des opérateurs sous droits exclusifs peu sensibilisés

a) La FDJ : des intentions à confirmer

Rien n'interdit à ses employés de participer aux jeux de loterie de la FDJ. En revanche en vertu de l'article 32-1⁹³ de la loi de 2010, les employés de FDJ ne peuvent pas participer aux paris sportifs proposés en ligne sur ParionsWeb. L'arrêté du 28 décembre 2015, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2016, reprend cette interdiction pour les paris sportifs en monopole. Ces prescriptions font l'objet de contrôles de la part de la FDJ.

S'agissant des jeux de pronostics sportifs commercialisés en points de vente, l'anonymat des prises de jeu ne permet pas de contrôles directs. À ce jour aucun contrôle n'est exercé.

Le CGEFI a recommandé de promouvoir la démarche éthique engagée par l'entreprise, diffuser son code éthique et sensibiliser les administrateurs, les collaborateurs du groupe, voire l'ensemble des détaillants aux problématiques de conflits d'intérêts, de prévention de la fraude et de la corruption notamment.

b) Un dispositif peu contraignant et non contrôlé pour les courses hippiques.

De même que pour les fédérations organisatrices de compétitions sportives, la question de la régularité des courses hippiques relève de la compétence des sociétés mères qui en sont les organisatrices.

Pour répondre aux objectifs de régularité des courses, un certain nombre de règles ont été fixées (loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 et décret n° 2010-498 du 17 mai 2010) :

- les paris hippiques ne peuvent être organisés qu'en la forme mutuelle, l'organisateur des paris devant avoir un rôle neutre et désintéressé quant au résultat du pari. Le pari à cote où le client parie contre l'opérateur de jeux, n'est pas autorisé ;
- les paris ne peuvent porter que sur le résultat officiel de la course (arrivée de la course), ce qui exclut les paris portant sur des étapes intermédiaires de la course ;
- les paris ne portent que sur les chevaux classés aux cinq premières places; les paris ne portant pas sur les gagnants pouvant susciter des manipulations de la part des acteurs de la

⁹² La plateforme se compose de représentants des ministères chargés de la justice, de l'intérieur, des finances, des sports, ainsi que des représentants de l'ARJEL, de la FDJ au titre de ses droits exclusifs dans le domaine des paris sportifs en dur, du Comité national olympique et sportif français et des représentants des acteurs du mouvement sportif professionnel. La plateforme comprend deux formations dont une « formation de surveillance du marché français des paris sportifs » sous la présidence du président de l'ARJEL.

⁹³ Interdisant aux propriétaires, dirigeants, mandataires sociaux et personnels des opérateurs de jeux et de paris agréés d'engager à titre personnel, directement ou par personne interposée, des mises sur les jeux ou paris proposés par cet opérateur.

course (tel que le pari sur le second ou le quatrième déjà proposés par certains opérateurs à leur clientèle), risquent en effet de fausser le résultat.

Toutefois, ces dispositions ne paraissent pas suffisantes pour garantir la régularité des courses. En particulier, l'argument selon lequel le pari mutuel limiterait les risques de manipulations, dans la mesure où une prise de pari importante diminue la cote et donc les gains pour le parieur, est doublement contestable :

- le pari mutuel protège surtout l'opérateur : en cas de manipulation de la part d'un parieur, ce sont les parieurs qui sont lésés et non l'opérateur ;
- les développements relatifs aux parieurs professionnels (cf. infra) montrent qu'il est possible de miser des sommes importantes sans faire effondrer la cote.

En dépit de la proximité entre paris sportifs et paris hippiques, le nouveau cadre juridique applicable aux paris sportifs n'a pas encore trouvé son équivalent pour les paris hippiques.

L'interdiction de parier

Les administrateurs et les collaborateurs du PMU ont l'interdiction de parier à l'ensemble des jeux et paris qu'il propose, y compris les jeux pris sur le réseau physique.

S'agissant des paris en ligne, la mise en œuvre de cette obligation est notamment vérifiée dans le cadre de la certification annuelle à laquelle les opérateurs sont astreints en application du second alinéa du III de l'article 23 de la loi du 12 mai 2010. Toutefois, le contrôle renforcé de cette interdiction n'a été mis en place qu'en 2014, notamment par un croisement de fichiers entre la liste des comptes joueurs et la liste des salariés du PMU, et ne concerne que les paris en ligne.

En revanche, ni les personnels ni les dirigeants des sociétés de courses constituant le GIE PMU (notamment les sociétés mères) n'ont d'interdiction de ce type. Au sein des instances chargées de veiller à la régularité des courses, seuls les commissaires de courses ont l'interdiction de parier sur les courses pour lesquelles ils exercent leurs fonctions. Les commissaires des sociétés mères n'ont pas d'interdiction de parier. D'après France Galop, les « handicapeurs », qui sont des salariés de cette association chargés de déterminer le poids devant être porté par chaque cheval lors des courses à handicap, et dont la décision est largement susceptible de modifier l'issue des courses, ont l'interdiction de parier, mais cette règle ne semble être ni formalisée ni contrôlée.

De même, le personnel du groupement technique des hippodromes parisiens (GTHP) et des sociétés de course de province, chargés d'organiser la prise de paris sur les hippodromes, ne sont pas concernés par cette interdiction.

Un cadre juridique insuffisamment contraignant pour les participants aux courses hippiques

Concernant les courses hippiques, l'article 32 de la loi du 12 mai 2010 fait reposer sur les sociétés mères de courses de chevaux la responsabilité d'intégrer au sein du code des courses les dispositions visant à empêcher les jockeys et les entraîneurs participant à une épreuve d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur cette épreuve, et de

divulguer des informations privilégiées dont ils auraient connaissance, et qui sont inconnues du public.

Cette obligation s'est matérialisée :

- d'une part, à l'article 39 bis du règlement de la Société d'Encouragement à l'Élevage français formant le code des courses au trot, à l'encontre de toute personne titulaire d'une autorisation d'entraîner ou de monter ;
- d'autre part, dans le Code des courses au galop à l'encontre des mandataires des jockeys, des entraîneurs et des jockeys eux-mêmes respectivement, aux articles 24, 26 et 43.

Toutefois, le respect de cette interdiction n'est contrôlé ni pour les paris hippiques en ligne ni pour les paris hippiques en dur.

À défaut de disposition similaire à celle introduite dans le code du sport, le contrôle du respect de l'obligation prévue à l'article 32 de la loi du 12 mai 2010, en matière hippique, ressort de la seule compétence des sociétés mères de courses ; aucun texte ne prévoit cependant d'échanges d'informations entre ces dernières et l'ARJEL. Comme pour les paris sportifs, un croisement de fichiers, opéré par l'ARJEL sous le contrôle de la CNIL, entre les listes des jockeys et des entraîneurs des sociétés mères et le fichier des comptes clients des opérateurs permettrait de vérifier le respect de cette interdiction pour les paris en ligne.

En ce qui concerne les paris pris sur le réseau physique, un tel contrôle apparaît plus difficile à mettre en œuvre en l'état actuel du cadre législatif et réglementaire, compte tenu de la prépondérance des paris anonymes et de l'absence d'autorité de régulation susceptible de réaliser ces contrôles et de sanctionner les infractions. À tout le moins, le cadre juridique pourrait être modifié afin de croiser le fichier des gagnants de plus de 3000 € avec les fichiers des jockeys et des entraîneurs.

Par ailleurs, les propriétaires de chevaux ne sont pas concernés par cette interdiction de parier, ce qui apparaît très contestable. En effet, comme le souligne l'ARJEL, les propriétaires de chevaux de courses disposent, tout comme les jockeys, leurs mandataires ainsi que les entraîneurs, d'un intérêt financier dans la participation de leurs chevaux dans une épreuve hippique et d'informations privilégiées, eu égard aux liens étroits qu'ils entretiennent avec l'entraîneur qui leur rend compte des modalités de gestion de la carrière du cheval.

Le PMU a indiqué n'être pas en mesure d'évaluer la proportion des gains reversés aux propriétaires, compte tenu de la forte proportion des paris anonymes. Pour les gains supérieurs à 3000 €, pour lesquels le bénéficiaire doit être identifié par le PMU, cette proportion n'est pas non plus connue, en l'absence de croisement de fichiers entre les fichiers de propriétaires détenus par les sociétés mères et les fichiers des gagnants. Même si ces difficultés matérielles sont réelles, il semble étonnant que le PMU n'ait pas engagé d'enquêtes clients permettant d'évaluer la proportion de socio-professionnels des courses et de propriétaires de chevaux parmi ses clients.

S'agissant des pronostics hippiques, l'activité n'est pas régulée. À titre d'exemple, une partie de l'activité de la chaîne Equidia Live est consacrée à la diffusion de pronostics hippiques. Or, cette chaîne est une SAS détenue par le PMU et les deux sociétés mères. Dans sa décision n° 14-D-04 (cf. *infra*), l'Autorité de la concurrence soulignait cette singularité : « Le PMU se trouve ainsi au centre d'une intégration verticale du secteur des paris hippiques :

les sociétés et les sociétés-mères de courses, membres du GIE PMU, organisent et réglementent les courses hippiques, lesquelles sont les supports des paris du PMU, opérateur historique de paris hippiques en France. Celui-ci contrôle Génymo dont l'activité, outre la prise de paris hippiques, est l'information des parieurs, ainsi qu'Equidia, qui retransmet en direct les courses hippiques. Il convient de souligner qu'une telle intégration, si elle est autorisée en matière de paris hippiques, est strictement impossible s'agissant des paris sportifs. »

Enfin, à la différence de ce qui existe dans le domaine du sport, les textes législatifs et réglementaires ne prévoient pas actuellement d'incrimination pénale spécifique concernant le dopage des chevaux de courses et la corruption hippique. Celles-ci ne peuvent faire l'objet que de sanctions disciplinaires, elles-mêmes prononcées par les sociétés mères dans des conditions qui ne permettent pas de garantir une totale indépendance (cf. *infra*).

Les réflexions en cours

En 2013, l'ARJEL a créé une commission spécialisée chargée de réfléchir sur le thème « prévention des risques de manipulation sportive et hippique ». S'agissant des paris hippiques, le rapport de la commission spécialisée soulignait :

- la faiblesse des moyens dévolus aux pouvoirs publics concernés par la régulation des courses,
- l'inadéquation entre la régulation assumée par l'ARJEL des paris hippiques en ligne et son rôle limité dans la définition de ces supports de paris, ce qui la conduisait à proposer que l'ARJEL soit partie prenante dans l'élaboration du calendrier des courses autorisées par le MAAF ;
- l'opportunité d'accorder aux jockeys et drivers le statut de sportif à part entière, en soulignant qu'une telle évolution, si elle était décidée, devrait intégrer tous les droits et toutes les obligations pesant actuellement sur le statut de sportif, dont la qualification pénale de certains faits répréhensibles, comme notamment la corruption dans une épreuve et des contrôles sur les sportifs ;
- l'intérêt de revoir et d'adapter les programmes de formation à l'AFASEC à l'égard des apprentis jockeys et des drivers et pour les paris sportifs et hippiques, de développer le croisement des fichiers et d'étendre le décret aux acteurs ne relevant pas des sanctions disciplinaires.

En septembre 2015, le président de l'ARJEL a écrit au ministre de l'agriculture pour lui demander d'entamer de concert une réflexion sur l'évolution de l'offre de paris hippiques, sur les modalités d'élaboration du calendrier des courses supports de paris en ligne ainsi que sur le renforcement des règles éthiques en lien avec les paris hippiques. Cette demande a été reçue favorablement et des groupes de travail ARJEL/MAAF devraient être constitués fin 2016.

La Cour considère qu'il serait effectivement indispensable de mettre en place un cadre juridique renforçant l'éthique des courses hippiques sur le modèle de ce qui a été fait dans le domaine du sport : prévoir des incriminations pénales en matière de dopage et de corruption

hippique⁹⁴ et renforcer la prévention des conflits d'intérêt notamment en étendant l'interdiction de parier aux propriétaires de chevaux et aux dirigeants et personnels des sociétés de courses; mettre en place les dispositifs réglementaires permettant de s'assurer du respect de l'interdiction de parier pour les personnes concernées ; réguler l'activité de pronostics hippiques.

Les ministres estiment que, si un parallélisme avec le secteur sportif devait être opéré, les sociétés de courses, attributaires de délégation de missions de service public devraient avoir en charge la définition, au même titre que les fédérations sportives, des acteurs concernés par l'interdiction de parier. Compte tenu des réticences extrêmement fortes des sociétés mères pour restreindre le droit de parier des propriétaires, la Cour considère qu'il serait indispensable de définir dans les textes les catégories de personnes visées par l'interdiction de parier, les sociétés mères précisant les courses concernées par l'interdiction.

3 - Des dispositifs plus complets pour les casinos et les opérateurs en ligne

L'ensemble des personnels du monde des jeux de casinos doit faire l'objet d'enquêtes d'agrément. L'intégralité de la chaîne hiérarchique des personnels de jeux, des employés aux directeurs responsables en passant par les membres du comité de direction, pour les casinos et les cercles est concernée⁹⁵, à l'exception des actionnaires de la société d'exploitation de l'établissement de jeux.

En cas de violation des règles de la police des jeux, des procédures administratives sont conduites par le SCCJ⁹⁶ et font l'objet de procédures contradictoires sous l'égide de la DLPAJ.

De leur côté, les opérateurs de jeux en ligne agréés, y compris la FDJ et le PMU pour leurs activités dans le secteur soumis à concurrence, sont très surveillés et pleinement soumis aux dispositions de l'article 32⁹⁷ de la loi du 12 mai 2010. Ce dispositif s'appuie sur un cahier des charges détaillé à remplir par l'opérateur, lors de la demande d'agrément et de son renouvellement.

Par ailleurs, dans le cadre de l'instruction des demandes d'agrément et de leur renouvellement, l'ARJEL doit vérifier que les opérateurs et leurs dirigeants n'ont fait l'objet

⁹⁴ Dans leur réponse, les ministres ont indiqué qu'il conviendrait notamment de modifier les articles 445-1-1 et 445-2-1 du code pénal réprimant les manipulations sportives, dont la portée est aujourd'hui trop restreinte, afin de prendre en compte des situations comme celles des personnes qui parient sachant que la course est truquée, ou d'incriminer les jockeys qui retiennent volontairement les chevaux en course.

⁹⁵ 2 054 agréments ont été pris en charge par le SCCJ, dont 350 au niveau central en 2015.

⁹⁶ 43 procédures de demandes de sanctions traitées par le SCCJ en 2015.

⁹⁷ Il prévoit notamment l'*interdiction de parier pour le propriétaire, les dirigeants, les mandataires sociaux et le personnel d'un opérateur agréé ; la déclaration auprès de l'ARJEL des partenariats conclus avec des personnes physiques ou morales organisant des courses hippiques, compétitions ou manifestations sportives ou y prenant part ; la déclaration auprès de l'ARJEL de tout intérêt, personnel ou lié à sa participation dans une personne morale, dans une course hippique, compétition ou manifestation sportive, sur laquelle il organise des jeux ou paris, par un propriétaire, dirigeants, mandataires sociaux ou membres du personnel d'un opérateur agréé ; l'interdiction à tout opérateur agréé de contrôler, directement ou indirectement, un organisateur de compétition ou manifestation sportive sur laquelle il organise des paris (et inversement).*

d'aucune condamnation pénale devenue définitive relevant des catégories énumérées à l'article 12 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010. Les vérifications conduites par l'ARJEL ont révélé que plusieurs dirigeants d'opérateurs agréés ont été mis en cause dans des affaires pénales. Les contrôles effectués dans ce cadre n'ont toutefois pas révélé de fausses déclarations formelles de la part des dirigeants, en l'absence de condamnations pénales définitives ou de nature à justifier un refus d'agrément.

B - La sécurisation des opérations de jeu

La mise en œuvre de l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu concerne un grand nombre de dispositifs à la fois techniques et d'information de la clientèle ainsi que des règles de prévention des conflits d'intérêt.

L'article 31 de la loi du 12 mai 2010, relatif à la transparence des opérations de jeu, précise que les opérateurs de paris en ligne doivent procéder à l'archivage, en temps réel, sur un support matériel situé en France métropolitaine, de l'intégralité de certaines données. L'ensemble des données échangées entre le joueur et l'opérateur doit transiter par ce support. L'ARJEL, dans le cadre de ses activités de régulation, a précisé les obligations techniques des opérateurs.

En revanche, aucune disposition législative similaire ne concerne les opérateurs de paris en dur.

1 - Les casinos

Les casinos sont soumis à des dispositions réglementaires précises fondées sur les articles L. 321-1 et suivants et R. 321-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et sur l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

L'intégrité du dispositif repose d'abord sur des exigences en matière de gouvernance avec l'identification du directeur responsable de la conformité de l'exploitation. Les jeux ne peuvent être affermés. Les exploitants sont responsables notamment de la tenue d'états comptables détaillés par jeu et de la conservation des différents registres.

Les personnels sont agréés et soumis à des contraintes rigoureuses dans l'exercice en salle de jeu. Les salles sont sous contrôle vidéo et audio dont les enregistrements doivent être conservés 28 jours.

Les machines à sous doivent être agréées et toute intervention assurée par une entreprise agréée. Les mêmes règles s'appliquent aux jeux électroniques.

Les modalités d'exploitation des jeux dans les casinos relèvent d'une réglementation très détaillée, car, comme le souligne le ministère de l'intérieur « *l'exploitation des jeux d'argent et de hasard n'est pas un commerce ordinaire* » ; il admet cependant « *qu'il convient de s'interroger sur l'efficacité et l'efficience de certains dispositifs* ». Ainsi l'expérimentation d'un nouveau jeu fait l'objet d'une procédure trop lourde et trop longue, compte tenu de l'enjeu économique pour les casinos de l'ouverture des nouveaux jeux électroniques.

De même faut-il regretter l'absence de disposition prévoyant une autorisation administrative préalable pour tout investissement, français ou étranger dans les casinos, afin de mieux suivre les évolutions possibles du capital des sociétés d'exploitation et l'origine des fonds. Les représentants légaux de ces sociétés n'exerçant pas directement dans le domaine des jeux ne sont pas soumis à agrément.

2 - Les opérateurs de jeu en ligne agréés par l'ARJEL

a) *Une forte régulation technique*

Tout opérateur agréé en France a l'obligation de déployer une architecture technique conforme à une norme appelée dossier des exigences techniques (DET). Cette norme validée par le collège de l'ARJEL découle directement de la loi de 2010 ainsi que du décret n° 2010-509 du 18 mai 2010.

Ce modèle technique s'articule autour de deux composantes majeures : la sécurisation de l'expérience de jeu et le contrôle étendu de l'ensemble des opérations de jeu.

Le point central du modèle technique français est constitué par le dispositif baptisé « Frontal » (article 31 de la loi de 2010) qui s'insère entre le joueur et la plate-forme de jeux de l'opérateur. Ces différents dispositifs, constitués d'un capteur et d'un coffre-fort, vont permettre de capter l'ensemble des opérations élémentaires de jeux réalisées par chaque joueur sur chaque plate-forme de jeux puis de stocker ces éléments de façon sécurisée dans un coffre-fort électronique. Une fois stockées et sécurisées, les informations sont mises à disposition de l'ARJEL.

b) *Des moyens d'identifier et corriger les manquements*

La sécurisation de l'expérience de jeu vise à proposer aux joueurs un jeu le plus sûr possible, que ce soit au niveau de l'utilisation du logiciel de jeu ou de la protection spécifique des publics vulnérables. Elle s'appuie d'abord sur l'homologation des logiciels de jeu⁹⁸ utilisés par les opérateurs. Depuis 2010, 213 demandes d'homologation ont été formulées par les opérateurs : 108 concernent les agréments poker, 60 les paris sportifs et 45 les paris hippiques. Ensuite un contrôle régulier⁹⁹ des composants essentiels de l'architecture est effectué. Enfin l'ARJEL évalue périodiquement le niveau de sécurité proposé par les architectures de jeux des opérateurs¹⁰⁰.

L'ARJEL rapatrie quotidiennement entre 50 et 70 millions d'opérations élémentaires de jeux correspondant aux événements de jeux effectués lors de la journée précédente. Ces données élémentaires constituent la base de l'ensemble des contrôles menés quotidiennement sur le plan technique. Regroupées, agrégées, elles permettent de créer des indicateurs automatisés de contrôle, lesquels, regroupés, permettent de déterminer des tableaux de bord de contrôle automatisés.

⁹⁸ Article 34 III de la loi de 2010.

⁹⁹ Certification annuelle démontrant le respect des articles 15 à 19 de la loi.

¹⁰⁰ Article 34 III de la loi de 2010.

Les contrôles « quotidiens » visent, chaque jour, à réaliser un premier filtrage au niveau de l'ensemble des évènements élémentaires de jeux réalisés la veille. Ils ont couvert environ 200 000 épreuves depuis 2011. Le contrôle sur les évènements élémentaires enregistrés, lui aussi quotidien, porte sur l'intégralité des évènements enregistrés la veille et vise à vérifier la cohérence d'ensemble. À ce titre, plus de 500 demandes de mise en conformité ont été formulées auprès des opérateurs en 2015.

Enfin, les rencontres et résultats sportifs font aujourd’hui l’objet de contrôles automatisés systématiques et, en cas d’alerte ou sur demande, d’un contrôle manuel. Les premiers tableaux de bord de rencontres sportives ont été élaborés à cette fin en 2013. Depuis lors, environ 15 000 rencontres sportives supports de paris ont fait l’objet d’un contrôle automatisé, 20 % donnant lieu à une expertise humaine complémentaire.

3 - La sécurisation des opérations de jeux sous droits exclusifs de la FDJ

a) Des procédures modifiées récemment

Une décision du ministre chargé du budget détermine les normes¹⁰¹ faisant référence en matière de sécurité et d’intégrité des opérations de jeu d’argent et de gestion de la sécurité de l’information exigées pour l’exploitation des droits exclusifs confiés à la FDJ.

En vertu de ces dispositions, avant le 15 juillet de chaque année, la FDJ rend compte au ministre chargé du budget des certifications obtenues au titre des normes, des actions qu’elle a mises en œuvre et des résultats obtenus en vue d’assurer l’intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeu et des systèmes d’informations supports de ces opérations.

b) Un niveau général de sécurité élevé

Le Système de Management de la Sécurité de l’Information (SMSI) est le garant de la cohérence et du suivi de l’ensemble des exigences relatives à la sécurité de l’information : il comporte plusieurs certifications ARJEL, ISO 27001¹⁰², WLA-SCS¹⁰³ et EUML.

En sa qualité de loterie participant au jeu coordonné Euro Millions et opérant le tirage pour le compte des 10 loteries, la FDJ s’est engagée à suivre les prescriptions et procédures décrites dans le « *Lottery Operator Agreement* » (LOA) signé par chaque loterie, après accord de son régulateur.

c) Des exigences spécifiques pour les loteries en ligne

On entend par loterie en ligne : les jeux instantanés identiques à ceux exploités en points de vente, ainsi que les jeux dits « Exclusivité Web », exploités via le moteur de jeux

¹⁰¹ Articles 1^{er} des décrets du 9 novembre 1978 et du 1^{er} avril 1985.

¹⁰² Obtenu en 2008, renouvelée en 2013.

¹⁰³ La certification WLA / SCS (Security Control Standard), obtenue en 2008 renouvelée en 2014, couvre de nombreux aspects de sécurité spécifiques aux activités des loteries.

ITG ; les jeux exploités via le moteur de jeux Motors à partir du quatrième trimestre 2015; les jeux de Bingo ; les jeux de tirage, identiques à ceux exploités en points de vente.

Outre les mesures générales de sécurité, la FDJ a mis en place, en s'inspirant du DET de l'ARJEL, des mesures spécifiques à la loterie en ligne s'agissant des comptes joueurs, de l'homologation des logiciels de jeux et des audits de sécurité ainsi que de la sécurisation de l'affichage des résultats des jeux digitaux instantanés.

C - Les difficultés suscitées par l'existence de parieurs professionnels au PMU

Les parieurs professionnels sont des personnes physiques ou morales qui exercent leur activité professionnelle dans le monde du pari, en industrialisant leurs pratiques par des moyens assimilables à ceux des traders : ils utilisent un modèle prédictif qui calcule une cote théorique et réalisent des arbitrages, après avoir constaté des écarts entre cote calculée et cote réelle.

Le marché international des parieurs professionnels s'est fortement développé au cours des vingt dernières années et atteindrait entre 7 et 10 Md€ d'enjeux annuels. Pour le PMU, les parieurs professionnels représentaient en 2015, 422 M€ d'enjeux, soit 4,7 % de sa masse. Ils ont progressé de 21 % en 2014 et 22 % en 2015. Ces parieurs professionnels, qui sont très peu nombreux, parient sur la masse commune du PMU via des opérateurs étrangers qui ont signé un contrat de partenariat avec le PMU par le biais de plateformes souvent situées dans des pays permettant une optimisation fiscale des gains.

Dans le cadre de son plan stratégique PMU 2020, le PMU souhaite développer ses activités internationales, notamment au travers de contrats conclus avec des opérateurs étrangers accueillant des parieurs professionnels. En effet, bien que la marge brute du PMU sur les paris pris à l'étranger soit plus faible que sur ceux pris en France, l'entreprise dégage un profit sur cette activité car les prélèvements effectués sur ces paris sont moindres que pour les paris pris en France.

Dans son avis de 2015, la COJEX s'est inquiétée du développement des parieurs professionnels sur le pari mutuel hippique, « peu nombreux, implantés souvent dans des paradis fiscaux et bénéficiant de services et d'outils spécifiques. Ces inquiétudes portent notamment sur :

- le recours des parieurs professionnels à des outils techniques s'apparentant à des robots informatiques dont l'utilisation est interdite aux opérateurs de jeux en ligne agréés par l'ARJEL par l'article 17 de la loi du 12 mai 2010. Ce recours permet aux parieurs professionnels d'enregistrer un grand nombre de paris par course (...) et d'en passer un volume important dans les dernières minutes précédant le début de la course. La COJEX estime que cette pratique, déloyale à l'égard des autres parieurs, compromet l'intégrité et la transparence des opérations de jeu ;
- l'origine des fonds engagés. Certes le PMU a prévu des clauses renforcées dans les contrats conclus avec les opérateurs qui sont ses partenaires commerciaux, mais la COJEX s'interroge sur les modalités précises de vérification de la réalité des contrôles

que ces opérateurs sont tenus d'exercer, compte tenu de la complexité des circuits financiers en cause, et aimerait en connaître les résultats ;

- le taux de retour au parieur (TRP) élevé (95 %), dont bénéficient ces parieurs professionnels par rapport au TRP moyen (73 %) et qui pourrait pénaliser les parieurs classiques si la masse de leurs enjeux était appelée à augmenter significativement, malgré la limitation du TRP (...) imposée par le PMU. Une telle différence de gain, accrue encore par le versement de primes de fidélité par les opérateurs aux parieurs professionnels, porte atteinte à l'équité. »

Dans ces conditions, et tout en étant consciente de la nécessité de ne pas compromettre le développement de l'entreprise et le financement corrélatif de la filière équine, la COJEX a exprimé de fortes réserves sur cette nouvelle activité et a demandé que soit étudiée avec le PMU la possibilité d'y mettre fin ou, à tout le moins, de l'encadrer plus strictement.

La lettre commune adressée le 18 novembre 2015 au PDG du PMU par les ministres du budget et de l'agriculture, validant le programme d'action 2014 du PMU en matière de lutte contre le blanchiment, a relayé les inquiétudes exprimées par la COJEX s'agissant de l'origine des fonds engagés et de l'atteinte à l'équité entre joueurs. En outre, cette lettre indiquait que certains des parieurs professionnels étaient des personnes morales, en contradiction avec l'arrêté du 13 septembre 1985 selon lequel le pari mutuel doit se jouer entre personnes physiques.

Toutefois, l'interdiction des prises de paris par les parieurs professionnels, qui représenterait une perte annuelle sur le résultat du PMU estimée à environ 12 M€, n'a pas été demandée. Les ministres ont uniquement demandé au PMU d'étudier la possibilité d'encadrer cette activité, notamment en la plafonnant à 5 % des enjeux, en maîtrisant le taux de gain maximal de ces parieurs, et en interdisant la présence de personnes morales parmi les joueurs du PMU. Il a également été demandé au PMU de rendre compte des clauses relatives à la lutte contre le blanchiment figurant dans les contrats conclus par le PMU avec ses partenaires commerciaux. Cette lettre précisait que l'ensemble de ces modalités d'encadrement ferait l'objet d'une évaluation afin de vérifier leur efficacité, d'envisager des adaptations, voire, si la régulation s'avérait inapte à maîtriser les risques, de préparer la mise en extinction de cette activité.

De son côté, le PMU considère que le plafonnement des enjeux des parieurs professionnels à 5 % du total des enjeux hippiques du PMU n'est ni souhaitable, compte tenu de l'impact négatif que cela aurait sur sa profitabilité, ni réalisable. En septembre 2016, le taux de 5 % avait été nettement dépassé.

Il est à noter que la rentabilité de l'activité des parieurs professionnels s'effectue non seulement au détriment des parieurs français, mais aussi de l'État. D'une part, dans le cadre du pari mutuel¹⁰⁴, les taux de gain élevés des parieurs professionnels en masse commune réduisent mécaniquement le montant revenant aux parieurs français. D'autre part, l'augmentation des enjeux des parieurs professionnels se fait au détriment de la part prélevée par l'État français : la direction du budget a ainsi chiffré à 18 M€ par an¹⁰⁵ la perte fiscale

¹⁰⁴ Dans le cas de paris à cote fixe, les gains des parieurs professionnels se font au détriment de l'opérateur.

¹⁰⁵ 13 M€ en 2015, 15 M€ en 2016, 18 M€ en 2017, 19 M€ en 2018, 18 M€ en 2019, 18 M€ en 2020.

pour l'État consécutive au développement des parieurs professionnels entre 2015 et 2020, perte due notamment à la diminution du « ré-enjeu » ou « recyclage » des gains.

Dans son nouvel avis du 10 mars 2016, la COJEX prenant acte des mesures prises par le PMU, n'a pas émis d'objection à la poursuite de l'activité en 2016, subordonnant toute décision pour l'avenir à une présentation détaillée des résultats des contrôles mis en place et au respect des règles du pari mutuel. Elle a cependant rappelé l'interdiction faite aux personnes morales de prendre des paris et insiste sur la nécessité de veiller à ce que l'équité entre les parieurs ne soit pas compromise par l'altération de l'équilibre des cotes.

La lettre des ministres validant le programme d'action 2015 du PMU en matière de lutte contre le blanchiment n'avait pas encore été adressée au PMU, à la clôture de l'enquête de la Cour.

Les tutelles n'ont pas transmis à la Cour l'évaluation, prévue dans la lettre du 18 novembre 2015, des modalités d'encadrement de l'activité des parieurs professionnels qui aurait cependant eu lieu. La réponse ministérielle indique que le PMU « a engagé des actions afin d'améliorer le suivi et l'encadrement des trois partenaires par lesquels transitent les parieurs professionnels ». S'agissant de l'équité entre les parieurs, elle précise que « les autorités de tutelle partagent les préoccupations de la COJEX ».

La Cour considère que l'existence de parieurs professionnels pariant sur la masse commune du PMU *via* des outils informatisés est difficilement compatible avec l'esprit du pari mutuel et qu'elle est coûteuse pour l'État. Par ailleurs, la part croissante de ces quelques joueurs professionnels dans le total des mises expose le PMU à un risque de forte volatilité de son chiffre d'affaires, en cas de départ de ces derniers.

IV - Une prévention insuffisante des activités frauduleuses ou criminelles, du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme

Si toutes les activités économiques sont sensibles aux agissements frauduleux ou criminels, le secteur des jeux dont la matière première est l'argent est particulièrement vulnérable.

A - Un renforcement des obligations pesant sur les opérateurs diversement suivi d'effets

Les représentants légaux et directeurs responsables des opérateurs de jeux et de paris visés à l'article L. 561-2 9 (droits exclusifs) et L. 561-2 9bis (agrés ARJEL) du code monétaire et financier (CMF) sont soumis au respect de mesures prudentielles découlant du titre VI du même code, en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces opérateurs sont notamment astreints à une obligation de vigilance sur les transactions, une connaissance actualisée de leur clientèle (article L. 561-5 du CMF), une

obligation de surveillance des engagements financiers suspects (L. 561-10-2), de déclaration de soupçon à la cellule de renseignement financier TRACFIN (L. 561-13), tout en assurant la formation de leurs personnels (L. 561-33). Ils doivent en outre prévoir des systèmes internes d'analyse des risques dans ce domaine (L. 561-32) et s'assurer de l'identité des joueurs gagnants (L. 561-13).

Les obligations imposées par la IV^{ème} directive anti-blanchiment concernent l'ensemble des prestataires de jeux et paris.

1 - Le contrôle des flux d'argent

Dans les casinos, tous les modes de paiement, plaques, jetons, tickets disponibles sont assujettis à l'obligation déclarative prévue par l'article 464 du code des douanes .

S'agissant des paiements en espèces, le secteur des jeux d'argent et de hasard est concerné par le plafond de paiement en espèces et en monnaie électronique prévu à l'article L. 112-6 du code monétaire et financier. Le montant de ce plafond, précisé depuis 2010 à l'article D. 112-3 du CMF, a été abaissé de 3 000 € à 1 000 €¹⁰⁶ depuis le 1^{er} septembre 2015 afin de limiter le risque de blanchiment et de financement du terrorisme. Il n'est toutefois pas appliqué pour les paris hippiques en dur (cf. *infra*) ni dans les casinos, ces opérateurs s'étant exonérés, sans observations de leur tutelles, de textes qui leur sont pourtant applicables, comme l'a récemment confirmé la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances. Par ailleurs, la diversification des moyens de paiement appelle une mise à niveau de la vigilance en phase avec leur usage. À cet égard il conviendra d'être attentif à l'utilisation des monnaies virtuelles dont TRACFIN a identifié un impact possible sur le secteur des jeux¹⁰⁷.

