

N° 494

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 décembre 2017

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 146-3, alinéa 8, du Règlement*

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

sur la mise en œuvre des **conclusions** du rapport d'information (n° 4456)  
du 8 février 2017 sur l'**évaluation de la régulation des jeux d'argent  
et de hasard**

ET PRÉSENTÉ PAR

MME OLGA GIVERNET ET M. RÉGIS JUANICO  
Députés

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	17
<b>I. MIEUX VEILLER AU DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE JEUX</b> .....	19
A. LE FAIBLE DYNAMISME DES PARIS HIPPIQUES MENACE LE FINANCEMENT DE LA FILIÈRE ÉQUINE .....	20
1. Les responsabilités des régulateurs.....	21
2. Les responsabilités du PMU et de l'institution des courses.....	24
B. LES ATTENTES DES AUTRES OPÉRATEURS .....	27
1. Les casinos sont attentifs aux distorsions de concurrence .....	27
2. Les jeux en ligne souffrent d'une fiscalité inadaptée.....	30
<b>II. HARMONISER PROGRESSIVEMENT LES OBLIGATIONS DES ACTEURS</b> .....	35
A. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LE BLANCHIMENT .....	35
1. Les agréments des opérateurs .....	36
2. La traçabilité des opérations et la connaissance des clients.....	37
3. La manipulation des manifestations sportives .....	41
B. LA LUTTE CONTRE LE JEU PROBLÉMATIQUE .....	45
<b>III. RENOUVELER LES MODES D'INTERVENTION DE LA RÉGULATION</b> ....	47
A. DES ARCHAISMES INADAPTÉS À UN SECTEUR EN PLEINE ÉVOLUTION .....	47
B. UNE RÉGULATION QU'IL CONVIENT DE CONFIER À UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE UNIQUE .....	50
<b>EXAMEN PAR LE COMITÉ</b> .....	57
<b>ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	59



## **SYNTHÈSE**



ASSEMBLÉE  
NATIONALE

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

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

Suivi des conclusions du  
rapport du 8 février 2017

Mme Olga Givernet et M. Régis Juanico,  
rapporteurs  
14 décembre 2017



## Introduction

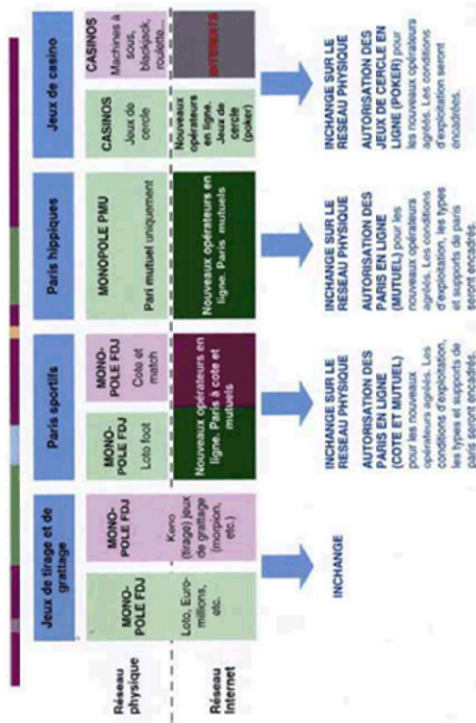
- **Rappel du cadre légal qui régit la régulation des jeux d'argent :**
  - Un principe général d'interdiction assorti de dérogations
  - Une exception aux principes de liberté d'établissement et de prestation des services inscrits dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, justifiée par des nécessités d'ordre public
- **Objectifs de la politique publique :**
  - 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.
- **Examen de l'application des 16 propositions figurant dans le rapport d'évaluation du 8 février 2017, précédé d'une enquête de la Cour des comptes.**



## 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.

TYPOLOGIE DU MARCHÉ FRANÇAIS DES JEUX DEPUIS LA LOI DE 2010



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, mars 2009.



**Propositions :**

- confier la réglementation (statut des opérateurs, champ des droits exclusifs, catégories de jeux autorisés) à un comité interministériel : non appliquée
- 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 : non appliquée

## RÉPARTITION DU PRODUIT BRUT DES JEUX PAR CATÉGORIE DE JEUX EN 2016

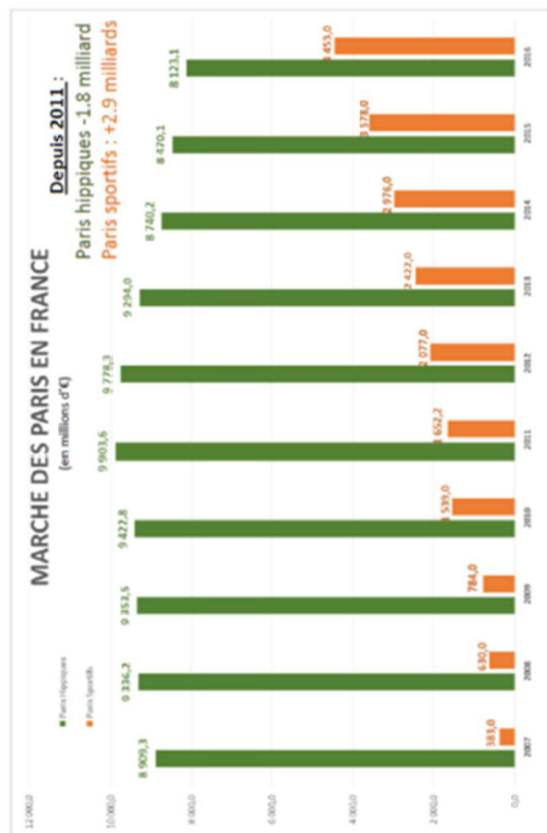
Chiffre d'affaires (PBJ) des jeux d'argent en France		
en milliards d'euros	TOTAL	Part
Jeux de loterie et de grattage (réseau physique et en ligne)	4,170	43 %
Paris hippiques (réseau physique et en ligne)	2,165	22 %
Machines à sous dans les casinos	1,932	20 %
Paris sportifs (réseau physique et en ligne)	0,949	10 %
Poker et jeux de table dans les casinos	0,306	3 %
Poker en ligne	0,230	2 %
<b>TOTAL</b>	<b>9,752</b>	
<b>Part régulée par l'ARJEL</b>	<b>8,3 %</b>	

Source : Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).



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

- L'évolution divergente des paris sportifs et des paris hippiques



Source : France Galop.

**Proposition :** 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 l'impact sur les paris hippiques : en cours d'adoption après report de l'expérimentation



- **La nécessaire réforme de l'institution des courses**
  - les mauvaises performances des paris hippiques ont un impact sur l'institution des courses
  - le résultat du PMU stagne autour de 790 millions d'euros par an
  - les sociétés mères subissent un déficit structurel cumulé de 70 millions d'euros par an
  - la filière équine (propriétaires, entraîneurs, éleveurs) voit son avenir compromis du fait de la diminution des encouragements



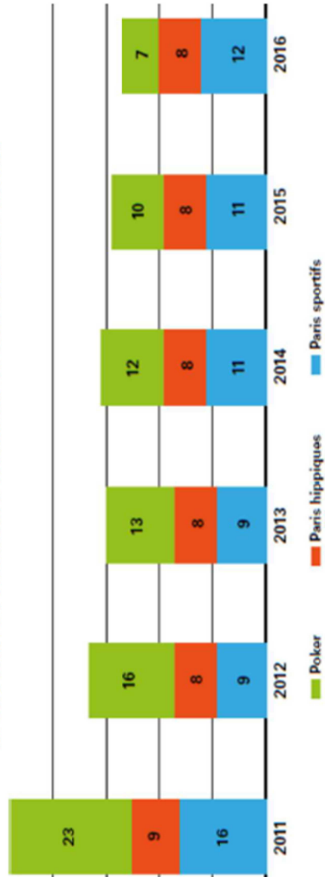
**Propositions :**

- optimiser le programme et le calendrier des courses proposées aux parieurs en valorisant leur rentabilité : en cours d'examen par les sociétés mères, début d'adoption en 2017
- 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 : écartée en raison d'un faible rendement



- La fragilité des opérateurs de jeux en ligne (paris hippiques, paris sportifs et poker)
  - une faible rentabilité : ils ne sont plus que 14 contre 42 en 2010 et totalisent une perte d'exploitation de 485 millions d'euros depuis 2011
  - l'attractivité de la concurrence illégale
  - la lourdeur de la fiscalité avec une assiette contestable

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AGRÈMENTS PAR SEGMENT DE JEU



Source : ARJEL.

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 : adoptée par le Sénat lors de l'examen du PLF 2018



### 3.- 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 : satisfaite par le décret du 25 août 2017 relatif à l'exploitation des postes d'enregistrement de jeux de loterie

Proposition : 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 : satisfaite par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris

- **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 : retirée au profit d'un meilleur encouragement des programmes d'identification volontaire et de l'imposition de sanctions aux détaillants vendant des jeux aux mineurs



## 4.- Comblar 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

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

Impossibilité de mesurer l'efficacité de la politique publique de régulation des jeux

**Proposition : mettre en place une étude scientifique sur le coût social du jeu problématique intégrant les coûts actuellement non quantifiés : en cours d'examen par l'Observatoire des jeux**

- **Mieux diffuser les outils existants**

**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 : non appliquée**



## 5.- Préserver les paris sportifs des manipulations des manifestations sportives

- **La loi du 1<sup>er</sup> février 2012 relative à 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 alourdies par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

**Proposition : interdire les prises de paris sur les compétitions sportives susceptibles de manipulation : satisfaite par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017 autorisant le président de l'ARJEL à interdire les paris sur une compétition s'il existe « des indices graves et concordants de manipulation »**



## Conclusion

Nécessité de revoir la régulation d'un secteur particulier, rendue encore plus flagrante du fait de l'évolution technologique et des pratiques de jeu, comme de l'éventuelle opération d'ouverture du capital de la Française des jeux.



## INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 8 février 2017, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a autorisé la publication du rapport d'évaluation de la politique de régulation des jeux d'argent et de hasard dont les rapporteurs étaient M. Régis Juanico, membre du groupe « Socialiste, écologiste et républicain », et M. Jacques Myard, membre du groupe « Les Républicains ».

Cette évaluation, entreprise sur proposition du groupe « Les Républicains », avait auparavant bénéficié de l'assistance de la Cour des comptes au titre de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières. Son Premier président, M. Didier Migaud, avait présenté le rapport de la juridiction financière au CEC le 19 octobre 2016.

Lors de sa réunion du 5 octobre 2017, le CEC a désigné deux rapporteurs afin de procéder au suivi de cette évaluation : M. Régis Juanico, membre du groupe « Nouvelle gauche », et Mme Olga Givernet, membre du groupe « La République en marche ». Un groupe de travail, composé de Mmes Stéphanie Do et Véronique Louwagie et de MM. Pierre Person et Éric Poulliat, a été mis en place.

Les rapporteurs, qui ont tenu huit auditions ou tables rondes avec les régulateurs et les principaux opérateurs des jeux d'argent et de hasard, se sont attachés à suivre l'application des propositions figurant dans le rapport d'évaluation initial.

