

N° 17

# SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'évaluation de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne,*

Par M. François TRUCY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS</b> .....	11
<b>INTRODUCTION</b> .....	19
<b>PREMIÈRE PARTIE : UN BILAN DU MARCHÉ DES JEUX EN LIGNE DEPUIS L'OUVERTURE</b> .....	21
<b>I. UN PARI RÉUSSI AUX PLANS INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE</b> .....	22
<b>A. UN CADRE JURIDIQUE TRÈS RAPIDEMENT OPÉRATIONNEL</b> .....	22
1. <i>Un « calendrier impossible » qui a finalement été tenu</i> .....	22
2. <i>Un taux d'application inhabituellement élevé</i> .....	23
a) Des modalités d'application rapidement fixées, à quelques exceptions près .....	23
b) Des conventions avec les opérateurs historiques qui n'ont toujours pas été signées .....	24
3. <i>L'installation du CCJ : un retard inacceptable</i> .....	25
<b>B. UN CADRE « EURO-COMPATIBLE » MAIS ENCORE SOUMIS À DES ALÉAS</b> .....	26
1. <i>La loi a permis d'ouvrir un dialogue plus constructif avec la Commission européenne</i> .....	26
2. <i>De nouvelles incertitudes sur les paris hippiques</i> .....	27
a) Au niveau européen : un dispositif national débattu .....	28
b) Au niveau national : l'avis de l'Autorité de la concurrence et la réponse du PMU .....	30
<b>C. UN MODE DE RÉGULATION ORIGINAL ET PRESCRIPTEUR EN EUROPE</b> .....	32
1. <i>L'aspiration croissante à une plus grande harmonisation européenne</i> .....	32
a) La Commission européenne a dû préciser sa stratégie .....	32
b) Le Livre vert de mars 2011 doit être suivi de vraies avancées .....	33
2. <i>Un nouveau cycle de régulation en Union européenne</i> .....	34
3. <i>Les Etats-Unis sur la voie de l'ouverture ?</i> .....	43
a) Une dialectique non résolue entre légalisation et interdiction .....	43
b) Le « Black Friday » et ses prolongements en Europe .....	44
<b>II. LE NOUVEL ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL : UN SUCCÈS AU PRIX FORT ?</b> .....	46
<b>A. UNE NOUVELLE OFFRE LÉGALE DIVERSIFIÉE ET COMPLÉMENTAIRE</b> .....	46
1. <i>Des conditions strictes d'agrément par l'ARJEL</i> .....	46
a) Un vaste éventail d'exigences légales, réglementaires et techniques .....	46
b) La double certification du respect des obligations des opérateurs .....	48
2. <i>Plus de cinquante agréments délivrés dans les trois secteurs</i> .....	48
3. <i>Des positionnements différenciés</i> .....	51
4. <i>De nombreuses disciplines et compétitions ouvertes aux paris</i> .....	54
a) En droit, une ouverture assez large .....	54
b) En pratique, une concentration assez forte des paris sur quelques disciplines .....	59
<b>B. UN MARCHÉ GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS MAIS QUI COMPORTE DE GRANDES DISPARITÉS</b> .....	59
1. <i>Un potentiel difficile à évaluer avant l'ouverture</i> .....	59
2. <i>Un volume d'activité étoffé mais dont la dynamique est décevante</i> .....	60
a) Un démarrage assez satisfaisant en 2010 .....	61
b) Des paris sportifs en berne et une activité dominée par le poker au premier semestre de 2011 .....	62

3. <i>Un marché qui ne s'est pas développé au détriment du réseau physique</i> .....	64
a) Deux offres manifestement complémentaires .....	64
b) Le PMU, grand gagnant de l'ouverture .....	65
4. <i>L'essor de la pratique de l'affiliation</i> .....	67
a) L'appropriation d'une pratique commerciale très répandue sur Internet .....	67
b) Les mises en garde adressées par l'ARJEL .....	68
5. <i>Le profil-type du joueur en ligne : un homme plutôt jeune, qui mise des montants raisonnables</i> .....	68
<b>C. DES OPÉRATEURS ENCORE FRAGILES DANS UN MARCHÉ À TENDANCE</b>	
<b>OLIGOPOLISTIQUE</b> .....	69
1. <i>Une activité très déficitaire en 2010, année atypique</i> .....	69
2. <i>Un modèle structurellement déséquilibré ?</i> .....	70
a) Des pertes d'exploitation en 2010 et 2011 présentées comme structurelles .....	70
b) Un constat préoccupant mais qui peut être relativisé .....	71
3. <i>Une intensité concurrentielle variable mais une concentration inéluctable</i> .....	73
4. <i>Une ouverture de façade ?</i> .....	74
<b>D. UN RÉGIME DE PRÉLÈVEMENTS CRITIQUÉ</b> .....	75
1. <i>Une démarche louable de simplification de la fiscalité</i> .....	75
2. <i>Des recettes fiscales plutôt moindres qu'escompté</i> .....	76
3. <i>Des filières préservées</i> .....	78
4. <i>Des prélèvements sociaux destinés, pour partie, à la prévention de l'addiction</i> .....	81
a) Un important réaménagement des prélèvements sociaux sur les jeux en « dur » et en ligne .....	81
b) Une affectation des nouveaux prélèvements sur les jeux à l'INPES et à l'assurance maladie .....	83
5. <i>Une fiscalité jugée contre-productive par les nouveaux opérateurs</i> .....	86
<b>III. L'ARJEL : UN RÉGULATEUR CRÉDIBLE</b> .....	87
<b>A. DES MISSIONS ÉTENDUES</b> .....	87
1. <i>Des pouvoirs considérables en matière d'agrément et de contrôle</i> .....	87
2. <i>Les pouvoirs de mise en demeure et de sanction</i> .....	89
<b>B. UNE ORGANISATION STABILISÉE</b> .....	90
1. <i>Une structure complexe</i> .....	90
a) Le collège et les commissions .....	90
b) L'organisation interne .....	91
2. <i>Des moyens adaptés</i> .....	93
a) Un budget qui permet d'assurer le fonctionnement de l'Autorité .....	93
b) Des effectifs en croissance .....	93
3. <i>Une coopération internationale bienvenue</i> .....	93
<b>C. UN PREMIER BILAN PLUTÔT POSITIF DES ACTIONS DE CONTRÔLE ET DE SANCTION</b> .....	94
1. <i>Une action plus axée sur la prévention que sur la sanction</i> .....	94
a) Des contrôles diversifiés .....	94
b) L'implication dans la lutte contre les sites illégaux .....	95
c) Une procédure de sanction encore peu utilisée .....	96
2. <i>Une réelle crédibilité mais un certain manque de transparence</i> .....	97
a) Un régulateur réactif, indépendant et pleinement investi dans ses missions .....	97
b) Des critiques et pistes d'amélioration émanant des opérateurs comme de l'Autorité .....	98

<b>IV. LE RESPECT DE L'ORDRE PUBLIC ENTRE SÉVÉRITÉ ET INCERTITUDES</b> .....	99
<b>A. LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME</b> .....	99
1. <i>Un régime clarifié et renforcé par la loi du 12 mai 2010</i> .....	99
a) Une harmonisation globale pour l'ensemble des prestataires de jeux d'argent et de hasard .....	99
b) Le rôle central de l'ARJEL .....	100
c) Les autres mesures contribuant à la prévention .....	101
d) Le développement des cartes prépayées .....	102
2. <i>Un processus d'inscription du joueur très contraignant</i> .....	103
a) Les garanties d'identification du joueur .....	103
b) Un processus d'inscription jugé trop dissuasif .....	104
c) La procédure controversée de « remise à zéro » des comptes joueur .....	105
3. <i>Des risques limités de blanchiment sur les jeux en ligne</i> .....	106
4. <i>Des risques insuffisamment appréhendés pour les jeux et paris du réseau physique</i> .....	107
<b>B. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LE MARCHÉ ILLÉGAL : DES ACQUIS FRAGILES</b> .....	109
1. <i>Un renforcement réel des instruments juridiques</i> .....	109
2. <i>Une efficacité variable du dispositif répressif</i> .....	111
a) Les limites de l'action civile et pénale .....	111
b) La difficulté du blocage ou filtrage des sites .....	112
c) Un vaste éventail de moyens techniques de contournement pour les joueurs comme pour les opérateurs .....	113
3. <i>Un marché en régression mais dont l'ampleur est incertaine</i> .....	113
<b>C. LE RESPECT DE L'INTÉGRITÉ DES COMPÉTITIONS SPORTIVES</b> .....	115
1. <i>L'intégrité des compétitions sportives, une préoccupation du législateur</i> .....	115
2. <i>Un dispositif français en trois volets</i> .....	116
a) La définition des paris .....	116
b) La prévention des conflits d'intérêts .....	116
(1) L'interdiction de parier imposée aux parties prenantes des compétitions .....	116
(2) La séparation des organisateurs de compétitions et des opérateurs de paris en ligne .....	117
(3) Le rôle de l'ARJEL et les sanctions .....	117
c) Le « droit au pari » .....	118
3. <i>Une grande vigilance reste de mise</i> .....	119
a) Le processus d'alerte .....	119
b) Une menace qui continue d'exister .....	120
c) Un arsenal juridique insuffisant .....	122
<b>D. LA PROTECTION DES MINEURS : UN DISPOSITIF GLOBALEMENT SATISFAISANT</b> .....	123
1. <i>La réaffirmation du principe d'interdiction du jeu des mineurs et son extension aux     jeux en ligne</i> .....	123
a) Un des objectifs d'encadrement des jeux d'argent et de hasard .....	123
b) Un principe général qui ne connaît que trois exceptions .....	123
c) Une obligation de résultat pour les opérateurs de jeu .....	124
2. <i>Des modalités concrètes de mise en œuvre</i> .....	124
a) Les procédures d'inscription et d'accès aux sites de jeu .....	124
(1) Les dispositions de l'article 5 de la loi du 12 mai 2010 .....	124
(2) Le contrôle de leur mise en œuvre .....	125
(3) Les principales faiblesses du dispositif .....	126
b) L'encadrement de la publicité en faveur d'un opérateur de jeu .....	126
(1) L'équilibre souhaité par le législateur .....	126
(2) L'action menée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel .....	127
(a) <i>Le champ d'application de la délibération du CSA</i> .....	128

<i>(b) La définition des services et programmes de télévision et de radio présentés comme « s'adressant aux mineurs »</i> .....	128
<i>(c) Les manquements relevés par le CSA</i> .....	130
(3) Les autres supports de communications commerciales .....	131
<i>(a) Les publications</i> .....	131
<i>(b) Le secteur cinématographique</i> .....	133
<i>(c) Les services de communication au public en ligne</i> .....	133
(4) Les sanctions en cas de manquement .....	134

<b>V. LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE L'ADDICTION : UN GOÛT D'INACHEVÉ</b> .....	135
<b>A. LA PREMIÈRE ÉTUDE DE PRÉVALENCE SUR LE JEU PROBLÉMATIQUE</b> .....	136
1. <i>Les résultats relativement moins alarmants que prévus d'une étude tant attendue</i> .....	136
a) Une étude greffée sur le baromètre Santé.....	137
b) Un taux de prévalence du jeu problématique de 1,3 %.....	138
2. <i>L'impact de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne sur les comportements addictifs : une évaluation difficile</i> .....	144
a) Un manque de recul.....	144
b) Développement du jeu en ligne et addiction : un lien direct difficile à établir.....	145
c) Les premières données sur le comportement des joueurs en ligne depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010.....	146
<b>B. UN BILAN MITIGÉ DES MOYENS DESTINÉS À PRÉVENIR ET LUTTER CONTRE L'ADDICTION</b> .....	148
1. <i>L'encadrement de la publicité dans un objectif de prévention de l'addiction</i> .....	149
a) Une stabilisation des dépenses de publicité après un « pic » enregistré en juin 2010 .....	149
b) La mise en œuvre de l'objectif de prévention et de lutte contre l'addiction .....	152
(1) La signature de chartes de bonnes pratiques.....	152
(2) L'affichage de messages sanitaires .....	154
<i>(a) Le contenu du message</i> .....	154
<i>(b) Les modalités de présentation</i> .....	154
<i>(c) Les difficultés liées au dispositif</i> .....	155
(3) L'évaluation des conséquences de la publicité en faveur des jeux .....	157
2. <i>L'extension du dispositif des interdits de jeux aux jeux en ligne</i> .....	158
a) Les modalités de consultation du fichier des interdits de jeu par les opérateurs de jeu en ligne .....	158
b) Des premières données qui démontrent l'utilité de la procédure .....	159
c) Deux principales difficultés techniques.....	160
3. <i>Les modérateurs de jeu, le choix d'une co-responsabilité de l'opérateur et du joueur</i> .....	160
a) Un équilibre fondé sur la co-responsabilité.....	160
b) Les obligations devant être respectées par les opérateurs.....	161
(1) Les dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises .....	161
(2) Les dispositifs de reversement des excédents du compte joueur vers le compte bancaire du joueur .....	161
(3) Les procédures d'auto-exclusion .....	162
(4) L'information instantanée sur le solde du compte joueur .....	162
c) Une mise en œuvre variable par les opérateurs .....	162
4. <i>L'information des joueurs et la mise en place du numéro d'appel géré par le GIP ADALIS, un dispositif à parfaire</i> .....	163
a) L'information des joueurs.....	163
b) Le numéro d'appel mis à la disposition des joueurs excessifs et à leur entourage, géré par les pouvoirs publics .....	165
<i>(a) Une anticipation de ses nouvelles missions</i> .....	165
<i>(b) Une confusion avec l'assistance technique des opérateurs</i> .....	166
<i>(c) Les difficultés liées aux premiers mois de mise en place</i> .....	168
c) Les autres organismes proposant un service d'information et d'assistance.....	168
5. <i>Un principe de l'interdiction du jeu à crédit</i> .....	170

6. Les structures de prise en charge des joueurs, maillon oublié de la politique de lutte contre l'addiction ? .....	170
a) La difficulté à identifier les crédits spécifiquement destinés à la lutte contre l'addiction au jeu .....	170
b) Le souhait non satisfait d'un renforcement des moyens dédiés à ces structures .....	171
<b>SECONDE PARTIE : DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES ET POSSIBLES .....</b>	<b>173</b>
<b>I. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ÉQUILIBRE POUR L'ACTIVITÉ DES OPÉRATEURS LÉGAUX .....</b>	<b>174</b>
<b>A. LE CHAMP DE L'OFFRE LÉGALE .....</b>	<b>174</b>
1. <i>Un relatif statu quo sur les différents types de jeux .....</i>	<i>174</i>
a) Maintenir l'interdiction des jeux de pur hasard .....	174
b) Des garanties encore insuffisantes sur le pari à fourchette et la bourse aux paris .....	175
c) Elargir l'offre légale de variantes de poker .....	177
d) Permettre dans certaines conditions l'accès à des tables internationales de poker .....	177
e) Clarifier le régime des jeux d'habileté (« skill games ») pour encadrer leur développement .....	179
2. <i>Une extension modérée des supports de paris sportifs .....</i>	<i>180</i>
a) L'ouverture des paris aux matchs amicaux internationaux de football .....	180
b) Une ouverture à envisager vers les paris à handicap .....	181
3. <i>La nécessité de conserver strictement la seule forme mutuelle pour les paris hippiques .....</i>	<i>182</i>
<b>B. LES DÉTERMINANTS DE L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE .....</b>	<b>183</b>
1. <i>Le régime fiscal : a minima, privilégier le produit brut des jeux .....</i>	<i>183</i>
a) Faire évoluer l'assiette vers le PBJ .....	183
b) La problématique du taux : ne pas « brader » le secteur en se fondant sur des hypothèses incertaines .....	185
c) Les incertitudes entourant la TVA .....	186
d) Assurer le partage entre communes du prélèvement sur les hippodromes .....	188
e) Supprimer le prélèvement « pre flop » sur le poker ? .....	189
f) Consolider la fiscalisation des gains des joueurs assimilables à des professionnels .....	190
2. <i>Les modalités de plafonnement du taux de retour aux joueurs .....</i>	<i>191</i>
a) Un niveau de plafonnement dont l'efficacité reste incertaine .....	191
b) Une règle de calcul inutilement contraignante .....	191
3. <i>Une meilleure équité concurrentielle dans le secteur hippique .....</i>	<i>192</i>
a) L'abondement des gains entre courses .....	192
b) Améliorer les conditions de mise à disposition des images .....	193
c) Garantir la prévention des conflits d'intérêt .....	194
d) Les pistes écartées par votre rapporteur .....	195
4. <i>Clarifier les relations entre l'Etat et les deux opérateurs historiques .....</i>	<i>195</i>
<b>II. LA PROTECTION DES PUBLICS VULNÉRABLES .....</b>	<b>196</b>
<b>A. LE PROCESSUS D'INSCRIPTION DES JOUEURS .....</b>	<b>196</b>
<b>B. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DESTINÉS À LA PROTECTION DES MINEURS .....</b>	<b>197</b>
1. <i>Des limites inhérentes au dispositif .....</i>	<i>197</i>
2. <i>Des pistes d'amélioration néanmoins envisageables .....</i>	<i>197</i>

C. LA PUBLICITÉ : UN ÉQUILIBRE GLOBAL À MAINTENIR, DES ADAPTATIONS TECHNIQUES À ENVISAGER .....	198
1. Un équilibre général qui ne doit pas être modifié .....	198
2. Une évolution encadrée de la diffusion des communications commerciales dans les salles de cinéma.....	199
3. L'extension, si nécessaire, des pouvoirs du CSA pour lutter contre la dénaturation des émissions sportives et la « publicité clandestine » .....	200
4. Une adaptation des modalités d'affichage des messages sanitaires sur certains supports publicitaires .....	200
5. L'encadrement des offres commerciales et des « bonus ».....	201
D. VERS UNE AUGMENTATION PROGRESSIVE DE LA CONSULTATION DU FICHER DES INTERDITS DE JEU .....	202
1. Les effets contreproductifs d'un allègement de la procédure d'inscription sur la liste des interdits de jeu.....	202
2. Des aménagements techniques envisageables du dispositif de consultation du fichier des interdits de jeu par les opérateurs .....	203
E. LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE L'ADDICTION : UN DISPOSITIF LARGEMENT À PARFAIRE.....	204
1. Le renouvellement régulier d'études sur les jeux .....	204
2. La nécessité d'une plus grande clarté de l'information des joueurs .....	205
a) Voir le contenu et la présentation des messages sanitaires.....	205
b) Mettre en place des campagnes de prévention .....	206
3. Renforcer le dispositif des modérateurs de jeu .....	207
a) Un juste équilibre à trouver.....	207
b) S'inspirer des pratiques des « bons élèves » .....	207
c) Mener une réflexion sur l'instauration d'un numéro d'identification unique.....	208
4. La nécessité d'une meilleure articulation entre le numéro d'appel géré par le GIP ADALIS et les autres organismes d'information et d'assistance aux joueurs .....	209
5. Renforcer les moyens des structures de prise en charge des joueurs problématiques .....	210
<b>III. LE RENFORCEMENT DE L'INTÉGRITÉ DU JEU .....</b>	<b>211</b>
A. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'OFFRE ILLÉGALE.....	211
1. La prévention de la fraude et du blanchiment .....	211
a) Des solutions pour une meilleure authentification du joueur.....	211
b) Une réglementation plus stricte pour les jeux du réseau physique.....	214
2. La nécessité de renforcer l'éviction des sites illégaux.....	214
a) Des moyens plus étoffés de constatation des infractions .....	214
b) Renforcer les prérogatives des enquêteurs selon une habilitation très précise .....	215
c) Une meilleure coopération entre les services de police judiciaire et l'ARJEL.....	216
d) Étendre la portée des procédures civiles de blocage.....	217
e) La pénalisation du joueur, une voie désormais à ne pas écarter.....	218
B. LA PRÉVENTION DE LA MANIPULATION DES RÉSULTATS SPORTIFS .....	220
1. Contrôler le respect de la loi.....	220
a) Contrôler l'adoption des règles de prévention des conflits d'intérêts par les fédérations .....	220
b) Contrôler le respect de l'interdiction faite aux acteurs d'une compétition d'engager des paris sur celle-ci .....	221
2. Renforcer les règles régissant les conflits d'intérêts .....	223
a) Compléter le champ des interdictions pesant sur les sportifs en activité.....	223
b) Compléter les interdictions relatives à la détention du capital d'opérateurs de paris .....	223
3. Encadrer de la même façon les paris sportifs « en dur » et les paris en ligne .....	224



4. Pénaliser la corruption sportive.....	225
a) Créer un délit de corruption sportive.....	225
b) Créer une obligation de déclaration de soupçon d'un tel délit.....	226
C. UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ ET TRANSPARENCE DE L'ARJEL.....	227
1. Une autorité plus rapide et réactive.....	227
a) Doter l'ARJEL de la personnalité morale ?.....	227
b) Prévoir la possibilité de mesures conservatoires d'urgence.....	229
(1) Un collège relativement démuné en situation d'urgence.....	229
(2) Les pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers.....	230
(3) Habilitier le collège à prendre des mesures conservatoires.....	231
c) Supprimer la condition de mise en demeure préalable avant l'ouverture d'une procédure de sanction.....	232
2. Créer une fonction de médiation au sein de l'ARJEL.....	232
3. Conforter les capacités d'enquête.....	233
a) Élargir le champ d'habilitation des enquêteurs.....	233
b) Clarifier l'obligation d'archivage en temps réel des opérateurs.....	234
4. Une transparence accrue des fonctions d'investigation et de répression.....	235
a) Une plus grande formalisation du cadre des enquêtes et contrôles.....	235
b) Une meilleure transparence de la procédure de sanction.....	237
(1) La publication de certaines décisions du collège.....	237
(2) La publicité des décisions et séances de la commission des sanctions.....	238
c) Une meilleure prévention des conflits d'intérêt éventuels.....	240
<b>ANNEXES.....</b>	<b>243</b>
<b>ANNEXE 1 - ÉTAT DES LIEUX DANS TROIS SECTEURS : LES JEUX DE LA FRANÇAISE DES JEUX, LES CASINOS ET LE POKER.....</b>	<b>245</b>
<b>I. LA FRANÇAISE DES JEUX FACE À L'OUVERTURE.....</b>	<b>245</b>
<b>II. LES CASINOS « EN DUR ».....</b>	<b>257</b>
<b>III. LE POKER.....</b>	<b>270</b>
<b>ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>295</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>305</b>



## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

### **La recherche d'un meilleur équilibre pour l'activité des opérateurs légaux**

Proposition 1 : maintenir l'interdiction des jeux de chance et de hasard en ligne et évaluer le niveau de dépendance lié à l'offre correspondante de la Française des jeux.

Proposition 2 : maintenir l'interdiction du pari à fourchette (« *spread betting* ») et des bourses aux paris (« *betting exchange* »).

Proposition 3 : autoriser de nouvelles variantes de poker en ligne : *Omaha high & low*, *Stud* et le cas échéant *HORSE*.

Proposition 4 : autoriser, à titre dérogatoire, la constitution de tables internationales de poker (tournois et *cash game*) sous réserve que soient respectées les conditions suivantes :

- une demande préalable de l'opérateur agréé auprès de l'ARJEL ;
- une autorisation du collège de l'ARJEL après instruction du dossier ;
- la conclusion par l'ARJEL d'une convention avec le ou les régulateurs des pays concernés, garantissant l'équivalence et la fiabilité des conditions d'agrément et de contrôle ;
- et le respect par les opérateurs exerçant leur activité à l'étranger du régime français d'éviction de l'offre non autorisée.

Proposition 5 : amorcer rapidement une réflexion sur l'intégration des jeux d'habileté en ligne dans le champ du régime d'agrément de la loi du 12 mai 2010 et de la surveillance de l'ARJEL.

Proposition 6 : maintenir l'élargissement des paris sportifs aux matchs amicaux internationaux de football, de catégorie A FIFA, opposant deux équipes toutes deux classées dans les cinquante premières du classement de la FIFA, tout en surveillant l'enquête en cours de la FIFA portant sur les tentatives de truchage de telles rencontres.

Proposition 7 : autoriser les paris sportifs portant sur un écart de points supérieur à un écart donné, ce qui aurait des effets équivalents au pari à handicap.

Proposition 8 : étendre la compétence de l'ARJEL relative à la définition des compétitions, phases de jeu et types de résultats pouvant faire l'objet de paris à l'ensemble des paris sportifs.

Proposition 9 : conserver strictement, pour les paris hippiques, la seule forme mutuelle.

Proposition 10 : retenir l'assiette du PBJ pour les jeux en ligne tout en maintenant le principe du plafonnement du TRJ. Dans une phase ultérieure, appliquer la même assiette aux paris hippiques et sportifs du réseau physique.

Proposition 11 : si l'assiette du PBJ est mise en œuvre, il appartient au Gouvernement de fixer le nouveau taux du prélèvement, dans le cadre d'un arbitrage entre la sécurité fiscale à court terme et une possible redynamisation du marché légal.

Si l'assiette des mises est maintenue, le taux de prélèvement fiscal applicable aux paris sportifs pourrait être aligné sur le nouveau taux des paris hippiques, soit 4,6 %.

Proposition 12 : afin d'éviter de possibles distorsions de concurrence, étudier l'opportunité d'une prolongation jusqu'au 31 décembre 2014 du régime actuel d'exonération de TVA du produit d'exploitation des opérateurs de jeux en ligne, figurant dans l'article 261 E du code général des impôts.

Proposition 13 : verser le produit du prélèvement sur les hippodromes à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire duquel est implanté l'hippodrome, plutôt qu'à la commune.

Proposition 14 : modifier le décret du 29 juin 2010 pour supprimer explicitement le prélèvement *pre flop* sur les parties de poker, dans l'hypothèse où le régime de prélèvements demeurerait inchangé.

Proposition 15 : prévoir plus explicitement, dans le code général des impôts, la possibilité de fiscaliser les gains de certains joueurs selon un faisceau d'indices (réurrence des gains, part dans le revenu global, exercice ou non d'une activité professionnelle déclarée et rémunérée...) qui déterminerait leur degré de professionnalisation.

Proposition 16 : maintenir le plafonnement du TRJ à 85 %, dans l'attente de résultats crédibles et fiables sur la corrélation et la causalité entre TRJ et addiction.

Proposition 17 : assouplir les modalités de contrôle du TRJ en supprimant la règle des deux trimestres consécutifs, sans remettre en cause le principe du strict plafonnement sur l'année civile.

Proposition 18 : permettre le recours, à titre exceptionnel et sous de strictes conditions, à l'abondement des gains entre les courses.

Proposition 19 : garantir des conditions satisfaisantes de mise à disposition des images des courses.

Proposition 20 : contraindre les sociétés mères de courses à rendre publiques leurs règles de prévention des conflits d'intérêts.

Proposition 21 : aboutir rapidement à la conclusion de la convention entre l'Etat et la Française des jeux et de celle entre l'Etat et le PMU.

Proposition 22 : assouplir à la marge les modalités réglementaires d'inscription du joueur en :

- prévoyant que l'opérateur puisse adresser au joueur son code secret par tout moyen, et non pas exclusivement par courrier. Le cas échéant, une copie d'un justificatif de domicile pourrait être exigée lors de la pré-inscription ;

- portant de six semaines à deux mois le délai d'activation du code secret pour la conversion du compte provisoire en compte définitif.

### **La protection des populations vulnérables**

Proposition 23 : mener une réflexion sur la faisabilité d'une association du secteur bancaire aux procédures de vérification de l'identité du joueur afin d'éviter que des mineurs, âgés entre 16 et 18 ans, titulaires d'un compte bancaire, puissent s'inscrire sur les sites de jeu en ligne.

Proposition 24 : limiter les dépôts sur le compte joueur pendant la période de pré-inscription.

Proposition 25 : interdire le pré-enregistrement de la date de naissance et du mot de passe des joueurs inscrits.

Proposition 26 : assouplir l'encadrement de la publicité en faveur des jeux dans les salles de cinéma en fonction des plages horaires fréquentées par les mineurs.

Proposition 27 : étendre, si nécessaire, le champ de compétences du CSA pour lutter contre la dénaturation des émissions sportives ou la « publicité clandestine » en faveur d'un opérateur.

Proposition 28 : adapter les modalités d'affichage des messages sanitaires sur les supports commerciaux ne permettant pas techniquement de répondre aux obligations actuelles.

Proposition 29 : encadrer davantage les offres commerciales et les bonus.

Proposition 30 : augmenter progressivement la fréquence de consultation obligatoire du fichier des interdits de jeu.

Proposition 31 : mettre en place des dispositifs d'alerte afin d'éviter les problèmes d'inversion (volontaires ou non) des noms et prénoms des joueurs qui faussent aujourd'hui la consultation du fichier des interdits de jeu.

Proposition 32 : étudier les moyens d'étendre le régime des interdits de jeux à l'ensemble du secteur des jeux « en dur ».

Proposition 33 : mettre en place une étude de prévalence au jeu problématique dans le secteur des jeux en ligne et renouveler régulièrement ce type de démarche.

Proposition 34 : évaluer et revoir, si nécessaire, les messages sanitaires relatifs à la prévention du jeu excessif et leur modalité d'affichage sur les nouveaux supports informatiques.

Proposition 35 : imposer aux opérateurs de présenter, sur leur site de jeu, une zone dédiée au jeu responsable comprenant l'ensemble des messages de mise en garde et d'information à destination des joueurs.

Proposition 36 : mettre en place des campagnes régulières d'information et de prévention du jeu pathologique.

Proposition 37 : interdire la mise en place de modérateurs comprenant des menus déroulants ou des valeurs par défaut et imposer aux opérateurs qu'ils indiquent aux joueurs leur durée de jeu en temps réel.

Proposition 38 : mener une réflexion sur l'instauration d'un numéro d'identification unique des joueurs.

Proposition 39 : renforcer la formation des « écoutants » du GIP ADALIS.

Proposition 40 : avancer rapidement sur la question de la faisabilité d'une procédure d'agrément des divers organismes d'information et d'assistance aux joueurs.

Proposition 41 : après une évaluation précise des besoins, renforcer le cas échéant les moyens des CSAPA, des centres de recherche et de formation et des associations d'aide aux joueurs.

Proposition 42 : mener une réflexion sur la faisabilité d'une affectation à la lutte contre le jeu excessif du solde des comptes joueurs provisoires devant être clôturés.

Proposition 43 : prévoir un rapport annuel sur les mesures et les crédits destinés à la lutte et à la prévention de l'addiction.

### **La lutte contre la fraude et l'offre illégale**

Proposition 44 : promouvoir les solutions techniques dites « d'identification forte » des joueurs en ligne, sans pour autant leur donner force de loi.

Proposition 45 : demander à l'ARJEL qu'elle intensifie ses investigations sur l'existence de « robots informatiques » et le degré de menace qu'ils représentent pour l'authentification des joueurs.

Proposition 46 : aligner les seuils de prise d'identité dans le réseau physique de la Française des jeux et du PMU sur ceux en vigueur pour les casinos.

Proposition 47 : renforcer les effectifs et moyens matériels (ordinateurs et enveloppe financière dédiée au jeu sous pseudonyme) des « cyberpatrouilles ».

Proposition 48 : permettre, après accord des ministres en charge de la justice et du budget, que certains enquêteurs de l'ARJEL puissent être spécialement habilités à bénéficier de moyens d'investigation étendus, consistant en :

- la faculté de recourir, sous irresponsabilité pénale, à un pseudonyme pour participer à des sessions de jeux sur des sites illégaux ;

- la faculté d'utiliser les informations recueillies lors de ces enquêtes, exclusivement pour la mise en œuvre des procédures civiles de blocage ;

- un droit de communication étendu auprès des prestataires de services de paiement, des hébergeurs et des fournisseurs d'accès à Internet.

Proposition 49 : renforcer les mises à disposition d'agents investis de pouvoirs de police judiciaire auprès de l'ARJEL.

Proposition 50 : préciser les possibilités d'échanges d'informations entre le parquet, les services de police judiciaire et les enquêteurs de l'ARJEL, et prévoir explicitement la faculté pour ces derniers de les utiliser aux fins de mise en œuvre des procédures civiles de blocage de l'accès à un site frauduleux ou des transferts de fonds *via* le compte bancaire d'un tel site.

Proposition 51 : modifier l'article 61 de la loi du 12 mai 2010 pour étendre de deux manières la portée de la procédure civile de blocage de l'accès à un site frauduleux, après mise en demeure infructueuse de l'ARJEL :

- écarter toute interprétation tendant à une subsidiarité des actions engagées à l'encontre des hébergeurs et des FAI ;

- étendre l'application de cette procédure à l'ensemble des opérateurs proposant une offre non autorisée ou agréée.

Proposition 52 : étudier l'opportunité et les modalités d'une évolution vers une pénalisation de la demande de jeux illégaux, en sus de celle de l'offre, par la création d'un délit de fraude applicable aux joueurs.

### **Le renforcement de l'intégrité des compétitions sportives**

Proposition 53 : assurer le respect de l'obligation pour les fédérations sportives d'édicter des mesures adéquates en matière de lutte contre les conflits d'intérêts.

Proposition 54 : permettre aux fédérations sportives d'accéder aux informations personnelles relatives à des opérations de jeu d'un acteur d'une compétition sportive par l'intermédiaire de l'ARJEL afin d'assurer le respect de l'interdiction faites aux acteurs de cette compétition d'engager des paris sur celle-ci.

Proposition 55 : interdire aux acteurs des compétitions sportives de se livrer à des prestations de pronostics sportifs, ou d'exercer des activités « d'ambassadeur » ou de consultant pour des opérateurs de paris en ligne.

Proposition 56 : interdire toute participation financière (directe ou indirecte) d'un organisateur ou d'une partie prenante au sein d'un opérateur de paris dès lors que celui-ci organise des paris sur la compétition qu'il organise ou à laquelle elle participe.

Proposition 57 : appliquer aux paris sportifs « en dur », placés sous le régime du droit exclusif, le même encadrement qu'aux paris en ligne en matière de lutte contre les conflits d'intérêts et de respect de l'intégrité des compétitions.

Proposition 58 : créer un délit de corruption sportive.

Proposition 59 : créer une obligation de déclaration de soupçons en matière de corruption sportive.

### **Les pouvoirs, l'efficacité et la transparence de l'ARJEL**

Proposition 60 : doter l'ARJEL de la personnalité morale, ou à défaut consacrer un droit d'action civile de son président en cas de publicité pour un site illégal, quels que soient les jeux et paris en ligne en cause.

Proposition 61 : octroyer au collège de l'ARJEL, en cas d'urgence et de manquement d'une particulière gravité, la faculté de prendre, dans des délais brefs et sous le contrôle de la commission des sanctions, une mesure conservatoire à l'encontre d'un opérateur, consistant en une suspension provisoire de l'agrément, l'interdiction de tout ou partie de l'offre de jeux ou la modification de ses caractéristiques. La décision du collège devrait être motivée et rendue publique, et serait susceptible de recours.

Proposition 62 : supprimer, pour l'ouverture d'une procédure de sanction, le caractère obligatoire de la mise en demeure préalable de l'opérateur en cause par le collège de l'ARJEL.

Proposition 63 : mettre en place un médiateur au sein de l'ARJEL, compétent pour les litiges opposant les joueurs et les opérateurs et susceptible d'être saisi après l'échec d'une première démarche amiable entre les parties.

Proposition 64 : envisager, à terme, la faculté pour l'ARJEL de recourir ponctuellement à des professionnels externes pour la réalisation d'enquêtes, dans les mêmes conditions d'habilitation et d'assermentation que les personnels dédiés de l'Autorité.

Proposition 65 : confirmer, dans l'article 31 de la loi du 12 mai 2010, que l'obligation d'archivage en temps réel dans le « frontal » porte sur l'ensemble des données échangées entre les joueurs et l'opérateur.

Proposition 66 : formaliser, à l'attention des agents de l'ARJEL, des opérateurs et du public, une charte des enquêtes et une charte du contrôle exposant clairement les droits et obligations des personnes qui font l'objet de ces procédures comme les pouvoirs, obligations et principes de bonne conduite des enquêteurs et contrôleurs.



Proposition 67 : prévoir la publication, sur le site de l'ARJEL, des décisions du collège portant sur d'éventuelles mesures conservatoires ou la mise en œuvre d'une procédure civile de blocage de l'accès à un site illégal ou de blocage des flux financiers. Prévoir également la publication de tout recours administratif du président de l'Autorité à l'encontre d'une décision de la commission des sanctions.

Proposition 68 : renforcer la transparence de la procédure de sanction par les mesures suivantes, de nature législative :

- faire évoluer la faculté de publication des décisions de sanction vers un principe général, assorti d'une exception en cas de perturbation grave du secteur des jeux en ligne ou de préjudice disproportionné pour les parties en cause ;

- prévoir un principe de publicité des séances de la commission des sanctions. D'office ou sur la demande d'une personne mise en cause, le président de la formation pourrait toutefois interdire au public l'accès de la salle « *dans l'intérêt de l'ordre public, de la sécurité nationale ou lorsque la protection des secrets d'affaires ou de tout autre secret protégé par la loi l'exige* » ;

- inscrire dans la loi, plutôt que dans un décret, la faculté de récusation d'un membre de la commission des sanctions.

Enfin, l'anonymisation des décisions devrait dans la pratique être possible soit de manière immédiate, en cas de préjudice disproportionné pour la personne mise en cause, soit de manière différée, en application du « droit à l'oubli » prévu par la législation sur l'informatique, les fichiers et les libertés.

Proposition 69 : préciser, dans le décret n° 2010-481, les conditions de prévention des conflits d'intérêt et de compétence professionnelle des enquêteurs de l'ARJEL, en s'inspirant des dispositions réglementaires analogues applicables à l'AMF.



## INTRODUCTION

### FAUT-IL REVOIR LA LOI SUR LES JEUX EN LIGNE ?

« *Qui veut bien penser doit savoir repenser* »

Le 12 mai 2010, la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne était promulguée, après des débats parlementaires parfois houleux et à la mesure de l'émoi que suscite cette activité. Un domaine qui attise depuis l'Antiquité les passions humaines et donc les contradictions : loisir pour les uns, vice délétère pour les autres, le jeu d'argent n'est, ainsi que le dispose l'article premier de la loi, « *ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire* ».

En cela, il appelle un traitement juridique particulier et a justifié, depuis la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, un **encadrement strict de l'offre**, reposant essentiellement sur un régime de droits exclusifs accordés à la Française des jeux, au PMU et aux établissements de casinos.

La loi du 12 mai 2010 entendait mettre fin à un *statu quo* et à un aveuglement qui, de l'avis du Gouvernement comme de votre rapporteur, **n'étaient plus tenables**. Le droit, adossé aux objectifs de préservation de l'ordre public et de rendement budgétaire, n'était plus en phase avec la réalité du développement accéléré des jeux sur Internet. Hors de toute régulation et fiscalisation, l'offre de jeux en ligne prospérait dans une illégalité théorique et ouvrait la porte à de nombreux risques : blanchiment, fraude, jeu des mineurs et addiction.

Le périmètre légal, constitué de l'offre en ligne de la Française des jeux et du PMU, paraissait dérisoire au regard de l'ampleur réelle et des perspectives du marché. En outre, **la politique publique des jeux n'avait guère intégré une dimension pourtant essentielle, celle des risques sociaux et sanitaires** pour une population française qui, certes, n'est culturellement pas la plus encline au jeu et au pari, mais dont sans doute près d'un ressortissant sur deux est joueur régulier ou occasionnel<sup>1</sup>.

La **pression exercée par la Commission européenne** a donc fourni un argument supplémentaire pour moderniser le cadre juridique et tenir compte, avec retard par rapport à d'autres secteurs, de l'impact croissant d'Internet dans la structuration de l'offre et des pratiques commerciales. Un **nouveau régime encadré d'agrément**s, délivrés par une autorité de régulation dédiée, a ainsi été mis en place, dans le cadre d'un équilibre entre des contraintes de divers ordres et l'ouverture à la concurrence.

---

<sup>1</sup> Dans son rapport annuel sur l'exercice 2010, la Française des jeux fait état de 27,8 millions de joueurs, auxquels il convient d'ajouter les turfistes et joueurs en ligne qui n'ont acheté aucun produit de la Française des jeux.

L'article 69 de la loi a opportunément prévu une « **clause de rendez-vous** » qui dispose que dans un délai de dix-huit mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, soit d'ici le 13 novembre 2011, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport qui évalue les conditions et les effets de l'ouverture du marché et propose, le cas échéant, les adaptations juridiques nécessaires. Le Gouvernement doit également remettre, avant le 31 décembre 2011, un second rapport sur la mise en œuvre de la politique de lutte contre le jeu excessif ou pathologique.

**Le Parlement s'est légitimement approprié cette clause.** Nos collègues députés Jean-François Lamour et Aurélie Filipetti ont ainsi publié un rapport conjoint<sup>1</sup> pour marquer le premier « anniversaire » de la loi. Votre rapporteur, fidèle à la mission qui lui a été confiée en 2001 et qui a donné lieu à deux rapports d'information<sup>2</sup>, a quant à lui été chargé par notre collègue Jean Arthuis, alors président de la commission des finances, de tirer le bilan de l'ouverture et de formuler des propositions tendant à améliorer le respect des objectifs de la loi. Ces rapports, ainsi que celui de la nouvelle Autorité de régulation des jeux en ligne, contribueront à enrichir la réflexion du Gouvernement, dont les nouveaux opérateurs attendent beaucoup, peut-être trop.

Près de dix-huit mois après l'ouverture du marché des jeux en ligne, le moment est opportun pour évaluer de manière objective l'application de cette loi qui s'est distinguée, au cours de la présente législature si ce n'est dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République, par sa **rapidité de mise en œuvre**. Cette célérité était en effet liée à un événement sportif planétaire, la Coupe du monde de football, qui était susceptible de cristalliser la nouvelle offre.

Tout aussi rapide a été l'essor du marché légal dans les mois qui ont suivi l'octroi des premiers agréments, soutenu par d'intenses campagnes de communication. En revanche, l'année 2011 laisse une impression beaucoup plus mitigée chez les nouveaux opérateurs légaux, compte tenu de l'évolution des mises – en baisse sensible s'agissant des paris sportifs – et d'une absence de rentabilité perçue comme structurelle. **La déception alimente dès lors les critiques**, en particulier sur le régime de prélèvements.

Après avoir beaucoup écouté, consulté et réalisé une centaine d'auditions de toutes les parties prenantes, votre rapporteur est en mesure d'établir un bilan précis du nouvel environnement des jeux d'argent et de hasard et de formuler près de 70 propositions.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 3463 (AN - XIII<sup>e</sup> législature), enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2011.*

<sup>2</sup> « Les jeux de hasard et d'argent en France : l'Etat croupier, le Parlement croupion ? », *rapport d'information n° 223 (2001-2002) fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 février 2002, et « L'évolution des jeux de hasard et d'argent : le modèle français à l'épreuve », rapport d'information n° 58 (2006-2007) fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 novembre 2006.*

## **PREMIÈRE PARTIE UN BILAN DU MARCHÉ DES JEUX EN LIGNE DEPUIS L'OUVERTURE**

Près de quatre ans après l'ouverture d'une procédure d'infraction à l'encontre de la France par la Commission européenne, en octobre 2006, notre pays innovait en adoptant, le 12 mai 2010, une loi dédiée à l'ouverture et à l'encadrement du marché des jeux de hasard et d'argent en ligne. Le législateur a ainsi dû faire preuve de créativité. La politique française des jeux étant assise sur un régime de droits exclusifs, **l'essentiel de l'offre de jeux en ligne évoluait jusqu'alors dans une illégalité juridiquement certaine mais en pratique illusoire.**

Il convient cependant de bien apprécier la portée réelle de cette réforme. **Il ne s'agissait pas tant**, ainsi d'ailleurs que le traduit le titre de cette loi, **d'une démarche de libéralisation que de régulation** d'un secteur dont le législateur a pour la première fois consacré l'existence. Dans son avis rendu le 20 janvier 2011, l'Autorité de la concurrence a ainsi souligné qu'« *en comparaison de l'ouverture à la concurrence d'autres secteurs économiques, (...) le dispositif adopté pour les jeux d'argent et de hasard en ligne ne procède pas d'une libéralisation, mais avant tout d'une volonté de régulation visant à encadrer une activité déjà existante, exercée dans l'illégalité* ».

Dès lors, **la volonté d'équilibre entre ouverture et encadrement qui a animé le législateur n'échappe pas au risque de la contradiction** et peut sembler à certains égards une gageure. L'Autorité de concurrence relève ainsi que « *les objectifs du droit de la concurrence et les objectifs d'intérêt général poursuivis par la loi du 12 mai 2010 peuvent apparaître en partie contradictoires et nécessitent donc d'être conciliés. Ainsi, la lutte contre l'addiction au jeu entraîne nécessairement la recherche d'une limitation de la consommation, et partant, de l'offre de jeux, alors que le droit de la concurrence vise à stimuler la concurrence pour améliorer les conditions de vente d'un produit ou service et en faciliter l'accès le plus large possible au consommateur* ».