S'agissant de l'identification des joueurs, les organismes de jeux sont tenus, aux termes de l'article L. 561-13 2e alinéa du CMF, de « s'assurer, par la présentation de tout document écrit probant, de l'identité des joueurs gagnant des sommes supérieures à un montant fixé par décret et d'enregistrer les noms et adresses de ces joueurs, ainsi que le montant des sommes qu'ils ont gagnées. Ces informations doivent être conservées pendant cinq ans ». Le décret, qui fixait ce seuil à 5 000 € depuis 2005, a été abrogé en 2009. La transposition de la IV^{ème} directive anti-blanchiment, dont l'entrée en vigueur est prévue au plus tard le 30 juin 2017, fixe un seuil de relevé d'identité lors de la transaction à 2 000 €. Elle laisse cependant aux États le soin de décider des modalités de ce contrôle. Pour la France, le décret n° 2016-774 du 10 juin 2016 entré en vigueur au 1^{er} juillet 2016 a fixé ce seuil, pour le paiement des gains, à 2 000 €, avec toutefois une étape intermédiaire pour les groupements et les sociétés, qui appliqueront un seuil fixé à 3 000 euros jusqu'au 30 juin 2017. L'application d'un seuil d'identification au stade des mises, souhaitée par Tracfin mais refusée par certains opérateurs, a été récemment actée. Il conviendrait également que les textes pris dans ce cadre interdisent explicitement le fractionnement des moyens de paiement pour le paiement des mises et des gains (paiement en espèces juste en dessous du seuil et complété par chèque, virement ou

¹⁰⁶ Ce seuil est de 15 000 € lorsque le payeur est un non résident et n'agit pas pour des besoins professionnels.

¹⁰⁷ L'encadrement des monnaies virtuelles, Recommandations visant à prévenir leurs usages à des fins frauduleuses ou de blanchiment, TRACFIN, Groupe de travail « Monnaies virtuelles » - Juin 2014.

paiement par carte bancaire), qui, pratiqué par certains opérateurs en l'absence de disposition contraire, revient à contourner le plafond de paiement en espèces.

Enfin, s'agissant des comptes joueurs gérés par les opérateurs de jeux d'argent et de hasard, si des garanties renforcées ont été mises en place pour les opérateurs de paris en ligne afin de protéger les avoirs des joueurs et de réduire les risques de fraude et de blanchiment¹⁰⁸, de telles obligations n'existent pas pour les comptes joueurs relatifs aux paris en dur. Ces comptes sont ouverts pour l'instant au PMU tandis que la FDJ prévoit d'en créer en 2017, pour certains paris sportifs (cf. *supra*). Plus généralement, il conviendrait de s'assurer que les modalités de gestion des comptes joueurs « en dur » sont bien conformes à l'ensemble des dispositions du code monétaire et financier.

2 - Une action inégale de la part des opérateurs de jeux sous droits exclusifs

La FDJ et le PMU sont tenus d'élaborer annuellement un plan d'action de prévention et de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme¹⁰⁹. Depuis 2012, ces plans sont soumis à l'approbation du ministre du budget, après avis de la COJEX.

a) *Une action volontariste de la FDJ*

La FDJ s'appuie sur une organisation interne très structurée en matière de sécurité ainsi que sur une politique de contrôle de son réseau de détaillants.

En premier lieu, la prévention de la fraude aux jeux, risque majeur pour la FDJ, est assurée au bénéfice de la lutte contre les activités criminelles. La Direction de la Gestion des Risques et de la Sécurité (DGRS) suit les pratiques frauduleuses par catégorie de jeux. Un tableau de bord mensuel des fraudes observées est établi, avec la mise en place de contre-

¹⁰⁸ Au termes de l'article 18 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, les opérateurs de jeux ou de paris en ligne agréé doivent disposer d'un compte bancaire exclusivement dédié aux opérations d'encaissement et de paiement des joueurs : en vertu de cet article, l'opérateur est en effet tenu de « justifie[r] de la disposition d'un compte ouvert dans un établissement de crédit établi dans un État membre de la Communauté européenne ou un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, sur lequel sont exclusivement réalisées les opérations d'encaissement et de paiement liées aux jeux et paris qu'elle propose légalement en France ». Il en résulte, en pratique, que les fonds des joueurs doivent être conservés sur ce compte dédié.

Les opérateurs de jeux et de paris en ligne sont par ailleurs tenus de mettre en place un mécanisme de garantie des avoirs des joueurs. L'article 15 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 dispose ainsi, dans sa rédaction issue de la modification apportée par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014, que l'opérateur de jeux ou de paris en ligne agréé est tenu de : « justifie[r] de l'existence d'une sûreté, d'une fiducie, d'une assurance, d'un compte sous séquestre ou de tout autre instrument ou mécanisme garantissant, en toutes circonstances, le versement de la totalité des avoirs exigibles des joueurs ». L'article précise que l'opérateur est tenu de « veille[r] à ce que l'étendue de la garantie qu'il fournit soit toujours à la mesure des avoirs exigibles des joueurs » et d' « informe[r], sans délai, l'Autorité de régulation des jeux en ligne des variations qui affectent l'étendue de cette garantie ».

¹⁰⁹ À compter de 2006, en application d'un arrêté du 22 février 2006, la FDJ a rendu compte chaque année au Ministre chargé du Budget des actions mises en œuvre pour répondre aux obligations légales de lutte contre le blanchiment, tout en indiquant le plan d'action pour l'année à venir.

mesures¹¹⁰. Sur la base de ces suivis mensuels, la DGRS tient à jour une typologie des fraudes.

Les principales fraudes donnant lieu à sanction, en dehors des manquements au jeu responsable et à la protection des mineurs, sont la subtilisation soit de bons à valoir - c'est le cas le plus fréquent-, soit de reçus gagnants, ou de tickets de grattage et la vente de tickets avec NSD¹¹¹ gratté.

Par ailleurs, la DGRS suit en permanence l'évolution des prises de paris et des mises, permettant ainsi une réaction rapide en cas de flux anormaux¹¹².

En second lieu, la FDJ respecte et au-delà les obligations qui lui incombent en matière de traçabilité et de contrôle des flux financiers : elle prévoit un plafond de 1 000 € de paiements en espèces pour les mises ; pour les gains, les plafonds de paiement en espèces sont limités à 200 € pour les jeux de grattage et à 300 € pour jeux de tirage ou de paris sportifs¹¹³.

La FDJ surveille par ailleurs, de façon centralisée, les enjeux, par points de vente et par terminal¹¹⁴. Elle veille sur l'évolution des chiffres d'affaires des points de vente, afin de détecter et analyser les atypismes relatifs aux opérations financières FDJ/Détaillants.

L'absence de levée de l'anonymat des parieurs, hormis pour les activités de jeux sous droits exclusifs en ligne, constitue toutefois une faiblesse majeure de ce dispositif. De ce point de vue, les retards déjà soulignés sont regrettables et la concrétisation notamment du projet de trajectoire d'identification des joueurs mériteraient d'être accélérée.

b) Une action insuffisante du PMU

Plusieurs actions ont certes été engagées par le PMU pour assurer le respect effectif de ses obligations : déploiement en mai 2014 du protocole « 3D Secure » sur certains canaux avec des seuils réajustés et revus régulièrement sur la base des fraudes constatées ; mise en place d'un nouveau système de gestion des comptes clients permettant d'optimiser les contrôles sur certains risques de fraude, dont celui afférent aux « chasseurs de bonus » à

¹¹⁰ Celles-ci sont de plusieurs ordres : l'identification du risque ; l'élaboration et la mise en place de mesures techniques ou juridiques de réduction des risques ; l'établissement de procédures garantissant la conformité des opérations de jeux face au risque de fraude notamment en matière procédures de vente et de paiement des jeux ; des actions de sensibilisation et prévention notamment des détaillants ; la détection, le contrôle et sanction allant jusqu'au signalement aux autorités compétentes et au dépôt de plaintes.

¹¹¹ NSD : nul si découvert. La case de contrôle d'un ticket sur laquelle figure la mention : « nul si découvert », présenté pour paiement d'un lot, doit être recouverte de la pellicule protectrice. Tout grattage partiel ou total de cette case de contrôle entraîne la nullité du ticket, qui ne peut faire l'objet d'un paiement de lot, quel que soit son montant.

¹¹² Ce dispositif est notamment à l'origine de l'affaire Cesson-Montpellier, relative à un soupçon d'escroquerie dans le cadre d'un match de handball.

¹¹³ Le paiement des gains supérieur au seuil d'identification est en partie délégué aux centres de paiement, qui exercent cette responsabilité selon les procédures mis en place par FDJ. Un contrôle de cohérence est effectué par la Direction de la Sécurité. Toutes les écritures figurant dans le fichier Gros gagnants Perben font l'objet de cette vérification.

¹¹⁴ Une limite quotidienne par jour/jeu et terminal est intégrée, si bien que le détaillant ne peut plus vendre de jeu lorsque la limite est atteinte. En cas de blocage récurrent, un contact est établi avec le détaillant afin d'évaluer les risques de blanchiment par intégration d'espèces sales, de jeux excessifs ou d'escroquerie.

travers l'ouverture de comptes multiples ; mise en place d'un contrôle de la régularité des courses étrangères.

Toutefois dans le cadre de son activité d'opérateur sous droits exclusifs, l'action du PMU s'appuie sur une organisation interne beaucoup moins structurée que celle de la FDJ en matière de sécurité et de contrôle de son réseau de détaillants.

Concernant la traçabilité des flux financiers, le PMU argue essentiellement des habitudes de paiement en matière de paris hippiques et du risque pour l'activité¹¹⁵, pour justifier d'une application très réticente des seuils de paiements :

- s'agissant de l'enregistrement de l'identité des gagnants, le PMU applique depuis 2013 un seuil de 3 000 €¹¹⁶. Jusqu'en 2016 toutefois, les textes réglementaires disposaient que seuls devaient être recueillis le nom et l'adresse du parieur ainsi que le montant des sommes gagnées. L'arrêté du 23 mars 2016 a élargi la liste des données à recueillir au prénom du gagnant, à sa date de naissance, au type et au numéro de la carte d'identité¹¹⁷ ;
- pour le paiement des mises, le PMU, contrairement aux autres opérateurs de jeu et de paris, n'applique pas les règles de droit commun prévoyant un plafond de paiement en espèces de 1 000 €, estimant, selon une analyse juridique aujourd'hui contredite, que l'article L. 112-6 du CMF n'est pas applicable aux paris hippiques. Il a fallu attendre juin 2016 en effet pour que, à la suite d'une demande de la Cour, la direction des affaires juridiques du ministère des finances soit saisie officiellement. Dans une note du 26 août 2016, celle-ci a précisé que le plafond de paiement en espèces de 1 000 € (15 000 € pour les non résidents) était bien applicable aux paris hippiques, tant pour les mises que pour les gains. Son inapplication depuis 2010 constitue une négligence regrettable des tutelles ;
- concernant le paiement des gains et à la demande de la direction du budget et du ministère de l'agriculture, le seuil de paiement des gains en espèces a été abaissé de 5 000 € à 3 000 €¹¹⁸. En réalité, comme l'a confirmé la DAJ, le seuil applicable aux gains est de 1 000 € (même si le gagnant est non résident, dans la mesure où il s'agit pour le PMU d'acquitter une dette professionnelle).

En outre, à l'instar de la FDJ, l'absence de levée de l'anonymat constitue une faiblesse supplémentaire de ce dispositif. De ce point de vue, la mise en place d'une carte nominative est une avancée pertinente qui souffre toutefois de sa trop faible diffusion, 98 % des paris restant anonymes.

Enfin, la gestion des prises de paris sur hippodromes est très peu suivie par les tutelles, probablement en raison d'enjeux financiers moindres. Pourtant, l'absence de certification des comptes des sociétés de courses de province et la faiblesse de leur contrôle par l'État constituent des facteurs de risques supplémentaires.

¹¹⁵ D'après le PMU, le passage du seuil de 5 000 € à 3 000 € pour les paiements par chèque a entraîné pour le PMU une perte d'enjeux de 180 M€, une perte de ressources pour l'État de 18 M€ et une perte de recettes pour la filière hippique de 15 M€.

¹¹⁶ Article 21 de l'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel urbain et sur les hippodromes

¹¹⁷ Le PMU a précisé qu'en pratique, ces données étaient déjà recueillies avant mars 2016.

¹¹⁸ Article 21 de l'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel urbain et sur les hippodromes.

3 - Les opérateurs de jeux en ligne sous agrément, un segment très structuré

La prévention des activités frauduleuses ou criminelles du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme bénéficie pour les jeux en ligne d'une levée systématique de l'anonymat sur les flux financiers et d'obligations spécifiques pour les opérateurs agréés.

Au moment de leur demande d'agrément, les opérateurs de jeux en ligne doivent justifier en effet¹¹⁹ de leur capacité à assumer leurs obligations en matière de lutte contre les activités frauduleuses ou criminelles. À cette fin, le cahier des charges établissant les éléments de la demande d'agrément prévoit que l'entreprise candidate expose les moyens de contrôle qu'elle entend mettre en place pour satisfaire à ses obligations de vigilance et de déclaration à TRACFIN et décrit les procédures de contrôle interne qu'elle instaure.

Après obtention de l'agrément, le dispositif de lutte contre le blanchiment doit être soumis à certification¹²⁰, dans un délai d'un an à compter de la date d'obtention de l'agrément, certification actualisée ensuite annuellement.

Le collège de l'ARJEL a arrêté, par décision n° 2011-025 du 24 février 2011, les dispositions de contrôle interne que devaient prendre les opérateurs agréés. Des lignes directrices ont été émises permettant aux opérateurs de mieux identifier les risques et leurs obligations. Selon la taille des structures, la formalisation est plus ou moins détaillée. L'évaluation se fait, soit par l'opérateur lui-même dans le cadre du contrôle interne qu'il a défini, soit par l'ARJEL, en tant qu'autorité de contrôle¹²¹.

B - Une politique de contrôle hétérogène dans sa mise en œuvre

1 - L'agrément des points de vente par le SCCJ : un dispositif réglementaire en cours de refonte

L'ouverture des points de vente du PMU nécessite un avis favorable préalable du ministre de l'intérieur émis au regard des troubles à l'ordre public qu'elle est susceptible de créer. L'instruction des dossiers est faite par le SCCJ. A l'origine, les enquêtes du SCCJ portaient exclusivement sur la moralité des candidats. Elles ont évolué pour intégrer un volet financier lié à la lutte contre le blanchiment. La proportion d'avis défavorables rendus par le ministre de l'intérieur a globalement augmenté au cours des dernières années, pour atteindre 9,1 % en 2015.

Jusqu'en 2015, les textes réglementaires ne prévoyaient pas la possibilité d'un retrait d'agrément. Le décret n° 2015-338 du 25 mars 2015 a modifié l'article 27 du décret n° 97-456 afin de préciser qu' « à la demande du ministre de l'intérieur, [l'autorisation] peut être suspendue pour une durée maximale de six mois ou retirée par le groupement d'intérêt économique à l'issue d'une procédure contradictoire engagée à la demande du ministre de

¹¹⁹ Article 18 de la loi du 12 mai 2010.

¹²⁰ Dans les conditions prévues au III de l'article 23 de la loi du 12 mai 2010.

¹²¹ Contrôles diligentés en application du II de l'article L. 561- 36 du CMF.

l'intérieur. Le groupement est tenu de retirer l'autorisation si le ministre maintient sa demande au vu des observations émises à l'occasion de la procédure contradictoire ». Les modalités de mise en œuvre de la procédure contradictoire ne sont pas encore connues à ce jour.

Pour autant, cette évolution réglementaire ne suffira pas à lever les obstacles aux investigations cités par le SCCJ, notamment les modifications statutaires non enregistrées et la difficulté de contrôler l'origine des fonds constituant les apports personnels des demandeurs.

Par ailleurs, l'ouverture des points de vente de la FDJ n'est pas actuellement subordonnée à un avis favorable du ministre de l'intérieur. Un projet de décret est en cours de préparation pour mettre en place un dispositif d'agrément similaire pour les points de vente PMU et les points de vente FDJ proposant des paris sportifs, considérés comme les plus exposés aux risques de fraude et de blanchiment.

2 - Un dispositif d'inspection qui débute dans les casinos et les opérateurs sous mandat exclusif

Les inspections anti blanchiment¹²² ont été confiées aux agents du SCCJ en application des articles L. 561-36 II et R. 561-39 du CMF. En tant qu'inspecteurs spécialisés chargés de vérifier le respect de ces obligations, ils font l'objet d'une inscription nominative dans un arrêté ministériel et prêtent serment devant le TGI. Les rapports de ces inspections ont vocation à être transmis à la Commission Nationale des Sanctions (CNS). Le dispositif n'a été mis en place qu'en 2014.

Dans ce cadre, le SCCJ, en accord avec Tracfin, a transmis des lignes directrices en matière d'obligation de vigilance applicables aux opérateurs. Elles doivent faire l'objet d'un rapport semestriel. Si cette obligation a été respectée par le GIE PMU et la FDJ, les informations devant être transmises au SCCJ par la compagnie du pari mutuel (CPM) ne l'ont pas été systématiquement.

Par ailleurs, les inspections prévues dans le cadre de la lutte contre le blanchiment à l'article L. 561-36 du CMF n'ont pas encore été mises en œuvre par le SCCJ, ni dans les points de vente du PMU, ni sur les hippodromes. Les premières inspections¹²³ devaient avoir lieu en 2016. Pour les casinos, 7 inspections anti-blanchiment ont été menées en 2015. Le SCCJ précise que ces inspections n'ont été suspendues que le temps de la mise en place des nouvelles lignes directrices de l'autorité de contrôle, qui devraient être diffusées en septembre 2016, sous double signature ministère de l'intérieur / Tracfin. En effet, deux dossiers ont été transmis à la CNS (1 casino et 1 cercle) et cinq sont en cours d'instruction; une décision de condamnation a été rendue très récemment.

¹²² Dans le cadre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme dite troisième directive anti-blanchiment transposée par ordonnance du 30 janvier 2009.

¹²³ Habilitation par l'arrêté du 8 janvier 2015 modifiant l'arrêté du 1^{er} août 2014.

3 - Une régulation forte sur les opérateurs agréés en ligne

L'ARJEL procède à l'envoi régulier de questionnaires relatifs au dispositif LAB ce qui permet de suivre la mise en œuvre des différentes obligations : à l'issue des contrôles, un rapport est établi et une lettre de suite préconisant des actions correctrices est adressée à l'opérateur. À partir de 2014, des contrôles approfondis ont été engagés. Deux opérateurs ont fait l'objet de contrôles sans que de réels manquements soient relevés. La principale difficulté vient de ce que, certains opérateurs n'étant pas établis en France, l'ARJEL ne dispose pas de possibilité d'effectuer des contrôles sur place. Ce point risque de soulever une difficulté lors de la prochaine évaluation du Groupe d'action financière (GAFI). À la suite de ses contrôles, l'ARJEL a, depuis 2010, été appelée à effectuer deux signalements auprès du Procureur de la République de Paris. L'agrément des opérateurs concernés a depuis été abrogé.

Enfin, sur la base du contrôle des opérations de jeux, l'ARJEL a également développé une méthodologie spécifique visant à détecter des comportements anormaux des parieurs pouvant correspondre à des fraudes. Elle utilise à cette fin les méthodes dites « statistique¹²⁴ » et « des chemins d'attaque¹²⁵ ».

Par ailleurs, fin 2013, TRACFIN et l'ARJEL ont défini ensemble, à partir de l'analyse des données du frontal, des critères de détection de comportements de joueurs permettant de soupçonner des opérations de blanchiment afin de procéder à des envois périodiques d'information. Une difficulté s'est faite jour sur le périmètre des investigations que l'ARJEL pouvait mener en ce domaine au regard des autorisations accordées par la CNIL et plus généralement du périmètre de contrôle de l'ARJEL et ces envois ont donc été suspendus dans l'attente d'une modification législative. Cette difficulté juridique réduit les possibilités de transmission d'informations mais des données relatives à certaines situations identifiées sans qu'il soit nécessaire de procéder à des traitements complémentaires peuvent continuer à être transmises. Ces modalités d'échanges entre Tracfin et l'ARJEL devraient être formalisées en 2016.

¹²⁴ Cette méthode s'appuie sur le fait que dans un périmètre d'analyse donné, une population représentative de joueurs va toujours avoir des comportements identiques. Une anomalie sera ainsi caractérisée par un ou plusieurs indicateurs différents des valeurs standards. Cette méthode s'applique particulièrement aux contrôles des rencontres sportives et des courses hippiques. Les anomalies constatées, si elles ne peuvent être expliquées par des réactions normales et rationnelles de parieur, pourront correspondre à des fraudes et seront signalées en tant que telles.

¹²⁵ Cette méthode vise à caractériser une fraude par ses modalités pratiques de réalisation qui, elles, vont pouvoir être détectées. Cette méthode nécessite d'avoir une cartographie initiale des fraudes potentielles, chaque type de fraude étant décliné afin d'obtenir ses caractéristiques au niveau des opérations de jeu. Cette méthode a notamment été appliquée dans le cas de la lutte contre le blanchiment où une liste d'indicateurs mesurables par l'ARJEL a été établie en relation avec Tracfin.

C - Des résultats mitigés

1 - Les déclarations de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme : des résultats à améliorer

Les résultats concernant le dépôt par les opérateurs de jeux de déclarations de soupçon (DS) effectuées auprès de Tracfin sont mitigés, tant en quantité qu'en qualité.

Tableau n° 13 : nombre de déclarations de soupçon effectuées, par type d'opérateurs

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Casinos</i>	30	135	151	171	154	270	423
<i>FDJ</i>	334	245	31	57	77	92	96
<i>PMU</i>	30	22	41	48	49	90	101
<i>Opérateurs en ligne</i>	0	1	76	141	180	449	147
<i>Cercles de jeu</i>	0	1	0	0	0	3	13

Note : Les chiffres fournis concernant la FDJ et le PMU portent sur l'ensemble de l'activité de ces opérateurs (vecteur online et activité sous droits exclusifs¹²⁶). En conséquence, les chiffres repris dans la catégorie « opérateurs en ligne » (4^{ème} ligne du tableau), portent exclusivement sur les opérateurs « pure players » bénéficiant d'un agrément ARJEL (et ne comprend donc pas les DS FDJ et PMU portant sur le vecteur online).

Source : Tracfin

a) Des déclarations de la FDJ de bonne qualité

L'essentiel des déclarations de soupçon transmises par la FDJ concernent aujourd'hui le segment des paris sportifs.

TRACFIN précise que la diminution significative du nombre de déclarations transmises par la FDJ entre 2009 et 2011 est consécutive à une stratégie adoptée par le déclarant au terme d'un cycle d'échanges avec Tracfin. La FDJ aurait, en effet, privilégié l'analyse effectuée en amont de la transmission des déclarations et la consolidation du soupçon à une stricte approche quantitative.

Dans ce cadre, Tracfin considère que la FDJ fournit des informations d'une qualité supérieure à la moyenne des autres opérateurs et souligne que le taux d'orientation en enquête ou pré-enquête, qui constitue l'un des indicateurs permettant d'évaluer la qualité des renseignements transmis par les assujettis, est de près de 65 % pour les déclarations transmises par la FDJ.

¹²⁶ Cette présentation se justifie par le fait que les déclarations de soupçon transmises par la FDJ et le PMU analysent de manière globale l'activité de jeu des joueurs faisant l'objet du signalement. Dès lors, il est fréquent que ces déclarations portent conjointement sur le jeu en ligne et sur l'activité sous droits exclusifs de ces opérateurs.

b) Des déclarations du PMU encore peu exploitables

Selon Tracfin, la qualité des déclarations transmises par le PMU ne saurait être regardée comme satisfaisante. Moins d'un tiers d'entre elles donnent lieu à une exploitation en enquête ou pré-enquêtes. Les principaux défauts constatés sont :

- la faible proportion de signalements portant sur (i) les « gros joueurs » (parieurs français engageant de fortes sommes) et (ii) les points de vente, alors même que ceux-ci présentent de forts enjeux en matière LAB ;
- l'insuffisant travail d'identification et d'analyse du soupçon ;
- l'absence de suivi des joueurs ayant fait l'objet d'une DS (aucune transmission de déclarations de soupçon complémentaire, sauf depuis la fin de l'année 2015).

Si une amélioration quantitative de la pratique déclarative du PMU est observable depuis le second semestre 2015 – et notamment depuis la conduite d'un atelier de coopération technique Tracfin-PMU en novembre 2015 –, des marges de progression subsistent indubitablement.

c) Les casinos : des déclarations de soupçon plus nombreuses mais encore lacunaires

Le nombre de déclarations de soupçon transmises par les casinos a plus que déculpé entre 2009 et 2015 et près de la moitié des établissements ont fait au moins une déclaration de soupçon dans l'année. Si la sensibilisation à la lutte contre le blanchiment est donc désormais bien présente, pour autant, signe d'une mauvaise qualité des informations transmises, le taux d'orientation en enquête ou pré-enquête reste faible (25 % en 2015).

D'après Tracfin, il existe une grande hétérogénéité qualitative en fonction des établissements. Les principales lacunes relevées en matière déclarative sont : l'insuffisante caractérisation du soupçon, les difficultés éprouvées par les établissements à suivre efficacement la pratique de jeu des joueurs (principalement concernant les machines à sous), le manque d'informations transmises à l'appui des déclarations de soupçon (utilisation limitée des informations contenues dans les registres des établissements et faiblesse de la partie « analyse » de la déclaration), ainsi que le caractère insuffisamment répandu de la pratique des déclarations de soupçon complémentaires. Tracfin note toutefois que certains établissements tendent à s'impliquer plus efficacement dans le dispositif LAB/FT.

La montée en charge récente des inspections antiblanchiment conduites par la division « casinos » du SCCJ depuis début 2014 après que ses agents ont été habilités, les actions de sensibilisation conduites par Tracfin, comme les décisions de la CNS en la matière, dont la première a été rendue en juillet dernier, devraient permettre d'améliorer cette évolution dans l'avenir.

d) Les pratiques hétérogènes des opérateurs agréés

Selon Tracfin, les opérateurs agréés ont fourni 147 déclarations en 2015, provenant pour l'essentiel d'un seul opérateur alternatif (Reel Malta). Les déclarations des autres opérateurs alternatifs sont marginales.

De plus, ces déclarations sont loin d'être toujours pertinentes. Seuls 1,4 % des déclarations donnent lieu à une orientation en enquête ou pré-enquête : l'essentiel des déclarations transmises par les opérateurs alternatifs portent sur des problématiques de fraude à la carte bancaire.

Toutefois, toujours selon Tracfin, la sensibilité de ce segment en matière de blanchiment se trouverait limitée dans une large mesure par l'effet de la réglementation en vigueur.

De son côté l'ARJEL a transmis 47 déclarations de soupçon à Tracfin.

Au total Tracfin considère plus généralement que les jeux en ligne agréés, dont les risques de blanchiment sont mieux identifiés, sont moins risqués que les jeux en dur, compte tenu de la réglementation du secteur. Le PMU, la FDJ ou les casinos sont plus exposés en termes de risques. Tracfin recommande un renforcement de la régulation concernant les cartes prépayées, le traitement des monnaies virtuelles comme des monnaies à part entière, une amélioration de la traçabilité des flux financiers, une vigilance face à l'emploi du téléphone comme outil de virement d'argent ainsi que l'usage du même compte pour jouer et être rémunéré pour le jeu en ligne.

2 - La lutte contre la fraude fiscale : des contrôles en marge de la régulation

La fraude fiscale liée à l'activité de jeux peut être pratiquée soit sur les gains de jeux, soit sur les revenus des détaillants et enfin sous forme de blanchiment de fraude fiscale. La DGFIP (cf. *infra*) qui réalise ses contrôles en marge de la régulation traite entre une dizaine et une trentaine de dossiers de fraude fiscale par an relevant de l'ensemble du secteur des jeux. S'ajoute à cette action celle menée par la DGDDI concernant les loteries (cf. *infra*), qui est également source d'une activité contentieuse peu importante mais non négligeable¹²⁷.

3 - Des risques de conflits de compétence à régler

Deux instances sont en risque de conflit de compétences dans le cadre du dispositif de sanction.

Dans le cadre de la transposition de la 3^e directive dite « anti-blançhiment », la Commission nationale des sanctions (CNS), institution indépendante placée par la loi auprès du ministre de l'Économie, a été chargée de sanctionner les manquements commis par certains professionnels (les agents immobiliers, les personnes exerçant l'activité de domiciliation et les opérateurs de jeux ou de paris, y compris en ligne) ne respectant pas leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. La CNS est ainsi susceptible d'être saisie par le ministre de l'économie (DGCCRF), le ministre de l'intérieur (SCCJ) et l'ARJEL des rapports établis par les autorités chargées du contrôle des professionnels concernés.

¹²⁷ Notamment rapporté au montant des prélèvements sur les cercles et maisons de jeux, soit 2,6 M€ en 2015.

Parallèlement, la loi du 12 mai 2010 a institué auprès de l'ARJEL une commission des sanctions appelée à statuer en cas de manquement d'un opérateur de jeux ou de paris en ligne agréé aux obligations législatives et réglementaires applicables à son activité.

Or, si l'activité de cette dernière est définie par la loi « sous réserve des dispositions des articles L. 561-37 et L. 561-38 du code monétaire et financier [renvoyant à la CNS] », une difficulté risque de se faire jour sur certaines des obligations des opérateurs et pourrait engendrer un conflit de compétences. En effet, la qualité de l'identification des joueurs peut s'apprécier à la fois dans le cadre de l'examen du respect de l'interdiction du jeu des mineurs, de l'interdiction de jeu des personnes inscrites sur le fichier du ministère de l'Intérieur, sujets relevant de la commission des sanctions, mais également dans le cadre de l'examen du respect de l'obligation d'identification de la relation d'affaires, au sens du CMF, le sujet relevant alors de la commission nationale des sanctions.

Une clarification des périmètres d'action de chaque commission reste donc à établir. Il pourra notamment être tenu compte du parallélisme existant entre l'ARJEL et des autorités de régulation opérant en matière de lutte contre le blanchiment dans le secteur financier, l'autorité des marchés financiers et l'autorité de contrôle prudentiel et de régulation, et d'envisager que l'ARJEL, à l'instar de ces organismes, se voie confier la compétence de sanction en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.

L'activité des commissions de sanctions administratives trouve sa limite dans le champ même de leur compétence, les agissements concernés étant souvent susceptibles de recevoir une qualification pénale et donnant alors lieu systématiquement à une information de l'autorité judiciaire, en application du IV de l'article 44 de la loi du 12 mai 2010.

Neuf affaires seulement ont donné lieu à la saisine de la commission des sanctions de l'ARJEL depuis 2009, tandis que la CNS est une institution récente qui n'a commencé à fonctionner qu'en octobre 2014 et n'a eu à connaître en la matière que deux dossiers concernant des opérateurs de jeu (aucun provenant de l'ARJEL).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Conséquence d'une gouvernance cloisonnée mais aussi de certaines insuffisances du dispositif de régulation, dont la principale est l'absence de levée de l'anonymat des joueurs dans le réseau physique, à l'exception des casinos, la réalisation des objectifs de régulation des jeux d'argent demeure incomplète, avec des résultats très hétérogènes :

- l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne et l'action de l'ARJEL ont permis une réduction significative de l'offre illégale. Plusieurs problématiques demeurent toutefois, concernant d'une part, la nécessité de renforcer les moyens juridiques permettant une régulation plus efficace et d'autre part, l'émergence de nouveaux jeux supports de paris et mises (ex. les compétitions e-sportives) porteurs de risques à traiter avec réactivité ;*
- la prévention du jeu problématique reste lacunaire, avec 5 % des joueurs présentant un profil à risque modéré ou excessif. Si l'analyse révèle que les segments de jeux présentent des risques différents, les efforts accomplis par les opérateurs sont également hétérogènes – aux efforts consentis par les casinos (contrôles à l'entrée) et les opérateurs en ligne s'opposent notamment les insuffisances du secteur des jeux sous droits exclusifs*

dans le réseau physique en matière de levée de l'anonymat – tandis que le dispositif d'ensemble souffre des faiblesses du fichier des interdits de jeu ;

- l'interdiction du jeu aux mineurs n'est pas assurée : un tiers des mineurs de 15 à 17 ans auraient pratiqué des jeux d'argent chaque année (11 % sous une forme problématique). Les casinos ayant déjà une obligation de contrôle physique à l'entrée, les paris hippiques ne suscitant qu'un intérêt restreint auprès des mineurs, l'enjeu porte ainsi principalement sur la FDJ ;*
- l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ont fait l'objet d'efforts récents qui restent à consolider et à compléter. D'une part, les opérations de jeu, en dur comme en ligne, sont soumises à des standards techniques élevés. D'autre part, l'ARJEL s'est fortement impliquée dans la lutte contre les manipulations sportives depuis l'introduction en 2012 de dispositions le permettant dans le code du sport. Toutefois, la prévention des conflits d'intérêt reste insuffisante en ce qui concerne les paris hippiques. Par ailleurs, les paris pris par des parieurs professionnels à l'étranger, qui parient, grâce à des outils informatiques, sur la masse commune du PMU via des partenaires de cet opérateur, contrevient au principe d'équité entre les joueurs dans la mesure où leurs taux de gain élevés réduit mécaniquement le montant des gains perçus par les joueurs non professionnels ;*
- la lutte contre les activités criminelles, le blanchiment et le financement du terrorisme a fait l'objet de plusieurs renforcements. Plus ou moins bien intégré par les opérateurs, avec notamment un dispositif très structuré à la FDJ et des obligations fortes pour les opérateurs en ligne, cet objectif est par ailleurs largement investi par les services des ministères financiers – Tracfin, la DGFIP et la DGDDI qui interviennent dans ce cadre au titre de leurs missions régaliennes – mais moins par le SCCJ. La transposition à venir de la 4^e directive anti-blanchiment viendra renforcer les obligations de levée d'anonymat pour l'ensemble des prestataires de jeux et paris. Restent aussi des faiblesses liées à un contrôle encore insuffisant des flux financiers pour les jeux dans le réseau physique, en raison notamment du maintien de l'anonymat des joueurs pour la FDJ et le PMU.*

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes:

- renforcer les pouvoirs de l'autorité de régulation pour mieux lutter contre l'offre illégale ;*
- rendre obligatoire l'utilisation de la carte joueur ou de tout autre moyen d'identification ; en commençant par les jeux les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment ;*
- moderniser le fichier des interdits de jeux et en élargir l'usage y compris aux points de vente en dur afin de mieux assurer la protection des joueurs problématiques ;*
- mettre en place un cadre juridique renforçant l'éthique des courses hippiques sur le modèle de ce qui a été fait dans le domaine du sport : prévoir des incriminations pénales en matière de dopage et de corruption hippique ; renforcer la prévention des conflits d'intérêt en étendant les interdictions de parier et en les contrôlant ; réguler l'activité de pronostics hippiques ;*
- uniformiser les plafonds d'usage des espèces tant pour les mises que pour les gains, afin de lutter contre la fraude et le blanchiment de capitaux.*

Chapitre III

Une gouvernance éclatée à unifier et conforter

La régulation des jeux d'argent de hasard s'appuie sur une pluralité d'autorités, chacune intervenant selon un périmètre et des champs d'action et de compétences variables¹²⁸.