Malgré les délais relativement brefs (huit mois) séparant l'évaluation initiale de son suivi, et le caractère atypique de cette période marquée par des élections présidentielles et législatives et un changement de Gouvernement, les rapporteurs ont constaté que neuf des seize propositions étaient d'ores et déjà appliquées ou en voie de l'être.

Ils ont aussi confirmé la pertinence de celles qui ne l'étaient pas, appelant notamment de leurs vœux une réforme d'ensemble de la gouvernance de ce secteur économique très particulier, plus de sept ans après 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, compte tenu des insuffisances constatées dans l'atteinte des objectifs fixés par cette loi à cette politique publique :

- 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 jeux d'argent sont un loisir de plus en plus apprécié par nos concitoyens puisqu'en 2014, 56 % des Français déclaraient avoir joué au moins une fois au cours des 12 derniers mois contre 48 % en 2010 (source : Observatoire des jeux). À elle seule, la Française des jeux (FDJ) revendique un vivier de 26 millions de clients en 2017.

Il s'agit d'une activité économique particulière où tout ce qui n'est pas explicitement autorisé par les pouvoirs publics est interdit, pour des raisons d'ordre public et de santé publique. Pour ces mêmes raisons, cette activité subit une forte fiscalité puisque le secteur, tous jeux confondus, a généré en 2015 un chiffre d'affaires ou produit brut des jeux (les mises moins les gains reversés aux joueurs) de 9,65 milliards d'euros et 5,4 milliards d'euros de recettes fiscales, soit un taux moyen de prélèvement de 56 %.

### RÉPARTITION DU PRODUIT BRUT DES JEUX PAR CATÉGORIE DE JEUX EN 2016

Chiffre d'affaires (PBJ) des jeux d'argent en France		
en milliards d'euros	TOTAL	Part
Jeux de loterie et de grattage (réseau physique et en ligne)	4,170	43 %
Paris hippiques (réseau physique et en ligne)	2,165	22 %
Machines à sous dans les casinos	1,932	20 %
Paris sportifs (réseau physique et en ligne)	0,949	10 %
Poker et jeux de table dans les casinos	0,306	3 %
Poker en ligne	0,230	2 %
<b>TOTAL</b>	<b>9,752</b>	
<i>Part régulée par l'ARJEL</i>	<i>8,3 %</i>	

Source : Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

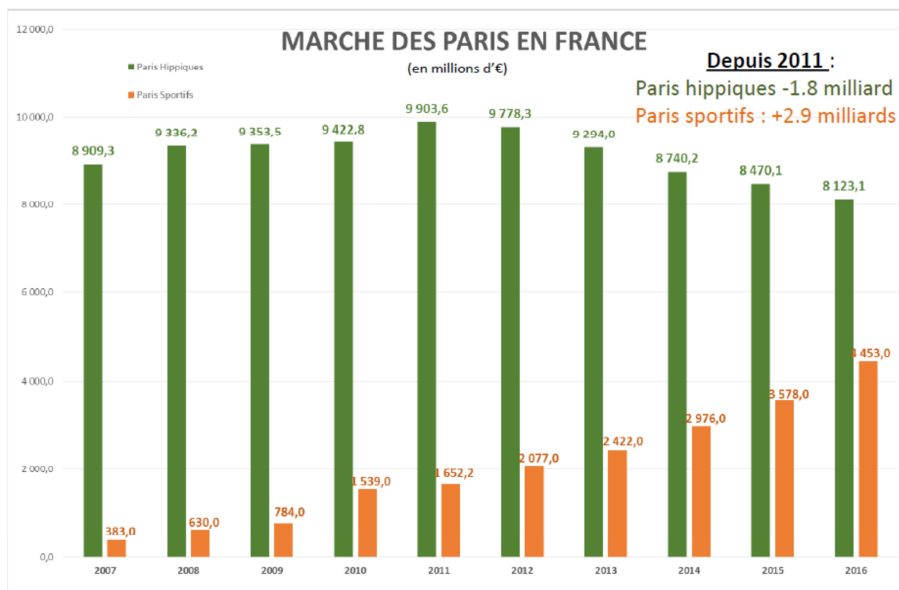
Les paris sportifs en dur et en ligne bénéficient d'un développement important, les jeux de loterie et de grattage se maintiennent à un niveau élevé, tandis que les casinos amorcent une timide reprise après des années de marasme.

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.

## A. LE FAIBLE DYNAMISME DES PARIS HIPPIQUES MENACE LE FINANCEMENT DE LA FILIÈRE ÉQUINE

À la différence des paris sportifs qui connaissent une évolution très favorable depuis plusieurs années, les paris hippiques sont en forte décroissance.



Source : France Galop.

L'année 2017 se caractériserait toutefois plutôt par une stabilisation du volume des enjeux hippiques, même s'il convient d'attendre de disposer des chiffres définitifs sur l'ensemble de l'année pour en être certain.

Cette érosion des enjeux des paris hippiques correspond à une baisse tendancielle du taux de pénétration des parieurs qui est passé de 14 % en 2006 à 8,4 % en 2015.

Ces mauvaises performances affectent le résultat du PMU qui stagne autour de 790 millions d'euros pour les années 2016 et 2017. Par suite, elles portent atteinte au financement de la filière équine, et notamment à l'équilibre des sociétés mères de courses, France Galop et le Trot, dont le déficit structurel cumulé est de 70 millions d'euros par an.

Après avoir ponctionné leurs réserves, ces dernières ont dû se résoudre à mettre en place des plans d'économies qui, pour la première fois en 2018, vont porter sur les encouragements aux acteurs des courses, c'est-à-dire les propriétaires, entraîneurs et éleveurs de chevaux. Ce processus risque d'entraîner une spirale d'attrition qui menace une filière d'excellence en France et 35 000 emplois directs.

Les rapporteurs du CEC avaient en février 2017 attiré l'attention des pouvoirs publics sur ces risques et appelé de leurs vœux une réaction collective tout en avançant quelques propositions qui mettaient chacun devant ses responsabilités.

## 1. Les responsabilités des régulateurs

On constate dans le réseau physique un effet de ciseau sur l'évolution respective des paris hippiques d'une part et des paris sportifs d'autre part, qui porte sur plus d'un milliard d'euros depuis six ans.

En relevant que les paris hippiques baissent beaucoup plus dans les 9 000 points de vente qui commercialisent aussi des paris sportifs que dans les 4 000 points de vente exclusivement consacrés aux paris hippiques (3,9 % de baisse contre 0,5 % pour l'année 2015), le PMU évoque une cannibalisation des uns par les autres et met en cause la politique commerciale agressive de l'autre monopole public qu'est la FDJ.

Cette dernière souligne *a contrario* que seuls 31% des points de vente distribuant les paris sportifs sont également PMU, que les deux tiers (64%) de la croissance des paris sportifs enregistrée en 2016 l'a été dans des points de vente où l'offre PMU n'est pas présente et que la dynamique de croissance des paris sportifs en 2016 a été plus forte dans les points de vente non PMU que dans les points de vente commun (11,4% contre 10,2%). Par ailleurs, l'opérateur de lotterie pointe l'attrait spécifique des paris sportifs notamment sur une clientèle plus jeune, observe que la baisse des paris hippiques s'explique par d'autres causes ainsi que l'a mis en exergue la Cour des comptes dans son rapport et relativise son rôle dans cette tendance en relevant qu'elle est constatée dans de nombreux pays.

Dans ce contexte, le PMU avait alerté les pouvoirs publics sur le danger que représentait à ses yeux une expérimentation par la FDJ de paris événementiels consistant à autoriser des paris en direct, après le coup d'envoi d'un certain nombre de manifestations sportives, conformément à ce qui est autorisé pour les paris sportifs en ligne alors que c'est impossible pour les courses de chevaux.

Le périmètre de l'expérimentation devait porter sur 150 points de vente commercialisant également les paris hippiques et se limiter à 15 événements maximum par jour et à 4 sports (football, tennis, rugby, basket).

Soucieux de ramener un peu plus de sérénité entre les opérateurs publics, les rapporteurs avaient souhaité **une évaluation de cette expérimentation à l'aide d'une analyse multicritères comprenant notamment l'évolution sur les paris hippiques, l'intégrité des opérations de jeu et son pouvoir addictif (proposition n° 1).**

Cette proposition a été suivie puisque l'expérimentation a été suspendue au printemps 2017 dans l'attente d'un accord portant sur un protocole qui

permettrait notamment de mesurer ces transferts. Cette condition n'est toujours pas remplie actuellement puisque des désaccords persistent sur l'étendue de l'expérimentation (nombre de points de vente), ainsi que sur sa durée.

Les rapporteurs se félicitent de cette suspension qui a permis de mettre au point une méthodologie incontestable de mesure de l'impact de l'expérimentation (constitution de groupe test et de groupe témoin), ce qui lève la condition préalable qu'ils avaient mise à son lancement. Ils souhaitent désormais qu'elle puisse se tenir avant la fin du premier semestre et la coupe du monde de football en Russie, ce qui impose une décision imminente du régulateur, en l'occurrence le ministre chargé des comptes publics.

On doit aussi veiller à ce que l'offre de paris sportifs en points de vente (3,5 millions de joueurs) reste attractive face à l'offre de paris sportifs en ligne (1,6 million de comptes actifs en 2016) qui bénéficie de plusieurs avantages :

- le plafonnement du taux de retour aux joueurs à 75,5 % (qui pourrait être porté à 77 % afin de réduire partiellement l'écart) en points de vente contre 85 % en ligne ;

- la limitation de l'offre en points de vente à 20 sports contre plus de 40 en ligne ;

- la possibilité de parier en direct en ligne.

De fait, les mises des paris sportifs en points de vente sont en décroissance de plus de 6 % au 30 septembre 2017 par rapport à l'an passé, alors que le marché en ligne augmente de 18 %, ce sont donc bien l'ensemble des paris en points de vente qui subissent la dynamique des paris sportifs en ligne en 2017.

Le PMU avait également regretté l'impact sur son activité de la décision de l'Autorité de la concurrence en date du 25 février 2014 qui lui a imposé la séparation des masses des enjeux en dur et en ligne.

Pour les 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 avéré. 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.

Le PMU estime que cette décision a contribué à la 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. Cette analyse est relativisée par certains de ces opérateurs, comme Zeturf qui relève

qu'elle a eu un impact positif sur son activité en 2016, comme en 2017. L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) estime aussi qu'il est difficile d'affirmer que la séparation des masses n'a pas eu d'effet positif sur les opérateurs alternatifs, certains ayant vu leur part de marché légèrement progresser sans que l'on puisse dire que la séparation des masses en soit la cause unique.

Les rapporteurs avaient estimé 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).**

Dans une lettre rédigée à la suite de travaux menés au premier trimestre 2017 avec les principales organisations socioprofessionnelles de la filière équine, les ministres chargés de l'agriculture, du budget et des sports du précédent Gouvernement ont fait part à l'institution des courses de leur soutien à une demande à l'Autorité de la concurrence de reconsidérer sa décision du 25 février 2014.

Les rapporteurs observent que le succès d'une telle démarche reposera sur une concertation préalable du PMU avec ses concurrents en ligne, de manière à convaincre l'Autorité de la concurrence que cette mesure est souhaitée par l'ensemble du marché et pas seulement par l'opérateur historique dont la part de marché est écrasante.