Après que nos collègues députés ont publié leur rapport d'information et quelques semaines avant que le Gouvernement ne soumette sa propre évaluation, votre rapporteur, fidèle à la mission dont il est investi depuis 2001, entend ici établir un bilan sans concession de ces dix-huit premiers mois d'ouverture. **Le principe de l'ouverture a permis de réduire sensiblement l'emprise du marché illégal, mais les conditions de pérennité du marché légal et de l'efficacité de la lutte contre le jeu excessif ne sont pas totalement réunies.**

## I. UN PARI RÉUSSI AUX PLANS INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

### A. UN CADRE JURIDIQUE TRÈS RAPIDEMENT OPÉRATIONNEL

#### 1. Un « calendrier impossible » qui a finalement été tenu

La mise en place du nouveau cadre législatif et réglementaire sur les jeux a relevé de la « **course contre la montre** » – compte tenu notamment des délais incompressibles de promulgation de la loi, de saisine éventuelle du Conseil constitutionnel et d’instruction des demandes d’agrément par l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) – et représentait un **véritable défi organisationnel**. Cet empressement soudain, alors même que le projet de loi avait été déposé très en amont, le 30 mars 2009, n’était certes pas motivé par le souci de complaire aux nouveaux opérateurs pressentis, mais par l’imminence d’événements sportifs majeurs, en particulier la Coupe du monde de football (du 11 juin au 11 juillet) et le Tour de France (du 3 au 25 juillet).

**Le fort écho médiatique et social de ces événements constituait autant une chance de succès qu’un risque** pour la nouvelle démarche d’ouverture encadrée. En effet, on pouvait craindre qu’en l’absence d’offre alternative reconnue, les principaux sites illégaux, désireux de capitaliser sur de telles opportunités commerciales, attirent de nombreux joueurs et les accoutument à des modalités de jeu ou paris éloignées des objectifs du futur cadre légal. De même pour les joueurs, il eût été difficilement compréhensible que la loi fût adoptée peu avant la Coupe du monde, mais que son impact concret fût décalé de plusieurs mois.

Ces circonstances ont conduit le Gouvernement à mettre en place un dispositif inhabituel et à actionner des leviers tant politiques que juridiques et administratifs :

- **en amont de l’adoption de la loi**, les parlementaires ont été « invités » à aboutir rapidement à un texte commun<sup>1</sup>, sans commission mixte paritaire et après une seule lecture dans chaque assemblée, bien que le projet de loi n’ait pas fait l’objet de la procédure accélérée prévue par l’article 45 de la Constitution. En anticipation de l’ouverture, les principales dispositions réglementaires ont été pré-rédigées (et soumises à votre rapporteur) et une « mission de préfiguration » de la future autorité de régulation, présidée par son futur président, Jean-François Vilotte, a été constituée dès avril 2009. Elle a permis de préparer l’essentiel des normes et textes techniques<sup>2</sup> nécessaires à l’examen des demandes d’agrément, qui a pu officiellement débiter dès la promulgation de la loi ;

---

<sup>1</sup> La commission des finances de l’Assemblée nationale a ainsi adopté conforme, le 24 mars 2010, le texte qui avait été modifié et adopté en première lecture par le Sénat le 24 février 2010, puis l’Assemblée nationale a définitivement adopté le projet le 6 avril. Le Conseil constitutionnel, saisi le 13 avril, a quant à lui rendu sa décision (conforme) n° 2010-605 DC le 12 mai, et la loi a été promulguée le même jour.

<sup>2</sup> Tels que le cahier des charges, le dossier des exigences techniques et son annexe descriptive.

- **en aval**, le processus d'instruction et d'octroi des agréments s'est déroulé en deux étapes, en privilégiant ceux afférents aux paris sportifs durant les mois de mai et juin<sup>1</sup>. Le cahier des charges des opérateurs et le dossier des exigences techniques, dont des versions préliminaires avaient été opportunément publiées sur le site de l'ARJEL, ont été rapidement approuvés, le premier par un arrêté du 17 mai, et le second par visa dans un décret du 18 mai<sup>2</sup>. Surtout, **la grande majorité des textes d'application a été publiée dans les six mois de la promulgation (cf. infra)**, démarche qui devrait constituer la norme mais demeure exceptionnelle, en dépit d'efforts récents pour, de manière générale, réduire les délais de publication des décrets.

## 2. Un taux d'application inhabituellement élevé

### *a) Des modalités d'application rapidement fixées, à quelques exceptions près*

On peut naturellement **regretter cette situation d'urgence** subie sous la pression d'événements conjoncturels, voire d'avoir été « mis devant le fait accompli » par la préemption, au stade de l'examen parlementaire, du contenu final du projet de loi. Ce contexte n'a pas été le plus propice à un débat serein. **Il faut néanmoins se féliciter de la grande réactivité et de l'important travail réalisé** par les services du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et de la mission de préfiguration de l'ARJEL.

Ainsi, **sur les trente-et-un textes d'application publiés à ce jour<sup>3</sup>**, soit dix-huit décrets, douze arrêtés et une instruction fiscale, douze l'ont été dès le mois de mai 2010, **vingt-quatre entre mai et fin juillet 2010** et vingt-huit (soit 90,3 %) dans les six mois qui ont suivi la promulgation de la loi. **Trois décrets sont cependant encore en attente de publication**, relatifs :

- au contenu du rapport annuel que les organismes d'information et d'assistance doivent adresser au Comité consultatif des jeux ;

- aux conditions de diversification des activités du PMU dans les jeux de cercle et l'organisation de paris en ligne, qui suppose de modifier le décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel. Le projet de décret a été suspendu dans l'attente d'une réponse de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à une question préjudicielle. Cette dernière a donné un avis favorable au monopole le 30 juin 2011 ;

---

<sup>1</sup> De fait, le décret n° 2010-723 n'a été publié que le 29 juin 2010.

<sup>2</sup> Décret n° 2010-509 du 18 mai 2010 relatif aux obligations imposées aux opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne en vue du contrôle des données de jeux par l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

<sup>3</sup> A l'exclusion des trois délibérations du Conseil supérieur de l'audiovisuel publiées le 18 mai 2010, le 11 janvier 2011 et le 27 avril 2011.

- aux modalités de compensation pour les opérateurs des coûts liés au blocage des sites par les fournisseurs d'accès à Internet, sur injonction de l'ARJEL ou décision en référé du tribunal de grande instance de Paris. Fin septembre 2011, un projet de décret était en cours de transmission au cabinet du ministre chargé du budget.

Un **important arrêté**, prévu par le décret n° 2010-1504 du 7 décembre 2010 et nécessaire pour mettre en œuvre la procédure de blocage des mouvements de fonds en provenance ou à destination des comptes d'un opérateur non autorisé, n'a également pas été encore pris.

En outre, la **possibilité de céder des machines à sous** d'occasion entre exploitants de casinos<sup>1</sup>, prévue par l'article 67 de la loi, n'a pu être mise en œuvre qu'à compter de la nouvelle année ludique, du 1<sup>er</sup> novembre 2010 au 31 octobre 2011. Les deux textes d'application, un décret<sup>2</sup> et un arrêté, ont en effet été publiés, respectivement, le 18 juin et le 29 octobre 2010. Environ 1 % du parc des machines à sous a ainsi changé de propriétaire. **Votre rapporteur n'est toutefois pas en mesure d'évaluer l'efficacité de cette disposition**, qui devait permettre aux exploitants en difficulté d'améliorer l'attractivité de leur offre de jeux, et *in fine* leur résultat d'exploitation.

*b) Des conventions avec les opérateurs historiques qui n'ont toujours pas été signées*

De même, **votre rapporteur déplore l'important retard pris dans l'établissement de conventions pluriannuelles entre l'Etat et les deux opérateurs « historiques »**, prévues par l'article 66 de la loi. Ces conventions ne se substitueront pas aux dispositions réglementaires qui régissent actuellement les relations entre l'Etat, la Française des jeux (FdJ) et le PMU. Elles ont pour objet de préciser les conditions dans lesquelles ils organisent et exploitent les jeux et paris, dans le respect des objectifs d'intérêt général inhérents à la politique d'encadrement des jeux, et de déterminer les modalités de fixation des frais d'organisation et de couverture des risques d'exploitation auxquels les deux opérateurs sont exposés.

D'après les informations transmises par la direction du budget de la mise en œuvre de ces conventions, le **retard pris concernant leur signature serait sans conséquences**. Pour la Française des jeux, la première convention a été signée en 1978 mais les règles qui en sont issues ont depuis été traduites sur un plan réglementaire. Le seul point faisant aujourd'hui réellement débat serait celui de l'ouverture du capital de l'opérateur historique : c'est en fonction de l'arbitrage de ce point que la convention devrait fixer des dispositions différentes. S'agissant du PMU, la direction du budget ne relève aucun enjeu significatif afférent à la mise en œuvre de ces conventions, ayant en particulier trait à l'absence de règles spécifiques de rémunération.

---

<sup>1</sup> Sous réserve de déclaration au ministère de l'intérieur.

<sup>2</sup> Décret n° 2010-673 du 18 juin 2010 relatif à l'exportation, la destruction ou la cession d'appareils de jeux entre exploitants de casinos.



Mais **puisque des dispositions législatives prévoient ces conventions** avec la Française des jeux et le PMU, il convient de **s'interroger sur la persistance d'une telle situation**, d'autant que les enjeux financiers sont considérables. En effet, par l'instauration de frais d'organisation et de placement, ces textes permettraient de préciser la répartition du produit de l'activité des deux opérateurs historiques entre eux-mêmes et l'Etat.

### **3. L'installation du CCJ : un retard inacceptable**

Votre rapporteur avait estimé que la loi, au-delà de la création d'une autorité de régulation dédiée au jeu en ligne, représentait une occasion unique de rationaliser l'organisation administrative de la politique française du jeu et de renforcer la coordination de ses parties prenantes. La création d'un **comité consultatif des jeux (CCJ)**, défendue de longue date par votre rapporteur et opportunément rétablie par nos collègues députés dans l'article premier du projet de loi, en constituait la pièce maîtresse.

Il a vocation à **regrouper diverses instances de supervision relevant de ministères distincts et à assurer la cohérence de la régulation** des jeux par des fonctions d'information, d'analyse et de conseil. Il comprend ainsi un collège de dix-neuf membres, un observatoire des jeux de huit membres, et deux commissions spécialisées<sup>1</sup> qui succèdent aux instances de supervision des jeux sous droits exclusifs, soit le Comité consultatif pour l'encadrement des jeux et du jeu responsable (COJER), qui avait été créé en juin 2006, et la Commission supérieure des jeux.

Lors de l'examen du projet de loi, le Sénat, à l'initiative de votre rapporteur, avait précisé ses missions et placé le CCJ auprès du Premier ministre afin de conforter son caractère interministériel et transversal, la triple tutelle originelle étant apparue source de confusions. Comme on le sait, cette question sensible de la tutelle a finalement conduit le Gouvernement à formuler auprès du Conseil constitutionnel une **demande de déclassement** en mesure réglementaire d'une partie de l'article 3 de la loi. Après que ce dernier eût fait droit à cette demande le 14 décembre 2010, **deux décrets en Conseil d'Etat** ont été pris début 2011 :

- le décret n° 2011-169 du 10 février 2011 a modifié l'article 3 précité pour supprimer les références aux services du Premier ministre ;

- le décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux a précisé les modalités de fonctionnement de ses quatre formations (missions, composition, modalités de désignation, saisine, indemnisation de certains membres...). **Le CCJ est désormais sous l'autorité des ministères**

---

<sup>1</sup> La commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs, dont la compétence, par rapport au COJER, est élargie aux paris hippiques, et la commission consultative des jeux de cercle et de casino.

**chargés de l'intérieur et du budget**, dont les services assurent alternativement le secrétariat.

Sans revenir sur le principe et les motivations parfois opaques de cette procédure de déclassement, alors même que le Gouvernement avait été favorable aux dispositions introduites par le Sénat et avait soumis à votre rapporteur l'avant-projet de décret, **on ne peut que regretter que six mois aient été nécessaires pour aboutir à cette conclusion**. Ce délai a retardé d'autant la création d'une instance – et le lancement d'études – que votre rapporteur juge essentielles au renforcement de la connaissance et de la régulation du secteur des jeux.

## ***B. UN CADRE « EURO-COMPATIBLE » MAIS ENCORE SOUMIS À DES ALÉAS***

### **1. La loi a permis d'ouvrir un dialogue plus constructif avec la Commission européenne**

Les jeux d'argent et de hasard ayant été exclus du champ de la directive dite « services »<sup>1</sup> et de celle sur le commerce électronique<sup>2</sup>, la Commission européenne a entendu jouer son rôle de « gardienne des traités » et a fait preuve d'une vigilance particulière sur la compatibilité des différents régimes nationaux, souvent caractérisés par un monopole public, avec les libertés d'établissement et de circulation. Elle a ainsi ouvert en octobre 2006 plusieurs procédures d'infraction à l'encontre de onze Etats membres, dont la France, qui a fait l'objet d'un **avis motivé le 27 juin 2007**. Cette pression de la Commission n'est pas directement à l'origine du projet gouvernemental de mise en place d'un nouveau cadre de régulation, mais elle a indéniablement contribué à le légitimer.

Le projet de loi a dans un premier temps suscité des réticences de la Commission européenne, qui dans son **avis circonstancié du 8 juin 2009** a sollicité des précisions et modifications sur **quatre aspects** :

- la prise en compte, lors de l'examen des candidatures à l'agrément, des obligations et contrôles auxquels le demandeur a déjà été soumis dans son Etat d'établissement. La Commission n'est cependant **pas allée jusqu'à exiger une reconnaissance mutuelle**, dont la CJUE n'avait pas admis la nécessité ;

- le **plafonnement du taux de redistribution aux joueurs (TRJ)**, la France n'ayant pu apporter la preuve qu'un tel dispositif permettait de réduire le risque d'addiction aux jeux ;

---

<sup>1</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative aux services dans le marché intérieur.

<sup>2</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, dite « directive sur le commerce électronique ».

- le mécanisme obligatoire du « **droit au pari** », perçu comme une restriction injustifiée au principe de libre prestation de service ;

- et l'obligation, jugée disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, imposée à chaque opérateur agréé de disposer d'un **représentant fiscal** sur le territoire français.

**La Commission européenne s'est cependant satisfaite des engagements et réponses apportés par le Gouvernement le 9 juillet 2009**, qui prévoient notamment de réaliser, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, une étude sur l'impact du plafonnement du TRJ au regard de l'ordre public et social, et de substituer au représentant fiscal des mesures d'assistance et de coopération administratives à l'occasion des renégociations d'accords fiscaux bilatéraux. La Commission a également demandé que le Gouvernement réalise un rapport sur l'efficacité du droit au pari et son impact sur la libre circulation des services. L'article 16 du projet de loi, sur le régime de délivrance des agréments, a enfin été amendé à l'Assemblée nationale pour que l'ARJEL prenne en considération le régime de sanctions et les obligations auxquels un opérateur agréé dans un autre Etat européen est le cas échéant soumis.

Votre rapporteur juge également que **cet aval de la Commission traduisait ses propres incertitudes** quant à la portée de sa doctrine « minimaliste » sur l'application des libertés communautaires fondamentales au secteur des jeux, et une reconnaissance tacite de ce que le seul respect des traités ne pouvait en définitive tenir lieu de régime communautaire « par défaut ».

Quelques mois après la promulgation de la nouvelle loi, **le 24 novembre 2010, la Commission européenne a clôt la procédure d'infraction<sup>1</sup>** tout en se félicitant de l'ouverture du marché des jeux en ligne en France. Cette reconnaissance, fondée avant tout sur le caractère concurrentiel, transfrontalier et non-discriminatoire du nouveau régime, a également conduit la Commission, de manière cohérente avec la jurisprudence de la CJUE<sup>2</sup>, à admettre plus explicitement des restrictions d'intérêt général.

## **2. De nouvelles incertitudes sur les paris hippiques**

Dans les mois qui ont suivi l'adoption de la loi, l'activité des paris hippiques en ligne, et son articulation avec la délicate question du financement de la filière, ont cependant donné lieu à de nouveaux questionnements et aléas juridiques, tant au niveau communautaire que national.

---

<sup>1</sup> Cette démarche faisait suite à une décision analogue à l'égard de l'Italie, prise le 5 mai 2010.

<sup>2</sup> En particulier la décision « Santa Casa » du 8 septembre 2009.

a) *Au niveau européen : un dispositif national débattu*

**Au plan européen, la redevance perçue au profit des sociétés de course pose de sérieuses difficultés** et n'a, de ce fait, **jamais été mise en œuvre** en dépit de son grand intérêt. Acquittée par les opérateurs de paris hippiques en ligne et assise sur les seules sommes engagées par les parieurs en ligne, son produit devait être affecté aux sociétés de courses, investies d'une mission de service d'intérêt économique général (SIEG).

L'article 1609 *tertricies* du code général des impôts avait ainsi fixé son taux dans une fourchette comprise entre 7,5 % et 9 % et le décret du 3 août 2010 l'avait arrêté à 8 %.

Ce projet français de redevance au profit des sociétés de courses a été notifié à la Commission européenne dès le 13 avril 2010 pour **être examiné au regard du régime communautaire relatif aux aides d'Etat**. Après plusieurs échanges au cours desquels la France a pu faire valoir que la redevance correspondait à une compensation pour charges de service public en se fondant sur l'article 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission européenne a décidé par une lettre du 17 novembre 2010, publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 14 janvier 2011<sup>1</sup>, d'ouvrir une **procédure formelle d'examen** de la compatibilité de cette aide avec les règles du marché intérieur, conformément à l'article 108 du TFUE.

Dans sa lettre, la Commission européenne conteste tout particulièrement la qualification de SIEG. Il convient cependant de souligner qu'une **résolution européenne du Sénat du 2 août 2011 relative à la redevance au profit des sociétés de courses** estime que *« c'est à bon droit que la France a qualifié de service d'intérêt économique général les missions de service public remplies par les sociétés de course »*. Elle invite également, *« au nom du principe de subsidiarité donnant aux Etats membres la liberté de définir les services d'intérêt économique général, la Commission européenne à donner une suite favorable à la notification effectuée par les autorités françaises concernant le financement par taxe affectée de la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi que de développement rural »*.

Dans ce **contexte d'incertitudes et de contentieux avec la Commission européenne**, l'article 34 de la loi de finances pour 2011 a **substitué à cette redevance**, mais à titre réputé provisoire, **une taxe dont le produit est directement versé au budget de l'Etat**. Parallèlement, la fiscalité des paris hippiques a d'ailleurs été abaissée de 5,7 % à 4,6 %, dans le but d'accroître le résultat net du PMU reversé à la filière équine et d'améliorer ainsi son financement.

---

<sup>1</sup> *Affaire C 34/2010.*

Sur le fond, la **reconnaissance par la Commission européenne**, dans son **Livre vert sur les jeux en ligne** publié le 24 mars 2011, d'une **spécificité des courses de chevaux et des paris hippiques** est néanmoins certaine. Un chapitre du Livre vert est ainsi consacré au financement des activités d'intérêt public et des événements sur lesquels reposent les paris hippiques.

Par ailleurs, une autre incertitude ressort du recours devant la CJUE introduit le 16 décembre 2010 par la Commission européenne sur l'application de **taux de TVA réduits au bénéfice de la filière équine**<sup>1</sup>. Il s'agit d'une demande récurrente de la Commission européenne, qui estime que ces taux ne peuvent être appliqués aux opérations relatives aux équidés dès lors que ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole. Elle vise donc à contraindre la France à relever ses taux.

En la matière, une **résolution européenne du Sénat du 29 mai 2011 sur l'application du principe de subsidiarité en matière de TVA** a été adoptée dans le but de conforter la position traditionnelle française. Cette résolution précise ainsi que « *c'est à bon droit que dans le cas particulier de la filière équine, la France ne partage pas l'analyse de la Commission européenne qui tend à priver la filière équine du bénéfice de l'application d'un taux réduit, au motif que tous les chevaux ne sont pas destinés de manière générale ou habituelle à la consommation* ». Elle considère, au contraire, que « *le taux réduit de TVA, ou à défaut un taux intermédiaire, doit continuer à s'appliquer à l'ensemble de la filière équine, tant à la livraison des équidés qu'aux activités qui s'y rattachent* ».

Il convient en outre d'observer qu'un **arrêt récent de la CJUE**<sup>2</sup> est intervenu dans le but de répondre à une **question préjudicielle introduite par le Conseil d'Etat**, par décision du 9 mai 2008, au sujet du monopole du PMU.

La Cour estime que le droit français en matière de paris hippiques, en cause au principal, constitue bien **une entrave au principe de libre prestation de services** en ce qu'il est de nature à limiter, pour les prestataires d'un Etat membre autre que la France, l'exploitation des paris hippiques hors hippodromes en France. Mais elle observe surtout qu'un « *Etat membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs dans le secteur des jeux de hasard peut être fondé à*

---

<sup>1</sup> Affaire C-596/10, Commission européenne/République française. La TVA est perçue au taux réduit de 5,5 % pour la filière équine au titre des opérations portant sur les produits d'origine agricole et pour les gains perçus par les propriétaires à l'occasion de courses hippiques, et au taux réduit de 2,1 % en ce qui concerne les ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA. La doctrine administrative compte les équidés parmi les animaux de boucherie et de charcuterie parce qu'ils sont des produits d'origine agricole. Cela a pour conséquence que les opérations de monte et de saillie, les activités d'entraînement, de prise en pension et d'enseignement de l'équitation, s'analysent comme des opérations portant sur des produits agricoles, qu'il s'agisse de ventes pour la boucherie ou pour l'hippodrome.

<sup>2</sup> Affaire C-212/08, arrêt du 30 juin 2011.

*considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics est de nature à permettre de maîtriser les risques liés audit secteur et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace ».*

Elle considère donc au total que, sous le contrôle du juge national, **l'institution d'un monopole n'est pas contraire au droit communautaire**, s'il repose, d'une part, « *sur la constatation selon laquelle les activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux et l'assuétude au jeu constituent un problème sur le territoire de l'Etat membre concerné auquel une expansion des activités autorisées et réglementées serait de nature à remédier* » et d'autre part, s'il ne permet que la mise en œuvre « *d'une publicité mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés* ». On peut se demander si la publicité en France est limitée à ce strict nécessaire.

*b) Au niveau national : l'avis de l'Autorité de la concurrence et la réponse du PMU*

Au plan national, **l'Autorité de la concurrence**, sur auto-saisine et demande d'avis d'une association professionnelle (*l'European Gaming and Betting Association – EGBA*), a publié le 21 janvier 2011 un avis sur les conditions de concurrence dans les paris et jeux en ligne. L'Autorité s'est ainsi interrogée sur les conditions d'accès des opérateurs concurrents du PMU aux données nécessaires à l'organisation des paris, la coexistence dans une même entité d'activités concurrentielles et exercées en monopole, et sur l'avantage concurrentiel que détient le PMU dans le volume élevé d'enjeux qu'il collecte, en particulier dans son réseau physique.

L'Autorité a formulé plusieurs **recommandations**, portant notamment sur une meilleure formalisation de la mise à disposition des images et données relatives aux courses, et sur une **séparation juridique et fonctionnelle** des activités ouvertes exercées sous monopole. Elles n'ont aujourd'hui qu'un caractère indicatif mais peuvent laisser présager des critères d'appréciation plus formels et contraignants à l'avenir.

**Extrait du communiqué de l'Autorité de la concurrence du 21 janvier 2011  
relatif aux conditions de concurrence dans le secteur des paris hippiques**

Un accès aux données hippiques dans des conditions transparentes et non discriminatoires

Certains opérateurs alternatifs ont dénoncé les conditions imposées par les sociétés de courses pour accéder aux **informations hippiques** (programmes des courses, chevaux et jockeys partants, résultats officiels *etc.*) nécessaires à l'organisation de paris. Les liens existant entre le PMU et les sociétés de courses seraient à cet égard susceptibles d'entraîner un risque d'éviction des concurrents du PMU.

Pour prévenir ce risque, l'Autorité recommande aux pouvoirs publics de renforcer les dispositions réglementaires déjà existantes afin de **garantir des conditions d'accès à ces informations dans des conditions transparentes et non discriminatoires**. A cet égard, elle préconise l'élaboration d'une **convention-type de mises à disposition d'images et de données** relatives aux courses précisant notamment de manière limitative la nature des informations que les sociétés mères de courses peuvent demander aux opérateurs agréés, en échange de l'accès aux informations nécessaires pour organiser les paris hippiques.

L'Autorité recommande également l'instauration d'un mécanisme de surveillance et de sanction du respect de ces obligations sous l'égide de l'ARJEL.

Permettre aux opérateurs alternatifs d'être compétitifs

Le PMU et la Française des jeux disposent d'un monopole sur l'offre de paris proposés dans les points de vente physique (cafés, bars, débits de tabac...), alors qu'ils exercent en parallèle une activité concurrentielle d'offre de jeux et paris en ligne.

**La coexistence de ces deux activités peut présenter certains risques pour la concurrence**, notamment du fait de l'exploitation de la notoriété des marques du PMU et de la Française des jeux pour promouvoir leurs activités en ligne et du risque de subventions croisées entre les activités exercées en monopole et les activités ouvertes à la concurrence.

**L'Autorité recommande la séparation juridique et fonctionnelle** des activités exercées en monopoles et des activités exercées sur le marché concurrentiel, remède qu'elle préconise régulièrement dans une telle hypothèse.

Elle a par ailleurs relevé un risque de distorsion de la concurrence lié à l'avantage concurrentiel détenu par le PMU du fait de l'importance de la masse des enjeux qu'il collecte, notamment dans ses points de vente physique. Le volume des enjeux collectés lui permet en effet de distribuer aux gagnants de paris complexes (type Quinté dans l'ordre), une rémunération plus élevée que celle qui peut être proposée par les opérateurs alternatifs.

A cet égard, **l'Autorité recommande la mise en place de mécanismes d'abondements des gains entre courses**, qui permettraient aux opérateurs alternatifs de proposer des paris susceptibles de concurrencer efficacement le pari « Quinté plus » proposé par le PMU. Elle invite le législateur à procéder à une clarification de la législation applicable sur ce point.

*Source : communiqué publié sur le site Internet de l'Autorité de la concurrence*

Par la voix de son secrétaire général, le PMU a affirmé en juin 2011 avoir coopéré avec l'Autorité de la concurrence et tenu compte de ses préoccupations. Sans se prononcer sur le fond, votre rapporteur constate cependant que **le PMU s'est davantage attaché à défendre la légitimité de son organisation qu'à la modifier dans un sens pleinement conforme aux recommandations de l'Autorité**. Les réponses du PMU portent sur les points suivants :

- il a confirmé la mise en place d'une **séparation stricte de ses bases de données clients** issues de son activité de monopole et de son activité de paris hippiques en ligne. Cette séparation s'accompagne d'une séparation fonctionnelle de ses équipes commerciales entre ces deux activités. Votre rapporteur relève que **le PMU n'entend pas franchir le pas de la séparation juridique** que préconise l'Autorité ;

- il a informé l'Autorité d'une évolution de la **Carte PMU** qui conduira à ce que le compte adossé à la Carte PMU pour la prise de paris

hippiques dans le réseau physique soit distinct du compte qu'un titulaire de Carte PMU ouvre pour pouvoir jouer sur le site *pmu.fr*. Le seul lien existant entre cette carte et les activités en ligne du PMU sera ainsi supprimé ;

- par ailleurs, le PMU a expliqué en détail le fonctionnement et l'objectivité de la **comptabilité séparée** qu'il a mise en place pour ses activités de jeux et paris en ligne, et a proposé d'y apporter certains amendements afin de mieux prendre mieux en compte le risque de subventions croisées évoqué par l'Autorité ;

- enfin sur la question de la **marque**, le PMU a expliqué les raisons à la fois juridiques et économiques pour lesquelles il estime qu'une distinction au niveau de la marque entre ses activités de prise de paris en dur et en ligne n'était pas justifiée et serait même disproportionnée. Il a en revanche proposé une adaptation de la marque et du logo utilisés sur le site *pmu.fr* afin de les différencier de la marque du monopole de la prise de paris hippiques dans le réseau physique.

### ***C. UN MODE DE RÉGULATION ORIGINAL ET PRESCRIPTEUR EN EUROPE***

#### **1. L'aspiration croissante à une plus grande harmonisation européenne**

##### *a) La Commission européenne a dû préciser sa stratégie*

En initiant des procédures d'infraction, suivies de réformes ou projets dans de nombreux Etats membres, la Commission a ouvert la voie à l'édification progressive d'une plus grande harmonisation des législations nationales, dont les principes reposaient jusqu'alors sur les subtilités de la jurisprudence de la CJUE, et **s'est vue de facto contrainte de préciser sa politique sur les jeux.**

Elle y était aussi incitée par le dynamisme de la croissance de l'offre, les **évolutions technologiques**, susceptible de multiplier les opportunités de dématérialisation du jeu sans contrôle, et les **initiatives prises par les deux autres institutions européennes** :

- le **Parlement européen**, qui a adopté à une large majorité, le 10 mars 2009, une résolution sur l'intégrité des jeux en ligne ;

- et le **Conseil**, qui a pour la première fois adopté à l'unanimité, le 10 décembre 2010, d'importantes conclusions sur le cadre relatif aux jeux de hasard et aux paris dans les Etats membres.

La présidence belge de l'Union européenne a également organisé, le 12 octobre 2010, une conférence sur le rôle des autorités dans la réglementation des jeux de hasard.



Michel Barnier, commissaire en charge du marché intérieur et des services, **a pleinement pris la mesure du « retard » de la Commission en la matière comme des attentes et enjeux** sur la nécessité d'un encadrement de cette activité. Il a ainsi confirmé, lors de la conférence précitée, son intention d'ouvrir le débat sur les jeux en ligne, dans le respect du principe de subsidiarité, et d'aborder des thèmes tels que l'impact sociétal du jeu en ligne, les dimensions de l'ordre public, la contribution éventuelle au financement des filières hippique et sportive, et les moyens de garantir le respect par les opérateurs des nouvelles règles définies par le régulateur.

*b) Le Livre vert de mars 2011 doit être suivi de vraies avancées*

Cette démarche a abouti à la **publication, le 24 mars 2011, d'un Livre vert** sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur, qui a été soumis à consultation publique jusqu'au 31 juillet. Conformément à sa vocation, ce document ne préjuge pas des conclusions de la Commission sur la nécessité éventuelle de prendre des mesures ni sur leur contenu ou leur forme, mais établit un bilan du marché, identifie les enjeux et problèmes<sup>1</sup> actuels et pose de nombreuses questions en vue d'éclairer sa réflexion. Pour l'heure, **« les Etats membres conservent toute latitude pour déterminer leur approche dans ce secteur, dans les limites fixées par les principes énoncés dans la jurisprudence de la CJUE »**. Le Livre vert n'en a pas moins tourné la page du « mythe » de la reconnaissance mutuelle, en admettant le principe de subsidiarité et une législation nationale pour le maintien de l'ordre public.

Ainsi qu'il est précisé dans le Livre vert, le secteur des jeux d'argent et de hasard représentait un produit brut des jeux (PBJ) estimé à **75,9 milliards d'euros en 2008 dans l'UE 27**, dont 7,5 % (soit 6,16 milliards d'euros<sup>2</sup>) pour les services en ligne. Internet demeure pour ces derniers le principal canal de diffusion, mais les taux de croissance les plus élevés d'ici 2012 sont attendus sur les nouvelles applications mobiles (*smartphones* et tablettes) et la télévision par Internet.

Selon toute logique, ce Livre vert pourrait être suivi par un **Livre blanc** fin 2011 ou début 2012, qui marquerait une nouvelle étape vers des propositions d'action ou de législation communautaire. Ainsi qu'il a eu l'occasion de l'expliquer lors de l'examen du projet de loi français, votre rapporteur estime, compte tenu de la multiplication des mesures nationales dans un secteur par définition transfrontalier, que **les institutions européennes ne pourront guère s'abstenir de mettre en place un cadre communautaire plus harmonisé**, qui soit en phase et non plus en décalage avec la réalité.

---

<sup>1</sup> Selon quatre axes : la définition et l'organisation des services de jeux en ligne, leur impact sociétal, la préservation de l'ordre public et le financement des filières et activité de bienfaisance ou d'intérêt public.

<sup>2</sup> Dont 1,9 milliard d'euros pour le Royaume-Uni, 700 millions d'euros pour l'Allemagne, 677 millions d'euros pour l'Italie et 601 millions d'euros pour la France.

Un tel cadre devra à tout le moins garantir l'existence d'autorités nationales de régulation, des procédures de coopération efficaces et le respect d'impératifs d'ordre public tels que la prévention de la criminalité et de l'addiction et la protection des joueurs vulnérables. En revanche, **l'harmonisation de la fiscalité** (en particulier les modalités d'assiette et d'affectation), bien qu'elle soit une composante essentielle de l'équilibre économique du secteur des jeux et des filières, **est hypothétique** puisqu'elle requiert l'unanimité des Etats membres.

Le commissaire Michel Barnier semble avoir été convaincu par les résultats de la consultation publique sur le Livre vert puisqu'il a annoncé, fin septembre 2011, la **présentation d'une directive mi-2012**. Ses ambitions seraient pragmatiques puisque ce texte ne porterait pas sur l'organisation concurrentielle du secteur ni *a fortiori* sur son régime fiscal, mais se concentrerait sur deux objectifs :

- la **protection des consommateurs** et la lutte contre les offres illégales ;

- le **renforcement des ressources des filières sportives**, avec la mise en place d'un « juste retour » qui pourrait s'inspirer du « droit au pari » de la législation française.

**La création d'un « passeport » européen pour l'offre transfrontalière de jeux**, sur le modèle de certains produits et services financiers, **paraît difficilement envisageable** compte tenu de l'importance des enjeux d'ordre public et de la sensibilité culturelle et politique de ce secteur. La reconnaissance mutuelle des agréments supposerait quant à elle de disposer de garanties solides sur un niveau élevé et homogène d'exigences imposées aux opérateurs en Europe, ce qui n'est assurément pas le cas aujourd'hui.

## 2. Un nouveau cycle de régulation en Union européenne

Conformément à sa culture du *bookmaking* et à sa tradition libérale, le **Royaume-Uni** est le principal marché européen du jeu en ligne et a devancé les autres grands Etats européens (Allemagne, Espagne, France, Italie...) pour mettre en place en 2005, avec le *Gambling Act*, un modèle de régulation ouvert et compétitif. **L'Italie** a suivi peu après dans le cadre d'une démarche générale de renforcement de la concurrence et d'atténuation des importantes barrières à l'entrée de certains services professionnels. Les décrets-lois dits « Bersani » de juin 2006 ont ainsi permis l'octroi de licences pour le jeu en dur et en ligne.

Certains « petits » Etats et territoires, en particulier **Alderney, Gibraltar, Malte et l'Île de Man**, ont cependant constitué un important avantage comparatif au cours de la dernière décennie en proposant un cadre réglementaire et surtout fiscal très favorable. **La régulation des jeux en ligne dans l'Union européenne était donc très fragmentée** lors de la présentation

du projet de loi français en 2009, et reflétait des préoccupations économiques, culturelles et éthiques très différentes selon les Etats.

**Ce véritable « patchwork » de législations nationales est toujours d'actualité.** Plusieurs Etats membres qui avaient amorcé une réflexion sur l'ouverture à la concurrence, en particulier le Danemark, l'Espagne, la Grèce ou les Pays-Bas, ont cependant porté une **attention particulière à la mise en place du nouveau cadre français de régulation**, *a fortiori* après que la Commission européenne l'eût validé. Fondée sur un équilibre subtil entre concurrence et respect de l'ordre public juridique et social, cette régulation est susceptible d'accéder au rang de « modèle » intermédiaire, notamment pour ce qui concerne le périmètre d'ouverture et les conditions d'agrément.

**Sa composante fiscale est cependant perçue comme restrictive (cf. infra) et suscite moins d'intérêt**, les projets en cours ou récemment finalisés retenant plutôt l'assiette du PBJ et une pression fiscale inférieure. Dans ce domaine, les Etats réalisent un arbitrage entre les retombées économiques et fiscales liées à la croissance d'un nouveau secteur et les motifs d'ordre public, en particulier au regard de l'addiction, qui justifieraient un développement maîtrisé ou « bridé ».

Le « paysage » actuel de la régulation des jeux en ligne en Europe, dont le tableau ci-après fournit un état des lieux pour les principaux Etats, fait ainsi apparaître **trois groupes de pays** :

- les Etats qui demeurent attachés à **l'interdiction** des jeux en ligne (République tchèque) ou au **monopole public *de facto* ou *de jure*** (Finlande, Portugal, Slovaquie, Suède) ;

- ceux – les plus nombreux – qui se sont engagés, depuis 2010 ou d'ici 2012, dans une démarche de **libéralisation partielle** : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Hongrie, Irlande, Lituanie (où le poker est assimilé à un sport), Pays-Bas, Pologne et Roumanie. Les modalités de l'ouverture peuvent toutefois varier sensiblement, en particulier s'agissant du périmètre et de la fiscalité. A cet égard, **le projet des Länder allemands<sup>1</sup> (cf. infra) apparaît assez minimaliste**, avec une fiscalité dissuasive et une ouverture limitée aux paris sportifs en ligne et du réseau physique. La Commission européenne a d'ailleurs émis un avis négatif sur cette réforme le 18 juillet 2011. *A contrario*, **la nouvelle réglementation espagnole est perçue par les opérateurs comme offrant un environnement favorable**, en particulier du fait du périmètre des jeux autorisés ;

---

<sup>1</sup> A l'exception du Schleswig-Holstein, qui est pour l'instant le seul Land à s'engager dans une démarche de large ouverture du marché.

- et à l'autre extrémité du spectre, les pays qui proposent une **ouverture complète ou quasi-complète** à la concurrence : Estonie, Italie (depuis la réforme de juin 2009), Lettonie, Luxembourg<sup>1</sup>, Malte, Royaume-Uni et Slovaquie.

La loi française s'inscrit incontestablement dans un mouvement européen de libéralisation qui prend de l'ampleur et **fragilise graduellement la position des Etats les plus restrictifs**. Des « retours en arrière » ne sont toutefois pas à exclure. **Le gouvernement britannique a ainsi annoncé vouloir réformer sa législation d'ici fin 2012** afin d'assurer une plus grande équité, en particulier sur le terrain fiscal, entre les opérateurs titulaires d'une licence britannique et ceux domiciliés et agréés « offshore » dans des Etats et territoires relevant de la « Liste blanche<sup>2</sup> », qui bénéficient d'un libre-accès au marché sans être soumis aux mêmes obligations.

---

<sup>1</sup> L'essentiel de l'offre relève cependant d'opérateurs privés détenteurs de licences étrangères, seule la Loterie nationale ayant bénéficié d'une licence luxembourgeoise.

<sup>2</sup> En particulier les opérateurs titulaires d'une licence de Gibraltar, l'Ile de Man ou Malte.

### Etat des lieux de l'ouverture des jeux en ligne au 1<sup>er</sup> octobre 2011 dans les principaux marchés européens

Pays	Cadre juridique	Champ de la concurrence	Fiscalité (hors coût des licences)	Régulateur	Autres caractéristiques
Allemagne	<p>Traité inter <i>Länder</i> prolongé fin 2007 : monopole d'Etat sur tous les jeux d'argent.</p> <p>Présentation en avril 2011 d'un projet de loi de régulation des jeux en ligne commun à 15 <i>Länder</i>, suite à l'avis rendu par la CJUE le 8 septembre 2010.</p> <p>Le <i>Land</i> du Schleswig-Holstein a néanmoins adopté une législation autonome et plus souple le 15 septembre 2011.</p>	<p>Compétence exclusive des <i>Länder</i> pour les loteries, partagée pour les autres jeux.</p> <p>- Traité inter <i>Länder</i> : tous les paris sportifs et hippiques, poker et casino pour les seuls casinos terrestres. Monopole actuel en vigueur jusqu'à fin 2011. Régime de licence à compter de mars 2012.</p> <p>- Schleswig-Holstein : tous les jeux et paris sportifs en ligne, sauf les jeux de table autres que le poker. Les jeux de roulette, black jack et de baccarat en ligne ne seront ouverts qu'aux opérateurs « en dur ».</p> <p>La cour fédérale de justice a confirmé le 28 septembre 2011 l'interdiction de l'offre privée de jeux en ligne, et donc le monopole de l'Etat. Le projet du Schleswig-Holstein serait donc invalidé.</p>	<p>- Traité inter <i>Länder</i> : taxation envisagée des mises au taux de 16,67 %.</p> <p>- Schleswig-Holstein : 20 % du PBJ pour tous les jeux et paris autorisés.</p>	<p>Au niveau de chaque <i>Land</i>.</p>	<p>Les FAI doivent bloquer les sites interdits et les banques les transferts d'argent.</p> <p>Les serveurs doivent être situés en Allemagne. Pas de publicité TV.</p> <p>Il est prévu de délivrer uniquement sept licences de paris sportifs en 2012 pour cinq ans. La licence de distribution sur le réseau physique est limitée à 350 points de vente.</p> <p>Pari en direct possible uniquement sur le résultat final.</p> <p>Le 18 juillet 2011, la Commission européenne a jugé le projet non conforme à la législation communautaire ; il devrait donc évoluer d'ici fin 2011. Il n'est pas non plus exclu qu'un accord soit trouvé avec le Schleswig-Holstein, qui table sur une convergence d'intérêts concernant les casinos.</p>

Pays	Cadre juridique	Champ de la concurrence	Fiscalité (hors coût des licences)	Régulateur	Autres caractéristiques
Belgique	Loi du 10 janvier 2010 portant modification de la loi du 7 mai 1999, entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2011 : cadre juridique, fiscal et technique commun à tous les jeux de hasard du réseau physique, sauf les loteries. Début septembre 2011, les décrets d'application n'étaient pas publiés.	Monopole de la Loterie nationale sur les jeux de loterie. Régime de licence pour les autres jeux de hasard du réseau physique. Ouverture progressive et partielle des jeux en ligne : dans un premier temps, seuls les opérateurs du réseau physique (casinos, salles de jeux et organisateurs de paris sportifs) peuvent se diversifier.	Pouvoir délégué aux trois régions : - Wallonie et Flandres : 11 % du PBJ ; - Bruxelles : 15 % du PBJ.	Commission des jeux de hasard	Les jeux et paris proposés doivent être les mêmes dans les deux canaux de distribution. Incertitude sur la compatibilité avec le TFUE du lien entre exploitation en dur et en ligne. Les serveurs principaux et le siège social doivent être situés en Belgique. Discussions en cours sur les procédures de blocage de l'adresse IP et des paiements.
Danemark	3 lois du 25 juin 2010 et une loi du 1 <sup>er</sup> juillet 2010. Entrée en vigueur reportée à 2012 à la suite d'une procédure de la Commission européenne au titre des aides d'Etat, la fiscalité des jeux de casino en ligne étant inférieure à celle des jeux en dur. Le 20 septembre 2011, la Commission a validé ce régime, au motif que « <i>les effets positifs de la libéralisation du secteur l'emportent sur les éventuelles distorsions de concurrence</i> ».	Ouverture des paris sportifs, du poker (avec tables internationales) et du casino en ligne. Maintien du monopole de <i>Danske Spill</i> sur les loteries, le bingo, le keno et les paris hippiques en ligne. En l'attente de la décision de la Commission, maintien du monopole d'Etat sur tous les jeux d'argent et de hasard.	20 % du PBJ sur tous les jeux en ligne autorisés.	<i>Spillemyn-Digheden</i> (SPM)	Pas de condition de siège social au Danemark. Les serveurs peuvent être situés hors du territoire si l'opérateur a été agréé par une autorité ayant conclu un accord de coopération avec la SPM (mais exceptions possibles au profit de Malte et Gibraltar). Régime d'encadrement de la publicité comparable à celui britannique. Pas de politique d'encadrement des bonus. Le cryptage des données est réalisé par le régulateur.

Pays	Cadre juridique	Champ de la concurrence	Fiscalité (hors coût des licences)	Régulateur	Autres caractéristiques
Espagne	Contexte de privatisation de 30 % du capital de la Loterie nationale. Nouvelle loi de réglementation du jeu en ligne, publiée le 27 mai 2011. Le processus de licence doit commencer en novembre 2011 pour une activité commerciale avant Noël.	Cinq catégories de jeux et paris autorisés : - paris sportifs : à cote fixe, mutuels, croisés, en direct (avec des restrictions) ; - paris hippiques : mutuels et à cote fixe, ouverture aux courses internationales ; - poker : <i>cash game</i> et tournois (sites .es seulement) ; - casino : jeux de table uniquement ; - bingo. Evolution possible à moyen terme : machines à sous, <i>betting exchange</i> , poker international. Maintien du monopole de la LAE et de la ONCE pour les loteries.	Projet de loi originel : 5 % à 22 % des mises selon les jeux. Dernière version : - paris sportifs : 25 % du PBJ (+ 5 % maximum de taxe régionale) pour la cote fixe, 22 % et 4,4 % pour le mutuel ; - poker, casino, bingo : 25 % du PBJ (+ 5 % maximum de taxe régionale ; - paris hippiques : 25 % et 5 % pour la cote fixe, 15 % et 3 % pour le mutuel.	Commission nationale du jeu (CNJ)	De nombreuses contraintes opérationnelles doivent être précisées par la CNJ. Système de double licence : globale (15 ans) et spécifique à chaque jeu (5 ans). Pas de reconnaissance mutuelle. Procédures de blocage informatique et de blocage des transactions. Exigence de « coffre-fort » analogue à celle française. Pas de contrainte de localisation des serveurs. Suffixe .es uniquement. Amendes élevées pour les opérateurs illégaux. TRJ <u>plancher</u> et plafond fixés par le régulateur.
France	Loi du 12 mai 2010.	Jeux en ligne pour lesquels le hasard n'est pas prépondérant : paris sportifs à cote fixe ou mutuels, paris hippiques mutuels, poker. Incertitude sur les jeux d'adresse ( <i>skill games</i> ).	Prélèvements sociaux inclus : - paris sportifs : 9 % des mises ; - paris hippiques : 14,4 % des mises ; - poker : 2 % des mises.	Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)	Pas de reconnaissance mutuelle. Pas de condition de siège social en France, mais le site de jeux doit comporter un suffixe « .fr » et le « coffre-fort » doit être situé sur le territoire et accessible en permanence.