Cette situation résulte d'une part de la nature même de la fonction de régulation, qui implique des interventions en termes de réglementation, de pilotage, de contrôle et de sanction¹²⁹ relevant de la compétence de services différents. Elle est liée d'autre part à la diversité des objectifs assignés à cette régulation, conduisant à l'intervention de nombreuses administrations non au titre de la politique des jeux d'argent et de hasard mais parce que les missions de service public qui leur sont confiées couvrent tout ou partie de ce secteur d'activité. Elle est enfin et surtout le résultat de l'histoire, chaque évolution de la politique des jeux se traduisant par une fragmentation un peu plus poussée de la fonction de régulation, partiellement compensée par les efforts de coopération bilatérale entre services.

La loi de 2010 constitue dans ce cadre une occasion manquée de réorganisation d'ensemble de la fonction de régulation des jeux d'argent et de hasard. La mise en place d'une instance transversale, le comité consultatif des jeux (CCJ), et celle d'un acteur dédié pour les jeux en ligne, l'ARJEL, n'ont pas conduit à la clarification du dispositif ni même entamé sérieusement une organisation qui reste fondamentalement déterminée en fonction des catégories de jeux d'argent et de hasard et de leurs canaux de distribution.

¹²⁸ Cf. tableau récapitulatif en annexe n° 6.

¹²⁹ Il est à noter qu'une approche élargie de la fonction de régulation fait aujourd'hui l'objet d'une appréciation juridique claire à la suite de l'arrêt du Conseil d'État, sect., du 9 octobre 2015, *Société Bouygues Télécom*.

I - Un mode d'élaboration des normes peu porteur d'une régulation cohérente

A - Un fonctionnement interministériel asymétrique

1 - Le rôle directeur du ministère chargé du budget

C'est par une loi de finances qu'a été créée la Loterie nationale. C'est dire que la compétence du ministère chargé du budget est historique. Ce sont les ministres du budget qui ont porté la loi du 12 mai 2010. Celle-ci a connu, entre sa version initiale et le 30 juin 2016, treize modifications, incluant celles introduites en lois de finances.

La direction du budget (DB) joue ainsi un rôle prépondérant dans l'élaboration des normes visant à réglementer le secteur des jeux d'argent et de hasard. C'est en effet à elle qu'il revient de proposer les évolutions législatives et réglementaires en matière de régulation et de fiscalité, en liaison avec le ministère de l'agriculture pour les courses hippiques et le ministère de l'intérieur pour les casinos et les loteries mais aussi la police administrative générale des jeux. Elle a aussi pour mission de promouvoir et de défendre au niveau européen le modèle français de jeux d'argent et de hasard.

Elle est de plus au sein des ministères financiers le point de centralisation des contributions de l'ARJEL et des services chargés de suivre tout ou partie de la réglementation fiscale des jeux (DGFiP, DGDDI).

Le positionnement de cette direction, nonobstant la qualité reconnue de son action, suscite des interrogations, encore renforcées par la multiplicité de ses rôles, notamment vis-à-vis de la FDJ. L'étendue de son portefeuille fait de la politique des jeux d'argent un sujet marginal, suivi par l'équivalent de un à deux ETP depuis 2009. Compte tenu de l'évolutivité du secteur et du travail de synthèse qu'il exige, le risque souligné est celui d'une animation limitée aux arbitrages principaux.

La vocation principale de la direction du budget est la préparation du budget de l'État en s'efforçant de trouver les marges de manœuvre nécessaires au financement des priorités du Gouvernement. Cette orientation ne peut permettre d'assurer la distance nécessaire pour une régulation d'ensemble de la politique des jeux¹³⁰.

2 - Une compétence transversale mais aussi sectorielle du ministère de l'intérieur

Le ministère de l'Intérieur a une responsabilité globale en matière de libertés publiques et d'ordre public. Les prescriptions d'interdiction et les dérogations à ce principe sont inscrites dans le Code de la sécurité intérieure. La direction des libertés publiques et des

¹³⁰ Il peut à ce sujet être noté que la Finlande a notamment fait le choix, dans le cadre du projet de loi en préparation sur la réorganisation du monopole des jeux d'argent et de hasard, de placer celui-ci sous la tutelle du Premier ministre et non du ministre des finances, spécifiquement afin d'écartier tout risque d'interprétation sur la finalité de la politique finlandaise des jeux d'argent.

affaires juridiques (DLPAJ), bureau des établissements de jeu, remplit des missions transversales comme la garantie du respect du principe général d'interdiction des jeux d'argent et de hasard ainsi que la gestion du fichier national des interdits de jeux.

La DLPAJ est plus spécifiquement responsable de la police administrative spéciale des jeux d'argent et de hasard exploités dans les établissements de jeux en dur : elle est chargée de proposer, préparer et mettre en œuvre les législations relatives aux casinos et cercles de jeu. Le bureau des établissements de jeu compte 6,8 ETP.

Elle s'appuie sur le service central des courses et des jeux (SCCJ) qui est son prestataire en matière de police administrative et dont elle analyse les remontées d'informations.

3 - Une compétence sectorielle du ministère de l'agriculture au titre du cheval

C'est pour le « but exclusif de l'amélioration de la race chevaline », comme il est précisé à l'article 2 de la loi du 2 juin 1891, que, par dérogation à l'interdiction des jeux d'argent, les sociétés de courses ont été autorisées à organiser des courses de chevaux et la prise de paris sur celles-ci.

Ainsi, le ministère de l'agriculture s'est-il trouvé en charge de la tutelle sur les paris hippiques. Le pari mutuel est aujourd'hui suivi par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (bureau du cheval et de l'institution des courses rattaché à la sous-direction « Filières forêts-bois, cheval et bio économie »). Ce bureau comptera, au 31 décembre 2016, 8,8 ETP dont 50 % de cet effectif intervient dans le secteur des courses et jeux.

Outre ses prérogatives relatives à l'institution des courses (approbation des statuts des sociétés mères, du code des courses dans chaque spécialité et du calendrier des courses supports de paris on et *off line*; définition des statuts types des sociétés de courses...), le ministre de l'agriculture désigne deux des quatre représentants de l'État au conseil des administrateurs du PMU.

Il cosigne avec le ministre du budget les textes relatifs aux paris hippiques ainsi que les lettres adressées annuellement au PMU s'agissant de son programme commercial, de son plan d'actions « anti-blanchiment » et de son plan de lutte contre le jeu excessif, examinés au préalable par la commission consultative pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX). En pratique, toutefois, le ministère de l'agriculture est davantage chef de file pour les dossiers techniques liés aux courses, tandis que le ministère du budget l'est pour les sujets financiers.

4 - Des ministères concernés mais moins impliqués : la santé et le sport

Les ministres chargés respectivement de la santé et des sports sont cosignataires de la plupart des textes relatifs aux jeux. Ils ne jouent qu'un rôle marginal dans l'élaboration des normes.

C'est particulièrement étonnant pour ce qui est du ministère de la santé alors même que l'un des motifs qui, dans la jurisprudence européenne, légitiment le traitement des jeux comme une prestation de service d'une nature particulière et permettant aux États-membres de réglementer, est la protection de la santé publique. L'organisation du ministère qui a décentralisé de nombreuses compétences à des agences spécialisées explique sans doute cette discréption. Il est néanmoins du rôle des services ministériels d'apporter, dans leur champ de compétence, leur contribution à l'élaboration des politiques publiques.

Pour ce qui est du ministère chargé des sports, il est plus dans une posture de client. Il faut relever son implication dans la lutte contre les manipulations sportives.

5 - L'émergence du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

Ce ministère a, sur la période récente, porté des projets de modifications législatives susceptibles d'avoir un impact important sur le secteur des jeux. Il l'a fait d'abord au titre de la protection du consommateur, compétence assurée par la DGCCRF ; puis du développement de l'économie numérique, compétence de la direction générale des entreprises (DGE), sans que l'on discerne de cohérence. Absent de la tutelle des jeux, le ministère de l'économie est logiquement concerné par leur régulation qui vise un équilibre entre des agents économiques et des objectifs d'intérêt général.

a) Le renforcement de la prohibition par la loi consommation

Le secteur des jeux n'est pas l'apanage d'une frange particulière de la population. Elle concerne 40 millions de Français. La protection du consommateur devient un élément de la politique des jeux mais doit tenir compte des risques propres à cette activité. C'est ainsi que la loi consommation¹³¹ de 2014 a quelque peu modifié la définition même des jeux d'argent et de hasard dans un sens plus restrictif, en évacuant le critère du hasard pour englober les jeux d'adresse.

b) Les ouvertures de la loi République numérique¹³²

Le développement de l'économie numérique constitue un enjeu d'importance pour la France. La loi comporte des dispositions (articles 101 et 102) relatives au développement des compétitions de jeux vidéo qui visent, selon l'exposé des motifs, à les « exempter des interdictions fixées par les articles L. 322-1 à L. 322-2-1 du code de la sécurité intérieure, afin de permettre leur développement ».

Dans la mesure où d'ores et déjà des paris sont pris sur ces compétitions de jeux vidéo, en dehors de toute réglementation, il conviendrait d'envisager des modalités de régulation de ce segment très lié à l'organisation même de la compétition (cf. *supra*).

¹³¹ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation dite loi Hamon.

¹³² Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

B - L'échec de la mise en place d'une instance plénière de concertation

a) *Le Comité consultatif des jeux (CCJ) : une tentative de mise en cohérence de la politique nationale de régulation des jeux*

Créé par la loi de 2010¹³³, le CCJ était chargé de centraliser les informations en provenance des autorités de contrôle et des opérateurs de jeux, d'assurer la cohérence de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard au regard des objectifs généraux définis par la loi et d'émettre des avis sur l'ensemble des questions relatives à ce secteur et sur l'information du public concernant les dangers du jeu excessif; cet organe avait ainsi pour enjeux une compétence générale sur la régulation de l'ensemble des jeux, un positionnement « au-dessus de la mêlée » auprès du Premier ministre, et une composition élargie réunissant les représentants des sphères tant politiques qu'administratives, sous la présidence d'un membre du Parlement.

Or, le CCJ n'a pu jouer le rôle qui en était attendu par le législateur.

Des décalages significatifs avec les intentions initiales ont marqué son fonctionnement :

- son positionnement n'a pas été celui prévu par la loi. Le CCJ n'a été réellement mis en place que dix mois après la loi du 12 mai 2010. Il a été placé, par décret, auprès des ministères en charge de l'intérieur et du budget et non auprès du Premier ministre comme prévu par la loi¹³⁴ ;
- il n'a pas été doté de moyens propres. Alors qu'initialement le CCJ devait se voir doté d'un secrétariat relevant de l'autorité de son président et assuré par les services du Premier ministre, cette fonction a été exercée alternativement par les services de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur et de la direction du budget ;
- les administrations concernées représentées au sein de cette instance n'ont pas apporté leur expertise aux points en débat, laissant le plus souvent les membres élus recourir à celle des opérateurs ou organismes indépendants. Le CCJ s'est réuni neuf fois¹³⁵ et a cessé de se réunir après la démission en mai 2014 de son président, le sénateur TRUCY.

La direction du Budget fait état d'un désintérêt croissant des parlementaires pour cette instance et de son incapacité à « proposer des évolutions législatives ou règlementaires aux ministres ». Les comptes-rendus des réunions du CCJ montrent que celui-ci s'en est saisi (voir *infra* C. « Le rendez-vous manqué de la revoyure ») mais que les administrations n'ont pas participé à l'élaboration des propositions.

¹³³ Article 3 (version initiale) de la loi 2010-476 du 12 mai 2010

¹³⁴ Décret n° 2011-169 du 10 février 2011 modifiant l'article 3 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

¹³⁵ Neuf réunions ont été tenues entre 2011 et 2014 (4 en 2011, 2 en 2012, 2 en 2013 et une en 2014).

Le CCJ a été supprimé dans le cadre de mesures gouvernementales de simplification par décret du 13 novembre 2015¹³⁶ pris sous l'égide du secrétariat général du gouvernement. Cette décision marque le coup d'arrêt de ce qui était conçu par le législateur comme une première approche transversale de la politique de régulation des jeux. Ses motifs n'ont pas été explicités. Les membres de ces instances n'ont été ni consultés ni informés de cette suppression et l'ont apprise, pour certains, à la faveur de l'enquête de la Cour. Aucune réponse alternative aux considérations qui avaient présidé à son instauration dans le cadre de la loi de 2010 n'a été évoquée.

b) Des organes spécialisés en apesanteur

Parallèlement, les organes créés en appui du CCJ ont certes continué à fonctionner mais dans un cadre restreint et cloisonné :

- la création de l'observatoire des jeux (ODJ) constitue une première et louable étape dans la connaissance des publics et des risques associés aux jeux et paris. Celui-ci manque toutefois d'un budget d'études et peu d'études générales, quoique de très grande qualité, ont été menées ;
- si la qualité des travaux de la commission des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX)¹³⁷, compétente pour donner un avis au ministre du budget sur la politique commerciale, de jeu responsable et de prévention du blanchiment des opérateurs de jeux sous droits exclusifs, est globalement soulignée, son action demeure limitée aux seuls FDJ et PMU¹³⁸, ses avis, bien que largement suivis, restent consultatifs et ne sont pas publiés tandis que ses moyens, en l'absence notamment de secrétariat permanent, sont limités ;
- les demandes d'autorisation de jeux dans les cercles de jeux et les casinos ainsi que les propositions de suspension ou de révocation d'autorisation relèvent de l'avis de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos¹³⁹(CCJCC), dans le cadre d'une procédure trop lourde (cf *infra*).

Ces organes ne sont que consultatifs et ne sont pas indépendants. Leurs avis sont cependant très largement entérinés par les ministres mais les délais de notification des décisions ministérielles sont ensuite très longs.

La suppression du CCJ fragilise la base juridique des trois organes (ODJ, COJEX, CCJCC) qui lui étaient statutairement rattachés dans le dispositif de la loi de 2010. Leur pérennisation appelle une clarification qui, selon le secrétaire général du gouvernement, serait en cours, dans le cadre d'un projet de décret modificatif actuellement soumis à la consultation interministérielle.

¹³⁶ Décret n° 2015-1469 du 13 novembre 2015 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif.

¹³⁷ Héritière du comité du jeu responsable (COJER), créé en 2006.

¹³⁸ À noter que la compétence de la COJEX n'inclut ni l'ex-PMH ni les sociétés de courses pour l'organisation des paris sur hippodromes.

¹³⁹ Héritière de la commission supérieure des jeux dont elle reprend les attributions.

Cette réponse juridique laisse entière la question de l'animation commune de trois instances qui concourent aux mêmes objectifs. Le besoin est cependant unanimement reconnu. Pour y répondre le décret en consultation « donnera également la possibilité aux deux commissions consultatives (COJEX et CCJCC) de se réunir conjointement à la demande de l'un des deux présidents de commission, favorisant la discussion commune sur les sujets transversaux. » Cette possibilité de rencontres à la demande ne peut se substituer à une instance permanente.

C - Le rendez-vous manqué de la revoyure

La loi de 2010 avait prévu, en son article 69, une clause de revoyure, 18 mois après sa promulgation, sur la base d'un rapport du gouvernement. Celui-ci a effectivement été produit¹⁴⁰ en octobre 2011.

Le CCJ avait examiné, dès sa séance du 16 juin 2011, le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi¹⁴¹, conçu comme une contribution au débat sur l'adaptation du cadre législatif et réglementaire. Lors de sa réunion du 15 septembre 2011, il eut à connaître de celui produit par l'ARJEL. La réunion du 24 novembre 2011 du CCJ fut consacrée à la présentation du rapport du Gouvernement sur l'évaluation de la loi du 12 mai 2010 et à l'étude des propositions. Le Sénat produisit à son tour son rapport¹⁴². Une nouvelle réunion du CCJ fut consacrée aux modifications réglementaires prévues par le rapport du Gouvernement.

Mais il ne fut pas donné la suite initialement envisagée à l'exercice de revoyure qui en est resté là : l'approche de la fin de la législature n'a pas permis la mise à l'ordre du jour d'un projet de loi.

Les treize modifications apportées depuis lors à la loi de 2010 l'ont été par des vecteurs législatifs et réglementaires les plus divers, dont la loi consommation de 2014, la loi sur l'économie bleue et la loi République numérique, méthode peu propice à une vision d'ensemble et porteuse de risques de manque de cohérence.

¹⁴⁰ Rapport d'évaluation sur les conditions et les effets de l'ouverture du marché des jeux et paris en ligne, octobre 2011.

¹⁴¹ Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, par Mme Aurélie Filippetti et M. Jean-François Lamour, le 25 mai 2011

¹⁴² Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, par M. François TRUCY, le 12 octobre 2011.

II - Un pilotage opérationnel de la régulation « en silo »¹⁴³

Le système français est organisé par filières de distribution avec, pour chacune d'entre elles, une autorité de « régulation » distincte qui est en fait la même que celle chargée de la réglementation de chaque segment de jeu :

- le ministère de l'intérieur (DLPAJ et SCCJ) est l'autorité en charge des casinos et cercles de jeux et assure la police administrative des lotos ainsi que de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard ;
- les ministères chargés de l'intérieur et du budget sont compétents pour les jeux d'argent sous droits exclusifs de la FDJ ;
- les ministères chargés de l'agriculture, du budget et de l'intérieur connaissent de l'activité sous droits exclusifs du PMU (prise de pari sur le réseau physique ou par téléphone) ;
- l'ARJEL, AAI rattachée au ministère chargé du budget est compétente pour la régulation des jeux en ligne ouverts à la concurrence, soit le poker et les paris sportifs et hippiques.

A - La régulation des jeux de cercles et casinos : une réglementation très détaillée, des contrôles insuffisants, des cercles en voie de disparition

L'acteur essentiel de la régulation est le ministère de l'intérieur qui, d'une part, délivre les autorisations d'ouverture, après avis de la commission consultative des jeux de cercle et de casinos (CCJCC) et d'autre part, assure le contrôle des établissements bénéficiaires des autorisations de jeux.

1 - Les exploitants de casinos, des titulaires de délégations de service public des collectivités territoriales

Les jeux de cercle et de casinos sont soumis à l'intervention des communes, qui, moyennant le respect d'un certain nombre de conditions, concluent des délégations de service public (DSP) avec des sociétés privées pour l'exploitation des casinos. Seul l'octroi d'une DSP ouvre la possibilité d'accès à ce secteur réglementé et faisant l'objet d'une police administrative étroite.

Les délégations de service public des casinos sont d'une nature particulière. L'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, prévoit en son article premier: « *Un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : l'animation, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans que le jeu et l'animation puissent être affermés* ». Ainsi les communes jouent-elles un rôle important dans la régulation d'une part des différentes activités de casinos entre elles et d'autre part, dans le développement équilibré des établissements.

¹⁴³ Voir annexe n° 6. Le dispositif français de régulation.

Juridiquement, ces concessions d'exploitation sont soumises aux dispositions relatives aux contrats de délégation de service public¹⁴⁴ et doivent donc obéir aux règles de publicité et de transparence fixées par la loi. Elles sont normalement soumises au contrôle de légalité et le préfet peut les transmettre au juge du contrat dans le cadre d'un déféré, ou à la chambre régionale des comptes afin de recueillir ses observations.

Dans ce cadre, l'utilité d'un contrôle efficace des DSP demeure posé. En effet, la doctrine de la DLPAJ sur les effets d'un contrôle des DSP à un stade ultérieur, celui de l'examen par la CCJCC, des autorisations d'ouverture (ou de prolongation, ou d'extension), est sans aucune ambiguïté. « *En tout état de cause, la décision à prendre en matière de police des jeux ne saurait se fonder sur un motif tiré du contrôle de légalité des actes de la commune.* » Par conséquent, « *même à supposer illégale une décision de l'assemblée municipale délibérante, cette circonstance n'implique en aucun cas, par elle-même, un refus d'ouverture du casino ou de renouvellement d'autorisation* »¹⁴⁵. Cet avis a été suivi par la commission.

Il y a là une incohérence juridique qui demande, pour le moins, à être clarifiée. En effet, si le principe juridique ainsi affirmé est juste, il n'en demeure pas moins que ses conséquences sont, en pratique, difficilement compréhensibles. Le ministère de l'intérieur en est d'accord et considère que les communes ne doivent pas hésiter à utiliser les outils à leur disposition pour veiller au bon déroulement d'une concession de service public afin d'éviter cette situation qui, selon lui, est marginale.

2 - La police administrative des casinos exercée par la DLPAJ et le SCCJ

a) Le bureau des établissements de jeux de la DLPAJ

Dans le cadre du principe général d'interdiction des jeux, le bureau des établissements de jeux de la DLPAJ assure la gestion des autorisations d'ouverture des casinos et cercles et de leur réglementation. Outre donc l'activité éventuellement législative et la mise à jour régulière de la réglementation, il s'agit pratiquement de s'assurer du respect du dernier état des prescriptions de l'arrêté du 14 mai 2007¹⁴⁶, soit : l'instruction et le suivi des décisions ministérielles d'autorisation ou d'agrément relatifs aux casinos et aux cercles, l'agrément des membres des comités de direction et des employés de jeux, l'agrément des sociétés de fourniture et de maintenance, qui ont l'exclusivité de l'installation et de l'entretien des machines à sous, la mise en œuvre des mesures de police administrative : avertissements, suspension ou retrait d'agrément ou d'autorisation de jeux, rendues nécessaires par les constats effectués par le SCCJ.

¹⁴⁴ Code général des collectivités territoriales, art. L. 1411-1 à L. 1411-18.

¹⁴⁵ Procès-verbal de la séance du 8 octobre 2013 de la CCJCC cité par le rapport d'audit de l'IGA sur « Le dispositif de contrôle des casinos et des cercles de jeux », p. 37.

¹⁴⁶ Le texte de cet arrêté est en effet régulièrement tenu à jour, la dernière version disponible au moment du contrôle est celle modifiée au 30 décembre 2014.

Les autorisations sont accordées « *après enquête, et en considération d'un cahier des charges établi par le conseil municipal et approuvé par le ministre de l'intérieur* ». Elles sont temporaires¹⁴⁷. L'arrêté d'autorisation fixe leur durée et définit : la nature des jeux de hasard autorisés; leur fonctionnement ; les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité ; les conditions d'admission dans les salles de jeux ; les heures d'ouverture et de fermeture ; le taux et le mode de perception des prélevements sur le produit des jeux.

b) Les activités administratives du SCCJ

Le contrôle des établissements bénéficiaires d'une autorisation est de la compétence du SCCJ. Ce contrôle vise en premier lieu à s'assurer du respect par les exploitants de leurs diverses obligations; si sa principale modalité consiste en des « contrôles techniques et réglementaires » périodiques, assurés par les équipes du service central, ses activités sont diversifiées.

Le SCCJ effectue les enquêtes d'agrément des personnels du monde des jeux et conduit les procédures de sanctions administratives.

Le contrôle sur les jeux et matériels s'exerce sur toute la chaîne de fabrication des jeux et concerne tant l'agrément des fabricants et des sociétés de fourniture et de maintenance que le contrôle des matériels. Le ministère de l'intérieur admet que ces procédures d'agrément de matériels, comme celle évoquée plus haut pour les expérimentations de jeux, qui prennent trop de temps dans l'activité du SCCJ, devraient être allégées. Le SCCJ émet ainsi des avis à l'intention de la DLPAJ, qui s'appuient sur des éléments contextuels (moralité des dirigeants, de la personne morale, etc.) et techniques (type de matériel présenté, fiabilité apparente, etc.).

c) Les activités de surveillance et d'inspection du SCCJ

La surveillance consiste en une présence de prévention et d'administration au sein d'un casino ou d'un cercle de jeux. Elle est exercée principalement par le réseau de la soixantaine des correspondants territoriaux du SCCJ dans les services territoriaux de police judiciaire. Le SCCJ est présent pour les ouvertures et fermetures administratives de casinos ainsi que pour la surveillance spécifique du casino d'Enghien (50 visites en 2015) et des cercles de jeu .

Le SCCJ réalise l'audit ou contrôle technique et réglementaire des établissements qui dure entre 5 et 10 jours. A l'issue de l'audit, des observations écrites sont notifiées au directeur responsable. Les conclusions de ces audits sont envoyées à la DCPJ, la DLPAJ, au préfet. Elles sont exploitées lors de l'examen par la CCJCC du renouvellement des autorisations ministérielles de jeux.

Les contrôles ciblés visent des établissements dont il est établi qu'ils ont mal respecté la réglementation par le passé (renouvellement limité de l'autorisation de jeux, etc.) ou dont les dirigeants font l'objet ou sont susceptibles de faire l'objet d'une procédure de sanction administrative.

¹⁴⁷ art. L. 321-1 du code de la sécurité intérieure.

Le dispositif de contrôle des casinos assuré par le SCCJ est considéré comme inégal. En effet, les interventions au sein des établissements se réduisent sensiblement en raison de la charge croissante des tâches administratives qui limitent le temps de présence des agents dans les établissements¹⁴⁸, cela d'autant plus que le nombre de ceux-ci est en réduction constante et sensible depuis plusieurs années¹⁴⁹.

3 - La CCJCC : des procédures lourdes et pas toujours indispensables.

La commission consultative des jeux de cercles et de casinos (CCJCC) a été créée par le décret n° 2011-252 du 9 mars 2011, relatif au comité consultatif des jeux dont elle est une commission spécialisée. En fait, elle succède au Comité supérieur des jeux (CSJ), dont elle a repris la plupart des compétences.

Elle est chargée de donner un avis préalable au ministre. Elle examine « les demandes d'autorisation de jeux dans les cercles de jeux et les casinos présentées en application de l'article R. 321-4 et de l'article 1^{er} du décret n° 47-798 du 5 mai 1947 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles, ainsi que les propositions de suspension ou de révocation d'autorisation prévues à l'article R. 321-30 ».

Elle statue sur la base de rapports effectués devant elle par des rapporteurs, de l'enquête de police conduite par le SCCJ et de l'avis du préfet concerné. Le bureau des jeux de la DLP AJ assure son secrétariat.

La CCJCC se réunit régulièrement, en fonction des dossiers qui lui sont soumis : sept fois en 2014, comme en 2015. Elle examine environ 80 dossiers par an. Les procédures sont lourdes et les autorisations quasi-systématiques.

Pour les seuls casinos, l'ensemble des réunions de la CCJCC (et de son prédécesseur : la CSJ) et des près de cinq à six cents dossiers désormais examinés depuis 2008 ont en effet, au total abouti à trois avis de non renouvellement ; pour l'un d'entre eux, au demeurant, l'avis de la CCJCC n'a pas été suivi par le ministre.

L'expérimentation de nouveaux jeux

Toute introduction d'un nouveau jeu, ou dispositif technique d'exploitation d'un jeu de casino existant aux fins d'exploitation par la profession, dans la liste réglementaire limitative de l'article du code de la sécurité intérieure, doit passer par une expérimentation dont le régime est prévu aux articles 68-33 et suivants de l'arrêté de 2007¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Il y a eu 4 contrôles ciblés sur place par le SCCJ en 2014. En 2015, aucun contrôle ciblé n'a été effectué ; en revanche 7 inspections anti blanchiment ont eu lieu, dans un cadre juridique « complexe, nouveau différant totalement de celui des contrôles ciblés », selon la réponse ministérielle. Parallèlement, le nombre d'audits et contrôles techniques et réglementaires est en baisse, passant de 47 en 2010 à 30-35 entre 2013 et 2015. Rapportés aux 201 casinos actuellement ouverts, ces derniers chiffres signifient qu'un établissement sera contrôlé en moyenne tous les cinq à six ans ; cette fréquence était de trois ans en moyenne il y a quelques années.

¹⁴⁹ En 2016 le SCCJ compte 48 fonctionnaires en centrale et 61 dans son réseau. En 2009, ces chiffres étaient, respectivement, de 69 et 70.

¹⁵⁰ Elles ne sont pas autorisées pour les cercles de jeux.

Un ou plusieurs casinos (nombre limité) en font la demande. Le dossier est examiné par la Commission Consultative des Jeux de Cercles et de Casinos, après avis du SCCJ sur rapport de la DLPAJ qui arrête la décision. Une procédure d'agrément du matériel avec examen technique est également lancée par le SCCJ.¹⁵¹ Une fois l'expérimentation autorisée, le jeu est mis en exploitation pour une durée limitée.

La CCJCC est amenée à se prononcer en fonction de risques que seule l'expérimentation elle-même doit permettre de caractériser. La durée totale d'instruction des demandes, supérieure à un an et demi, est beaucoup trop élevée compte tenu de l'enjeu essentiel que l'introduction de nouveaux jeux représente pour les casinos et de la réactivité qui est ainsi nécessaire.

Selon la réponse ministérielle, la CCJCC ne sera plus saisie des demandes d'expérimentation de nouveaux jeux.

4 - Une remise en ordre nécessaire et préconisée par de récentes inspections

a) Des cercles de jeu en relation douteuse avec le grand banditisme

Trois cercles de jeux fonctionnaient encore récemment: deux implantés à Paris (Clichy Montmartre billard club et Club anglais) et un à Reims (le César billard palace), alors que onze cercles étaient ouverts dans la seule capitale en 2007. Au moins six des dix établissements qui ont disparu depuis ces dernières années ont fait l'objet d'enquêtes judiciaires. Aujourd'hui, après la fermeture du cercle de Reims, mis en difficulté financière à la suite de contrôles administratifs ayant relevé des irrégularités, il n'en subsiste plus que deux.

À la suite de ces différentes affaires judiciaires¹⁵², la publication, le 20 décembre 2014, de textes réformant la réglementation des cercles de jeux¹⁵³ a traduit une volonté de renforcer le contrôle des flux financiers les concernant et ainsi de s'efforcer de réduire les risques de blanchiment ou de fraude fiscale.

Si ces mesures contribuent, dans une certaine mesure, à limiter les risques, elles ne permettent pas de lutter efficacement contre le blanchiment des capitaux, ce qui, de l'avis très général de tous les acteurs, supposerait de mettre fin à la dérogation accordée aux cercles de jeux et d'instaurer une nouvelle offre de jeux légale dans la capitale. Celle-ci, comme indiqué *supra*, est prévue dans le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

¹⁵¹ La Division des Casinos et des Cercles envisage à l'avenir de développer les contacts avec des organismes certificateurs spécialisés pour statuer sur la sécurité de certains dispositifs informatiques complexes.

¹⁵² Pour mémoire, par exemple l'affaire de « la Brise de mer ».

¹⁵³ Décret n° 2014-1540 du 18 décembre 2014 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles ; arrêté du 18 décembre 2014 modifiant l'instruction ministérielle du 15 juillet 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles ; arrêté du 18 décembre 2014 pris en application de l'article 151 du code général des impôts, annexe 4, fixant la date à partir de laquelle la retenue opérée dans les cercles au profit de la cagnotte des jeux dits « de cercle » est enregistrée sur une machine automatique et les modalités d'emploi de cette machine.

b) Une remise en ordre en cours

Les difficultés récurrentes autour des cercles de jeux, la dissolution de la direction centrale des renseignements généraux en 2008 ayant entraîné le rattachement du SCCJ à la direction centrale de la police judiciaire¹⁵⁴ ainsi que les innovations introduites par la loi de 2010 ont amené le ministre de l'intérieur à missionner l'IGA, par lettre du 28 janvier 2014, pour « examiner la cohérence (du) dispositif global de contrôle, son efficacité ainsi que l'efficience des moyens mis en œuvre. » Parallèlement l'IGPN réalisait un audit du SCCJ.