Le « plan PMU 2020 » prévoit par ailleurs 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.

Dans cette activité, la Cour des comptes avait 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, ce qui lui paraissait peu compatible avec l'esprit du pari mutuel.

Après avoir analysé les modalités d'intervention de ces grands parieurs internationaux (GPI), les rapporteurs s'étaient montrés moins critiques en proposant **de 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° 3).**

Cette proposition a été suivie puisque les ministres de l'agriculture et des comptes publics, régulateurs du PMU, ont accepté, par courrier en date du 19 octobre 2017, de renoncer au plafonnement de 5 % des enjeux, institué par leurs prédécesseurs mais non respecté, sous réserve d'un suivi régulier du contrôle et du pilotage de cette activité.

Le PMU a commandé une étude à un cabinet expert des questions relatives à la concurrence, pour évaluer les incidences des volumes d'enjeux des parieurs professionnels sur le marché domestique. Les conclusions de cette étude tendent à montrer qu'il n'y a pas de corrélation entre les pratiques de jeux des petits et moyens parieurs français et les volumes d'enjeux des parieurs professionnels. L'étude montre en effet que l'intérêt des GPI n'est pas de modifier la configuration du marché. Ils s'autorégulent pour ne pas jouer les uns contre les autres et pour ne pas modifier les cotes sur lesquelles est fondée leur modélisation du jeu.

Le PMU a modifié ses relations contractuelles avec les opérateurs, pour l'année 2018, et proposé des modalités de pilotage de ces joueurs. Sur ces bases, les ministres de tutelle ont accepté le maintien de l'activité sans définir de plafond d'enjeux. Ils ont cependant demandé au PMU de refaire, en 2018, une étude sur l'impact de ces paris sur le marché français pour évaluer la persistance de l'absence d'effet de l'activité sur les parieurs grand public, en prenant en compte l'augmentation de la part des grands parieurs internationaux dans le total des mises hippiques. Les ministres de tutelle pourront revoir cette position au vu des résultats de l'étude et de l'amélioration éventuelle de la situation sur le marché intérieur.

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, au regard de 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. 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. Il est question de modérer cette rémunération en modulant ce taux de commission.

Cette activité a confirmé son dynamisme puisque les grands parieurs internationaux représentent actuellement de l'ordre de 9 % des enjeux du PMU alors que cette proportion était de 6 % fin 2016. Les rapporteurs pensent que cette activité doit continuer à faire l'objet d'une surveillance spécifique notamment sur son impact sur les autres joueurs.

Enfin, les possibilités de mises sur les courses de chevaux pourraient être élargies afin d'autoriser, à titre expérimental et limité à quelques hippodromes, par exemple les mises sur les courses passées, c'est-à-dire d'anciennes courses anonymisées, ce qui pourrait séduire un public où l'expertise n'est pas nécessaire.

## **2. Les responsabilités du PMU et de l'institution des courses**

Le redressement des comptes des sociétés mères passera aussi et avant tout par leur effort propre et par la mise en place d'un certain nombre d'axes stratégiques de réforme. Les rapporteurs en avaient particulièrement identifié



deux : l'optimisation du calendrier des courses et le resserrement du contrôle de la gestion interne des sociétés mères.

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 considérablement densifié son offre de courses support de paris hippiques en proposant progressivement une offre 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.

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 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).

Les rapporteurs avaient donc souhaité **une optimisation du programme et du calendrier des courses proposées aux parieurs en valorisant leur rentabilité (proposition n° 4)**.

Cette proposition connaît un début d'application puisque dès 2017 France Galop a commencé à réduire sérieusement les courses comptant moins de 8 partants et que les deux sociétés mères travaillent actuellement à l'élaboration du calendrier des courses pour 2018 sur la base des préconisations d'un cabinet de conseil qui leur a fourni un outil d'aide à la décision dans ce domaine.

Les principales mesures mises en œuvre consisteront à optimiser les horaires des réunions de courses et à remplacer un certain nombre de courses étrangères par des courses françaises.

Les rapporteurs estiment que le ministère de l'agriculture, seule autorité juridiquement autorisée à arrêter le calendrier des courses, devrait s'impliquer davantage dans ce travail en n'hésitant pas à rompre avec des habitudes anciennes ou des intérêts acquis qui ralentissent l'effort d'adaptation indispensable. Un avis

de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), qui n'est pas partie prenante actuellement dans ce processus décisionnel, serait aussi très indiqué.

Pourquoi, par exemple, continuer à respecter la règle de parité stricte entre les courses de trot et de galop alors que la demande pour les paris sur les courses de galop est plus importante ? Pourquoi de même systématiquement écarter les suggestions des opérateurs alternatifs de paris hippiques en ligne alors que la loi leur reconnaît ce droit de proposition ?

Ce début d'application a contribué à redynamiser les résultats en 2017 surtout pour France Galop qui a vu progresser ses enjeux de plus de 5 % et son produit brut des jeux de presque 3 %.

L'institution des courses devra aussi singulièrement améliorer sa gestion interne qui laisse espérer d'importantes marges de progrès. Elle pourra s'inspirer des suggestions de la Cour des comptes qui, après l'enquête menée pour le CEC, a entrepris un contrôle de gestion portant sur le PMU et les sociétés mères et dont le relevé d'observations définitives est sur le point de leur être envoyé.

Comme beaucoup d'institutions anciennes ayant vécu sur des rentes monopolistiques, 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.

Les rapporteurs avaient **encouragé l'institution à engager cette réforme en commençant par la fusion des directions support des sociétés mères et du PMU (proposition n° 5).**

Le PMU et les sociétés mères ont bien mis en place un plan de performance se traduisant par des économies, mais ont écarté cette mesure au motif qu'elle ne générerait pas suffisamment de rendement. Les rapporteurs regrettent ce renoncement car cette fusion, si elle ne suffisait évidemment pas à régler les impasses de financement de l'institution, aurait donné un signal positif et témoigné d'une réelle volonté de synergies et de rationalisation des structures.

Les économies réalisées ou engagées ont plutôt porté sur les achats ou les dépenses de marketing et de communication avec la fermeture de la chaîne *Equidia Life* consacrée à l'actualité du cheval alors que la chaîne *Equidia Live*, consacrée aux courses, va bénéficier d'un plan de développement.

Ces mesures, qui s'ajoutent à des réformes de structure portant sur le régime complémentaire de retraite des salariés, le pari mutuel sur les hippodromes parisiens (liquidation du PMH) ou le plan d'économies des sociétés régionales de courses, ne suffisent pas à assurer la viabilité financière des sociétés mères qui sont désormais contraintes de réduire les encouragements qu'elles versent à la filière équine.

Ces 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.

Après avoir beaucoup augmenté entre 2005 et 2014 pour atteindre un total de 574 millions d'euros en 2015, elles stagnent depuis. France Galop vient même d'annoncer lors de son conseil d'administration du 30 octobre 2017, un plan d'économies de 25 millions pour 2018, sur un total de 282 millions d'euros d'allocations en 2016, soit un effort de presque 9 % sur une seule année.

Les rapporteurs prennent acte de ces décisions douloureuses et alertent de nouveau sur le risque de spirale négative représenté par ces arbitrages. Ils réitèrent leurs souhaits de privilégier les réformes de structure comme par exemple l'évolution du statut juridique du PMU qui ne favorise pas sa performance économique. Le PMU est en effet un groupement d'intérêt économique (GIE) ce qui ne lui permet pas d'emprunter ni de bénéficier des mesures gouvernementales de soutien, comme le crédit d'impôt recherche ou le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Sa transformation en société anonyme faciliterait son effort d'investissement et valoriserait davantage sa marque et ses actifs.

## **B. LES ATTENTES DES AUTRES OPÉRATEURS**

En complément des deux monopoles publics que sont le PMU et la FDJ, le marché des jeux français connaît un secteur concurrentiel, pour une part très ancien avec les casinos physiques et pour une part très récent avec les opérateurs de jeux en ligne.

### **1. Les casinos sont attentifs aux distorsions de concurrence**

La France compte 200 casinos, dont 7 outre-mer, soit près de 40 % du nombre total des casinos européens, qui génèrent 15 000 emplois directs et 30 000 emplois indirects et saisonniers. Chaque casino fonctionne sous une délégation de service public accordée par la commune d'implantation.

Les casinos ont dû faire face à une période de régression pendant une dizaine d'années, avec une baisse de 25 % de leur produit brut des jeux (PBJ) entre 2007 et 2015, en raison des effets conjugués de l'application de la loi anti-tabac, de l'instauration du contrôle d'identité aux entrées, de la montée en puissance des jeux en ligne et du jeu clandestin.

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 PBJ inférieur à 8 millions d'euros par an.

Avec un PBJ de 2,238 milliards d'euros généré à 87 % par les machines à sous, ils détiennent une part de marché de 23 % du marché des jeux, qui les place en troisième position, mais loin derrière la FDJ et le PMU.

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 tout en maintenant les ressources des collectivités. Les objectifs fixés semblent avoir été atteints et la filière en a été plutôt consolidée d'autant que cette réforme s'est accompagnée d'une reprise d'activité depuis 2015.

En revanche, les casinos sont inquiets des conséquences du relèvement de 1,7 % du taux particulier de la CSG appliquée pour les jeux automatiques, prévu dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Cette mesure se traduit pour les casinos par un prélèvement supplémentaire de 20 millions d'euros alors que l'effort d'investissement collectif de la profession ne dépasse pas 100 millions d'euros par an. Elle portera aussi le prélèvement sur les gains bruts des joueurs de 12 % à 13,7 % au-dessus d'un seuil de 1 500 euros, ce qui peut avoir un impact sur leur attractivité.

L'année dernière, les casinotiers avaient également exprimé leur mécontentement à propos des délais nécessaires pour obtenir l'autorisation de nouveaux jeux. L'agrément d'un nouveau jeu relève en effet 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 avait 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 simple expérimentation sont détaillées dans 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, suivis le cas échéant d'une prolongation de la même durée.

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 qui sort plusieurs jeux par an. Les rapporteurs avaient souhaité **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° 6).**

Ils semblent avoir été entendus sur ce point puisqu'une simplification de la réglementation a été opérée par le décret n° 2016-1488 du 3 novembre 2016,

consistant à supprimer l'avis préalable de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos pour les demandes d'expérimentation des nouveaux jeux ou des nouvelles formes de jeux, formulées par les casinos.

Depuis la réforme de la procédure, des expérimentations d'Hyper blackjack et de bingo électronique ont eu lieu dans trois casinos et de Betwin dans un casino. À ce jour, aucune demande de pérennisation n'a été formulée. On estime que cette réforme a permis de réduire par deux les délais puisqu'il faut désormais de l'ordre de trois mois à compter du dépôt de la demande contre plutôt six mois auparavant.

Les casinotiers restent radicalement hostiles à la légalisation des machines à sous en ligne, mais pourraient accepter de débattre des modalités d'une légalisation des jeux de cercle en ligne au-delà du poker, à condition d'insérer cette ouverture dans une réflexion plus globale sur la redéfinition de la réglementation de la politique nationale des jeux qu'ils appellent de leurs vœux.