Pays	Cadre juridique	Champ de la concurrence	Fiscalité (hors coût des licences)	Régulateur	Autres caractéristiques
Gibraltar	<p>Ordonnance sur les jeux de 1958 (<i>Gaming Act</i>), actualisée par le <i>Gambling Act</i> de 2005, entré en vigueur le 26 octobre 2006.</p> <p>Code de bonnes pratiques (« <i>Generic Code</i> », depuis 2008), code sur l'anti-blanchiment, lignes de conduite (<i>guidelines</i>) et standards (<i>Remote Technical and Operating standards</i>).</p>	<p>Tous les jeux en ligne. Premières licences accordées en 1998.</p> <p>Au 31 mars 2011, 36 licences octroyées à 20 opérateurs : 21 pour les jeux de casino, 13 pour les paris à cote fixe, une pour le <i>betting exchange</i> et une pour les paris à fourchette sur instruments financiers.</p> <p>Jeu « en dur » : un casino, deux boutiques de paris, 220 machines à sous (pubs, bars et autres locaux autorisés).</p>	<p>1 % du chiffre d'affaires, plafonné à 42,5 millions £.</p>	<p><i>Gibraltar Regulatory Authority</i>.</p> <p>L'Autorité réglementaire est également compétente pour les communications, la protection des données et les satellites.</p>	<p>Plus de 10 % de la population travaille dans l'industrie des jeux.</p> <p>Parmi les conditions d'octroi d'une licence :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- certificat d'un des quatre organismes de contrôle agréés, attestant l'intégrité du logiciel ;</li> <li>- engagement pour une politique du jeu responsable (liens vers des sites d'assistance aux joueurs compulsifs, option d'auto-exclusion, mesures d'interdiction de l'accès des mineurs dans les casinos).</li> </ul>
Grèce	<p>Projet de loi en janvier 2011, intitulé « Règlementation du marché des jeux – Exploitation des jeux de hasard sur des machines de jeux ou en ligne ».</p> <p>Nouvelle version en mars 2011, avis négatif de la Commission en avril à une révision en urgence.</p> <p>Nouveaux aménagements et loi adoptée le 4 août 2011.</p>	<p>Tous les jeux en ligne (paris sportifs et hippiques, poker, casino, bingo).</p> <p>Premières licences au premier trimestre de 2012. Pas de limitation du nombre, contrairement à la version initiale.</p> <p>Maintien jusqu'en 2020 des droits exclusifs du monopole d'Etat (OPAP) sur les paris sportifs en dur et les jeux de loto.</p>	<p>30 % du PBJ, avec paiement rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2010.</p> <p>Taxe de 10 % sur les gains des joueurs.</p>	<p>Une autorité dédiée doit être créée.</p>	<p>Licence accordée pour 5 ans et renouvelable.</p> <p>TRJ <u>plancher</u> de 80 %, pas de plafond.</p> <p>Site avec suffixe « .gr » obligatoire.</p> <p>Siège social de l'opérateur domicilié en Grèce, de même que le serveur et le stockage des données. Paiements uniquement <i>via</i> des institutions financières établies en Grèce.</p> <p>Procédures de blocage informatique et des paiements.</p> <p>Le marché illégal était évalué à plus de 2 milliards € en 2010, la propension à jouer des Grecs étant parmi les plus fortes dans le monde.</p> <p>Manque de clarté du régime applicable aux « marques blanches ».</p>



Pays	Cadre juridique	Champ de la concurrence	Fiscalité (hors coût des licences)	Régulateur	Autres caractéristiques
Italie	Décret « Bersani » du 4 juillet 2006 (14 000 licences de jeu en dur et 33 licences de jeu en ligne). Réforme par le décret-loi sur les Abruzzes du 28 avril 2009, intégré dans la loi du 24 juin 2009. Nouvelle loi promulguée le 6 juillet 2011.	Ouverture progressive : - fin 2006 : paris sportifs et hippiques à cote fixe, poker en tournoi ; - fin 2009 : bingo à 90 numéros ; - juillet 2011 : poker <i>cash game</i> et casinos en ligne ; - d'ici fin 2011 : jeux de grattage de la loterie nationale, jeux de hasard à cote fixe, loteries virtuelles ; - à venir : paris sur événements virtuels, autres bingos.	Originellement sur les mises, puis sur le PBJ en 2009 : - 3,5 % pour les paris sportifs ; - 10 % pour les paris hippiques ; - 3 % pour les jeux de compétence ; - 11,5 % pour le bingo ; - 20 % pour les autres jeux (poker, jeux de grattage ou de chance).	<i>Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato</i> (AAMS). L'AAMS n'est pas une autorité indépendante au sens français car elle dépend directement du ministère des finances.	Licence obligatoire, ouverte à tout opérateur basé dans l'EEE (sauf Jersey, Guernesey et l'Ile de Man), octroyée pour 9 ans, coût 350 000 € HT. TRJ <u>plancher</u> de 80 % (paris) à 90 % (poker <i>cash game</i> et casinos), pas de plafond. Pas de reconnaissance mutuelle. Site Internet avec suffixe « .it ». Le numéro de sécurité sociale est requis pour l'enregistrement du joueur. L'AAMS met à disposition des opérateurs son système de vérification des données. Pas de procédure de blocage des paiements, mais les établissements financiers et de paiement doivent fournir des informations (sous peine d'amende) sur les transactions avec des sites non autorisés.
Malte	Ordonnance « <i>Public Lotto</i> » de 2000, puis modification de la réglementation en 2004.	Ouverture totale des jeux en ligne.	De 0,5 % des mises à 5 % du PBJ selon la licence, avec un plafonnement du montant.	Commission des jeux (originellement <i>Lotteries and Gaming Authority</i> ).	4 types de licences, accordées pour 5 ans : jeux de casino et de hasard, paris sportifs, annonceurs et sociétés de promotion établies à Malte, gestionnaires de services de jeux en ligne (hors opérateurs).

Pays	Cadre juridique	Champ de la concurrence	Fiscalité (hors coût des licences)	Régulateur	Autres caractéristiques
Pays-Bas	Le 23 mars 2011 dans l'affaire Betfair, le Conseil d'Etat a décidé que le processus d'octroi de droits exclusifs à De Lotto était illégal.	Monopole étatique de fait. Fin mars 2011, le Gouvernement a annoncé envisager un régime de licence pour tous les jeux en ligne (poker, bingo, casino et paris). Ouverture attendue au troisième trimestre 2012.	Non encore fixé. Un produit fiscal supplémentaire d'environ 100 millions € est espéré.	N.S.	En février 2009, le Gouvernement a demandé aux banques néerlandaises de ne plus accepter les paiements des citoyens hollandais à l'égard d'opérateurs basés à l'étranger.
Pologne	Nouvelle loi adoptée le 13 juillet 2011, modifiant la loi sur les jeux de hasard et certaines autres lois.	Interdiction en 2009. Légalisation des seuls paris mutuels et à cote fixe en ligne, sportifs ou hippiques. Processus de licence à compter du dernier trimestre 2011 pour une délivrance à compter de janvier 2012.	- paris sportifs : 12,5 % des mises ; - paris hippiques : 2,5 % des mises.	N.D.	Compatibilité contestée de certaines dispositions avec le TFUE. Procédure de blocage des comptes bancaires pendant 72h, sur injonction administrative. Nom de domaine en .pl, le siège social et le serveur « miroir » doivent être situés en Pologne.
Royaume-Uni	<i>Gambling Act</i> de 2005, entré en vigueur le 1 <sup>er</sup> septembre 2007. Loi de finances pour 2007. Suite à la fermeture de Full Tilt Poker, le Gouvernement a annoncé une <u>réforme</u> de la réglementation s'appliquant aux opérateurs offshore, d'ici fin 2012.	Champ extensif : paris, jeux de cercle, jeux de casino, bingo. A terme, les opérateurs exerçant une activité au RU devront être titulaires d'une nouvelle licence de la <i>Gambling Commission</i> .	Paris hippiques et sportifs, jeux de cercle : 15 % du PBJ. Taxe (« levy ») de 10,75 % du PBJ pour les paris sur les courses hippiques au RU.	<i>Gambling Commission</i>	Quasi-reconnaissance mutuelle des agréments (procédure rapide), pour les opérateurs établis dans une juridiction figurant sur une « liste blanche ». Ce principe devrait être partiellement remis en cause par la future réforme. 3 types de licences : - opérationnelle, dès lors qu'un équipement est sur le territoire ; - personnelle, pour le management et certaines fonctions ; - pour les lieux de distribution (sauf pour les opérateurs en ligne). Règles précises d'encadrement de la publicité.

Source : commission des finances, d'après le Livre blanc de l'Association française du jeu en ligne (juin 2011), Europolitique du 19 juin 2011 et des sites Internet.

Peu ou prou, l'adaptation progressive à la réalité transfrontière du jeu en ligne peut, par le « parangonnage » et le constat de l'inefficacité des interdictions générales, contribuer sur le long terme à une relative convergence des législations nationales. En formulant des **avis circonstanciés** sur les projets de réforme, comme cela a été le cas pour l'Allemagne, la France ou la Grèce, **la Commission européenne assure également un minimum de cohérence** en se fondant sur le respect du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Votre rapporteur considère cependant que ce lent mouvement de convergence se traduit par d'inutiles pertes de temps et d'énergie et que **l'Union européenne gagnerait à ce que la Commission « reprenne la main » de manière plus proactive pour mettre en place un certain degré d'harmonisation.**

### 3. Les Etats-Unis sur la voie de l'ouverture ?

#### *a) Une dialectique non résolue entre légalisation et interdiction*

Le Congrès américain a adopté en septembre 2006 une loi d'initiative parlementaire, le ***Unlawful Internet Gambling Enforcement Act***, qui a établi au niveau fédéral **l'interdiction de tout commerce de jeux en ligne entre les Etats américains<sup>1</sup> et avec des pays étrangers**, ainsi que des transactions bancaires avec de tels sites.

Si elle prohibe explicitement les paris sportifs et jeux de casino en ligne, cette loi est cependant **plus ambiguë sur le régime du poker en ligne**. Certaines juridictions ont ainsi pu considérer que le *Texas Hold'em* était licite en tant que l'adresse prédominait sur le hasard. Des sites réputés de poker, en particulier ceux de Pokerstars et de Fulltiltpoker, ont dès lors rencontré un certain succès sans faire l'objet de sanctions pendant plusieurs années.

La situation, passablement compliquée par les différences de législation entre les Etats et le niveau fédéral, a évolué à partir de 2009 et on assiste à une sorte de phase de transition dont témoignent **deux directions opposées** :

- en mai 2009, le député Barney Frank<sup>2</sup> a présenté une **proposition de loi tendant à établir un cadre fédéral régulé pour les jeux en ligne**, selon un système de licences accordé par le Trésor, auquel chaque Etat serait libre de participer. Son processus d'examen au Congrès a cependant connu des péripéties et n'est pas achevé. **Plusieurs Etats ont également envisagé de libéraliser en tout ou partie le secteur** sur leur territoire, et parfois amorcé un processus législatif : la Californie dès début 2010, mais pour une ouverture

---

<sup>1</sup> En revanche la situation varie au sein de chaque Etat : l'Utah prohibe ainsi tous les jeux de hasard, alors que le Nevada limite les jeux en ligne pour préserver les casinos de Las Vegas.

<sup>2</sup> Co-auteur, avec le sénateur Christopher Dodd, du célèbre « Wall Street Reform and Consumer Protection Act », grande loi de réforme du secteur bancaire et financier adoptée en juillet 2010.

dont le périmètre n'est pas arrêté<sup>1</sup> et qui n'interviendrait pas avant 2012, le New Hampshire en juin 2010, ou le New Jersey en septembre 2010 (légalisation du *betting exchange* et des paris mutuels simples) ;

- le procureur du district sud de l'Etat de New-York a engagé fin 2010 des **procédures à l'encontre d'établissements bancaires** (tels la Goldwater Bank) ayant accepté des transactions avec des sites de jeux interdits. L'opérateur Sportingbet a conclu un accord permettant d'éviter des poursuites, et Bwin s'est retiré du marché. En décembre 2008, Partygaming avait déjà accepté un accord portant sur le versement de 300 millions de dollars de recettes enregistrées entre 1997 et 2006.

*b) Le « Black Friday » et ses prolongements en Europe*

**L'affaire dite du « Black Friday » a cristallisé ces tensions** en donnant des arguments aux partisans de la prohibition comme d'un cadre ouvert mais sécurisé. Sans entrer dans les détails, rappelons que cette expression fait référence à la décision du Gouvernement américain, rendue publique le vendredi 15 avril 2011, de **fermer l'accès aux sites « .com » de trois des principaux opérateurs de poker aux Etats-Unis** : Pokerstars, Rekop Limited (propriétaire du groupe Full Tilt Poker) et Absolute Poker. Les noms de domaines des sites ont également été saisis.

Il en est résulté le blocage de plusieurs centaines de millions de dollars de dépôts et gains réalisés par les résidents américains. Si les joueurs de Pokerstars ont pu être remboursés après la réouverture du site, ceux inscrits sur les sites de Full Tilt ont été confrontés à de réelles difficultés. En outre, **onze dirigeants de ces trois opérateurs ont été mis en examen**, à la suite d'une action initiée par le FBI et le *Department of Justice* de l'Etat de New-York, sur les chefs d'association de malfaiteurs (« *conspiracy* ») portant sur le blanchiment d'argent, l'exploitation illégale de jeux en ligne et la fraude bancaire. Des mesures conservatoires de **blocage d'environ 75 comptes bancaires**, dont ceux des dirigeants et des sites incriminés, ont été prononcées<sup>2</sup>.

Cette action judiciaire marquante a rapidement mis en péril l'activité de l'opérateur **Full Tilt** et a exercé des **conséquences en Europe**, plus particulièrement au Royaume-Uni et en France où il disposait d'agréments. Le blocage des comptes bancaires de Raymond Jack Bitar, propriétaire exclusif de Rekop Limited, a en effet directement affecté la capacité financière de l'opérateur. Le 29 juin, **l'autorité de régulation d'Alderney, l'Alderney Gambling Control Commission, a dès lors prononcé la suspension des licences** octroyées à quatre sociétés du groupe en vue de protéger le public.

---

<sup>1</sup> Deux projets de loi sont ainsi « en concurrence », l'un prévoyant d'autoriser tous les jeux sur Internet, l'autre le seul poker.

<sup>2</sup> De telles mesures de blocage avaient déjà été mises en œuvre auparavant, mais les fonds avaient vraisemblablement été déplacés vers d'autres prestataires.

Cette décision a eu pour effet de bloquer l'accès sur le territoire français du site *fulltiltpoker.fr*, dont certaines infrastructures informatiques sont situées au Royaume-Uni. Ce faisant, elle a également empêché l'accès des joueurs français à leur compte joueur, et potentiellement mis en péril le retrait de leurs fonds ou leur remboursement.

Constatant l'absence de continuité du service de jeu en ligne et les « *conséquences d'une particulière gravité qui en découlent pour les joueurs français* », **le collège de l'ARJEL** – après une mise en demeure adressée le 29 juin et demeurée infructueuse – **a suspendu à titre provisoire l'agrément de Rekop Limited le 4 juillet 2011**. Cette décision a été maintenue le 15 septembre, après audition le même jour des dirigeants de la société.

En septembre, l'« affaire Full Tilt » a en outre pris un nouveau visage, celui de **l'escroquerie** pure et simple. Le procureur de New York a en effet évoqué un « **schéma de Ponzi** », c'est-à-dire un montage pyramidal par lequel Full Tilt aurait utilisé les sommes placées par les nouveaux joueurs pour payer les gains des joueurs existants<sup>1</sup>. Les dirigeants, parmi lesquels figurent des joueurs professionnels, sont également accusés d'avoir, de 2007 à 2011, **détourné à leur profit les dépôts des joueurs et les liquidités de la société**, à hauteur d'environ 440 millions de dollars, précipitant ainsi sa quasi-faillite.

Parallèlement, des discussions ont été engagées avec certains investisseurs pour la reprise des filiales européennes du groupe.

Cette séquence fort dommageable pour la réputation du poker en ligne met donc en lumière au moins **trois questions importantes** :

- les **interactions inévitables entre des législations purement nationales**, qui renforcent au niveau européen l'exigence d'une harmonisation minimale des conditions d'agrément ;

- la **mise en cause de la capacité de l'Alderney Gambling Control Commission à faire preuve de vigilance et à assumer ses diligences** et devoirs de régulateur, au motif notamment qu'elle aurait dû tirer plus tôt les conséquences des difficultés que rencontrait Rekop Limited, avant l'épisode du « *Black Friday* », avec la justice américaine. Cette problématique de l'adéquation des moyens aux missions dans des Etats ou territoires offrant un cadre de régulation souple n'est d'ailleurs pas propre au secteur des jeux et a été évoquée dans le domaine financier ;

- la **sécurité financière des joueurs** en cas d'insolvabilité, de discontinuité de l'activité ou de fraude avérée de l'opérateur. En France, l'exigence, parmi les critères d'agrément, d'une **assurance** destinée à couvrir le solde positif des comptes joueur paraît s'imposer.

---

<sup>1</sup> Ce type de montage était à l'origine de la fraude de grande ampleur puis de la condamnation de Bernard Madoff.

## II. LE NOUVEL ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL : UN SUCCÈS AU PRIX FORT ?

Plus d'un an après l'ouverture du marché, **certaines craintes exprimées lors des débats parlementaires ne se sont pas concrétisées** : le professionnalisme de l'ARJEL lors de l'octroi des agréments n'a pas été réellement contesté, l'offre de jeux en ligne est relativement diversifiée et n'a pas « cannibalisé » le marché des paris du réseau physique, le financement des filières a été conforté (en particulier celui de la filière hippique) et l'offre illégale – pour autant que les données en la matière puissent être jugées fiables – se serait considérablement réduite.

Ainsi que l'ont souligné un certain nombre d'interlocuteurs de votre rapporteur, notamment les opérateurs « historiques » et membres de la Fédération française des entreprises de jeux en ligne (FFEJEL), l'ouverture du marché s'est donc traduite par un **triple succès économique, institutionnel et juridique**.

**L'évolution récente du marché depuis le début de l'année 2011 et l'analyse du modèle économique des nouveaux opérateurs fournissent cependant de nouveaux motifs d'inquiétude** : le marché des paris sportifs plafonne voire régresse, la rentabilité des paris en ligne apparaît structurellement inaccessible et certains opérateurs songent à se retirer du marché français. **Le régime fiscal concentre les critiques** des nouveaux opérateurs et est présenté comme le principal frein à l'optimisation des recettes fiscales et à un développement dynamique de l'offre légale, avec à moyen terme le risque que les joueurs déçus et frustrés reviennent sur les sites illégaux.

Une **ligne de fracture** se dessine donc entre, d'une part, les deux opérateurs historiques, qui ont vu leur activité – en dur comme en ligne – croître malgré l'ouverture, et sont donc partisans d'un relatif *statu quo*, et d'autre part, les nouveaux concurrents, qui déplorent des contraintes trop lourdes, une concurrence inéquitable et une fiscalité dirimante, de nature à compromettre durablement le succès de la légalisation.

### **A. UNE NOUVELLE OFFRE LÉGALE DIVERSIFIÉE ET COMPLÉMENTAIRE**

#### **1. Des conditions strictes d'agrément par l'ARJEL**

##### *a) Un vaste éventail d'exigences légales, réglementaires et techniques*

Le principe même de l'agrément, c'est-à-dire d'une autorisation à durée limitée délivrée dans certaines conditions par une autorité investie de prérogatives de puissance publique, **crystallise la démarche d'ouverture encadrée**. Il était donc au cœur de la loi du 12 mai 2010, qui lui a consacré

d'importants développements, en particulier son chapitre III relatif aux obligations des entreprises sollicitant l'agrément.

Sans revenir en détails sur l'ensemble des conditions requises pour obtenir l'agrément de l'ARJEL, rappelons que les exigences organisationnelles, financières et techniques du candidat sont prévues par :

1) **Les articles 15 à 20** de la loi précitée. Ceux-ci disposent que l'entreprise doit fournir de nombreuses informations et garanties relatives à la structure de son capital, à ses moyens humains et matériels, aux caractéristiques et modalités d'exploitation, d'organisation ou de sous-traitance du site de jeux, aux caractéristiques des plates-formes et logiciels de jeux, aux contrats de fourniture ou de sous-traitance, aux modalités d'accès des joueurs et au contrôle de leur identité, aux modalités d'encaissement des mises et de paiement des gains, à sa capacité à assumer ses obligations en matière de lutte contre les activités frauduleuses, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ou aux moyens qu'elle met en œuvre pour protéger les données à caractère personnel et la vie privée des joueurs.

2) Le **cahier des charges des opérateurs**, qui rassemble, aux termes de l'article 20 de la loi, « *les éléments constitutifs de la demande d'agrément* » et a été approuvé par un arrêté du 17 mai 2010, signé conjointement par les ministres en charge de l'intérieur, du budget, de l'agriculture et des sports, sur proposition de l'ARJEL. Il précise ainsi les étapes de la procédure et les critères d'agrément et est structuré en dix parties<sup>1</sup>.

3) Le **dossier des exigences techniques**, visé par le décret n° 2010-509 du 18 mai 2010 et le cahier des charges. Il expose le dispositif technique et l'architecture informatique que doivent mettre en place les opérateurs, en particulier les fonctionnalités du « **frontal** », qui doit être installé sur le territoire national et est utilisé pour l'archivage des données, conformément à l'article 31 de la loi<sup>2</sup>, et les données que les opérateurs doivent rendre accessibles. L'article 38 de la loi du 12 mai 2010 fixe également la **liste des catégories de données que tout opérateur doit mettre à la disposition permanente de l'ARJEL**. Celles-ci portent sur l'identification des joueurs, le compte de chaque joueur, les événements de jeu ou de pari et toute donnée concourant à la formation du solde du compte joueur, et les événements relatifs à l'évolution et à la maintenance des matériels, plates-formes et logiciels de jeux utilisés.

Ces exigences relatives à l'architecture informatique et à l'archivage en temps réel des données peuvent être très techniques, mais n'en sont pas

---

<sup>1</sup> *Qui détaillent les informations relatives, par exemple, aux données économiques, comptables et financières, aux caractéristiques du site de jeux en ligne, aux opérations de jeux ou de paris proposées, aux comptes joueurs, à la lutte contre la fraude et le blanchiment, à la lutte contre le jeu excessif ou pathologique et à la prévention des conflits d'intérêts.*

<sup>2</sup> *Qui dispose que « l'opérateur de jeux ou de paris en ligne titulaire de l'agrément (...) est tenu de procéder à l'archivage en temps réel, sur un support matériel situé en France métropolitaine, de l'intégralité des données (...). L'ensemble des données échangées entre le joueur et l'opérateur transitent par ce support ».*

moins essentielles puisqu'elles **garantissent l'accès permanent et le contrôle de l'ARJEL sur les données de jeu** des opérateurs. Ces données sont conservées et horodatées dans un « coffre-fort » et font l'objet d'un cryptage que le régulateur peut déchiffrer grâce à un « **capteur** ».

*b) La double certification du respect des obligations des opérateurs*

Au surplus, l'article 23 de la loi prévoit qu'une **double certification**, dont le coût est à la charge de l'opérateur et qui est réalisée par un ou plusieurs prestataires indépendants, vienne compléter les nombreux critères d'agrément et les contrôles de l'ARJEL :

- la première certification, d'ordre technique, doit être réalisée et attestée **dans un délai de six mois** à compter de la date de mise en fonctionnement du frontal et porte sur le respect des obligations d'archivage et de mise à disposition permanente de certaines données ;

- la seconde certification, plus complète, doit être réalisée un **déla****i d'un an** à compter de la date d'obtention de l'agrément et porte sur le respect de l'ensemble des obligations légales et réglementaires. Elle doit faire l'objet d'une **actualisation annuelle**.

L'**externalisation** de cette certification est nécessaire pour au moins deux raisons : les installations techniques des opérateurs (à l'exception du « frontal ») peuvent être situées hors de France, y compris dans des Etats non européens, et l'ARJEL n'a ni les moyens humains ni les compétences pour réaliser elle-même une tâche d'une telle ampleur.

L'indépendance et le sérieux de ces certificateurs, dont le rôle est comparable à celui de commissaires aux comptes ou de sociétés de certification du respect des normes ISO, sont cependant entourés de **garanties** puisque les organismes certificateurs doivent être choisis dans une **liste tenue par l'ARJEL**, conformément à l'article 23 précité.

Le dossier des organismes candidats fait l'objet d'une instruction minutieuse par la direction des agréments et de la supervision et la direction des systèmes d'information et de l'évaluation, et l'inscription ou le refus d'inscription est formalisé par une décision du collège de l'ARJEL, rendue publique.

La dernière version de cette liste, à jour au 7 juillet 2011, comporte ainsi **16 organismes**. Cette liste précise également les **entreprises sous-traitantes** auxquelles les certificateurs sont susceptibles de faire appel pour certaines fonctions (le plus souvent, des cabinets d'avocats).

## **2. Plus de cinquante agréments délivrés dans les trois secteurs**

L'offre légale de paris et de poker en ligne se révèle abondante puisqu'un an après la promulgation de la loi, soit le 12 juin 2011, pas moins de **trente-cinq opérateurs étaient agréés** par l'ARJEL pour exercer au moins



une des trois activités ouvertes à la concurrence. Deux nouveaux opérateurs, Itechsoft et SNAI, ont été agréés par le collège le 25 juillet 2011, portant ainsi le nombre d'opérateurs agréés à **trente-sept. Trente-trois d'entre eux sont actifs**, *ie.* exploitent leur activité.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2011, ces opérateurs étaient titulaires de **cinquante-trois agréments** pour une durée de cinq ans – dont vingt-cinq pour les jeux de cercle, dix-neuf pour les paris sportifs (à cote fixe ou mutuels) et neuf pour les paris hippiques –, auxquels correspondent soixante-seize noms de domaines. Sur ces cinquante-trois agréments en cours de validité, **quarante-cinq sont réellement exploités. Cinq demandes d'agrément ont été refusées** et neuf dossiers étaient encore en cours d'instruction au 12 juin 2011 (six au 1<sup>er</sup> septembre).

Pour l'ensemble des agréments en cours de validité au 12 juin 2011, **le délai moyen d'instruction<sup>1</sup> a été de cinquante et un jours calendaires**, avec de fortes disparités : onze jours pour le plus court, deux cent douze jours pour le plus long, en raison d'un dossier incomplet qui a donné lieu à une suspension du délai d'instruction<sup>2</sup>.

L'instruction des demandes d'agrément par l'ARJEL comporte **deux volets** : juridique et financier d'une part, traité par la direction des agréments et de la supervision, technique d'autre part, traité par la direction des systèmes d'information et de l'évaluation. Ce second volet est articulé en quatre axes : la plate-forme de jeu, le logiciel, le dispositif d'archivage des données (« frontal » et « coffre-fort ») et la capacité à maintenir durablement la sécurité de l'architecture.

**L'évaluation du coût de l'agrément** pour les opérateurs est très variable, selon le caractère plus ou moins direct des charges associées. Dans une conception large (mise en place de l'infrastructure informatique, certification, droits fixes dus à l'ARJEL<sup>3</sup>...), sans doute assimilable au coût de mise en place d'une offre de jeux hors dépense de communication, ce coût serait en moyenne de 8,7 millions d'euros selon l'association EGBA. Plusieurs opérateurs, privilégiant une acception stricte, ont cependant indiqué à votre rapporteur qu'il s'élève plutôt à quelques centaines de milliers d'euros.

---

<sup>1</sup> Soit entre le jour de dépôt du dossier et la décision du collège de l'ARJEL.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article

<sup>3</sup> Ces droits sont fixés par le décret n° 2010-494 du 14 mai 2010 relatif au droit fixe dû par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne en application de l'article 1012 du code général des impôts. Ils sont dus à trois étapes de la vie de l'opérateur :

- au moment du dépôt de la demande d'agrément, donc que celui-ci soit in fine obtenu ou non (5 000 à 10 000 euros, selon le nombre d'agréments sollicités) ;

- chaque année pendant la durée de validité de l'agrément (20 000 à 40 000 euros) ;

- lors du renouvellement de la demande d'agrément (2 500 à 5 000 euros).

### Etat des lieux des agréments au 1<sup>er</sup> octobre 2011

	Paris sportifs	Paris hippiques	Jeux de cercle	Total
Dossiers déposés	24	12	29	65
Agréments délivrés	19 (1)	9	25	53
Dont agréments exploités	13	8	24	45
Agréments refusés	3	1	1	5
Dossiers en cours d'instruction	2	2	3	7

(1) : l'agrément de Canal Win SAS a été abrogé le 28 janvier 2011.

Source : ARJEL, « Bilan un an après l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne »

Conformément au III de l'article 34 de la loi et au décret n° 2010-509 du 18 mai 2010, le collège de l'ARJEL a également **homologué soixante logiciels de jeux**, en incluant les mises à jour. Cette homologation a pour objet de s'assurer que le logiciel de l'opérateur dispose d'un niveau de sûreté suffisant et que les règles affichées sur le site Internet sont bien conformes à celles inscrites dans le code source du logiciel.

**La plupart des principaux opérateurs auparavant illégaux**, tels que Betcltic, Bwin, Unibet<sup>1</sup> ou Winamax, **ont sollicité et obtenu un agrément**, forts de leur expérience et de leur notoriété. Les quatre grands **groupes de casinos** (Barrière, Joa, Partouche et Tranchant) se sont également diversifiés dans le poker en ligne. **Trois groupes de médias** – Amaury, TF1 et Canal Plus – ont pris pied sur ce marché *via* des filiales dédiées, mais seul Amaury s'est *in fine* maintenu quelques mois avec sa filiale Sajoo (qui a fusionné avec Bwin)

La première vague d'agréments, accordés quatre jours avant l'ouverture de la Coupe du monde de football, soit moins d'un mois après la promulgation de la loi, a concerné **onze opérateurs**<sup>2</sup>.

En outre, **trois opérateurs ont vu leur agrément abrogé, renouvelé ou suspendu** par le collège de l'ARJEL :

- le 28 janvier 2011, **l'agrément de Canal Win SAS** (obtenu le 26 juillet 2010) **a été abrogé**, la société étant inactive et en cours de liquidation. Les deux actionnaires, Canal Plus et Ladbrokes, avaient en effet considéré que le cadre réglementaire et fiscal ne permettait pas de développer un modèle économique viable, et ont décidé d'abandonner leur projet de site de paris sportifs en ligne ;

- à la suite d'une modification significative de son actionnariat, **SPS Betting France**, qui avait obtenu trois agréments le 23 septembre 2010, a été

<sup>1</sup> Cet acteur européen majeur, circonspect sur les perspectives du marché français, a sollicité plus tardivement des agréments, obtenus le 22 octobre 2010, et a différé le lancement effectif de son offre sur le territoire.

<sup>2</sup> Betcltic, Beturf, Bwin, Everest Gaming, La Française des jeux, France Pari, Iliad Gaming, le PMU, Sajoo, SPS Betting France (eurosportbet.fr) et Table 14 (winamax.fr).

invitée le 7 avril 2011 par le collège à présenter trois nouvelles demandes<sup>1</sup>. **Ces agréments ont été confirmés** le 28 avril 2011 pour la durée restant à courir et dans les conditions ayant conduit à leur délivrance ;

- l'agrément de **Rekop Limited**, qui exploite le site *fulltiltpoker.fr*, a été **suspendu à titre conservatoire** par une décision du 4 juillet 2011. Celle-ci faisait suite à une action en justice engagée le 15 avril 2011 par le gouvernement américain (affaire dite du « **Black Friday** », *cf. supra*), qui s'est notamment traduite par le blocage de l'accès aux sites Internet de l'opérateur, la mise en examen de certains dirigeants et de l'actionnaire exclusif de Rekop Limited, et le blocage des comptes de ce dernier<sup>2</sup>. La suspension de l'agrément a été **maintenue** par la décision n° 2011-093 du 15 septembre 2011.

### 3. Des positionnements différenciés

Le nombre d'agréments octroyés par l'ARJEL demeure naturellement sans commune mesure avec les **3 194 agréments** (dont 77 au titre des logiciels de jeu) de la **Gambling Commission britannique**, compte tenu du champ extensif des activités autorisées<sup>3</sup> et de la culture du jeu au Royaume-Uni. On peut d'ailleurs relever que la plupart des grands opérateurs britanniques, tels que William Hill, Ladbrokes, Sportingbet<sup>4</sup> ou Betfair<sup>5</sup>, par ailleurs souvent domiciliés à Gibraltar, **n'ont pas sollicité d'agrément en France**<sup>6</sup>. Ils ont en général estimé que le marché français était peu attractif et les conditions d'agrément restrictives.

La majorité des trente-sept opérateurs agréés, soit **vingt-sept** (dont des filiales de groupes étrangers, sous forme de société par actions simplifiée), a son **siège social en France**. Huit sont établis à Malte, un en Irlande et un au Royaume-Uni<sup>7</sup>. Rappelons qu'aux termes de l'article 21 de la loi, les

---

<sup>1</sup> En application du V de l'article 21 de la loi et du 3° de l'article 11 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010.

<sup>2</sup> De même, la décision de l'autorité de régulation d'Alderney (la Alderney Gambling Control Commission) de suspendre les licences octroyées à quatre sociétés du groupe Full Tilt Poker a eu pour conséquence de bloquer l'accès sur le territoire français du site *fulltiltpoker.fr* à compter du 29 juin 2011.

<sup>3</sup> Le bingo, les paris sportifs et hippiques, les jeux d'arcade, les jeux de casino, les machines à sous virtuelles et les loteries.

<sup>4</sup> Début octobre 2011, Sportingbet n'excluait cependant pas de demander une licence en France, en fonction des perspectives à l'issue de la « clause de rendez-vous » de fin 2011.

<sup>5</sup> Betfair est en effet particulièrement positionné sur les échanges de paris (betting exchange), qui ont été prohibés par la loi.

<sup>6</sup> De même, seuls trois membres (sur trente-trois) de la Remote Gambling Association, association européenne la plus représentative du secteur, sont titulaires d'une licence en France.

<sup>7</sup> Les données sont différentes s'agissant de la domiciliation de la maison-mère : dix-neuf en France, sept à Malte, trois au Royaume-Uni, trois en Italie, une au Luxembourg, une en Irlande et une en Grèce.

opérateurs établis (ou contrôlés par une société établie) dans un des dix-huit Etats ou territoires non coopératifs<sup>1</sup> ne peuvent demander un agrément.

**Seuls cinq opérateurs** (Betcltic, Joa Online, le PMU, SPS Betting France et Unibet France Limited) **ont un positionnement généraliste** et proposent une offre complète dans les trois secteurs autorisés. En revanche, **vingt-huit opérateurs sont spécialistes et ne disposent que d'un seul agrément**, indépendamment des partenariats éventuellement noués en « marque blanche » (*cf. infra*).

La ventilation des opérateurs **mono-activité** (« *pure players* », selon le jargon du secteur) est la suivante : quinze sur le poker, secteur le plus représenté, neuf sur les paris sportifs (dont la Française des jeux) et quatre sur les paris hippiques.

**Liste des opérateurs agréés de paris et jeux de cercle en ligne  
(au 1<sup>er</sup> octobre 2011)**

<b>Opérateurs agréés</b>	<b>Agréments par catégorie de jeux</b>	<b>Sites Internet</b>
200 % Poker SA (fermeture des sites annoncée le 20 juillet 2011)	Poker / jeux de cercle	200pourcentpoker.fr 200pour100poker.fr 200pourcent.fr 200poker.fr 200pour100.fr
888 Regulated Markets Limited	Poker / jeux de cercle	888poker.fr 888.fr pacificpoker.fr
Ad Astra	Poker / jeux de cercle	pokersubito.fr
Aubsail SAS	Paris sportifs	france-paris-sportifs.fr
B.E.S. SAS (Bwin)	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Poker / jeux de cercle	bwin.fr
Betcltic Enterprises Limited	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Paris hippiques Poker / jeux de cercle	betcltic.fr betcltic-mobile.fr betclick-mobile.fr betclticmobile.fr betclickmobile.fr
Betnet	Paris hippiques	betnet.fr
Beturf	Paris hippiques	leturf.fr
Casino du golfe	Poker / jeux de cercle	poker83.fr
Electraworks (France) SAS	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Poker / jeux de cercle	partybets.fr gamebookers.fr partypoker.fr acfpoker.fr luckyjeux.fr wpt.fr wptpoker.fr
Everest Gaming Limited	Poker / jeux de cercle	everestpoker.fr

<sup>1</sup> Au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts et de l'arrêté du 12 février 2010 qui fixe la liste de ces Etats et territoires.

<b>Opérateurs agréés</b>	<b>Agréments par catégorie de jeux</b>	<b>Sites Internet</b>
France Pari	Paris sportifs (mutuels) Paris hippiques	france-pari.fr coupedumonde-pari.fr sportnco.fr football-pari.fr parions974.fr placedesparis.fr
Fullfun	Poker / jeux de cercle	pokerxtrem.fr
Geny Infos	Paris hippiques	genybet.fr
Iliad Gaming	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Poker / jeux de cercle	chilipoker.fr chilipari.fr turboker.fr
Intralot France	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels)	intralot.fr intralotpari.fr
Itechsoft Game SAS	Paris sportifs (mutuels)	netbet.fr netbetsport.fr
Jeux 365	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels)	paris365.fr jeux365.fr poker365.fr football365.fr
JOAonline	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Poker / jeux de cercle Paris hippiques	joaclub.fr joa-club.fr joa-online.fr joaonline.fr
La Française des jeux	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels)	parionsweb.fr tfljeux.parionsweb.fdj.fr parionsweb.fdj.fr
LB Poker	Poker / jeux de cercle	barrierepoker.fr wsop.fr
LIL Managers Limited	Paris sportifs (mutuels)	friendbet.fr
Microgame France SAS	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels)	peoplesbet.fr peoplesnetwork.fr
Pari mutuel urbain (PMU)	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Paris hippiques Poker / jeux de cercle	pmu.fr poker.pmu.fr paris-sportifs.pmu.fr
Partouche Gaming France SAS	Poker / jeux de cercle	partouche.fr
PKR France SAS	Poker / jeux de cercle	pkp.fr
Reel Malta SAS	Poker / jeux de cercle	pokerstars.fr
Rekop Limited (agrément suspendu)	Poker / jeux de cercle	fulltiltpoker.fr
Sajoo (fusionné avec Bwin)	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Poker / jeux de cercle	sajoo.fr
Scale	Poker / jeux de cercle	mypok.fr
SNAI France SAS	Paris sportifs (à cote fixe)	snaipari.fr
SPS Betting France	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Paris hippiques Poker / jeux de cercle	eurosportbet.fr
Table 14	Poker / jeux de cercle	winamax.fr

Opérateurs agréés	Agréments par catégorie de jeux	Sites Internet
The Nation Traffic SAS	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Poker / jeux de cercle	titan.fr titanpartners.fr
Tranchant Interactive Gaming	Poker / jeux de cercle	tranchantpoker.fr tranchant-poker.fr
Unibet France Limited	Paris sportifs (à cote fixe et mutuels) Paris hippiques Poker / jeux de cercle	unibet.fr
Winga	Poker / jeux de cercle	winga.fr
Zeturf France Limited	Paris hippiques	zeturf.fr

Source : site Internet de l'ARJEL

#### 4. De nombreuses disciplines et compétitions ouvertes aux paris

##### *a) En droit, une ouverture assez large*

Le champ de l'ouverture des paris constitue évidemment **un fort enjeu**, à la fois pour les opérateurs, qui souhaitent développer leur chiffre d'affaires, et pour le monde sportif, soucieux de préserver l'éthique au sein des différentes disciplines.

A cet égard, aux termes de l'article 12 de la loi du 12 mai 2010, les paris ne peuvent porter que sur l'une des **catégories de compétition retenues par l'ARJEL** suivant des modalités définies par voie réglementaire. De même, les **types de résultats supports des paris ainsi que les phases de jeux correspondantes sont fixés, pour chaque sport, par l'Autorité** dans les mêmes conditions. Il est à noter que, lors de l'examen du texte, les assemblées ont assoupli la copie initiale du Gouvernement, laquelle prévoyait que seuls les résultats finaux des compétitions sportives ou les phases de jeu de ces compétitions susceptibles d'avoir une incidence sur leur issue puissent faire l'objet de tels paris. Votre rapporteur a soutenu cette démarche, soulignant qu'il ne fallait pas qu'une vision trop restrictive aboutisse à ce que certains parieurs recherchent des types de paris qui ne pourraient être proposés que par des opérateurs illégaux (relatifs, par exemple, au nombre d'*aces* dans une partie de tennis ou au nom du meilleur buteur d'un match de football). Cependant, il a jugé nécessaire de viser des éléments faisant appel au savoir-faire du parieur et ne pouvant aisément se truquer (à l'inverse, par exemple, de la couleur de la chemise d'un joueur de tennis ou de la minute du premier corner d'un match de football).

Le décret n° 2010-483 du 12 mai 2010 a précisé que **tant les catégories de compétitions que les types de résultats de ces compétitions sont définis après avis de la fédération délégataire compétente ou, à défaut, du ministre chargé des sports.**

Les tableaux ci-après rendent compte du périmètre ainsi ouvert aux paris en ligne, de manière synthétique et globale puis de manière détaillée pour deux disciplines (football et athlétisme).