Ces deux inspections, au vu des risques non maîtrisés dans l'actuelle organisation, ont recommandé des réformes profondes. L'IGA préconise une refonte complète et évoque plusieurs scénarios d'évolution marquant sa préférence pour une prise en charge de la régulation des casinos et cercles par une autorité administrative couvrant l'ensemble du secteur des jeux. L'IGPN mettant en évidence la préemption des tâches de police administrative du SCCJ sur les activités de surveillance et de police judiciaire préconise leur exercice en dehors de la direction centrale de la police judiciaire.

Selon la direction générale de la police nationale (DGPN), le SCCJ apporte « une plus-value par l'articulation entre l'administratif et le judiciaire » et la remise en ordre est en cours, les principales recommandations de l'inspection générale de la police nationale ayant été mises en œuvre.

B - Une régulation plus ou moins largement internalisée par les titulaires de droits exclusifs et supervisée par les tutelles

1 - La direction du budget (DB) : un rôle de supervision plus que de régulateur

L'autorité de régulation pour l'offre de jeux sous droits exclusifs est statutairement l'autorité de tutelle des opérateurs de monopole, soit le ministre en charge du budget pour la FDJ, sa compétence étant déléguée à la direction du budget qui y consacre l'équivalent de 1 à 2 ETP en moyenne. Cette dernière l'explique « par la nature de la régulation exercée par la direction, essentiellement de type réglementaire, a contrario des services qui exercent les contrôles des opérations de jeu ou de police, et portant majoritairement sur un nombre limité d'opérateurs compte tenu des droits exclusifs. » Son action relève en effet d'une activité réglementaire classique plus que d'une régulation pour laquelle elle ne dispose pas de compétences techniques en dehors de celles de l'opérateur qu'elle supervise.

La direction du budget exerce son action par : l'approbation annuelle des programmes commerciaux et plans d'actions « jeu responsable » et « lutte anti blanchiment » de la FDJ et du PMU, après avis de la COJEX, de l'ODJ et si besoin d'autres experts, notamment associatifs, du secteur ; la validation des dossiers de jeu présentés par la FDJ dans le cadre du renouvellement régulier de son offre de jeu de loterie ; le suivi des diligences accomplies par la FDJ et le PMU pour garantir la transparence des opérations de jeux ; sa présence au sein du

¹⁵⁴ Décret n° 2008-612 du 27 juin 2008 portant modification du décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

conseil d'administration de la FDJ et du PMU afin de veiller à la cohérence de la gestion de ces entreprises avec la poursuite de la politique des jeux, ainsi qu'au sein du comité d'audit afin de suivre la politique globale de maîtrise des risques et l'évolution des système de contrôle interne.

La direction s'appuie dans cette mission sur les analyses et les alertes du CGEFI, dont un chef de mission de contrôle, responsable de la mission de contrôle de l'activité des jeux (hors casinos) est affecté à la surveillance de la FDJ, avec auprès de lui un contrôleur général affecté au contrôle du PMU ainsi que plus largement au contrôle de l'activité hippique.

Son rôle s'apparente ainsi davantage à une fonction de supervision et d'arbitrage qu'à un rôle de régulateur. Elle ne dispose pas de services spécialisés, notamment en informatique, ce qui la rend dépendante des opérateurs.

La FDJ, tout en contestant ce constat et en assurant être soumise au contrôle des services de la direction (un seul agent spécialisé), met en avant l'importance de sa capacité de proposition en matière d'évolution de la régulation, confirmant ainsi le constat de la Cour. Les multiples lacunes dans la documentation de la tutelle témoignent de sa dépendance vis-à-vis des opérateurs.

Par ailleurs, dans le cas de la FDJ, la question de la coordination des enjeux de régulation avec ceux de l'État-actionnaire paraît devoir être clarifiée. En effet, l'État est représenté à deux têtes au sein du conseil d'administration de la FDJ, en tant que régulateur avec la direction du budget et en tant qu'actionnaire avec l'agence des participations de l'État (APE).

Celle-ci rappelle que « l'application à la Française des Jeux des dispositions relatives à la gouvernance de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, qui doit avoir lieu au plus tard lors de l'assemblée générale 2017, est l'opportunité de clarifier cette situation... Cette ordonnance vise notamment à clarifier le rôle des administrateurs désignés ou proposés par l'Etat, en distinguant le rôle de l'Etat actionnaire de ses autres fonctions, telles que l'Etat client ou régulateur... Elle prévoit en effet, s'agissant de la représentation de l'Etat au sein des instances de gouvernance : (i) un représentant de l'Etat, désigné par arrêté ministériel, (ii) d'autres administrateurs proposés par l'Etat, qui représentent les intérêts de l'Etat en sa qualité d'actionnaire, (iii) la possible désignation d'un commissaire du Gouvernement avec voix consultative, qui peut exposer la politique du Gouvernement dans le secteur d'activité de l'entreprise. »

L'APE a ainsi proposé aux ministres qu'à cette occasion, la participation du régulateur au conseil d'administration consiste désormais non plus en un poste de représentant de l'État ou d'administrateur mais en la présence d'un commissaire du Gouvernement, selon le modèle utilisé par d'autres entreprises publiques, telle EDF.

2 - Le ministère de l'agriculture

Outre ses prérogatives relatives à l'institution des courses (approbation des statuts des sociétés mères, du code des courses dans chaque spécialité et du calendrier des courses supports de paris on et off line ; définition des statuts types des sociétés de courses...)¹⁵⁵, le ministre de l'agriculture désigne deux des quatre représentants de l'État au conseil des administrateurs du PMU. Il cosigne avec le ministre du budget les lettres adressées annuellement au PMU s'agissant de son programme commercial, de son plan d'actions « anti-blanchiment » et de son plan de lutte contre le jeu excessif, examinés au préalable par la commission consultative pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX).

3 - Des opérateurs sous droits exclusifs diversement investis au service des objectifs de régulation

La FDJ et les sociétés de courses sont des opérateurs de jeu et non des autorités de régulation. De fait, cependant, les missions qui leur sont confiées en font des acteurs essentiels, à la fois initiateurs de la majeure partie des dispositifs de régulation les concernant pour le volet des jeux sous droits exclusifs et responsables au premier titre de leur bonne mise en œuvre.

Ainsi, l'activité d'opérateur de la FDJ est fortement encadrée et soumise à des objectifs qui recourent très largement ceux de la loi de 2010¹⁵⁶. Concernant les paris hippiques, les textes définissent également des obligations spécifiques pour les sociétés de courses, quoique plus partielles¹⁵⁷.

Reste cependant que les opérateurs sous droits exclusifs déploient des moyens très inégaux en matière de régulation.

¹⁵⁵ Missions confiées à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (bureau du cheval et de l'institution des courses rattaché à la sous-direction « Filières forêts-bois, cheval et bio économie »).

¹⁵⁶ En particulier, les articles 1er des décrets n°78-1067 et 85-390 énoncent pour l'offre de jeux de la FDJ les objectifs à respecter : « assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation; canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses ou criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent ; encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance. Les jeux de loterie ne peuvent être vendus aux mineurs, même émancipés. Nul ne peut être tenu pour responsable du non-respect de la disposition précédente s'il a été induit en erreur sur l'âge du ou des mineurs concernés ».

¹⁵⁷ Le décret n° 2010-1314 du 2 novembre 2010 relatif aux obligations de service public incombant aux sociétés de courses de chevaux et aux modalités d'intervention des sociétés mères prévoit que celles-ci assurent la régularité des courses et mènent des activités de lutte contre le dopage. L'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel prévoit par ailleurs l'interdiction pour les mineurs d'engager des paris hippiques et d'accéder aux guichets et points de vente.

a) Un dispositif de régulation interne de la FDJ plusieurs fois renforcé

La FDJ met en œuvre une organisation et des moyens spécifiquement consacrés à la régulation des jeux qu'elle opère.

La politique dite de « jeu responsable » a pour objet de promouvoir un modèle de jeu extensif et récréatif, répondant aux attentes de jeu du grand public tout en prévenant les risques sociaux liés aux jeux d'argent. Développée progressivement depuis 2005, cette politique dont les enjeux sont intégrés dans la cartographie des risques majeurs de l'entreprise emporte des actions de test de conception¹⁵⁸, de formation¹⁵⁹, de communication et de sensibilisation tout au long de la durée de vie du jeu ainsi que des actions de recherche et des partenariats avec des organisations de la société civile orientés vers la recherche¹⁶⁰ et l'aide aux publics vulnérables¹⁶¹, notamment la prévention du surendettement. La DB autorise et contrôle les jeux et paris sous droits exclusifs de la FDJ mais leur examen repose essentiellement sur les méthodologies conçues et mises en place par la FDJ¹⁶². Celle-ci fait l'objet depuis 2009 d'une certification externe internationale (AFNOR Certification en l'occurrence) pour mesurer sa conformité au regard des standards Jeu Responsable définis dans le cadre de l'association *European Lotteries*¹⁶³ dont la FDJ est au demeurant partie prenante.

Les détaillants de la FDJ sont l'objet d'une politique d'incitation et de sanction formalisée visant à assurer le respect de leur obligation contractuelle en matière de jeu responsable, une partie de leur rémunération (le « bonus jeu responsable ») y étant liée depuis 2013¹⁶⁴.

¹⁵⁸ Avec notamment le développement d'outils dédiés, dont « Serenigame », matrice de prévention des risques de l'offre dite visant à mesurer le niveau de risque potentiel des jeux en amont ou lors de leur conception.

¹⁵⁹ Depuis 2007, tous les détaillants en activité font l'objet d'une formation jeu responsable. Depuis 2013, les détaillants peuvent de plus bénéficier d'un bonus « jeu responsable » versé en contrepartie du respect de 6 critères lié à cette politique.

¹⁶⁰ Notamment l'Hôpital Louis Mourier (mise en place d'un protocole de détection des joueurs problématiques lors de consultations alcool ou tabacs), le CRJE (Centre de Référence du Jeu Excessif) créé en partenariat avec le PMU fin 2007, le GIS (Groupement d'intérêt scientifique) Jeu et Sociétés avec 3 universités parisiennes en sciences humaines et Sociales.

¹⁶¹ Notamment SOS Joueurs (depuis 1999, sans discontinuer, la FDJ en étant le principal mécène), Cresus (Chambres régionales de surendettement social - depuis 2010), la Croix-Rouge Française et le Secours Populaire Français, E-Enfance et l'École des Parents et des Éducateurs.

¹⁶² Méthodologie ponctuellement évaluée par la DB après examen par l'ODJ, lequel a ainsi notamment été sollicité en octobre 2015 pour formuler un avis sur deux projets d'études « jeu responsable » présenté par la FDJ.

¹⁶³ Audit conduit tous les 3 ans évaluant la réalisation des critères suivants : Aide à la recherche, Sensibilisation et formation des employés, Programme pour la filière commerciale, Conception des jeux, Marketing et publicité, Canaux de jeux à distance, Soutien aux structures de prise en charge, Informations destinées aux joueurs, Engagement auprès des parties prenantes, Reporting, mesures, certification.

¹⁶⁴ 293 détaillants sanctionnés en 2013, 517 en 2014 et 579 en 2015, avec un montant de sanction de 280 K€ en 2015, pour un bonus total de 25 M€ distribué au réseau.

Des moyens importants sont spécifiquement dédiés à la régulation des jeux d'argent et de hasard, pour l'essentiel regroupés sous l'égide de la direction gestion des risques et sécurité¹⁶⁵, en particulier : la mise en place d'une équipe consacrée à la prévention du jeu excessif et du jeu des mineurs, dont les effectifs sont passés de 3 à 6 ETP entre 2009 et 2015 ; celle d'une inspection réseau, dotée de 12 inspecteurs, dont les enjeux de la régulation constituent l'une des missions, chaque détaillant étant inspecté au moins une fois par an¹⁶⁶ ; l'existence d'équipes de contrôle assurant le contrôle en continu et *a posteriori* des flux financiers¹⁶⁷ ; des développements informatiques visant la prévention des activités frauduleuses et du blanchiment, avec notamment une expérimentation de traitement des données en « *big data* », dont les coûts directs sont estimés à 4 M€ sur la période 2009-2015¹⁶⁸.

b) Les paris hippiques : un dispositif minimaliste, ne couvrant pas l'intégralité du champ des paris en dur

Le pilotage au sein du PMU des différents maillons de contrôle, respectivement effectués par les services opérationnels, les directions fonctionnelles et le département audit et contrôle internes, relève du département fraude et blanchiment, rattaché au secrétariat général dont le mode de fonctionnement a été revu pour le rendre plus efficace. En particulier, l'outil de suivi de la prise de paris dans les points de vente, dont l'utilisation était jusque-là réservée à la direction financière, a été mis à sa disposition en 2015.

En matière de lutte contre la fraude, plusieurs évolutions sont intervenues récemment afin de réduire les risques de fraude: déploiement en mai 2014 du protocole « 3D Secure » sur certains canaux avec des seuils réajustés et revus régulièrement sur la base des fraudes constatées ; mise en place d'un nouveau système de gestion des comptes clients permettant d'optimiser les contrôles sur certains risques de fraude, dont celui afférent aux « chasseurs de bonus » à travers l'ouverture de comptes multiples ; mise en place d'un contrôle de la régularité des courses étrangères.

Toutefois, comme le soulignait la COJEX dans son avis de 2015, le département fraude et blanchiment du PMU comprend un effectif réduit (5 collaborateurs) au regard notamment de la faible proportion des remontées de terrain relatives aux parieurs, alors que les risques de blanchiment sont avérés du fait notamment du non encadrement de la circulation des espèces et de la fréquence du réinvestissement des gains. En outre, le PMU n'a pas mis en place d'inspection interne visant à améliorer la surveillance financière de ses points de vente non plus que le respect par ceux-ci de leurs obligations de lutte contre le blanchiment et de prévention du jeu excessif. Il a refusé également d'intégrer dans leur

¹⁶⁵ Direction dont l'effectif total (hors sécurité physique des sites) a évolué de 43 à 83 collaborateurs sur la période 2009-2015 et les frais de personnel de 4,7 M€ à 7 M€ par an.

¹⁶⁶ Ces inspections ont donné lieu en 2015 à 24 suspensions, 5 résiliations et 5 dépôts de plainte.

¹⁶⁷ Dont une surveillance centralisée de l'activité des points de vente (~15 personnes), une surveillance continue de l'activité commerciale en ligne (6 personnes) et un contrôle différé, d'initiative ou sur demande d'autorité tierce (police judiciaire ou administrative, Tracfin / ~25 personnes).

¹⁶⁸ Coûts auxquels la FDJ ajoute le déploiement du « *reçu checker* » (permettant aux clients de vérifier eux-mêmes le montant de leur gain) pour 16,6 M€.

rémunération un dispositif reconnaissant leur implication dans la mise en œuvre de la politique jeu responsable¹⁶⁹.

Enfin, il convient de noter que la régulation des paris hippiques en dur n'est pas harmonisée. La gestion des prises de paris sur hippodromes est ainsi très peu suivie par les tutelles :

- jusque fin 2015¹⁷⁰, la prise de paris sur les hippodromes d'Ile de France, Chantilly et Deauville était assurée par le Paris Mutuel hippodrome (PMH), GIE détenu par les sociétés-mères et dont seuls les comptes faisaient l'objet d'une validation par les ministères du budget et de l'agriculture ;
- sur les hippodromes de province, la prise de paris relève de chaque société de courses. Chacune de ces sociétés, associations de la loi 1901, a confié cette prestation à la compagnie du pari mutuel (CPM) pour laquelle aucune donnée n'a pu être collectée quant aux contrôles externes et internes en place visant à assurer le respect des objectifs de régulation par cet opérateur.

De facto, la régulation de ces deux entités paraît donc avoir été des plus réduites. Aucune d'elles, notamment, ne fait l'objet d'un examen par la COJEX pour son programme commercial ni pour son action en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

C - La régulation des jeux en ligne : un régulateur fort, des obligations lourdes pour les opérateurs

1 - L'ARJEL : un régulateur fort dont le champ d'action reste limité

a) Un régulateur fort

La loi du 12 mai 2010 a confié à l'ARJEL la charge de réguler le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ouverts à la concurrence.

Autorité administrative indépendante, l'ARJEL est rattachée budgétairement au secrétariat général des ministères financiers. Elle s'appuie sur un effectif moyen d'environ 60 agents, et sur un budget de 2,99 M€ en AE et CP, hors dépenses de personnel (PAP 2016). Elle a développé en interne un système d'information spécifiquement dédié au traitement des données de jeux.

L'ARJEL met en œuvre un contrôle permanent de l'activité des opérateurs de jeux en ligne. Elle dispose de pouvoirs de contrôle étendus pour s'assurer du respect de la réglementation: elle instruit les dossiers de demande d'agrément des opérateurs de jeux ou de paris en ligne et délivre les agréments; elle fixe les caractéristiques techniques des plates-

¹⁶⁹ Refus formulé devant la COJEX lors de l'examen 2015 du programme commercial 2016 du PMU.

¹⁷⁰ Lourdement déficitaire, le PMH a été dissous en 2015. Une partie des personnels du PMH a été reprise par le PMU dans le cadre de la définition d'un nouveau parcours client sur les hippodromes parisiens. La gestion des paris pris sur l'hippodrome de Deauville a été externalisée et confiée à la compagnie des paris mutuels.

formes, dont elle évalue périodiquement le niveau de sécurité, et des logiciels de jeux et de paris en ligne des opérateurs ; elle s'assure de la qualité des certifications réalisées et peut procéder à la modification de la liste des organismes certificateurs ; elle évalue les résultats des actions menées par les opérateurs agréés en matière de prévention du jeu excessif ou pathologique¹⁷¹ et peut leur adresser des recommandations à ce sujet¹⁷². Elle peut, par une décision motivée, limiter les offres commerciales comportant une gratification financière des joueurs ; elle peut prononcer des sanctions allant jusqu'au retrait de l'agrément ; le président de l'ARJEL peut conclure au nom de l'État des conventions avec ses homologues au sein d'autres États membres de l'UE.

L'ARJEL dispose d'un délai de quatre mois pour répondre aux demandes d'agrément ou de renouvellement d'agrément¹⁷³. Pour toute autre décision relevant du collège de l'ARJEL (homologation d'un logiciel de jeux et paris, modification de la liste des catégories de compétitions et types de résultats de ces compétitions pouvant servir de supports de paris, ajout ou modification de nom de domaine,...), elle se prononce dans un délai compris entre un et deux mois, étant précisé que les services de l'autorité requièrent deux à trois semaines pour instruire le dossier et que le collège se réunit en principe une fois par mois.

b) Un champ d'action qui demeure toutefois structurellement limité

En dépit de ses prérogatives, l'ARJEL voit sa compétence limitée à plusieurs titres.

Ainsi, le pouvoir d'orientation de l'ARJEL sur l'offre de jeu en ligne n'est pas uniforme et ne vaut que pour les paris sportifs – elle valide après avis des fédérations sportives le calendrier des évènements sportifs pouvant servir de support à des paris sportifs – et les tournois de poker. *A contrario*, l'ARJEL n'a aucune autorité sur la définition de l'offre de jeu en matière de « cash game » et de paris hippiques. Le calendrier des courses hippiques nationales et étrangères pouvant servir de support aux paris hippiques en ligne est en effet approuvé sans concertation avec l'ARJEL par le MAAF sur proposition de la Fédération nationale des courses françaises et après avis des sociétés-mères du PMU.

Également, le périmètre de son action est limité par les dispositions légales et réglementaires existantes, qui définissent de manière très précise le mode de fonctionnement attendu des dispositifs de lutte contre l'addiction. Or certains de ces dispositifs gagneraient à être améliorés au rythme des avancées de la recherche et de la technologie. À titre d'exemple, les dispositions relatives au format des messages de prévention ne sont pas adaptées aux supports de jeu mobiles, qui représentent une part croissante des mises. À l'inverse, le pouvoir de recommandation de l'ARJEL apparaît insuffisant lorsqu'un dispositif de régulation non prévu par la loi s'avère nécessaire.

¹⁷¹ Ce rapport est structuré autour d'un cahier des charges défini par l'ARJEL, qui formalise des objectifs et orientations définis par l'Autorité, tels que la formation du personnel ou la mise en place de critères de détection du jeu problématique, et qui comprend des indicateurs, tels que le nombre de demandes d'aide formulées par les joueurs ou leur entourage.

¹⁷² À titre d'exemple, des recommandations relatives à la fourniture de services de paris par le biais de la télévision et de la montre connectées ont été publiées par l'ARJEL.

¹⁷³ Article 8 du décret n° 2010-482

Si le rôle de l'ARJEL en matière de paris sportifs en ligne est bien celui d'un régulateur, il relève plutôt du contrôle s'agissant des autres segments de jeux en ligne.

2 - Des opérateurs soumis à des obligations contraignantes

La loi du 12 mai 2010 (articles 17 à 20, 22 à 33) et ses décrets d'application ont précisé un corpus d'obligations à la fois détaillé et contraignant incomptant aux opérateurs de jeux et paris en ligne en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment, de prévention du jeu excessif ou pathologique, de transparence et de prévention des conflits d'intérêt. Ces obligations comprennent notamment : un encadrement des caractéristiques des jeux et paris, notamment pour la définition des compétitions et des types de résultats supports des jeux et paris ; des exigences techniques et juridiques détaillées pour l'obtention d'un agrément, notamment pour l'archivage des données de jeu, les modalités d'encaissement et de paiement, les obligations de vérifications lors de l'inscription et de l'accès au site ; la mise en place de mécanismes de protection des publics vulnérables (modérateurs et limites aux comptes joueurs, blocages des mineurs et des interdits de jeu, information et assistance, etc.).

À cette fin, les opérateurs mettent à la disposition permanente de l'ARJEL des données portant sur l'identité de chaque joueur, son adresse et son adresse sur un service de communication au public en ligne ; le compte de chaque joueur, notamment sa date d'ouverture, et les références du compte de paiement ; les événements de jeu ou de pari et, pour chaque joueur, les opérations associées ainsi que toute autre donnée concourant à la formation du solde du compte joueur ; les événements relatifs à l'évolution et à la maintenance des matériels, plates-formes et logiciels de jeux utilisés.

Ces dispositifs, notamment en ce qu'ils contribuent à une levée totale de l'anonymat des joueurs ainsi qu'à une traçabilité de l'ensemble des flux financiers (mises et paiement des gains), sont plus contraignants que ceux portant sur les opérateurs de jeux en dur.

L'entreprise sollicitant l'agrément de l'ARJEL pour les jeux en ligne doit justifier de son identité et de sa solidité financière. Elle ne peut avoir son siège social, une filiale ou un équipement dans un État n'ayant pas de convention d'assistance administrative en matière fiscale avec la France.

III - Une contribution à la régulation par d'autres entités publiques

A - Une présence suivie des services financiers dans la lutte contre la fraude et blanchiment

La lutte contre la fraude dans le secteur des jeux recoupe les missions régaliennes assurées par les services des ministères financiers, qu'il s'agisse de l'anti-blanchiment ou de la fraude fiscale. Certaines de ces compétences sont exercées dans le cadre de leurs missions propres, d'autres sont spécifiques à la régulation des jeux.

1 - Tracfin

Les missions de TRACFIN sont la lutte contre les circuits financiers illégaux, le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux¹⁷⁴. Dans ce cadre, si cet objectif recoupe par nature celui, équivalent, assigné à la régulation des jeux d'argent, l'assujettissement des opérateurs de jeux aux obligations définies par le code monétaire et financier (CMF) ne s'est effectué que de manière progressive. Ainsi les premières professions assujetties ont été les casinos et cercles de jeux (2001) puis les opérateurs de loteries, paris sportifs et hippiques (2004) et enfin les opérateurs de jeu en ligne, dès l'ouverture à la concurrence de ce segment du marché en 2010.

Dans le cadre de sa mission, Tracfin est par ailleurs en lien avec l'ensemble des acteurs du secteur des jeux d'argent : les opérateurs assujettis (CMF : L. 561-2 – 9° et 9° bis) ; l'autorité judiciaire ; les administrations fiscales ; le SCCJ (cf *supra* p 104), l'ARJEL, avec laquelle une convention est en cours de préparation. Tracfin rencontre ainsi régulièrement les opérateurs pour les sensibiliser à l'évolution des pratiques et typologies de fraudes et les inciter à améliorer leurs dispositifs d'évaluation et de gestion des risques.

2 - La direction générale des finances publiques (DGFIP)

De par sa mission de lutte contre la fraude fiscale et hors son rôle spécifique sur la détermination du régime fiscal des casinos, la DGFIP participe à la prévention de la dissimulation d'activité lucrative et du blanchiment de capitaux. Le contrôle des opérateurs de jeux d'argent est donc un point de vigilance, parmi d'autres, du contrôle fiscal.

La Direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF) a ainsi élaboré plusieurs guides sectoriels et fiches d'informations techniques au cours des années 1990-2000, traduisant une préoccupation de longue date des risques liés au secteur des jeux d'argent. Toutefois, ces guides, pertinents sur le principe, ne prennent pas en compte les jeux en ligne et sont pour la

¹⁷⁴ Articles L.561-23 et R.561-33 du code monétaire et financier.

plupart anciens¹⁷⁵, alors que la fiscalité a profondément évolué ces dernières années pour l'ensemble des segments (casinos et appareils automatiques), sinon obsolètes (courtier de la FDJ). Ils mériteraient une actualisation.

Par ailleurs, l'administration fiscale s'appuie pour son action sur la mise en œuvre de droits de communication auprès de l'ARJEL (article L. 84 B du livre des procédures fiscales) ; auprès des établissements de jeux (article L. 84 C du LPF) ; auprès des établissements bancaires pour la détection des contribuables ayant effectué des virements de fonds vers des pays à fiscalité privilégiée (article L. 96 A du LPF).

3 - La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

L'administration des douanes intervient à deux titres dans le cadre de la régulation des jeux d'argent.

Elle est en premier lieu compétente pour le contrôle fiscal des opérateurs relevant de l'impôt sur les cercles et maisons de jeux, soit les cercles et maisons de jeux, licites ou clandestins (en parallèle d'une action de police judiciaire dans ce dernier cas) ainsi que des loteries traditionnelles et des loteries prohibées. Elle participe ainsi, à l'instar de la DGFiP, de la prévention des activités frauduleuses et du blanchiment d'argent dans ces secteurs.

Cette action n'a pas donné lieu à la mise en œuvre de plan de contrôle national dans la mesure où les loteries, très présentes en milieu rural ou périurbain relèvent pour l'essentiel des services locaux. Les cercles et maisons de jeux, plus complexes et impliquant une coordination avec l'autorité judiciaire, relèvent des services à compétence nationale avec une exception à Paris, dont le bureau des contributions indirectes est spécialisé sur les contrôle des cercles et maisons de jeu clandestins à Paris.

En deuxième lieu, la DGDDI intervient dans le cadre de sa mission de surveillance des flux intra et extra-communautaires d'espèces et autres valeurs prévue par le code des douanes¹⁷⁶. Certains contentieux relevés en matière de manquements à l'obligation déclarative (MOD) font ainsi apparaître le recours des auteurs d'infractions aux établissements de jeux (de type casinos et cercles de jeux) et aux sites de jeux en ligne afin de blanchir des sommes susceptibles de provenir d'activités illicites de droit commun (fraude aux cotisations sociales, escroquerie à la TVA et blanchiment de droit commun).

Enfin la loi du 12 mai 2010 a prévu la mise en jeu de l'article 65 ter du code des douanes permettant l'échange spontané d'informations avec l'ARJEL.

¹⁷⁵ Casinos, cercles et maisons de jeux (août 1999), Courtier de la FDJ (avril 1985), exploitants d'appareils de jeux automatiques (cadre légal et réglementaire, principales infractions à la réglementation – octobre 1990), exploitants des machines à sous clandestines sous couvert de l'exercice de la profession d'exploitant de jeux automatiques (2000), gains de jeux (avril 1985), le blanchiment d'argent (2001).

¹⁷⁶ Il est à noter que depuis la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, tous les modes de paiement, plaques, jetons, tickets disponibles dans les casinos sont assujettis à l'obligation déclarative prévue par l'article 464 du code des douanes.

B - La DGCCRF au titre de sa mission de protection du consommateur

Le rôle de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en matière de jeux d'argent tient à sa compétence transversale de protection économique et de sécurité des consommateurs, ainsi que de régulation concurrentielle des marchés (dispositions du code de la consommation, du code de commerce) ainsi qu'à sa compétence spéciale en matière de loteries¹⁷⁷.

Dans ce cadre, la DGCCRF est un interlocuteur régulier de l'ARJEL afin de veiller au respect de ces mécanismes protecteurs des consommateurs, d'assurer la transparence de relations commerciales entre consommateurs et professionnels et de prévenir et sanctionner les pratiques commerciales trompeuses et/ou agressives.

Dès lors, sans être un axe prioritaire de l'action de la DGCCRF¹⁷⁸, les jeux d'argent ont été l'objet de plusieurs enquêtes (poker en ligne 2011-2012 ; loteries prohibées sur internet 2011-2012 ; pratiques commerciales des jeux sur les réseaux sociaux 2012 ; et paris sportifs et hippiques en ligne 2013¹⁷⁹ ; clauses abusives dans les conditions générales d'utilisation présentes sur les sites internet des opérateurs de jeux en ligne 2015).

C - Une intervention ponctuelle de l'Autorité de la concurrence

L'objectif de développement équilibré et équitable du secteur de jeux d'argent peut être soutenu par des interventions au titre de la concurrence. C'est ainsi que l'autorité de la concurrence est intervenue ponctuellement dans le secteur des jeux d'argent et de hasard dans le cadre de son champ de compétence généraliste de régulation de la concurrence. Elle a émis un avis concernant la loi du 12 mai 2010¹⁸⁰ et a rendu trois décisions relatives aux jeux d'argent depuis le début des années 2000 dont une¹⁸¹ en 2014.

¹⁷⁷ Articles L. 322-1 et suivants et L. 324-10 du code de la sécurité intérieure.

¹⁷⁸ Elle consacre 0,6 ETP au secteur (0,5 au service national des enquêtes et 0,1 pour le bureau sectoriel).

¹⁷⁹ À l'occasion de cette enquête et sur 10 opérateurs contrôle, trois étaient en infraction pour défaut d'information du consommateur dans le cadre d'offres de bienvenue et ont fait l'objet d'un procès-verbal pour pratiques commerciales trompeuses.

¹⁸⁰ Avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. L'autorité de la concurrence s'était saisie d'office pour avis sur le fondement de l'article L. 462-4 du code de commerce afin d'étudier les questions de concurrence soulevées par l'ouverture du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Par ailleurs, l'*European Gaming and Betting Association* (EGBA) avait saisi l'Autorité de la concurrence de diverses questions liées à l'ouverture à la concurrence du secteur des jeux en ligne, portant notamment sur les éventuelles distorsions de concurrence liées à la situation des opérateurs historiques sur le marché ainsi qu'aux règles générales prévues par le projet de loi pour encadrer le fonctionnement du marché.

¹⁸¹ Décision n° 14-D-04 du 25 février 2014 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des paris hippiques en ligne : décision d'acceptation d'engagements.

La décision n° 14-D-04 du 25 février 2014

L'autorité de la concurrence a été saisie en 2013 d'une plainte d'un opérateur agréé par l'ARJEL contre le GIE PMU auquel était notamment reproché, sur le marché des paris hippiques en ligne, un abus de position dominante. Le conflit a été réglé par l'engagement pris par le GIE PMU de séparer les masses d'enjeux qu'il collecte sur le réseau physique de celles qu'il recueille en ligne. Cette séparation est intervenue en décembre 2015.

IV - Les voies et moyens d'une régulation unifiée et indépendante

L'analyse de la gouvernance fait apparaître un défaut de coordination et une insuffisante distinction entre les fonctions de conception de la politique et de régulation. La conception de la politique des jeux qui relève aujourd'hui du Budget en lien avec l'Intérieur et l'Agriculture, devrait être définie dans un comité interministériel élargi à d'autres ministères. Sur le plan opérationnel, il conviendrait de faire reposer l'action de régulation, pour l'ensemble du secteur des jeux, sur une autorité administrative indépendante regroupant des compétences aujourd'hui dispersées et confondues.

A - Concevoir une politique publique des jeux et en définir la stratégie

1 - Construire la politique nationale des jeux : une compétence interministérielle à renforcer

La loi de 2010 a fixé à la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard l'objectif « *de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux* » d'où découlent les quatre objectifs de la régulation.

Après le rendez-vous raté de la revoyure, les modifications successives introduites au cadre législatif apparaissent comme autant de démembrements de la politique des jeux qui viennent, au cas par cas, en renfort d'autres politiques publiques. C'est ainsi qu'en 2014 la loi Hamon a étendu le principe de prohibition aux jeux sans prédominance du hasard, au titre de la protection du consommateur ; qu'en 2016, la loi République numérique a ouvert de nouveaux risques avec les compétitions de jeu vidéo. La loi pour l'économie bleue¹⁸², elle, pour renforcer l'attractivité du pavillon français, ouvre, en son article 51, la possibilité de casinos flottants. Au conseil des ministres du 3 août 2016 a été par ailleurs adopté un projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain qui comporte « une habilitation à légiférer par ordonnance en matière de jeux d'argent et de hasard (permettant) notamment d'abroger le régime des cercles de jeux et d'expérimenter à Paris une nouvelle catégorie d'établissements de jeux ».

¹⁸² Loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

L'évolution de la législation nationale ne permet plus de discerner de principe directeur pour la définition d'une politique publique des jeux. Dans le même temps, le secteur des jeux d'argent et de hasard se trouve de plus en plus investi par le droit européen, au nom de la libre prestation de services, de la concurrence, des normes techniques, de la prévention des conflits d'intérêt ou de l'intégrité du sport. L'exclusion des jeux du champ d'application de certaines directives et l'absence de droit dérivé spécifique n'empêchent pas l'accentuation de la pression des instances européennes.