Les rapporteurs ont pu constater, à l'invitation de l'ARJEL, que l'offre illégale de casinos en ligne était très accessible. 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.

L'ARJEL parvient à bloquer, par voie judiciaire, l'accès à une trentaine de sites illégaux par an, mais ne se fait pas d'illusions sur la capacité de certains opérateurs à se redéployer sur d'autres sites. La priorité de l'autorité de régulation est d'informer les joueurs qu'ils s'exposent à de sévères déconvenues (non-versement de gains, développement du jeu addictif) s'ils persistent à fréquenter des sites illégaux.

La FDJ avait commandé une étude dont les résultats chiffrés doivent être considérés avec précaution compte tenu des biais risquant d'affecter aussi bien l'échantillon de joueurs sondés 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 reste faible 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 dernier chiffre était confirmé, il dépasserait le marché légal.

Les rapporteurs rappellent les risques extrêmement forts en termes de santé publique qui seraient associés à une autorisation des jeux de casinos en ligne et ils estiment que l'éventuelle légalisation de nouveaux jeux de cercle devrait être

examinée après l'unification de la gouvernance du secteur des jeux, car la réflexion par segments risque de se révéler une fois de plus lacunaire et rapidement obsolète.

## **2. Les jeux en ligne souffrent d'une fiscalité inadaptée**

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. Le marché des jeux en ligne se caractérise en effet depuis sept 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. L'année 2016, portée par le championnat d'Europe de football et par les Jeux olympiques de Rio, a 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. 2017 devrait encore confirmer cette croissance spectaculaire. Ce segment étant de loin le plus dynamique, il attire le plus grand nombre d'acteurs puisque 12 sociétés sur les 16 que comptait le secteur des jeux en ligne en 2016, disposaient d'un agrément pour les paris sportifs.

Les paris hippiques ont subi quant à eux une érosion qui s'est accélérée en 2016 puisque les mises ont 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. En 2017 toutefois, une inversion de tendance est en train d'être constatée puisque l'activité des paris hippiques en ligne est en croissance pour le deuxième trimestre consécutif et l'augmentation des enjeux est passée de + 9 % à + 15 % au troisième trimestre. Une croissance si rapide entre deux trimestres à périodes comparables n'avait pas été observée dans l'activité des paris hippiques depuis l'ouverture du marché des jeux en ligne.

Le regain de croissance des paris hippiques en ligne est la conséquence directe des actions menées par les opérateurs afin d'enrayer l'érosion d'activité. Ainsi, au cours des derniers mois, l'offre de paris hippiques a été complétée de nouveaux produits permettant de fidéliser les parieurs expérimentés. Elle a également été enrichie par de nouveaux jeux aux mécanismes simplifiés visant à attirer une nouvelle clientèle.

L'activité poker semble elle aussi en train de connaître une meilleure année 2017 grâce au troisième trimestre dont la progression des enjeux (8 % en *cash game*) rompt avec une tendance négative de plusieurs années.

Ces évolutions n'empêchent pas une faible rentabilité d'ensemble du secteur puisque, sur 42 opérateurs ayant bénéficié d'un agrément depuis 2010, il

n'en reste fin 2017 que 14, soit exactement le tiers. L'ARJEL a calculé qu'entre 2010 et 2016, l'activité des jeux d'argent et de hasard ouverte à la concurrence avait totalisé une perte d'exploitation de l'ordre de 485 millions d'euros, l'année 2016 se soldant par une perte globale de 14 millions d'euros.

L'activité de paris sportifs est le principal contributeur de la dégradation globale du résultat d'exploitation du secteur des jeux d'argent en ligne. En dépit de la forte croissance des mises (+ 45 %), ce marché enregistre en effet encore un déficit d'exploitation de 26 millions d'euros en 2016, soit une dégradation de 20 millions d'euros par rapport à 2015. Si le secteur des paris sportifs en ligne est la seule activité du marché régulé qui n'a jamais atteint l'équilibre d'exploitation depuis l'ouverture à la concurrence, c'est la première fois que la rentabilité globale de ce secteur se dégrade d'une année sur l'autre depuis 2011. Depuis l'ouverture du marché en juin 2010, la perte d'exploitation cumulée sur cette activité s'élève désormais à 248 millions d'euros.

Pour la troisième année consécutive, l'activité de paris hippiques dégage un résultat d'exploitation positif (2 millions d'euros). Ce résultat chute néanmoins de 8 millions d'euros par rapport à 2015. Le recul du montant des mises (- 9 %) et du produit brut des jeux (- 8 %) en 2016 a particulièrement impacté la rentabilité des opérateurs actifs sur ce marché. Les pertes d'exploitation cumulées sur ce marché depuis l'ouverture à la concurrence en 2010 s'établissent à 41 millions d'euros.

Après avoir atteint l'équilibre d'exploitation pour la première fois depuis l'ouverture du marché en 2014, le résultat d'exploitation de l'activité poker en ligne avait fortement chuté en 2015 pour s'établir à - 7 millions d'euros. En 2016, la rentabilité des opérateurs de poker en ligne s'améliore nettement. Le résultat d'exploitation de ce secteur s'élève ainsi à 10 millions d'euros, soit une hausse de 17 millions d'euros par rapport à l'année 2015. Si le poker en ligne est l'activité la plus rentable du marché régulé par l'ARJEL, la moitié des opérateurs ont néanmoins enregistré des pertes d'exploitation en 2016. Le déficit d'exploitation cumulé de cette activité depuis l'ouverture du marché s'élève désormais à environ 196 millions d'euros.

Ces mauvais résultats financiers ont plusieurs causes.

On peut ainsi évoquer l'étroitesse de la définition des segments de jeux en ligne autorisés par la loi du 12 mai 2010, qui complique l'adaptation aux innovations du marché et qui rend parfois comparativement plus séduisante l'offre illégale. La réactivité du système régulé est très faible en raison du niveau de norme exigé pour l'autorisation de nouveaux jeux.

L'autorisation de trois nouvelles variantes de poker en ligne et le partage européen des liquidités – c'est-à-dire le partage d'une table avec des joueurs titulaires d'un compte chez un opérateur européen bénéficiant d'un agrément auprès de son régulateur – ont peut-être eu un impact sur les bonnes performances

relatives du poker en 2017. Il aura ainsi fallu quatre ans pour réaliser cette réforme qui a nécessité la modification de la loi de 2010 opérée par l'article 95 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Les opérateurs regrettent aussi l'étroitesse relative du catalogue de manifestations sportives supports de paris par rapport à certains pays étrangers en citant par exemple le nombre de divisions de football ou les types de paris d'avant matches. L'ARJEL répond à juste titre que ce catalogue s'est progressivement étendu depuis 2011 et que ce type de régulation est le meilleur moyen de lutter contre le risque de manipulation des manifestations sportives (voir *infra*).

On peut également invoquer la vive concurrence que les opérateurs en ligne se font entre eux : aiguillonnés par l'offre illégale, il leur arrive de frôler la ligne jaune du plafond du taux de retour aux joueurs de 85 %, voire de la dépasser, ce qui peut nuire à leur rentabilité.

Certains opérateurs ou régulateurs de l'offre physique ont d'ailleurs mis en doute devant les rapporteurs la réalité du contrôle de ce plafonnement ainsi que la modestie de ses sanctions.

Interrogée par les rapporteurs sur ce point, l'ARJEL a précisé que, les 13 et 21 septembre 2017, sa commission des sanctions avait prononcé quatre avertissements à l'encontre des quatre opérateurs agréés qui étaient poursuivis pour dépassement du plafond annuel de 85 % du taux de retour aux joueurs (TRJ), fixé à l'article 3 du décret n° 2010-605 du 4 juin 2010 relatif à la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs par les opérateurs agréés de paris hippiques et de paris sportifs en ligne.

Aux termes de l'article 5 du décret susvisé, les opérateurs agréés doivent transmettre trimestriellement à l'ARJEL un document retraçant la totalité des sommes qu'ils ont versées aux joueurs et la totalité des mises engagées par ces derniers pour chacun de leurs agréments. Selon ces dispositions, le contrôle du TRJ repose donc sur une base déclarative. Toutefois, les services de l'ARJEL effectuent, à partir de ces déclarations, un contrôle de la cohérence des données déclarées, au regard notamment de la situation financière des opérateurs, de l'économie du marché et des différentes données hebdomadaires que les opérateurs déclarent au titre de la supervision. Ce processus permet ensuite à l'ARJEL d'échanger avec les opérateurs et de demander, le cas échéant, des éclaircissements, voire des ajustements, concernant le TRJ déclaré.

En ce qui concerne la sanction, il convient tout d'abord de rappeler que celle-ci a été prononcée par un organe indépendant, composé de hauts magistrats appartenant au Conseil d'État, à la Cour de cassation et à la Cour des comptes, n'ayant aucun lien de hiérarchie ou d'intérêt avec l'ARJEL.

Comme toute sanction administrative, les sanctions prononcées par la commission des sanctions de l'ARJEL obéissent au principe de proportionnalité. En ce sens, chaque sanction est prononcée « *compte tenu de la gravité du*



*manquement* » en cause, la commission des sanctions ayant le choix entre l'avertissement, la réduction d'une année au maximum de la durée de l'agrément, la suspension de l'agrément pour trois mois au plus et le retrait de l'agrément.

Au cas présent, l'ARJEL a indiqué aux rapporteurs que le choix de la sanction de l'avertissement s'expliquait notamment par :

– l'absence d'incidence du manquement constaté sur les objectifs poursuivis par le législateur à travers le plafonnement du TRJ, à savoir la préservation de l'équilibre du marché, la prévention de l'addiction et la lutte contre le blanchiment ;

– l'existence de mesures correctrices mises en œuvre par les opérateurs afin d'éviter qu'un tel manquement ne se reproduise dans le futur ;

– le fait que les opérateurs poursuivis avaient jusqu'alors toujours respecté le TRJ.

Cette réponse a convaincu les rapporteurs du sérieux du contrôle par l'ARJEL du plafonnement du TRJ.

On peut par ailleurs douter de l'impact de ce plafonnement sur la rentabilité des opérateurs puisque, dans une contribution envoyée aux rapporteurs, l'opérateur international bet365 explique ainsi son refus de candidater au marché français : *« bet365 est le leader mondial du secteur des jeux et paris en ligne. Le succès de son offre repose sur deux principaux piliers : un choix extrêmement large notamment en matière de paris sportifs, et un taux de retour au joueur (TRJ) très attractif. Celui-ci s'élève en effet en moyenne à 95 %, soit 10 points de plus que le TRJ maximum autorisé en France. »* Si le leader mondial du secteur applique un TRJ de 95 %, c'est bien la preuve que l'on peut gagner sa vie avec.

Les rapporteurs avaient enfin, à la suite de la Cour des comptes, regretté les modalités de la fiscalité applicable à cette activité dans notre pays.

Ils ont reçu sur ce point le soutien de l'ARJEL qui a 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 diminué des gains reversés aux joueurs. »*

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 (TRJ toujours supérieur à 70 %) alors que le PBJ s'apparente davantage à un chiffre d'affaires.

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.

