

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition de Mme Isabelle FALQUE-PIERROTIN, dont la nomination à la présidence de l'Autorité nationale des jeux est proposée par le Président de la République, puis vote sur cette proposition de nomination 2
- Présences en réunion 10

Mercredi
3 juin 2020
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 70

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Présidence de

M. Éric Woerth,
Président



La commission entend Mme Isabelle Falque-Pierrotin, dont la nomination à la présidence de l'Autorité nationale des jeux est proposée par le Président de la République, puis vote sur cette proposition de nomination.

M. le président Éric Woerth. Nous recevons ce matin Mme Isabelle Falque-Pierrotin, dont la nomination à la présidence de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) a été proposée par le Président de la République, le 20 avril dernier. Celle-ci doit être examinée par les deux commissions permanentes compétentes des deux assemblées, puisqu'elles doivent rendre un avis sur cette proposition de nomination selon les formes prévues par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Madame, afin de préparer cette audition je vous ai transmis, en tant que rapporteur, une série de questions auxquelles vous avez apporté des réponses écrites qui ont été portées à la connaissance des membres de la commission. L'objectif de cette audition est d'apprécier l'adéquation de votre profil aux fonctions qu'il est envisagé de vous confier.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. L'histoire de l'ANJ a commencé par la création, en 2010, de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et s'est poursuivie par une série de modifications. Je suis donc consciente de cet héritage et de ce qu'il implique en termes de connaissances partagées et d'efforts collectifs. L'idée d'une autorité administrative indépendante et unique s'est imposée progressivement.

La tâche qui m'est proposée est passionnante : encadrer une pratique qui intéresse potentiellement près d'un Français sur deux – et de plus en plus de jeunes. Le marché, particulièrement concurrentiel, a subi, avec la crise sanitaire, un coup d'arrêt brutal qui a porté atteinte aux enjeux locaux, d'emploi et de rayonnement de la France, ainsi qu'aux finances publiques.

Que suis-je en capacité d'apporter à cette régulation ? Mes activités, depuis ma sortie de l'École nationale de l'administration se sont toujours déroulées à la confluence du secteur public et du secteur privé. Il convient de rapprocher ces deux univers afin, pour le public, d'adapter ses méthodes et, pour le privé, de construire un développement plus durable.

J'ai acquis mon expérience successivement au Conseil d'État, où j'ai appris le droit et la rigueur, à la société Bull, où j'ai découvert la richesse de l'univers technologique et ses outils, auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) puis du Forum des droits sur l'internet, organisme de co-régulation, créé en 2001. J'ai dirigé cet organisme pendant dix ans ; j'y ai acquis la capacité de co-construire des normes entre le public et le privé et j'y ai découvert la richesse du tissu associatif.

Enfin, j'ai assuré la présidence de la CNIL durant huit ans, celle du G29 réunissant les CNIL européennes pendant quatre ans et celle de la conférence internationale des commissaires à la protection des données pendant dix-huit mois.

De ces expériences, je tire trois atouts pour l'ANJ.

Premièrement, une compétence de régulateur. Il conviendra de développer le dialogue, d'abord avec les acteurs économiques, afin d'ajuster les demandes de l'ANJ aux réalités du terrain et de coproduire des outils de conformité adaptés aux besoins, en vue d'apporter une sécurité juridique aux acteurs.

Il conviendra également de développer le dialogue avec les joueurs, qui ont une science du marché ; leur vigilance sera la première couche de régulation. Puis, avec les autres régulateurs ; je crois beaucoup à l'inter-régulation. Enfin, avec les parlementaires, dans leur mission de contrôle d'une autorité indépendante.

La régulation n'est l'expression ni d'une science abstraite ni d'un règne solitaire. C'est une pratique de terrain visant à construire un réseau d'alliés, à bâtir un écosystème de régulation, y compris à l'international, afin d'animer un secteur, à faire respecter la loi et à apporter de la valeur ajoutée aux actions régulées et une plus grande protection aux joueurs.

Deuxièmement, l'éthique. Il s'agit d'une valeur que je côtoie depuis mes premières années au Conseil d'État, où j'ai travaillé sur la révision des lois bioéthiques. Aujourd'hui, je préside le Comité éthique et scientifique de Parcoursup (CESP).

Il conviendra de concilier la liberté des joueurs et leur protection, notamment par une identification de ces derniers, et de lutter contre l'addiction et le blanchiment d'argent. Les parents et les éducateurs auront également une responsabilité à assurer.