La France a tout intérêt à définir sa propre politique publique des jeux qui, tout en prenant en compte les exigences européennes, permette un développement maîtrisé d'un secteur économique en pleine évolution, porteur d'activités et d'emplois.

Il appartient aux administrations centrales d'assurer ce rôle de conception et de participation à l'élaboration des politiques nationales, au contrôle de leur application, à l'évaluation de leurs effets¹⁸³.

S'agissant de la politique des jeux, les objectifs d'intérêt général qui justifient, au regard du droit européen, des restrictions à la libre prestation de service sont portés par plusieurs services ministériels. Le ministère de la Santé (direction générale de la santé) et le ministère de l'Economie (DGCCRF) sont compétents en matière de prévention du jeu excessif et pathologique et de protection du consommateur. Le ministère des Sports est compétent en matière d'intégrité des manifestations sportives, supports des paris. Le ministère de l'Intérieur (DLPAJ) est compétent en matière de libertés publiques et d'ordre public.

Au niveau national, la compétence historique de la direction du budget garde sa pleine actualité, en l'état des finances publiques nécessitant à la fois la maîtrise des dépenses et la préservation des recettes publiques. À l'implication également historique du ministère de l'agriculture en faveur de la filière équine, il conviendrait d'ajouter celle grandissante du ministère de l'économie (DGE) au titre de l'économie numérique.

Il conviendrait ainsi, dans un comité interministériel comprenant l'ensemble de ces ministères de proposer une politique publique des jeux eurocompatible, dotée de principes directeurs, et qui tienne aussi compte de légitimes intérêts nationaux. C'est à ce niveau que doivent être préparés le champ et les orientations générales de la politique des jeux d'argent et de hasard dont les pouvoirs publics souhaiteront se doter.

Le principe organisateur de la politique des jeux, aujourd'hui par dérogation à une prohibition, les objectifs de cette politique, le cadre institutionnel de la régulation, le statut des opérateurs sous monopoles, le champ des droits exclusifs et celui ouvert à la concurrence, les catégories de jeux autorisés, les catégories d'établissements susceptibles d'être agréés comme points de vente, toutes ces compétences relèvent des administrations centrales pour être soumises aux autorités politiques, Gouvernement et Parlement. Il en va de même de la fiscalité des jeux qui relève de la politique budgétaire et fiscale, préparée par les administrations du Budget et de la DGFiP.

¹⁸³ Article 3 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

2 - Donner de la visibilité aux opérateurs

Face aux mutations économiques et technologiques du secteur des jeux, les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie qui donne de la visibilité aux opérateurs nationaux.

Le principe d'interdiction a donné lieu à des dérogations successives faisant de la France un marché d'une importance comparable à celui de pays ouverts à la concurrence. Les consommateurs français ne sont plus un public captif. Ils sont demandeurs d'une offre de jeu diversifiée et innovante, rapidement renouvelée qui, si elle n'est pas disponible dans le secteur légal, pourra prospérer illégalement et sans apporter de recettes publiques à la France.

Les opérateurs historiques, FDJ et PMU, qui se sont développés à l'abri de droits exclusifs, sont des acteurs significatifs sur un marché désormais largement mondialisé qui recèle des enjeux technologiques et économiques que la France ne peut ignorer. Ces opérateurs nationaux disposent d'un réel potentiel de développement dont les conditions d'épanouissement ne sont pas aujourd'hui réunies.

Aujourd'hui bien placés au niveau international, ces grands opérateurs nationaux sont confrontés à des enjeux stratégiques face auxquels ils risquent de rester démunis soit par leur statut, soit par leur insuffisante capacité d'action. Les opérateurs alternatifs, quant à eux, peinent à atteindre une rentabilité. Tous ont besoin de visibilité.

Le monde des jeux est bousculé par la révolution numérique qui provoque une réelle rupture en quelques années. Le concept de jeu s'entend dans un sens nouveau où les notions de mise initiale et d'espérance de gain s'estompent. Les propositions, dans le cadre du e-sport, des jeux vidéo ou sur smartphones, effectuées en ligne par divers acteurs d'expériences de jeu échappent aux définitions habituelles. Ces opérateurs en attendent une rémunération même si ce n'est pas sous forme de mises mais de participation au jeu ou de droit d'entrée. Le joueur n'en attend plus le gros lot mais, outre le plaisir récréatif, des avantages pouvant plus ou moins directement être monnayés. Les pouvoirs publics doivent définir une stratégie par rapport à ces évolutions.

Soumis à une pression croissante des instances européennes, le dispositif français doit s'adapter, anticiper et conserver une capacité d'influence. La France qui, après la loi de 2010, était suffisamment exemplaire pour exercer une influence forte au niveau européen, se fait distancer. Il serait bienvenu de reconquérir cette capacité d'influence et de régler tous les problèmes non essentiels qui peuvent l'amoindrir.

L'État doit contribuer à cette stratégie nationale, en lien avec l'ensemble des acteurs et pas seulement ceux de sa sphère : cela implique les collectivités locales, les opérateurs hors droits exclusifs, les parties prenantes des enjeux sociaux associés aux jeux et les filières bénéficiaires comme le sport ou l'hippisme. L'espace de concertation que constituait le CCJ ayant été supprimé, il convient de rechercher de nouvelles modalités de travail. La mise en place d'une autorité unique de régulation pourrait en offrir l'occasion.

B - Mettre en place une instance de régulation globale et indépendante

1 - La vulnérabilité de l'actuel éclatement

Comme le montrent les deux précédents chapitres de ce rapport sur les résultats mitigés de la réalisation des objectifs de régulation des jeux d'argent, l'organisation actuelle n'a pas fait preuve de son efficacité par rapport à un champ régulé en droits exclusifs ou en concurrence pourtant relativement restreint ; aussi se trouve-t-elle de plus en plus dépassée par les évolutions rapides que connaît le secteur.

La régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard, jusqu'ici cloisonnée en segments contrôlés par des tutelles épousant très largement les intérêts des opérateurs historiques, se trouve remise en cause par l'explosion du numérique. La dématérialisation dans le réseau physique engendre une porosité avec le réseau en ligne qui appelle une coordination renforcée entre segments de jeu. Par ailleurs les convergences techniques entre les jeux d'argent, les jeux vidéo voire d'autres segments de l'économie numérique militent pour une veille commune sur l'ensemble de ces phénomènes.

La loi République numérique illustre bien la difficulté de prendre en compte ces nouvelles formes de jeu. Le texte adopté essaye de dissocier les compétitions de jeu vidéo de ce qui pourrait ressembler à un jeu d'argent. Ainsi il précise que « l'organisation de la compétition de jeux vidéo n'inclut pas l'organisation d'une prise de paris ». En revanche il prévoit que la participation des mineurs peut être autorisée et même rémunérée. Il jette les bases d'un statut de joueur professionnel.

La loi renvoie à une série de décrets prévoyant les conditions d'exercice de cette activité. Un système déclaratif est organisé : la vérification de la conformité est confiée à une autorité administrative. Dans la mesure où il s'agit d'un jeu, même s'il constitue une nouvelle catégorie de dérogation au principe de prohibition, il serait judicieux de confier cette régulation à l'autorité unique de régulation.

En outre les prises de paris sur les jeux vidéos, qui se développent, nécessiteront tôt ou tard une régulation qui entre parfaitement dans le champ de compétence d'une telle autorité.

Parallèlement les jeux sont la cible des nouveaux modes de paiement qui se prêtent particulièrement à la cybercriminalité. En outre le développement de nouveaux jeux dans des champs non encore régulés expose les consommateurs à des risques de jeu problématique voire pathologique encore plus graves que dans le champ régulé où l'on est loin de les maîtriser.

Une autorité unique de régulation devrait pouvoir remédier à la vulnérabilité de l'actuel éclatement et donner plus de cohérence aux actions de régulation face à la mondialisation des risques et aux convergences technologiques en cours qui font naître des besoins d'intervention coordonnée.

2 - Le besoin de prise en charge de problématiques communes

La Cour partage à cet égard l'appréciation de l'ARJEL, dans sa réponse, selon laquelle l'évolution des jeux fait apparaître une convergence à la fois dans les types de jeux, dans la

technique de la prise de paris - numérisation, prise de jeu à distance- et dans les pratiques des joueurs qui utilisent indifféremment les différents canaux de distribution mis à leur disposition. Dès lors des problématiques communes apparaissent : l'homologation des logiciels de jeux, la protection des données personnelles, le respect des auto-exclusions, l'interdiction du jeu des mineurs et son contrôle, la lutte contre le jeu problématique voire contre le blanchiment, les compétitions et les résultats supports de paris.

De même les autorisations individuelles de jeu, le lancement et le suivi des expérimentations, la validation des listes des compétitions ou courses support des paris et des types d'événements de jeu ouverts aux paris, le gestion du fichier des interdits de jeu et l'organisation de l'accès à l'information des opérateurs, l'agrément des points de vente, la lutte contre le jeu illégal, la fixation du TRJ par type de jeu relèvent de l'autorité indépendante qui assurera en outre une veille permanente sur le secteur des jeux grâce à l'intégration en son sein de la fonction d'observation.

Quels que soient le type de jeu et la solution institutionnelle retenue, ces questions doivent être traitées dans les mêmes conditions : la solution de l'Autorité unique le permet.

3 - Instaurer une régulation globale et unifiée au sein d'une autorité indépendante

En Europe, si le regroupement de l'ensemble des compétences nécessaires à la régulation au sein d'une même entité est la règle, les régulateurs européens n'ont pas tous le statut d'autorité administrative indépendante, même si la très grande majorité dispose d'une autonomie plus importante que celle dont disposent les directions classiques de ministères.

En France en revanche, le statut d'Autorité administrative indépendante s'impose dès lors que deux opérateurs intervenant dans le secteur ouvert à la concurrence disposent par ailleurs d'un monopole et sont liées à l'Etat, soit par le capital, soit institutionnellement. Cette solution a été constamment retenue en France lors de l'ouverture à la concurrence de marchés jusqu'alors gérés en monopole par des entreprises liées à l'Etat, afin de répondre aux exigences communautaires.

Il apparaît cependant nécessaire, s'agissant des monopoles, d'intensifier une politique de jeu responsable où les efforts de l'actionnaire, identifié comme tel, et d'un régulateur indépendant de celui-ci viendront utilement se conjuguer pour progresser plus efficacement vers une maîtrise des risques qui n'est pas encore au rendez-vous. De ce point de vue aussi, il est préférable d'opter pour la mise en place d'une régulation confiée à une autorité administrative indépendante.

La régulation pourrait ainsi être confiée à une instance indépendante, l'Autorité de régulation des jeux d'argent et de hasard (ARJAH) regroupant l'ARJEL, la COJEX et la CCJCC ainsi que l'ODJ.

L'unicité de la régulation ne signifie pas qu'elle doive obéir à un seul modèle. Trois modèles principaux coexistent en France: les jeux de casinos physiques dans le cadre de DSP des collectivités locales ; les jeux et paris sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU ; les jeux en ligne en concurrence sous agrément de l'ARJEL.

C'est pourquoi la Cour propose de réunir dans l'autorité unique de régulation la CCJCC, la COJEX et le collège de l'ARJEL permettant de concilier une adaptation de la

régulation des trois catégories selon leur modèle spécifique, tout en assurant une fluidité de la communication et une unicité de doctrine.

Par ailleurs la politique de régulation des jeux doit reposer sur une connaissance actualisée de cet important secteur économique de l'industrie des loisirs et de l'économie numérique. C'est pourquoi l'intégration de l'Observatoire des jeux qui est désormais doté d'outils de connaissance des consommateurs permettra d'étendre la capacité d'observation et d'analyse de l'autorité unique pour une meilleure connaissance du marché et de ses tendances.

4 - Doter cette instance de pouvoirs complets et adaptés de régulation

a) Regrouper les compétences de régulation actuellement dispersées

Lors du vote de la loi de 2010, un développement fulgurant des jeux d'argent et de hasard avait été escompté. L'ouverture d'ailleurs limitée à trois segments a abouti à un certain surdimensionnement de l'ARJEL, même si ses effectifs ont déjà été réduits depuis sa création. L'ARJEL dispose de 60 ETP encadrant 17 opérateurs pour 31 agréments. Elle est plus fortement dotée, au regard de son champ de compétence, que ses homologues européennes, même si la différence des modes d'interventions et les articulations avec les services de police ou la compétence des autorités régionales ou locales limitent la portée de la comparaison.

Dotations en personnel de quelques régulateurs européens

En Espagne, la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) dispose de 57 ETP encadrant 200 licences et tous les produits en ligne.

Au Danemark, le *Spillemyndigheden* dispose de 90 ETP encadrant 30 opérateurs sur tous les produits en ligne auquel s'ajoute le réseau en dur des casinos et loteries.

Au Royaume-Uni, la *Gambling* commission dispose de 250 FTE encadrant 3068 licences sur tous les produits, en dur et en ligne.

En Belgique, la Commission des Jeux se compose de 38 personnes et encadre les jeux en ligne et en dur.

Source : les rapports annuels des organismes

Le personnel actuel de l'ARJEL forme déjà un bon socle pour cette nouvelle autorité. Ces effectifs pourraient être rejoints par ceux des personnels exerçant des fonctions de gestion et de contrôle au sein des services ministériels, ceux-ci ne conservant qu'un effectif très limité pour assurer les fonctions de conception.

La réponse ministérielle craint à cet égard que « le contrôle des détaillants de la FDJ et du PMU, aujourd'hui réalisé par les services du ministère de l'intérieur, (devienne) plus complexe si la régulation de l'ensemble du secteur était confiée à une autorité administrative indépendante (AAI), sauf à ce que cette AAI se dote d'un réseau de contrôleurs et d'inspecteurs spécifiques dont le coût net pour les finances publiques serait assurément élevé.

La Cour considère que le SCCJ pourrait, si nécessaire, continuer à agir comme prestataire vis-à-vis de la nouvelle instance, comme il le fait aujourd’hui vis-à-vis de la DLPAJ, indépendamment de ses compétences judiciaires.

b) Doter l'autorité de régulation des pouvoirs nécessaires à son efficacité

L’instance unique de régulation devrait être dotée des compétences courant sur toute la chaîne de la régulation. Il appartient au législateur, assisté du pouvoir réglementaire gouvernemental, de fixer le cadre et les objectifs de la régulation (voir *supra*). En revanche dans un secteur marqué par une évolution très rapide de l’offre et des pratiques de jeux¹⁸⁴, il faut laisser au régulateur la marge de manœuvre nécessaire pour adapter l’offre de jeux régulée aux problématiques communes évoquées ci-dessus et pour gérer au mieux les objectifs fixés par le législateur¹⁸⁵.

Ceci inclut des pouvoirs réglementaires dans l’acception et les limites qu’a été amené à préciser le Conseil constitutionnel à propos d’autres autorités administratives indépendantes (AAI).

Le pouvoir normatif des AAI

Les AAI chargées de la régulation d’un secteur économique comme la CRE, l’ARCEP ou l’AMF ou de la protection des libertés fondamentales dans un domaine où sont utilisées des techniques particulières comme le CSA ou la CNIL sont dotées d’un pouvoir réglementaire. Ceci rejoint bien le champ d’action de l’autorité des jeux à créer.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 18 septembre 1986, a admis que les dispositions de l’article 21 de la Constitution ne faisaient « pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité autre que le Premier ministre le soin de fixer (...) des normes permettant de mettre en oeuvre une loi », à la condition que ce soit « dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements ». Le juge constitutionnel a ensuite précisé que l’habilitation donnée par la loi à certaines autorités administratives indépendantes pour exercer une compétence réglementaire devait concerner « des mesures de portée limitée tant par leur champ d’application que par leur contenu ». Le pouvoir réglementaire des AAI est par conséquent subordonné et second.

Dans un rapport sénatorial sur les AAI¹⁸⁶, il est suggéré de faire usage de la possibilité de nommer un commissaire du gouvernement auprès de certaines AAI. Ce mode

¹⁸⁴ Si les procédures diffèrent pour l’autorisation de nouveaux jeux, elles sont aujourd’hui lourdes et souvent trop longues pour s’adapter à un marché devenu volatile, qu’il s’agisse des casinos, des opérateurs sous droits exclusifs et à un moindre degré des opérateurs agréés par l’ARJEL.

¹⁸⁵ Par exemple tant l’offre de paris que de poker incorpore de plus en plus une part de hasard qui s’exprime par un multiplicateur aléatoire de gains. Cela correspond à une demande qui tend à privilégier l’aspect purement ludique et la rapidité du jeu par rapport à l’expertise. Alors même que ces variantes peuvent présenter un caractère plus addictif, l’ARJEL ne dispose pas du fondement pour les limiter ou les refuser.

¹⁸⁶ Rapport fait au nom de la commission d’enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l’organisation, de l’activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, Présidente Mme Marie-Hélène DES ESGAUX, Rapporteur M. Jacques MÉZARD, Sénateurs.

d'établissement de relations suivies paraîtrait bien adapté pour accompagner la mise en place de l'ARJAH.

L'autorité unique de régulation, dotée de ces pouvoirs règlementaires « subordonnés et seconds », rendrait compte en outre chaque année de son activité au Gouvernement et au Parlement.

La réponse ministérielle considère que « l'organisation actuelle de la régulation ne suscite pas de difficultés que la mise en place d'une autorité unique viendrait résoudre ». L'enquête de la Cour en a pourtant mis en lumière de nombreux exemples.

Cette réponse reconnaît que « le partage d'information, qui s'effectue sur la base des participations des différentes autorités à des commissions ou structures communes, nécessite parfois une plus grande coordination », mais « il ne (lui) semble pour autant pas nécessaire, et encore moins opportun, de confier la politique publique des jeux d'argent et de hasard à une seule et unique autorité administrative indépendante ».

Telle n'est pas la proposition de la Cour qui appelle de ses vœux une politique publique des jeux d'argent et de hasard –au lieu de la juxtaposition actuelle de dispositions hétérogènes– qu'elle propose de voir élaborer dans un comité interministériel comprenant les ministères compétents (cf *supra*) pour être soumise au Gouvernement et au Parlement : à ce niveau sont décidées, par la loi et les décrets, les objectifs et les grands dispositifs de la politique des jeux. Ce sont ces instances qui doivent définir la politique qu'elles veulent pour la France, différente en l'occurrence des politiques britannique ou espagnole.

C'est dans ce cadre que l'autorité unique de régulation devra situer son activité opérationnelle, incluant, selon la jurisprudence constitutionnelle, des pouvoirs règlementaires d'application.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si la loi du 12 mai 2010 a clairement énoncé les objectifs de la politique de l'État pour l'ensemble du secteur, elle n'a pas pour autant unifié le dispositif de régulation des jeux d'argent et de hasard. Elle a détaillé les obligations des opérateurs de jeux en ligne mais a largement renvoyé aux textes existants en ce qui concerne les autres types de paris, si bien que les différents opérateurs de jeux sont aujourd'hui soumis à des réglementations et des obligations très différentes et plus ou moins contraignantes, sans que ces différences soient toujours justifiées par une analyse des risques.

La gouvernance des jeux d'argent et de hasard demeure fragmentée. La direction du budget joue un rôle prépondérant dans un fonctionnement interministériel dont les deux autres acteurs principaux sont les ministères de l'intérieur et de l'agriculture (pour les paris hippiques) mais où les ministères de la santé et des sports sont peu impliqués tandis que commence à émerger le rôle du ministère de l'économie.

Par ailleurs, ce cloisonnement se double d'un pilotage opérationnel de la régulation lui-même en silo :

- la régulation du secteur des jeux sous droits exclusifs fait l'objet d'un pilotage dont les principaux acteurs sont en fait les opérateurs eux-mêmes (FDJ, PMU et sociétés de*

courses), avec un investissement très variable. À cet égard, l'action des régulateurs s'apparente plus à une supervision qu'à une régulation ;

- la régulation du secteur des jeux en dur sous agrément (casinos et cercles de jeux) relève de plusieurs services du ministère de l'intérieur et de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos, dans le cadre de procédures détaillées et lourdes n'aboutissant qu'à des résultats insuffisants;*
- la régulation des jeux en ligne sous agrément s'appuie a contrario sur un organisme doté de moyens et de pouvoirs spécialisés, tandis que les opérateurs sont soumis à des obligations contraignantes. Des insuffisances (maîtrise de l'offre de jeu en matière de paris hippiques, moyens d'action pour la prévention du jeu problématique, etc.) demeurent toutefois.*

L'explosion du numérique, le développement de profils multi-joueurs, et la convergence croissante entre paris en dur et paris en ligne plaident pour la mise en place d'un dispositif de régulation global et indépendant.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- réduire la durée de l'expérimentation des nouveaux jeux, en allégant les procédures d'autorisation ;*
- créer un comité interministériel responsable de la définition de la politique publique des jeux d'argent et de hasard, comprenant les ministères en charge du budget, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, des sports et de l'économie ;*
- confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une autorité administrative indépendante constituée par le regroupement de l'Autorité de régulation des jeux en ligne, de la commission des jeux sous droits exclusifs, de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos et de l'observatoire des jeux.*

Conclusion générale

La France n'a pas de politique des jeux bien claire. Elle vit depuis le XIX^{ème} siècle sous un régime de prohibition de principe dont le Conseil constitutionnel a pu rappeler en 2010 qu'il n'était pas un principe fondamental. Une prohibition totale se heurterait aux règles européennes de libre prestation de services qui, même si elles admettent une dérogation pour les jeux d'argent et de hasard, l'enserrent de tant de conditions qu'elles obligent les Etats-membres à des ouvertures plus ou moins larges à la concurrence.

Le marché français des jeux s'est d'ailleurs développé par une série de dérogations au principe de prohibition au bénéfice de trois secteurs sous agrément ou droits exclusifs : les casinos dans le cadre de délégations de service public communales, la loterie gérée par la FDJ et les paris hippiques confiés aux sociétés des courses et au PMU. Ces secteurs historiques constituent un marché français d'une taille comparable à ceux de pays où les jeux sont ouverts à la concurrence.

Au-delà des segments historiques, les opérateurs sous droits exclusifs ont vu leur offre se diversifier soit par l'introduction des machines à sous dans les casinos, soit par l'introduction des paris sportifs en ligne à la FDJ et de paris hippiques en ligne au PMU. Parallèlement une offre non régulée en France de paris en ligne était disponible, illégalement, pour les consommateurs français.

La loi de 2010, tout en intégrant l'irruption de l'internet, a été une loi de circonstance visant à exonérer la France de sanctions européennes. Elle fixe comme objectif de la politique de l'État de « limiter et encadrer l'offre et la consommation de jeux », sans toutefois supprimer le principe de prohibition. Elle pose aussi le principe d'une régulation en lui fixant quatre objectifs économiques, sociaux et d'ordre public.

L'ouverture à la concurrence de trois segments de jeux en ligne s'est traduite, dans ces segments, par une forte réduction de l'offre illégale et par quelques avancées en matière de protection du consommateur. Ces progrès se heurtent toutefois à l'anonymat de la prise des paris dans le réseau physique. En outre la diversification des vecteurs de jeux et des moyens de paiement dans le contexte de l'explosion du numérique fait encourir de nouveaux risques et appelle une refondation de la politique de jeux.

La création d'un comité interministériel de jeux comprenant les ministères en charge du budget, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, des sports et de l'économie, permettrait de préparer cette refondation, à la lumière de la concurrence industrielle, fiscale et règlementaire au plan européen et international, et de définir une stratégie. Les multiples et parfois contradictoires ajustements législatifs et règlementaires intervenus depuis 2010 doivent laisser place à une révision du cadre législatif et règlementaire, définissant les principes et le dispositif institutionnel de la régulation.

Il convient, au plan opérationnel, de substituer à l'actuelle juxtaposition de tutelles, par segment de jeu, une régulation confiée à une autorité administrative indépendante disposant de pouvoirs étendus y compris règlementaires. Regroupant l'ARJEL, la COJEX, la CCJCC et l'ODJ, elle assurerait une veille permanente du secteur et permettrait, conformément à la définition même de la régulation, un développement maîtrisé du secteur des jeux tout en protégeant les intérêts publics en cause : l'ordre public et l'ordre social.

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le président de la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale et le Premier président	145
Annexe n° 2 : glossaire.....	148
Annexe n° 3 : les grandes catégories de jeux d'argent et de hasard.....	151
Annexe n° 4 : les opérateurs de jeux en ligne agréés par l'ARJEL.....	154
Annexe n° 5 : les caractéristiques du jeu excessif et pathologique	155
Annexe n° 6 : le dispositif français de régulation.....	159
Annexe n° 7 : la fiscalité des jeux d'argent et de hasard en France	160
Annexe n° 8 : la connaissance de l'offre illégale	168
Annexe n° 9 : les enjeux européens.....	172
Annexe n° 10 : les paradis des paris sportifs.....	186
Annexe n° 11 : le droit au pari prévu pour les manifestations sportives	187

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le président de la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale et le Premier président

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 12 OCT. 2015

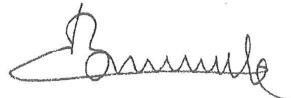
Monsieur le Premier président,

Lors de sa réunion du 8 octobre 2015, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, de demander l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux enquêtes :

- la régulation des jeux d'argent et de hasard ;
- les aides à l'accession à la propriété.

Je vous saurais gré de me faire connaître dans quel délai la Cour des comptes serait en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux enquêtes. Je me permets d'attirer votre attention sur la nécessité de disposer de ces rapports suffisamment tôt pour que les rapporteurs du CEC puissent les utiliser avant la suspension des travaux de l'Assemblée nationale, prévue en février 2017.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Claude BARTOLONE

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

Cour des comptes



Le Premier Président

Paris, le 17 NOV. 2015

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 12 octobre 2015, je vous confirme les modalités d'organisation et de calendrier des travaux demandés par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) à la Cour des comptes sur la régulation des jeux d'argent et de hasard.

La réunion de travail qui s'est tenue au CEC le 29 octobre, a permis de fixer les enjeux et le champ de la mission confiée à la Cour et, d'autre part, de déterminer ses conditions d'intervention.

Compte tenu du souhait des rapporteurs désignés par le CEC de disposer du rapport de la Cour à l'automne 2016, les travaux de la Cour ne seront pas en mesure de suivre les règles spécifiques applicables aux évaluations des politiques publiques. Ils prendront donc la forme d'un contrôle de la politique de régulation des jeux d'argent et de hasard, s'inscrivant dans une démarche évaluative.

La Cour a constitué une formation inter-chambres (FIC) associant les première, quatrième et septième chambres. La FIC réalisera une approche globale des objectifs, des moyens et des résultats de la politique de régulation des jeux d'argent et de hasard telle qu'elle résulte principalement des dispositions du code de la sécurité intérieure et de la loi du 12 mai 2010.

Monsieur Claude Bartolone
Président de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75007 Paris

Partant d'un principe d'interdiction, la loi organise une limitation et un encadrement de l'offre et de la consommation des jeux et un contrôle de leur exploitation. La FIC analysera les actions mises en place par les services ministériels, les autorités et opérateurs publics ou ayant reçu une mission de service public en vue d'atteindre les objectifs fixés par le législateur : « *Prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ; assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ; prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.* »

Elle réalisera un état des lieux des jeux d'argent et de hasard qu'ils soient en dur ou en ligne. Elle traitera du pilotage général de cette politique et identifiera les processus d'élaboration des principes et des modalités de la régulation ainsi que l'efficience des organismes régulateurs : services des ministères de l'intérieur, du budget et de l'agriculture ainsi que l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Elle actualisera les travaux réalisés par la Cour sur les principaux opérateurs, notamment la Française des Jeux (FDJ) et examinera, dans la limite de ses compétences, l'action de l'institution des courses. Elle s'attachera à réunir les éléments d'appréciation disponibles sur l'efficacité et l'efficience des moyens engagés par cette politique au regard de ses objectifs.

La Cour établira, après contradiction, un rapport définitif qu'elle sera en mesure de remettre au CEC avant le 15 octobre 2016.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

Annexe n° 2 : glossaire

AAI :	Autorité administrative indépendante
AFASEC :	Association de formation et d'action sociale des écuries de courses
ANPR :	A ne pas recevoir
APE :	Agence des participations de l'Etat
ARJEL :	Autorité de régulation des jeux en ligne
ARPP :	Autorité de régulation professionnelle de la publicité
CCJ :	Comité consultatif des jeux
CCJCC :	Commission consultative des jeux de cercles et de casinos
CGEFI :	Contrôle général économique et financier
CGI :	Code général des impôts
CJUE :	Cour de justice de l'Union Européenne
CMF :	Code monétaire et financier
CNDS :	Centre national pour le développement du sport
CNIL :	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNS :	Commission nationale des sanctions
COJEX :	Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs
CPM :	Compagnie du pari mutuel
CRDS :	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSA :	Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSAPA :	Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie
CSG :	Contribution sociale généralisée
DAJ :	Direction des affaires juridiques
DB :	Direction du budget
DET :	Dossier des exigences techniques
DGCCRF :	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI :	Direction générale des douanes et droits indirects
DGFIP :	Direction générale des finances publiques
DGPN :	Direction générale de la police nationale

DLPAJ :	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DS :	Déclaration de soupçon
DSM :	Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders
DSP :	Délégation de service public
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
ETP :	Equivalent temps plein
FAI :	Fournisseur d'accès à internet
FDJ :	Française des jeux
FNCH :	Fédération nationale des courses hippiques
GAFI :	Groupe d'action financière
GIE :	Groupement d'intérêt économique
GTHP :	Groupement technique des hippodromes parisiens
IGA :	Inspection générale de l'administration
IGPN :	Inspection générale de la police nationale
INPES :	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
IS :	Impôt sur les sociétés
LPF :	Livre des procédures fiscales
MAAF :	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MAS :	Machines à sous
MILDECA :	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives
NSD :	Nul si découvert
ODJ :	Observatoire des jeux
ORPESC :	Organisme de retraite prévoyance des employés des sociétés de courses
PBJ :	Produit brut des jeux
PMH :	Par mutuel hippodrome
PMU :	Pari mutuel urbain
SCCJ :	Service central des courses et jeux
SECF :	Société d'encouragement à l'élevage du cheval français
TGI :	Tribunal de grande instance
TRJ :	Le taux de retour aux joueurs
TRP :	Taux de retour aux parieurs

TRACFIN :	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée
UEFA :	Union européenne des associations de football
VPN :	Réseau privé virtuel

Annexe n° 3 : les grandes catégories de jeux d'argent et de hasard¹⁸⁷

La loi du 12 mai 2010 inclut dans son champ d'application toute opération comportant un sacrifice financier et visant à faire naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement, au hasard. La loi Hamon du 17 mars 2014 a précisé que l'interdiction des loteries « recouvre les jeux dont le fonctionnement repose sur le savoir-faire des joueurs ».

Les catégories suivantes peuvent être distinguées :

- Le jeu de tirage : Jeu de loterie où le joueur en misant une somme d'argent essaie de trouver les numéros gagnants qui sont tirés au hasard. Pour cela, le joueur coche/sélectionne dans une grille un ou plusieurs numéros. La FDJ détient le monopole légal des jeux de tirage en France dans le réseau physique et en ligne (ex : Loto, Euromillion, Amigo). Elle propose également dans certains points de vente un jeu de tirage à fréquence élevée.

Doivent toutefois être également comptés dans ce cadre les lotos organisés ponctuellement le plus souvent par des associations et dans un but caritatif. Dès lors qu'ils sortent de ce cadre, ces lotos sont alors assimilés et considérés comme des cercles et maisons de jeu.

FDJ dispose du monopole sur le bingo, qui est un jeu de loterie (tirage) traditionnel et dont elle exploite la variante en ligne, tandis que le décret n°2015-540 du 15 mai 2015 a ajouté le bingo (en dur) à la liste des jeux susceptibles d'être exploités dans les casinos.

- Le jeu de grattage : Jeu de loterie où le joueur achète un ticket qui contient une ou plusieurs cases à gratter pour découvrir s'il a gagné. La FDJ détient le monopole légal des jeux de grattage en France dans le réseau physique et en ligne (ex : Cash, Millionnaire, Morphon).
- Le pari hippique : Ce jeu consiste à parier de l'argent sur l'issue d'une course hippique. Le PMU a le monopole sur les paris hippiques hors Internet (ex : Quinté+, Le Tiercé) ; la prise de paris se fait alors dans les points de vente du PMU (ainsi que dans les hippodromes). Des opérateurs autres que le PMU ont obtenu des agréments pour proposer ce type de paris sur Internet.
- Le pari sportif : Ce jeu consiste à parier de l'argent sur l'issue d'une rencontre sportive (ex : préciser le score final, choisir un gagnant). La FDJ a le monopole sur les paris sportifs hors internet (ex : Loto Foot) ; la prise de paris se fait alors dans les points de vente de la FDJ. Des opérateurs autres que la FDJ ont obtenu des agréments pour proposer ce type de paris sur Internet.
- Le poker : Jeu de cartes qui se pratique à plusieurs joueurs qui misent de l'argent (le poker gratuit n'est pas inclus dans l'enquête). Le but du jeu est de remporter les jetons des adversaires en constituant la meilleure combinaison de cinq cartes. Il comprend de nombreuses formes et variantes. Les principales sont : le tournoi (programmé à l'avance), le « sit and go » (mini tournoi sur une table quand le nombre de joueurs requis est atteint)

¹⁸⁷ Cf. les notes de l'ODJ, n°6 / avril 2015 – Les jeux d'argent et de hasard en France en 2014.

et le « cash-game » (possibilité de quitter la table de jeu à tout moment). Il existe depuis 2010 une offre légale de poker sur Internet. Hors internet, les casinos (et les cercles de jeu) ont le monopole légal du poker avec enjeux financiers.