Le rapport de la Cour des comptes a confirmé que la fiscalité française était particulièrement lourde. La juridiction financière avait même estimé que *« 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. »*

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.

Les rapporteurs avaient donc proposé de **substituer le produit brut des jeux aux mises comme assiette de la fiscalité sur le poker en ligne et de mettre à l'étude cette substitution pour l'ensemble des prélèvements portant sur les jeux d'argent et de hasard (proposition n° 7).**

Cette proposition se heurte à l'opposition de la direction du budget qui ne voit dans cette réforme qu'une perte de recettes potentielle, le changement d'assiette ne constituant dans son esprit que l'annonce d'une baisse du taux. Elle écarte tout argument d'équité comme tout effet volume permettant de compenser une éventuelle baisse du taux par une croissance d'activité.

Dans ces conditions, cette proposition commune de la Cour des comptes et du CEC, précédée d'une analyse identique de l'Inspection générale des finances dans son rapport préparatoire à la légalisation des jeux en ligne, restera lettre morte, sauf initiative parlementaire.

De fait, le Sénat a adopté le 27 novembre 2017, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, un amendement tendant à opérer cette substitution d'assiette pour l'ensemble des jeux d'argent.

Les rapporteurs persistent à estimer que cette mesure, dont ils partagent l'objectif, devrait être précédée d'une étude d'impact qui pourrait être confiée à la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances.

Un premier et modeste pas dans la bonne direction consisterait à opérer un retraitement technique des mises pour le segment du poker en ligne afin de traiter la règle connue sous le nom de « *no flop, no drop* ». Cette règle est une règle traditionnelle du poker qui consiste pour l'opérateur à ne pas prélever de commission si le jeu cesse avant que les trois premières cartes communes (le flop) aient été découvertes. L'absence de prélèvement s'exprime dans l'expression « *no drop* », car dans le poker physique, la commission du casino ou du cercle de jeux est séparée du reste des mises en faisant tomber l'argent ou les jetons dans un trou de la table.

Le « *no flop, no drop* » n'est pas appliqué sur les sites agréés en France puisque les textes qui encadrent les prélèvements obligatoires sur les mises ne distinguent pas les mains débouclées avant et après le flop, de sorte qu'un prélèvement de 2 % des mises est dû même si la partie est débouclée avant le flop.

En pratique, et afin de conserver leurs joueurs, les opérateurs maintiennent la règle en prenant à leur charge le montant du prélèvement sur les mains débouclées avant le flop, alors qu'ils ne touchent aucun chiffre d'affaires. Mais cette situation a fragilisé le modèle économique des opérateurs, qui ont donc notamment retiré de l'offre les tables pour lesquelles un pourcentage important des mains se débouclent avant le flop. C'est notamment le cas des parties sous forme de « *heads-up* » (un contre un), très prisées des joueurs adeptes des parties rapides avec une part importante donnée au bluff. L'assèchement de ces offres sur le marché agréé a poussé ces joueurs vers l'offre illégale.

À défaut d'une réforme plus ambitieuse, les rapporteurs appellent donc de leurs vœux, dans l'immédiat, cette mesure technique, qui ne relève pas de la loi mais du décret n° 2010-723 du 29 juin 2010 et dont l'impact a été très finement étudié par l'ARJEL.

## **II. HARMONISER PROGRESSIVEMENT LES OBLIGATIONS DES ACTEURS**

Du fait du cloisonnement de la régulation du secteur, on constate des différences de traitement d'un segment de jeu à l'autre, voire des incohérences que les rapporteurs, à la suite de la Cour des comptes, s'étaient attachés à détecter et à réduire en proposant une harmonisation des règles applicables.

### **A. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET 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.

## 1. 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.

Les rapporteurs avaient identifié deux lacunes dans ce domaine, la première tenant au suivi de l'actionnariat des casinos dans la durée, au-delà du contrôle opéré lors des autorisations initiales d'exploitation, et la seconde relative aux points de vente de la FDJ.

La Cour des comptes avait 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 avaient partagé cette analyse et proposé de **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° 8).**

Cette proposition a été satisfaite puisque l'article 34 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris, le chapitre I<sup>er</sup> du décret n° 2017-913 du 9 mai 2017 relatif aux conditions de l'expérimentation des clubs de jeux à Paris et portant diverses dispositions relatives aux casinos, ainsi que l'arrêté d'application du 10 juillet 2017, ont créé ce régime désormais codifié aux articles L. 323-3 et R. 323-1 à R. 323-5 du code de la sécurité intérieure. Il est entré en vigueur et a permis l'examen de deux dossiers, dont l'autorisation de l'important rachat du groupe de casinos Joa par la société américaine d'investissement Blackstone en octobre 2017.

De même, les rapporteurs avaient souhaité **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° 9).**

De fait, en application du décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel, l'obtention d'une licence PMU est soumise à l'avis favorable du service central des courses et jeux (SCCJ) de la direction générale de la police nationale. À l'origine exclusivement axées sur la moralité des candidats (vérification du casier judiciaire et des fichiers de police),

les enquêtes ont évolué pour intégrer un volet lié à la lutte contre le blanchiment et donc un examen de l'origine des fonds. La proportion d'avis défavorables a régulièrement augmenté pour dépasser 10 % en 2016.

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 flux est volumineux, entre 3 000 et 4 000 dossiers par an, car le *turnover* est important dans cette activité mais les délais de traitement restent raisonnables, de l'ordre de 28 jours en moyenne en 2016, étant entendu que le silence de l'administration vaut acceptation au-delà d'un délai de deux mois.

Cet examen initial a été utilement complété par un contrôle continu puisque 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. Cette possibilité a été utilisée pour la première fois en 2016.

La proposition des rapporteurs a été suivie puisqu'un dispositif d'avis conforme du ministre de l'intérieur, préalable à l'autorisation de gérer un point de vente de la FDJ, a été institué par le décret n° 2017-1306 du 25 août 2017 relatif à l'exploitation des postes d'enregistrement de jeux de loterie, de jeux de pronostics sportifs et de paris hippiques. Il a été mis en œuvre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et permet au SCCJ de vérifier les antécédents des créateurs et repreneurs de points de vente et de s'assurer de l'origine des fonds investis dans ces derniers.

Depuis la mise en place de la procédure, 95 dossiers ont été réceptionnés par le SCCJ et 11 avis favorables ont été rendus.

## **2. 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 sociologiques ou culturelles.

Les rapporteurs avaient relevé que les opérations de jeux en dur ne présentaient pas les mêmes garanties de traçabilité que les jeux en ligne pour lesquels les dispositifs techniques imposés aux opérateurs permettent 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.

S'agissant de l'identification des joueurs, la directive 2015/849 du 20 mai 2015 dite quatrième directive anti-blanchiment a fixé à 2 000 euros le seuil de relevé d'identité des joueurs. La France a transposé ce dispositif, aussi bien

pour les gains (décret du 10 juin 2016) que pour les mises (ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2016), pour les casinos comme pour les autres opérateurs de jeux.

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 du seuil d'identification à 2 000 euros en 2017 et son application aux mises à compter de 2019 augmenteront substantiellement le nombre de joueurs identifiés chaque année.

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 avait regretté la généralité de l'anonymat des parieurs dans le réseau physique et avait 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 partageaient l'objectif d'une meilleure identification des parieurs, mais ils avaient observé que la généralisation obligatoire de la carte joueur risquait de se heurter à de redoutables obstacles pratiques et techniques si on l'imposait brutalement, la Norvège ayant mis une quinzaine d'années à déployer ce type de dispositif.

S'efforçant de faire preuve de pragmatisme mais aussi de volontarisme, et à défaut d'imposer une carte joueur, les rapporteurs avaient estimé qu'il serait possible de **soumettre les opérations de jeu à la lecture automatisée d'un document d'identité afin de s'assurer que les joueurs étaient majeurs dans les points de vente du PMU et de la Française des jeux (proposition n° 10).**

Cette proposition a suscité beaucoup de commentaires et une certaine hostilité des gestionnaires de point de vente et des joueurs qui ont parfois relevé son caractère disproportionné et difficilement faisable à certaines heures de forte affluence. Les rapporteurs considèrent que la proposition était peut-être trop audacieuse en poursuivant deux objectifs différents : assurer une meilleure traçabilité des opérations de jeu d'une part, améliorer l'effectivité de l'interdiction de jeu des mineurs d'autre part.

Les rapporteurs admettent qu'une lecture automatisée d'un document d'identité pour la totalité des opérations de jeux puisse sembler difficilement faisable techniquement et s'avérer contreproductive, les joueurs risquant de ne pas comprendre pourquoi ils devraient systématiquement répondre à cette obligation pour une prise de jeu de loto à 2 euros.

Faute d'un tel dispositif, il conviendra de dynamiser très sérieusement les programmes d'identification des joueurs, en maximisant les avantages accordés à

ceux qui les rejoignent et en faisant de cette stratégie un axe majeur de la politique de jeu responsable soumise à l'approbation des régulateurs.

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, et ce dernier chiffre plafonnait à 3,1 % des enjeux fin 2017, soit une progression inférieure aux objectifs.

Du côté de la FDJ, le projet d'une carte joueur initié il y a près de dix ans n'a pas été mené jusqu'à son terme, l'entreprise étant engagée sur une trajectoire d'identification convenue avec les autorités et qui repose, dans le réseau de points de vente, sur le dispositif de paris événementiels et la mise en place de bornes. Ainsi, depuis le 2 août 2017, la FDJ a commencé à déployer des bornes de paris sportifs dans une dizaine de points de vente. Ces bornes permettront d'accéder de manière autonome à l'offre de paris sportifs avant le début des compétitions sportives supports de paris. Elles seront accessibles *via* la création d'un compte joueur nécessitant une identification.

La personne devra d'abord effectuer une pré-inscription en complétant ses données personnelles, puis communiquer sa pièce d'identité à la FDJ afin que celle-ci puisse vérifier les informations recueillies. Le joueur identifié pourra consulter l'offre de paris et gérer son compte (il pourra notamment se fixer des limites de jeu). Il pourra également créditer son compte par carte bancaire *via* la borne de jeu ou directement auprès du détaillant.

Le joueur identifié aura alors la possibilité de miser à partir de la borne. Il pourra retirer ses gains par virement sur son compte bancaire ou en espèces auprès de son détaillant pour un montant maximal de 300 euros par retrait. Au-delà de ce montant, les gains seront payés par virement.

Le déploiement des bornes est prévu en plusieurs temps avec un test sur une soixantaine de bornes déployées au second semestre 2017 et un objectif de 1 000 à 1 300 bornes en 2018. Faute d'un contrôle systématique de l'identité des joueurs, il conviendra de veiller à la priorisation de ce déploiement dans les années à venir.

Quant au sujet spécifique de l'interdiction de jeu aux mineurs, il doit faire l'objet d'une attention renouvelée des pouvoirs publics.

Le segment le plus sensible à cette infraction est celui des paris sportifs et la FDJ semble avoir récemment décidé de s'y confronter sérieusement. Les inspections dans ses 31 000 points de vente ou les opérations plus ciblées de

*testing* consistant à demander à des adolescents d'aller parier sous la surveillance d'inspecteurs montraient en 2016 que le taux de conformité n'atteignait guère plus de 22 %, autrement dit que 78 % des points de vente ne respectaient pas l'interdiction de vente aux mineurs. La FDJ s'est donc décidée à lancer un plan spécifique en mars 2017.