L'éthique, qui va au-delà du droit, permet de réaffirmer des valeurs et un modèle de société. Un modèle qui devra être apprécié dans un contexte de forte évolution des usages.

Troisièmement, ma capacité d'animation d'équipes. Je crois à la force du collectif et du leadership alimenté par une équipe solide. Je souhaite également animer le collège et les commissions permanentes.

Si je suis nommée à ce poste, quels seront mes chantiers prioritaires ?

Réussir la transition entre l'ARJEL et l'ANJ, cette dernière étant non pas une ARJEL élargie mais un projet nouveau qui nécessite un changement d'échelle et une refonte de la régulation. Ce changement est en cours depuis plusieurs mois au sein de l'ARJEL et les chantiers sont presque tous terminés. J'ai par ailleurs constitué une équipe de préfiguration qui a vocation à prendre en charge la nouvelle institution.

Nous devons aller vite pour asseoir la crédibilité de la nouvelle autorité, qui est attendue depuis le 1^{er} janvier 2020. Pour cela, il conviendra d'expliquer le nouveau cadre, complexe, aux acteurs et d'appriivoiser nos nouveaux pouvoirs, notamment à l'égard des acteurs sous monopole.

La protection des joueurs sera au cœur de l'ANJ, dans un marché en croissance et face à l'engouement du pari sportif et du poker chez les jeunes. Les questions de santé des joueurs et de prévention du jeu des mineurs sont centrales. Pour ce faire, deux nouveaux leviers offerts à l'ANJ sont particulièrement intéressants : d'une part, la publicité qui devra être compatible avec une pratique modérée et responsable du jeu, particulièrement auprès des jeunes adultes ; d'autre part, la refonte du fichier des personnes interdites de jeu, qui nous sera transmis par le ministère de l'intérieur.

Enfin, il conviendra de pratiquer une régulation qui marche sur ces deux jambes : faire respecter les obligations de la loi mais aussi accompagner les opérateurs et faciliter un équilibre économique durable de ce marché, qui fait face à de profondes mutations. Un régulateur ne peut pas être uniquement un gendarme, il doit posséder une fonction de contrôle crédible et ouvrir, si nécessaire, des procédures de sanction.

Cependant, la sanction ne peut constituer un outil de régulation au quotidien. Il conviendra donc de développer la conformité des opérateurs. C'est en offrant un marché légal, sain et dynamique que l'offre illégale sera contenue.

M. le président Éric Woerth. Je suis à l'origine de la création de l'ARJEL et je puis affirmer que nous sommes aujourd'hui dans une autre dimension en ce domaine, d'autant que les jeux sont de nature extrêmement variée.

Si l'ANJ est indépendante, le ministère de l'intérieur garde, pour une bonne part, un contrôle sur l'activité des jeux dans les casinos et les cercles de jeu, notamment en raison de la lutte contre le blanchiment d'argent.

Comment considérez-vous votre rôle à l'égard des autres acteurs de régulation ?

Par ailleurs, comment comptez-vous gérer cette contradiction qui est de développer les jeux légaux et de lutter contre les addictions ?

La régulation des jeux physiques n'est pas la même que celle des jeux en ligne. Comment prévoyez-vous la répartition de vos équipes ?

Enfin, vous souhaitez développer les moyens, notamment humains ; pour quel motif avez-vous besoin d'une équipe plus étoffée que celle de l'ARJEL ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Je suis pour ma part tout à fait certain de votre compétence pour présider cette autorité.

La distinction entre les jeux physiques et en ligne est un enjeu important. Nous savons tous que le joueur ne bénéficie pas des mêmes droits sur les plateformes françaises que sur les plateformes étrangères ; or l'accès est le même, ce qui entraîne un problème de concurrence. Quel est votre plan d'action pour régler rapidement cette question ?

Les concours de jeux vidéo, accessibles en ligne, sont une tendance qui prend de l'ampleur. S'agit-il d'une zone grise ? Si oui, disposez-vous là aussi d'un plan d'action ? Par ailleurs, avez-vous déjà pré-chiffré leurs enjeux financiers ?

Enfin, est-il possible selon vous d'améliorer les flux d'informations avec les administrations françaises concernées et les autres autorités indépendantes tout en respectant le secret lié à ces activités ?

Mme Olga Givernet. Je souhaite vous alerter sur les impacts sociaux, directs et indirects, du jeu. Nous avons besoin de ces données pour faire évoluer à la fois la loi et la régulation. Quel est votre point de vue sur ces impacts sociaux ?