- La machine à sous : Le joueur doit insérer de l'argent pour lancer une partie qui est généralement très rapide et très simple à comprendre : le joueur gagne ou ne gagne pas d'argent. Les casinos ont le monopole de la gestion des machines à sous. L'offre de ce type de jeu n'est pas autorisée sur Internet.
- Les autres jeux de casino : Un casino est un lieu proposant des jeux d'argent et de hasard. En dehors des machines à sous et du poker, les casinos gèrent d'autres jeux tels que : la roulette, le craps, le black jack et autres jeux de cartes, le baccara et autres jeux de dés. L'offre de ce type de jeu n'est pas autorisée sur Internet.
- Les autres jeux (de cartes ou divers) : D'autres jeux peuvent être pratiqués avec mises et gains (non autorisés par la loi), impliquant au moins partiellement une part de hasard : des jeux de cartes, mais aussi des jeux de société ou de stratégie, des jeux d'adresse tels que le billard, les fléchettes, la pétanque.

Tableau n° 1 : la prévalence des jeux pratiqués en France

Type de jeu	Prévalence année	Parmi les joueurs, part qui joue		
		traditionnel	en ligne	à un autre jeu
Jeux de tirage	39,9	97,2	5,4	60,1
Jeux de grattage	32,5	99,5	1,7	70,5
Paris hippiques	6,3	94,6	9,5	84,1
Paris sportifs	4,1	86,5	23,6	78,7
Poker	2,7	81,3	39,2	84,8
Machines à sous	5,4	98,9	1,6	83,1
Autres jeux de casinos	2,0	99,4	2,2	91,9
Autres jeux de cartes	1,0	97,6	6,4	84,0

Clé de lecture: 39,9 % des Français âgés de 15 à 75 ans ont joué au moins une fois au cours des douze derniers mois à un jeu de tirage. Parmi les adeptes de jeux de tirage, 97,2 % ont pratiqué ce jeu sur un support traditionnel et 5,4 % sur Internet (la somme des deux dépasse 100,0 % car certains joueurs peuvent pratiquer le jeu sur les deux supports); 60,1 % ont joué à un autre type de jeu que les jeux de tirage.

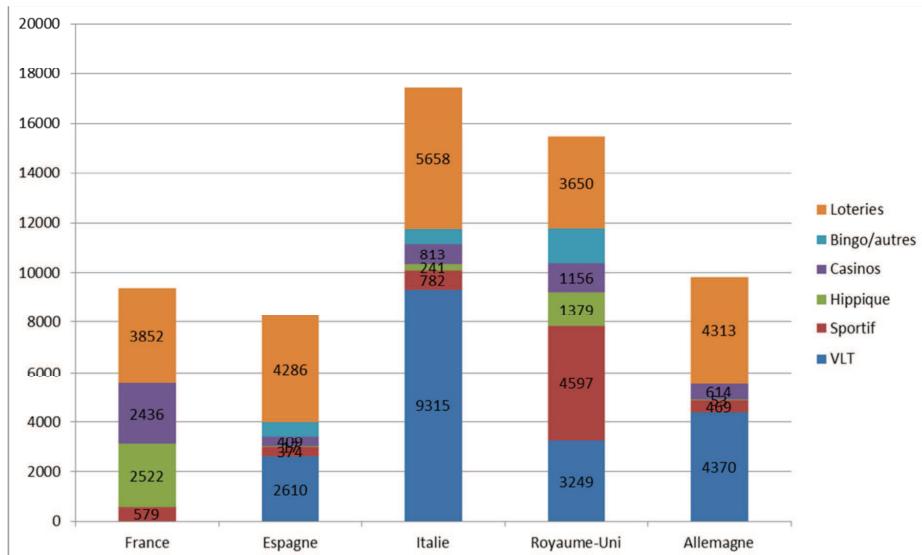
Source: Enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard ODJ / Inpes 2014

Les particularités du marché des jeux en France

Au registre des particularités, la France s'illustre au moins à trois titres parmi les pays comparables :

- Avec 201 établissements recensés début 2016, elle détient 38 % du total européen de 529 casinos ;
- Elle compte 242 hippodromes sur les 500 présents en Europe ;
- Elle n'a pas autorisé les loteries vidéos, mais la loterie sous monopole domine le marché des jeux.

Graphique n° 1 : répartition du PBJ des jeux¹⁸⁸ par pays en 2013 (M€)



Source : document comité stratégique FDJ cité par la DB.

¹⁸⁸ Les VLT sont des terminaux de loteries vidéo, une forme de machines à sous exploitées hors les établissements de casino, non autorisées en France.

Annexe n° 4 : les opérateurs de jeux en ligne agréés par l'ARJEL

Au 26 juillet 2010, l'ARJEL avait délivré 38 agréments à 27 opérateurs. De nombreux opérateurs ont renoncé soit à l'ensemble de leur activité sur le marché français, soit à poursuivre sur tel segment de marché pour lequel ils avaient été précédemment agréés.

Tableau n° 1 : historique des agréments délivrés par l'ARJEL

Opérateur	Date du premier agrément	Fin d'agrément	Siège
Betclic Entreprises Limited	8 juin 2010		Malte
BES SAS	8 juin 2010		France
Française des jeux	8 juin 2010		France
France Pari SAS	8 juin 2010		France
Iliad Gaming	8 juin 2010	2012	France
PMU	8 juin 2010		France
Sajoo	8 juin 2010	2011(fusion avec Bwin)	France
Everest Gaming Limited	8 juin 2010		Malte
SPS Betting France Limited	8 juin 2010		France
Beturf	8 juin 2010		France
Table 14 SAS (Winamax)	8 juin 2010		France
LIL Managers limited	25 juin 2010	2011	?
Electraworks SAS	25 juin 2010		Malte
Reel Malta Limited	25 juin 2010		Malte
Iliad Gaming SAS	25 juin 2010	2012	France
Partouche Gaming France	25 juin 2010	2013	France
888 Regulated Markets Limited	13 juillet 2010	2012	Malte
200 % Poker SA	13 juillet 2010	2011	France
JEUX 365 SAS	26 juillet 2010	2012	France
AD Astra	26 juillet 2010	2012	France
LB Poker	26 juillet 2010	2013	France
Full fun	26 juillet 2010	2012	France
REKOP	26 juillet 2010	2011	France
PKR France	26 juillet 2010	2015	France
Betnet	26 août 2010	2012	France
Joa online	9 septembre 2010		France
Casino du Golfe	9 septembre 2010	2012	France
Tranchant Interactive gaming	9 septembre 2010	2012	France
Intralot France SAS	7 octobre 2010	2011	France
The Nation Traffic	18 novembre 2010	2012	France
Winga SAS	16 décembre 2010	2012	France
SCALE	16 décembre 2010	2014	France
Microgame France SAS	24 février 2011	2012	France
Aubail	7 juillet 2011	2013	France
SNAI France SAS	25 juillet 2011	2012	France
Itechsoft Game SAS (NETBET Fr)	25 juillet 2011		France
Sofun Gaming	10 octobre 2011	2012	France
Euro Online Gambling (EP media France)	27 octobre 2011		France
Pokerleaders	2012	2012	France
Geny Infos	2013		France
Zeturf France Limited	2014		France

Légende :

Opérateur dont l'agrément a été abrogé
Opérateur dont l'agrément est toujours en cours

Annexe n° 5 : les caractéristiques du jeu excessif et pathologique

Les consommateurs ne sont pas égaux face aux risques sociaux liés aux jeux d'argent et de hasard.

D'après l'enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard de 2014, réalisée par l'observatoire des jeux et l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), environ 4,7 % des joueurs présentent un profil de joueurs à risque modéré (3,9 %) ou excessif (0,8 %). Cette proportion passe à 11 % pour les publics mineurs, l'enquête ayant au demeurant relevé que 32,9 % des mineurs aurait joué au cours de l'année écoulé, pour l'essentiel et sans surprise aux jeux de grattage (66 %) et de loterie (22 %), soit des jeux pratiqué dans le réseau sans levée d'anonymat pour les mises, mais aussi au jeux de paris sportifs (31,7 %), plus attractif que les paris hippiques pour ce public et également dans le réseau.

Les différentes catégories de joueurs

« Cette activité est relativement plus fréquente chez les hommes, âgés de 25 à 54 ans, professionnellement actifs, chez les ouvriers et employés plus que chez les cadres ou les individus de professions intellectuelles supérieures. Les joueurs ont un niveau d'éducation un peu moins élevé que celui des non joueurs.

Cependant, ces caractéristiques générales varient selon le type du jeu pratiqué. Ainsi, relativement à l'ensemble des joueurs :

- les femmes sont plus représentées parmi les adeptes des jeux de grattage (54,9 %) et moins pour les jeux de table des casinos (28,9 %), les paris hippiques (25,9 %), le poker (19,4 %) et les paris sportifs (7,1 %) ;
- les pratiquants de poker, paris sportifs et jeux de casino sont plus jeunes (âge moyen de respectivement : 30,3 ans, 30,3 ans et 31,7 ans vs 43,4 ans pour l'ensemble des joueurs). Les joueurs de paris hippiques sont plus âgés (âge moyen de 47,2 ans) ;
- Les étudiants sont plus des parieurs sportifs, des joueurs de jeux de casino et de poker (respectivement 26,5 %, 17,8 % et 13,8 % des pratiquants de ces jeux sont étudiants qui ne représentent que 7,2 % de l'ensemble des joueurs) et sont moins adeptes de jeux de tirage (3,8 %) et de paris hippiques (2,3 %) ;
- Les ouvriers jouent plus aux paris hippiques (39,3 % des parieurs hippiques sont ouvriers qui ne représentent que 25,2 % de l'ensemble des joueurs) et aux paris sportifs (33,3 %). Les employés pratiquent plus les jeux de grattage (33,8 % des adeptes de ces jeux sont employés qui ne représentent que 30,3 % de l'ensemble des joueurs). Les cadres, artisans et chefs d'entreprise pratiquent plus les jeux de casino (respectivement 21,0 % et 13,7 % des usagers de ces jeux sont cadres ou artisans/chefs d'entreprise qui ne représentent que 12,9 % et 6,3 % de l'ensemble des joueurs).
- Les joueurs peu diplômés (diplômes inférieurs au bac) sont davantage des parieurs hippiques et acheteurs de jeux de grattage (ils représentent 69,3 % et 59,4 % des pratiquants de ces jeux vs 55,4 % parmi l'ensemble des joueurs), ils sont moins concernés par les paris sportifs, le poker, les machines à sous et les jeux de casino (ils représentent respectivement 50,3 % et 47,4 %, 42,9 %, et 36,5 % des pratiquants de ces jeux). »

Source : Observatoire des jeux, « Les jeux d'argent et de hasard en France en 2014 »

La prévalence du risque est variable selon les jeux d'argent considérés et fait apparaître des risques d'addiction très différents. Alors que la part de joueurs problématiques (à risque modéré et excessif) est proche de 5 % pour les jeux de loterie et de grattage, la proportion est de 9,9 % pour les machines à sous (mais seul l'offre légale en dur est ici prise en compte), 12,1 % pour les paris hippiques et supérieure à 15 % pour les jeux de table, le poker et les paris sportifs.

Par ailleurs, s'il semble ne pas y avoir de différence flagrante entre jeu en réseau et jeu en ligne pour les paris hippiques, la part respective des joueurs problématiques pour le poker et les paris sportifs, jeu en réseau et jeu ligne pris ensemble, est très supérieure à la moyenne des joueurs problématiques pour les jeux en ligne.

D'après cette même enquête, la part des dépenses de jeux assurées par les joueurs problématiques est également variable selon les types de jeux. Hors la constante qui veut que les joueurs problématiques assurent l'essentiel du chiffre d'affaire des jeux d'argent (voir tableau suivant), l'importance des dépenses est particulièrement significative pour les jeux de table de casino et le poker (respectivement 15,9 % et 18,6 % des joueurs assurent 76,1 % et 63,3 % des dépenses) mais aussi de façon générale pour les jeux en ligne (12,4 % des joueurs assurent 56,8 % de la dépense) et pour les jeux de loterie et de grattage, pour lesquels 5 % des joueurs assurent le quart du chiffre d'affaire.

La difficulté renvoie en particulier dans ce cadre à la pertinence et l'efficacité des modérateurs.

Tableau n° 1 : les caractéristiques socio-démographiques des joueurs (en %)

Caractéristiques socio-démographiques		Joueurs	Non joueurs	Joueurs problématiques	
Sexe					
	Homme	51,0	46,0	***	69,7
	Femme	49,0	54,0	***	30,3
Âge					
	15 - 24 ans	13,4	18,0	***	23,6
	25 - 34 ans	18,6	14,5	***	23,9
	35 - 44 ans	20,0	16,5	...	16,4
	45 - 54 ans	20,4	16,5	***	17,1
	55 - 64 ans	18,0	17,4	ns	14,9
	65 - 74 ans	9,6	17,1	***	4,1
Situation professionnelle					
	Actifs occupés	61,1	46,6	***	50,1
	Étudiants	7,2	13,7	***	12,5
	Chômeurs	10,1	8,8	**	21,1
	Retraités	16,1	23,0	***	8,6
	Autres inactifs	5,4	8,0	***	7,7
Catégorie sodo-professionnelle					
	Agriculteurs	1,2	2,4	***	0,2
	Artisans, commerçants	6,3	7,0	ns	8,2
	Cadres, professions int sup	12,9	16,5	***	7,4
	Professions intermédiaires	22,8	21,2	*	20,6
	Employés	30,3	27,3	***	26,5
	Ouvriers	25,2	23,0	**	35,0
Niveau de diplôme					
	< Bac	55,4	54,4	ns	70,4
	Bac	20,3	17,4	***	15,6
	> Bac	24,2	28,2	***	14,1

Déférence significative entre joueurs et non joueurs au seuil de : 90 % (*); 95 % (**), 99 % (***) ;

ns= non significatif.

Joueurs problématiques : ICJE \geq 3.

Source: Enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard ODJ / Inpes 2014

La communauté scientifique reconnaît principalement deux indices pour mesurer la dépendance aux jeux d'argent et de hasard : le DSM (V) pour le jeu pathologique, et l'indice canadien du jeu excessif ; ceux-ci ont des définitions assez proches de la vulnérabilité aux jeux. Toutefois, l'indice considéré généralement comme la référence et utilisé par les enquêtes françaises est l'indice canadien des jeux (ICJE) : sur la base de 9 questions à 4 niveaux de réponse affectés d'un coefficient de 0 à 3, cet indice permet de mesurer le caractère plus ou moins risqué de la pratique de jeu. Un indice de 3 à 7 témoigne d'un risque modéré ; à 8 ou plus, le joueur est dans la zone du jeu excessif.

Les critères du DSM (V) pour définir le jeu pathologique

1. Préoccupation par le jeu (par exemple, préoccupation par la remémoration d'expériences de jeu passées ou par la prévision de tentatives prochaines, ou par les moyens de se procurer de l'argent pour jouer) ;
2. Besoin de jouer avec des sommes d'argent croissantes pour atteindre l'état d'excitation désiré ;
3. Efforts répétés mais infructueux pour contrôler, réduire ou arrêter la pratique du jeu.
4. Agitation ou irritabilité lors des tentatives de réduction ou d'arrêt de la pratique du jeu ;
5. Joue pour échapper aux difficultés ou pour soulager une humeur dysphorique (par exemple, des sentiments d'impuissance, de culpabilité, d'anxiété, de dépression) ;
6. Après avoir perdu de l'argent au jeu, retourne souvent jouer un autre jour pour recouvrer ses pertes (pour se « refaire ») ;
7. Ment à sa famille, à son thérapeute ou à d'autres pour dissimuler l'ampleur réelle de ses habitudes de jeu ;
9. Met en danger ou perd une relation affective importante, un emploi ou des possibilités d'étude ou de carrière à cause du jeu ;
10. Compte sur les autres pour obtenir de l'argent et se sortir de situations financières désespérées dues au jeu.

Source : Diagnostic and statistical manual of mental disorders – DSM (V)

Tableau n° 2 : L'indice canadien du jeu excessif

Au cours des 12 derniers mois...	Presque toujours	La plupart du temps	Parfois	Jamais
1. Avez-vous misé plus d' argent que vous pouviez vous permettre de perdre ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Avez-vous eu besoin de miser plus d' argent pour obtenir la même excitation ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Êtes-vous retourné jouer une autre journée pour récupérer l' argent que vous aviez perdu ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Avez-vous vendu quelque chose ou emprunté pour obtenir de l' argent pour jouer ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Avez-vous déjà senti que vous aviez peut-être un problème de jeu ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Le jeu a-t-il causé chez vous des problèmes de santé, y compris du stress ou de l' angoisse ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Des personnes ont-elles critiqué vos habitudes de jeu ou vous ont-elles dit que vous aviez un problème de jeu (même si vous estimiez qu' elles avaient tort) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Vos habitudes de jeu ont-elles causé des difficultés financières à vous ou à votre ménage ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Vous êtes-vous déjà senti coupable de vos habitudes de jeu ou de ce qui arrive quand vous jouez ?				
<i>Score : Presque toujours = 3, La plupart du temps = 2, Parfois = 1, Jamais = 0</i>				
Additionnez les points : 0 : Pas de problème de jeu. 1 ou 2 : Habitudes de jeu à faible risque 3 à 7 : Jeu à risque modéré 8 ou plus : Jeu excessif				

Annexe n° 6 : le dispositif français de régulation

Annexe n° 7 : la fiscalité des jeux d'argent et de hasard en France

La fiscalité des jeux d'argent et de hasard repose sur des modalités qui lui sont propres. Elle est essentiellement organisée par catégorie de jeux.

1. Les casinos

Tableau n° 1 : répartition et modalités des prélèvements (taux et assiette) appliqués aux casinos

	Prélèvements au profit du budget de l'Etat	Prélèvements au profit des collectivités locales	Prélèvements au profit de la sécurité sociale	Autres bénéficiaires
Casinos	Prélèvement selon un barème progressif à 10 tranches, taxées au taux de 10 % à 80 %, appliquée d'une part au produit brut des jeux de table et d'autre part, à 85 % du produit brut des jeux de machines à sous	Revertement d'une partie du prélèvement progressif de l'Etat au profit de la commune d'implantation pour une fraction égale à 10% et plafonnée dans la limite de 5% à 10% de ses recettes de fonctionnement	CRDS avec application d'un taux de 3% appliquée au produit brut réel total des jeux de table exploités ou non sous une forme électronique et à 85% du produit brut réel des jeux des machines à sous	
	Prélèvement avec un taux de 0,5% assis sur le produit net réel des jeux de table [SUPPRIME AU 1/11/14]	Prélèvement communal avec un taux ou barème fixé contractuellement par le contrat de délégation de service public passé entre le casino et sa commune siège, dans la limite de 15%, appliquée au produit net réel des jeux (hors gains et hors autres impositions)	CSG avec un taux de 9,5% assise sur une fraction du produit des machines à sous (68% du produit brut réel)	
	Prélèvement fixe avec un taux de 2% assis sur une fraction (85 %) du produit des jeux de machines à sous [SUPPRIME AU 1/11/14]		CSG avec un taux de 12% assise sur les gains des joueurs aux machines à sous, d'un montant égal ou supérieur à 1500 € et ayant donné lieu à l'établissement de bons de paiements	

Source : DGFiP (retraitement Cour des comptes)

La fiscalité des casinos, de même que les prélèvements sociaux (CSG et CRDS) qui leur sont appliqués, repose essentiellement sur l'application d'un barème progressif assis sur le produit brut des jeux de tables¹⁸⁹ et des machines à sous¹⁹⁰, soit la différence entre la caisse initiale plus les sommes misées moins les gains des joueurs.

Ce dispositif a été largement refondu et allégé en 2014 et 2015¹⁹¹ avec :

- la suppression des prélèvements fixes sur les produits bruts réels des jeux de tables (appliqués avant abattement) et des machines à sous ;
- la refonte du barème progressif, dont la modulation a été renforcée afin d'alléger la charge fiscale sur les casinos de petite taille, laquelle est reportée sur les tranches les plus hautes ;
- la mise en place d'une décote sur l'assiette du prélèvement progressif des jeux de tables afin de tenir compte des coûts salariaux associés ;

¹⁸⁹ Article L. 2333-55-1 CGCT : le PBJ se définit « Pour les jeux de contrepartie exploités sous forme non électronique, par la différence entre le montant cumulé de l'avance initiale et des avances complémentaires éventuelles et le montant de l'encaisse constaté en fin de partie ».

¹⁹⁰ Article L. 2333-55-1 CGCT : le PBJ se définit « Pour les jeux pratiqués avec des appareils définis à l'article L. 324-2 du code de la sécurité intérieure, qui procurent un gain en numéraire, dits "machines à sous" , par le produit d'un coefficient de 85 % appliquée au montant de la comptée afférente à l'appareil, diminué des avances faites, des tickets émis par la machine, des gains payés par la caisse spéciale et du montant des gains non réclamés ».

¹⁹¹ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 ; Décret n° 2015-669 du 15 juin 2015 relatif aux prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos

- le remplacement de l'abattement supplémentaire pour manifestations artistiques de qualité par un crédit d'impôt remboursable ;
- la suppression du « prélèvement à employer », soit l'obligation pour les casinos d'utiliser à certains travaux d'investissement (amélioration des équipements du casino, de ses annexes ou de ses abords, amélioration des équipements touristiques de la commune d'implantation, etc.) les recettes supplémentaires issues des revalorisations successives des barèmes progressifs.

Les bénéficiaires de ce dispositif fiscal sont l'État et pour une fraction les communes d'implantation, les communes sièges bénéficiant pour leur part d'un prélèvement propre contractualisé avec le ou les casino(s) implantés sur leur territoire.

Il convient enfin de noter que les casinos sont exonérés de TVA pour toutes les sommes dont le versement constitue une condition préalable et nécessaire à la participation au jeu, incluant notamment les droits d'entrée perçus par les casinos et les recettes des machines à sous.

2. *Les cercles, maisons de jeu et lotos*

Tableau n° 2 : répartition des modalités des prélèvements (taux et assiette) appliqués aux cercles et maisons de jeux

	Prélèvements au profit du budget de l'État	Prélèvements au profit des collectivités locales	Prélèvements au profit de la sécurité sociale	Autres bénéficiaires
Cercles et maisons de jeux		Prélèvement selon un barème progressif (10% de 0 à 30 490€, 40% de 30 491€ à 228 701€, 70% au-delà de 228 701€) assis sur les recettes annuelles constituées du produits brut des jeux		

Source : DGFIP (retraitement Cour des comptes)

La fiscalité des cercles de jeu et lotos repose sur un barème progressif assis sur le produit brut annuel des jeux.

Il convient de noter que les loteries sont par ailleurs prohibées (article L322-1 du code de la sécurité intérieure, à l'exception :

- des loteries organisées et exclusivement destinées à des actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts et au financement d'activités sportives à but non lucratif¹⁹² ;
- des lotos traditionnels à condition qu'ils soient organisés dans un cercle restreint et uniquement dans un but social, culturel, scientifique, éducatif, sportif ou d'animation sociale et se caractérisent par des mises de faible valeur, inférieures à 20 euros. Ces lots ne peuvent, en aucun cas, consister en sommes d'argent ni être remboursés. Ils peuvent néanmoins consister dans la remise de bons d'achat non remboursables¹⁹³ ;

¹⁹² Elles sont cependant soumises à autorisation du maire de la commune où est situé le siège social de l'organisme bénéficiaire et, à Paris, par le préfet de police (L. 322-3, code de la sécurité intérieure).

¹⁹³ La mise maximum doit notamment être inférieure à 20 euros. Les lots peuvent être des bons d'achats, non remboursables, mais en aucun cas de sommes d'argent (L. 322-4, code de la sécurité intérieure)

- des loteries foraines¹⁹⁴.

Compte tenu des restrictions encadrant ces exceptions, l'organisation de celles-ci ne pèse que marginalement sur le marché global des jeux d'argent et n'emporte pas de recettes fiscales significatives à l'exception du cas où elle serait déclarée illégale. Dans cette hypothèse, les lotos font l'objet d'une requalification en cercle de jeu et leur fiscalité, en l'absence de taux de retour au joueur (les gains étant constitués de « lots » non gagés par les droits acquittés pour participer au jeu), est alors assise sur les sommes engagées par les joueurs (droit d'entrée, mises).

Les recettes de l'impôt sur les cercles et maisons de jeux sont affectées aux communes, principalement pour le financement des centres communaux d'actions sociales.

3. Les jeux de cercle en ligne

Tableau n° 3 : répartition et modalités des prélèvements (taux et assiette) appliqués aux opérateurs de jeux de cercles en ligne

	Prélèvements au profit du budget de l'état	Prélèvements au profit des collectivités locales	Prélèvements au profit de la sécurité sociale	Autres bénéficiaires
Jeux de cercle en ligne	Prélèvement fiscal avec un taux de 1,8% assis sur le montant brut des sommes engagées par les joueurs (y compris les gains réinvestis)	Revertement, dans la limite de 15% et de 10,7M€, du produit des prélèvements fiscaux aux communes dans le resort territorial desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs casinos, au prorata du produit brut des jeux de ces établissements	Prélèvements social avec un taux de 0,2% assis sur le montant des sommes engagées par les joueurs hippiques (y compris les gains réinvestis)	Revertement partiel du produit des prélèvements sociaux à l'INPES (dans la limite de 5% et de 5M€)
Jeux de cercle en ligne exploités en tournoi	Prélèvement fiscal avec un taux de 1,8% assis sur le montant des droits d'entrée représentatifs des sommes déterminées pour l'engagement du jeu et des droits d'entrée ultérieurement acquittés pour continuer le jeu		Prélèvements social avec un taux de 0,2% assis sur le montant brut des droits d'entrée représentatifs des sommes déterminées pour l'engagement du jeu et des droits d'entrée ultérieurement acquittés pour continuer le jeu	Revertement du produit des prélèvements fiscaux à concurrence de 15% et dans la limite de 8M€ au Centre des monuments nationaux (disposition abrogée au 1er janvier 2014)

Source DGFiP (retraitement Cour des comptes)

La fiscalité sur les jeux de cercles en ligne (poker) résulte des dispositions fiscales introduites par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Elle est composée de prélèvements assis sur une assiette large (les mises) avec un taux faible (2 % pour le cumul des prélèvements fiscaux et sociaux) lié au modèle économique particulier du secteur. Son poids réel ne peut ainsi s'apprécier qu'au vu du taux de retour aux joueurs (TRJ), supérieur à 95 % pour les jeux de cercle en ligne et dont la différence avec les mises définit le PBJ.

¹⁹⁴ À condition d'offrir exclusivement des lots en nature, d'une valeur maximale égale à 30 fois la mise initiale qui ne peut excéder 1,5 euros (L322-5, code de la sécurité intérieure ; décret n° 87-264 du 13 avril 1987)

Les communes d'implantation de casinos et, jusqu'en 2013, le Centre des musées nationaux¹⁹⁵ bénéficient de versement affectés sur les prélèvements fiscaux, de même que l'INPES sur les prélèvements sociaux.

Il convient enfin de noter que le produit des jeux de cercles en ligne est exonéré de TVA, à l'exception des rémunérations perçues par les organisateurs et les intermédiaires qui participent à l'organisation de ces jeux.

4. Les paris hippiques

Tableau n° 4 : répartition et modalités des prélèvements (taux et assiette) appliqués aux opérateurs de paris hippiques dans le réseau physique et en ligne

	Prélèvements au profit du budget de l'Etat	Prélèvements au profit des collectivités locales	Prélèvements au profit de la sécurité sociale	Autres bénéficiaires
Paris hippiques (PMU)	Prélèvement fiscal avec un taux de 5,3% (5,7% avant 2010 et 4,6% entre 2010 et 2013) assis sur le montant brut des sommes engagées par les parieurs (y compris les gains réinvestis)	Reversement du produit des prélèvements fiscaux à concurrence de 15% et dans la limite de 10,7 M€ aux EPIC (aux communes avant 2013) sur le territoire desquels sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes, au prorata des enjeux des courses hippiques effectivement organisées par lesdits hippodromes, et dans la limite de 751 485 € par EPIC.	Prélèvements social avec un taux de 1,8% assis sur le montant des sommes engagées par les parieurs (y compris gains réinvestis)	Reversement partiel du produit des prélèvements sociaux à l'INPES (dans la limite de 5% et de 5M€)
Paris hippiques en ligne (opérateur agréé dont PMU)	Prélèvement fiscal avec un taux de 5,3% (4,6% entre 2010 et 2013) assis sur le montant brut des sommes engagées dans le cadre d'une session de jeu ou pari		Prélèvement social avec un taux de 1,8% assis sur le montant brut des sommes engagées dans le cadre d'une session de jeu ou pari	Redevance (reversée par L'Etat) avec un taux de 8% assis sur le montant brut des sommes engagées, y compris les gains réinvestis, au titre des courses de trot et de galop, [REMPLEACE AU 1/01/14] par une taxe affectée au bénéfice des sociétés de courses (France Galop ; Société pour l'encouragement du cheval français) avec un taux de 5,9% (6,3% au 1/01/16) assis sur la même base
Paris hippiques engagés depuis l'étranger et regroupés en France (PMU)	Prélèvement fiscal avec application d'un taux de 12% sur les commissions revenant aux sociétés de courses, nette de toute rémunération des organismes habilités et détenteurs de droits étrangers, au titre des paris engagés depuis l'étranger et regroupés en France [DEPUIS LE 1/01/14]			

Source DGFIP (retraitement Cour des comptes)

La fiscalité des paris hippiques, refondue à l'occasion de la loi de 2010, impose de distinguer selon quatre volets :

- Les paris mutuels « en dur », opérés en droit exclusif par le PMU, et les paris hippiques en ligne, ouvert à la concurrence, font l'objet d'un prélèvement fiscal assis sur les mises au taux de 4,6 % relevé à 5,3 % en 2014, sans toutefois retrouver le taux de 5,7 % appliqué sur les paris mutuels « en dur » antérieurement à la loi de 2010. Cette hausse mesurée résulte d'un arbitrage au profit des sociétés de course, visant à compenser la hausse de la TVA sur les activités équestres et hippiques. Elle a ainsi permis de dégager la somme de 30 M€ ayant vocation à être redistribués, par les sociétés de course, pour

¹⁹⁵ Disposition supprimée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, au profit d'une rebudgétisation de ce financement.

10 M€ aux propriétaires de chevaux non assujettis à la TVA et pour 20 M€ à un fonds Equitation visant à financer les centres équestres. Ces prélèvements donnent enfin lieu à un reversement partiel au profit des établissements publics intercommunaux (les communes avant 2013) sur le territoire desquels est implanté un hippodrome.

- Les paris hippiques en ligne sont par ailleurs l'objet d'une taxe parafiscale approuvée par la Commission européenne en juin 2013 (voir encadré), au taux de 5,9 %, assise sur les mises et destinée à financer les sociétés de courses hippiques. Mise en place au 1^{er} janvier 2014, cette taxe fait suite à la redevance provisoire créée en 2010 dans le même objectif et portant sur la même assiette avec toutefois un taux de 8 %. Il convient enfin de noter que ce taux a été actualisé à 6,1 % au 1^{er} janvier 2015 et 6,3 % au 1^{er} janvier 2016, selon un compromis entre la préservation de la viabilité économique des opérateurs agréés et l'intérêt des sociétés de course. L'accord de l'État pour cette hausse a ainsi été modéré par le choix d'une actualisation sur la base des données 2013 et non 2014¹⁹⁶.
- Les paris hippiques en dur et en ligne font également l'objet de prélèvements sociaux dont une partie abonde le budget l'INPES.
- Les paris hippiques engagés depuis l'étranger et regroupés en France, opérés par le PMU, font enfin l'objet d'une taxation au taux de 12 % sur les seules commissions revenant aux sociétés de courses, nette de toute rémunération des organismes habilités et détenteurs de droits étrangers¹⁹⁷. Ce prélèvement constitue au demeurant une spécificité dans le dispositif fiscal dans la mesure où il porte sur un secteur d'activité opéré de fait sous droits exclusifs par le PMU pour le compte des sociétés de courses et que son taux est particulièrement avantageux pour les redevables.

Il convient enfin de noter que le produit des paris hippiques est exonéré de TVA, à l'exception des rémunérations perçues par les organisateurs et les intermédiaires qui participent à l'organisation de ces paris.

5. Les paris sportifs

Tableau n° 5 : répartition et modalités des prélèvements (taux et assiette) appliqués aux opérateurs de paris sportifs dans le réseau physique et en ligne

	Prélèvements au profit du budget de l'État	Prélèvements au profit des collectivités locales	Prélèvements au profit de la sécurité sociale	Autres bénéficiaires
Paris sportifs (FDJ)	Prélèvement fiscal au taux de 5,7% assis sur le montant des sommes engagées par les parieurs sportifs (y compris les gains réinvestis)		Prélèvement social avec un taux de 1,8% assis sur le montant des sommes engagées par les parieurs (y compris les gains réinvestis)	Prélèvement au taux de 1,8% assis sur les sommes mises, au profit CNDs dans la limite de 31M€
Paris sportifs en ligne (opérateurs agréés dont FDJ)	Prélèvement fiscal avec un taux de 5,7% assis sur le montant brut des sommes engagées dans le cadre d'une session de jeu ou de pari		Prélèvement social avec un taux de 1,8% assis sur le montant brut des sommes engagées dans le cadre d'une session de jeu ou de pari	Reversement partiel du produit des prélèvements sociaux à l'INPES (dans la limite de 5% et de 5M€) Prélèvement au taux de 1,8% assis sur les sommes mises, au profit CNDs dans la limite de 31M€

Source DGFIP (retraitement Cour des comptes)

¹⁹⁶ Pour mémoire, une actualisation sur la base des données 2014 eut conduit à la mise en place d'un taux de 6,5 %, soit le maximum autorisé par la loi (art. 1609 tercicies CGI).