Ce plan se traduit notamment par la suppression totale du bonus complémentaire de rémunération des détaillants de 0,2 %, récompensant l'application des critères du jeu responsable, dès lors que la seule interdiction de vente aux mineurs n'est pas respectée. Il semble porter ses fruits, puisque le taux de conformité a augmenté de 15 points depuis cette date et qu'il atteint désormais 37 %.

Afin d'accompagner l'entreprise dans cette démarche salutaire et de mieux cibler la population concernée, une mesure législative pourrait être envisagée afin d'exiger des détaillants, sous peine de sanctions, de demander aux joueurs une pièce d'identité, dès lors qu'ils ont des doutes sur leur âge, comme le prévoit la réglementation prohibant la vente d'alcool et de tabac aux mineurs.

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<sup>er</sup> décembre 2016, interprétées par de nouvelles lignes directrices de Tracfin et du SCCJ notifiées en novembre 2016.

L'application de ces textes par le SCCJ suscite une forte contestation de la part des casinos dont les rapporteurs avaient rendu compte dans leur rapport de février 2017. Les casinos se plaignaient notamment des conditions des inspections anti-blanchiment menées dans leurs établissements et de l'impossibilité où ils se trouvaient d'appliquer certaines des obligations nouvellement imposées, comme le régime dit de la relation d'affaires créé pour les établissements financiers. Entendant certains de leurs arguments, les rapporteurs avaient souhaité **adapter les informations attendues de l'application du régime de la relation d'affaires aux moyens dont disposent réellement les casinos (proposition n° 11)**.

Les relations des casinos avec le SCCJ ne semblent pas s'être apaisées depuis, comme l'ont montré les auditions menées par les rapporteurs.

Les tensions se sont aussi déplacées sur le terrain contentieux puisque les syndicats professionnels de casinos ont obtenu, lors d'une question prioritaire de constitutionnalité, l'annulation par le Conseil constitutionnel des dispositions législatives du code monétaire et financier régissant le statut de la commission



nationale des sanctions (décision n° 2016-616 QPC du 9 mars 2017), au motif que ces dispositions n'opéraient aucune séparation entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement.

Certains de ces syndicats ont également attaqué devant le Conseil d'État, avec des moyens sérieux, les lignes directrices anti-blanchiment pour excès de pouvoir et ce recours est pendant.

Compte tenu de ce contexte, il est peu probable que la proposition des rapporteurs soit suivie d'effet, d'autant que le SCCJ considère davantage les casinos comme de potentiels justiciables que comme des partenaires. Le service présente à juste titre la hausse des déclarations de soupçon faites par cette profession comme le résultat de son action, et il annonce être à l'origine de la découverte de plusieurs affaires de blanchiment couvertes par le secret de l'instruction dans ce secteur d'activité.

### **3. La manipulation des manifestations sportives**

La manipulation des manifestations sportives en vue d'en tirer profit par des paris sportifs est un fléau mondial que la France a bien identifié et qu'elle s'est donné les moyens de combattre.

La loi du 1<sup>er</sup> février 2012 s'est d'abord efforcée de réduire les conflits d'intérêts parmi les acteurs du monde du sport en leur interdisant de détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs qui propose des paris sur leur discipline sportive ou d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur la compétition à laquelle ils participent, interdiction étendue à l'ensemble des compétitions de leur discipline par la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017, et de communiquer à des tiers des informations privilégiées.

Un délit spécifique de corruption sportive a été créé dans le code pénal (art. 445-1-1 et art. 445-2-1), qui consiste 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, pour que ce dernier accomplisse, ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir un acte modifiant le déroulement normal et équitable de cette manifestation* ». Aucune condamnation n'est toutefois intervenue sur la base de cette incrimination, notamment parce que sa rédaction est ambiguë. C'est la raison pour laquelle l'article 16 du projet de loi relatif à l'organisation des jeux olympiques de 2024, déposé sur le bureau de notre assemblée le 15 novembre 2017, en propose une nouvelle formulation.

Ce délit était passible 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. Le montant maximal de l'amende a été porté à 500 000 euros en 2013.

L'imagination des fraudeurs dans ce secteur n'a pas de limites et les tricheurs renouvellent sans cesse leurs modes d'intervention, comme le montre l'exemple du *courtsiding* sur les terrains de tennis.

#### **Un exemple de fraude récente : le *courtsiding* sur les terrains de tennis**

Le tennis est le deuxième sport support de paris sportifs en France, derrière le football. Parce que les enjeux sont importants, il voit récemment se développer une forme de fraude sophistiquée et astucieuse, contre laquelle il est difficile de lutter : le *courtsiding*.

Le *courtsiding* consiste en la transmission de données de score en temps réel par un spectateur placé sur le bord du court de tennis à un complice situé à l'extérieur afin qu'il engage des mises sur des paris sportifs. Le *courtsider* transmet, via un dispositif technique dissimulé dans ses vêtements ou dans un appareil électronique, le score à son complice avec un temps d'avance par rapport au délai de transmission du résultat par l'organisateur de la compétition aux sites de paris sportifs. Ce laps de temps permet au complice de miser en « *live betting* » en étant certain d'obtenir un gain financier parce qu'il connaît le résultat en avance sur le site de paris en ligne.

Afin de combattre ce phénomène qui se développe sur les grands tournois, la fédération française de tennis a prévu des clauses contractuelles régissant la vente des billets d'entrée qui interdisent la prise de paris ou la transmission d'informations aux personnes présentes dans l'enceinte des tournois et qui permettent d'expulser les fraudeurs qu'elle prend en flagrant délit grâce à un dispositif de surveillance dédié. Elle a ainsi identifié 70 *courtsiders* durant le tournoi de Roland-Garros 2017.

Cette forme de fraude, qui ne met aucunement en cause les joueurs, n'est pas pénalement sanctionnée en France, à la différence des États-Unis ou de l'Australie.

Il existe deux écoles de pensée pour mener la lutte contre ces manipulations. La première, de loin la plus répandue dans le monde, consiste à autoriser quasiment tous les paris sur toutes sortes de manifestations et à exercer une surveillance parfois en temps réel mais surtout *ex post* afin de détecter des anomalies de cotes ou de comportement. La seconde, adoptée par notre pays, reposant davantage sur la prévention, consiste à n'ouvrir aux paris qu'une liste limitée d'évènements sportifs, un catalogue, précisément conçu pour dissuader les tentatives de manipulation.

Cette politique conduit néanmoins certains opérateurs de jeux à ne pas candidater sur le marché français. Dans sa contribution envoyée aux rapporteurs, l'opérateur bet365 considère ainsi que l'offre disponible est le principal facteur déterminant du choix d'un consommateur de privilégier un site de paris plutôt qu'un autre. Par « offre disponible », on entend l'éventail de sports, mais aussi de compétitions, de ligues et de types de paris accessibles. En France, où les paris sportifs connaissent un grand succès, l'offre disponible est limitée au « catalogue » défini par l'ARJEL, qui reste restrictif malgré son élargissement progressif depuis 2010. L'opérateur cite plusieurs exemples :

– la dernière analyse trimestrielle de l'ARJEL indique que seuls 36 % des paris sont pris en direct (paris dits « *in play* », très prisés des joueurs), alors que la moyenne mondiale constatée sur ses sites s'établit à 72 % ;

– on ne peut parier que sur 2 divisions de football masculin anglais, contre 12 en Italie et 15 en Grande-Bretagne ;

– les prises de paris sont autorisées sur moins de 100 compétitions internationales de football, alors que l'opérateur précité en propose 1 300 ;

– de même, il offre 170 types de paris d'avant-match sur le football, contre environ 70 pour les sites agréés en France ;

– la France est le seul pays où il n'est pas possible de parier sur certains matchs de fin de saison car ils sont supposés être moins compétitifs ; toutes les autres juridictions de l'UE autorisent les paris sur ces matchs afin de pouvoir les surveiller et de minimiser de cette façon tout risque de trucage.

L'opérateur fait valoir que de nombreux pays ont revu en profondeur voire abandonné leur « catalogue » afin d'améliorer l'attractivité de leur marché. C'est le cas en Italie, où l'AAMS – le régulateur italien – s'est rapidement aperçue que l'offre légale ne couvrirait que 25 % des paris pris par les joueurs dans l'environnement en « .com ». Le « catalogue » italien comprend désormais la quasi-intégralité de l'offre disponible sur les sites des opérateurs internationaux. De son côté, l'Espagne a complètement abandonné le concept de « catalogue » dès 2013. La Grande-Bretagne et le Danemark, elles, n'en n'ont jamais eu, considérant que plus large serait l'offre légale de paris sportifs, plus grande serait leur capacité à surveiller les matchs et à détecter de potentielles irrégularités.

La position de l'ARJEL est radicalement opposée à cette libéralisation totale. Interrogé sur ce point, son président considère que le pari ne doit pas être à l'origine de la manipulation. L'intégrité du sport en général relève du mouvement sportif et l'autorité de régulation quant à elle limite son intervention à sa mission de garantir l'intégrité des paris.

S'agissant de la liste des compétitions, l'objectif de l'ARJEL est double :

– d'abord l'intégrité du pari : le parieur ne doit pas être la victime de manipulations qui viennent fausser les résultats ;

– ensuite, la réputation du sport : détecter des manipulations après coup ne fait que porter préjudice au sport concerné et affecte aussi le marché.

C'est la raison pour laquelle l'ARJEL étudie les demandes d'ajouts à la liste présentées par les opérateurs au vu d'une analyse de risque préalable de la compétition en cause avec plusieurs critères : l'accessibilité des résultats, l'intérêt de la compétition, l'enjeu sportif mais aussi les enjeux financiers, le statut des

acteurs de la compétition et l'enjeu de la compétition pour leur carrière, la couverture médiatique.

L'autorité de régulation estime que la manipulation est un marché avec une offre et une demande. La meilleure des préventions est de s'assurer que le coût de la manipulation sera supérieur aux gains escomptés. Si les acteurs de la compétition sont bien payés et ont une carrière devant eux à préserver, ils hésiteront à prendre des risques ou à tout le moins exigeront beaucoup pour accepter de manipuler... L'approche de Bet 365, fondée sur l'idée que la surveillance des cotes permet de repérer les manipulations, est pour l'ARJEL une vision optimiste de la situation. La plupart des manipulations se font sur les marchés asiatiques avec des montants d'enjeux très nettement supérieurs à ceux constatés chez les opérateurs européens. Pour faire varier les cotes chez ces opérateurs il faut des montants de mises de l'ordre de 300 000 dollars : des manipulations peuvent donc intervenir sans que l'on s'en aperçoive car elles peuvent ne pas entraîner des mouvements sensibles de cotation.