**Supports des paris sportifs pour les trente disciplines autorisées**

<b>Discipline / sport</b>	<b>Nombre de compétitions pouvant faire l'objet de paris</b>	<b>Nombre de résultats ou phases de jeu pouvant faire l'objet de paris</b>	<b>Types de résultats</b>
Athlétisme	19	6	Vainqueur, podium, performance, record, nombre de médailles et finalistes par pays
Aviron	9	2	Classements, écarts de temps
Badminton	7	7	Vainqueur, score
Baseball	4	3	Vainqueur, score
Basketball	28	46	Résultats par match (gagnant, écart et nombre de points, meilleurs marqueurs, intercepteurs et contreurs), résultat du championnat et de la saison
Billard	6	3	Classement, résultat d'une rencontre, nombre de médailles
Boxe	7	6	Résultat, type de victoire
Cyclisme	14	3	Vainqueur (compétition, étape), porteur final d'un maillot
Equitation	13	17	Résultat, vainqueur
Escrime	7	6	Vainqueur, podium, score
Football	13	66	Résultats (final et intermédiaire), score, buts, buteurs
Football américain	1	30	Résultats (match, compétition), score, marqueurs
Golf	11	10	Vainqueur, classement final
Handball	12	24	Résultats (match, compétition), score, buts, buteurs
Hockey sur glace	4	6	Vainqueur, score
Judo	12	2	Classement, podium
Motocyclisme	13	16	Vainqueur (course et championnat)
Natation (course, water-polo, eau libre)	5	3	Vainqueur, podium, nombre de médailles
Pelote basque	1	2	Vainqueur
Pétanque et jeu provençal	5	8	Vainqueur, podium, score
Roller skating	6	5	Résultat d'un match, vainqueur, podium
Rugby	13	41	Vainqueur, points, score, nombre d'essais
Ski (5 disciplines)	5	4	Classements
Sport automobile	10	5	Vainqueur ou podium (pilote et équipe) de l'épreuve ou du championnat, classement
Sport de boules	5	2	Vainqueur, résultat
Taekwondo	3	3	Vainqueur, nombre de médailles par pays
Tennis	8	20	Vainqueur, score, points, classement
Tennis de table	21	19	Vainqueur, score
Voile	21	17	Victoire, podium, premières places, records, nombre de médailles par pays
Volleyball et beach volley	25	22	Vainqueur, score
<b>Total</b>	<b>308</b>	<b>404</b>	

Source : site Internet de l'ARJEL, « Jeux en ligne : faire de l'ouverture un succès », livre blanc de l'Association française du jeu en ligne (AFJEL), publié en mai 2011



**Compétitions et phases de jeux pouvant servir de support à des paris :  
exemples de l'athlétisme et du football (au 12 juillet 2011)**

Catégories de compétitions	Types de résultats et phases de jeux correspondantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coupe de France (à partir des 32<sup>ème</sup> de finale) (H)</li> <li>- Championnat d'Allemagne de Ligue 2</li> <li>- Championnat d'Angleterre de Ligue 2</li> <li>- Championnat de France de Ligue 1 (H)</li> <li>- Championnat de France de Ligue 2 (H)</li> <li>- Championnat de Portugal de Ligue 2</li> <li>- Championnat d'Espagne de Ligue 2</li> <li>- Championnat d'Europe de football espoirs (matches qualificatifs et phase finale) (H)</li> <li>- Championnat d'Europe des Nations (matches qualificatifs et phase finale)</li> <li>- Championnat d'Italie de Ligue 2</li> <li>- Championnats européens (première ligue ou équivalent) (H)</li> <li>- Coupe d'Allemagne (à partir des 32<sup>ème</sup> de finale)</li> <li>- Coupe d'Angleterre (à partir des 32<sup>ème</sup> de finale)</li> <li>- Coupe de la Ligue (H)</li> <li>- Coupe de la Ligue anglaise</li> <li>- Coupe des Confédérations (H)</li> <li>- Coupe d'Italie (à partir des 32<sup>ème</sup> de finale)</li> <li>- Coupe du monde de la FIFA (matches qualificatifs et phase finale)</li> <li>- Coupe du Portugal (à partir des 32<sup>ème</sup> de finale)</li> <li>- Coupe du Roi d'Espagne (à partir des 32<sup>ème</sup> de finale)</li> <li>Jeux Olympiques (matches qualificatifs et phase finale)</li> <li>- Trophée des champions (H)</li> <li>- UEFA <i>Champions League</i> (H)</li> <li>- UEFA <i>Europa League</i> (H)</li> <li>- UEFA <i>Champions League</i> (F) (à partir des quarts de finale)</li> <li>- Championnat du Brésil (Serie A)</li> <li>- Championnat d'Argentine (Apertura et Clausura)</li> <li>- <i>Copa Libertadores</i> (à partir des demi-finales)</li> <li>- <i>Copa America</i></li> </ul>	<p><u>Résultat d'un match</u> : victoire, défaite, match nul, équipe gagnante à la fin de chaque mi-temps</p> <p><u>Score</u> : à la mi-temps, à la fin du match, écart entre les équipes</p> <p><u>Buts</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nombre de buts par équipe, au total, par mi-temps</li> <li>- équipe qui marque un but, qui n'encaisse pas de but, qui gagne sans encaisser de but, qui encaisse le dernier but</li> <li>- prochaine équipe à marquer</li> <li>- prochain joueur à marquer</li> <li>- nombre de buts supérieur à 0,5, 1,5, 2,5, 3,5</li> <li>- nombre de buts supérieur à 0,5 à 1,5 entre les minutes 0 et 15, 15 et 30, 30 et 45, 45 et 60, 60 et 75, 75 et 90</li> <li>- équipe marquant le plus de buts en 1<sup>ère</sup> mi-temps, en 2<sup>nd</sup> mi-temps</li> <li>- nombre de buts dans les prolongations</li> <li>- au cours de quelle mi-temps le plus grand nombre de but est marqué</li> <li>- réussite à un tir au but, une fois accordé</li> <li>- minute du premier but, minute du dernier but</li> <li>- nombre de buts restant à marquer</li> </ul> <p><u>Buteurs</u> : noms des buteurs, nombre de buts par buteur, nombre de buteurs, nombre de buteurs qui marquent deux buts ou plus, nombre de buts par mi-temps, nombre de buts par équipe par mi-temps, premier buteur, dernier buteur, meilleur buteur</p> <p><u>Résultats d'une journée de compétition</u> : résultat des matches (sur la journée), scores des matches, nombre de buts, nombre d'équipe ayant marqué, meilleure attaque ; meilleure défense, somme des buts pair ou impair, plus mauvaise défense, équipe marquant un ou plusieurs buts, équipe ne marquant pas de buts, première équipe à marquer, dernière équipe à marquer, classement à l'issue de la journée (tête et queue de classement), type de qualification ou victoire (temps réglementaire, prolongations, tirs au but...)</p> <p><u>Buteurs d'une journée de compétition</u> : nom des buteurs, nombre de buteurs, premier buteur, dernier buteur, nombre de joueurs ayant marqué plusieurs buts / nombre de buts</p>

Catégories de compétitions	Types de résultats et phases de jeux correspondantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Championnat des Etats-Unis d'Amérique (<i>Major League Soccer</i>)</li> <li>Championnat du Japon (<i>J-League</i>)</li> <li>- Supercoupe d'Europe de l'UEFA</li> <li>- Supercoupe d'Espagne</li> <li>- Supercoupe d'Italie</li> <li>- Supercoupe du Portugal</li> <li>- Supercoupe d'Angleterre</li> <li>- Supercoupe d'Allemagne</li> <li>- Copa SudAmericana (demi-finales et finales)</li> <li>- Ligue des champions d'Asie (demi-finales et finales)</li> <li>- Matches amicaux internationaux, de catégorie A FIFA, opposant deux équipes toutes deux classées dans les cinquante premières du classement FIFA, en vigueur 30 jours avant la date du match concerné</li> </ul>	<p><u>Résultats sur la compétition</u> : équipe la plus longtemps invaincue, équipe meilleure attaque, équipe meilleure défense, équipe auteur du plus grand nombre de buts, meilleur buteur, classement des meilleurs buteurs, vainqueur de la compétition, finaliste ou deuxième, classement des clubs (première moitié), 3, 4, 5 ou 6 premiers, clubs qualifiés pour une coupe d'Europe, équipes reléguées en L2 ou en Championnat National, équipes promues en L1, équipe qui se maintiendra en L1</p> <p><u>Autres actions</u> : buts sur coups de pieds arrêtés, buts de la tête</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Championnat de France de cross-country</li> <li>- Championnat de France Elite d'athlétisme</li> <li>- Championnat de France Elite en salle d'athlétisme</li> <li>- Epreuves du Circuit professionnel de la Ligue nationale d'athlétisme (LNA)</li> <li>- Championnat d'Europe d'athlétisme</li> <li>- Championnat d'Europe de cross-country</li> <li>- Championnat d'Europe en salle d'athlétisme</li> <li>- Championnat d'Europe par équipe d'athlétisme</li> <li>- Championnat du Monde de cross-country</li> <li>- Championnats du Monde d'athlétisme</li> <li>- Championnats du Monde en salle d'athlétisme</li> <li>- Décathlon</li> <li>- Meeting de Paris-Bercy</li> <li>- Epreuves de courses sur route à label IAAF (Association internationale des fédérations d'athlétisme)</li> <li>- Epreuves du circuit <i>Diamonds League</i></li> <li>- Epreuves du circuit IAAF des meetings en salle</li> <li>- Jeux Olympiques</li> </ul>	<p>Pour toutes les disciplines et spécialités de l'athlétisme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le vainqueur</li> <li>- le podium</li> <li>- la performance (la performance sur une épreuve ou sur une saison par un athlète)</li> <li>- le record (le record battu sur une épreuve ou sur une saison par un athlète)</li> <li>- le nombre de médailles obtenues par un pays</li> <li>- le nombre de finalistes obtenus par un pays</li> </ul>

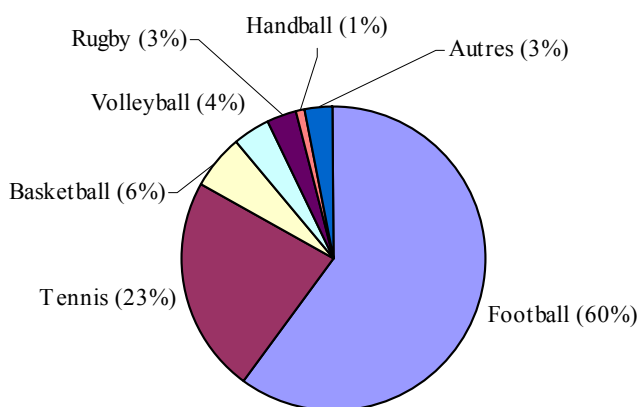
Source : site Internet de l'ARJEL

*b) En pratique, une concentration assez forte des paris sur quelques disciplines*

La réelle amplitude du champ de l'ouverture des paris sportifs doit cependant être tempérée au vu du comportement des parieurs eux-mêmes, qui concentrent leurs mises sur quelques disciplines.

Ainsi, dans son bilan après un an d'ouverture, l'ARJEL relève que **sept sports drainent 97 % du volume des mises**, dont 60 % pour le seul football.

### Répartition des volumes de mises par sport



Source : ARJEL

## **B. UN MARCHÉ GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS MAIS QUI COMPORTE DE GRANDES DISPARITÉS**

### **1. Un potentiel difficile à évaluer avant l'ouverture**

**Avant l'ouverture à la concurrence, le potentiel du marché français était globalement jugé prometteur** et comparable à celui de l'Italie. Néanmoins les évaluations, parfois peu réalistes, relevaient souvent de l'art de la prédiction et ont généralement surestimé le taux de croissance annuel du marché. Parmi les chiffrages avancés, on peut rappeler que :

- dans une étude réalisée en 2009 sur l'impact fiscal de l'Internet, à la demande de votre commission des finances, le cabinet Greenwich Consulting évaluait le montant total des mises sur Internet à **plus de 8 milliards d'euros** en 2010 et le PBJ à 1,5 milliard d'euros en 2012 ;

- en juin 2009, le cabinet PriceWaterhouseCoopers estimait que le PBJ des jeux légaux en ligne représenterait **entre 300 et 350 millions d'euros en 2010** (dont plus de 200 millions d'euros pour la FdJ et le PMU) et atteindrait 435 millions d'euros en 2012, dont 300 millions d'euros pour les paris. Ce chiffrage se révèle finalement proche de la réalité ;

- selon l'étude publiée en mai 2010 par Francis Merlin<sup>1</sup>, le nombre de joueurs en ligne était de 2,7 millions (dont 2 millions sur les sites illégaux) avant l'ouverture, et serait compris **entre 2,7 et 3 millions en 2011**.

Certes, les estimations présentées avant l'ouverture du marché devaient être envisagées avec circonspection, pour plusieurs raisons :

- il était par définition difficile d'estimer avec précision un marché essentiellement illégal et le taux de légalisation qui résulterait de l'ouverture ;

- les futurs opérateurs concurrents ont pu, consciemment ou non, faire preuve d'optimisme excessif sur les perspectives de croissance de leur activité. Une communication axée sur un fort développement permettait aussi de maximiser les recettes potentielles de l'Etat, et de militer en faveur d'un régime fiscal clément ;

- la concomitance entre l'ouverture du marché et un événement sportif aussi décisif et médiatisé que la Coupe du monde de football introduisait un biais conjoncturel. Le marché était susceptible d'atteindre très rapidement un volume élevé, sans pour autant que sa croissance soit pérennisée ni que les tendances puissent être extrapolées sur le long terme.

De fait, l'activité durant les six premiers mois de l'ouverture en 2010, stimulée par l'attrait de la Coupe du monde, une intense communication commerciale, l'octroi de « bonus » aux joueurs et le transfert de nombreux comptes joueurs illégaux, **n'était pas révélatrice de la tendance de fond et de l'état structurel du marché**. 2011 est donc bien une année clef dans la recherche de l'équilibre entre les coûts variables de marketing et le chiffre d'affaires généré.

## **2. Un volume d'activité étoffé mais dont la dynamique est décevante**

Grâce à un processus d'ouverture bien maîtrisé et à l'effet d'entraînement de la Coupe du monde, le marché légal des jeux en ligne a rapidement atteint un volume élevé – mesuré par le nombre de comptes joueurs, le montant des mises et le PBJ – et globalement **conforme, voire supérieur aux attentes. Il a cependant évolué de manière contrastée durant le premier semestre de 2011**, avec une diminution sensible de l'activité de paris sportifs et un relatif maintien des deux autres secteurs.

---

<sup>1</sup> Délégué général du salon des jeux en ligne Monaco iGaming Exchanges.

Le marché se révèle cependant assez dynamique après un an d'ouverture, avec près de 2,9 millions de comptes joueurs actifs sur la période<sup>1</sup>, **plus de 10 milliards d'euros de mises cumulées et un PBJ hors bonus de 616 millions d'euros** (dont près de la moitié pour le seul poker), comme l'illustre le tableau ci-après. Ce montant est nettement supérieur aux prévisions que PriceWaterhouseCoopers avaient formulées à l'horizon 2012 (435 millions d'euros).

*a) Un démarrage assez satisfaisant en 2010*

Ainsi que le président de l'ARJEL l'a indiqué à votre commission des finances lors de son audition le 2 mars 2011, environ **2,9 millions de comptes joueurs** étaient ouverts fin 2010<sup>2</sup>, dont 1,5 million de comptes joueurs actifs définitifs<sup>3</sup>. Le nombre de joueurs actifs est cependant inférieur, un même joueur étant susceptible de détenir plusieurs comptes (en moyenne 1,4 selon l'ARJEL) chez autant d'opérateurs.

Le montant cumulé des mises sur les sites légaux<sup>4</sup> a atteint l'année dernière **5,02 milliards d'euros, dont plus de 80 % sur le seul poker, et le PBJ (hors bonus reversés) 316,6 millions d'euros**.

Le montant cumulé des dépôts sur les comptes était de 514 millions d'euros et celui des bonus distribués de 61 millions d'euros, soit **en moyenne 30 euros par compte joueur actif**. Il convient de rappeler que la dépense réelle des joueurs correspond au montant cumulé des dépôts et non aux mises, compte tenu du **taux de recyclage des gains** en mises<sup>5</sup>.

Le bilan du marché légal en 2010 paraît donc positif sur le plan commercial. Dans son livre blanc<sup>6</sup>, l'Association française du jeu en ligne (AFJEL) estime cependant que l'activité serait inférieure de 19 % aux prévisions et **l'offre moins attractive qu'en Italie ou au Royaume-Uni** :

- le nombre de comptes joueurs actifs est plus de deux fois inférieur à celui de l'Italie (4,4 millions) ou du Royaume-Uni (4,28 millions<sup>7</sup>) ;

---

<sup>1</sup> Un compte joueur actif est un compte sur lequel au moins une action de jeu a été enregistrée sur la période considérée. Il en résulte que plus la période d'observation est longue, plus le nombre de comptes actifs est élevé.

Il n'y a qu'un seul compte par joueur chez un même opérateur, même lorsque celui-ci propose plusieurs activités.

<sup>2</sup> Et 1,4 million de comptes provisoires ou suspendus.

<sup>3</sup> Environ 500 000 personnes jouaient en ligne chaque semaine.

<sup>4</sup> Sur l'ensemble de l'année 2010 pour la Française des jeux et le PMU, et sur la période d'agrément pour les autres opérateurs.

<sup>5</sup> Ainsi en 2010 un euro déposé sur un compte-joueur a généré en moyenne :

- 4 euros de mises en paris sportifs ;

- 3,2 euros de mises en paris hippiques ;

- 23 euros de mises en poker sous forme de cash-game ;

- et 8 euros de droit d'entrée dans les tournois de poker.

<sup>6</sup> « Jeux en ligne : faire de l'ouverture un succès », livre blanc de l'AFJEL rédigé par Olivier Babeau, Aurélien Hamelle, Patrice Huerre et Cyril Nourissat, publié en mai 2011.

<sup>7</sup> Mais 6,9 millions de joueurs en 2009 selon l'étude précitée de Francis Merlin.

- le montant des mises sur les paris sportifs est supérieur d'environ 50 % en Italie, alors que seules neuf disciplines sont ouvertes ;

- le montant des mises sur les tournois de poker en Italie (le *cash game* n'étant alors pas autorisé) a atteint 3,15 milliards d'euros en 2010, soit près de quatre fois plus qu'en France en extrapolation annuelle. Durant leur premier mois de libéralisation dans ce pays en juillet 2011, les mises en *cash game* ont atteint près de 900 millions d'euros, dont 870 millions d'euros retournés aux joueurs.

*b) Des paris sportifs en berne et une activité dominée par le poker au premier semestre de 2011*

**Le premier semestre de 2011 a été marqué par un réel tassement de l'activité**, en particulier pour les paris sportifs qui ont connu une forte inflexion, de près de 35 % sur le premier semestre de 2011 par rapport à la période d'ouverture de 2010. Sur une base **hebdomadaire**, le nombre de comptes joueurs actifs pour cette activité est passé de plus de 300 000 fin juin 2010 à un peu plus de 100 000 fin mai 2011.

Le « *turn over* » des parieurs sportifs est élevé, y compris pour les « gros joueurs », mais la déperdition sur plusieurs mois est manifeste, une majorité de comptes ouverts en juin 2010, selon l'ARJEL, étant inactifs en mai 2011. *A contrario*, **la tendance est plutôt à la progression pour les paris hippiques** : près de 100 000 comptes actifs fin juin 2010, un pic à 152 398 comptes fin janvier 2011 et environ 136 000 comptes mi-mai 2011.

**Le poker**, qui avait suscité moins d'attention lors des débats parlementaires compte tenu de ses spécificités, **occupe actuellement une place déterminante**. Mais cette activité, qui représente plus de 83 % des mises et 45,6 % du PBJ sur un an, **soutient aujourd'hui le marché davantage en termes commerciaux que financiers**. La tendance du volume des mises depuis le second trimestre de 2011 est cependant plutôt baissière.

Entre juin 2010 et fin avril 2011, **les opérateurs ont clôturé environ 1,4 million de comptes joueurs**, dans la grande majorité des cas des comptes provisoires pour lesquels les joueurs n'avaient pas accompli l'ensemble des formalités requises (en particulier l'envoi des pièces justificatives) dans le délai imparti de deux mois. Pour de nombreux observateurs, ce manque de « persévérance » des joueurs traduit un **processus d'inscription trop complexe et fastidieux**, de nature à les inciter à rejoindre des sites illégaux dont les procédures sont légères (*cf. infra*).

### Données sur le marché légal des jeux en ligne depuis le 12 juin 2010

(en millions d'euros pour les montants)

		Paris sportifs	Paris hippiques	Poker	Total
Au 31 décembre 2010	Nombre de comptes joueurs actifs	800 000	400 000	1 200 000	Environ 2 400 000
	Montant cumulé des mises	448	459	Cash game : 3 705 Tournois : 412	5 024
	PBJ hors bonus	79	98,6	139	316,6
	TRJ moyen bonus inclus	85 %	80 %	94 % (tournois) à 98 % (cash game)	N.S.
	Montant des bonus distribués	14	11,3	36	61,3
Durant le premier semestre 2011 (au 26 juin 2011)	Nombre de comptes joueurs actifs	481 000	365 000	1 752 000	2 598 000
	Montant cumulé des mises	293	496	Cash game : 3 774 Tournois : 549	5 112
	Evolution 1 <sup>er</sup> trimestre 2011 / 4 <sup>e</sup> trimestre 2010	- 26,5 %	0,4 %	Cash game : - 0,1 % Tournois : 3,8 %	- 1,7 %
	PBJ hors bonus	58	111	159	328
	Montant des bonus distribués	5,5	7,3	34	46,8
	TRJ moyen hors bonus	80,3 %	77,7 %	96,3 %	N.S.
Sur un an (au 12 juin 2011)	Nombre de comptes joueurs actifs	987 272	559 751	1 783 836	2 891 518
	Montant cumulé des mises	725	916	Cash game : 7 206 Tournois : 919	9 766
	Montant cumulé des mises au 26 juin 2011	741 (dont football : 423, tennis : 187)	955	Cash game : 7 480 Tournois : 962	10 138
	PBJ hors bonus	134	201	281	616
	Montant cumulé des bonus distribués au 26 juin 2011	19,5	18,6	70	108,1

Source : ARJEL

### Evolution du montant des mises hebdomadaires

(en millions d'euros)

	25 juin 2010	11 janvier 2011	13 mai 2011
Paris hippiques	11,2	20,5	19,7
Paris sportifs	26,1	14,7	12,7
Poker (cash-game)	35,8 (4 juillet)	174,3	Environ 150
Poker (tournois)	1,3	23,4	21,4
<b>Total</b>	<b>74,4</b>	<b>232,9</b>	<b>203,8</b>

Source : ARJEL

### 3. Un marché qui ne s'est pas développé au détriment du réseau physique

#### a) Deux offres manifestement complémentaires

Les données communiquées par l'ARJEL et les résultats annuels de la Française des jeux et du PMU confirment que **le développement du jeu en ligne ne s'est absolument pas exercé au détriment des jeux et paris du réseau physique**, quel que soit le secteur. Il n'a pas pour autant suscité un nouvel engouement pour les jeux « en dur ».

**On ne constate pas davantage de « cannibalisation » entre les paris hippiques et sportifs**, ou entre le poker et les paris. La perméabilité entre activités en ligne se révèle cependant assez faible, puisque fin 2010 et début 2011, environ le quart des comptes joueurs actifs ont été utilisés pour deux ou trois activités différentes chez un même opérateur<sup>1</sup>. A ce titre, **votre rapporteur rappelle qu'il avait mis en doute**, lors de l'examen du projet de loi au Sénat<sup>2</sup>, **un tel risque de substitution**, avancé par certains sur le fondement d'un différentiel de prélèvements. Cette perception est aujourd'hui confirmée par les faits.

De même, les **casinos**, dont la fréquentation a fortement diminué en 2008 et 2009 et a conduit à une baisse cumulée du PBJ de 15,9 %, ont amorcé une stabilisation en 2010 et **n'ont donc pas subi un effet d'éviction marqué**. Le développement du poker en ligne semble même avoir exercé un effet bénéfique sur la fréquentation des tables de poker physiques. La dimension psychologique et « théâtrale » de ce jeu peut en effet inciter les joueurs en ligne à « se tester » dans une confrontation réelle, et de nombreux tournois en ligne permettent de se qualifier pour des tournois physiques très médiatisés.

#### Evolution de l'activité des casinos en dur

(en millions d'euros)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Machines à sous	PBJ	2 476	2 537	2 604	2 373	2 151	2 088
	Evolution	1 %	2,5 %	2,6 %	- 8,9 %	- 9,4 %	- 2,9 %
Jeux de table	PBJ	172	168	184	181	194	207
	Evolution	0 %	- 2,3 %	9,5 %	- 1,6 %	7,2 %	6,7 %
Total	PBJ	2 648	2 705	2 788	2 554	2 345	2 295
	Evolution	1 %	2,1 %	3,1 %	- 8,4 %	- 8,2 %	- 2,1 %

N.B : L'année ludique court du 1<sup>er</sup> novembre au 31 octobre.

Source : ARJEL

<sup>1</sup> Source : ARJEL. En revanche, il ne paraît pas possible de déterminer la part des joueurs qui ont ouvert plusieurs comptes pour des activités différentes chez des opérateurs distincts.

<sup>2</sup> Cf. le rapport législatif n° 209 (2009-2010) réalisé au nom de la commission des finances, tome 1, page 266.



L'ouverture s'est donc traduite par une croissance du marché global des jeux plutôt que par des effets de substitution. L'activité des deux opérateurs historiques illustre cette tendance.

Le chiffre d'affaires réalisé sur Internet de la Française des jeux et du PMU a connu une forte croissance en 2010, de respectivement 19,2 % et 39 %. La FdJ avait notamment modernisé son site ParionsWeb avant l'ouverture du marché. Mais avec 18,79 milliards d'euros, **le volume global des mises sur les jeux** (de grattage et de tirage) **et paris** (hippiques ou sportifs) **du réseau physique a également progressé**, de 3,2 % par rapport à 2009.

L'activité de paris sportifs « en dur » de la FdJ a notamment crû de 42 %. Le montant global des enjeux sur les paris hippiques est demeuré stable, avec une légère progression de 0,1 %, et le PMU est de loin le premier acteur des paris hippiques en ligne. **L'évolution différenciée des points de vente des deux monopoles s'est poursuivie**, avec une diminution pour la Française des jeux et une progression soutenue pour le PMU (+ 336 points de vente).

*b) Le PMU, grand gagnant de l'ouverture*

Le PMU se distingue par une offre Internet complète et plus étoffée que celle de la FdJ, développée en partenariat avec le *bookmaker* irlandais Paddy Power (pour les paris sportifs) et l'opérateur de jeux britannique Party Gaming (pour le poker). **Le site *pmu.fr* est ainsi le premier site de paris en France**. Bien que son chiffre d'affaires fin 2010 soit deux fois inférieur à celui de la FdJ, le PMU a plutôt réussi sa diversification dans les paris sportifs en ligne à cote fixe, dont il était le quatrième opérateur en 2010 avec une part de marché supérieure à 10 %.

**Activité et résultats financiers de la Française des jeux et du PMU en 2010**

	Française des jeux	Evolution par rapport à 2009	PMU	Evolution par rapport à 2009
Volume global des enjeux	10 551 millions € dont : - jeux de tirage 5 120 millions € - jeux de grattage 4 290 millions € - paris sportifs 1 142 millions € (dont Internet 91 millions €)	+ 5,5 %  - 4 %  + 10,6 %  + 45,8 % + 112 %	9 540 millions € dont : - paris hippiques du réseau physique 8 324 millions € - paris hippiques en ligne 730 millions € - paris sportifs en ligne 45 millions €	+ 2,6 %  + 0,1 %  + 9,4 %  N.S.
Enjeux en ligne	376 millions € (paris sportifs et jeux de loterie)	+ 19,2 %	928 millions € (paris hippiques et sportifs, poker)	+ 39 %
Mise moyenne hebdomadaire	7,3 €	+ 8,9 % (6,7 €)	N.D.	N.D.
PBJ / PB paris	3 763 millions €	+ 2,1 %	2 372 millions €	+ 1 %
Résultat net	83 millions €	- 2,3 %	791 millions €	+ 8,1 %
Points de vente	35 800	- 2,2 %	11 000	+ 4,8 %

Source : rapports annuels de la Française des jeux et du PMU

**Le PMU a encore renforcé ses positions commerciales au premier semestre de 2011**, ce qui entraînera en fin d'année une augmentation sensible du résultat net, intégralement reversé à la filière hippique. Les chiffres ci-après sur l'activité illustrent ainsi une progression supérieure à celle de 2010 et le grand dynamisme des activités en ligne. **Le PMU est ainsi passé au troisième rang pour les paris sportifs** avec une part de marché de 18 %, devant la FdJ, et détient une part de marché de 5 % sur le poker. L'allègement de la fiscalité sur les paris hippiques introduit par l'article 34 de la loi de finances pour 2011<sup>1</sup>, avec un taux abaissé de 5,7 % à 4,6 %, a pu contribuer favorablement à la croissance des enjeux.

#### Activité du PMU au premier semestre de 2011

(en millions d'euros)

	Cumul au 30 juin	Evolution par rapport au premier semestre 2010
Total des enjeux	5 095,6	+ 8,1 %
Total des enjeux hippiques	4 879,5	+ 3,4 %
<i>dont réseau physique</i>	4 304	+ 2,6 %
Total des enjeux en ligne	639	+ 63,9 %
Produit brut des jeux global	1 240	+ 3,9 %
Produit brut des paris hippiques	1 193	+ 2,7 %

Source : communiqué de presse du PMU du 11 juillet 2011

Sur les trois premiers trimestres de 2011, le succès des nouvelles offres du PMU portant sur les paris sportifs et le poker en ligne s'est confirmé avec des progressions de, respectivement, 41,6 % et 23,3 % par rapport à la période équivalente de 2010. **Le montant des mises jouées sur Internet a augmenté de 52,1 %** (dont un quasi triplement pour les paris sur téléphones mobiles, *smartphones* et tablettes) pour atteindre 969,4 millions d'euros. Les activités de diversification représentent 13,8 % du PBJ en ligne et 42,2 % de sa croissance.

**Les deux opérateurs historiques**, en position de monopole sur tous les jeux « en dur » et sur les jeux de loterie en ligne, **sont donc pour l'heure sortis largement gagnants de l'ouverture**, en particulier le PMU, et ont même renforcé leur positionnement concurrentiel, ce qui semble *a priori* assez contre-intuitif. Le PMU a ainsi « écrasé la concurrence » sur son métier historique des paris hippiques. Les deux monopoles bénéficient cependant **d'atouts structurels** (*cf. infra*) qui leur ont permis de faire de l'ouverture une opportunité plutôt qu'une menace.

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

#### 4. L'essor de la pratique de l'affiliation

##### a) L'appropriation d'une pratique commerciale très répandue sur Internet

La « course à la clientèle » créée par l'ouverture du marché a conduit les nouveaux opérateurs agréés à consacrer une part importante de leur budget à la communication dans sa fonction primordiale : le « matraquage » et la saturation médiatiques comme outils de conquête de clients (*cf. infra*). En complément dès les premiers de l'ouverture, ou en substitution d'une baisse des dépenses de publicité à partir de fin 2010, la plupart ont également conclu des **partenariats d'« affiliation »** en tant que relais de croissance, pour un coût d'acquisition de clientèle théoriquement moindre que le marketing « classique ».

Le principe en est simple : l'affilié est commissionné par un opérateur de jeux en ligne ou un exploitant de casinos pour en faire la promotion, « recruter » de nouveaux joueurs ou « créer du trafic » sur le site de l'opérateur, par exemple en intégrant à son propre site un lien vers cette offre ou une bannière publicitaire<sup>1</sup>. Des sous-affiliés peuvent procéder de la même manière à un niveau inférieur.

Le plus souvent, des **plates-formes d'affiliation en ligne**<sup>2</sup> servent d'intermédiaire entre les affiliés, qui monétisent leur audience et auxquels elles proposent des outils « clefs en mains » et des campagnes publicitaires, et les annonceurs que sont les opérateurs de jeux. Une variante dite « **en marque blanche** », très diffusée dans d'autres secteurs<sup>3</sup>, permet de mettre directement à disposition sur le site marchand le contenu d'une offre externe sans mentionner la marque ni l'origine de l'information.

La rémunération de l'affilié se fait à la performance, essentiellement de deux manières, qui peuvent être combinées :

- les contrats dits « **CPA** » (coût par acquisition), dans lesquels l'annonceur verse un montant fixe (quelques dizaines d'euros) pour chaque joueur s'inscrivant et effectuant un dépôt en argent réel (un montant minimum doit être en général atteint) ;

- les contrats en **partage de revenus** (ou « *revenu share* »). L'opérateur reverse un pourcentage de ses gains générés grâce aux joueurs recrutés par les affiliés.

Cette pratique de l'affiliation est répandue dans la sphère de l'Internet et est d'ailleurs **prise en compte dans le point 6 du cahier des charges** des opérateurs, qui prévoit la communication à l'ARJEL de tous les contrats et y afférents et des noms des sites affiliés.

---

<sup>1</sup> L'internaute qui clique sur le lien est alors redirigé vers le site de jeux.

<sup>2</sup> Par exemple Gambling Affiliation, établie à Malte.

<sup>3</sup> La grande distribution, l'habillement, la vente de sonneries de téléphones...

**La pérennité et l'attractivité de l'affiliation paraissent toutefois doublement compromises** : nombre d'affiliés sont des auto-entrepreneurs dont la viabilité économique est précaire, et la consolidation progressive du marché tend à figer les positions acquises et à minorer le retour sur investissement de l'affiliation. Les opérateurs ont ainsi réduit leurs engagements contractuels, diminué leur taux de commissionnement ou inséré des clauses plus sévères de validation des commissions.

*b) Les mises en garde adressées par l'ARJEL*

Constatant le développement significatif des pratiques commerciales telles que l'affiliation, la marque blanche et le « *co-branding* », le collège de l'ARJEL s'est alarmé de certains risques<sup>1</sup> au regard de la législation sur l'agrément et la publicité. Dans sa **décision n° 2010-107** du 23 septembre 2010, il a souhaité apporter un éclairage sur les contours de ces pratiques susvisées et rappeler aux opérateurs agréés leurs obligations légales.

**Le président de l'ARJEL a ainsi adressé un courrier aux opérateurs agréés** qui envisage trois cas distincts<sup>2</sup>. Il rappelle précisément les sanctions et poursuites pénales encourues en cas de publicité illégale, d'offre non agréée ou de contrat s'apparentant à une cession de l'agrément, ainsi que les obligations de déclaration des noms de domaine devant bénéficier de l'agrément et les restrictions d'ordre public à l'affiliation de certains sites<sup>3</sup>.

**5. Le profil-type du joueur en ligne : un homme plutôt jeune, qui mise des montants raisonnables**

En se fondant sur les données déclarées (mises, fréquence de jeu, gain, âge, origine géographique...) au premier trimestre 2011 par trente-et-un opérateurs en activité, l'ARJEL a pu établir une typologie des joueurs par secteur d'activité. Certaines caractéristiques peuvent varier sensiblement selon les secteurs, mais on constate que le « joueur type » est un homme jeune. **Les femmes ne représentent en effet que 12 % de la population totale des comptes joueurs actifs, et 62 % des joueurs ont moins de 35 ans.** Le parieur hippique présente toutefois un profil différent, puisque 20 % des joueurs sont des femmes et que les deux tiers des joueurs ont entre 35 et 65 ans.

**Les mises sont d'un montant « raisonnable » pour la grande majorité des joueurs** : entre 63 % et 80 % des comptes joueurs, selon l'activité, enregistrent moins de cent euros de mises mensuelles. La répartition

---

<sup>1</sup> En particulier lorsqu'un opérateur agréé propose en marque blanche des jeux ou paris en ligne sous couvert de la marque d'un opérateur non agréé, et inversement, ou bien en présence d'un contrat de prestations donnant lieu à de la visibilité commune.

<sup>2</sup> Un partenariat conclu entre un opérateur titulaire de l'agrément et un opérateur non agréé, un partenariat conclu entre un opérateur agréé et un tiers n'exerçant pas l'activité d'opérateur, et un contrat d'affiliation entre un opérateur agréé et un tiers.

<sup>3</sup> Les sites affiliés ne peuvent ainsi être dédiés à une activité de prêt d'argent ou axée essentiellement vers les jeunes.

des comptes joueurs par niveau de mise est néanmoins concentrée et relève d'une logique de type « 80/20 » : les « gros joueurs » sont très minoritaires en nombre mais drainent un volume élevé de mises, et représentent donc un enjeu commercial décisif pour les opérateurs. L'ARJEL estime ainsi qu'en moyenne et toutes activités confondues, **10 % des joueurs génèrent 83 % du montant total des mises, et 1 % des joueurs un peu plus de la moitié.**

#### Eléments sur le profil et le comportement des joueurs

	Paris sportifs	Paris hippiques	Poker
Proportion de joueurs masculins	92 %	80 %	89 %
Proportion des moins de 35 ans	69 %	24 %	68 %
Proportion des comptes joueurs enregistrant moins de 100 euros de mises <b>mensuelles</b>	80 %	63 %	65 % ( <i>cash game</i> ) 74 % (tournois)
Proportion des comptes joueurs enregistrant moins de 100 euros de mises <b>trimestrielles</b>	63 %	42 %	48 % ( <i>cash game</i> ) 60 % (tournois)

Source : ARJEL

### ***C. DES OPÉRATEURS ENCORE FRAGILES DANS UN MARCHÉ À TENDANCE OLIGOPOLISTIQUE***

Ainsi que le précise l'article 3 de la loi du 12 mai 2010, la politique de l'Etat français en matière de jeux d'argent et de hasard « *a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation* » afin d'assurer le respect des différentes dimensions de l'ordre public et social. Le postulat d'une ouverture encadrée implique donc que **la politique des jeux n'a pas vocation à garantir la rentabilité des opérateurs**. Pour autant, la protection des joueurs est tributaire de l'attractivité de l'offre légale, et donc de la capacité des principaux acteurs du marché à accéder à une rentabilité pérenne, dans des conditions de concurrence satisfaisantes.

#### **1. Une activité très déficitaire en 2010, année atypique**

**L'année 2010**, du fait de l'ouverture, **était nécessairement atypique** et peu significative. Elle a induit pour les opérateurs un niveau élevé de dépenses de fonctionnement (notamment en vue de l'obtention de l'agrément et de l'homologation du logiciel de jeu) et des investissements exceptionnels en marketing et publicité dans une phase de quête de visibilité et d'acquisition rapide de parts de marché.

D'après une étude conduite par Kantar Media et publiée fin janvier 2011, les opérateurs ont ainsi **investi en 2010 194,4 millions d'euros**

**en publicité et sponsoring**<sup>1</sup>. Selon le livre blanc de l'AFJEL, les principaux opérateurs de paris sportifs ont dépensé 106 millions d'euros en publicité entre juin 2010 et mars 2011.

Tous les opérateurs, à l'exception du duopole historique dont l'activité en ligne est encore très minoritaire, ont ainsi enregistré des **résultats d'exploitation négatifs**. Les données individuelles ne sont pour la plupart pas publiques, mais l'ARJEL a établi l'estimation agrégée suivante des données financières de chaque secteur :

### Compte de résultat simplifié par secteur d'activité de juin à décembre 2010

(en millions d'euros)

	Paris sportifs	Paris hippiques	Poker	Total trois secteurs
Mises	448	459	4 117	5 024
PBJ hors bonus	79	99	139	317
PBJ bonus inclus	65	88	103	256
Prélèvements obligatoires et TVA	- 42	- 70	- 54	- 166
Dépenses de marketing et de publicité	- 60	- 21	- 72	- 153
Frais de structure	- 31	- 23	- 46	- 100
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>- 67</b>	<b>- 26</b>	<b>- 68</b>	<b>- 161</b>
<i>En % du PBJ hors bonus</i>	<i>85 %</i>	<i>26 %</i>	<i>49 %</i>	<i>51 %</i>

Source : ARJEL

On constate que le montant global des pertes d'exploitation est très élevé puisqu'il représente **la moitié du PBJ hors bonus**. Les disparités sont cependant fortes entre les secteurs, les paris sportifs étant particulièrement affectés puisque les pertes d'exploitation ont été équivalentes au PBJ bonus inclus, c'est-à-dire au chiffre d'affaire net.

## 2. Un modèle structurellement déséquilibré ?

*a) Des pertes d'exploitation en 2010 et 2011 présentées comme structurelles*

**Le marché des paris sportifs apparaît très sensible à l'offre d'événements sportifs et aux variations du TRJ**, ce qui renforce son intensité concurrentielle. Les joueurs réguliers sont volatils, donc difficiles à fidéliser, et recourent de manière habituelle aux comparateurs de cote pour déterminer l'attractivité des différents sites. La saisonnalité de ce marché est sans doute plus forte que pour les paris hippiques, nombre de grandes

<sup>1</sup> Dont 37,9 millions d'euros pour la Française des jeux, 29,6 millions d'euros pour le PMU, 27,3 millions d'euros pour Betcllic, 21 millions d'euros pour Bwin, 19,9 millions d'euros pour Winamax, 11,7 millions d'euros pour PokerStars et 11,3 millions d'euros pour EurosportBet.

compétitions sportives étant concentrées sur les mois de juin à septembre. Des interrogations subsistent cependant sur l'impact qu'exercerait la conjoncture économique sur les jeux en ligne de manière générale.

Après une année 2010 logiquement marquée par des politiques commerciales agressives – déclinées dans les bonus, le sponsoring et les campagnes de communication –, **2011 constitue un exercice de transition et de modération commerciale, qui doit permettre de mieux évaluer les perspectives de rentabilité** des nouveaux marchés et de refonte du paysage concurrentiel.

Les opérateurs, en particulier ceux de paris sportifs, ont donc **réduit leurs dépenses de marketing et de publicité**. Ils ont également été contraints de **diminuer leur TRJ** au premier trimestre, après l'avoir maximisé en 2010 dans le cadre de leur stratégie de conquête de parts de marché. Il s'agissait pour eux de tenter de rééquilibrer leur bilan et de s'assurer des marges de manœuvre pour le reste de l'exercice, dans le respect du plafond annuel moyen de 85 %<sup>1</sup> applicable aux paris en ligne (mais pas au poker).

Selon l'ARJEL, le TRJ dans les paris sportifs est ainsi **passé de 84,5 % en moyenne en 2010 à 79,2% au premier trimestre de 2011**, ce qui peut contribuer à expliquer le ralentissement de l'activité. En revanche, il est demeuré quasiment stable pour les paris hippiques (respectivement 79,3 % et 79,1 %), avec néanmoins de grandes disparités entre opérateurs. Le TRJ des paris hippiques, en particulier des paris simples, est traditionnellement inférieur à celui des paris sportifs, mais il tend à croître avec les paris complexes.

Confrontés depuis début 2011 à un marché des paris sportifs nettement moins dynamique qu'attendu, les nouveaux opérateurs agréés, qui avaient plaidé pour un régime fiscal favorable lors des discussions sur le projet de loi, ont vu se confirmer leurs craintes. Ils insistent aujourd'hui sur le **caractère selon eux structurellement déséquilibré du modèle économique des jeux en ligne** dans le régime actuel d'encadrement, tant en raison du plafonnement du TRJ que du niveau jugé dirimant des prélèvements fiscaux.

*b) Un constat préoccupant mais qui peut être relativisé*

Dans son livre blanc, précité, l'AFJEL craint ainsi que « **les nouveaux opérateurs ne parviennent jamais à exercer leur activité de façon rentable, même une fois passés les investissements exceptionnels de lancement** » et que la concurrence ne puisse être suffisamment atomisée.

Outre le poids des prélèvements, l'association invoque la pression de concurrents étrangers non soumis aux mêmes contraintes, une offre légale de jeux en ligne trop restreinte et un mécanisme concurrentiel faussé par les

---

<sup>1</sup> En application de l'article 13 de la loi du 12 mai 2010, le 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 prévoit que le TRJ est apprécié sur une base annuelle (année civile) mais **ne peut dépasser le plafond de 85 % que durant un trimestre**.

avantages structurels des deux opérateurs historiques, qui peuvent s'appuyer sur leur réseau physique. Elle défend donc, en tant que leviers d'attractivité du marché légal, **un allègement substantiel de la fiscalité, un déplafonnement du TRJ et une extension du champ de l'ouverture aux jeux de casino et de hasard en ligne.**

En se fondant sur le régime fiscal applicable et des hypothèses de charges de fonctionnement et de communication/marketing à proportion des mises<sup>1</sup>, l'AFJEL a également évalué **la perte d'exploitation structurelle à, en moyenne, 2 % des mises pour le poker, 3,4 % pour les paris hippiques et 8 % pour les paris sportifs.**

Votre rapporteur rappelle que **l'absence actuelle de rentabilité des jeux en ligne n'est assurément pas une surprise.** La plupart des opérateurs légaux avaient intégré dans leur plan d'affaires une forte probabilité d'être déficitaires et une configuration de marché « darwinienne » pendant la période nécessaire à l'acquisition de la taille critique, soit deux ou trois ans. Il reste que le niveau des pertes opérationnelles constatées après un an d'activité est sans doute supérieur aux prévisions.

Il convient néanmoins de relativiser les récriminations des opérateurs en gardant à l'esprit que **les prévisions de rentabilité à moyen terme ne peuvent être établies**, si l'on met de côté l'aspect fiscal et le plafonnement du TRJ, « **toutes choses égales par ailleurs** ». En effet, le marché est appelé à se concentrer et la « force de frappe » publicitaire sera réduite en rythme annuel, comme cela fut le cas lors de l'ouverture des annuaires téléphoniques. Il en résultera nécessairement des économies d'échelle et des synergies de coûts ou de revenus, et donc de nouvelles marges de manœuvre pour une exploitation éventuellement rentable.

Il s'agit donc de déterminer si cette rentabilité est accessible :

- en appliquant les normes de TRJ et de prélèvements posées par la loi du 12 mai 2010 ;

- en se fondant sur une hypothèse de charges de fonctionnement, de publicité et de marketing stabilisées à un niveau inférieur à l'actuel. Il est cependant difficile de déterminer *a priori*, si ce n'est par comparaison avec des pays tels que l'Italie et le Royaume-Uni, une norme sectorielle pour ces dépenses ;

- et dans des conditions de concurrence acceptables, c'est-à-dire assurant une offre suffisamment diversifiée, une configuration de marché qui ne facilite pas les ententes, et l'équité entre opérateurs, en particulier les nouveaux entrants et les « historiques ».

---

<sup>1</sup> Les charges de fonctionnement (dont les charges de personnel) sont ainsi estimées à 2 % des mises pour le poker et 6 % pour les paris hippiques ou sportifs, et les dépenses de marketing et communication à 3 % pour le poker et 8 % pour les paris hippiques ou sportifs.



### 3. Une intensité concurrentielle variable mais une concentration inéluctable

Les données publiques et estimations sur les parts de marché (en termes de mises ou de PBJ) et le bilan établi par l'ARJEL font apparaître des niveaux variables d'intensité concurrentielle selon les secteurs. Elle est ainsi :

- **forte pour le poker**, avec une majorité d'opérateurs mono-activité et une assez grande atomocité puisque trois opérateurs détiennent une part de marché supérieure à 10 % (Betclik, Winamax et PokerStars) ;

- **assez forte pour les paris sportifs**, dont le marché est marqué par la « guerre des cotes » et la volatilité des TRJ, mais voit se constituer progressivement un **oligopole** dominé par quatre acteurs disposant d'une part de marché supérieure à 10 % (Betclik, Bwin, le PMU et la FdJ) ;

- et **faible dans les paris hippiques**, dont le marché est largement dominé par le PMU.

Ce paysage concurrentiel n'est pas figé et **le caractère fortement déficitaire des activités en ligne ne peut qu'accélérer un mouvement de concentration qui avait été anticipé**, au moins pour les paris sportifs. On peut ainsi mentionner, après le retrait du marché de TF1<sup>1</sup> et Canal Plus début 2011, le rapprochement par fusion-absorption entre les opérateurs Bwin France<sup>2</sup> et Sajoo (filiale du groupe Amaury), annoncé fin juillet 2011<sup>3</sup>. Il est probable que l'« écrémage » du marché s'amplifiera en 2012, avec le rachat ou l'arrêt des petits opérateurs qui n'auront pas su se différencier par une stratégie de niche.