Mme Véronique Louwagie. Vous avez été garante du grand débat qui s'est déroulé de janvier à avril 2019 ; quels enseignements en avez-vous tiré ? Avez-vous le sentiment que son organisation et sa tenue ont répondu aux exigences que vous vous étiez fixées ?

Enfin, quelles suggestions pourriez-vous faire à la personne qui serait garante d'un autre grand débat ?

Mme Sarah El Haïry. Dans le périmètre de l'ANJ figure la prévention contre le jeu excessif. Or il est maintenant inscrit dans la classification internationale que l'addiction aux jeux vidéo est considérée comme une maladie mentale.

Nous avons assisté à un pic d'activités des jeux en ligne durant le confinement. À quel point cette question est pour vous une priorité ? D'autant qu'il reste des failles s'agissant de l'accès en ligne par les mineurs.

Enfin, alors que l'alerte avait été donnée, personne n'a réagi durant le confinement aux campagnes publicitaires excessives relatives aux jeux ? Quelles mesures auriez-vous adopté en la matière si vous aviez été à la présidence de l'ANJ ?

M. Boris Vallaud. En tant que parlementaires, nous aurions souhaité que l'ordonnance du 2 octobre 2019, créant l'ANJ, fasse l'objet d'un débat et d'une ratification. Nous aurions ainsi pu enrichir le texte, en réclamant notamment la présence de parlementaires au sein du collège de l'ANJ.

La Française des jeux (FDJ) a annoncé le 5 mai dernier qu'elle allait soumettre à son assemblée générale, le 18 juin prochain, le projet de s'enregistrer comme une société à mission, dont la raison serait le « jeu récréatif responsable ». Comment voyez-vous la mise en œuvre de cette raison d'être et son articulation avec les missions de contrôle et de régulation de l'ANJ ?

La création de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives – suivie de celle du Groupe de Copenhague – a permis de démanteler des réseaux de manipulateurs de compétitions sportives. Cependant, cette plateforme n'est pas reconnue par la loi et les échanges d'informations avec les plateformes étrangères sont limités. Or Interpol alerte les pays sur le risque de manipulation qui, après le confinement, est plus fort que jamais. Ne faudrait-il pas intégrer dans les ordonnances liées au Covid-19 la reconnaissance de la plateforme nationale ? Quels moyens seront alloués à l'ANJ pour lutter contre la manipulation et ainsi protéger les parieurs et le sport ?

Enfin, comptez-vous inciter les opérateurs à se doter de programmes d'identification des joueurs dans les points de vente physiques, afin d'interdire aux mineurs de jouer ?

M. Charles de Courson. Pensez-vous que l'ANJ dispose des moyens juridiques, humains et techniques nécessaires pour s'imposer aux ministères de l'intérieur, du budget et de l'agriculture qui, pendant des décennies, ont joué ce rôle de gestionnaire ?

Par ailleurs, comment imaginez-vous le rôle de l'ANJ en matière de compétitivité internationale des différents types de jeux ?

Enfin, quel doit être, selon, vous, le bon équilibre entre les préoccupations éthiques de lutte contre l'addiction et le blanchiment, et le développement des jeux en France ?

Mme Émilie Cariou. L'ARJEL a instauré une régulation innovante pour les jeux en ligne. Elle a notamment été capable de localiser les activités et les comptes bancaires. Une telle régulation est un modèle qui pourrait être transposé pour un certain nombre d'autres activités en ligne.

Si nous connaissons les paradis numériques au sein de l'Europe, nous n'avons pas accès aux paradis extra-européens. Quels moyens comptez-vous déployer pour lutter contre les

sites frauduleux extraterritoriaux qui drainent beaucoup d'argent, notamment à l'aide des crypto-monnaies qui sont plus difficilement traçables ?

De quels outils dispose l'ANJ pour lutter contre l'addiction ?

M. Jean-Paul Dufrène. En quoi la privatisation de La Française des jeux peut-elle être utile à l'environnement des jeux et notamment à la protection des joueurs ?

M. Joël Giraud. Quelle sera votre politique de lutte contre le blanchiment de capitaux, s'agissant notamment de la vérification du couple joueur-encaisseur et des problématiques de fractionnement ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Comment comptez-vous concilier les jeux, qui sont une recette non négligeable pour l'État, et la protection des joueurs ?