Les rapporteurs se rangent à la position de l'ARJEL qui leur paraît plus efficiente et c'est la raison pour laquelle le rapport de février 2017 avait proposé **d'interdire les prises de paris sur les compétitions sportives susceptibles de manipulation (proposition n° 14).**

Cette proposition a été entendue puisque l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport a bien légitimé le risque de manipulation comme critère essentiel de détermination de la liste des événements sportifs pouvant donner lieu à paris et qu'il a autorisé le président de l'ARJEL à interdire, même à bref préavis, tout pari sur une manifestation figurant sur la liste s'il existe « *des indices graves et concordants de manipulation* ».

Ce dispositif a déjà été actionné à trois reprises depuis son entrée en vigueur, les trois fois pour du football : le 31 mars 2017 pour un match de championnat de 1<sup>ère</sup> division de Moldavie, à la suite d'une importante chute de cote de 8,5 à 2, le 6 mai 2017 pour un match de championnat de 1<sup>ère</sup> division du Portugal du fait de mises très atypiques en volume comme en concentration et le 14 mai 2017 pour un match du même type du fait d'une cotation atypique et d'une suspension des paris sur le marché portugais.

Conformément à sa doctrine, l'ARJEL procède à une analyse systématique du risque et n'autorise pas de paris sur les compétitions mineures comme celles de la division d'honneur de football, car, sur ce type de manifestation, le gain pour le corrompu pourrait être supérieur à son préjudice. Il n'est pas non plus possible de parier sur des événements négatifs comme le nombre de cartons jaunes qui seront distribués pendant un match ou des événements anodins comme l'identité du joueur qui fera la première touche, puisqu'il est quasiment impossible de prouver dans ces cas-là que le comportement n'est pas naturel.

La convention du Conseil de l'Europe pour la lutte contre les manipulations sportives préconise la mise en place de plateformes nationales pour assurer la fluidité de l'information entre les différents acteurs et parties prenantes. Le 28 janvier 2016, la France a inauguré sa plateforme nationale. À l'initiative du Conseil de l'Europe, un réseau de plateformes nationales s'est mis en place en juillet 2016 : il s'agit du groupe de Copenhague. Regroupant à sa création 8 plateformes, il en rassemble aujourd'hui 20 ce qui permet une meilleure coordination internationale de la lutte contre les manipulations sportives.

## **B. LA LUTTE CONTRE LE JEU PROBLÉMATIQUE**

La France a mis en place une politique de jeu responsable reposant sur la prévention, l'étude du caractère addictif des jeux avant leur autorisation, ou encore la limitation du taux de retour aux joueurs afin de limiter le temps de jeu. Néanmoins, certains de nos concitoyens présentent un intérêt trop marqué pour le jeu au point de perdre la maîtrise de ce qui ne devrait être qu'un loisir et qui devient le centre de leur vie.

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) en 2010. 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 %).

L'enquête de 2014 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 compterait donc 200 000 joueurs excessifs et 1 million de joueurs à risque.

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. C'est la raison pour laquelle sont financées des structures de soin ou d'accompagnement.

Sur un plan collectif, on ne sait pas ce que le jeu problématique coûte à la société, on est donc incapable de comparer ce coût social aux recettes fiscales générées par ce secteur d'activité, en d'autres termes d'évaluer l'efficacité de notre politique publique des jeux.

Évaluer le coût social du jeu pathologique est un exercice délicat, qui nécessite de mesurer 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'Observatoire des jeux (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 à des résultats satisfaisants, faute de données disponibles notamment sur les suicides, le surendettement et la délinquance des joueurs.

Ne se satisfaisant pas de ce premier échec, les rapporteurs avaient demandé **la mise en place d'une étude scientifique sur le coût social du jeu problématique intégrant les coûts actuellement non quantifiés (proposition n° 12).**

Interrogé sur ce point, le secrétaire général de l'ODJ a répondu que la prochaine réunion plénière de l'Observatoire début 2018 serait consacrée à ce sujet et qu'il envisageait, sous réserve de disposer du budget, de lancer un nouvel appel à projets afin d'établir des estimations pour les différentes composantes du coût social du jeu et ce par grande filière de jeux. S'agissant du budget, les rapporteurs ont sensibilisé la FDJ sur sa participation et elle s'est déclarée intéressée. Il conviendrait de mettre en place un fonds de concours afin de faciliter les contributions volontaires de l'ensemble des opérateurs de jeux au bénéfice de l'ODJ.

Un des moyens proposés aux joueurs problématiques pour les accompagner dans la sortie de l'addiction est de solliciter leur inscription au fichier des interdits de jeu dont la gestion relève du ministère de l'intérieur au titre de l'ordre public (article R. 321-28 du code de la sécurité intérieure). L'immense majorité des quelque 38 000 inscrits dans ce fichier sont en effet des personnes qui ont volontairement sollicité cette mesure pour une durée de trois ans et dont l'authenticité du consentement est vérifiée à l'occasion d'un entretien mené par les agents du SCCJ.

S'y ajoutent des personnes protégées à la demande d'un tiers 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. Il s'agit dans ce dernier cas de mesures de police administrative, prononcées après que les personnes se sont rendues coupables de troubles dans les salles de jeu, qu'il s'agisse d'esclandres ou de tentatives de tricherie. Environ 500 personnes par an font l'objet de ce type de sanction.

À l'heure actuelle, le fichier est assez artisanal puisqu'il est tenu sous forme de tableau Excel, actualisé au fur et à mesure, mais il n'est transmis qu'aux casinos et aux opérateurs en ligne et pas aux points de vente physique.

Constatant cette incohérence, les rapporteurs avaient souhaité **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° 13)**.

L'informatisation du fichier, condition préalable à cette extension, progresse, puisque la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur qui le gère, a affirmé aux rapporteurs disposer d'un prototype du système d'information, en vue de son déploiement avant la fin du premier semestre 2018.

Compte tenu du faible taux d'identification des joueurs dans les réseaux des deux monopoles (voir *supra*), cette transmission n'aura qu'un effet limité, restreint aux personnes souhaitant pratiquer les jeux soumis à identification préalable mais cela peut constituer un début intéressant dans la perspective du déploiement futur de ce type de jeux.

### **III. RENOUVELER 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 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 ne peuvent que confirmer l'urgence de procéder à cette reconfiguration globale, tant les archaïsmes du paysage institutionnel sont en décalage avec l'évolution technologique du secteur.

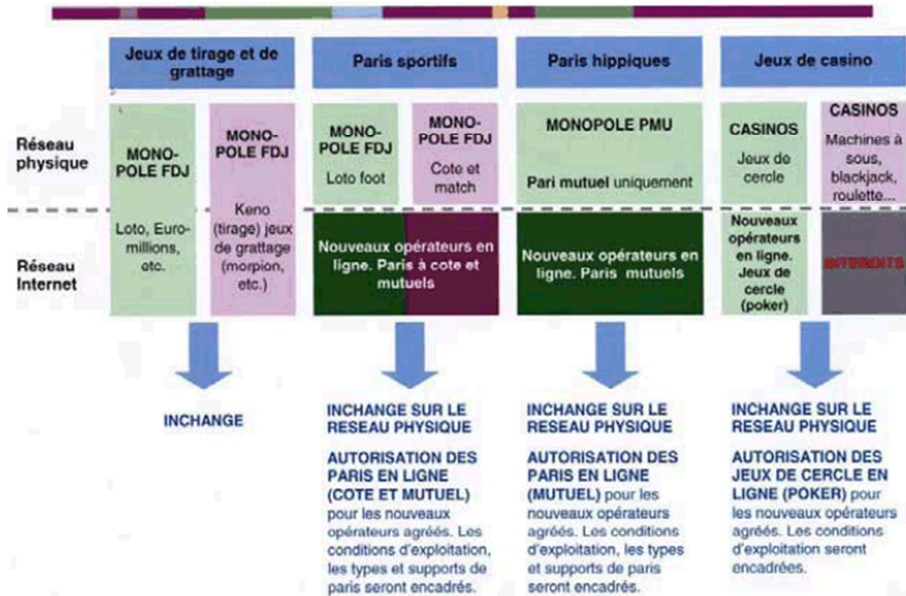
#### **A. DES ARCHAÏSMES INADAPTÉS À UN SECTEUR EN PLEINE ÉVOLUTION**

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 poursuivies par cette politique publique et notamment sur la place relative de son rendement fiscal.

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.

Cette organisation n'a pas changé depuis la loi de 2010 et l'autorisation des jeux en ligne.

TYPOLOGIE DU MARCHÉ FRANÇAIS DES JEUX DEPUIS LA LOI DE 2010



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, mars 2009.

On peut synthétiser cet enchevêtrement comme suit :

- le ministère de l’intérieur (DLPJ 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 de l’intérieur et du budget sont compétents pour les jeux d’argent sous droits exclusifs de la FDJ ;
- les ministères 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.

Plus de sept ans après la promulgation de la loi de 2010, cette organisation complexe est encore en vigueur et ce qu’on aurait pu accepter comme une transition est devenu un régime de croisière de plus en plus artificiel.

Cette organisation ne permet plus de répondre aux exigences de réactivité imposées par une interaction croissante entre les différents segments de jeu et les canaux de distribution. 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, comme par exemple les différences de plafonnement des TRJ pour un même segment de jeu selon le mode de distribution, d’autant que la pertinence des interventions de certains régulateurs dépend parfois des compétences détenues par d’autres. Le fait que les deux monopoles publics aient en commun certains régulateurs ne les empêche pas d’entretenir une certaine rivalité. 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.

De nouvelles tendances s’imposent : elles privilégient la rapidité et le renouvellement permanent et mettent en avant des histoires et des scénarios. Les jeux d’expertise s’ancrent au contraire dans la durée puisqu’ils supposent des connaissances et une expérience acquises au fil du temps ; ils perdent en attractivité en même temps que s’atténuent les spécificités culturelles nationales, bien marquées encore en 2010.

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 addictif.

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. Il est de plus en plus fréquent actuellement qu’un parieur enregistre son pari sur son téléphone mobile, par l’intermédiaire d’une application, et le valide, ensuite, au niveau d’une borne installée à cet effet chez un buraliste, laquelle borne répercutera cette validation chez l’opérateur. L’intermédiaire physique – la borne – ne masque pas la nature véritable du pari qui a été conçu et exécuté en ligne.

Aucun de nos partenaires européens n’a conçu son système de régulation par segmentation des canaux de distribution et ce modèle hérité de l’histoire n’a plus de raison d’être.

Ces évolutions rapides imposent un régulateur réactif, dont le professionnalisme repose sur une vraie spécialisation et sur l’observation quotidienne et continue du marché, y compris dans son volet illégal, ce que nos administrations des ministères n’ont ni le temps ni les ressources de faire. Plusieurs opérateurs ont confié aux rapporteurs ne pas pouvoir identifier les

personnes en charge de tel ou tel aspect de la régulation, en dehors de l'ARJEL dont l'accessibilité est unanimement reconnue.

Cette analyse est d'autant plus pertinente qu'il est question d'ouvrir le capital de la FDJ. Cette opération, sur laquelle les rapporteurs ne disposent d'aucune information particulière, devra être précédée d'une réflexion approfondie sur les moyens de rendre compatible un actionnariat privé avec les obligations et les missions de service public qui constituent la contrepartie à la reconnaissance du monopole. Si l'actionnariat public dominant actuel de la FDJ (l'État détient 72 % du capital, le reste étant réparti entre les salariés et les associations d'anciens combattants) peut conduire à une certaine autolimitation, notamment dans la recherche de nouveaux jeux favorisant l'addiction, il n'en ira peut-être pas de même avec des actionnaires privés, davantage axés sur la maximisation de la rentabilité de l'entreprise et le retour sur investissement. Il conviendra alors d'avoir un régulateur puissant, indépendant de l'expertise de l'entreprise et parfaitement informé des interactions entre le marché en dur et le marché en ligne.