A l'instar d'activités telles que la téléphonie mobile, les sites de rencontres sur Internet ou les plates-formes d'échanges de titres financiers, le secteur des jeux en ligne est fondamentalement soumis à un « **effet de réseau** » : l'utilité individuelle des participants (en l'espèce, l'espérance de gain des joueurs ou parieurs) est une fonction croissante de leur nombre<sup>4</sup>. La « **liquidité** » du site, c'est-à-dire le nombre de joueurs et le volume comme la rapidité des transactions, est ainsi au cœur du modèle économique des jeux en ligne, au demeurant assez proche de celui des marchés boursiers.

Le modèle économique des jeux en ligne est également tributaire de la **structure de ses coûts**. On considère généralement que ce secteur comporte des coûts fixes élevés et des coûts marginaux faibles, de sorte que le coût moyen peut baisser rapidement. De même, **le coût d'acquisition d'un client**

---

<sup>1</sup> Qui a annoncé en janvier 2011 son intention de céder sa filiale Eurosportbet.

<sup>2</sup> Bwin avait déjà fusionné avec Party Gaming durant l'été 2010.

<sup>3</sup> Bwin France devrait devenir Bwin Party France d'ici à la fin de l'année 2011, et Sajoo a arrêté son programme d'affiliation le 1<sup>er</sup> septembre.

<sup>4</sup> Ainsi les parieurs hippiques ou sportifs ont un intérêt à ce que la masse commune (pour le pari mutuel) ou le nombre de parieurs sur un événement soit élevé. De même dans le poker, l'attractivité d'un site est liée à l'équilibre entre joueurs débutants et expérimentés et à la capacité à changer aisément de table le cas échéant, donc au nombre de joueurs.

**tend à croître avec le temps**, malgré la relative « infidélité » des joueurs : il est moins onéreux de conquérir un débutant par la publicité que de « débaucher » après coup un joueur qui a pris ses habitudes sur d'autres sites.

Ces caractéristiques confortent la recherche rapide de la notoriété maximale et de la taille critique, et partant, la concentration, ce qui contribue à faire des jeux en ligne un **quasi « oligopole naturel »**.

#### **4. Une ouverture de façade ?**

Compte tenu du caractère oligopolistique et aujourd'hui non rentable du secteur, **les nouveaux opérateurs craignent que l'ouverture ne se révèle illusoire** et que se reconstitue progressivement le duopole de la Française des jeux et du PMU, aux côtés d'un marché illégal en forte croissance. Cette tendance serait surtout aggravée par une **concurrence faussée**, une absence de « *level playing field* » (« égalité des conditions de jeu ») pour reprendre la terminologie anglaise, liée aux avantages structurels dont continuent de bénéficier les deux opérateurs historiques.

Les trois principales distorsions de concurrence invoquées sont les suivantes :

- **l'antériorité des sites** Internet de la FdJ et du PMU, qui leur a permis de « partir en avance » dans une situation de monopole et de disposer d'un capital – notoriété et vivier de clients – immédiatement valorisable lors de l'ouverture ;

- **l'existence d'un réseau physique** de vente très dense, qui demeure sous monopole et offre en théorie de nombreux avantages : une offre de paris inaccessible aux autres opérateurs, une forte notoriété acquise de la marque, une meilleure diffusion et promotion des produits commercialisés sur Internet, l'utilisation de la base de clientèle à des fins commerciales, voire des subventions croisées au profit des activités concurrentielles déficitaires. Dans le cas du PMU, ainsi que l'a relevé l'Autorité de la concurrence dans son avis précité, le volume élevé des enjeux collectés lui permet de proposer des paris complexes et une rémunération plus élevée que les opérateurs alternatifs. L'Autorité de la concurrence, conformément à sa doctrine habituelle, a donc préconisé une **séparation juridique et fonctionnelle des activités monopolistiques et concurrentielles**, et s'agissant du PMU, la mise en place de mécanismes d'abondements des gains entre courses<sup>1</sup> ;

- **le plafonnement à 85 % du TRJ avantage structurellement les paris mutuels hippiques**, dont le modèle d'activité permet en général de proposer des taux de retour inférieurs à ceux des paris sportifs (de l'ordre de 90 % à 95 % dans le marché illégal ou certains marchés légaux européens)

---

<sup>1</sup> Le II de l'article 11 de la loi du 12 mai 2010 autorise déjà cette pratique d'abondement, mais « sous réserve que cette pratique demeure ponctuelle et n'ait pas pour effet de dénaturer le caractère mutuel des paris ».

et des jeux de grattage ou de tirage. De fait, ainsi qu'il a été vu plus haut, les opérateurs de paris hippiques n'ont pas « saturé » le plafond en 2010 avec une moyenne de 79,3 %, à la différence des opérateurs de paris sportifs (84,5 %).

Pour justifiés qu'ils paraissent, ces constats et critiques des opérateurs « alternatifs » sont néanmoins entachés par une faiblesse originelle : **les principaux nouveaux opérateurs ont également proposé une offre de jeux en ligne – illégale – en France avant l'ouverture**, en général plus attractive que celle du PMU et de la FdJ. S'ils n'ont pu s'appuyer sur un réseau physique, ils ont pu capitaliser, au moment de l'ouverture, sur leur notoriété européenne et leur base de clientèle, susceptible d'être fidélisée et en bonne partie rapatriée malgré la procédure de « remise à zéro » des comptes joueurs, qu'il était possible de n'appliquer que de manière formelle (*cf. infra*).

Les deux opérateurs historiques sont donc aussi fondés à considérer que les conditions de concurrence n'étaient pas équitables avant l'ouverture, puisqu'ils devaient affronter une offre illégale mais dans les faits immunisée, non fiscalisée et adossée à des TRJ en général nettement supérieurs.

#### **D. UN RÉGIME DE PRÉLÈVEMENTS CRITIQUÉ**

##### **1. Une démarche louable de simplification de la fiscalité**

Les jeux en ligne sont soumis à divers types de prélèvements – fiscaux (avec une distinction des affectataires, mais essentiellement au profit de l'Etat), sociaux et para-fiscaux – dont la structure globale est rappelée dans le tableau ci-après. L'assujettissement de ce nouveau secteur à la fiscalité a été l'occasion d'une **remise à plat de l'ensemble de la fiscalité des jeux**, qui a fait l'objet d'une simplification bienvenue.

La loi du 12 mai 2012 a ainsi introduit une **double harmonisation**, de sorte que tous les paris soient imposés au même taux et sur la même assiette des mises, qu'ils soient sportifs ou hippiques, en ligne ou « en dur ». Une nouvelle différenciation a cependant été établie peu après, la loi de finances pour 2011 ayant abaissé à 4,6 % le taux applicable aux paris hippiques. Compte tenu de ses spécificités, les taux de prélèvements fiscaux et sociaux applicables au poker sont sensiblement inférieurs.

Cette simplification a également permis d'étendre l'exonération de TVA aux sommes mises sur les jeux en ligne (*cf. infra*, seconde partie) et de supprimer certains prélèvements fiscaux sur les jeux de la FdJ et les paris du PMU<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Droits de timbre applicables au loto national, au loto sportif, aux jeux de grattage et aux paris hippiques, et prélèvement progressif sur les gains réalisés au loto sportif et lors des tirages supplémentaires du loto national.

### Rappel du niveau de prélèvements applicable aux jeux en ligne

Activité	Prélèvements fiscaux	Prélèvements sociaux	Autres	Total
Paris sportifs	5,7 %	1,8 %	CNDS : 1,5 % à compter de 2012	9 %
Paris hippiques	4,6 % (5,7 % en 2010)	1,8 %	Redevance hippique : 8 %	14,4 %
Poker	1,8 %	0,2 %	-	2 %

N.B : ne sont pas précisés les sous-prélèvements au profit d'autres personnes morales que l'Etat (*cf. infra*).

Le choix d'une assiette commune reposant sur les **sommes engagées par les joueurs et parieurs** a suscité des controverses (*cf. infra*). Il a induit un changement d'assiette pour les paris hippiques et une différenciation par rapport à celle des jeux de casino, qui demeure le PBJ. La France s'est également démarquée de la plupart des pays européens, qui privilégient le produit brut. Il importe de rappeler les trois principaux facteurs qui ont motivé ce choix du Gouvernement :

- un facteur **social** : taxer l'acte individuel de jeu ou de pari plutôt que la masse agrégée minorées des gains permet de mettre en exergue les risques de cette activité pour l'ordre public et social ;

- une volonté de **sécuriser le produit fiscal** : il s'agissait d'éviter le risque que les opérateurs taxés sur leur PBJ dans leur Etat européen de domiciliation ne se fondent sur les conventions bilatérales d'éviction de la double imposition pour contester leur imposition en France sur la même assiette. Lors des débats en séance le 24 février 2010, Eric Woerth, alors ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a ainsi considéré que « *si l'on taxe le produit brut des jeux, il faut nécessairement lever la taxe dans le pays de l'opérateur. Il est bien évident que, si l'opérateur est installé dans un pays étranger, la perception de la taxe devient un peu compliquée* » ;

- une lien avec le plafonnement du TRJ comme **levier de lutte contre l'addiction** : la taxation des mises permet d'exercer un impact direct sur le TRJ (la « vente à perte » étant interdite), alors que l'assiette du produit brut des jeux découle à l'inverse du TRJ.

## 2. Des recettes fiscales plutôt moindres qu'escompté

Afin d'encourager les opérateurs à légaliser leur offre de paris sportifs et hippiques, ce nouveau régime fiscal a été calibré pour être **globalement plus avantageux que le précédent<sup>1</sup> tout en assurant au minimum le maintien des recettes de l'Etat**, compte tenu de l'élargissement

---

<sup>1</sup> Ainsi le prélèvement sur le produit brut des paris hippiques, au taux de 32,73 %, équivalait à environ 7,6 % des mises.

du périmètre de l'offre légale. De manière sans doute optimiste, Eric Woerth a même estimé en séance, le 24 février 2010, que la filière hippique gagnerait environ 200 millions d'euros au changement de fiscalité, pour autant que « *la situation se stabilise dans le temps et qu'une concurrence exacerbée ou anormale ne s'exerce pas au détriment de l'une des deux filières* ».

Le tableau ci-après, **qui n'est pas représentatif de l'ensemble des prélèvements publics sur les jeux en ligne** mais uniquement de l'essentiel de ceux affectés au budget de l'Etat<sup>1</sup>, illustre que les recettes de l'Etat n'ont pas été tout à fait préservées puisqu'elles ont **diminué de 0,9 % entre 2009 et 2010** et pourraient à nouveau baisser de 0,4 % en 2011.

Ce constat amène à se poser la question de **l'éventuel potentiel d'optimisation des recettes** par un allègement de la fiscalité des jeux en ligne, pour autant que l'on se situe aujourd'hui après le point d'inflexion de la courbe (*ie.* sur la pente descendante).

---

<sup>1</sup> Il convient donc d'y ajouter les prélèvements sociaux, les prélèvements affectés à d'autres personnes morales que l'Etat (Monaco, collectivités territoriales, CNDS, sociétés de course à compter de 2011...), la TVA pour les organisateurs et intermédiaires qui participent à l'organisation de paris hippiques, et certaines impositions de la FdJ (commissions perçues par les organisateurs intermédiaires, impôt sur les sociétés et dividende).

### Evolution des prélèvements sur les jeux affectés au budget de l'Etat

(en millions d'euros)

Types de jeux	2006	2007	2008	2009	Exécution 2010	Prévisions LFI 2011	Exécution 8 mois 2011 (en arrondi)
Française des jeux (1)	2 394	2 102	1 860	1 844	1 840	1 863	1 360
Casinos et cercles	988	1 021	910	793	748	714	580
Paris sportifs (pour 2010, à compter du 13 mai)	N.D.	N.D.	N.D.	49 (FdJ)	55	129	60
Dont paris sportifs en ligne	N.D.	N.D.	N.D.	3 (FdJ)	17	61	N.D.
Prélèvement sur les paris hippiques (2)	369	719	719	688	626	512	330
Dont paris hippiques en ligne hors redevance	-	-	-	49	53 (dont 28 depuis le 13 mai 2010)	49	N.D.
Dont redevance de 8 %	-	-	-	-	-	86	70
Poker en ligne	-	-	-	-	25	62	50
<b>Sous-total trois secteurs ouverts à la concurrence</b>	-	-	-	<b>51</b>	<b>97</b>	<b>258</b>	<b>N.D.</b>
<b>Total</b>	<b>3 751</b>	<b>3 842</b>	<b>3 489</b>	<b>3 325</b>	<b>3 294</b>	<b>3 280</b>	<b>2 380</b>

(1) : Outre le prélèvement affecté au budget de l'Etat en recettes non fiscales (1 726 millions d'euros en 2010, dont la quote-part sur les paris sportifs en dur et en ligne lorsque la FdJ était en situation de monopole, soit 49 millions d'euros en 2009 et 28 millions d'euros en 2010), ce montant inclut les droits de timbre sur les tickets de jeu dus jusqu'au 12 mai 2010 (68 millions d'euros) et les arrondis et impôts sur gains (8 millions d'euros).

Il n'inclut pas l'impôt sur les sociétés prélevé sur le résultat net (47 millions d'euros en 2010), la TVA sur les commissions perçues par les organisateurs et intermédiaires (228 millions d'euros), les prélèvements au profit de Monaco et des collectivités d'outre-mer (9 millions d'euros) et le dividende versé à l'Etat actionnaire (60 millions d'euros), ni les prélèvements sociaux (258 millions d'euros) et au profit du CNDS (177 millions d'euros).

Au total, les prélèvements publics sur les jeux de la Française des jeux se sont élevés à environ **2,58 milliards d'euros en 2010**.

(2) Hors TVA pour les organisateurs et intermédiaires qui participent à l'organisation de paris et, en 2011, redevance de 8 %.

N.B : les chiffres afférents aux paris hippiques et sportifs constituent une approximation, les systèmes comptables des services fiscaux ne permettant pas de distinguer précisément la fraction des prélèvements sur la FdJ et le PMU afférente à ces paris.

Source : commission des finances, d'après les données de la direction du budget

### 3. Des filières préservées

Aux termes de l'article 3 de la loi du 12 mai 2010, un des objectifs de la politique publique des jeux est de « *veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées* ». Plusieurs dispositifs et « circuits de dérivation », consistant en des affectations de sous-prélèvements au profit de personnes morales autres que l'Etat, ont ainsi été introduits pour **conforter le financement des trois filières économiques** principalement concernées par les jeux :

1) Outre les dépenses de sponsoring des fédérations et clubs professionnels, le **sport** bénéficie, en application de l'article 51 de la loi, d'un nouveau **prélèvement sur les mises des paris sportifs en dur et en ligne**<sup>1</sup> au profit du Centre national pour le développement du sport (CNDS), et du « droit au pari », qui ne constitue pas à proprement parler un prélèvement et est défini par les articles L. 333-1-1 et L. 333-1-2 du code du sport. Les dispositions relatives au prélèvement sur les jeux exploités par la Française des jeux au profit du CNDS<sup>2</sup> et à la « taxe Buffet »<sup>3</sup> (qui ne concerne pas directement les paris sportifs) n'ont quant à elles pas été modifiées.

2) La **filière hippique**, qui représenterait environ 75 000 emplois, bénéficie du **versement de l'intégralité du résultat net du PMU**, dont l'assiette est désormais élargie à son offre de paris sportifs et de poker en ligne, encore déficitaire néanmoins. Rappelons qu'en raison du contentieux avec la Commission européenne au titre des aides d'Etat vu précédemment, la redevance de 8 % sur les mises des paris hippiques, reversée aux sociétés mères de courses, a changé de nature puisque l'article 34 de la loi de finances pour 2011 lui a substitué, à titre provisoire, une taxe directement versée à l'Etat. Parallèlement, la fiscalité des paris hippiques a été abaissée de 5,7 % à 4,6 %, générant un surcroît de résultat net pour le PMU et *in fine* pour la filière.

L'article 47 de la loi d'ouverture du marché a également permis aux **communes d'implantation des hippodromes** de bénéficier, au prorata des enjeux des courses effectivement organisées par lesdits hippodromes, d'une fraction de 15 % du prélèvement fiscal sur les paris hippiques, dans la limite de dix millions d'euros<sup>4</sup> au total et de 700 000 euros par commune. **Votre rapporteur avait émis des réserves sur la légitimité et l'opportunité de ce prélèvement**, qui minore d'autant les recettes de l'Etat.

3) Deux mesures ont permis aux **196 casinos** de bénéficier d'un **allègement du prélèvement progressif sur leur PBJ** et de « soulager » leur trésorerie dans un contexte économique et commercial particulièrement difficile : le relèvement rétroactif (applicable au 1<sup>er</sup> novembre 2008) des tranches du barème par un décret du 26 août 2009<sup>5</sup>, et la scission, par l'article 55 de la loi du 12 mai 2010, de l'assiette du prélèvement en deux assiettes distinguant le PBJ des jeux de table de celui des machines à sous<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Le taux de ce prélèvement, dont le montant est déplaçonné, est de 1,3 % en 2010, 1,5 % en 2011 puis 1,8 % à compter de 2012.

<sup>2</sup> Soit un prélèvement de 1,8 % sur les mises, plafonné à 163 millions d'euros en 2008, ce plafond étant indexé chaque année sur la prévision d'inflation retenue dans le projet de loi de finances.

<sup>3</sup> Soit un prélèvement de 5 % hors TVA sur la cession des droits de retransmission télévisuelle des manifestations sportives.

<sup>4</sup> En 2010, ce montant étant indexé chaque année sur la prévision d'inflation retenue dans le projet de loi de finances de l'année.

<sup>5</sup> Décret n° 2009-1035 du 26 août 2009 relatif aux dispositions du code général des collectivités territoriales concernant le prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos.

<sup>6</sup> Assiettes auxquelles s'appliquent trois abattements : un abattement automatique de 25 % et deux abattements conditionnels de 5 % chacun.

Les difficultés du secteur et la crainte d'une « cannibalisation » par le poker en ligne ont également motivé la création d'un **sous-prélèvement** sur la fiscalité du poker, de même nature que celui décrit plus haut en termes de taux et de plafond, **au profit des communes sièges des casinos** et au prorata du PBJ réalisé. **Votre rapporteur considère à nouveau que ce prélèvement n'est guère conforme à la rationalité économique** puisqu'il tend à « dédommager » des communes qui bénéficient déjà de prélèvements sur les casinos<sup>1</sup> et se sont, le plus souvent, fortement mobilisées pour obtenir leur implantation. Elles doivent donc en assumer les risques et le caractère cyclique.

Enfin, selon des modalités identiques, la fiscalité sur le poker en ligne a été grevée d'un **prélèvement au profit du Centre des monuments nationaux**.

L'ouverture a été bénéfique aux filières ou, s'agissant des casinos, n'a pas aggravé leurs difficultés. En effet, les nouveaux prélèvements, ainsi que l'absence de réelle « cannibalisation » entre activités et réseaux (*cf. supra*), ont permis de préserver, et même de **renforcer, le financement des filières en 2010**, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

#### Evolution des prélèvements sur les jeux au profit des filières

(en millions d'euros)

Filière	Prélèvements (origine et affectataire)	2009	Exécution 2010	Prévisions LFI 2011
Sport	Jeux de la FdJ et paris sportifs => CNDS <i>Dont prélèvement sur les paris sportifs</i>	167	179 13,8	228 (1) 34
	Droit au pari	-	1,8 (dont FdJ 1,4)	N.D.
	Sponsoring	-	28	N.D.
Cheval	Résultat net du PMU => sociétés de courses	731	791	> 800
	Paris hippiques => communes sièges d'hippodromes (< 10 millions d'euros) <i>Dont prélèvement sur les paris en dur</i>	-	10 9,2	10
Casinos	Poker en ligne => communes sièges de casinos (< 10 millions d'euros)	-	6,6	9
Culture	Poker en ligne => Centre des monuments nationaux (< 10 millions d'euros)	-	5	9

(1) : dont 24 millions d'euros au titre du nouveau prélèvement de 0,28 % sur les jeux et paris de la Française des jeux en vue du financement et de la rénovation des stades retenus pour l'Euro 2016.

Source : direction du budget, ARJEL

<sup>1</sup> Une rétrocession de 10 % du prélèvement progressif de l'Etat (plafonnée à 5 % des ressources ordinaires de la commune) et, sur décision du conseil municipal, un prélèvement supplémentaire au titre du cahier des charges du casino pour des actions de promotion de tourisme, au taux maximal de 15 % après abattements. Le cumul des prélèvements de l'Etat et de la commune ne peut excéder 80 % du PBJ du casino.



Votre rapporteur relève également qu'en dépit de la diminution de 2,1 % du PBJ des casinos en 2010, les communes d'établissement ont été légèrement « gagnantes », à hauteur de 2,6 millions d'euros, la baisse de 4 millions d'euros (soit un montant final de 265 millions d'euros) des prélèvements « classiques » sur le PBJ ayant été plus que compensée par le nouveau prélèvement sur le poker en ligne.

#### **4. Des prélèvements sociaux destinés, pour partie, à la prévention de l'addiction**

##### *a) Un important réaménagement des prélèvements sociaux sur les jeux en « dur » et en ligne*

Les articles 48, 49 et 50 de la loi du 12 mai 2010 ont profondément réaménagé le dispositif des prélèvements sociaux sur les jeux « en dur », comme en ligne.

Ainsi ont été créés **trois nouveaux prélèvements** sur les paris hippiques en « dur » et en ligne (de 1,8 %), les paris sportifs en « dur » et en ligne (de 1,8 %) et les jeux de cercle en ligne (de 0,2 %).

En contrepartie, **ont été revus l'assiette, le taux et l'affectation de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)** auxquelles étaient déjà assujettis, avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, les jeux d'argent et de hasard proposés par la Française des jeux et le PMU.

Le tableau suivant synthétise l'ensemble de ces modifications.

### Synthèse des prélèvements sociaux sur les jeux avant et après la loi du 12 mai 2010

Jeux « en dur »				Jeux en ligne	
Française des jeux	PMU	Casinos	Paris sportifs	Paris hippiques	Poker
<b>Situation antérieure à la loi du 12 mai 2010</b>					
- <u>CSG</u> de 9,5 % sur 23 % des sommes mises (tirages, événements sportifs et émissions) - <u>CRDS</u> de 0,5 % sur 58 % des sommes mises	- <u>CSG</u> de 9,5 % sur 14 % des sommes engagées - <u>CRDS</u> de 0,5 % sur 70 % des sommes engagées	- <u>CSG</u> de 9,5 % sur 68 % du produit brut des jeux automatiques - <u>CSG</u> de 12 % sur tous les gains d'un montant supérieur ou égal à 1.500 euros réglés aux joueurs par des bons de paiement manuels - <u>CRDS</u> de 3 % sur la totalité du PBJ	Idem que le régime appliqué aux jeux en dur de la FDJ	Idem que le régime appliqué aux paris hippiques	-
<b>Droit existant depuis la loi du 12 mai 2010</b>					
- <u>CSG</u> de <b>6,9 %</b> sur <b>25,5 %</b> des sommes mises (tirages et émissions – <b>suppression de la notion d'événements sportifs</b> ) - <u>CRDS</u> de <b>3 %</b> sur <b>25,5 %</b> des sommes mises (tirages et émissions – <b>suppression de la notion d'événements sportifs</b> ) - <b>Prélèvement de 1,8 %</b> sur le montant brut des sommes engagées <b>pour les paris sportifs</b>	<b>Suppression de la CSG et de la CRDS</b> - <b>Prélèvement de 1,8 %</b> sur le montant brut des sommes engagées	<b>Inchangé</b>	<b>Prélèvement de 1,8 %</b> sur le montant brut des sommes engagées	<b>Prélèvement de 1,8 %</b> sur le montant brut des sommes engagées	<b>Prélèvement de 0,2 %</b> sur le montant brut des sommes engagées (sauf pour les tournois)

Source : commission des finances

*b) Une affectation des nouveaux prélèvements sur les jeux à l'INPES et à l'assurance maladie*

En 2010, le **produit total des nouveaux prélèvements sociaux sur les paris sportifs, les paris hippiques et les jeux de cercle en ligne** a atteint, comme le précise le tableau suivant, **127,7 millions d'euros** pour la période s'échelonnant entre mai et décembre 2010.

**Pour 2011**, le rendement attendu en année pleine est évalué à **219 millions d'euros** en extrapolation annuelle (soit le double des résultats du premier semestre 2011, le rendement des prélèvements sur les jeux étant considéré comme stable sur une année).

Ces nouveaux prélèvements représentent ainsi désormais **un tiers des recettes sociales globales issues des jeux** « en dur » et en ligne.

**Produit de l'ensemble des prélèvements sociaux sur les jeux « en dur » et en ligne**

*(en millions d'euros)*

	2009	2010			2011 (1 <sup>er</sup> semestre)
		Avant la loi du 12 mai 2010	Après la loi du 12 mai 2010	Total	
<b>Casinos</b>					
CRDS	60,4	28,7	30,6	59,3	29,1
CSG	164,7	78,6	81,7	160,3	81,8
Total	225,1	107,3	112,3	219,6	110,9
<b>FDJ (à compter du 12 mai 2010, FDJ hors paris sportifs)</b>					
CRDS	28,5	19,4	36,2	55,7	37,8
CSG	214,5	108,7	83,3	192,0	86,9
Total	243,0	128,1	119,5	247,7	124,7
<b>PMU (jusqu'au 12 mai 2010)</b>					
CRDS	32,6	13,7	-	13,7	-
CSG	123,9	52,1	-	52,1	-
Total	156,5	65,8	-	65,8	-
<b>Paris sportifs à compter du 12 mai 2010</b>					
Prélèvement social de 1,8 %	-	-	17,3	17,3	15,8
<b>Paris hippiques à compter du 12 mai 2010</b>					
Prélèvement social de 1,8 %	-	-	106,5	106,5	88,6
<b>Jeux de cercle en ligne</b>					
Prélèvement social de 0,2 %	-	-	3,9	3,9	5,1
Total prélèvements sociaux (1,8 et 0,2 %)	-	-	127,7	127,7	109,5
<b>Recette totale</b>	<b>624,6</b>	<b>301,2</b>	<b>359,5</b>	<b>660,8</b>	<b>345,1</b>

Source : d'après les données de la direction de la sécurité sociale

En application de l'article 48 de la loi du 12 mai 2010, **le produit des nouveaux prélèvements sociaux** sur les paris sportifs, les paris hippiques et les jeux de cercle en ligne **est affecté** à concurrence de 5 % et dans la limite de 5 millions d'euros **à l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé** (INPES). Le surplus du produit est affecté **aux régimes obligatoires d'assurance maladie**.

Ainsi, en 2010, l'INPES a reçu **4,4 millions d'euros** et devrait recevoir 5,6 millions d'euros en 2011 (les 600 000 euros dépassant le plafond sont destinés à « rattraper » la moindre recette affectée à l'agence en 2010).

Au regard de ces ressources, le montant des dépenses engagées par l'agence pour la prévention des risques liés à l'addiction au jeu s'est élevé à **2 005 000 euros**, dont 630 000 euros pour le fonctionnement du GIP ADALIS, le numéro d'appel à destination des joueurs problématiques et de leur entourage.

En 2011, l'INPES prévoit de dépenser en termes de prévention des risques liés à l'addiction au jeu **2 789 000 euros**, dont 660 000 euros dédiés au financement du GIP ADALIS.

**Actions de prévention de l'addiction des jeux développées par l'INPES  
en 2010 et 2011**

*(en euros)*

<b>Année 2010</b>	
Objet	Montant
Etude dans le cadre du baromètre santé	1 200 000
Travaux avec l'agence de communication et des experts sur le message sanitaire	25 000
Financement du GIP ADALIS (quote-part affectée aux jeux)	630 000
Financement de la modernisation des lignes de téléphonie santé (quote-part)	25 000
Coordination	125 000
<b>Total</b>	<b>2 005 000</b>

<b>Année 2011</b>	
Objet	Montant
Honoraires et frais techniques (campagne radio)	300 000
coût de l'achat d'espace radio	1 500 000
Etude sur l'efficacité du message sanitaire	58 000
Financement du GIP ADALIS (quote-part affectée aux jeux)	660 000
Financement de la modernisation des lignes de téléphonie santé (quote-part)	25 000
Site internet et outils de suivi	71 000
Etude de satisfaction de la ligne	50 000
Coordination	125 000
<b>Total</b>	<b>2 789 000</b>

Source : INPES

Le montant des dépenses de l'Institut au titre de l'addiction au jeu est donc inférieur aux recettes issues des jeux qui lui ont été affectées. Ceci s'explique par différents éléments :

1) En vertu du **principe d'autonomie financière des établissements publics**, aucun lien ne peut être établi entre l'une des ressources d'un opérateur et les dépenses qu'il effectue par ailleurs ;

2) Si l'INPES s'est effectivement vu affecter une fraction des prélèvements sociaux sur les jeux, **il a, dans le même temps, subi à quasi due concurrence, une réduction de sa subvention pour charge de service public et de sa dotation Assurance maladie** (à hauteur de 6 millions d'euros). L'INPES, comme les autres agences sanitaires, a en effet participé à la politique générale du Gouvernement de maîtrise des dépenses ;

3) Il est assez **délicat d'isoler** précisément, au sein des mesures relatives à la lutte contre l'addiction effectuées par l'INPES, **celles spécifiquement dédiées à l'addiction au jeu**. Les montants donnés ne visent donc que les dépenses directement liées à la prévention du jeu excessif.

**Votre rapporteur prend acte de ces éléments. Il souhaite néanmoins une montée en charge rapide des mesures prises par l'INPES au titre de la prévention de l'addiction au jeu.** Il souhaite notamment que soient rapidement proposées des campagnes nationales de communication sur les risques liés au jeu qui n'ont, pour l'instant, pas encore vu le jour. C'est, d'ailleurs, ce qui avait notamment justifié la décision d'affecter une partie des prélèvements sociaux sur les jeux à l'INPES, agence qui a eu en charge de nombreuses campagnes d'information dans le secteur sanitaire.

Quant à l'assurance maladie, elle a été destinataire de **123,3 millions d'euros en 2010** et devrait recevoir **213,4 millions d'euros en 2011 au titre des nouveaux prélèvements sociaux sur les jeux**. Il est à noter que, compte tenu des réaménagements de la CSG sur les jeux intervenus par ailleurs, cette recette ne constitue pas en tant que telle une ressource supplémentaire pour la CNAM (entre 2009 et 2010 le différentiel de recettes issues des jeux reçues par la CNAM est d'environ 10 millions d'euros).

Lors de l'examen du projet de loi, tout en soulignant l'impossibilité juridique de « flécher » le produit des nouveaux prélèvements sur les jeux sur les soins apportés aux joueurs, votre rapporteur avait souhaité un **renforcement des moyens destinés à la prise en charge des joueurs problématiques**. Etait notamment visé le financement des Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA). Comme il le précisera dans la suite du présent rapport, **ces structures n'ont pas reçu de financements supplémentaires à ce titre**.

## 5. Une fiscalité jugée contre-productive par les nouveaux opérateurs

Le régime fiscal des jeux en ligne cristallise les critiques des nouveaux opérateurs agréés, largement relayées dans les médias et que votre rapporteur a entendues à de nombreuses reprises lors de ses auditions. Ses deux grandes caractéristiques, l'assiette et le taux, sont jugés inadaptées, nonobstant la volonté louable de simplification et de neutralité par alignement des régimes des paris hippiques et sportifs<sup>1</sup>, en ligne ou du réseau physique.

**Trois principaux arguments**, liés entre eux, sont ainsi invoqués :

1) La fiscalité n'est **pas compétitive à l'échelle européenne** compte tenu de l'assiette – les mises plutôt que le PBJ – et du niveau élevé des taux pratiqués. A assiette comparable, le différentiel de taux pour les paris sportifs<sup>2</sup> apparaît particulièrement élevé avec des pays comme l'Italie (un à dix-sept), Malte (un à dix-huit) et le Royaume-Uni (un à quatre). Cet écart joue au détriment de l'attractivité du marché français, pour les opérateurs comme pour les joueurs, puisqu'il dégrade les perspectives de rentabilité et de TRJ, et partant, **l'incitation à prester ou jouer dans un cadre légal**.

2) L'assiette des mises est économiquement incohérente car **elle ne correspond pas à une taxation du chiffre d'affaires des opérateurs**, qui n'ont pas la libre disposition des mises des joueurs, de la même manière que les banques ne sont pas imposées sur les dépôts de leurs clients. En revanche, le PBJ est un solde de gestion plus proche du chiffre d'affaires, bien qu'il constitue en soi un solde intermédiaire distinct du chiffre d'affaires et du revenu. Du fait de l'imposition des mises, **les opérateurs de paris mutuels et de poker ont tendance**, dans le cadre de leur arbitrage entre marge brute et retours aux joueurs, **à privilégier les bonus pour une fidélisation immédiate au détriment du TRJ hors bonus**, ce qui nuit à leur attractivité à moyen terme.

**La difficulté est encore accrue pour les opérateurs de paris à cote fixe** puisqu'ils assument le risque de gestion des cotes proposées aux joueurs, et donc de réaliser, le cas échéant, un PBJ négatif malgré un volume élevé de mises. Certes, les opérateurs peuvent intégrer ce risque lorsqu'ils fixent leurs cotes, mais au détriment de leur attractivité face aux sites illégaux.

3) Le régime de prélèvements est **sous-optimal pour l'Etat** puisqu'il bride le développement du marché et limite les recettes à un niveau inférieur à celui qu'elles pourraient atteindre. Cette critique traduit une argumentation traditionnelle sur le niveau optimal du taux de prélèvement – c'est-à-dire celui au-delà duquel le produit tend à décroître par effets de dissuasion et d'éviction – théorisée dans la célèbre « courbe de Laffer ». Cet argument est assez intuitif

---

<sup>1</sup> La modification introduite par l'article 34 de la loi de finances pour 2011 a toutefois mis fin à l'alignement entre les taux applicables aux paris hippiques et sportifs, au bénéfice des premiers.

<sup>2</sup> En prenant l'hypothèse d'un niveau global de prélèvements de 9 % des mises équivalant à 60 % du PBJ.

mais il n'existe guère de méthode fiable pour déterminer *a priori* ce taux optimal, qui est notamment fonction des hypothèses de coûts fixes des opérateurs.

Votre rapporteur admet que **les objectifs initiaux du législateur associés à ce régime fiscal ont pu sembler ambigus** et motivés par des considérations difficilement compatibles, à la fois économiques, budgétaires et « morales ». Associée au plafonnement du TRJ, la fiscalité devait en effet permettre de préserver les recettes de l'Etat, d'assurer l'incitation à la légalisation des opérateurs et de réfréner la passion des joueurs. **Le dilemme entre attractivité et dissuasion n'a donc pas été totalement résolu.**

Votre rapporteur juge logique que la détermination d'un régime fiscal innovant pour un secteur qui n'était pas régulé relève d'un **processus itératif**. Le modèle économique déséquilibré des jeux en ligne fait cependant apparaître le caractère sans doute encore « timoré » des choix opérés.

**Ce régime de prélèvements n'est cependant pas immuable** et peut être adapté dans un souci de meilleure optimisation des recettes. Ainsi que le soulignait votre rapporteur dans son rapport sur la loi de 2010, il « *pourrait évoluer à l'avenir, en matière de taux et/ou d'assiette, en fonction de l'évaluation du succès de l'offre légale, de la viabilité économique des opérateurs et du niveau d'addiction constaté. Notre pays pourrait le cas échéant s'inspirer du cas de l'Italie* ».

### III. L'ARJEL : UN RÉGULATEUR CRÉDIBLE

#### A. DES MISSIONS ÉTENDUES

##### 1. Des pouvoirs considérables en matière d'agrément et de contrôle

Une des principales avancées de la loi du 12 mai 2010 fut la mise en place, en la forme d'une autorité administrative indépendante, d'une autorité de régulation dédiée aux jeux en ligne, dotée de **pouvoirs étendus d'agrément, de contrôle et de sanction**. Aux termes du I de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010, l'ARJEL est ainsi investie des missions suivantes :

*« Elle veille au respect des objectifs de la politique des jeux et des paris en ligne soumis à agrément (...).*

*« Elle exerce la surveillance des opérations de jeu ou de pari en ligne et participe à la lutte contre les sites illégaux et contre la fraude.*

*« Elle propose aux ministres compétents le cahier des charges (...).*

*« Elle rend un avis sur tout projet de texte relatif au secteur des jeux en ligne soumis à agrément que lui transmet le Gouvernement. (...)*

*« Elle peut proposer au Gouvernement les modifications législatives et réglementaires qui lui paraissent nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique des jeux d'argent et de hasard (...).*

Outre ses pouvoirs de contrôle permanent, d'enquête et de sanction, l'ARJEL est le **garant de la légalité des opérateurs et est investie d'un pouvoir de normalisation infra-réglementaire**<sup>1</sup>. A cette fin, elle instruit les dossiers de demande d'agrément des opérateurs et délivre lesdits agréments (*cf. supra* sur le nombre d'agréments délivrés), fixe les caractéristiques techniques des plates-formes et des logiciels de jeux et de paris en ligne, homologue ces logiciels, évalue périodiquement le niveau de sécurité proposé par les plates-formes de jeux, et détermine, en tant que de besoin, les paramètres techniques des jeux en ligne. Elle s'assure également de la qualité des certifications réalisées et peut procéder à la modification de la liste des organismes certificateurs.

L'ARJEL joue aussi un rôle en matière de **prévention de l'addiction** puisqu'elle évalue les résultats des actions menées par les opérateurs agréés en matière de prévention du jeu problématique, et peut leur adresser des recommandations sur ce thème. Elle peut aussi, par une décision motivée, **limiter les offres commerciales** comportant une gratification financière des joueurs.

De façon opportune, et nécessaire compte tenu du caractère transfrontalier de l'activité de jeu en ligne, la loi a prévu que l'ARJEL peut déployer une **activité internationale** en soutien à sa mission de contrôle. Le président de l'ARJEL est ainsi habilité à conclure, au nom de l'Etat, des **conventions** avec les autorités de régulation des jeux d'autres Etats membres de l'Union européenne ou Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen pour échanger les résultats de leurs contrôles sur les opérateurs.

Conformément aux pratiques institutionnelles, l'Autorité rend des comptes en remettant un **rapport public annuel** au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement.

Dans ce document relatif à l'année 2010, l'ARJEL souligne que concernant les paris sportifs, une attention particulière a été portée quant à la **conformité des offres de paris à la liste des catégories de compétitions sportives et des types de résultats et phases de jeux pouvant faire l'objet de paris en ligne**, telle que définie par le collège de l'ARJEL. Les contrôles ont été effectués tant sur les sports et compétitions supports de paris que sur les formules de paris proposés par les opérateurs agréés. Par ailleurs, l'observation de l'évolution des cotes et des mises des principales épreuves servant de support aux paris constitue un axe fort de surveillance.

---

<sup>1</sup> Alors qu'un régulateur tel que l'Autorité des marchés financiers est investi d'un pouvoir réglementaire par délégation via son règlement général, dont les dispositions doivent cependant être homologuées par le ministre chargé de l'économie.



S'agissant des paris hippiques, l'accent a été mis sur la **conformité des courses proposées avec le calendrier publié** par le ministère de l'Agriculture. L'ARJEL a également veillé au **respect des règles relatives au pari mutuel**, seule forme de pari autorisée en matière hippique.

Enfin, pour ce qui concerne le poker, les enquêteurs se sont notamment attachés à la **conformité des offres de jeux aux formes autorisées** (*Texas Hold'em* et *Omaha Poker 4*), au respect **des règles d'attribution aléatoire des places aux tables**, à l'interdiction pour les opérateurs agréés de **constituer des tables avec d'autres opérateurs non agréés** en France, et aux offres commerciales sous forme de bonus de première inscription.

## 2. Les pouvoirs de mise en demeure et de sanction

Ainsi que le prévoit l'article 42 de la loi, l'ARJEL peut, pour l'accomplissement de ses missions, **recueillir toutes les informations nécessaires auprès des ministres compétents, des opérateurs agréés** et des autres entreprises intervenant dans le secteur des jeux d'argent et de hasard.

A la suite des contrôles de ses services, le collège de l'ARJEL peut constater un manquement, **mettre en demeure** l'opérateur en infraction de se conformer à ses obligations dans un délai de un à six mois, et le cas échéant ouvrir une **procédure de sanction**. Le collège de l'ARJEL notifie alors les griefs aux personnes en cause et saisit la commission des sanctions, qui peut prononcer une **sanction administrative et/ou pécuniaire** tenant compte de la gravité du manquement.

Aux termes de l'article 43 de la loi, la **gradation des sanctions administratives** est la suivante :

- 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 ;
- le retrait de l'agrément, qui peut s'accompagner de l'interdiction de solliciter un nouvel agrément pendant un délai maximal de trois ans.

L'article 43 définit également de manière précise le **principe de proportionnalité** de la sanction pécuniaire éventuelle. Son montant doit ainsi être proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'opérateur en cause, à l'ampleur du dommage causé et aux avantages qui en sont tirés. La sanction est plafonnée à 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, et à 10 % en cas de nouveau manquement<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A défaut d'activité antérieure permettant de déterminer le plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 euros, portés à 375 000 euros en cas de nouvelle violation de la même obligation.

## **B. UNE ORGANISATION STABILISÉE**

### **1. Une structure complexe**

#### *a) Le collège et les commissions*

Le collège est **l'organe chargé de prendre les décisions** relevant des attributions confiées à l'Autorité par la loi, à l'exception des sanctions ou d'attributions expressément déléguées. Il ressort de ce principe d'organisation **une structure de l'ARJEL relativement complexe.**

Aux termes de l'article 35 de la loi du 12 mai 2010, l'ARJEL est en effet **composée d'un collège, d'une commission des sanctions, d'une commission consultative et, le cas échéant, de commissions spécialisées.** Cette dernière faculté a été utilisée par le collège à la fin de l'année 2010 comme en témoigne la **création de trois commissions spécialisées** au sein de l'Autorité :

- la commission sur l'impact de l'ouverture sur la demande ;
- la commission sur les instruments et les procédures de régulation ;
- et la commission sur l'impact de l'ouverture à la concurrence du marché des paris et jeux de cercles en ligne sur les filières hippiques, sportives et des casinos. La composition de ces organes est présentée dans l'encadré ci après.

#### **Les membres des différentes formations de l'ARJEL**

- le **collège** de l'ARJEL, composé de **sept membres** (son président, Jean-François Vilotte, MM. Alain Moulinier et Jean-Michel Brun ont été nommés par le Président de la République ; MM. Laurent Sorbier et Jean-Luc Pain ont été nommés par le Président du Sénat et Mme Dominique Laurent et M. Jean-Louis Valentin ont été nommés par le Président de l'Assemblée nationale) ;

- la **commission des sanctions**, constituée de **six membres** (son président, M. Thierry Tuot, et M. Bertrand Da Costa ont été nommés par le vice-président du Conseil d'Etat ; Mme Pierrette Pinot et M. Michel Arnoult ont été nommés par le premier président de la Cour de cassation ; Mme Fleur Pellerin et M. Antoine Gueroult ont été nommés par le premier président de la Cour des comptes) ;

- les trois commissions spécialisées consultatives :

\* la **commission sur l'impact de l'ouverture sur la demande** (Mme Dominique Laurent et M. Laurent Sorbier, membres du collège de l'ARJEL, en assurent successivement la présidence semestrielle, les personnalités qualifiées membres de la commission sont Mme Justine Atlan, directrice de l'association E-enfance, M. Bernard Benhamou, délégué aux usages de l'Internet, M. Emmanuel Beretta, journaliste au Point, M. Charles Collin, vice-président du Club des Clubs, M. Jean-Pierre Couteron, président de l'Association nationale des intervenants en toxicomanie et en addictologie (ANITeA) et de la Fédération des acteurs de l'alcoolologie et de l'addictologie (F3A), M. Olivier Gérard, coordonnateur à l'Union nationale des associations familiales, M. Michel Lejoyeux, professeur de médecine à l'université Paris-VII, chef du service de psychiatrie et d'addictologie à l'hôpital Bichat (AP-HP), M. Stéphane Martin, directeur général de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP), M. Christian Schmidt, président de l'Association européenne de neuroéconomie) ;

\* la **commission sur les instruments et les procédures de régulation** (MM. Jean-Luc Pain et Jean-Michel Brun, membres du collège de l'ARJEL, en assurent successivement la présidence semestrielle, les personnalités qualifiées membres de la commission sont M. Laurent Combourieu, chef du service des enquêtes de la direction des enquêtes et de la surveillance des marchés de l'Autorité des marchés financiers ; Mme Véronique Degermann, vice-procureure de la République près le tribunal de grande instance de Paris ; Mme Marie-Anne Frison-Roche, professeure des universités, Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) ; M. Sébastien Soriano, rapporteur général adjoint de l'Autorité de la concurrence et, en qualité de suppléante de celui-ci, Mme Iratxe Gurpegui, rapporteur permanent des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence ; M. Jean-Marc Cathelin, chef du bureau de droit économique et financier de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice ; Mme Sophie Nicinski, professeure des universités, Université Paris I Panthéon-Sorbonne) ;

\* la **commission sur l'impact de l'ouverture à la concurrence du marché des paris et jeux de cercles en ligne sur les filières hippiques, sportives et des casinos** (MM. Jean-Louis Valentin et Alain Moulinier, membres du collège de l'ARJEL, en assurent successivement la présidence semestrielle, les personnalités qualifiées membres de la commission sont M. Raymond-Max Aubert, président du Conseil d'administration du Centre national pour le développement du sport ; Mme Emmanuelle Bour-Poitral, ingénieur agronome ; M. Jean-François Chary, vétérinaire, enseignant ; M. Laurent Davenas, magistrat ; Mme Brigitte Deydier, ancienne sportive de haut niveau, membre de la Fédération française de golf ; M. Bernard Glass, journaliste, responsable de la rubrique hippique de RTL ; Mme Géraldine Leduc, directrice générale de l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques ; M. Gérald Simon, professeur de droit et directeur de recherche en droit du sport).