¹⁹⁷ Taxation organisée par voie réglementaire avant 2014 (décret n°2003-287 du 27 mars 2003) et « remontée » dans la loi par amendement du Gouvernement à la loi n°2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificatives.

La fiscalité des paris sportifs apparaît largement harmonisée et est restée stable depuis 2010, qu'elle porte sur les paris dans le réseau physique ou en ligne :

- Le droit de timbre appliqué au loto sportif est supprimé.
- La FDJ pour le réseau physique et les opérateurs agréés (dont la FDJ) pour les paris en ligne font l'objet d'un prélèvement fiscal au taux de 5,7 %, assis sur les sommes engagées par les parieurs.
- La FDJ pour le réseau physique et les opérateurs agréés (dont la FDJ) pour les paris en ligne font l'objet d'un prélèvement social au taux de 1,8 %, assis sur les sommes engagées par les parieurs et donnant lieu à versement partiel au profit de l'INPES.
- La FDJ pour le réseau physique et les opérateurs agréés (dont la FDJ) pour les paris en ligne font l'objet d'un prélèvement fiscal complémentaire au profit du CNDS, au taux de 1,8 %, assis sur les sommes engagées par les parieurs.

A l'instar, enfin, des paris hippiques, le produit des paris sportifs est exonéré de TVA, à l'exception des rémunérations perçues par les organisateurs et les intermédiaires qui participent à l'organisation de ces paris.

6. La fiscalité des jeux de tirage et émissions autres que les paris sportifs, les jeux sous droits exclusifs de la FDJ

Tableau n° 6 : répartition et modalités des prélèvements (taux et assiette) appliqués à la FDJ pour l'exploitation des jeux sous droits exclusifs

	Prélèvements au profit du budget de l'état	Prélèvements au profit des collectivités locales	Prélèvements au profit de la sécurité sociale	Autres bénéficiaires
Jeux de tirage et émissions autres que les paris sportifs	Solde des mises après déductions des impositions de toutes natures applicables aux jeux organisés par la FDJ		CSG avec application d'un taux de 6,9 % assis sur une fraction (égale à 25,5%) des sommes mises en France métropolitaine et dans les DOM	
	Bénéfices sur centimes résultant de l'arrondissement des rapports à l'issue des opérations de répartition sur les jeux de répartition pour les jeux de loterie (après déduction des pertes éventuelles)		CRDS avec application d'un taux de 3 % assis sur une fraction (égale à 25,5%) des sommes mises en France métropolitaine et dans les DOM	
	Prélèvement au taux de 1,8 % sur les sommes mises en France métropolitaine et dans les DOM			Reversement du prélèvement fiscal au CNDS dans la limite de 170,5M€
	Prélèvement complémentaire autorisé pour la période 2011-2017, au taux de 0,3% sur les sommes mises en France métropolitaine et dans les DOM et plafonné à 24M€ par an pour les années 2011 à 2015, à 27,6M€ en 2016 et à 15,5M€ en 2017			Reversement du prélèvement fiscal au CNDS en vue du financement des projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir la compétition sportive dénommée "UEFA Euro 2016" ainsi que des équipements connexes permettant le fonctionnement de celles-ci et de la candidature de la ville de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024

Source DGFIP (retraitement Cour des comptes)

La fiscalité sur les jeux d'argent et de hasard exploités sous droit exclusifs par la FDJ (loteries, jeux de grattage, etc.) est soumise à une fiscalité particulière, partiellement refondue à l'occasion de la loi de 2010, avec notamment l'abrogation du droit de timbre¹⁹⁸. Le dispositif est désormais organisé autour des volets suivants :

- Prélèvements fiscaux :
 - Prélèvement budgétaire au profit de l'État (solde des mises après déduction des impositions de toutes natures), dont le montant ne peut être ni inférieur à 15 % ni supérieur à 25 % des sommes misées par les joueurs¹⁹⁹.
 - Affectation au budget général des bénéfices sur centimes résultant de l'arrondissement des rapports à l'issue des opérations de répartition sur les jeux de répartition²⁰⁰.
- Prélèvement sociaux :
 - CRDS, avec application d'un taux de 3 % assis sur une fraction égale à 25,5 % (contre, avant 2010, un taux de 0,3 % assis sur une fraction égale à 58 %) des sommes misées en France métropolitaine et dans les DOM.
 - CSG avec application d'un taux de 6,9 % assis sur une fraction égale à 25,5 % (contre, avant 2010, un taux de 9,5 % assis sur une fraction égale à 23 %) des sommes misées en France métropolitaine et dans les DOM
- Prélèvement fiscaux affectés
 - Prélèvement au taux de 1,8 % sur les sommes misées en France métropolitaine et dans les DOM, affecté au budget du CNDS.
 - Prélèvement complémentaire temporaire (2011-2017), au taux de 0,3 % sur les sommes misées en France métropolitaine et dans les DOM reversé au CNDS en vue du financement des projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir la compétition sportive dénommée « UEFA Euro 2016 » ainsi que des équipements connexes permettant le fonctionnement de celles-ci et de la candidature de la ville de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

Par ailleurs, le produit des jeux sous droits exclusif est exonéré de TVA, à l'exception des rémunérations perçues par les organisateurs et les intermédiaires qui participent à l'organisation de ces paris, soit en l'espèce, les organismes d'émission de dixième pour la loterie nationale, les détaillants (débitants de tabac, dépositaires de presse, etc.), les courtiers (avant réforme du réseau de distribution de la FDJ), etc.

¹⁹⁸ Anciennement 919 A à C du CGI, soit 4,7 du montant des sommes engagées pour le loto national et le loto sportif et 1,6 % des sommes engagées pour les bulletins ou billets de la loterie nationale en ce qui concerne les jeux dits « loterie instantanée et tapis vert » et pour les appareils de jeux individuels, portables et jetables servant de supports à un jeux.

¹⁹⁹ Article 88 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

²⁰⁰ Article 6 de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986.

7. Les taux de prélèvement sur les jeux en ligne

Le tableau ci-après permet d'établir une comparaison entre les taux de prélèvement sur les différents segments de jeu en ligne et leur évolution depuis 2010.

Tableau n° 7 : évolution 2010-2015 du taux de prélèvement des opérateurs en ligne de poker, paris sportifs et hippiques rapporté au PBJ des opérateurs

<i>en millions d'€</i>		2010 (*)	2011	2012	2013	2014	2015
Poker	Mises Cash Game	3 705	6 534	6 182	5 055	4 317	3 729
	Droits d'entrée	412	1 159	1 397	1 460	1 547	1 772
	PBJ	139	314	297	258	241	232
	Prélèvements obligatoires	49	105	100	86	78	74
	% PBJ	35%	33%	34%	33%	32%	32%
	TVA	3	11	12	10	9	10
	% PBJ	2%	4%	4%	4%	4%	4%
Paris sportifs	Mises	448	592	705	848	1 109	1 440
	PBJ	79	115	138	160	228	270
	Prélèvements obligatoires	39	53	66	79	103	134
	% PBJ	50%	46%	48%	49%	45%	50%
	TVA	1	5	6	7	7	13
	% PBJ	2%	5%	4%	4%	3%	5%
	Prélèvements obligatoires	66	149	162	156	134	134
Paris hippiques	Mises	452	1 034	1 124	1 111	1 034	1 016
	PBJ	99	243	263	246	255	254
	% PBJ	67%	61%	62%	63%	53%	53%
	TVA	10	13	14	15	17	17
	% PBJ	10%	5%	5%	6%	7%	7%
	Mises et droits d'entrée	5 017	9 319	9 408	8 474	8 007	7 957
	Prélèvements obligatoires	317	672	698	664	724	756
Total Marché	% PBJ	49%	46%	47%	48%	44%	45%
	TVA	14	29	32	32	32	40
	% PBJ	5%	4%	5%	5%	4%	5%
	PNJ	149	336	339	312	377	374

Source ARJEL

Annexe n° 8 : la connaissance de l'offre illégale

1. Comment définir l'offre illégale ?

Au 19ème siècle, le droit français a posé un principe d'interdiction des jeux de hasard. Le code pénal de 1810, en son article 410, interdisait tous les jeux de hasard et érigait en délit le fait de tenir une maison de jeux ou d'organiser des loteries. Ce principe a été repris à l'article 1er de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard, codifiée en 2012 à l'article L. 322-1 du code de la sécurité intérieure, et à l'article 132-26 du nouveau code pénal.

Cependant saisi sur la constitutionnalité de loi du 12 mai 2010, le Conseil constitutionnel²⁰¹ a considéré que la prohibition des jeux d'argent et de hasard ne saurait être regardée comme un principe fondamental.

À une situation simple où tout ce qui n'est pas autorisé est illégal, succède un champ ouvert au débat voire au conflit de normes.

Les conflits de normes, les questions préjudiciales

La pression²⁰² des instances européennes peut s'exercer par le biais de contentieux donnant lieu à des questions préjudiciales qui sont autant d'occasion d'affiner une doctrine. Les opérateurs militant pour la plus grande libéralisation du secteur ne se privent pas d'en user (cf. annexe n° 4). Mais les juridictions françaises ont su pour encore écarter des recours systématiques aux questions préjudiciales comme on l'a vu récemment dans l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 28 janvier 2016 relatif à l'affaire SARL Gameduell GMBH²⁰³.

La part de hasard

La loi sur la consommation du 17 mars 2014 a ramené à trois les critères permettant de caractériser un jeu d'argent: une offre ouverte au public, un sacrifice financier et une espérance de gain, que celle-ci soit dû ou non au hasard.

Le code de la sécurité intérieure précise désormais expressément que l'interdiction recouvre les jeux d'argent dont le fonctionnement repose sur le savoir-faire du joueur.

Ces dispositions ont donc ouvert un nouveau champ d'investigation en matière de lutte contre l'offre illégale.

²⁰¹ Conseil Constitutionnel – Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010.

²⁰² Cf. *supra* (1.2.2).

²⁰³ Cour d'appel de Paris arrêt SARL GAMEDUELL GMBH c./ ARJEL du 28 janvier 2016.

2. Comment mesurer l'offre illégale ?

L'ODJ identifie la part de fréquentation par les joueurs de l'offre réglementée entre 53 % pour le poker et 70 % pour les paris hippiques et sportifs. Ces enquêtes montrent aussi que les joueurs n'ont pas toujours conscience du caractère légal ou non des sites.

Sa mission de lutte contre les sites illégaux conduit l'ARJEL à mettre sous surveillance les sites proposant des jeux et susceptibles d'être accessibles par le public résidant en France. À fin 2015, 4 435 sites étaient sous surveillance, dont 3 003 dans le champ de la loi. Parmi ceux-là, 2 717 s'étaient mis en conformité dont 1 506 dès les premières constatations et 1 058 à la suite de procédures de l'ARJEL. 153 ont été bloqués par ordonnance et 286 étaient en cours de blocage.

L'ARJEL a pu constater la forte diminution d'offre de paris sportifs par des sites non agréés.

Le Livre blanc du CERT-LEXSI sur la cybercriminalité des jeux en ligne, publié en juillet 2006, estimait que 14 823 sites étaient actifs et accessibles en France, dont 1 284 sites proposaient un contenu francophone et acceptaient des connexions en provenance de France.

La direction du budget estime extrêmement difficile, en raison des biais statistiques des enquêtes menées depuis 2010, d'évaluer le niveau de l'offre illégale de jeux d'argent en France. Elle considère que dans le réseau physique, l'offre illégale reste très marginale²⁰⁴ et que l'offre illégale en ligne resterait nettement moins importante que l'offre légale et qu'elle serait essentiellement concentrée sur les sites de casinos en ligne proposant du poker et des machines à sous.

Cependant ces enquêtes permettent de rendre compte de la persistance de la fréquentation par le public d'une offre non réglementée ou mixte. L'exploitation par l'OFDT et l'ODJ de l'enquête e-ENJEU2012 identifie la part de fréquentation par les joueurs de l'offre réglementée entre 53 % pour le poker et 70 % pour les paris hippiques et sportifs. À noter que ces enquêtes montrent aussi que les joueurs n'ont pas toujours conscience du caractère légal ou non des sites.

²⁰⁴ Le contrôle des jeux et loteries clandestines incombe sur le plan de la police administrative au service central des courses et jeux (cf. rapport 7^{ème} chambre) et en termes de fiscalité à la DGDDI (cf. *supra* 2.3.1).

Tableau n° 1 : part de l'offre réglementée**Part de l'offre réglementée**

Selon un indicateur composite, basé sur les différentes variables abordant la question de la nature légale de l'offre de jeu

	Ensemble joueurs en % (N=4043)	Hors "gratuits" (N=3756)	Poker (n=335)*	Paris spo/hip (n=317)*
offre réglementée	54%	58%	53%	70%
offre non réglementée	19%	15%	23%	6%
offre mixte	27%	27%	24%	24%

source : *Enquête e-ENJEU2012; OFDT/ODJ*

* joueurs exclusifs

Sa mission de lutte contre les sites illégaux conduit l'ARJEL à mettre sous surveillance les sites proposant des jeux et susceptibles d'être accessibles par le public résidant en France. À fin 2015, 4435 sites étaient sous surveillance.

Tableau n° 2 : bilan de situation des sites sous surveillance, en cumul

Situation en cumulé	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015
Sites répertoriés par le service d'enquête de l'ARJEL	619	2018	2720	3592	4065	4435
Sites de jeux dans le champ d'application de la loi du 12 mai 2010	354	1356	1818	2393	2736	3003
dont nombre de sites en conformité avec la loi	336	1192	1645	2122	2544	2717
- Nombre de sites en conformité						
dès premières constatations	83	622	764	1208	1425	1506
suite à procédure diligentée par l'ARJEL (hors ordonnance)	252	568	833	849	1011	1058
- Nombre de sites bloqués sur ordonnance	1	3	34	65	108	153
Nombre de sites en cours de procédure	18	164	187	271	192	286
Nombre total de mise en demeures envoyées	236	1002	1256	1533	1636	1778
Nombre d'ordonnances du TGI prononçant le blocage	1	2	27	46	64	+45 ²⁰⁵

Source : ARJEL

L'ARJEL a pu constater, ne serait-ce que par les opérateurs agréés qui ne manquaient pas de lui signaler les situations litigieuses, la forte diminution d'offre de paris sportifs par des sites non agréés.

²⁰⁵ Pour 2015, il s'agit des dossiers présentés au TGI de Paris. La statistique des ordonnances n'était pas encore disponible en avril 2016.

En ce qui concerne le poker, dans le champ ouvert à la concurrence, les opérateurs se sont fait agréer ou ont cessé leur offre.

Il demeurait de nombreux sites proposant du vidéo poker généralement en complément d'offres de jeux de casinos en ligne. L'ARJEL a engagé des procédures à l'encontre de ces sites de casinos qui sont tous illégaux en France et a obtenu des ordonnances de blocage avant même que la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ne vienne conforter son action en lui permettant d'agir à l'encontre de tout opérateur proposant une offre interdite en ligne, qu'une offre similaire puisse être ou non agréée par l'ARJEL.

Annexe n° 9 : les enjeux européens

1. Les jeux d'argent et de hasard : pour l'Union européenne, un service dont les particularités laissent aux États membres l'essentiel de l'organisation de la prestation

1.1. Les particularités des jeux d'argent au titre du droit communautaire

Il n'existe aucune règle de droit dérivé portant spécifiquement sur les jeux d'argent et de hasard. Toutefois, l'activité de ce secteur, qui permet aux utilisateurs de participer à un jeu contre rémunération, est reconnue depuis l'arrêt CJCE *Schindler* de 1994²⁰⁶ comme un service au sens de l'article 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le secteur des jeux d'argent et de hasard entre donc dans le champ d'application des articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatifs à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services. D'après ces articles, sont interdites non seulement toute réglementation restrictive des États (qui doit être considérée comme une entrave à ces libertés), mais aussi toute législation discriminatoire à l'encontre des personnes établies dans d'autres États membres.

La CJCE a toutefois relevé plusieurs éléments justifiant de déroger au principe de libre prestation des services :

- la réticence généralisée à l'égard des jeux d'argent au nom de « considérations d'ordre moral, religieux ou culturel » ;

- la prévention de la criminalité compte tenu de l'importance et de l'organisation des flux financiers en jeu ;

- la protection des consommateurs contre une activité entraînant un préjudice financier et des risques sociaux associés ;

- le fait que « les loteries peuvent participer, de manière significative, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général telles que les œuvres sociales, les œuvres caritatives, le sport ou la culture ».

Ces particularités des jeux d'argent et de hasard justifient, pour la CJCE, de laisser aux États « un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comportent la protection des joueurs et, plus généralement, compte tenu des particularités socioculturelles de chaque État membre, la protection de l'ordre social, tant en ce qui concerne les modalités d'organisation des loteries, le volume de leurs enjeux, que l'affectation des profits qu'elles dégagent. Dans ces conditions, il leur revient d'apprécier, non seulement s'il est nécessaire de restreindre les activités des loteries, mais aussi de les interdire, sous réserve que ces restrictions ne soient pas discriminatoires ». De même, la CJCE en a déduit l'inapplicabilité au secteur des jeux d'argent du principe de reconnaissance mutuelle.

²⁰⁶ Arrêt *Schindler* du 24 mars 1994, aff. C-275/92.

1.2. Des directives européennes qui excluent de leur champ les JAH

Bien que certains principes du droit général de la consommation²⁰⁷ s'appliquent aux jeux d'argent et de hasard, toutefois, « compte tenu de la spécificité de ces activités qui entraînent de la part des États membres la mise en œuvre de politiques touchant à l'ordre public et visant à protéger les consommateurs », le secteur est explicitement exclu du champ d'application des directives « commerce électronique » (2000/31/CE) et « services » (2006/123/CE), ainsi que de la Directive sur l'attribution de contrats de concession (2014/23/UE), en matière de concessions d'exploitation de loteries attribuées par un État membre.

1.3. Un contrôle au cas par cas de la CJUE

Les jeux d'argent et de hasard mettent en cause des enjeux financiers vitaux pour les États et certaines activités, ce qui a donné lieu à de nombreux contentieux. La Cour de justice des communautés européennes puis la Cour de justice de l'Union européenne a consacré les spécificités en matière de jeux d'argent et de hasard, tout en associant ce traitement particulier à plusieurs conditions cumulatives :

- L'existence de motifs légitimes : l'existence d'une gestion sous droits exclusif n'est pas contraire au droit communautaire, sous réserve que cette exclusivité canalise la demande et l'exploitation des jeux (protection des consommateurs), et prévienne les risques d'une telle exploitation frauduleuse et criminelle (lutte contre la criminalité)²⁰⁸.
- La nécessité et la proportionnalité des restrictions instituées²⁰⁹.
- La cohérence avec le reste des politiques de jeux : les restrictions à la libre prestation de services doivent faire partie d'une politique de canalisation du jeu cohérente et systématique, interdisant notamment de concilier gestion sous droits exclusif et politique active de développement de l'activité de jeu²¹⁰.

Ainsi, la Cour de justice a considéré que les États membres pouvaient :

- définir leur propre système de protection, sans que cela implique une comparaison de la proportionnalité et de la nécessité de ces mesures par rapport à celles des autres États membres²¹¹ ;
- interdire²¹² certains jeux (ou leur support) d'argent et de hasard ;
- limiter le nombre d'opérateurs ayant le droit d'exploiter un jeu d'argent et de hasard²¹³ ;
- attribuer des droits exclusifs à un organisme²¹⁴ ;

²⁰⁷ Notamment la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs et la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

²⁰⁸ Arrêt Läärä du 21 septembre 1999, affaire C-124/97

²⁰⁹ CJCE, 21 octobre 1999, Zenatti, Affaire C-67/98

²¹⁰ CJCE, 6 mars 2007, Placanica, Affaire C-338/04

²¹¹ La CJCE l'a rappelé à plusieurs reprises, que ce soit avec l'arrêt *Sjöberg et Gerdin* en 2010 ou l'arrêt *Läärä* en 1999.

²¹² CJCE, *Schindler*, 1994.

²¹³ CJCE, 11 septembre 2003, *Anomar*.

²¹⁴ CJCE, *Läärä*, 1999.

- soumettre des jeux à un régime d'autorisations accordées à des opérateurs privés²¹⁵ ou octroyer des concessions de longue durée²¹⁶ ;
- attribuer l'exclusivité des jeux d'argent et de hasard à des organismes publics ou caritatifs²¹⁷ ;
- mettre en œuvre une politique d'expansion contrôlée des jeux d'argent et de hasard²¹⁸.

L'arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin international c/ departamento de jogos da Santa Casa da Misericordia de Lisboa (2009) consacre le fait que le principe de reconnaissance mutuelle ne s'applique pas en matière de jeux d'argent et de hasard, tout en reconnaissant aux États membres le droit de maintenir, sous réserve d'efficacité et de proportionnalité, un monopole sur certaines branches du secteur.

1.4. Une grande diversité des modèles de régulation

Au sein de l'Union européenne, quatre types d'actions sont mises en œuvre par les États membres :

- l'interdiction
- la mise en place de monopole(s)
- l'octroi de licences
- l'absence de réglementation.

Généralement, les États membres de l'Union européenne optent pour l'octroi de licences ou la mise en place de monopoles.

Les politiques publiques mises en œuvre par les États membres dépendent généralement du type de jeu et de ses modalités.

Il faut aussi noter que certains États sont, en matière de jeux d'argent et de hasard, plus libéraux que d'autres.

En Autriche, si toutes les loteries et le bingo font l'objet de monopoles, les paris sportifs et les paris hippiques, qu'ils soient en points de vente ou en ligne, sont soumis à l'octroi de licences.

En Lituanie, seuls le bingo et les paris hippiques font l'objet d'une réglementation stricte (monopoles) ; les autres branches du secteur sont libéralisées, par l'octroi de licences ou une absence de réglementation (en ce qui concerne le poker hors casino).

²¹⁵ CJCE, 8 septembre 2008, *Carmen Media Group*.

²¹⁶ CJCE, 9 septembre 2010, *Engelmann*.

²¹⁷ CJCE, *Sjöberg et Gerdin* (2010) : il peut être « *considéré comme inacceptable de permettre que des profits privés soient tirés de l'exploitation d'un fléau social ou de la faiblesse des joueurs et de leur infortune* ».

²¹⁸ CJCE, 6 mars 2007, *Placanica*.

Le modèle suédois

La Suède n'a établi un système de licence que pour le bingo, en dur comme en ligne. Les autres jeux font tous l'objet d'un monopole, à l'exception du poker hors casino, des casinos en ligne et des machines à sous hors casino en ligne, qui sont interdits. Quatre autorités sont compétentes en matière de jeux d'argent et de hasard : le Conseil national du jeu (Lotteriinspektionen), le Ministère des Finances, le Ministère de la santé et le Ministère des affaires sociales. La Suède a fait l'objet de plusieurs avis motivés et procédures d'infraction de la part de la Commission européenne, ce qui l'a incitée à initier une réforme de sa régulation dont la mise en œuvre est prévue d'ici 2018.

Le modèle britannique

Au Royaume-Uni, tous les jeux d'argent et de hasard (à l'exception des loteries qui sont soumises à un monopole attribué à la National Lottery - loterie nationale) font l'objet d'un système d'octroi de licences, contrôlé par la Gambling commission (Commission des jeux), mise en place par le Gambling Act de 2005, à l'exception des spread bettings, qui sont régulés par la FCA (Financial Conduct Authority). Organisme public non ministériel financé par le ministère de la Culture, des Médias et du Sport (Department for Culture, Media and Sport), la Commission des jeux, qui emploie plus de 250 personnes, est le principal régulateur en matière de jeux d'argent et de hasard, qu'ils soient en dur ou en ligne : elle est compétente en matière d'agréments, de lutte contre l'offre illégale et depuis 2013 du monopole sur les loteries. Pour les licences d'établissements de jeux, la Gambling Commission fixe le cadre de régulation aux autorités compétentes pour leur implantation (conseils de district, conseils de comté, le conseil de Londres, le conseil des communes de la ville de Londres et le conseil des îles Scilly).

En Italie, tous les jeux d'argent et de hasard (à l'exception des loteries qui sont soumises à un monopole) font l'objet d'un système d'octroi de licences. Avec le décret « Bersani » de juin 2006, qui a libéralisé de nombreux secteurs, le marché des jeux d'argent et de hasard a ainsi été largement ouvert à la concurrence.

Depuis 2012, le régulateur compétent en matière de jeux d'argent et de hasard est la Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agence des douanes et des monopoles) qui, si elle dépend du Ministère des Finances, constitue une autorité indépendante dotée d'une personnalité juridique.

Cette hétérogénéité des réglementations et l'absence du principe de reconnaissance mutuelle connaissent toutefois une exception. De fait, si un État membre de l'Union européenne interdit un opérateur sur son territoire, les autres États membres peuvent eux-aussi se prévaloir de cette interdiction.

Aux Pays-Bas, tous les jeux d'argent et de hasard (à l'exception des machines à sous hors casino qui font l'objet d'un système d'octroi de licences) sous soumis à une interdiction totale ou à un monopole.

Par ailleurs, les États fédéraux ou à régions autonomes voient les compétences en matière de jeux d'argent et de hasard partagées entre le niveau national et les institutions locales et régionales.

En Allemagne les 16 Länder sont régulateurs des jeux d'argent et de hasard dans leur territoire et ont donc chacun une autorité compétente. Toutefois, certaines responsabilités et branches des jeux d'argent et de hasard font l'objet d'une coordination nationale, déléguée à des Länder qui ont, sur ces politiques précises, une compétence applicable à l'ensemble de la Fédération, qu'ils partagent avec le Collège des jeux de chance (Glücksspielkollegium²¹⁹), conformément au Traité sur les Jeux de chance (Glücksspielstaatsvertrag), dont les différentes modalités sont entrées en vigueur entre 2008 et 2012 :

L'attribution de licences de paris sportifs et hippiques (Land de Hesse)

L'autorisation pour des publicités (à la télévision comme sur Internet) pour les loteries et paris sportifs (Land de Rhénanie-du-Nord – Westphalie)

L'autorisation pour des loteries de charité nationales (Land de Rhénanie-Palatinat)

L'arrêt de flux d'argent sur un jeu illégal accessible dans plus d'un Land (Land de Basse-Saxe).

Le Gemeinsame Geschäftsstelle, hébergé par le Ministère hessois de l'Intérieur et des Sports, assure la convergence et le renforcement de la régulation des différents Länder.

En Espagne, les compétences sont partagées entre l'État central qui dispose de la régulation en matière de jeux en ligne au niveau national et les régions autonomes, responsables des jeux en points de vente sur leurs territoires. Au niveau national, deux institutions se partagent la compétence de la régulation : la DGOJ (Direction générale de l'organisation du jeu), qui dépend du Ministère des finances, et le Conseil des politiques de jeu, dont la mission est de favoriser la convergence légale et fiscale de l'État et des régions autonomes.

Le secteur des jeux d'argent et de hasard y est principalement régulé par l'octroi de licences ; seule la loterie, en dur comme en ligne, fait l'objet d'un régime de droit exclusif partagé entre la SELAE (Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado) et la ONCE (Organización Nacional de Ciegos).

Source : ARJEL, « Principales caractéristiques des législations des États membres de l'UE (hors France) en matière de jeux en ligne en Mars 2016 »

2. Une diffusion du numérique qui estompe les spécificités et incline à une plus grande implication des instances européennes

Avec le passage à l'ère numérique, les institutions européennes semblent adopter une ligne plus interventionniste, pour promouvoir une vision plus concurrentielle du secteur des jeux. L'accélération des évolutions technologiques et la massification de l'offre illégale de jeux d'argent et de hasard en ligne ont remis en cause les monopoles existants, dont la proportionnalité et l'efficacité ont été questionnées, avec le souci d'assurer la compétitivité de la zone européenne dans le secteur des services numériques.

²¹⁹ Où chaque Land a un représentant. C'est lui qui développe les directives sur la publicité des JAH (Werberichtlinien), et qui prend les décisions finales concernant les permis et licences auxquels la procédure commune est applicable.

2.1. Un contrôle renforcé de la CJUE sur la proportionnalité et l'efficacité des mesures nationales

Par sa jurisprudence récente, la CJUE se réserve le droit de vérifier la proportionnalité et l'efficacité des mesures restrictives mises en place pour les jeux d'argent et de hasard, qu'ils soient en ligne ou en point de vente, incitant à une libéralisation du secteur.

Avec l'arrêt *Gambelli* du 6 novembre 2003²²⁰, la CJCE opère un contrôle strict de la proportionnalité des mesures mises en place, ainsi que dans l'arrêt *Placanica* du 6 mars 2007²²¹ où elle rejette la possibilité de réserver les licences de paris sportifs en Italie à certains types d'opérateurs.

Cette inflexion se poursuit avec l'arrêt *Engelmann* du 9 septembre 2010, où la CJUE juge disproportionné le fait de réserver l'exploitation des jeux d'argent et de hasard à des opérateurs ayant leur siège sur le territoire national.

Enfin, dans l'arrêt *Ince* du 4 février 2016, la CJUE prend aussi en considération la pertinence des mesures restrictives prises par l'Allemagne, alors que l'octroi des licences n'est pas encore efficacement mis en œuvre.

Le contentieux Ince

L'Allemagne, en matière de paris sportifs, a instauré un système d'octroi de licences qui n'est pas encore mis en œuvre, ce qui a poussé certaines juridictions allemandes à développer des procédures fictives d'autorisation d'opérateurs de paris sportifs. Dans la mesure où ces procédures ne sont pas codifiées et reconnues par tous les États membres, la CJUE a jugé que les opérateurs ne pouvaient en avoir nécessairement connaissance.

Ainsi, par l'arrêt *Ince*, la CJUE considère que les procédures fictives d'autorisation ne sont pas suffisamment efficaces pour respecter le droit européen applicable en la matière.

2.2. Une Commission européenne qui se saisit des jeux en ligne et contrôle la cohérence des mesures nationales

Dans sa communication intitulée « Vers un cadre européen global sur les jeux de hasard en ligne », qui avait été adoptée le 23 octobre 2012, la Commission avait annoncée qu'elle accélérerait « dans le cadre des procédures d'infraction et des plaintes pendantes, la réalisation de son examen des dispositions nationales et (prendrait), chaque fois que nécessaire, des mesures pour assurer le respect de la législation »²²². Ainsi, dès novembre 2013, Commission a envoyé des demandes d'informations officielles, qui constituent la première étape d'une procédure d'infraction, à plusieurs États membres²²³. En février 2015, 35 plaintes concernant

²²⁰ Arrêt *Gambelli*, 6 novembre 2003, aff. C-243/01

²²¹ CJCE, 6 mars 2007, aff. C-338/04 ; C-359/04, C-360/04, procédure pénales c/ Massimiliano Placanica

²²² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, « Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne », 23/10/2012

²²³ Belgique, Chypre, République Tchèque, Lituanie, Pologne, Roumanie.

16 États membres étaient en cours de traitement. La France a elle-même fait l'objet d'une demande d'information, qui a été clôturée le 1^{er} août 2014.

La procédure d'infraction mise en place par la Commission européenne, comme le dispose l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), comporte plusieurs étapes :

- Une « lettre de mise en demeure », demande d'informations officielle à laquelle l'État membre doit apporter une réponse, généralement dans un délai de deux mois,²²⁴
- Si la réponse à la demande d'informations n'est pas satisfaisante, la Commission européenne peut demander formellement à l'État de se conformer au droit de l'Union européenne, via un « avis motivé », dans un délai de généralement deux mois ; l'État doit alors informer la Commission européenne de sa mise en conformité ;
- Lorsque l'État ne répond pas à l' « avis motivé » de la Commission européenne, celle-ci peut le déférer devant la CJUE.

Si leur caractère transfrontalier a conduit la Commission européenne à viser prioritairement les jeux d'argent et de hasard en ligne, elle ne s'est pas interdit, au nom de la cohérence des politiques nationales de régulation, de contrôler aussi les jeux en dur.

Entre 2009 et 2014, les situations de monopoles et d'interdiction des jeux d'argent et de hasard ont considérablement décrue au profit de systèmes d'octroi de licences. Les pays historiquement libéraux en matière de jeux d'argent et de hasard (Malte, Royaume-Uni, Irlande, Danemark,) voient ainsi leur modèle se généraliser en Europe.

Par ailleurs, certains États membres ayant choisi de conserver leurs monopoles ont toutefois été contraints, sous l'influence de la Commission européenne, de les réformer.

La Suède, qui exerce une politique restrictive des jeux d'argent et de hasard –ceux-ci font tous l'objet d'un monopole ou d'une interdiction, à l'exception du Bingo- est actuellement visée par deux procédures d'infraction et a été déférée devant la CJUE pour non-respect du droit de l'Union.

La Commission lui reproche :

une incohérence entre le régime de droit exclusif pour les paris sportifs et les « objectifs d'ordre public poursuivis, à savoir la prévention du jeu problématique et des activités criminelles, et que ce régime n'est pas suffisamment contrôlé par l'État »

un contrôle insatisfaisant du titulaire du droit exclusif sur la fourniture de services de poker en ligne et une incohérence, puisque les autorités « tolèrent l'offre non autorisée et la publicité »

2.3. Plus d'ouverture et une réforme de la régulation chez plusieurs pays européens

Plusieurs pays européens ont récemment mis en œuvre une plus grande ouverture des jeux d'argent et de hasard, en particulier en matière de jeux en ligne, et réformé leur régulation du secteur.