Concernant le blanchiment de capitaux, si un contrôle d'identité est bien effectué à l'entrée des casinos, je vous invite à aller voir ce qui se passe dans les casinos frontaliers, car je reste persuadée que le blanchiment y est une activité très présente.

Enfin, et n'y voyez rien de personnel, madame, quelle garantie apporterez-vous à l'État du bon pilotage de cette autorité indépendante ?

Mme Dominique David. Le contrôle des casinos reste sous la tutelle du ministère de l'intérieur, sans doute parce que les jeux proposés sont particulièrement addictifs et donnent lieu, plus que les autres, à des opérations de blanchiment. Pour autant, l'ANJ a une mission de lutte contre le jeu excessif, y compris dans les casinos. Les équipes de l'ARJEL ont travaillé avec le service central des courses et jeux pour élaborer une convention entre le ministère de l'intérieur et l'ANJ qui sera signée d'ici au mois de juillet.

Quelle sera la nature de cette coopération ? Comment coordonnerez-vous l'action de l'ANJ avec celle du ministère de l'intérieur pour un meilleur contrôle du marché des casinos et des risques d'addiction ?

M. Marc Le Fur. Nous sommes au croisement de trois thèmes : le thème hippique, celui des finances publiques et le thème économique proprement dit. Or parmi les réseaux que vous suivrez, il y a celui des buralistes – essentiel –, qui est confronté à de grandes difficultés avec la crise sanitaire. J'espère que vous lui porterez une attention toute particulière.

Je souhaiterais également que vous portiez une grande attention au monde hippique – où nous comptons parmi les principales nations en Europe –, lui aussi touché par la crise actuelle et qui subit depuis un certain temps déjà la concurrence des autres jeux.

M. le président Éric Woerth. Je rappelle que l'État touche près de 6 milliards d'euros de recettes au titre du PMU, de La Française des jeux, des plateformes en ligne et des casinos.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. Il est vrai que nous devons travailler, dialoguer, avec cinq ministères, voire six, si nous comptons le secrétariat d'État chargé du numérique.

Le ministère de l'intérieur est compétent dans la lutte contre le blanchiment et l'offre de jeux des casinos, alors que les missions de l'ANJ portent sur le contrôle de l'addiction et l'équilibre général des filières. C'est la raison pour laquelle, nous avons élaboré une convention visant à organiser une coopération efficace.

En outre, la connaissance par les administrations du fonctionnement des casinos et des points de vente de La Française des jeux et du PMU est essentielle pour l'ANJ qui n'est pas en capacité d'effectuer des contrôles directs.

Les commissions permanentes spécialisées de l'ANJ, composées notamment de représentants ministériels, sont par ailleurs un outil important pour maintenir un dialogue fructueux avec les ministères.

Cependant, si les ministères ont pour mission d'accompagner le changement de culture, qui se caractérise par l'instauration de l'ANJ, nous devons être fermes, justement parce que nous avons changé d'univers et que, désormais, il appartient à une autorité indépendante de définir une stratégie et des moyens opérationnels.

L'ANJ pourra-t-elle rendre cohérents l'objectif de croissance du marché et les préoccupations éthiques ? Sincèrement, je le pense. Notre modèle éthique, jugé atypique au niveau européen il y a de cela cinq ou dix ans, trouve maintenant toute sa mesure puisqu'il permet d'éliminer les produits les plus toxiques pour le joueur. Notre développement économique sera d'autant plus intéressant et robuste qu'il intégrera très en amont la dimension de protection des joueurs, avec la lutte contre l'addiction et le blanchiment.

L'articulation des jeux en ligne et des jeux physiques est une question fondamentale, qui ne peut être analysée uniquement sous l'angle de la concurrence. Bien évidemment, nous devons analyser le risque que comporterait le développement d'une offre en ligne pour un secteur en dur. Mais l'économie ne sera pas l'unique aspect à prendre en compte ; la nécessité des points de vente physiques sur le territoire français est elle aussi une donnée importante, en particulier pour la filière hippique.

La question de l'équilibre des filières est extrêmement complexe et n'a pas suffisamment été travaillée par l'ARJEL. Nous effectuerons donc des comparaisons internationales afin d'élaborer une doctrine.

Dans la régulation des jeux d'argent, les jeux vidéo tiennent une place de plus en plus importante et ces deux univers s'entremêlent. Je ne sais pas, à ce jour, quelles conséquences en tirer. Nous devons réaliser un gros travail sur ce segment en forte croissance qui englobe une industrie des jeux vidéo en forte croissance. Nous le ferons avec une approche européenne.