#### *b) L'organisation interne*

L'article 37 de la loi du 12 mai 2010 régit les règles relatives à l'organisation interne de l'ARJEL et, conformément à l'article 8 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010, c'est le président de l'ARJEL qui décide de l'organisation des services de l'Autorité et qui en informe le collège.

Les **services de l'Autorité** sont les suivants :

- la **présidence**, composée d'un **secrétariat particulier** du Président et du **secrétariat du collège** ;

- le **cabinet**, chargée des relations avec les acteurs politiques, institutionnels et associatifs tant nationaux qu'internationaux ;

- la **direction juridique**, dont l'objet est d'initier et de suivre les évolutions réglementaires ainsi que le contentieux avec les opérateurs, et d'assurer le secrétariat du collège et de la commission des sanctions ;

- la **direction générale**. Il convient de relever que le directeur général est chargé, d'après l'article 16 du décret, d'assurer l'exécution des délibérations du collège et des décisions de son président ;

- la **direction des affaires administratives et financières et des ressources humaines** qui a un rôle fonctionnel et de « support » puisqu'elle recouvre les fonctions financières, de gestion des ressources humaines, logistiques et administratives. Ces attributions sont distinctes de celles du

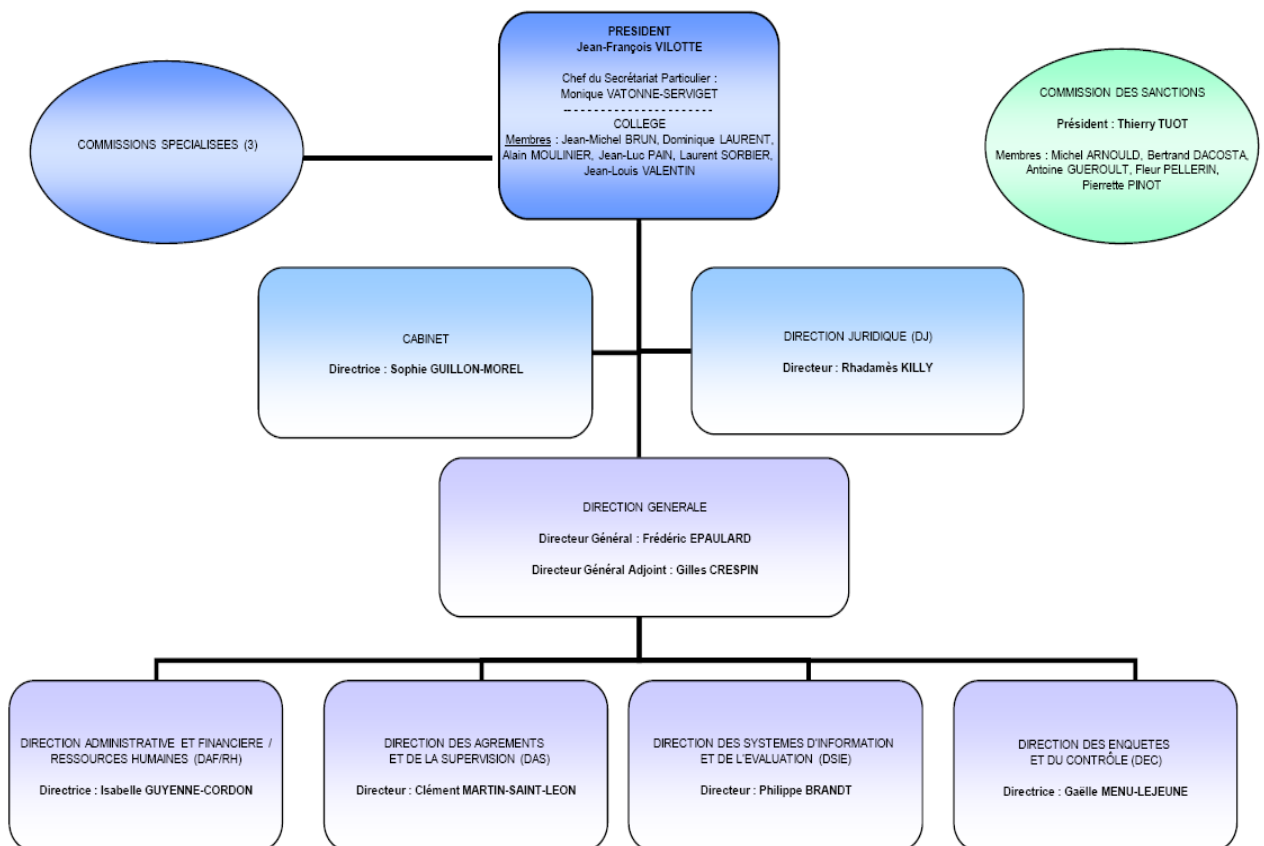
directeur général, qui est appelé à exercer un rôle de coordination générale des services de l'ARJEL ;

- la **direction des agréments et de la supervision** qui a pour mission d'examiner et préparer les dossiers d'agrément, d'auditer les opérateurs de jeux afin de contrôler le respect de leur cahier des charges, sur le plan de l'organisation, de la régularité juridique, des flux d'informations et de leur solvabilité financière ;

- la **direction des systèmes d'information et de l'évaluation**, qui est chargée de mettre en place le système d'information et de suivre les évolutions des logiciels de jeux, d'être l'interface technique des opérateurs, l'interlocuteur de l'hébergeur éventuel, et qui a également la responsabilité de la bureautique ;

- la **direction des enquêtes et du contrôle** dont le rôle est de mener des enquêtes auprès des sites légaux en vue de la détection d'éventuelles fraudes ou contournements de la réglementation.

### L'organigramme de l'ARJEL



Source : ARJEL, septembre 2011

## 2. Des moyens adaptés

### a) *Un budget qui permet d'assurer le fonctionnement de l'Autorité*

Votre rapporteur se félicite que le budget de l'ARJEL lui aie permis d'être très **rapidement opérationnelle**, à la faveur également d'une **mission de préfiguration** à l'action efficace.

En 2011, la subvention inscrite au budget de l'Etat s'élève à **9,74 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **10,47 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ces crédits sont inscrits sur la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » de la loi de finances initiale pour 2011. Les dépenses de personnel de l'ARJEL représentent **5,7 millions d'euros**, soit la moitié des crédits de l'action.

### b) *Des effectifs en croissance*

D'après les informations transmises à votre rapporteur par l'ARJEL, **la montée en charge progressive des recrutements devrait être poursuivie en 2011 et 2012** afin d'adapter le nombre et les profils des agents aux missions conduites. Le **personnel de conception représente aujourd'hui la plus grande partie des effectifs** avec 33 agents de catégorie A et 14 de catégorie A+, dont la moitié des emplois correspondants sont affectés aux fonctions de contrôle au sein de la direction des enquêtes et du contrôle ou au sein de la direction des services informatiques.

Les effectifs, fixés par la loi de finances initiale pour 2011 avec un plafond d'emplois de **59 ETPT**, devraient, à terme, se stabiliser autour de **80 ETPT**. L'évolution des deux dernières années est bien évidemment sensible et reflète la **montée en charge** de l'ARJEL : la loi de finances initiale pour 2009 avait ainsi fixé 30 ETPT pour la mission de préfiguration de l'Autorité, puis la loi de finances initiale pour 2010 avait porté ce plafond à 50 ETPT.

## 3. Une coopération internationale bienvenue

L'activité internationale de l'ARJEL prend en particulier la forme de **conventions avec d'autres régulateurs**. L'article 34 de la loi et l'article 10 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 prévoient ainsi la faculté et les modalités de la conclusion par le Président de l'ARJEL de conventions avec les autorités de régulation des jeux d'autres Etats-membres de l'Union européenne ou d'autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

L'autorité nationale s'est, d'ores et déjà, **rapprochée des autorités de régulation de trois autres Etats membres** afin d'entamer des négociations visant à la conclusion de conventions bilatérales, en l'espèce avec la *Gambling Commission* britannique ainsi que les autorités espagnole et danoise. Elle a surtout établi un **protocole avec l'autorité italienne** (l'Administration

autonome des monopoles d'Etat ou AAMS), qui applique depuis 2006 un cadre législatif proche de celui en vigueur en France. L'accord porte sur quatre grands axes de coopération :

- la lutte contre les sites illégaux ;
- le contrôle des opérateurs légaux et notamment le contrôle sur les joueurs ;
- les stratégies de communication institutionnelles ;
- et, enfin, la prévention des fraudes sportives.

### ***C. UN PREMIER BILAN PLUTÔT POSITIF DES ACTIONS DE CONTRÔLE ET DE SANCTION***

#### **1. Une action plus axée sur la prévention que sur la sanction**

##### *a) Des contrôles diversifiés*

L'ARJEL réalise un contrôle permanent du respect par les opérateurs de leurs obligations selon **des modalités diversifiées** : constatations effectuées sur les sites Internet, demandes de renseignement, accès au dispositif d'archivage des données de jeu, consultation du fichier des interdits de jeu et audit des architectures de jeux (« frontal » et plate-forme de jeux).

Au cours de sa première année d'activité, soit au 12 juin 2011, l'ARJEL avait réalisé **174 actions de contrôle** de la conformité des sites. Ce contrôle a plus particulièrement porté sur les points suivants :

- pour le **poker** : la conformité aux formes de jeux autorisées (*Texas Hold'em* et *Omaha Poker 4*), le respect des règles d'attribution aléatoire des places aux tables et l'interdiction de constituer des tables internationales ;

- pour les **paris sportifs** : la conformité à la liste des catégories de compétitions et types de résultats autorisés et l'évolution des cotes et mises des principales épreuves ;

- pour les **paris hippiques** : le respect du calendrier des courses publié par le ministère de l'agriculture et des règles relatives au pari mutuel ;

- pour **l'ensemble des opérateurs** : la publicité dans la presse et au cinéma, ainsi que les obligations relatives à l'homologation des logiciels et à la mise en place des modérateurs de jeux.

L'ARJEL a adressé 32 courriers de demande d'informations à des opérateurs, notamment sur leur politique de bonus, et 69 courriers de demande de mise en conformité, notamment sur la protection des mineurs et la prévention du jeu excessif. Elle a dressé un certain nombre de **procès-verbaux de constatation de manquement** – dont 13 à l'issue de contrôles des sites – portant en particulier sur les procédures de consultation du fichier des interdits de jeu, d'acceptation des conditions générales et de fixation des modérateurs.

Au vu de ces manquements, le collège de l'ARJEL avait adressé, au 12 juin 2011, **22 mises en demeure à 16 opérateurs**, dont la majorité (13) ayant trait à la procédure de certification.

*b) L'implication dans la lutte contre les sites illégaux*

S'agissant de **la lutte contre l'offre illégale**, il convient de rappeler que **celle-ci ne relève pas à titre principal de l'ARJEL**, mais de la police judiciaire, des douanes et des juridictions pénales. Elle est également tributaire de l'attractivité de l'offre régulée. Néanmoins, l'ARJEL demeure directement concernée par cet enjeu et, ainsi que le précise l'article 34 de la loi du 12 mai 2010, « *participe* » à la lutte contre les sites illégaux et la fraude. Son action comporte ainsi trois volets :

1) **Civil** : dès l'ouverture du marché, la direction des enquêtes et du contrôle a exercé un suivi de l'offre illégale directement concurrente des sites agréés, puis a étendu fin 2010 son action aux opérateurs de jeux de casino en ligne. Une **base de 1 339 sites** (au 12 juin 2011) a ainsi été constituée, dont 336 sites de comparaison ou d'information. L'ARJEL a adressé des rappels à la loi à 469 sites<sup>1</sup>, dont 377 après constat d'huissier. **La grande majorité de ces sites, soit 419, se sont conformés aux demandes de l'Autorité**, souvent dès la première demande.

Dans certains cas, l'ARJEL a cependant dû mettre en œuvre la procédure de blocage judiciaire des sites<sup>2</sup> prévue à l'article 61 de la loi. Seules **deux condamnations sous astreinte** (de dix mille euros par jour) **ont été prononcées** par le TGI de Paris, en août 2010<sup>3</sup> et avril 2011<sup>4</sup>, les autres sites ayant fermé leur accès avant l'audience. Les fournisseurs d'accès enjoins par le tribunal ont néanmoins interjeté appel contre sa décision du 6 août 2010.

Comme il est développé plus loin, cette procédure permet dans la plupart des cas de bloquer l'accès pour de nouveaux joueurs, mais n'est sans doute que partiellement ou peu efficace pour des joueurs inscrits avant mai 2010 ou des joueurs chevronnés qui disposent de **moyens techniques de contournement**.

2) **Pénal** : l'ARJEL ne dispose pas de la personnalité morale et ne peut donc intenter une action pénale, mais peut – à l'instar d'autres services dotés de pouvoirs judiciaires<sup>5</sup> – effectuer des signalements au parquet. L'Autorité a ainsi effectué **41 signalements**.

---

<sup>1</sup> Dont 19 sites dès le mois de juillet 2010, dont les noms ont été rendus publics.

<sup>2</sup> Cette procédure prévoit que le président de l'ARJEL puisse saisir en référé le président du tribunal de grande instance de Paris aux fins d'ordonner à l'hébergeur du site et aux principaux fournisseurs d'accès de bloquer l'accès au site litigieux.

<sup>3</sup> Ordonnance du 6 août 2010 relative à l'accès au site StanJames.com.

<sup>4</sup> Ordonnance du 28 avril 2011 relative à l'accès au site 5dimes.com.

<sup>5</sup> Les « cyberpatrouilleurs » de la Direction générale des douanes et des droits indirects, de la Direction générale de la gendarmerie nationale et du Service central des courses et jeux de la Direction centrale de la police judiciaire.

3) **Administratif** : en application de l'article 62 de la loi précitée, le ministre chargé du budget peut, sur proposition de l'ARJEL et après une mise en demeure infructueuse de cette dernière, décider **d'interdire pour une durée de six mois renouvelable tout mouvement ou transfert de fonds** en provenance ou à destination des comptes d'un opérateur non autorisé.

Cette procédure importante a été précisée par un décret du 7 décembre 2010<sup>1</sup>. **Elle n'a cependant pu être mise en œuvre**. D'une part, un arrêté prévu par ce décret n'a toujours pas été pris, et d'autre part, il subsiste une incertitude sur la possibilité pour les agents de la police judiciaire ou des douanes de communiquer à l'ARJEL et au ministère du budget des coordonnées bancaires qui relèvent du secret bancaire et du secret de l'enquête.

*c) Une procédure de sanction encore peu utilisée*

Dans **trois cas**, la procédure initiée par le collège a été poursuivie et a donné lieu à une saisine de la commission des sanctions après notification des griefs. Dans trois décisions rendues en juin 2011, celle-ci a prononcé **deux avertissements**, dont l'un assorti d'une amende de 10 000 euros pour manquement aux obligations d'archivage en temps réel, et a conclu dans un cas à l'absence de sanction pour les griefs allégués<sup>2</sup>.

Conformément à la faculté qui lui est offerte par l'article 43 de la loi, la commission a **publié ces trois décisions** de sanction dans les quinze jours qui ont suivi leur prononcé. Afin de ne pas causer un préjudice de réputation susceptible d'excéder la nature de la sanction et de contrevenir au principe de proportionnalité des peines, et s'inspirant en cela de la pratique éprouvée de l'AMF, la commission des sanctions a dans les trois cas recouru à l'« **anonymisation** » des personnes sanctionnées<sup>3</sup>.

Votre rapporteur estime que la commission des sanctions de l'ARJEL a fait un **usage raisonné et légitime de cette faculté**, et avait d'ailleurs considéré dans son rapport législatif précité que l'identité avait surtout vocation à être révélée lors des « *manquements les plus graves et mettant directement en cause l'ordre public* ». De même, **la publication des sanctions a une double vertu** : renforcer leur caractère dissuasif et informer le public

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-1504 du 7 décembre 2010 relatif aux modalités d'application du chapitre III du titre VI du livre V du code monétaire et financier portant obligations relatives à la lutte contre les loteries, jeux et paris prohibés.

<sup>2</sup> Sans se prononcer sur la matérialité des manquements constatés, la commission a estimé que « l'obligation imposée aux opérateurs d'inclure les données relatives au compte de chaque joueur, et notamment à sa date d'ouverture, parmi celles qui doivent faire l'objet d'un enregistrement en temps réel sur le support matériel d'archivage, ne résultant que du dossier des exigences techniques élaboré par l'ARJEL, apparaît dépourvue de fondement juridique ». Elle a appliqué le même raisonnement à l'absence d'enregistrement de l'information relative à l'acceptation des conditions générales de vente.

<sup>3</sup> Et de manière plus surprenante, à la non-publication de la date précise de chaque étape de la procédure (notification des manquements, ouverture de la procédure de sanction, notification des griefs, désignation d'un rapporteur au sein de la commission des sanctions, production d'observations écrites par la personne mise en cause et l'ARJEL, etc.).



comme les opérateurs sur la doctrine de la commission des sanctions et l'intensité de son activité. **Votre rapporteur estime cependant qu'il est possible d'aller plus loin** et de s'inspirer de la récente réforme de la procédure de sanction de l'AMF, ainsi qu'il est précisé dans la seconde partie du présent rapport.

De manière plus originale, il importe de relever que la décision qui n'a pas donné lieu à sanction a fait l'objet d'un **recours du collège de l'ARJEL devant le Conseil d'Etat**. Rappelons que cette faculté du collège, qui avait donné lieu à débats lors de son introduction au Sénat mais que votre rapporteur approuve pleinement, conforte la « juridictionnalisation » de l'ARJEL en transposant, ainsi que cela avait été fait pour l'Autorité de contrôle prudentiel<sup>1</sup>, le principe de recours du ministère public. **Le collège n'a donc guère attendu pour utiliser cette faculté**. En l'espèce, il a considéré que l'interprétation de la commission des sanctions était de nature à fragiliser l'équilibre du dispositif d'enregistrement des données.

## **2. Une réelle crédibilité mais un certain manque de transparence**

### *a) Un régulateur réactif, indépendant et pleinement investi dans ses missions*

La grande majorité des opérateurs que votre rapporteur a entendus ou consultés s'accorde sur la crédibilité du nouveau régulateur. L'ARJEL a mené à bien la quasi-gageure de publier les textes nécessaires aux futurs opérateurs<sup>2</sup> dès son installation<sup>3</sup>, puis d'instruire et délivrer les agréments dans le très court délai imposé par les circonstances sportives, **sans que son action ait souffert de réelles contestations publiques** ni que les agréments aient été perçus comme « bradés ». **Votre rapporteur salue à nouveau ce résultat**, qui n'a été rendu possible que grâce à la formule originale de la « mission de préfiguration », évoquée plus haut.

De même, les services de l'ARJEL sont plutôt perçus comme **disponibles et à l'écoute**. Les données mentionnées *supra* illustrent qu'après la délicate phase des premiers agréments, l'Autorité s'est pleinement appropriée ses missions de contrôle et de surveillance des sites agréés comme de suivi du marché illégal. Par ses prises de position plutôt équilibrées sur des sujets « sensibles », tels que l'addiction ou les conditions de pérennité du modèle économique du secteur, elle a fait la preuve de son **indépendance**.

**Elle ne semble donc pas avoir été « capturée » par les entreprises régulées**, ce risque étant souvent mis en exergue dans d'autres secteurs plus mûrs (en particulier financier), **ni être « inféodée » aux administrations**

---

<sup>1</sup> Et ultérieurement, par la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, pour l'Autorité des marchés financiers.

<sup>2</sup> Le cahier des charges, les modalités et conditions d'examen des dossiers de candidature et le dossier des exigences techniques (DET).

<sup>3</sup> Par trois décisions du collège de l'ARJEL adoptées lors de sa première séance, le 17 mai 2010.

**gouvernementales**, bien qu'elle ne dispose pas de la personnalité morale et soit – *de facto* si ce n'est *de jure*<sup>1</sup> – soumise à une forme de tutelle du ministère chargé du budget. Il y a là un point d'équilibre délicat que l'ARJEL a pour l'instant trouvé, dans le souci de l'intérêt général et le respect de la volonté du législateur.

*b) Des critiques et pistes d'amélioration émanant des opérateurs comme de l'Autorité*

Cette structure ne saurait pour autant être irréprochable et peut faire l'objet de **critiques**, au demeurant structurelles et inévitables pour tout régulateur d'un secteur spécifique. Votre rapporteur a ainsi relevé les trois suivantes :

- des **contrôles et demandes parfois perçus comme « tatillons »** de la part des services les plus en contact avec les opérateurs : direction des agréments et de la supervision, direction des systèmes d'information et de l'évaluation, direction des enquêtes et du contrôle. Néanmoins, compte tenu de la nouveauté – tant au plan administratif qu'économique ou juridique – des problématiques que pose un tel secteur, qui justifie que les agents de l'ARJEL n'aient pas à tout moment la totale maîtrise de tous les sujets, votre rapporteur estime que l'« excès de zèle » ou de prudence, du moins dans un premier temps, est préférable ;

- la mise en place d'un **médiateur** interne à l'ARJEL pour traiter les petits litiges entre joueurs et opérateurs ;

- un **processus d'enquête et de sanction à la fois trop long et opaque**. Les opérateurs saluent la pratique de publication des sanctions mais souhaiteraient être mieux informés des différentes phases de la procédure. Sur ce point, votre rapporteur estime que quelques progrès peuvent être accomplis (*cf. infra* seconde partie) mais que ce type de requête, qui n'est pas toujours dénuée d'arrière-pensées au regard de la « bataille concurrentielle » que se livrent les opérateurs, voit sa portée intrinsèquement limitée par la nécessaire sérénité des phases de poursuite et de sanction.

Les services et le président de l'ARJEL ont également formulé des **propositions sur le statut et les pouvoirs de l'Autorité tendant à améliorer l'exercice de ses missions**. On peut ainsi relever les recommandations suivantes<sup>2</sup> :

- clarifier la rédaction de l'article 31 de la loi sur l'obligation d'archivage en temps réel (en écho à la décision précitée de la commission des sanctions et au recours dont elle a fait l'objet) ;

- octroyer à l'ARJEL la **personnalité morale** ;

---

<sup>1</sup> Trois des sept membres du collège, dont le président, sont nommés par décret.

<sup>2</sup> Indépendamment des propositions sur le cadre même de l'activité des opérateurs, qui peuvent contribuer à faciliter l'exercice des missions du régulateur.

- instaurer un avis de l'ARJEL sur les conventions conclues par les sociétés de courses avec les opérateurs de paris hippiques ;
- faciliter l'instruction des dossiers de demande d'agrément en prévoyant un cas de suspension du délai d'instruction supplémentaire ;
- consacrer la possibilité pour les agents de l'ARJEL de **participer à des sessions de jeu sur des sites illégaux** ;
- consacrer la possibilité pour l'ARJEL d'utiliser certaines données recueillies par les services engagés dans la lutte contre l'offre de jeu illégale ;
- consacrer pour son président la possibilité d'introduire toute action en justice permettant de lutter contre la publicité en faveur d'un site illégal ;
- supprimer le caractère obligatoire de la procédure de mise en demeure préalable ;
- conférer explicitement à l'ARJEL le pouvoir de prendre des **mesures conservatoires** d'urgence ;
- et mettre en place une procédure de traitement amiable des litiges entre joueurs et opérateurs agréés au sein de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ou de l'ARJEL.

Votre rapporteur revient sur l'opportunité éventuelle de ces recommandations dans la seconde partie du présent rapport.

#### **IV. LE RESPECT DE L'ORDRE PUBLIC ENTRE SÉVÉRITÉ ET INCERTITUDES**

##### ***A. LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME***

###### **1. Un régime clarifié et renforcé par la loi du 12 mai 2010**

###### *a) Une harmonisation globale pour l'ensemble des prestataires de jeux d'argent et de hasard*

Ainsi que l'a rappelé Jean-Baptiste Carpentier, directeur de Tracfin, lors de son audition par votre rapporteur, **le jeu est par nature un moyen potentiel de transfert d'argent**, y compris à travers les frontières, et donc un **vecteur privilégié de blanchiment**. Dès lors, la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme figure parmi les objectifs de la politique publique des jeux d'argent et de hasard, tels que prévus par l'article 3 de la loi du 12 mai 2010.

La loi, en particulier son article 22, a permis de **clarifier et harmoniser les obligations des opérateurs de jeux**, désormais tous soumis au même régime de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement

du terrorisme, prévu par les articles L. 561-2 à L. 561-22 du code monétaire et financier. Ce faisant, la France a poursuivi sa **démarche d'extension des obligations nées de la troisième directive anti-blanchiment**<sup>1</sup> à tous les opérateurs de jeux, en y intégrant les prestataires de jeux en ligne. Si l'identification du « blanchisseur » potentiel demeure l'instrument le plus dissuasif, d'autres obligations spécifiques ont abouti à la mise en place d'un **arsenal très étoffé de mesures de prévention**.

Les opérateurs **établis en France** qui sont titulaires de droits exclusifs ou agréés doivent, en particulier, respecter les obligations de **vigilance** à l'égard de leur clientèle et de **déclaration des opérations suspectes** (dite « déclaration de soupçon ») auprès de Tracfin, prévues, respectivement, par les articles L. 561-5 à L. 561-14-2 et L. 561-15 à L. 561-22 du code monétaire et financier.

Des dispositions proches sont également susceptibles de s'appliquer aux opérateurs **établis à l'étranger** et dont l'Etat de domiciliation ne prévoit pas de régime équivalent, compte tenu des responsabilités confiées à l'ARJEL (*cf. infra*).

Les opérateurs de jeux ont une incitation forte à respecter ces obligations de lutte anti-blanchiment puisqu'à l'instar des autres professions concernées, ils sont passibles, en cas de manquement, des sanctions administratives et pécuniaires prononcées par l'autorité de droit commun qu'est la **Commission nationale des sanctions**. L'ARJEL dispose également, comme Tracfin, d'un droit de **saisine directe** de cette commission, sans passer par une autorité ministérielle. La gradation des sanctions administratives prévue par l'article L. 561-40 du code monétaire et financier est assez « habituelle<sup>2</sup> », et la sanction pécuniaire, dont le montant est fonction de la gravité des manquements, est plafonnée à cinq millions d'euros.

L'article 64 de la loi du 12 mai 2010 a également **étendu les pouvoirs de contrôle** des agents de l'administration (le service central des courses et jeux – SCCJ – s'agissant des casinos), qui peuvent désormais avoir lieu **sur place**, dans les locaux des prestataires de jeux, et non plus seulement sur pièces.

#### *b) Le rôle central de l'ARJEL*

De manière générale, l'article 18 de la loi prévoit que toute entreprise qui sollicite un agrément auprès de l'ARJEL « *justifie de sa capacité à assumer ses obligations en matière de lutte contre les activités frauduleuses ou criminelles, en particulier le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* ». Le **cahier des charges** des opérateurs candidats à l'agrément,

---

<sup>1</sup> Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. **Le champ d'application de cette directive, qui n'est pas d'harmonisation maximale, ne couvre que les casinos.**

<sup>2</sup> Soit l'avertissement, le blâme, l'interdiction temporaire d'exercice de l'activité pour cinq ans maximum, et le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle.

annexé à l'arrêté du 17 mai 2010, comporte ainsi une sous-partie qui expose les « *informations relatives à la lutte contre les activités frauduleuses ou criminelles, en particulier le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* ». De même, l'article 21 de la loi dispose que l'agrément ou son renouvellement peut être refusé pour un motif tiré de l'incapacité technique, économique ou financière du demandeur de faire face durablement, aux obligations de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme<sup>1</sup>.

L'article L. 561-36 du code monétaire et financier, tel que modifié par l'article 22 de la loi, **confie directement à l'ARJEL le contrôle** du respect, par les opérateurs agréés de jeux en ligne, de leurs obligations au regard de la lutte contre le blanchiment. L'Autorité est ainsi membre du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment.

Par sa **décision n° 2011-025 du 24 février 2011** portant adoption des lignes de conduite en matière de lutte anti-blanchiment, le collège de l'ARJEL a précisé les obligations de contrôle interne qui s'imposent aux opérateurs, selon **quatre axes** :

- la désignation d'un **correspondant**, l'information et la formation du personnel, la mise en place d'une évaluation et d'une cartographie des risques adaptées ;

- la **vigilance** à l'égard de la clientèle, susceptible d'être renforcée dans certaines configurations de jeu (utilisation de cartes prépayées et tables privées au poker) ;

- la **déclaration à Tracfin** des sommes ou opérations dont les opérateurs « *savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner* » qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an<sup>2</sup> ;

- le **gel des avoirs** dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme ou de sanctions financières internationales, dans les conditions définies par les articles L. 562-1 à L. 562-11 du code monétaire et financier.

L'article 27 de la loi prévoit également que **chaque opérateur rend compte, dans son rapport annuel à l'ARJEL**, des résultats des contrôles qu'il a réalisés en matière de lutte contre les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

*c) Les autres mesures contribuant à la prévention*

Enfin, l'efficacité de la lutte contre le blanchiment est liée à **quatre mesures essentielles** :

---

<sup>1</sup> Outre les obligations attachées à son activité, à la sauvegarde de l'ordre public, aux nécessités de la sécurité publique et à la lutte contre le jeu excessif ou pathologique.

<sup>2</sup> Ce qui est susceptible de couvrir également la fraude fiscale.

- le **plafonnement du TRJ**, qui contribue à limiter l'attrait et la rentabilité du blanchiment *via* le jeu en ligne ;

- l'obligation, pour les opérateurs domiciliés à l'étranger, de faire accréditer par l'administration fiscale un **représentant établi en France**, qui doit aussi tenir à la disposition de l'administration et de l'ARJEL la comptabilité de l'ensemble des sessions de jeu ;

- les lourdes contraintes imposées par le **processus d'inscription** des joueurs, qui peuvent décourager l'acte de blanchiment (*cf. infra*) ;

- le **renforcement de la fiabilité, de la sécurité et de la traçabilité des moyens de paiement**, compte tenu des dispositions de l'article 17 de la loi : l'adossement direct du compte joueur à un compte de paiement ouvert auprès d'un prestataire de services de paiement européen<sup>1</sup>, l'exclusion de la monnaie fiduciaire et du chèque pour l'approvisionnement du compte joueur, et le reversement des avoirs exclusivement par virement bancaire.

#### *d) Le développement des cartes prépayées*

A la suite d'un amendement de notre collègue Nicolas About, qui avait reçu un avis favorable du Gouvernement, **les cartes prépayées ont été incluses dans les moyens de paiement éligibles**. Ce moyen de paiement avait suscité des réserves de votre rapporteur dans la mesure où il tendait indirectement à réintroduire des espèces dans le circuit, à concurrence du plafond de chaque carte (en général de cent euros). Lors de l'examen en séance le 24 février 2010, le ministre Eric Woerth avait cependant apporté les **garanties** suivantes :

*« Je pense que les cartes prépayées sont une bonne chose. Les associations de joueurs ou de consommateurs y sont favorables. Des études menées au Royaume-Uni montrent que cette technique permettrait de mieux contrôler notamment l'addiction en créant une rupture puisqu'il faut aller rechercher la carte.*

*« Pour prévenir une interrogation légitime, je dirai que les garanties nécessaires à la lutte contre le blanchiment sont préservées. En effet, tous les opérateurs de jeux sont assujettis aux obligations de vigilance et de déclaration. Et tous les joueurs sont identifiés, quel que soit le moyen de paiement. **On ne joue pas de manière anonyme.***

*« **Le projet de loi verrouille les conditions de reversement de leurs avoirs, qui ne peuvent être versés que par virement et sur un seul compte de paiement préalablement déclaré. C'est bien à ce niveau que se situe le risque de blanchiment.** »*

Les représentants des deux sociétés que votre rapporteur a auditionnés – Ticket Surf International et Paysafecard – se sont félicités du **vif succès** que

---

<sup>1</sup> Ce qui garantit l'identification systématique et au premier euro du titulaire du compte, l'absence d'espèces dans les échanges entre compte de paiement et compte joueur, et la traçabilité des flux vers ou en provenance de ces comptes.

recueillait ce moyen de paiement auprès des joueurs en ligne, qui a contribué à accroître sensiblement leur activité. Le réseau de distribution est étendu<sup>1</sup> et pourrait s'élargir aux enseignes de grande distribution. Les cartes peuvent également servir de **support promotionnel** pour des sites de jeux en ligne, et les prestataires ont à cet égard été retenus comme partenaires privilégiés par la plupart des opérateurs de poker et de paris<sup>2</sup>, à l'exception notable des deux anciens monopoles.

## 2. Un processus d'inscription du joueur très contraignant

### a) Les garanties d'identification du joueur

Le processus d'inscription d'un joueur sur un site de jeu en ligne et la fiabilité de son identification constituent un **élément structurant de la prévention de diverses atteintes à l'ordre public**, en particulier le blanchiment, l'usurpation d'identité et de moyens de paiement (et le vol des sommes déposées sur le compte joueur qui peut en résulter) et le jeu des mineurs.

Les garanties qu'un opérateur peut apporter en la matière figurent ainsi parmi les conditions requises pour son agrément. L'article 17 de la loi du 12 mai 2010 prévoit que tout candidat doit préciser « *les modalités d'accès et d'inscription à son site de tout joueur et les moyens lui permettant de s'assurer de l'identité de chaque nouveau joueur, de son âge, de son adresse et de l'identification du compte de paiement sur lequel sont reversés ses avoirs* ». **L'opérateur doit s'assurer que le joueur est bien une personne physique** et non un « *robot informatique* », ce qui se traduit par l'entrée d'un mot de passe et le recours au test dit de Turing. Ce test, désormais banalisé, consiste à demander au joueur de recopier une série alphanumérique apparaissant dans une image graphique déformée.

La procédure d'inscription – que la plupart des opérateurs qualifient de « *parcours du combattant* » (cf. *infra*) – a été précisée par un décret du 19 mai 2010<sup>3</sup> et comporte **plusieurs étapes qui l'apparentent au processus de création d'un compte bancaire** :

- le joueur remplit des **formalités de préinscription** sur le site comportant la terminaison .fr. Il indique son nom, prénom, sa date de naissance, l'adresse postale de son domicile, et les références du compte de paiement sur lequel l'opérateur reversera, le cas échéant, ses avoirs. Il doit certifier avoir pris connaissance du règlement portant conditions générales de

---

<sup>1</sup> Bureaux de tabac, stations d'essence, points de vente de la presse... Soit environ 32 000 points de vente pour les produits de Paysafecard.

<sup>2</sup> Ces partenariats se sont aussi traduits par la facturation d'une partie des dépenses de marketing des opérateurs aux prestataires de services de paiement.

<sup>3</sup> Décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne, en particulier son chapitre II.

l'offre et manifester explicitement son acceptation des clauses de ce règlement ;

- l'opérateur vérifie que le joueur n'est pas mineur ni inscrit sur le fichier des interdits de jeux. Il crée alors un **compte joueur provisoire**, que le joueur peut créditer mais dont il ne peut reverser sur son compte de paiement les gains éventuels avant l'achèvement complet de la procédure ;

- dans un délai maximum d'un mois à compter de la demande d'ouverture du compte, le joueur adresse à l'opérateur la **copie d'une pièce d'identité** et un relevé d'identification bancaire ;

- après réception des pièces et vérification, l'opérateur communique par courrier au joueur un **code secret**, distinct du mot de passe permettant au joueur d'accéder à son compte provisoire (s'il a été ouvert). Seule la saisie par le joueur du code secret permet de mettre fin au statut provisoire du compte.

Le décret précité prévoit également les différents cas de **clôture sans délai, sur demande ou d'office, d'un compte joueur provisoire ou définitif** :

- si le titulaire du compte en fait la demande ;

- s'il n'a pas transmis à l'opérateur une des pièces exigées au terme d'un délai de deux mois à compter de la demande d'ouverture de ce compte provisoire, et si, à l'expiration d'un délai de six semaines à compter de l'envoi par l'opérateur du code secret, le joueur n'a pas saisi ce code ;

- s'il communique à l'opérateur, après l'ouverture d'un compte joueur, des pièces comportant des informations ne correspondant pas à celles qu'il a saisies lors de l'ouverture du compte, et s'il lui communique, à l'occasion de la modification des informations associées à son compte joueur, des pièces dont les informations ne correspondent pas à celles qu'il a saisies ;

- s'il vient à être interdit de jeu ;

- et s'il n'a pas réalisé, dans les douze derniers mois, d'opération de jeu ou de pari.

#### *b) Un processus d'inscription jugé trop dissuasif*

La procédure d'inscription apporte des garanties de prévention de la fraude informatique et du blanchiment. Elle renforce également la prise de conscience du joueur du caractère singulier de l'acte de jeu, qui n'est pas un loisir comme les autres. Elle traduit à cet égard une certaine dualité de la loi, qui associe ouverture et dissuasion.

De fait, la grande majorité des opérateurs que votre rapporteur a auditionnés considèrent qu'elle exerce aussi un **effet dissuasif à l'encontre des joueurs**, et peut donc les conduire à interrompre leur inscription, ou pire, à se tourner vers des sites illégaux plus accommodants. L'envoi par la poste d'un code confidentiel et la somme des délais d'ouverture du compte sont plus particulièrement incriminés.



Il en résulte, selon eux, un **taux d'abandon élevé** et une hausse du stock de comptes provisoires, susceptibles d'être clôturés, par rapport aux comptes définitifs. Les données de l'ARJEL tendent à le confirmer, puisqu'entre juin 2010 et fin avril 2011, les opérateurs ont clôturé environ 1,4 million de comptes joueurs, essentiellement des comptes provisoires. Nombre d'opérateurs demandent donc un allègement des formalités dans des conditions de sécurité satisfaisantes ou le **recours à des solutions techniques plus innovantes**.

*c) La procédure controversée de « remise à zéro » des comptes joueurs*

Afin d'assurer une certaine « égalité des conditions de jeu » entre anciens et nouveaux opérateurs, la loi du 12 mai 2010 a prévu, à l'initiative de l'Assemblée nationale, un dispositif de « remise à zéro » des comptes joueurs pour les opérateurs illégaux qui obtiendraient l'agrément de l'ARJEL. **La Française des jeux et le PMU n'étaient pas concernés** puisqu'ils étaient les seuls prestataires autorisés avant l'ouverture.

L'article 17 de la loi prévoit ainsi que les opérateurs justifient auprès de l'ARJEL du processus assurant que l'ouverture et l'approvisionnement initial des comptes joueurs **sont bien intervenus postérieurement à la date d'agrément**. Les nouveaux opérateurs agréés devaient donc reconstituer leur base de clientèle sans pouvoir assurer la continuité de celle acquise dans des conditions illégales, notamment sur les sites en .com.

**Cette procédure a été fortement critiquée par les futurs concurrents** lors de l'examen du projet de loi, au motif qu'elle accordait un avantage déterminant aux deux opérateurs historiques. Le fondement de la légalité l'a cependant légitimement emporté sur l'argument économique de l'équité concurrentielle, qu'il était au demeurant possible de renverser.

Après la phase d'ouverture, la critique est en revanche venue des deux opérateurs historiques, **qui ont jugé que le dispositif n'avait pas été appliqué de manière transparente dans de nombreux cas**, voire tout simplement non respecté. Leurs soupçons ont été renforcés par le constat d'une consolidation rapide du secteur après l'ouverture et par le fait que la plus grande partie du marché soit contrôlée par des marques connues, auparavant illégales et qui ont réussi à transformer dans de bonnes conditions les comptes *de facto* ouverts avant la loi en comptes juridiquement autorisés par la loi.

Ils ont ainsi conjointement saisi l'ARJEL de cette question, sans exclusion, dans le cas du PMU, une action en justice<sup>1</sup>. De leur point de vue, ce sont *in fine* les « vrais » **nouveaux entrants** (*ie.* qui n'existaient pas avant

---

<sup>1</sup> Les dirigeants du PMU ont également suggéré qu'en cas d'infraction avérée, l'effacement des bases de données et un « écran noir » soient imposés aux opérateurs fautifs pendant plusieurs semaines (le temps de créer de nouveaux comptes joueurs), ce qui revient à les éliminer du paysage concurrentiel.

l'ouverture) **qui ont été les véritables perdants**, leur activité et leur notoriété étant réduites à la portion congrue.

Votre rapporteur n'est pas en mesure de porter un jugement sur la matérialité des faits allégués. **Il reconnaît cependant que ce dispositif pouvait faire l'objet d'une lecture très formaliste**, permettant de respecter sa lettre davantage que son esprit<sup>1</sup> et de limiter les « pertes en ligne ». Il constate également que l'ARJEL, dont le président a déclaré qu'elle avait fait preuve d'une vigilance particulière lors de l'instruction des agréments, n'a pas relevé d'infraction susceptible d'être sanctionnée sur ce point.

### 3. Des risques limités de blanchiment sur les jeux en ligne

De l'avis des opérateurs et du directeur de Tracfin que votre rapporteur a auditionnés, les risques de blanchiment sur les jeux en ligne demeurent aujourd'hui très limités. Le directeur de Tracfin considère ainsi que **la législation française est une des plus protectrices d'Europe**, grâce au verrou essentiel du compte traçable (à la différence des jeux en dur) et à la prohibition de l'« *exchange betting* ».

Les risques identifiés résident essentiellement dans la possibilité théorique, lors des heures creuses de la nuit, de « saturer » **une table de poker en cash game** avec des complices préparés à perdre leurs mises, selon une pratique dite de « *chip dumping* ». La composition des tables étant normalement aléatoire, il est nécessaire qu'un très petit nombre de joueurs soient actifs sur le site au moment de l'opération. La parade est alors difficile mais les joueurs frauduleux demeurent néanmoins identifiables.

En revanche, le risque de blanchiment paraît quasi inexistant sur les **tournois**, puisqu'ils rassemblent généralement des centaines ou des milliers de personnes et que les participants ne peuvent savoir à l'avance sur quelle table ils vont jouer.

De même, **les cartes prépayées offrent en théorie des possibilités de « micro-blanchiment »** peu rentable car à concurrence de leur plafond de paiement, de 100 euros pour les cartes des deux principaux fournisseurs, Paysafecard et Ticket Surf. Ces cartes, comme les autres moyens de paiement, sont cependant adossées à un compte de paiement traçable et identifiées chacune par un code de seize chiffres (qui permet le paiement) référencé chez le fournisseur. Les deux sociétés ont également collaboré avec Tracfin et les « cyber-patrouilleurs ».

Deux autres risques associés aux cartes prépayées semblent devoir être relativisés :

---

<sup>1</sup> Il suffisait, par exemple, qu'un opérateur engagé dans une demande d'agrément avertisse par mail ses clients de la clôture de leur compte à telle date et de la création imminente d'un site autorisé, et sollicite peu après, une fois l'agrément obtenu, leur inscription sur le nouveau site assortie d'un bonus.

- **l'accès des mineurs au jeu** : seules certaines cartes non utilisables par les mineurs<sup>1</sup> permettent d'effectuer des paiements sur des sites de jeux en ligne. Le risque repose dès lors sur le détaillant qui a vendu la carte, à l'instar des jeux du réseau physique. Les prestataires de cartes réalisent cependant des contrôles mensuels de certains points de vente, qui permettent notamment de s'assurer que le détaillant procède bien aux vérifications d'identité ;

- **la fraude et le vol** : les risques ne sont pas plus élevés que pour d'autres moyens de paiement. Paysafecard et Ticket Surf mènent des actions de sensibilisation des consommateurs aux risques de fraude sur Internet (usurpation d'identité par *spam*, confidentialité du code, nécessité d'un certificat de sécurité sur le site d'achat, mesures de protection de l'ordinateur...) et peuvent effacer à distance les codes de paiement en cas de vol<sup>2</sup>.

Les représentants de Tracfin et du ministère du budget ont indiqué à votre rapporteur que **la recherche de la fraude doit privilégier la catégorie de gros joueurs**, habitués aux sites illégaux et qui vivent mal le « retour de la loi », ce qui conduit à examiner la demande plutôt que l'offre de jeux. Diverses techniques sont nécessaires pour les repérer, l'ARJEL bénéficiant à cet égard de l'expertise d'une société canadienne. Si des fraudeurs sont détectés, il est cependant nécessaire de procéder au blocage des flux financiers, opération rendue difficile par le secret bancaire (*cf. supra*).

Le service Tracfin, qui est avant tout **un service de renseignements** et non para-juridictionnel et dont l'activité se concentre sur la recherche de l'origine de capitaux douteux, n'avait en mai 2011 pas encore reçu de déclaration formelle de soupçon des opérateurs de jeux en ligne, mais plutôt des renseignements informels, traités par une cellule dédiée<sup>3</sup>. Il apparaît également que les divergences de législation entre Etats membres de l'Union européenne créent des difficultés, certaines juridictions n'étant pas aussi scrupuleuses que la France.

#### **4. Des risques insuffisamment appréhendés pour les jeux et paris du réseau physique**

Selon le directeur de Tracfin, les jeux « en dur », en particulier les paris hippiques et les jeux de loterie ou de grattage, sont les principaux vecteurs de blanchiment.

---

<sup>1</sup> Par exemple, la carte « Premium » de Ticket Surf.