²²⁴ Les procédures de demandes d'informations officielles sont fondées sur les plaintes formulées par les opérateurs. La Commission européenne peut adresser plusieurs procédures de demandes d'informations au même État membre, même après avoir clôturé une procédure de demande d'informations officielles.

C'est le cas notamment de l'Italie, de l'Espagne et du Royaume-Uni.

Avec la loi 13/2011 du 12 mai 2011, l'Espagne a instauré un système de licences sur plusieurs jeux d'argent et de hasard, notamment en ligne. Sont désormais ouverts à la concurrence le bingo, plusieurs jeux de casino, les paris (hippiques, sportifs, mais aussi politiques, économiques ou culturels) à cote fixe et mutuelle, ainsi que le betting exchange.

Au Royaume-Uni, c'est le Gambling (licensing and advertising) Act, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2014, qui a mis en place un système de licences en matière de jeux d'argent et de hasard en ligne.

La Finlande, suite à une procédure d'infraction ouverte par la Commission européenne en avril 2006, a réformé en mars 2011 son monopole légal, désormais réservé à 3 opérateurs. Ce qui a permis la clôture de la procédure d'infraction en novembre 2013.

Source : ARJEL, « Principales caractéristiques des législations des États membres de l'UE (hors France) en matière de jeux en ligne en Mars 2016 ».

Dans le cadre de la réforme de la régulation des jeux en ligne (Décret-loi n°66/2015 du 29 avril 2015, entré en vigueur le 28 juin 2015), le Portugal a largement ouvert à la concurrence les jeux d'argent et de hasard en ligne, en fixant un système de licences pour de nombreux jeux en ligne : les paris sportifs à cotes fixes, les paris hippiques mutuels ou à cotes fixes, les jeux de casino (dont le poker et les machines à sous) et le bingo.

Source : ARJEL, « Principales caractéristiques des législations des États membres de l'UE (hors France) en matière de jeux en ligne en Mars 2016 ».

3. Les instances européennes sur la voie de l'harmonisation

3.1. La Commission européenne assure les suites du Livre vert

En 2011, la Commission européenne a publié un Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur²²⁵. Si, bien que cela avait été envisagé par la Commission, il n'a pas entraîné d'engagement ni d'action spécifique au niveau de l'Union européenne en matière de législation sectorielle, ce Livre vert a initié plusieurs actions de la Commission européenne. En particulier sa Communication de 23 octobre 2012 pour un plan d'action « vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne », qui propose un « ensemble d'initiatives et de mesures adaptées portant sur différents aspects afin d'apporter une plus grande clarté juridique et d'établir des politiques fondées sur des éléments d'appréciation concrets ». Ce plan d'action définit cinq domaines prioritaires :

²²⁵ Com(2011) 128 final.

- La conformité des cadres réglementaires nationaux au droit de l'UE ;
- L'amélioration de la coopération administrative et du respect concret des règles ;
- La protection des consommateurs et des citoyens, des mineurs et des groupes vulnérables ;
- La prévention de la fraude et du blanchiment d'argent ;
- La préservation de l'intégrité du sport et lutte contre le trucage des matchs.

Par ailleurs, sous l'égide de la Commission européenne le 27 novembre 2015 a été adopté un Arrangement de coopération entre les autorités de régulation des États membres de l'Espace Économique Européen relatifs aux services de jeux d'argent en ligne, auquel l'ARJEL participe. Ce mémorandum témoigne de la volonté de la Commission européenne de jouer un rôle d'harmonisateur des régulations de jeux d'argent et de hasard.

3.2. Un renforcement de la protection des consommateurs par la Commission européenne

La Commission européenne a renforcé la protection des consommateurs en matière de jeux d'argent et de hasard.

Comme le montre la recommandation du 14 juillet 2014 (2014/478/UE)²²⁶ relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs.

Les États membres devaient adresser à la Commission européenne, d'ici le 19 janvier 2016, « toute mesure prise en application de la (...) recommandation »²²⁷, dont la Commission évaluera la mise en œuvre d'ici le 19 janvier 2017. La France n'a pas répondu à cette demande de la Commission européenne.

3.3. Un renforcement de la lutte contre le blanchiment d'argent

L'Union européenne a renforcé la lutte contre le blanchiment d'argent en matière de jeux d'argent et de hasard. Ainsi, la quatrième Directive anti-blanchiment s'applique « aux prestataires de services de jeux d'argent et de hasard », alors que la troisième directive ne citait que les casinos.

²²⁶ Recommandation de la Commission du 14 juillet 2014 relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs.

²²⁷ Des « données fiables » et annuelles sur :

« a) les mesures de protection applicables, en particulier le nombre de comptes de joueurs (ouverts et fermés), le nombre de joueurs qui se sont auto-exclus, le nombre de joueurs qui présentent un trouble associé aux jeux d'argent et de hasard et le nombre de plaintes déposées par des joueurs;

b) en matière de communications commerciales, les cas d'infraction aux principes énoncés dans la présente recommandation par catégorie et par type. »

3.4. La lutte contre les manipulations sportives, un objectif du Conseil de l'Europe

Avec la Convention de Macolin, le Conseil de l'Europe incite lui aussi à l'harmonisation de certaines régulations en matière de jeux d'argent et de hasard. Cette convention, qui n'est pas encore entrée en vigueur, « pour but de prévenir, détecter et sanctionner pénallement et disciplinairement la manipulation de compétitions sportives, ainsi que de renforcer l'échange d'informations et la coopération nationale et internationale entre les autorités publiques concernées, et avec les organisations sportives et les opérateurs de paris sportifs»²²⁸. Elle contribue ainsi, en proposant des mesures de lutte contre la fraude ou les paris sportifs illégaux, à l'effort de cohérence entre les régulations mises en place par les États membres de l'Union européenne.

²²⁸ Source : site du Conseil de l'Europe

Tableau n° 1 : la fiscalité des jeux d'argent et de hasard dans des pays voisins de la France

Pays	Loteries		Paris sportifs		Paris hippiques	
	En dur	En ligne	En dur	En ligne	En dur	En ligne
Allemagne	20% des mises "moins les impôts"		5% des mises		5% des mises	
Autriche	18% des mises Redevance annuelle variant en fonction du type de loterie (base : PBJ)		40% du PBJ		2% des mises	
Belgique	Loterie nationale paie des subSIDes et une rente de monopole	11% du PBJ	15% du PBJ	11% du PBJ	15% du PBJ	11% du PBJ
Bulgarie	15% des mises	20% du PBJ	15% des mises	20% du PBJ	15% des mises	20% du PBJ
Chypre	Cyprus Government Lottery : après déduction des gains des joueurs, montant des mises restant doit être versé au Consolidated Fund of Cyprus OPAP Chypre : Après déduction des frais d'organisation et des retours aux joueurs, le montant doit être versé à l'Etat chypriote		Fiscalité : 10% du PBJ Cotisation : 3% du PBJ versé à l'Autorité Nationale des Paris		10% du PBJ	
Croatie	10% des mises		5% des mises			
Danemark	Danske Spil, Det Danske Klasselotteri, Landbrugslotteriet et Almindeligt Danske Vare - og Industrielotteri: 15% des gains > 200DKK (27€)	20% du PBJ	20% du PBJ		11% du PBJ Droit additionnel : 19% payable sur la partie du PBJ dépassant de 16,7mDKK (2,2m€)	20% du PBJ
Espagne	Revenus de SELAE et ONCE distribués vers différentes œuvres de charité selon les modalités fixées par la loi		Varie d'une région à l'autre	Pari mutuel sportif : 22% des mises. Pari sportif à cote fixe : 25% du PBJ	Varie d'une région à l'autre	Pari mutuel hippique : 15% des mises. Pari hippique à cote fixe : 25% du PBJ
Estonie	18% des ventes de billets	5% du PBJ	5% du PBJ			
Finlande	12% du PBJ		12% du PBJ			
Grèce	30% du PBJ		30% du PBJ			
Hongrie	Jeux de tirage : 30% du PBJ. Jeux de loterie "classiques" : 24% de la cagnotte mensuelle ; Autres jeux : 17% de la cagnotte mensuelle	15% du PBJ	17% de la cagnotte	15% du PBJ	Aucun impôt ne s'applique	15% du PBJ
Irlande	PLI doit mettre de côté une contribution annuelle de 65% du PBJ afin de la reverser à des bonnes causes		1% des mises		Acquis par le joueur si les paris sont pris sur les champs de courses, 1% des mises si les paris sont pris chez un bookmaker	1% des mises
Italie (régime 2015*)	Solde des mises après déduction des gains et commission du concessionnaire reversé à l'Etat		2 à 3% des mises si le pari porte sur 1 à 7 événements 5 à 8% des mises si le pari porte sur 7 et plus événements		6,28% des mises	
Lettonie	10% des ventes de billets	15% du PBJ	10% du PBJ	15% du PBJ	15% du PBJ	10% du PBJ
Lituanie	5% du prix des billets et 8% doivent être alloués à des organisations caritatives	10% du PBJ	15% du PBJ	10% du PBJ	15% du PBJ	10% du PBJ
Luxembourg	Loterie Nationale reverse ses bénéfices à l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte (ONS)	Loterie Nationale reverse ses bénéfices à l'ONS. Opérateurs privés : 15% des mises.		Loterie Nationale reverse ses bénéfices à l'ONS. Opérateurs privés : 15% des mises.	Loterie Nationale reverse ses bénéfices à l'ONS	
Malte	Déterminé par les conditions de la licence accordée par le gouvernement maltais, qui ne sont pas rendues publiques		0,5% des mises	Déterminé par les conditions de la licence accordée par le gouvernement maltais, qui ne sont pas rendues publiques		0,5% des mises
Pays Bas	29% des gains supérieurs à 54€		29% des gains		29% des gains	
Pologne	Tombolas: 10% des mises. Jeux à gratter: 15% à 25% des mises. Jeux de tirage: 20% des mises. Loteries par téléphone et message et «télébingo»: 25% des mises		12% des mises		2,5% des mises	
Portugal	4,5% des mises		Paris sportifs mutuels : 4,5% des mises. Paris sportifs à cote fixe : 8 à 16% des mises		Entre 15 et 30% du PBJ	Paris hippiques mutuels : entre 15 et 30% du PBJ. Paris hippiques à cote fixe : entre 8 et 16% des mises
Rép Tchèque	20% du PBJ		20% du PBJ		Non disponible	
Roumanie	Loteria Romane est exemptée d'impôt mais reverse des contributions à des bonnes œuvres		16% du PBJ		16% du PBJ	
Royaume-Uni	12% des mises. Certaines loteries sont exemptées de taxe (loteries privées ou exploitées par des associations caritatives)	15% du PBJ	Paris mutuels : 15% des reçus du promoteur	15% du PBJ	15% du bénéfice net	15% du PBJ
Slovaquie	Jeux de tirage et tombolas : 15% des mises. Loteries instantanées : 20% des mises. Loteries de bienfaisance : 6% des mises	27% du PBJ	5% des mises	5,5% des mises	1% des mises	5,5% des mises
Slovénie	10% des mises	5% du PBJ	10% des mises	5% du PBJ	10% des mises	5% du PBJ
Suède	Svenska Spel exonéré de l'impôt sur les sociétés mais ses bénéfices sont reversés au budget de l'Etat		0,5% du PBJ		ATG est exonéré de l'impôt sur les sociétés mais paie une taxe basée sur l'excédent brut moins les déductions pour dividendes à ses clients	
Suisse						
Norvège	Les bénéfices de Norsk Tipping doivent être distribués à des bonnes causes selon des pourcentages déterminés.		Norsk Rikstoto doit payer une cotisation annuelle à l'Etat norvégien équivalant à 3,7% du PBJ; il doit aussi soutenir l'élevage des chevaux et les sports équestres.			
Turquie			Activités soumises à TVA de 18%			
			Légende			
	Non applicable					
	jeu en ligne					
	Régime commun à des jeux en ligne et sur le réseau physique					

Pays	Poker		Casinos		Machines à sous hors casinos		Bingo	
	En dur	En ligne	En dur	En ligne	En dur	En ligne	En dur	En ligne
Allemagne			De 20 à 90% du PBJ. Schleswig-Holstein, taux d'imposition pour les jeux de casino en ligne : 20%. La base d'imposition varie selon que les jeux sont avec banquier ou non	Depend de la Schleswig-Holstein, taux d'imposition pour les jeux de casino en ligne : 20%. La base d'imposition varie selon que les jeux sont avec banquier ou non	De 10 à 15% des mises, selon le Land	Depend de la Schleswig-Holstein, taux d'imposition pour les jeux de casino en ligne : 20%. La base d'imposition varie selon que les jeux sont avec banquier ou non		
Autriche	30% du PBJ moins la TVA	40% du PBJ	30% du PBJ	40% du PBJ	10% du PBJ moins la TVA	40% du PBJ	16% du PBJ	40% du PBJ
Belgique		11% du PBJ	Régime fiscal fixé au niveau régional	11% du PBJ	Dépend de la région et du type de machine	11% du PBJ		
Bulgarie		20% du PBJ	Selon le type d'équipement	20% du PBJ ou, pour certains jeux, 20% des commissions récoltées	Droits de 255€ par machine à sous dans une salle de jeux	20% du PBJ ou, pour certains jeux, 20% des commissions récoltées	15% des mises	20% du PBJ ou, pour certains jeux, 20% des commissions
Chypre				15% du PBJ	15% du PBJ			
Croatie			15% du PBJ. Jeux sous forme de tournois : 25% du PBJ		Redevance concession annuelle : 1324€ par recette. Cotisation annuelle : 1324€ par	15% du PBJ	10% des mises	
Danemark	Non < 4% des mises du tournoi	20% du PBJ	45% du PBJ moins pourboires	20% du PBJ	Selon le lieu	20% du PBJ	15% des gains ou 6% des mises	20% du PBJ
Espagne		25% du PBJ	Varie d'une région à l'autre	25% du PBJ	Varie d'une région à l'autre	25% du PBJ	Varie d'une région à l'autre	20% du PBJ
Estonie	5% des frais de participation	5% du PBJ	Taxe annuelle: 1.278.230 par table. Taxe mensuelle: 300€ par machine à sous. Tournois: 5% frais de participation	5% du PBJ	Taxe mensuelle: 300€ par machine à sous	5% du PBJ	18% des ventes de billets	5% du PBJ
Finlande			12% du PBJ		1,5% du PBJ	12% du PBJ	5% des gains	
Grèce			Selon le casino, entre 20 et 32,5% du PBJ		30% du PBJ			
Hongrie	40% du PBJ	15% du PBJ	PBJ entre 30% et 32m€. 30% du PBJ supérieur à 32m€: 9,5m€ ainsi que 10% du	15% du PBJ		15% du PBJ	7% des mises mensuelles	
Irlande			Aucune taxe prélevée		Aucune taxe prélevée		PLI dont moins de 10% une contribution annuelle de 65% du PBJ, pour la reverser à des bonnes causes	15% du PBJ
Italie (régime 2015*)	3% des frais de participation au tournoi	20% du PBJ	Définis au niveau régional	20% du PBJ	Comma 6a: 12,7% des mises : Terminaux de vidéo loteries (Comma 6b): 5%	20% du PBJ	11% des mises	
Lettonie		10% du PBJ	Jeu de table, jeux de cartes et de dés : taxe annuelle de 17.279,36€. Chaque machine à sous : taxe annuelle de 3.141,70€	10% du PBJ	Pour chaque machine à sous : taxe annuelle de 3.141,70€		10% du PBJ	
Lithuanie			Roulement de jetons : 10% de 6.000LTL (1.700€) par table et par mois. Machines à sous: 800LTL par mois (230€) par machine par mois	10% du PBJ	300 LTL (87€) par machine par mois	10% du PBJ	10% du PBJ	
Luxembourg	Non disponible		Differents pour les établissements, de 10 à 80%				La Loterie Nationale reverse ses bénéfices à l'ONIS	
Malte		5% du revenu réalisé de l'opérateur (revenus du rake moins les bonus, commissions et frais de paiement)	Tables de jeux : 36% du PBJ. Machines à sous : 40% du PBJ	Premier semestre: 4.660€ par mois. Par la suite: 7.000€ par mois	200€ par mois quand PBJ n'est pas atteint par mois 200€ du PBJ par mois quand PBJ excède 1.000€ par mois	Premier semestre: 4.660€ par mois. Par la suite: 7.000€ par mois	10% de la valeur de chaque carte ; 30% du total des recettes provenant des droits d'entrée	Premier semestre: 4.660€ par mois. Par la suite: 7.000€ par mois
Pays Bas			Jeux de casino domestiques (légaux et illégaux) : 29% du PBJ ou des frais de tournois ou rakes ou commissions. Jeux de casino : 29% des gains >54€		Machine à sous domestiques (légaux et illégaux) : 29% du PBJ ou des frais de tournois ou rakes ou commissions. Jeux de casino : 29% des gains >54€			
Pologne	25% du montant des gains moins frais d'inscription pour la participation au tournoi		50% du PBJ sans tournoi de poker		600€ du PBJ pour certaines machines, impôt forfaitaire de 480€ par mois par machine		25% des mises. 10% des mises quand offert sous forme de tombola	
Portugal			Selon le casino, de 17 à 20% du PBJ	Entre 15 et 30% du PBJ	Selon le casino, de 17 à 20% du PBJ	Entre 15 et 30% du PBJ	Selon les zones et la nature des établissements	Entre 15 et 30% du PBJ
Rép Tchèque		20% du PBJ	Par table de jeux à Bucarest : 60 000€ de frais annuels. Hors Bucarest, pour chaque table de jeux : 30 000€ de frais annuels	16% du PBJ	Selon les machines, de 1500€ à 2600€	16% du PBJ	3% des mises	16% du PBJ
Roumanie	Frais de licence et d'autorisation variant selon le type de jeu							
Royaume-Uni	Taxation par seuil allant de 15% à 50% du PBJ	15% du PBJ	Fiscalité selon le PBJ, entre 15 et 50% du PBJ	15% du PBJ	Entre 15 et 20% des recettes nettes des	15% du PBJ	10% du bénéfice	15% du PBJ
Slovaquie	20% du PBJ moins 1500€ par mois ou 1500€ par table et par année civile	27% du PBJ	29% du PBJ	27% du PBJ	2 100€ par année civile par machine	27% du PBJ	4,5% des mises	27% du PBJ
Slovénie				18% du PBJ			10% des mises	5% du PBJ
Suède		Svenska Spel exonéré de l'impôt sur les sociétés mais ses bénéfices sont reversés au budget de l'Etat			Svenska Spel exonéré de l'impôt sur les sociétés mais ses bénéfices reversés budg. de l'Etat		Svenska Spel exonéré de l'impôt sur les sociétés mais ses bénéfices sont reversés au budget de l'Etat	
Suisse			Entre 40% et 80% du PBJ				0,5% du PBJ	
Norvège	5% des dépôts effectués par les joueurs – affectés à l'organisme de bienfaisance statutaire de la Norvège. 10% des dépôts peuvent être octroyés à l'organisateur pour les frais annexes	Bénéfices de Norsk Tipping distribués à des bonnes causes selon des pourcentages déterminés.			Les bénéfices de Norsk Tipping doivent être distribués à des bonnes causes selon des pourcentages déterminés.		Bénéfices de Norsk Tipping distribués à des bonnes causes selon des pourcentages déterminés.	
Turquie							15% des mises	

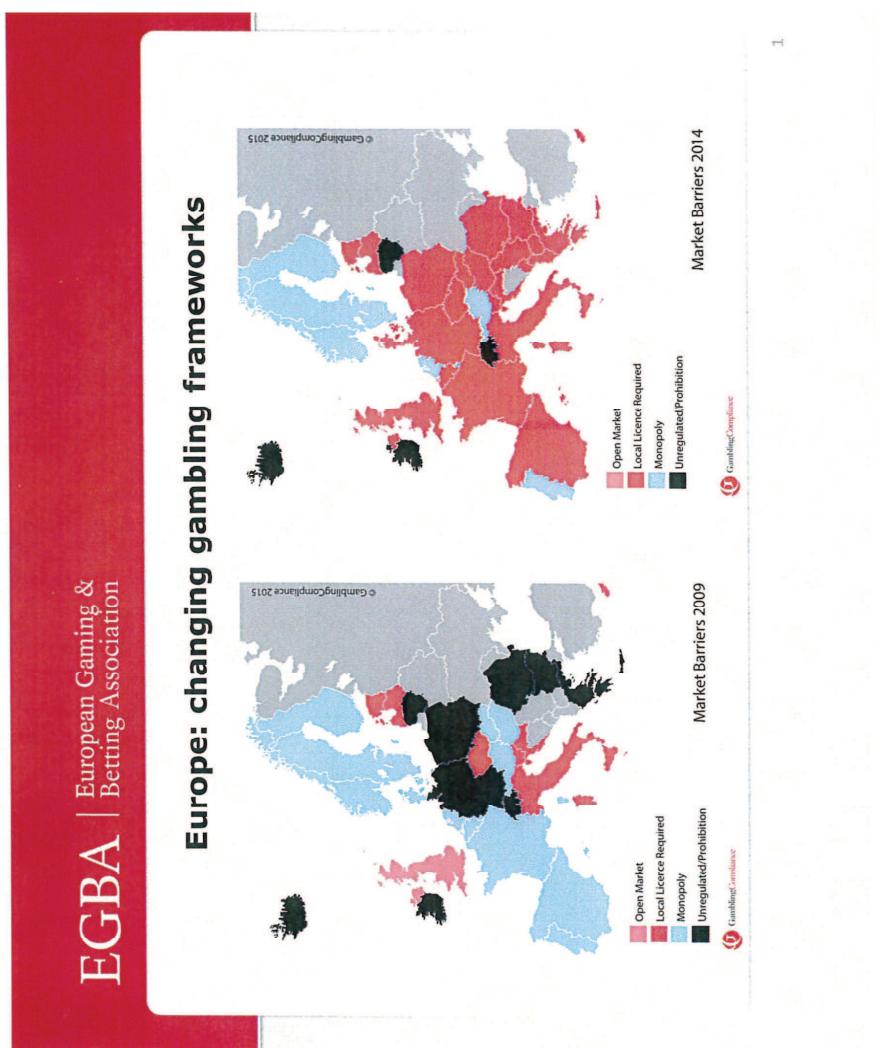
*Régime modifié en 2016 en Italie, avec un passage à une taxe adossée au PBJ pour les paris sportifs et non sportifs de 18 % pour les jeux en dur et 22% pour les jeux en ligne

Tableau n° 2 : la réglementation des différents États membres de l'Union européenne en matière de jeux d'argent et de hasard

		LOTERIES en points de vente	LOTERIES en ligne	PARIS SPORTIFS en points de vente	PARIS SPORTIFS en ligne	PARIS HIPPIQUES en points de vente	PARIS HIPPIQUES en ligne	POKER HORS CASINO en ligne	CASINOS en dur	BINGO en dur	BINGO en ligne	Jeux d'argent et de hasard en ligne interdits	Jeux d'argent et de hasard "en dur" interdits
Autorisation	Type d'autorisation												
	Instance consultative	COJEX, ODJ	COJEX	COJEX, ODJ	Avis des fédérations sportives sur le calendrier des événements sportifs pouvant servir de support à des paris sportifs	COJEX, ODJ	COJEX		CGJCC, Commission supérieure des jeux	COJEX et ODJ pour la FDJ, CCJCC pour les casinos	COJEX, ODJ		
	Instance décisionnelle	DB	DB	DB	ARJEL	Agrément des points de vente, des propriétaires, des entraîneurs et des promoteurs du SNAF et MAAF sur proposition de la Fédération nationale des courses françaises et après avis des sociétés-mères du PMU: calendrier des courses hippiques nationales et étrangères pouvant servir de support aux paris hippiques; DB	ARJEL pour l'agrément des sites; SCCJ pour l'agrément des propriétaires, entraîneurs et promoteurs MAAF sur proposition de la Fédération nationale des courses françaises et après avis des sociétés-mères du PMU: calendrier des courses hippiques nationales et étrangères pouvant servir de support aux paris hippiques en ligne	ARJEL	Instruction des dossiers par le SCCJ. Autorisation accordée par bureau des cercles et jeux de la DLPAJ et approuvée par le ministre de l'intérieur, "en considération d'un cahier des charges établi par le conseil municipal" (art. L. 321-1 du code de la sécurité intérieure)	DLPAJ pour les casinos; DB pour la FDJ	DB		
Contrôle	Autorisation d'un nouveau jeu	DB	DB	ARJEL		ARJEL	ARJEL	Dossier examiné par la CCJCC, après avis du SCCJ et de la DLPAJ					
	DB assistée par le CGEPI; DGFIPI; TRACFIN	ARJEL; DGFIPI; TRACFIN	DB assistée par le CGEPI; DGFIPI; TRACFIN	ARJEL; DGFIPI; DGDDI; TRACFIN	DB assistée par le CGEPI; DGFIPI; SCCJ; TRACFIN	ARJEL; DGFIPI; DGDDI; TRACFIN; SCCJ	ARJEL; DGFIPI; DGDDI; TRACFIN	Surveillance policière : Division de la surveillance générale des casinos et cercles de jeu (DSGCC) du SCCJ; TRACFIN	Pour les casinos : DSGCC; Pour la FDJ : DB TRACFIN	ARJEL; TRACFIN	ARJEL	DGDDI, surveillance policière	
	Retrait de jeu. Commission nationale des sanctions (CNS) en LAB/FT	Commission des sanctions de l'ARJEL; CNS (LAB/FT)	Retrait de jeu CNS (LAB/FT)	Commission des sanctions de l'ARJEL; CNS (LAB/FT)	CNS (LAB/FT)	Commission des sanctions de l'ARJEL; CNS (LAB/FT)	Commission des sanctions de l'ARJEL; CNS (LAB/FT)	Commission des sanctions contradictoires sous l'égide de la D.L.P.A.J.; CNS (LAB/FT)	CNS (LAB/FT)	Commission des sanctions de l'ARJEL; CNS (LAB/FT)	ARJEL	DGDDI (cercles et maisons de jeux clandestins)	
Sanction	CA (PBJ) €	3 852 M€	351 M€	228 M€	2 267 M€	255 M€	241 M€	2 436 M€				244 à 400 M€	
	Nombre de joueurs (Annuel)	21 millions dont 5 millions de réguliers	26 millions	170 000	7 millions	139 000		38 millions de visiteurs				800 000	
	Nombre d'opérateurs	1 (FDJ)	1 (FDJ)	10 agréments	1 (PMU)	8 agréments	11 agréments	201	FDJ + casinos	1 (FDJ)	25 000		

LEGENDE
Non réglementé
Licences
Régime mixte
Monopole(s)
Interdit

Carte n° 1 : L'évolution des réglementations des États membres de l'Union européenne

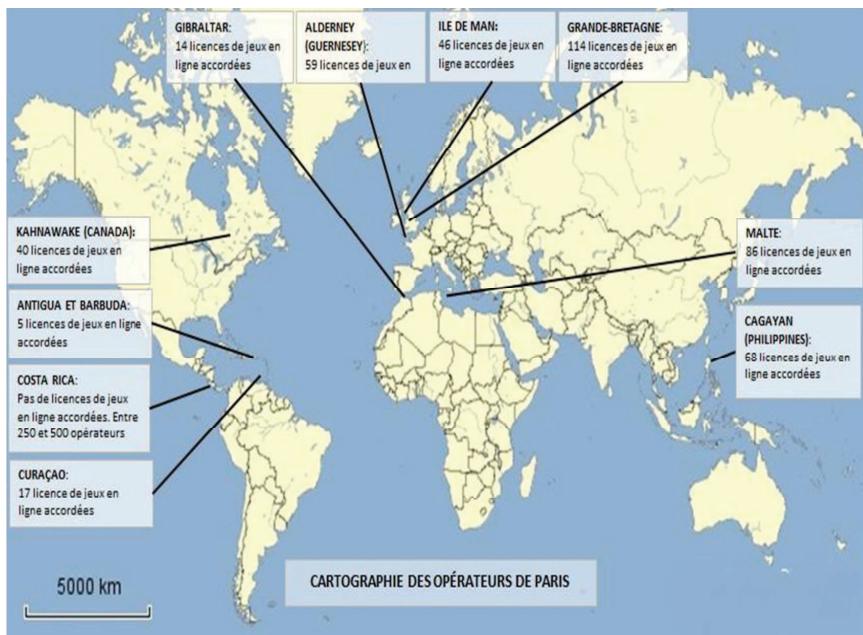


Annexe n° 10 : les paradis des paris sportifs

Un récent rapport Sorbonne-ICSS souligne la multiplication des nouveaux opérateurs de paris sur Internet, souvent dans des paradis fiscaux. Selon cette étude, plus de 8.000 opérateurs proposeraient des paris sportifs dans le monde. La plupart - environ 80 % - ont été créés dans des territoires appliquant un faible taux de taxation et pratiquant souvent peu de contrôles (Alderney, Gibraltar, Île de Man, Malte, province de Cagayan aux Philippines, territoire du Kahnawake au Québec, Antigua et Barbuda, Costa Rica, etc.). La plupart de ces opérateurs proposent leur offre de jeux partout dans le monde, souvent sans disposer des autorisations nationales requises dans les pays de leurs clients, ce qui en fait des opérateurs illégaux dans ces pays. Cette étude estime que 80 % des mises du marché mondial des paris sportifs seraient ainsi illégales.

La cartographie ci-dessous, réalisée par l'Iris et citée dans le rapport Sorbonne-ICSS, indique les pays qui sont devenus des « paradis de paris sportifs » :

Carte n° 2 : les territoires « paradis » des paris sportifs



Source : rapport Université de Paris I Panthéon-Sorbonne et the international Center for Sport Security, mai 2014

Annexe n° 11 : le droit au pari prévu pour les manifestations sportives

Le droit d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives est un droit de propriété incorporelle sui generis, édicté par la loi du 13 juillet 1992. Reconnu par la jurisprudence, il a été consacré par la loi du 12 mai 2010, dans le domaine des paris sportifs. L'article 63 de cette loi, dont les dispositions ont été insérées aux articles L.333-1-1 et suivants du code du sport, et qui concerne tant les paris sportifs en points de vente qu'en ligne, s'articule autour de 3 axes :

- La confirmation de l'application du droit de propriété des organisateurs de manifestations sportives à l'activité de services de paris sportifs ;
- L'encadrement des modalités d'exercice de ce droit de propriété dans le secteur des jeux en ligne, afin d'une part de préserver l'intégrité des manifestations et compétitions sportives et d'autre part de permettre un retour financier vers le sport, tout en assurant les conditions effectives d'une ouverture à la concurrence du secteur des jeux en ligne ;
- Les conditions de commercialisation des actifs incorporels dont sont titulaires les associations, sociétés et fédérations sportives, aux opérateurs de paris en ligne.

Aucune offre de paris ne peut être proposée par un opérateur, sur une compétition se déroulant en France, sans que ce droit d'exploitation ne lui ait été préalablement octroyé contractuellement par son titulaire.

La loi a prévu un encadrement strict des conditions de commercialisation du droit au pari ainsi créé : le droit d'exploitation doit être concédé à titre non exclusif, dans des conditions non discriminatoires, et être rémunéré en prenant en compte notamment les frais exposés par les organisateurs d'évènements pour la prévention et la détection de la fraude.

Le décret n° 2010- 614 du 7 juin 2010 relatif aux conditions de commercialisation des droits portant sur l'organisation de paris en relation avec une manifestation ou compétition sportives, qui concerne les paris en ligne, impose une procédure de consultation non discriminatoire, ouverte à tous les opérateurs agréés, sur la base d'un cahier des charges établi par l'organisateur. Ce cahier des charges fixe notamment les règles de la consultation, le calendrier de la procédure d'attribution et le prix demandé, qui s'exprime en pourcentage du montant des mises engrangées par l'opérateur. Il précise les mesures de surveillance et de détection que l'organisateur entend mettre en œuvre en matière de prévention des risques d'atteinte à l'intégrité des compétitions, ainsi que les obligations d'information et de transparence à la charge de l'opérateur de paris, en matière là aussi de prévention des risques d'atteinte à l'intégrité des compétitions.

L'ARJEL est saisie pour avis des projets de contrats de droit de commercialisation du droit d'organiser des paris. Son avis est obligatoire et préalable mais non conforme.

Elle estime que le dispositif instauré par le législateur en 2010 est un moyen adapté et proportionné à l'objectif de sauvegarde de l'intégrité des opérations de paris pris sur les compétitions sportives qui en sont les supports. Il n'a porté atteinte ni à la libre prestation de services, ni à l'effectivité de la concurrence dans le secteur des paris en ligne.

Le mérite essentiel du dispositif est d'avoir instauré une coopération entre les trois parties prenantes que sont l'organisateur, l'opérateur et le régulateur, renforçant ainsi la préservation de l'intégrité des compétitions, par l'amélioration de la détection de mouvements de paris suspects susceptibles de révéler une tentative de manipulation.

La fixation du prix, qui relève de la négociation commerciale, est en moyenne sur la période un peu supérieure à 1 % du montant des mises engagées par les joueurs. Certains opérateurs estiment toutefois ne pas disposer d'une marge de négociation suffisante en la matière, en particulier lorsque l'un ou l'autre d'entre eux, moins sensible au prix, a conclu son contrat.

Par ailleurs, pour certaines fédérations et certains organisateurs, le coût de mise en place des contrats de droit au pari (frais d'avocat, etc.) excède le montant perçu, s'agissant de sports générant peu de mises.

S'agissant du caractère pluriannuel des contrats, rien ne s'y oppose et la pratique est d'ores et déjà largement répandue pour nombre d'évènements récurrents.