La question de l'addiction est pour nous centrale. Tous les pays où les jeux d'argent et les jeux vidéo sont en croissance sont confrontés aux questions de la protection des joueurs, dont les mineurs, et de l'addiction. Or la prise de conscience, en amont, est faible.

Sur ces questions, l'ANJ dispose de nouveaux moyens d'action – publicité, programmes de prévention du jeu, etc. – et sera extrêmement active. Il s'agit d'un enjeu de santé publique, mais aussi de modèle de société.

L'annonce de La Française des jeux de s'enregistrer comme une société à mission est intéressante pour une autorité de régulation comme l'ANJ, car elle s'inscrit dans l'idée de bâtir un développement économique plus durable, parce que plus respectueux des joueurs. Pour autant, elle ne rend pas l'intervention du régulateur inutile. Non seulement, elle ne couvrira que l'un des champs de la régulation, mais elle restera redevable et comptable auprès de l'ANJ s'agissant de la lutte contre le blanchiment, de l'équilibre des filières et de l'intégrité de son offre de jeux.

S'agissant du grand débat, il a été une expérience extrêmement enrichissante. Il a montré que les citoyens avaient envie de participer à la prise de décision publique. En effet, 66 % des personnes ayant participé à une réunion locale n'avaient, jusque-là, jamais participé à réunion syndicale ou associative.

La lutte contre le blanchiment est un objectif central du régulateur et des progrès peuvent déjà être constatés, dans cette lutte auprès des opérateurs alternatifs. En outre, l'ancien numéro 2 de Tracfin a rejoint les effectifs de l'ARJEL ; c'est une mutation qui témoigne de notre volonté de professionnaliser la lutte contre le blanchiment.

Les méthodes de blanchiment sont bien connues de l'ARJEL, qui élabore à partir de celles-ci des critères visant à identifier des transactions sur lesquelles il conviendrait d'investiguer. Notre action sera renforcée dès les prochaines semaines et sera un élément très important de l'activité de l'ANJ.

Enfin, lors de la mission de préfiguration, je me suis entretenue avec M. Philippe Coy, le président de la confédération des buralistes de France, sur le rôle que ces acteurs pourraient jouer dans la mise en place d'une régulation. Une coopération ne peut être que bénéfique et peut permettre de faire de ces agents de proximité des acteurs participant à cette régulation.

Les buralistes auront à rendre des comptes, notamment sur la protection des mineurs, non seulement à La Française des jeux, mais également à l'ANJ, qui déploiera, sur place, une force de contrôle.

M. le président Éric Woerth. Je vous remercie.

J'invite les membres de la commission à rester dans la salle pendant que je raccompagne Mme Falque-Pierrotin, afin que nous puissions procéder au vote.

*

* *

Délibérant à huis clos, la commission se prononce par un vote au scrutin secret, dans les conditions prévues à l'article 29-1 du Règlement, sur la nomination envisagée de Mme Isabelle Falque-Pierrotin à la fonction de présidente de l'Autorité nationale des jeux.

*

* *

La commission procède au dépouillement du scrutin, simultanément au dépouillement du scrutin sur cette nomination opéré par la commission des finances du Sénat.

Les résultats du scrutin auquel il a été procédé sont les suivants :

Nombre de votants : 32

Bulletins blancs ou nuls : 1

Suffrages exprimés : 31

Avis favorables : 30

Avis défavorables : 1

*La commission a émis un avis **favorable** à la nomination de Mme Isabelle Falque-Pierrotin à la fonction de présidente de l’Autorité nationale des jeux.*

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mercredi 3 juin à 9 heures

Présents. - Mme Aude Bono-Vandorme, Mme Émilie Cariou, M. Philippe Chassaing, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Dominique David, Mme Jennifer De Temmerman, Mme Stella Dupont, M. Bruno Duvergé, Mme Sarah El Haïry, Mme Sophie Errante, M. Daniel Fasquelle, M. Joël Giraud, Mme Olga Givernet, Mme Olivia Gregoire, Mme Nadia Hai, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Michel Lauzzana, M. Marc Le Fur, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, M. Benoit Potterie, M. Xavier Roseren, Mme Claudia Rouaux, M. Laurent Saint-Martin, M. Éric Straumann, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Lénéïck Adam, M. Julien Aubert, Mme Émilie Bonnivard, M. David Habib, Mme Lise Magnier, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva

Assistait également à la réunion. - M. Boris Vallaud