Il conviendra également de préserver l'apport important de la FDJ à l'intérêt général, sous forme de recettes fiscales (3,3 milliards d'euros au budget de l'État), à l'emploi (52 000 emplois sur l'ensemble du territoire) ou au financement du sport (251 millions d'euros de contribution au Centre national du développement du sport).

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

## **B. UNE RÉGULATION QU'IL CONVIENT DE CONFIER À UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE UNIQUE**

Les différents interlocuteurs des rapporteurs ont reconnu la nécessité d'une meilleure coordination des régulateurs.

Les pouvoirs publics ont, par le décret du 3 novembre 2016, invité les ministères concernés et les membres des différentes instances consultatives (Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs [COJEX], Commission consultative des jeux de cercles et de casinos [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 mesure 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 réglementation et pour les autres de la régulation.

Cette remise à plat institutionnelle devrait être précédée d'une phase de concertation avec les opérateurs qui permettrait d'engager une réflexion de fond sur la pertinence des différentes normes qui encadrent cette activité et leur adaptation aux évolutions technologiques que connaît le secteur. Cette concertation devrait aussi porter sur la définition actuelle du jeu d'argent.

L'article 2 de la loi du 12 mai 2010 renvoie, pour la définition des jeux d'argent, aux règles du code de la sécurité intérieure relatives aux loteries (articles L. 322-2 et L. 322-2-1), ce qui permet de considérer comme illégale toute offre de jeu présentant pour le joueur un caractère onéreux (ou sacrifice financier) et susceptible de déboucher sur l'obtention d'un gain (ou espérance de gain).

Le phénomène de convergence apparu depuis quelques années entre le « *gaming* » et le « *gambling* » (jeu gratuit qui devient faussement gratuit et le jeu d'argent) conduit à s'interroger sur la définition du jeu d'argent et sur les critères qui le constituent : en France, la définition repose sur le cumul de trois éléments – l'offre publique, le sacrifice financier et l'espérance de gain – alors qu'au Royaume-Uni et en Italie seule l'espérance de gain est retenue, et qu'au Portugal et en Belgique seul le sacrifice financier caractérise le jeu d'argent.

Certains nouveaux modèles remettent en question la définition strictement monétaire de l'espérance ou du sacrifice financier. Par exemple la cession gratuite de ses données personnelles pour accéder à un jeu représente-t-elle pour le joueur un sacrifice financier ? De même, les gains virtuels de certains jeux vidéo peuvent-ils faire l'objet d'une contrevaieur et devenir une forme de monnaie virtuelle ? Il conviendrait de reconsidérer la définition du jeu d'argent afin d'englober ces nouvelles évolutions.

Les rapporteurs s'étaient prononcés en faveur d'une réforme à double étage, reposant sur la distinction entre la réglementation d'une part, et la régulation d'autre part.

Ils avaient ainsi proposé de **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° 15) et de confier la régulation des jeux d'argent et de hasard à une autorité administrative indépendante unique (proposition n° 16).**

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, 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. »*

S'il appartient à l'exécutif de veiller à garantir l'effectivité d'une interministérialité sur ces décisions, les rapporteurs ne verraient que des avantages à la création d'un comité interministériel sur ce sujet, 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, actuellement trop discrets.

À l'exception de la direction du budget qui ne voit par principe dans un comité interministériel qu'une source de dépenses supplémentaires, les autres ministères n'ont pas exprimé une hostilité de principe à cette proposition. Certains d'entre eux y trouvent même un intérêt, indépendamment de l'unification de la régulation sous l'autorité d'une autorité administrative indépendante (AAI). Ils y voient un moyen plus efficace de faire vivre la concertation interministérielle. Certains évoquent la mise en place d'un délégué interministériel chargé d'animer cette concertation, notamment à l'occasion de la préparation des comités.

Dans l'esprit des rapporteurs toutefois, cette proposition constituait la contrepartie de l'unification de la régulation sous une seule AAI.

De même que pour la réglementation, la liste indicative établie 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 ».*

Les rapporteurs confirment leur souhait de confier la régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard en dur et en ligne à une seule autorité administrative indépendante. Il s'agirait d'étendre le périmètre de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et de supprimer la Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX) et la Commission consultative des jeux de cercles et de casinos (CCJCC).

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.

Sur un plan budgétaire, cette réorganisation ne devrait pas être très coûteuse, car l'ARJEL dispose déjà d'un budget de 5,8 millions de masse salariale rémunérant 58 personnes en équivalent temps plein (ETP), auxquels s'ajoutent 2,7 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 des comptes 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.

Dans sa programmation pluriannuelle, l'ARJEL évalue à 5 ETP supplémentaires ses besoins en personnel afin de faire face à l'extension de ses compétences.

Cette proposition, bien acceptée par l'ARJEL et les opérateurs de jeux d'argent, se heurte à un refus de principe de l'ensemble des ministères concernés qui y voient tous une atteinte à leurs prérogatives et à l'autorité de l'État. Faute d'une initiative politique énergique et déterminée, elle a donc peu de chance d'être suivie d'effets.

Les rapporteurs considèrent au contraire qu'une réforme de la régulation s'impose, ne serait-ce qu'en raison de la rapidité des évolutions technologiques affectant ce secteur. L'État a en effet tout à gagner d'une régulation cohérente et efficace en matière de respect de l'ordre public et de protection des citoyens. Ils appellent de leurs vœux une initiative législative dans ce sens près de huit ans après la loi du 12 mai 2010.

TABLEAU DE SUIVI DES PROPOSITIONS

	Proposition rejetée ou n'ayant pas fait l'objet d'un début d'application	Proposition ayant fait l'objet d'un avis favorable et d'un début d'application	Proposition appliquée
<b>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</b> comprenant notamment la baisse des paris hippiques qui en découle, l'intégrité des opérations de jeux et le pouvoir addictif, avant toute extension ou généralisation (voir page 21).			
<b>Proposition n° 2 : réexaminer la séparation des masses des enjeux des paris hippiques en dur et en ligne</b> en l'accompagnant de mesures garantissant la concurrence comme la commercialisation sous marque blanche du Quinté + (voir page 23).			
<b>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> (voir page 23).			
<b>Proposition n° 4 : optimiser le programme et le calendrier des courses proposées aux parieurs en valorisant leur rentabilité</b> (voir page 25).			
<b>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</b> (voir page 26).			
<b>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</b> (voir page 28).			
<b>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</b> (voir page 34).			
<b>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</b> (voir page 36).			
<b>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> (voir page 36).			
<b>Proposition n° 10* : soumettre les opérations de jeu à la lecture automatisée d'un document d'identité</b> afin de s'assurer que les joueurs sont majeurs dans les points de vente du PMU et de la Française des jeux (voir page 38).			
<b>Proposition n° 11 : adapter les informations attendues de l'application du régime de la relation d'affaires aux moyens dont disposent réellement les casinos</b> (voir page 40).			
<b>Proposition n° 12 : mettre en place une étude scientifique sur le coût social du jeu problématique intégrant les coûts actuellement non quantifiés</b> (voir page 46).			
<b>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</b> (voir page 47).			

\* Proposition reformulée (voir pages 38 et 39)

<p><b>Proposition n° 14 : interdire les prises de paris sur les compétitions sportives susceptibles de manipulation</b> (voir page 44).</p>			
<p><b>Proposition n° 15 : créer un comité interministériel responsable de la définition de la politique publique des jeux d'argent et de hasard,</b> comprenant des représentants des ministères en charge du budget, de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, des sports et de l'économie (voir page 51).</p>			
<p><b>Proposition n° 16 : confier la régulation des jeux d'argent et de hasard à une autorité administrative indépendante unique :</b>          – 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 (voir page 51).</p>			





## **EXAMEN PAR LE COMITÉ**

Le Comité a procédé à l'examen du présent rapport d'information lors de sa réunion du jeudi 14 décembre 2017. Au cours de cette réunion, il a autorisé la publication du présent rapport.

Les débats qui ont eu lieu au cours de cette réunion sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

[http://www.assemblee-nationale.tv/video.5339258\\_5a322d5b6c281.ccc--  
regulation-des-jeux-d-argent-et-de-hasard-rapport-14-decembre-2017](http://www.assemblee-nationale.tv/video.5339258_5a322d5b6c281.ccc--regulation-des-jeux-d-argent-et-de-hasard-rapport-14-decembre-2017)



## **ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS**

– M. Xavier Hürstel, président directeur général du Pari mutuel urbain (PMU), accompagné de MM. Pierre Pagès, secrétaire général, Philippe Hendrickx, responsable de la régulation, de la concurrence et des affaires européennes au secrétariat général, et Benoît Cornu, directeur de la communication (*18 octobre 2017*).

– M. Charles Coppolani, président de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), accompagné de Mme Marie-Ange Santarelli, conseillère auprès du président, et de M. Clément Martin-Saint-Léon, directeur des marchés, de la consommation et de la prospective (*25 octobre 2017*).

– Mme Sophie Mantel, cheffe de service, adjointe de la directrice du budget au ministère de l’action et des comptes publics, accompagnée de M. Pascal Lefèvre, chef du bureau des recettes (*31 octobre 2017*).

– M. Hervé Cacheur, président de JOA Online ; Mme Juliette de la Noue, directrice conformité et régulation, BETCLIC LTD ; M. Emmanuel de Rohan-Chabot, directeur général de ZETURF ; M. Olivier Karsenti, responsable conformité, Reel Malta Ltd ; Mme Isabelle Maurin, responsable conformité, NETBET FR SAS ; Mme Annabelle Richard, représentant conformité de BES SAS en France ; et M. Alexandre Roos, président de WINAMAX (*31 octobre 2017*).

– Mme Stéphane Pallez, présidente directrice générale de la société Française des jeux (FDJ), accompagnée de M. Vincent Perrotin, directeur de cabinet, de Mme Marion Hugé, directrice de la régulation, et de M. Christopher Jones, responsable Relations institutionnelles (*8 novembre 2017*).

– M. Jean-François Cot, président de Casinos de France, accompagné de M. Philippe Bon, délégué général ; M. Ari Sebag, président du Syndicat des casinos modernes de France ; et MM. Antoine Arévian, vice-président, et Hugo Corbillé, trésorier de l’Association des casinos indépendants français (ACIF), accompagnés de M. Jean-Luc Lovato, délégué général (*15 novembre 2017*).

– Mme Rolande Ruellan, présidente de la Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX) (*15 novembre 2017*).

– M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPJ) du ministère de l’intérieur, accompagné de M. Guillaume Saour, sous-directeur des polices administratives, et de Mme Cécile Dimier, cheffe du bureau des établissements de jeux ; et M. Philippe Ménard, chef du service central des courses et des jeux (SCCJ) au ministère de l’intérieur (*22 novembre 2017*).