<sup>2</sup> Le représentant de Paysafecard a ainsi évoqué à votre rapporteur le cas d'un buraliste qui avait « disparu » avec l'équivalent de 46 000 euros de paiements, mais dont les codes ont été rapidement rendus inutilisables.

<sup>3</sup> De manière générale, Tracfin ne travaille que sur des informations « tracées », jamais sur dénonciation.

Comme tous les opérateurs de jeux, les exploitants de casinos sont soumis à une obligation de vigilance<sup>1</sup>, qui impose **l'enregistrement de l'identité du joueur dès lors qu'il effectue un change en caisse de plus de 2 000 euros** lors de l'achat de moyens de jeux ou du paiement d'un gain. Ce montant est conforme aux prescriptions de la troisième directive anti-blanchiment mais a été relevé par un décret du 25 août 2009<sup>2</sup> (il était auparavant de 1 000 euros), **ce qu'on peut regretter**. De fait, le nombre d'enregistrements a fortement baissé, passant de 1,33 million lors de la saison 2008-2009 à **382 400 lors de la saison 2009-2010**.

En revanche, **le nombre de déclarations de soupçon a sensiblement augmenté** puisqu'il était de 117 en 2009-2010, contre 35 l'année précédente. Cette évolution est le fruit de la démarche de sensibilisation<sup>3</sup> conduite par le service central des courses et jeux et Tracfin. Ces déclarations n'ont pas donné lieu à la constatation de manquements ni à la saisine de la Commission nationale des sanctions. Des enquêtes ont néanmoins été menées sur des fabricants de machines à sous et matériels de jeu, et Tracfin a pu avoir, dans une période récente, des soupçons de blanchiment lors d'opérations de rachat de casinos ou de bar dans les casinos<sup>4</sup>.

**Les obligations imposées aux huit cercles de jeux sont plus légères** puisque le seuil d'identification est de 5 000 euros. De même, **les contraintes sont moindres pour les jeux du réseau physique des deux opérateurs historiques**, comme l'illustre le tableau ci-après : pas de prise d'identité lors de l'achat, des gains payables en espèces jusqu'à 5 000 euros pour les paris hippiques, et un seuil de prise d'identité de 5 000 euros pour l'encaissement des gains. Les détaillants du PMU font toutefois l'objet d'une enquête de moralité, et ceux de la FdJ sont généralement aussi des débitants de tabac, soumis à un contrôle des douanes.

---

<sup>1</sup> Depuis la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants.

<sup>2</sup> Décret n° 2009-1013 du 25 août 2009 portant application du premier alinéa de l'article L. 561-13 du code monétaire et financier.

<sup>3</sup> Organisation de réunions pour les responsables de casinos et diffusion, en mai 2010, d'un document relatif aux procédures et mesures de contrôle interne en matière de lutte anti-blanchiment.

<sup>4</sup> La recevabilité d'une opération d'acquisition au regard du régime de contrôle des investissements étrangers (qui couvre le secteur des casinos) est examinée par le ministère chargé du budget.

**Comparaison des moyens de paiement et seuils d'identification des joueurs du réseau physique**

<b>Opérateur</b>	<b>Moyens de paiement acceptés</b>	<b>Seuil de prise d'identité lors des prises de jeu</b>	<b>Moyens de paiement des gains</b>	<b>Seuil de prise d'identité lors des gains (1)</b>
Française des jeux (réseau physique)	Espèces, chèques (2) et cartes bancaires	Pas de prise d'identité	Jeux de grattage : - gain < 200 € : espèces - gain > 200 € : chèque Jeux de tirage et paris sportifs : - gain < 500 € : espèces - gain > 500 € : chèque	500 à 5 000 € (3)
PMU (jeux du réseau physique)	Espèces, chèques et cartes bancaires	Pas de prise d'identité	- gain < 5 000 € : espèces (4) - gain > 5 000 € : chèque	5 000 €
Casinos	Espèces, chèques et cartes bancaires (débit immédiat)	2 000 € par séance de jeu, quel que soit le moyen de paiement (5)	En règle générale, paiement en espèces sauf gain d'un jackpot (chèque) ou à la demande expresse du client (6)	2 000 € par séance de jeu (gain ou revente de jetons)

(1) : Prise d'identité complète : nom, prénom, date et lieu de naissance, numéro de la pièce d'identité.

(2) : Les procédures internes de la FdJ préconisent de refuser ce moyen de paiement, mais il est en pratique souvent accepté par les débiteurs.

(3) : Les courtiers de la FdJ peuvent payer par chèque un cumul de petits lots, d'un montant total inférieur à 500 euros. L'identité complète du joueur n'est pas enregistrée. Pour les gains compris entre 500 et 5 000 euros, la FdJ relève uniquement le nom, le prénom et le numéro de la pièce d'identité du gagnant.

(4) : Paiement par chèque possible en-dessous de ce seuil à la demande expresse du client.

(5) : En pratique, les établissements conservent l'identité des joueurs pour tout paiement par carte bancaire et par chèque, sans notion de seuil.

(6) : Le casino peut toutefois refuser. En cas de paiement par chèque, le montant des prises de jeux en espèces enregistrées est déduit du montant du chèque. Les prises de jeux en espèces sont remboursées en espèces.

Source : Tracfin

Tracfin accorde donc une vigilance particulière à ces jeux. Selon son directeur, les « rachats » de tickets gagnants seraient une pratique **relativement courante**. Ces opérations de blanchiment, qui concernent surtout l'économie souterraine du trafic de drogue, ne représentent pas des sommes très importantes mais n'en doivent pas moins être combattues.

**B. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LE MARCHÉ ILLÉGAL : DES ACQUIS FRAGILES**

**1. Un renforcement réel des instruments juridiques**

L'existence d'un marché essentiellement illégal, hors de tout contrôle et fiscalement improductif, a été l'une des principales motivations de la démarche d'ouverture encadrée initiée en 2010. La « labellisation » de l'offre

légale devait ainsi accroître le coût du risque des sites non agréés et élargir le périmètre des acteurs ayant un intérêt à leur éviction.

**L'accessibilité d'un site non agréé en France n'implique pas nécessairement qu'il soit illégal.** Un site est illégal et répréhensible lorsqu'il n'est pas titulaire d'un agrément de l'ARJEL, propose l'inscription et la participation à des sessions de jeu (et non pas s'il s'agit d'un simple site d'information ou de comparaison de cotes), et permet de miser en **argent réel**.

Bien qu'il s'agisse d'un texte d'ouverture, la loi du 12 mai 2010 comporte un **important volet tendant à renforcer les moyens de détection de l'offre illégale et les obstacles juridiques** à divers stades de sa chaîne de valeur. Le régime pénal a également été harmonisé pour tous les types de jeux, qu'ils soient en ligne ou « en dur ». Le principe général qui prévalait avant la loi a été maintenu, soit la **pénalisation de l'offre** (l'opérateur) **plutôt que de la demande** (le joueur). Les principales mesures restrictives sont ainsi les suivantes :

- la **pénalisation de la publicité** pour un site non agréé ou des jeux sous droits exclusifs non autorisés (amende de 100 000 euros ou du quadruple du montant consacré aux dépenses publicitaires). La même sanction est prévue en cas de diffusion de cotes et rapports proposés par de tels sites ;

- un **régime strict de sanctions pénales en cas d'offre non agréée de jeux ou paris** : trois ans d'emprisonnement et 90 000 euros d'amende, portés à sept ans d'emprisonnement et 200 000 euros d'amende en cas de commission en bande organisée, assortis de peines complémentaires (privation des droits civiques, civils et de famille, confiscation de biens, interdictions d'exercice de certaines professions...) ;

- des pouvoirs renforcés de **détection des sites illégaux et de collecte de preuves**, conférés aux agents des douanes et de la police judiciaire, en particulier ceux de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), qui dépend de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Ces agents peuvent ainsi « infiltrer » des sites en participant à des sessions sous un pseudonyme, acquérir et conserver des données sur ces opérateurs et les transmettre à l'ARJEL. Dès lors qu'une infraction est constatée, ils peuvent naturellement engager une procédure pénale par transmission au parquet ;

- la faculté de faire ordonner, auprès d'un hébergeur, fournisseur d'accès, annuaire ou moteur de recherche, **l'arrêt de l'accès à un service de jeux en ligne non agréé**, selon une procédure prévoyant une mise en demeure adressée par l'ARJEL, qui peut en cas d'inexécution saisir le juge des référés et se traduire par une condamnation sous astreinte. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, cette procédure a abouti à une condamnation à seulement deux reprises ;

- et un dispositif de **blocage des transferts de fonds** à destination ou en provenance d'opérateurs non agréés par les établissements bancaires, selon

une procédure analogue à la précédente : une mise en demeure adressée par l'ARJEL, qui en cas d'inexécution, peut prendre l'initiative de proposer au ministre du budget l'interdiction des mouvements ou transferts de fonds.

## 2. Une efficacité variable du dispositif répressif

Le cumul des mesures de prévention et de sanction exerce indéniablement un effet dissuasif, y compris pour les joueurs. Plusieurs obstacles, qu'il est difficile de lever par les seuls moyens juridiques, tendent toutefois à limiter la portée du dispositif.

### *a) Les limites de l'action civile et pénale*

En premier lieu, l'efficacité de ces mesures est **tributaire des moyens humains et techniques mis en œuvre** dans la détection des sites. L'ARJEL a constitué une importante base de données sur les sites non autorisés, mais dont le volume demeure certainement très en-deçà de la réalité des sites accessibles. Sa capacité d'action est également limitée puisque **ses agents ne sont pas habilités à agir sous un pseudonyme** pour constater des infractions puis engager des poursuites pénales, ces prérogatives étant attribuées aux services répressifs (gendarmerie, police judiciaire et douanes). La coordination entre ces services et l'Autorité a cependant été améliorée, par des réunions et la désignation en juillet 2010 d'un commandant de police en tant qu'officier de liaison au sein du SCCJ.

L'action des « cyberpatrouilleurs » et « cyberdouaniers » est réelle mais **encore très insuffisante**. Dans les premiers mois de l'application de la loi, les parties prenantes à la lutte contre les sites illégaux ont décidé de **privilégier la voie civile**, c'est-à-dire la mise en demeure par l'ARJEL éventuellement suivie d'une saisine du parquet, jugée plus rapide. Le SCCJ s'est attaché à mettre en place un dispositif rapidement opérationnel, par redéploiements de personnels<sup>1</sup> mais avec des moyens matériels (installation de lignes sécurisées et d'ordinateurs dédiés) et financiers (acquisition de cartes prépayées anonymes) réduits.

De juillet 2010 à avril 2011, **51 enquêtes ont ainsi été ouvertes**, dont 10 par le SCCJ, 21 par la gendarmerie nationale et 20 par les douanes. **Ces chiffres paraissent faibles au regard des milliers de sites illégaux** – en particulier s'agissant de la police – et sont en tout état de cause très inférieurs aux nombreuses condamnations prononcées antérieurement, de 2005 à 2009, pour les différentes infractions à la réglementation sur les jeux « en dur ».

---

<sup>1</sup> Deux agents ont également été recrutés début 2011, mais pour renforcer la division des affaires judiciaires du SCCJ.

**Etat des lieux des infractions sanctionnées et condamnations en matière de jeux d'argent et de hasard de 2005 à 2009**

<b>Année</b>	<b>Infractions ayant donné lieu à condamnation</b>	<b>Condamnations pour infraction principale</b>	<b>Condamnations pour infraction unique</b>
2005	447	568	171
2006	704	220	70
2007	544	246	92
2008	695	254	77
2009	826	294	103

N.B : les délits susceptibles d'être sanctionnés sont variés : colportage ou publicité pour une loterie prohibée ; organisation d'une loterie prohibée ; détention, installation, mise à disposition ou exploitation d'appareils de jeu interdits sur la voie ou dans un lieu public ; établissement ou tenue en un lieu public de jeux d'argent et de hasard non autorisés ; non-paiement de l'impôt sur les cercles et maisons de jeux ; exercice des fonctions de dirigeant d'un casino sans agrément préalable...

Source : ministère de la justice

En outre et surtout, le **problème des suites judiciaires réelles accordées à la procédure pénale**, qui avait déjà été souligné lors des débats parlementaires, subsiste car il a fondamentalement trait aux limites d'une législation nationale sur des prestations à distance. S'il est difficile d'identifier les gestionnaires de sites illégaux, le plus souvent domiciliés à l'étranger, il l'est encore davantage de les poursuivre dans des pays où la législation peut être beaucoup plus permissive et en l'absence de convention.

*b) La difficulté du blocage ou filtrage des sites*

La loi du 12 mai 2010 et ses décrets d'application n'ont pas précisé les modalités de filtrage et d'arrêt de l'accès aux sites auxquelles les fournisseurs d'accès et hébergeurs peuvent recourir lorsqu'ils font l'objet d'une mise en demeure de l'ARJEL ou d'une injonction sous astreinte.

**Il appartient donc à ces prestataires de déterminer eux-mêmes les moyens à mettre en œuvre**, ainsi que l'affirme le TGI de Paris dans son ordonnance du 6 août 2010, précitée. Il mentionne ainsi « *toute mesure de filtrage pouvant être obtenue (...) par blocage du nom de domaine, de l'adresse IP connue, de l'URL, ou par analyse du contenu des messages, mises en œuvre alternativement ou éventuellement concomitamment, de manière à ce qu'elles soient suivies de l'effet escompté sur le territoire français* ».

Ces outils techniques **présentent cependant des inconvénients**. Le blocage du nom de domaine (DNS) ou de l'adresse IP (*Internet Protocol*) est ainsi relativement aisé, mais frustré (on ne peut bloquer une seule page ni un site sans nom de domaine) et donc susceptible de contournements, par exemple par l'utilisation d'un autre serveur DNS situé à l'étranger. Le filtrage d'URL (*Uniform Resource Locator*) ou du contenu est plus sophistiqué et



précis mais peut requérir des ressources importantes ou de mandater une société spécialisée.

L'efficacité de la procédure civile est donc en partie tributaire de la bonne volonté des fournisseurs d'accès et hébergeurs et de l'ampleur des coûts induits. A ce titre, il est regrettable – même si l'on peut comprendre le peu d'empressement du Gouvernement pour des raisons budgétaires – que le décret fixant les modalités de compensation des surcoûts résultant des blocages pour les fournisseurs d'accès **n'ait toujours pas été pris**.

*c) Un vaste éventail de moyens techniques de contournement pour les joueurs comme pour les opérateurs*

Dans un environnement dématérialisé et aussi technique et mobile que celui d'Internet, il est inévitable que des moyens de contournement des restrictions d'accès perdurent ou apparaissent, tant du côté de l'offre que de la demande. **La tentation est d'autant plus grande pour les « gros joueurs »**, car ces derniers sont généralement très familiers des différentes solutions techniques existantes et peuvent consacrer beaucoup de temps à calculer leur espérance de gain (en particulier pour le poker) et à consulter des comparateurs de sites.

**Les outils disponibles**, que ce soit pour s'abstraire du blocage du DNS et de l'adresse IP ou « brouiller » son identité, **sont variés et souvent disponibles en ligne**. Ils sont également susceptibles d'être relayés par les forums de discussion.

On peut ainsi mentionner les tutoriels (« modes d'emploi »), les programmes d'accès direct à l'adresse IP lorsque le nom de domaine est filtré, les logiciels permettant d'accéder au site sans passer par la page d'accueil, les programmes de changement automatique et permanent de l'adresse IP<sup>1</sup>, les serveurs dits « **proxy** » permettant de créer un grand nombre d'adresses et d'anonymiser son adresse IP, les tiers de confiance, les réseaux privés virtuels (« *virtual private network* » – VPN<sup>2</sup>), les « *home games* » permettant de créer des parties de poker en ligne privées...

### **3. Un marché en régression mais dont l'ampleur est incertaine**

**La démarche d'ouverture et de légalisation a « mécaniquement » entraîné une diminution du jeu sur des sites illégaux** par transfert de l'offre, les principaux opérateurs auparavant non autorisés ayant obtenu l'agrément de l'ARJEL. **L'incertitude demeure cependant sur l'ampleur de cette**

---

<sup>1</sup> Qui est alors mutualisée avec le nom de domaine via un site « miroir ».

<sup>2</sup> L'internaute qui recourt à un VPN est identifié par l'adresse IP de ce fournisseur et peut donc être considéré comme **établi à l'étranger**. L'abonnement à un tel service coûte moins de 10 euros par mois et est souvent utilisé par les entreprises souhaitant permettre à leurs employés de maximiser la confidentialité de leurs communications internes. Un site Internet tel que [azafolkz.blogspot.com](http://azafolkz.blogspot.com) propose directement aux joueurs de poker l'accès aux VPN ainsi qu'une adresse IP au Royaume-Uni.

**attrition**, les deux opérateurs historiques et le Gouvernement étant à cet égard plus « optimistes » que les nouveaux concurrents. Ces estimations comportent toutefois une part de subjectivité car, d'une part, elles reposent nécessairement sur des projections et des hypothèses que l'on peut contester, et d'autre part, elles sont liées aux intérêts défendus par ces deux catégories d'acteurs<sup>1</sup>.

Selon le Gouvernement et l'ARJEL, il n'y a pas de marché illégal de masse pour les paris et le poker en ligne. Les sites illégaux représenteraient ainsi **environ 10 à 15 % du volume de mises**, si l'on compare le volume des mises sur les sites agréés en 2010 et l'estimation du marché avant l'ouverture<sup>2</sup>. Le marché illégal des jeux en ligne est toutefois beaucoup plus vaste puisqu'il inclut les jeux de grattage, de tirage et de casino en ligne, dont l'offre est plus difficile à mesurer puisqu'elle n'est pas encadrée. Au total, les sites illégaux représenteraient environ **30 % de la consommation**.

Les dirigeants de la FdJ et du PMU ne se risquent pas à des évaluations précises, mais leur estimation est globalement assez proche de celle du Gouvernement, à un niveau un peu supérieur (20 % pour les paris sportifs).

Les nouveaux concurrents ont une perception assez différente. Dans son livre blanc précité, l'AFJEL considère ainsi qu'« **un marché illégal particulièrement conséquent continue d'exister** », même si les divergences de vues relèvent parfois de la sémantique. **Les premiers mois d'expérience du marché régulé auraient conduit nombre de joueurs « déçus »**, en particulier la fraction la plus active et qui draine un volume élevé de mises, à **migrer vers des sites illégaux** non soumis à des contraintes de TRJ ni à la fiscalité.

Un opérateur tel que Zeturf a ainsi avancé qu'à la suite de l'ouverture, 85 % de ses « très gros joueurs », soit ceux dont les mises sont supérieures à 15 000 euros par mois, se sont portés vers l'offre illégale<sup>3</sup>. De même, selon une étude non publique réalisée par Ipsos MediaCT en janvier 2011 pour le compte de Betclie Everest Group, **759 000 Français**, sur 5,24 millions de joueurs de jeux d'argent en ligne au cours des six mois précédents<sup>4</sup>, **joueraient sur des sites relevant du périmètre non régulé** (jeux de casino, de grattage et de tirage). Toujours selon cette étude, plus de la moitié d'entre eux seraient intéressés par une offre de sites contrôlés.

L'évaluation du marché illégal en 2011 est fonction de l'estimation de la croissance du marché global. L'AFJEL privilégie ainsi un scénario pessimiste, dans lequel l'augmentation du marché serait essentiellement captée par les sites non agréés, le marché légal demeurant au mieux stable. Les nouveaux opérateurs membres de l'AFJEL, se fondent sur ce constat pour

---

<sup>1</sup> Pour les nouveaux entrants du marché, le maintien d'une offre illégale importante illustre le manque d'attractivité du marché légal.

<sup>2</sup> Abstraction faite du volume marginal des mises sur les sites des deux anciens monopoles.

<sup>3</sup> Données mentionnées dans le livre blanc de l'AFJEL.

<sup>4</sup> Soit 15,2 % des 34,5 millions d'internautes majeurs.

**souligner la faible attractivité relative de l'offre légale et l'importante perte de recettes fiscales** qui résulterait, selon eux, de l'interdiction des jeux de chance en ligne. Le PBJ non capté par la fiscalité<sup>1</sup> étant évalué à 580 millions d'euros, la perte de recettes serait d'environ 300 millions d'euros.

Au total, **votre rapporteur juge qu'il est difficile de se faire une idée précise de l'état actuel et de l'évolution future du marché illégal**. Le flux des mises sur des sites illégaux s'est réduit mais la source ne s'est bien évidemment pas tarie, et ne peut sans doute pas l'être dans une économie ouverte. **La période actuelle est sensible** car la crédibilité de l'offre légale et des mesures de blocage des flux sur les sites prohibés est en jeu.

### ***C. LE RESPECT DE L'INTÉGRITÉ DES COMPÉTITIONS SPORTIVES***

#### **1. L'intégrité des compétitions sportives, une préoccupation du législateur**

**La lutte contre le trucage des compétitions sportives est, évidemment, une préoccupation pour de nombreux acteurs**. La « triche » dans le sport a d'ailleurs une histoire ancienne et multiforme (dopage, corruption, etc.), pas seulement liée à l'organisation de paris, dont les médias rendent compte assez régulièrement.

Néanmoins, comme cela a été souligné lors de l'examen de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, **les paris en ligne constituent un facteur de risque important**, pour deux raisons principales. D'une part, ils augmentent le nombre de personnes ayant un intérêt au résultat de la compétition. D'autre part, le caractère dématérialisé (et parfois extra-national) des paris tend à faciliter les opérations frauduleuses.

**Le monde sportif relaye légitimement ces inquiétudes** face au risque d'atteinte à l'intégrité des différentes disciplines. Lors des auditions qu'il a menées afin de préparer le présent rapport, votre rapporteur a entendu plusieurs représentants de fédérations souligner la grande importance de cette question. Gilbert Ysern, directeur général de la fédération française de tennis (FFT) a ainsi souligné que *« la préservation de l'éthique des compétitions est le vrai sujet de la libéralisation du secteur [des jeux en ligne], d'égale importance que la question du dopage »*. Julien Bérenger, juriste à la direction générale du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), a précisé que le comité *« prend ce sujet très au sérieux et [...] doit jouer un rôle de coordination pour permettre aux fédérations et aux ligues de confronter leurs expériences, de réfléchir à la façon de mettre en place la loi et les outils pour permettre l'intégrité des compétitions »*.

---

<sup>1</sup> Soit le PBJ réalisé en France par les sites de jeux de chance ou de hasard et des sites non agréés de paris et de poker.

D'un point de vue politique, la nécessité de prévenir la tricherie dans le sport fait consensus, ce qu'ont amplement montré les débats sur la loi du 12 mai 2010 précitée. En effet, l'atteinte à l'intégrité des compétitions dépasse ses « simples » conséquences pécuniaires (liées notamment aux paris) pour **toucher au cœur même des valeurs du sport**, dont le législateur a reconnu qu'elles « *constituent un élément important de l'éducation, de la culture, de l'intégration et de la vie sociale* »<sup>1</sup>.

Pour sa part, votre rapporteur a veillé à ce que la loi de 2010 institue des garde-fous efficaces afin que la libéralisation des jeux en ligne ne se traduise pas par une multiplication des « affaires » qui entachent la réputation du sport et des sportifs ainsi que la confiance du public.

## 2. Un dispositif français en trois volets

En matière d'éthique sportive, la loi repose sur **trois piliers** : une définition restrictive du champ des paris sportifs, un dispositif de prévention des conflits d'intérêts et l'instauration de relations contractuelles entre organisateurs et opérateurs au travers du « droit au pari ».

### *a) La définition des paris*

La **limitation du champ des paris** a déjà été décrite précédemment dans le présent rapport (*cf. supra*).

Pour mémoire, l'article 12 de la loi dispose que les paris ne peuvent porter que sur l'une des catégories de compétition définies par l'ARJEL suivant des modalités définies par voie réglementaire, et que les types de résultats supports des paris ainsi que les phases de jeux correspondantes sont fixés, pour chaque sport, par l'Autorité dans les mêmes conditions.

Ces restrictions ont pour but de concentrer les paris sur les compétitions et les phases de jeu présentant, *a priori*, le moins de risque de manipulation.

### *b) La prévention des conflits d'intérêts*

L'article 32 de la loi de mai 2010 a mis en place un **système de prévention des conflits d'intérêts** visant, là aussi, à prévenir les atteintes à l'intégrité des compétitions sportives<sup>2</sup>.

(1) L'interdiction de parier imposée aux parties prenantes des compétitions

Cet article pose ainsi le principe selon lequel le propriétaire, les dirigeants, les mandataires sociaux et le personnel d'un opérateur de jeux ou de paris en ligne ne peuvent engager, à titre personnel, directement ou par

---

<sup>1</sup> Article L. 100-1 du code du sport.

<sup>2</sup> Des dispositions miroirs visent également les courses hippiques.

personne interposée, des mises sur des jeux ou des paris proposés par cet opérateur.

Il prévoit également que les fédérations délégataires intègrent au sein du code de leur discipline des dispositions ayant pour objet **d'empêcher les acteurs de la compétition sportive d'engager**, directement ou par personne interposée, **des mises sur des paris reposant sur cette compétition et de communiquer à des tiers des informations privilégiées**, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public. Ces dispositions peuvent être rapprochées du régime de prévention des délits et manquements d'initiés en matière boursière.

De même, les organisateurs privés de compétitions sportives<sup>1</sup> sont chargés d'édicter les obligations et les interdictions relatives aux paris sportifs qui sont imposées aux sportifs ou équipes qui participent à leurs manifestations sportives, et de veiller à l'application et au respect desdites obligations et interdictions.

(2) La séparation des organisateurs de compétitions et des opérateurs de paris en ligne

En outre, l'article 32 de la loi de mai 2010 édicte une **interdiction à tout opérateur de jeux en ligne de détenir le contrôle<sup>2</sup> directement ou indirectement, d'un organisateur ou d'une partie prenante à une compétition ou manifestation sportive sur laquelle il organise des paris.**

En sens inverse, il est interdit à tout organisateur et à toute partie prenante à une compétition ou manifestation sportive de détenir le contrôle directement ou indirectement, d'un opérateur de jeux ou de paris en ligne proposant des paris sur les événements qu'il organise ou auxquels il participe.

(3) Le rôle de l'ARJEL et les sanctions

Dans ce dispositif anti-conflits d'intérêts, **l'ARJEL s'est vue confier une mission de contrôle** par le législateur, sur une double base :

- d'une part, l'Autorité reçoit des opérateurs de jeux ou de paris en ligne les **contrats de partenariat** conclus avec des personnes physiques ou morales organisant des compétitions ou manifestations sportives (ou des courses hippiques) ou y prenant part dès le moment où il propose des jeux ou paris sur ces événements ;

- d'autre part, ces mêmes opérateurs doivent effectuer une **déclaration à l'ARJEL** si leur propriétaire, l'un de leurs dirigeants, mandataires sociaux ou membres du personnel détient un intérêt, personnel ou lié à sa participation dans une personne morale, dans une course hippique, ou compétition ou manifestation sportive, sur laquelle il organise des jeux ou paris.

---

<sup>1</sup> Dont la définition figure à l'article L. 331-5 du code du sport.

<sup>2</sup> Au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce.

Si, à partir de ces éléments, ou suite à un contrôle, l'ARJEL constate un **conflit d'intérêts**, celui-ci fait l'objet d'une sanction par la commission des sanctions de l'Autorité, dans les conditions prévues à l'article 43 de la loi.

*c) Le « droit au pari »*

Enfin, l'article 63 de la loi de mai 2010 a instauré un outil de préservation de l'éthique sportive au travers du « droit au pari ».

Cet article a consacré la jurisprudence<sup>1</sup> en précisant que le droit d'exploitation des organisateurs de compétitions ou manifestations « **inclut le droit de consentir à l'organisation de paris** » sur ces événements.

Le législateur en a tiré des conséquences financières, en prévoyant une rémunération des organisateurs en contrepartie de l'octroi de ce droit. Votre rapporteur constate d'ailleurs que ces dispositions, à l'origine très contestées par les opérateurs et surveillées de près par la Commission européenne, **ont été validées depuis lors par la Commission européenne** et n'empêchent pas le développement d'une saine concurrence sur la prise de paris sportifs.

Mais le législateur en a aussi – et surtout d'un point de vue éthique – tiré des conséquences en matière d'encadrement juridique. Ainsi, le **contrat qui liant l'organisateur et l'opérateur** doit, aux termes de la loi, **préciser les obligations à la charge des opérateurs de paris en ligne en matière de détection et de prévention de la fraude**, notamment les modalités d'échange d'informations avec la fédération sportive ou l'organisateur de cette manifestation sportive.

Votre rapporteur, qui s'était félicité de ces dispositions dès l'examen du texte, observe qu'elles sont désormais globalement acceptées dans leur principe par l'ensemble des acteurs – même si opérateurs et organisateurs n'ont pas la même perception du niveau souhaitable de rémunération de ces derniers.

Il souligne également la relative **puissance de ce dispositif dans le cadre de la lutte contre la fraude au sein des compétitions**. Dans son rapport de mars 2010 à Chantal Jouanno, alors ministre des sports, sur « *la préservation de l'intégrité et de la sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs en ligne* », Jean-François Vilotte, président de l'ARJEL, a énuméré les conséquences concrètes de ce dispositif :

- les organisateurs sont en mesure d'imposer des obligations contractuelles de transparence aux opérateurs et notamment la **communication du montant des mises** engagées sur leur événement ;

---

<sup>1</sup> Voir l'arrêt FFT-Unibet de la cour d'appel de Paris, en date du 14 octobre 2009.

- les opérateurs doivent **signaler à l'organisateur tout mouvement inhabituel de paris sur la compétition**, ce qui peut entraîner la mise en œuvre de mesures préventives<sup>1</sup> ;

- plus généralement, la **responsabilisation des organisateurs**, désormais soumis à une **obligation de moyens** en termes de détection et de prévention des atteintes à l'intégrité de sa compétition sportive.

### **3. Une grande vigilance reste de mise**

#### *a) Le processus d'alerte*

Si les principes définis par la loi sont relativement clairs, **leur mise en œuvre sur le terrain demeure perfectible.**

Cela se vérifie :

- en matière **d'édition des règles de lutte contre les conflits d'intérêts par les fédérations sportives**. Comme cela sera développé en seconde partie, à la date de rédaction du présent rapport d'information, environ la moitié des fédérations gérant une discipline sur laquelle il est possible d'engager des paris n'avaient pas adopté une réglementation adéquate ;

- en matière de **répartition des responsabilités** pour ce qui concerne la surveillance des prises de paris par des acteurs de compétitions sportives objets desdits paris.

**La surveillance des paris eux-mêmes**, d'après les informations qu'a obtenues votre rapporteur, **est organisée au sein de l'ARJEL** à plusieurs niveaux :

- la **direction des enquêtes et contrôle** assure une surveillance de l'activité de paris sportifs des opérateurs agréés tant en termes d'offres proposées qu'en termes de cotes proposées et d'évolution des cotes, voire de déréférencement de paris. Il s'agit notamment de disposer d'éléments susceptibles de générer des **pré-alertes** sur le déroulement de la compétition sportive. Cette surveillance est réalisée à partir d'outils automatisés et d'analyse par des personnes internes à l'ARJEL disposant d'une expertise sur le secteur des paris sportifs ;

- la **direction des systèmes d'information et de l'évaluation** est susceptible de procéder à des contrôles et analyses à partir des données des coffres-forts de chacun des opérateurs agréés qui contiennent le détail de l'ensemble des opérations de paris concernées. Ces données permettent de vérifier à partir de certains indicateurs si des pré-alertes liées à l'évolution des cotes doivent être confirmées, notamment en raison de certains comportements de jeu ou des montants et de la répartition des mises engagés ;

---

<sup>1</sup> Le rapport de l'ARJEL cite notamment des changements d'arbitres, l'adresse d'avertissements aux sportifs, la réalisation de vérifications auprès des officiels de la compétition, etc.

- le département « sport » de la **direction juridique** est **destinataire des alertes** qui peuvent être émises soit par les opérateurs soit par le mouvement sportif. Ce département corrèle les informations de marché des paris sportifs (évolutions de cotes, montants et répartition des mises) avec les informations sportives disponibles avant la compétition ou après son déroulement (statistiques, informations relatives à l'enjeu sportif ou à la forme des participants, vidéos, feuilles de matchs, *etc.*).

Selon le niveau du risque de fraude sportive et en fonction du moment où l'alerte est émise, l'ARJEL peut se rapprocher des opérateurs agréés proposant des paris sur la compétition concernée afin de connaître les mesures prises et d'éviter, autant que faire se peut, tout risque de fraude sur les paris. L'ARJEL peut également se rapprocher de l'organisateur de la compétition ou de la fédération sportive concernée afin de tenter de prévenir toute manipulation de la compétition. L'ARJEL peut encore réaliser une observation du déroulement sportif de la rencontre. Celle-ci peut être croisée avec l'analyse des mises et des cotes des opérateurs agréés tout au long de l'événement. L'ensemble des observations peut ensuite être confronté aux données issues du frontal de chaque opérateur ayant proposé le pari en cause.

Enfin, des organisateurs d'événements sportifs en France assurent, dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de concession du droit d'organiser des paris, une surveillance des offres de paris faites **en dehors de France** sur leurs événements par l'intermédiaire de prestataires spécifiques, ce qui leur permet de disposer d'indicateurs d'alertes sur l'évolution des cotes proposées à l'étranger.

Au bout du compte, **le traitement de ces alertes repose sur une coopération en bonne intelligence de trois types d'acteurs : les opérateurs agréés, le mouvement sportif et l'ARJEL**. Les organisateurs et les fédérations sportives peuvent prendre des mesures préventives ou de surveillance accrue et le cas échéant, engager des procédures de sanctions. Les opérateurs, s'ils estiment être en risque au vu de leur activité économique peuvent prendre les mesures nécessaires au regard de leur activité dans le respect des règles de la régulation. L'ARJEL peut procéder à des vérifications complémentaires, prendre les mesures nécessaires sur le secteur des paris en ligne qu'elle régule et prévenir les autorités sportives concernées ou les autorités judiciaires par l'intermédiaire d'un **signalement** au parquet.

*b) Une menace qui continue d'exister*

D'après les informations transmises à votre rapporteur par l'ARJEL, **près de cinquante alertes en 2010 ont donné lieu à une analyse de causalité et à la rédaction d'un rapport**.

Parmi ces alertes, plusieurs ont amené à des investigations plus poussées en l'absence d'explications évidentes sur le marché des paris sportifs ou au vu des éléments sportifs. *In fine*, **un seul cas a fait l'objet d'un signalement au parquet à ce jour**.



L'ARJEL considère que **la tendance n'est pas particulièrement inquiétante en France**. Mais cela méritera d'être vérifié sur la durée, d'autant que l'absence de cas avéré en France avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010 était également liée au défaut de moyens de détection.

**Au niveau international, il existe un consensus sur l'exposition aux risques de manipulation des compétitions sportives du fait du développement des paris sportifs et particulièrement des paris en ligne.** INTERPOL a d'ailleurs mis en place un groupe de coopération policière en Asie dès 2006 sur le sujet de matchs arrangés et des paris sportifs. Des opérations policières ont été menées dans plusieurs pays pour démanteler des réseaux ayant une activité de matchs arrangés en lien avec des paris. INTERPOL a décidé **d'étendre**, depuis le début de l'année 2011, **ce groupe de coopération à l'Europe**.

Enfin, il est à noter que, dans le prolongement de sa Résolution en date du 22 septembre 2010, le **Conseil de l'Europe** a adopté, le 28 septembre 2011 une recommandation sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats incluant le sujet des paris.

#### **Quelques « affaires récentes » relatives au football**

##### 1) Enquête en cours de la FIFA

Selon le témoignage qu'a livré Chris Eaton, le chef de la sécurité de la Fédération internationale de football (FIFA) au journal britannique « *The Daily Telegraph* », le 6 mai 2011, repris par « *Le Figaro* », cette fédération est en train d'enquêter sur environ 300 matches qui auraient pu faire l'objet de truchage.

D'après cet article, les soupçons se portent sur des matches amicaux internationaux ainsi que sur rencontres entre clubs européens, en lien avec le marché des paris sportifs en Asie. « *La menace du truchage des matches sur l'intégrité du football mondial est significative* », a déclaré M. Eaton, qui a travaillé auparavant à Interpol.

*« En interrogeant les gens impliqués, nous avons appris que les tricheurs peuvent dépenser jusqu'à 300 000 dollars pour truquer un match amical international avec l'espoir de dégager une marge substantielle », a-t-il ajouté, parlant de « dizaines de millions de dollars de profits ».*

Des membres d'au moins six fédérations nationales sont soupçonnés d'avoir aidé le réseau criminel, qui agirait depuis Singapour et la Malaisie.

##### 2) La suspension à vie d'un arbitre ukrainien

Le Tribunal arbitral du sport (TAS) a rendu sa décision finale dans l'arbitrage entre l'arbitre ukrainien Oleg Oriekhov et l'*Union of European Football Association* (UEFA). Le TAS a confirmé la décision de l'organe d'appel de l'UEFA du 8 juillet 2010.

Le 5 novembre 2009, l'arbitre Oleg Oriekhov a officié lors d'un match entre le FC Bâle et le CSKA Sofia dans le groupe E de l'UEFA *Europa League*, au titre de la saison 2009-2010. Le FC Bâle a gagné sur le score de 3-1. Suite à des investigations menées par le procureur de Bochum (Allemagne), **il est apparu qu'Oleg Oriekhov était en contact avec une**

**organisation criminelle impliquée dans des fraudes aux paris sportifs** et qu'il lui a été offert une somme d'environ 50 000 euros pour manipuler le match entre le FC Bâle et le CSKA Sofia.

A l'issue d'une procédure interne à l'UEFA, l'organe d'appel de cette association a considéré que M. Oriekhov avait violé les principes de bonne conduite et son devoir de révéler des approches illicites, prévus par les règlements UEFA, en omettant de révéler immédiatement à l'UEFA qu'il avait reçu des offres de la part de certains individus afin de participer à leur opération de matches truqués.

L'organe d'appel de l'UEFA a conclu qu'une suspension à vie d'exercer toute activité relative au football était une sanction appropriée pour Oleg Oriekhov, au vu de la gravité de la situation.

Le 17 juillet 2010, Oleg Oriekhov a déposé un appel auprès du TAS pour demander l'annulation de la décision de l'UEFA. (...)

La formation du TAS a confirmé la décision de l'UEFA et a conclu qu'il avait été établi au-delà de tout doute raisonnable qu'il y avait bel et bien eu des contacts répétés entre Oleg Oriekhov et les membres d'une organisation criminelle impliquée dans des matches truqués et dans des fraudes aux paris sportifs. En particulier, il a été établi de manière convaincante qu'Oleg Oriekhov avait été contacté avant et après le match à Bâle par des personnes qui lui ont offert de l'argent pour manipuler les résultats du match. La formation du TAS a considéré qu'Oleg Oriekhov avait délibérément violé les principes de bonne conduite prévus par le Règlement disciplinaire de l'UEFA, étant donné qu'il n'avait pas informé immédiatement cette association de l'existence de tels contacts. La formation a rejeté les arguments de M. Oriekhov qui faisait valoir qu'il n'avait pas rapporté l'existence de ces contacts car il ne parlait pas suffisamment bien l'anglais et ignorait à qui il devait faire un tel rapport. La formation du TAS a conclu que, dans ces circonstances, **une suspension à vie de toute activité relative au football était une sanction proportionnée.**

Source : TAS

### *c) Un arsenal juridique insuffisant*

Enfin, **lorsqu'une fraude est avérée** et que le processus judiciaire se met en route, **l'arsenal juridique peut se révéler insuffisant dans certains cas**, ce qu'a fort bien montré le rapport précité remis, le 17 mars 2011, par Jean-François Vilotte à Chantal Jouanno, alors ministre des sports.

En effet, **les délits existants**, en particulier la corruption passive et active des personnes n'exerçant pas une fonction publique défini à l'article 445-1 du code pénal, **n'apparaissent pas toujours appropriés** en raison de la typologie des faits incriminés ou encore pour des raisons liées au lieu de commission de l'infraction ou à la qualité des personnes à l'origine des manipulations portant sur le déroulement de l'épreuve sportive.

En particulier, la mise en œuvre du délit de corruption des personnes « privées » nécessite la preuve de l'exercice, par la personne corrompue, d'une fonction de direction ou de l'exercice d'un travail pour autrui, dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale. Ainsi, seraient exclus de ce champ :

- d'une part, les actes de corruption visant à la manipulation des résultats de compétitions de **sport amateur**, pourtant supports de paris ;

- et, d'autre part, les professionnels exerçant **certains sports individuels**, notamment le tennis, sur lesquels de nombreuses mises sont engagées.

La législation actuelle place donc **hors de portée de la répression pénale** des compétitions de sport amateur et de sport professionnel individuel pourtant concernés par les mêmes types de comportements frauduleux que d'autres disciplines sportives pourtant susceptibles de relever de sanctions pénales, ce qui n'est pas satisfaisant.

Votre rapporteur formulera donc des propositions en seconde partie du présent document.

#### ***D. LA PROTECTION DES MINEURS : UN DISPOSITIF GLOBALEMENT SATISFAISANT***

##### **1. La réaffirmation du principe d'interdiction du jeu des mineurs et son extension aux jeux en ligne**

La protection des mineurs constitue, parallèlement à la limitation et au contrôle de l'offre de jeu, ainsi qu'à la prise en charge des joueurs excessifs, **une des conditions à une ouverture à la concurrence maîtrisée** des jeux en ligne et **un des piliers de la prévention de la dépendance au jeu**.

###### *a) Un des objectifs d'encadrement des jeux d'argent et de hasard*

Elle constitue ainsi **l'un des objectifs d'encadrement des jeux d'argent et de hasard fixés par la loi du 12 mai 2010**.

L'article 1<sup>er</sup> rappelle, en effet, que « *les jeux d'argent et de hasard [...] font l'objet d'un encadrement strict au regard des enjeux d'ordre public, de sécurité publique et de **protection** de la santé et **des mineurs*** ».

Quant au I de l'article 3, il précise que « *la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de :*

« *1° Prévenir le jeu excessif ou pathologique et **protéger les mineurs*** ».

###### *b) Un principe général qui ne connaît que trois exceptions*

Le **principe général d'interdiction** de jeu des mineurs est explicitement prévu au premier alinéa de l'**article 5** de la loi du 12 mai 2010.

**L'ensemble des jeux d'argent et de hasard, en « dur » et en « ligne », est visé.** Il est à rappeler que l'interdiction de jeu des mineurs

préexistait à la loi du 12 mai 2010, mais relevait de dispositions réglementaires<sup>1</sup>.

**Trois exceptions à ce principe sont néanmoins prévues** – les loteries d’objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance, à l’encouragement des arts ou au financement d’activités sportives à but non lucratif, les lotos traditionnels et les loteries foraines –, en raison des mises et des gains très limités que ces jeux impliquent et du public familial auquel ils s’adressent.

*c) Une obligation de résultat pour les opérateurs de jeu*

L’interdiction de jeu des mineurs est définie comme **une obligation de résultat pour les opérateurs**. En effet, en application du deuxième alinéa de l’article 5 de la loi du 12 mai 2010, « *les opérateurs de jeux d’argent et de hasard légalement autorisés sont tenus de faire obstacle à la participation des mineurs, même émancipés, aux activités de jeu et de pari qu’ils proposent.* »

## **2. Des modalités concrètes de mise en œuvre**

Plusieurs dispositions de la loi du 12 mai 2010 viennent compléter et assurer le respect de ce principe général.

*a) Les procédures d’inscription et d’accès aux sites de jeu*

(1) Les dispositions de l’article 5 de la loi du 12 mai 2010

En vertu de l’article 5 de la loi du 12 mai 2010, les opérateurs de jeu « en dur » et en ligne **ne peuvent, tout d’abord, financer l’organisation ou parrainer la tenue d’événements à destination spécifique des mineurs**.

Ce même article prévoit, en outre, spécifiquement à l’égard des opérateurs de jeu en ligne :

- d’une part, la mise en place, lors de toute connexion au site de jeu, d’un **message avertissant** que les jeux d’argent et de hasard sont interdits aux mineurs ;

- d’autre part, le **renseignement de la date de naissance** du joueur au moment de son inscription, ainsi qu’à chacune de ses visites sur le site de l’opérateur.

---

<sup>1</sup> - casinos : article 14 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques ;  
- guichets des hippodromes et établissements habilités à recueillir des paris hippiques : article 4 de l’arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel ;  
- paris sportifs et jeux de loterie : décret n° 2007-728 du 7 mai 2007 relatif à l’organisation et à l’exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l’article 42 de la loi de finances pour 1985 et modifiant le décret n° 85-390 du 1er avril 1985 et décret n° 2007-729 du 7 mai 2007 relatif à l’organisation et à l’exploitation des jeux de loterie autorisés par l’article 136 de la loi du 31 mai 1933 et par l’article 48 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994 et modifiant le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978.

Cette dernière disposition a été précisée par le II du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne :

*« Lorsqu'une personne sollicite l'ouverture d'un compte joueur auprès d'un opérateur agréé de jeux ou de paris en ligne, celui-ci, préalablement à l'ouverture de ce compte, lui demande 1° de lui communiquer ses nom, prénoms, **date** et lieu **de naissance**, l'adresse postale de son domicile ainsi que les références du compte de paiement » (article 2).*

Plus précisément, toute personne sollicitant l'ouverture d'un compte joueur doit communiquer à l'opérateur, dans le délai maximum d'un mois à compter de la demande d'ouverture du compte :

*« 1° La **copie d'une carte nationale d'identité**, d'un passeport ou d'un permis de conduire en cours de validité justifiant de son identité et de sa date de naissance » ;*

*« 2° Un **document portant références du compte de paiement** [...] et attestant que ce compte est ouvert à son nom » (article 4).*

Au vu de ces éléments, l'opérateur *« refuse [...] l'ouverture d'un compte à toute personne mineure »* (article 2).

(2) Le contrôle de leur mise en œuvre

**Le contrôle** de la mise en œuvre de ces obligations légales et réglementaires (de même que celles relatives à la lutte contre l'addiction qui seront développées dans la suite du présent rapport) est **confié à l'ARJEL** dans le cadre de sa mission générale de contrôle prévue à l'article 38 de la loi du 12 mai 2010 :

*« Un contrôle permanent de l'activité des opérateurs de jeux ou de paris en ligne agréés est réalisé par l'ARJEL aux fins d'assurer le respect des objectifs définis à l'article 3 [qui comprend spécifiquement l'objectif de protection des mineurs] ».*

Tout opérateur qui manquerait à ces obligations se verrait ainsi appliquer la procédure de sanctions générale prévue à l'article 43 de la loi du 12 mai 2010 en cas de non-respect des obligations légales et réglementaires.

Concrètement, les enquêteurs de l'ARJEL vérifient que les procédures d'inscription respectent les obligations légales et réglementaires, notamment celles relatives à la protection des mineurs. Une veille régulière sur les sites est ensuite mise en œuvre afin de s'assurer de l'existence et de la conformité des messages d'avertissement et de mise en garde. Enfin, l'ARJEL a demandé à certains opérateurs de lui adresser les pièces justificatives reçues à l'occasion des ouvertures de comptes afin de s'assurer que le contrôle de l'âge était correctement effectué.

Au cours de la première année ayant suivi l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne, l'ARJEL a envoyé **69 demandes de mise en**

**conformité des sites**, visant notamment la protection des mineurs et la prévention du jeu excessif ou pathologique. En matière de protection des mineurs, les deux principales anomalies constatées ont été les suivantes : absence d'exigence de la date de naissance à chacune des connexions du joueur et mention insuffisamment explicite de l'interdiction de jeu des mineurs.

(3) Les principales faiblesses du dispositif

Les dispositifs proposés en matière de protection des mineurs ont été jugés relativement satisfaisants par les interlocuteurs de votre rapporteur. Néanmoins, l'attention de celui-ci a été attirée sur trois principales faiblesses :

- **le contournement des règles applicables en matière d'inscription** : des mineurs peuvent utiliser leur propre numéro de compte bancaire accessible dès 16 ans et envoyer une copie falsifiée de leur carte d'identité ;

- **pendant la période de pré-inscription** (avant envoi et vérification par l'opérateur des pièces exigées pour l'ouverture définitive d'un compte), **le mineur peut jouer pendant un délai de 30 jours**. Il est à noter cependant que le solde créditeur du compte provisoire ne pourra lui être reversé si, au vu des pièces fournies ensuite, il s'avère qu'il n'était pas autorisé à jouer au moment où le compte provisoire était actif (article 8 du décret précité) ;

- **certains opérateurs ont pu, enfin, mettre en place une procédure de renseignement automatique de la date de naissance et/ou du mot de passe du joueur à chacune de ses visites sur le site**. Si un tel mécanisme n'est pas contraire à l'article 5 de la loi du 12 mai 2010 en tant que tel (il y a bien renseignement de la date de naissance à chaque visite), il affaiblit le dispositif de protection des mineurs. Il suffit, en effet, au mineur de cliquer sur la case « valider » pour avoir accès au compte de jeu de l'un de ses parents ou de toute personne majeure de son entourage.

*b) L'encadrement de la publicité en faveur d'un opérateur de jeu*

L'encadrement de la publicité en faveur des jeux d'argent et de hasard constitue le **second volet de mesures tendant à protéger les mineurs**.

La régulation des communications commerciales participe également à la prévention de l'addiction, point que votre rapporteur abordera dans la suite du présent rapport.

L'ensemble de ces dispositions s'applique à tous les opérateurs de jeu, « en dur » et en ligne.

(1) L'équilibre souhaité par le législateur

La publicité constitue, dans le cadre de la loi du 12 mai 2010, **un outil privilégié de promotion de l'offre légale de jeu** au détriment des sites illégaux. C'est pourquoi, l'article 57 de la loi du 12 mai prévoit, parmi différents instruments de lutte contre l'offre illégale, des sanctions pécuniaires

à l'égard des diffuseurs qui feraient la promotion d'opérateurs de jeux non autorisés.

Cependant, **un encadrement de la publicité en faveur de l'offre légale est également nécessaire** : de façon générale, pour protéger les consommateurs les plus vulnérables compte tenu du caractère addictif et des conséquences socio-économiques lourdes que ces jeux peuvent entraîner, mais aussi, plus spécifiquement, pour protéger les mineurs de la tentation de jouer à des jeux qui leur sont interdits.

C'est pourquoi, l'**article 7** de la loi du 12 mai 2010 prévoit que **toute communication commerciale** en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard, en « dur » et en ligne, légalement autorisé **est interdite** :

- dans les publications à destination des mineurs ;
- sur les services de communication audiovisuelle et dans les programmes de communication audiovisuelle, présentés comme s'adressant aux mineurs au sens de l'article 15 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;
- dans les services de communication au public en ligne à destination des mineurs ;
- dans les salles de spectacles cinématographiques lors de la diffusion d'œuvres accessibles aux mineurs.

(2) L'action menée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel

En ce qui concerne le secteur audiovisuel, comme indiqué précédemment, le quatrième alinéa de l'article 7 de la loi du 12 mai 2010 pose comme principe l'interdiction de toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux légalement autorisé :

- d'une part, **sur les services de communication audiovisuelle présentés comme s'adressant aux mineurs** (chaîne de télévision pour enfants par exemple) ;
- d'autre part, **dans les programmes de communication audiovisuelle présentés comme s'adressant aux mineurs** (émissions proposées sur toute chaîne de télévision non spécifiquement dédiée aux enfants).

Ce même article confie au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) le soin de préciser, par voie de délibération, les conditions de diffusion de ces communications commerciales. Le Conseil a fixé ces conditions dans une **première délibération n° 2010-23 du 18 mai 2010**.

Ce premier encadrement avait néanmoins une vocation probatoire et était applicable jusqu'au 30 avril 2011. Après avoir effectué un bilan d'application, **le CSA a ainsi légèrement amendé ces règles dans une nouvelle délibération n° 2011-09 du 27 avril 2011**, afin de prendre en

considération les pratiques constatées et les conclusions tirées de la première année d'application de la loi<sup>1</sup>.

(a) Le champ d'application de la délibération du CSA

A titre liminaire, il convient de noter que ces deux délibérations sont applicables aux **éditeurs de services de télévision et de radio** et visent les communications commerciales suivantes : **les messages publicitaires, le parrainage et le placement de produit**, dont les définitions sont rappelées dans l'encadré suivant.

#### **Messages publicitaires, parrainage, placement de produit**

La **publicité** est définie comme « *toute forme de message télévisé diffusé contre rémunération ou autre contrepartie en vue soit de promouvoir la fourniture de biens ou services, y compris ceux qui sont présentés sous leur appellation générique, dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou de profession libérale, soit d'assurer la promotion commerciale d'une entreprise publique ou privée. Cette définition n'inclut pas les offres directes au public en vue de la vente, de l'achat ou de la location de produits ou en vue de la fourniture de services contre rémunération* » (décret n° 92-280 du 27 mars 1992 modifié, relatif à la publicité, au parrainage et au téléachat).

Le **parrainage** est « *toute contribution d'une entreprise ou d'une personne morale publique ou privée, n'exerçant pas d'activités de radiodiffusion télévisuelle ou de production d'œuvres audiovisuelles, au financement d'émissions télévisées, afin de promouvoir son nom, sa marque, son image, ses activités ou ses réalisations* » (décret précité n° 92-280 du 27 mars 1992 modifié, relatif à la publicité, au parrainage et au téléachat).

Le **placement de produit** est une « *forme de communication commerciale audiovisuelle consistant à inclure un produit, un service ou leur marque, ou à y faire référence, en insérant ces éléments dans un programme, moyennant paiement ou autre contrepartie* ». (directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010).

Ces deux délibérations concernent les communications commerciales **de tous les opérateurs légalement autorisés** par la puissance publique, qu'il s'agisse du secteur des jeux « en dur » ou « en ligne ».

(b) La définition des services et programmes de télévision et de radio présentés comme « s'adressant aux mineurs »

Les deux délibérations du CSA ont visé principalement à préciser la notion « **s'adressant aux mineurs** » grâce à un **faisceau de critères précis** présentés dans l'encadré suivant, ainsi qu'à **étendre cette interdiction à une demi-heure avant et après** les programmes destinés aux mineurs.

---

<sup>1</sup> Les compléments apportés par la deuxième délibération concernent : la dénaturation du contenu des émissions sportives, la mise en scène dans les communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux de personnalités disposant d'une notoriété particulièrement forte auprès des mineurs, la signature de chartes de bonne conduite visant à encadrer le volume et la concentration des communications commerciales des opérateurs de jeux.



**Définition des services et des programmes de télévision et de radio présentés comme s'adressant aux mineurs au sens de l'article 15 de la loi du 30 septembre 1986**

*(extraits de la délibération n° 2011-09 du 27 avril 2011 précitée)*

**• Les services de télévision et de radio présentés comme s'adressant aux mineurs sont ainsi définis au regard du faisceau de critères suivant :**

- le public visé ;
- l'objet du service, tel qu'il est notamment mentionné dans la convention conclue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- les caractéristiques de l'offre de programmes ;
- la présentation du service au sein d'une thématique jeunesse dans l'offre commerciale d'un distributeur ;
- la communication du service auprès du public et des professionnels (site internet, communication dans la presse, communication professionnelle, présentation des programmes par la régie publicitaire, etc.).

Ces critères sont destinés à éclairer les acteurs sur les lignes directrices qui guident le conseil dans sa mission d'application de la loi et ne sont pas exclusifs d'appréciation cas par cas.

**• Les programmes des services de télévision présentés comme s'adressant aux mineurs, entendus comme enfants et adolescents, sont définis au regard du faisceau de critères suivant :**

- la conception du programme pour les enfants ou les adolescents. Pourront notamment être pris en compte la présence de personnages jeunes, les thématiques touchant les enfants et les adolescents, le langage employé, le cadre de l'action ;
- la diffusion du programme à des horaires appropriés à ces publics ;
- l'habillage spécifique du programme, l'identifiant comme s'adressant à ces publics ;
- l'élaboration ou le suivi du programme par l'unité en charge de la jeunesse au sein du service ;
- la promotion du programme par le service comme s'adressant à ces publics (site internet, communication dans la presse, communication professionnelle, présentation des programmes par la régie publicitaire, etc.).

**• Les programmes des services de radio présentés comme s'adressant aux mineurs, entendus comme enfants et adolescents, sont définis au regard du faisceau de critères suivant :**

- la conception du programme pour les enfants ou les adolescents. Pourront notamment être pris en compte l'intervention de jeunes auditeurs, les thématiques abordées dans le programme, le ton et le langage employés par les animateurs et les auditeurs ;
- la diffusion du programme à des horaires visant ces publics, notamment en soirée pour les émissions de libre antenne ;
- l'habillage spécifique du programme, l'identifiant comme s'adressant à ces publics ;
- la nature des lots offerts aux auditeurs ;
- le recours à des moyens de communication particulièrement appréciés par ces publics (SMS, blogs, réseaux sociaux, etc.) ;

- la promotion du programme par le service comme s'adressant à ces publics (site internet, communication dans la presse, communication professionnelle, présentation des programmes par la régie publicitaire, etc.).

Ces critères sont destinés à éclairer les acteurs sur les lignes directrices qui guident le conseil dans sa mission d'application de la loi et ne sont pas exclusifs d'appréciation cas par cas.

Outre ces restrictions « sectorielles » et horaires, **le contenu même des messages publicitaires en faveur des jeux d'argent et de hasard est contrôlé par le CSA en vue notamment de protéger les mineurs**<sup>1</sup>. Ainsi la délibération précitée n° 2011-09 du 27 avril 2011 prévoit que :

- « *Doivent être exclues toute mise en scène ou représentation de mineurs et toute incitation des mineurs à jouer à des jeux d'argent et de hasard* » ;

- « *Les communications commerciales ne doivent ni rendre les jeux de hasard et d'argent particulièrement attractifs pour les mineurs ni mettre en scène des personnalités, des personnages ou des héros appartenant à l'univers des enfants ou des adolescents ou disposant d'une notoriété particulièrement forte auprès de ces publics* » ;

- « *Les communications commerciales ne doivent pas laisser penser que les mineurs ont le droit de jouer* ».

(c) Les manquements relevés par le CSA

Afin de mettre en œuvre ces dispositions, le CSA a **répertorié les services de télévision et de radio** (Gulli, Canal J,...), ainsi que les **programmes** (Ma vie à moi, Ludo,...) **présentés comme s'adressant aux mineurs**, en se fondant sur les faisceaux de critères arrêtés dans sa délibération.

Des **contrôles ont ensuite été – et continuent à être – régulièrement effectués** lors de la diffusion de ces programmes, ainsi que trente minutes avant et après ces derniers, afin de s'assurer qu'aucune publicité, aucun parrainage ni aucun placement de produit en faveur d'un opérateur de jeu ne soit programmé pendant cette plage horaire.

Cette méthode de contrôle *a posteriori* a permis aux services du CSA de relever de **nombreux manquements** qui ont fait l'objet d'interventions du Conseil.

Ainsi, en ce qui concerne spécifiquement l'objectif de protection des mineurs, le CSA a écrit, selon les informations fournies à votre rapporteur, le 3 août 2010 à France 2, France 3, France 4, Canal +, NRJ 12 et Virgin 17 et TMC après avoir constaté aux mois de juin et juillet 2010 que plusieurs messages publicitaires et parrainages avaient été diffusés durant des

---

<sup>1</sup> Le contenu des messages publicitaires est également contrôlé par le CSA au regard de l'objectif de lutte contre l'addiction. Ce point sera développé ultérieurement dans le présent rapport.

programmes destinés aux mineurs ou moins de trente minutes avant et après de tels programmes.

A la suite de nouveaux constats de manquements, le CSA a décidé, le 17 décembre 2010, de **mettre en demeure France 2, France 3, France 4, NRJ 12 et Canal + et de mettre en garde Direct Star et MCM.**

Il est à noter que ce pouvoir de sanction du CSA, décrit dans l'encadré suivant, vient compléter le dispositif de sanctions pour publicité illégale prévue à l'article 9 de la loi du 12 mai 2010 et qui sera présenté dans la suite du présent rapport.

#### **Le pouvoir de sanction du CSA après mise en demeure**

Si la personne faisant l'objet d'une mise en demeure ne se conforme pas à celle-ci, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut prononcer à son encontre, compte tenu de la gravité du manquement, l'une des sanctions suivantes :

1° **La suspension de l'édition**, de la diffusion ou de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme, ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois au plus ;

2° **La réduction de la durée de l'autorisation** ou de la convention dans la limite d'une année ;

3° **Une sanction pécuniaire** assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme ;

4° **Le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention.**

Le CSA peut également demander **la diffusion à l'antenne d'un communiqué.**

Par ailleurs, le CSA peut **saisir le procureur de la République d'infractions pénalement sanctionnées** (émissions « pirates » de radio ou de télévision, non-respect, par une station de radio, des conditions techniques de son autorisation, etc.).

Il peut également, si une chaîne relevant de la compétence de la France diffuse des programmes contraires à l'un des principes fondamentaux posés par la loi (respect de la dignité de la personne humaine, du caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinion et de l'ordre public, protection de l'enfance et de l'adolescence, absence d'incitation à la haine ou à la violence pour des raisons de sexe, de mœurs, de religion ou de nationalité, etc.), **demander au Conseil d'Etat de faire cesser la diffusion de la chaîne.**

Source : CSA

(3) Les autres supports de communications commerciales

(a) Les publications

En ce qui concerne les publications, le décret n° 2010-624 du 8 juin 2010 relatif à la réglementation des communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ainsi qu'à l'information des joueurs quant aux risques liés à la pratique du jeu, a précisé la notion « *publication à destination des mineurs* » employée dans la loi du 12 mai 2010, en **faisant explicitement référence à la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse.**

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi vise en effet « *toutes les publications périodiques ou non qui, par leur caractère, leur présentation ou leur objet, apparaissent comme principalement destinées aux enfants et adolescents, ainsi que tous les supports et produits complémentaires qui leur sont directement associés* », à l'exception des publications officielles et des publications scolaires soumises au contrôle du ministre de l'éducation nationale.

Le contrôle des messages publicitaires dans ces publications est réalisé par **la commission chargée de la surveillance et du contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence**, prévue par cette même loi.

Cette commission, dont la composition est rappelée dans l'encadré suivant, doit signaler aux autorités compétentes les infractions à la loi précitée du 16 juillet 1949, ainsi que tous les agissements ou infractions de nature à nuire, par la voie de la presse, à l'enfance et à l'adolescence. **Cette commission n'a pas rendu d'avis sur la question de la publicité en faveur des jeux depuis la loi du 12 mai 2010.**

#### **Composition de la commission chargée de la surveillance et du contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence**

La commission chargée de la surveillance et du contrôle des publications destinées à l'enfance et à l'adolescence comprend :

- un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, président ;
- un représentant du ministre chargé de la culture ;
- un représentant du ministre chargé de l'éducation nationale ;
- un représentant du garde des sceaux, ministre de la justice ;
- un représentant du ministre de l'intérieur ;
- un représentant du personnel de l'enseignement public et un représentant du personnel de l'enseignement privé, désignés par leurs organisations syndicales ;
- deux représentants des éditeurs de publications destinées à la jeunesse, désignés par leurs organismes professionnels ;
- deux représentants des éditeurs de publications autres que celles destinées à la jeunesse, désignés par leurs organismes professionnels ;
- deux représentants des dessinateurs et auteurs, désignés par leurs organisations syndicales ;
- un représentant des mouvements ou organisations de jeunesse, désigné sur proposition de leurs fédérations par le Conseil supérieur de l'éducation ;
- un parent, désigné par l'Union nationale des associations familiales ;
- un magistrat ou ancien magistrat siégeant ou ayant siégé dans des tribunaux pour enfants, désigné par le Conseil supérieur de la magistrature.

Elle comprend, en outre, avec voix consultatives, le Défenseur des droits ou son adjoint Défenseur des enfants, le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel et le président de la commission de classification des œuvres cinématographiques du Centre national du cinéma et de l'image animée, ou leurs représentants respectifs.

Source : article 3 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse

(b) Le secteur cinématographique

S'agissant du secteur cinématographique, **l'article 7** précité de la loi du 12 mai 2010 prévoit une interdiction de la publicité en faveur des jeux d'argent et de hasard **dans les salles de spectacles cinématographiques lors de la diffusion d'œuvres accessibles aux mineurs.**

Cette disposition n'a pas nécessité de précision réglementaire. Sont ainsi visés **tous les films, autres que ceux interdits aux moins de dix-huit ans.** La publicité en faveur d'un opérateur de jeu n'est donc possible que pendant les films interdits aux moins de 18 ans.

Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont fait valoir le **caractère disproportionné de cette disposition au regard des règles en vigueur sur les autres supports publicitaires, notamment à la télévision.**

De fait, il apparaît qu'entre 2006 et 2011, seuls quatre films ont été classés dans la catégorie « Interdits aux moins de 18 ans »<sup>1</sup>.

(c) Les services de communication au public en ligne

Enfin, concernant les communications commerciales sur Internet, l'article 7 du décret n° 2010-624 du 8 juin 2010 précité est venu, là aussi, préciser les dispositions de la loi du 12 mai 2010.

Est ainsi **interdite toute communication commerciale** en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard sur les services de communication au public en ligne, ou les rubriques de ces services, **qui, par leur caractère, leur présentation ou leur objet, apparaissent comme principalement destinés aux mineurs.** Selon les données transmises à votre rapporteur, il s'agit principalement des sites dédiés à des jeux ou jouets et des sites de médias spécifiquement dédiés à la jeunesse.

Comme le soulignait votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi, **la mise en œuvre concrète de ce principe est assez délicate dans la mesure où aucune autorité n'est compétente en la matière.**

Il est à noter cependant **les initiatives de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) afin d'encadrer l'offre publicitaire en faveur des jeux en ligne,** notamment sur Internet.

L'ARPP, anciennement Bureau de vérification de la publicité (BVP), est une association à but non lucratif, dont l'objet est de « mener une action en faveur d'une publicité loyale, véridique et saine, dans l'intérêt des

<sup>1</sup> Commission de classification – Centre national du cinéma – rapport d'activité 2007-2009.

*consommateurs, du public et des professionnels de la publicité* » (article 1<sup>er</sup> de ses statuts). Elle a été créée par les professionnels de la publicité afin de mettre en place une structure reposant sur l'autodiscipline afin de leur épargner d'éventuels contentieux.

Cette organisation interprofessionnelle regroupe quatre catégories d'adhérents recouvrant l'ensemble des supports médiatiques, dont les services de communication en ligne : les annonceurs, les agences de communication, les supports de diffusion et les membres dits « correspondants » (syndicats professionnels, cabinets d'avocats, associations,...). L'association regroupe aujourd'hui plus de 600 organismes adhérents, réalisant environ 80 % de la publicité diffusée en France (en valeur).

Concrètement, l'ARPP définit des règles déontologiques que ses adhérents s'engagent volontairement à respecter. **Elle fournit en particulier aux professionnels (tous supports publicitaires confondus) un conseil au cours de l'élaboration du message publicitaire** et donne, s'agissant des publicités diffusées à la télévision, un avis avant diffusion sur la conformité des messages aux règles professionnelles en vigueur.

Une fois la publicité diffusée, l'ARPP peut également s'autosaisir d'un manquement constaté et intervenir auprès des professionnels à l'origine du message. Le public peut enfin saisir son « Jury de déontologie publicitaire » qui statuera alors sur le bien-fondé de la plainte et publiera sa décision.

Afin d'anticiper l'ouverture à la concurrence du marché des jeux d'argent et de hasard en ligne, **l'ARPP a élaboré dès 2009 une recommandation déontologique intitulée « Jeux d'argent » qui vise l'ensemble des jeux d'argent « en dur » et « en ligne », ainsi que l'ensemble des supports de diffusion publicitaire.** Quatre axes prioritaires ont été identifiés, dont la protection des mineurs.

D'après les données du rapport d'activité 2010 de l'ARPP, sur les 14 258 conseils apportés l'année de l'ouverture à la concurrence du marché des jeux en ligne, tous médias confondus, **223 ont concerné les jeux d'argent et de hasard.**

Par ailleurs, l'ARJEL, dans le cadre de ses compétences générales de contrôle, a effectué des actions ponctuelles de vérification et a ainsi rappelé, s'agissant de la publicité sur Internet, à six régies publicitaires leurs obligations en matière de communications commerciales.

#### (4) Les sanctions en cas de manquement

Dans le secteur audiovisuel, les manquements constatés par le CSA peuvent faire l'objet, comme cela a été précisé précédemment, de sanctions prévues par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Parallèlement, l'article 9 de la loi du 12 mai 2010 prévoit un dispositif général de **sanction pénale** prévoyant que toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeu légalement autorisé qui ne respecterait pas les dispositions relatives à la protection des mineurs et à la prévention de l'addiction, est passible d'une **amende de 100 000 euros**. Ce montant peut être porté, par le tribunal compétent, au quadruple du montant des dépenses publicitaires consacrées à l'opération illégale.

Ce dispositif est identique à celui prévu pour la publicité en faveur d'un opérateur de jeu illégal (article 57 de la loi du 12 mai 2010).

Il est à noter que l'article 9 précité ouvre, en outre, la possibilité aux associations de lutte contre l'addiction, aux associations de consommateurs et aux associations familiales d'agir en justice en vue de faire respecter la réglementation en matière de publicité sur les jeux et paris. Cette procédure s'inspire des règles en vigueur en matière de publicité pour l'alcool ou le tabac.

**Votre rapporteur se félicite des mesures prises par le CSA, l'ARPP et l'ARJEL afin de veiller à la protection des mineurs au travers de la publicité. Il insiste sur le maintien d'une vigilance élevée**, notamment sur les supports où le contrôle des communications commerciales est délicat compte tenu de l'absence d'autorité de régulation.

## **V. LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE L'ADDICTION : UN GOÛT D'INACHEVÉ**

Comme la protection des mineurs, la lutte contre le jeu excessif ou pathologique **figure parmi les objectifs généraux d'encadrement des jeux d'argent et de hasard** fixés par l'article 1<sup>er</sup> et le I de l'article 3 de la loi du 12 mai 2010.

Afin d'assurer la mise en œuvre concrète de ces principes, **un chapitre spécifique** de cette loi **a été dédié à la prévention et à la lutte contre l'addiction**, prévoyant notamment les conditions de consultation du fichier des interdits de jeu par les opérateurs, la mise en place de modérateurs de jeu, l'affichage de messages sanitaires de mise en garde contre le jeu pathologique, la création d'un numéro d'appel téléphonique pour les joueurs dépendants, l'interdiction du jeu à crédit.

D'autres mesures de la loi du 12 mai 2010 viennent compléter ce dispositif, notamment l'encadrement de la publicité et l'affectation d'une partie des prélèvements sociaux sur les jeux à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) afin de développer des actions de prévention dans ce secteur.

L'ensemble de ces dispositions constituait une des conditions indispensables à une ouverture à la concurrence maîtrisée des jeux en ligne, ceci d'autant plus que, comme l'avait souligné à de nombreuses reprises votre

rapporteur au cours de ses précédents travaux de contrôle, **la dépendance au jeu avait été, jusqu'alors, très peu prise en compte** dans les politiques de santé publique des gouvernements successifs. Par ailleurs, **l'offre de jeu sur Internet**, en raison de ses caractéristiques, **présente un risque de développement des comportements addictifs**, même si ce lien, faute d'étude précise, fait aujourd'hui débat.

De façon générale, votre rapporteur approuve le dispositif proposé par la loi du 12 mai 2010, qu'il a contribué, avec nos collègues députés, à enrichir. Il n'en relève pas moins **d'importantes marges de progrès**. Surtout, il regrette que, malgré la volonté clairement exprimée par le législateur lors de l'examen du projet de loi, **le Gouvernement n'ait pas pris la mesure de la nécessité d'un renforcement des moyens dédiés à la recherche et à la prise en charge sanitaire des joueurs problématiques**.

Les résultats de la première étude de prévalence sur le jeu problématique, rendus publics en septembre dernier, apparaissent, il est vrai, **moins alarmants que prévu** s'agissant de la situation antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010. Cependant, **l'existence d'une frange – même restreinte – de joueurs problématiques justifie, en elle-même, la mise en place d'un dispositif complet de prise en charge**.

#### ***A. LA PREMIÈRE ÉTUDE DE PRÉVALENCE SUR LE JEU PROBLÉMATIQUE***

Dans son rapport de 2008 sur les jeux de hasard et d'argent, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) regrettait l'absence de connaissance sur la prévalence du jeu problématique dans la population générale française, ajoutant qu'à cet égard, **« la France est presque un des seuls grands pays développés à ne pas avoir mis en œuvre ce type d'enquête qui permet de prendre la mesure du problème »**.

Une étude de prévalence permet, en effet, de disposer de données sur la pratique de jeu des joueurs – fréquence de jeu par grandes catégories de jeu, sommes mises, durées de jeu, part des joueurs pathologiques, *etc.* – et d'adapter en conséquence les moyens de prévention et de lutte contre l'addiction.

#### **1. Les résultats relativement moins alarmants que prévus d'une étude tant attendue**

En septembre dernier, les résultats de la première étude de cette nature menée en France ont été rendus publics. Il convient de souligner que cette première estimation **concerne uniquement la période précédant l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne**. Si elle ne permet donc pas de mesurer l'impact de la loi du 12 mai 2010 sur le comportement des joueurs, elle pourra néanmoins servir ultérieurement de point de comparaison.



*a) Une étude greffée sur le baromètre Santé*

La maîtrise d'ouvrage de l'étude de prévalence a été confiée à l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT). Cette étude **s'est « greffée » sur une enquête existante, le baromètre Santé de l'INPES**, qui consiste à interroger un large nombre d'individus sur la base d'un questionnaire préétabli. L'avantage de cette démarche est de pouvoir analyser les éléments relatifs aux jeux d'argent et de hasard au regard de données plus générales sur la santé des Français.

Le questionnaire spécifique aux jeux, élaboré par un comité scientifique en concertation avec le Comité consultatif pour l'encadrement des jeux et du jeu responsable (COJER), a été ainsi soumis, entre novembre 2009 et mai 2010, à 25 034 personnes, âgées entre 18 et 75 ans. Seuls les « joueurs actifs », c'est-à-dire les personnes ayant joué de manière répétée au cours des douze derniers mois (52 fois ou plus) ou ayant mis en jeu des sommes importantes (500 euros ou plus), ont été invités à répondre à des questions complémentaires.

Ce questionnaire a été élaboré à partir de **l'Indice canadien du jeu excessif (ICJE)** qui permet, selon la méthode précisée dans l'encadré suivant, de disposer d'éléments concernant le contexte social du joueur, son degré de dépendance au jeu et l'ensemble de ses habitudes de jeu.

**L'Indice canadien du jeu excessif (ICJE)**

• **Questions posées :**

« Au cours des douze derniers mois...

« - Avez-vous misé plus d'argent que vous pouviez vous permettre de perdre ?

« - Avez-vous besoin de miser de plus en plus d'argent pour avoir la même excitation ?

« - Avez-vous rejoué une autre journée pour récupérer l'argent que vous aviez perdu en jouant ?

« - Avez-vous vendu quelque chose ou emprunté pour obtenir de l'argent pour jouer ?

« - Avez-vous déjà senti que vous aviez peut-être un problème avec le jeu ?

« - Le jeu a-t-il causé chez vous des problèmes de santé, y compris du stress ou de l'angoisse ?

« - Des personnes ont-elles critiqué vos habitudes de jeu ou dit que vous aviez un problème avec le jeu ?

- Vos habitudes de jeu ont-elles causé des difficultés financières à vous ou à votre entourage ?

« - Vous êtes-vous déjà senti coupable de vos habitudes de jeu ou de ce qui arrive quand vous jouez ? »

- **Réponses et score associé (par question) :**

- Jamais (0) ;
- Parfois (1) ;
- La plupart du temps (2) ;
- Presque toujours (3).

- **Calcul du score :**

Somme des scores des 9 questions.

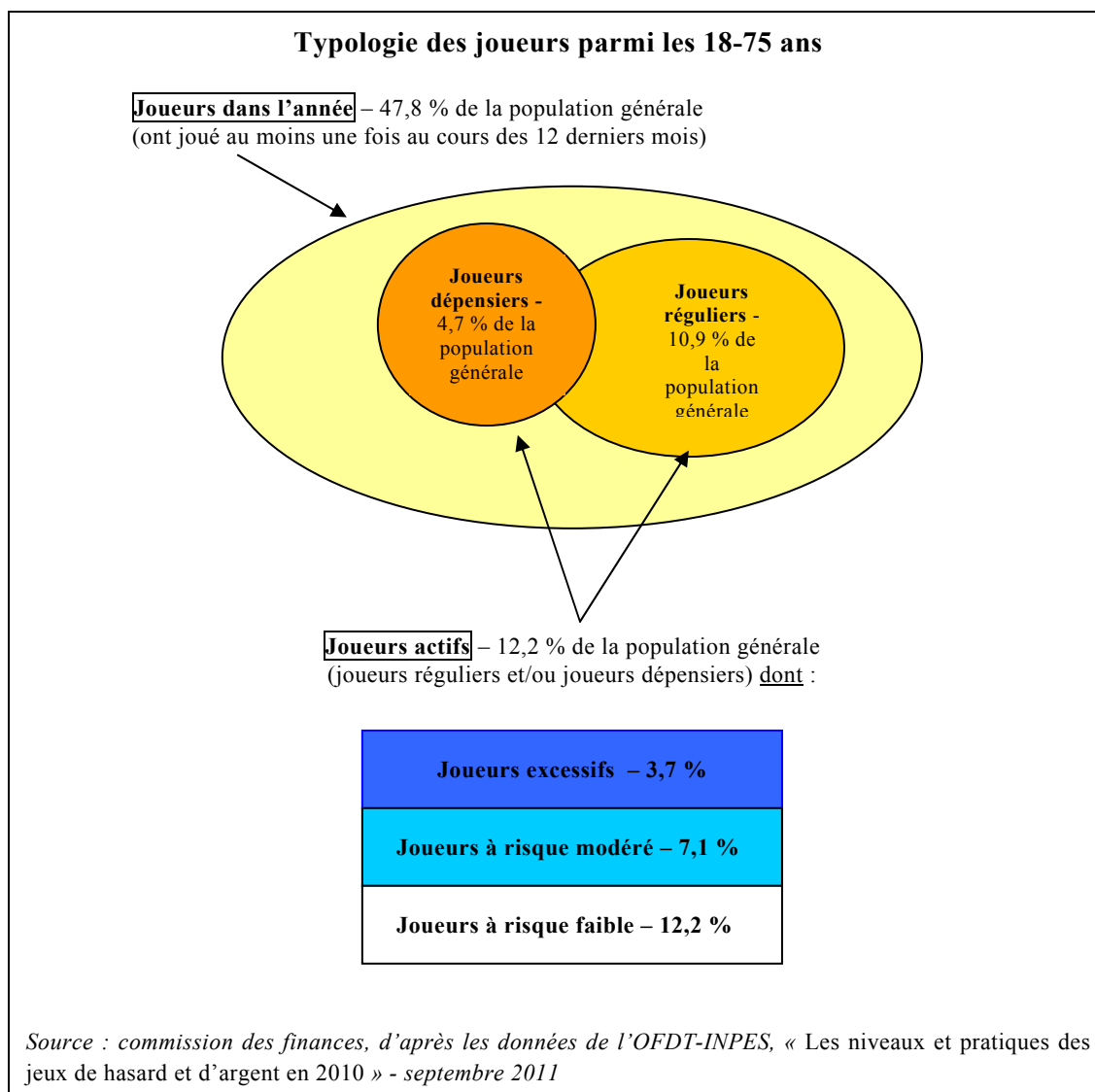
- **Interprétation :**

- Sans risque : 0 ;
- A faible risque : 1-2 ;
- A risque modéré : 3-7 ;
- Excessif :  $\geq 8$

*Source : OFDT-INPES, « Les niveaux et pratiques des jeux de hasard et d'argent en 2010 » - septembre 2011*

*b) Un taux de prévalence du jeu problématique de 1,3 %*

De cette étude, il ressort que si 47,8 % des Français âgés de 18 à 75 ans déclarent avoir joué de l'argent au cours des douze derniers mois, seuls **12,2 % de la population générale sont considérés comme des « joueurs actifs »**, c'est-à-dire comme des joueurs réguliers (qui ont joué plus de 52 fois en un an) et/ou dépensiers (qui ont dépensé plus de 500 euros en un an).



D'après la classification retenue par l'ICJE, parmi ces joueurs actifs, on dénombrerait **3,7 % de joueurs excessifs**, **7,1 % de joueurs à risque modéré** et **12,2 % de joueurs à risque faible**.

L'encadré suivant revient sur cette classification des joueurs en fonction de leur degré de dépendance au jeu.

### **La classification des joueurs par leur degré de dépendance au jeu**

- **Typologie suivant l'intensité du jeu (fréquence ou montant des dépenses)**

- Joueur dans l'année : a joué au moins une fois au cours des douze derniers mois.

- Joueur occasionnel : a joué au moins une fois mais moins de 52 fois au cours des douze mois.

- Joueur actif : a joué au moins 52 fois au cours des douze derniers mois (joueur régulier) et/ou a misé au moins 500 euros au cours des douze derniers mois (joueur dépensier). Un joueur actif est donc soit un joueur régulier, soit un joueur dépensier, soit les deux.

- **Typologie suivant le score ICJE**

- Joueur sans risque : joueur ne présentant aucun critère indiquant qu'il pourrait se trouver en difficulté par rapport à sa conduite de jeu (score = 0 dans l'ICJE).

- Joueur à risque faible : joueur répondant à des critères indiquant qu'il a peu de chance de se trouver en difficulté par rapport à sa conduite de jeu (score = 1-2 dans l'ICJE).

- Joueur à risque modéré : joueur répondant à des critères indiquant qu'il pourrait se trouver en difficulté par rapport à sa conduite de jeu (score = 3-7 dans l'ICJE).

- Joueur excessif : joueur répondant à des critères indiquant qu'il est en grande difficulté par rapport à sa conduite de jeu (score = 8 et plus dans l'ICJE).

- **Autres termes employés**

- Joueur problématique : terme générique, fréquemment rencontré dans la littérature en langue anglaise, utilisé pour désigner un joueur rencontrant des difficultés liées à sa pratique. L'ensemble des joueurs excessifs et à risque modéré au sens de l'ICJE est assimilé à la population des joueurs problématiques.

- Joueur pathologique : joueur avec un diagnostic clinique attestant de son trouble (pour lequel les critères du DSM-IV font référence). Différentes échelles permettent d'approcher cette notion sans que le diagnostic puisse être formellement posé : un joueur excessif au sens de l'ICJE peut être qualifié de pathologique probable.

*Source : INPES-OFDT - Baromètre santé 2010, module « Jeux de hasard et d'argent »*

Par extrapolation, l'OFDT en a déduit les prévalences du jeu problématique dans l'ensemble de la population française. **La prévalence du jeu excessif en France métropolitaine serait ainsi estimée à 0,4 % et celle du jeu à risque modéré à 0,9 %, soit un taux de prévalence du jeu problématique de 1,3 %.** On dénombrerait ainsi 200 000 joueurs excessifs et 400 000 joueurs à risque modéré, soit **600 000 joueurs problématiques.**

**Prévalence du jeu « problématique » dans la population française  
âgée de 18 à 75 ans**

(Indice ICJE – prévalence en %)

<b><i>Parmi les « joueurs actifs »</i></b>	
Joueurs sans problème	77,1
Joueurs à faible risque	12,2
Joueur à risque modéré	7,1
Joueurs excessifs	3,7
<b><i>Parmi l'ensemble de la population</i></b>	
Joueurs à risque modéré	0,9
Joueurs excessifs	0,4

Source : INPES-OFDT - Baromètre santé 2010, module Jeux de hasard et d'argent

Ce résultat correspond à la fourchette basse des estimations de l'INSERM dans son rapport précité de 2008. En l'absence d'étude précise en France, l'institut de recherche avait, en effet, considéré qu'il y avait tout lieu de penser que la prévalence du jeu problématique et du jeu pathologique en France n'était pas différente de celle estimée dans d'autres pays (1 à 2 % de la population).

Même si les comparaisons internationales sont délicates en la matière, compte tenu de la diversité des méthodologies retenues<sup>1</sup>, l'enquête de l'INPES-OFDT souligne ainsi que « *la France se situerait à un niveau relativement bas par rapport aux pays développés ayant déjà réalisé ce type d'enquête* ».

Comme en témoigne le tableau suivant, seuls les Etats-Unis et l'Australie enregistrent des taux de prévalence proches, voire supérieurs dans le cas américain, à 5 %. Les prévalences observées en Europe sont nettement moins élevées, bien qu'assez variables : autour de 2 % pour l'Italie, la Suède, la Belgique et la Grande-Bretagne et inférieures à 1 % aux Pays-Bas, en Allemagne et en Norvège.

---

<sup>1</sup> L'OFDT et l'INPES notent ainsi que le niveau de prévalence est plus élevé lorsqu'il est calculé à partir du South Oaks Gambling Screen (SOGS) que du questionnaire DSM-IV. L'ICJE donne, lui, des résultats intermédiaires.

**Prévalence du jeu problématique dans différents pays ayant mené une enquête nationale**

*(en %)*

	<b>Joueurs problématiques<sup>1</sup></b>	<b>Dont joueurs pathologiques<sup>2</sup></b>	<b>Année</b>	<b>Effectifs</b>	<b>Outil</b>	<b>Référence</b>
Etats-Unis	5,5	1,9	2000	2 638	SOGS	Welte, 2001
Australie	4,9	2,1	1999	10 6000	SOGS	<i>Australian Gov.</i> , 1999
Italie	2,2	0,3	2007	7 234	ICJE	A paraître
Canada	2	0,5	2002	34 770	ICJE	Cox, 2005
Suède	2	0,6	1998	7 139	SOGS	Rönnberg, 1999
Belgique	2	0,4	2005	3 002	DSM-IV	Druine, 2009
Grande-Bretagne	1,9	0,5	2007	9 003	ICJE	Wardle, 2007
Québec	1,9	0,6	2009	11 888	ICJE	Kairouz, 2011
<b>France</b>	<b>1,3</b>	<b>0,4</b>	<b>2010</b>	<b>25 034</b>	<b>ICJE</b>	<b>INPES/OFDT, 2010</b>
Suisse	1,3	0,5	2005	2 803	SOGS	Bondolfi, 2008
Nouvelle-Zélande	1,3	0,5	1999	6 452	SOGS	Abbot, 2000
Pays-Bas	0,9	0,3	2004	5 460	SOGS	Goudriaan, 2009
Allemagne	0,6	0,2	2007	7 980	SOGS	Meyer, 2009
Norvège	0,6	0,2	2002	5 235	SOGS	Jonsson, 2006

<sup>1</sup> Jeu pathologique : DSM = 3 et + ; SOGS = 3 et + ; ICJE = 3 et +

<sup>2</sup> Jeu pathologique : DSM = 5 et + ; SOGS = 5 et + ; ICJE = 8 et +

Source : INPES-OFDT - Baromètre santé 2010, module Jeux de hasard et d'argent

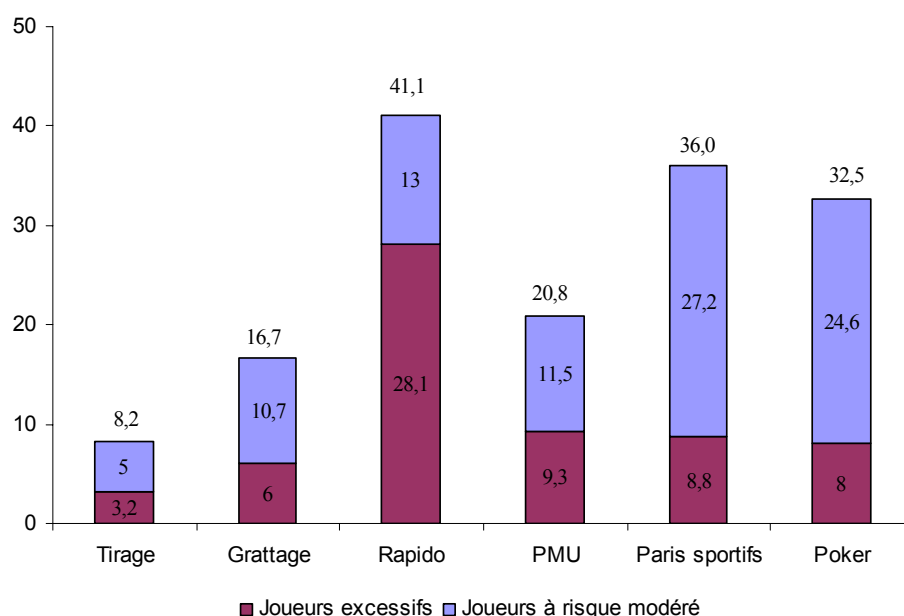
En ce qui concerne le profil des joueurs excessifs, l'étude INPES-OFDT confirme certaines tendances mises en évidence par la littérature scientifique internationale.

Ainsi les joueurs excessifs **se retrouvent davantage dans la population masculine** (75,5 % des joueurs excessifs sont des hommes, contre 62,7 % des joueurs actifs), sont **plus jeunes** que les joueurs actifs (41 ans en moyenne contre 47 ans) et présentent une **situation financière précaire** (plus d'un joueur excessif sur trois ne possède aucun diplôme et la quasi-totalité des joueurs excessifs ont un niveau d'études inférieur ou égal au baccalauréat).

S'agissant des pratiques de jeu, celle des joueurs excessifs apparaît, contrairement aux joueurs actifs sans risque dont l'activité se concentre très majoritairement sur les jeux de tirage et de grattage, **beaucoup plus éclectique**.

Parmi l'ensemble des jeux pratiqués, **le Rapido, les paris sportifs et le poker apparaissent comme les plus liés au jeu problématique** : 41,1 % des joueurs actifs qui jouent au *Rapido* sont répertoriés comme joueurs problématiques, de même que 36 % des parieurs sportifs actifs et 32,5 % des joueurs de poker actifs.

**Pourcentage de joueurs problématiques par types de jeux chez les joueurs actifs pratiquant régulièrement ces jeux**



Source : INPES-OFDT - Baromètre santé 2010, module Jeux de hasard et d'argent

L'enquête relève ensuite que **les joueurs problématiques misent davantage que les autres joueurs** : 47 % des joueurs excessifs dépensent plus de 1 500 euros par an, contre 23,2 % des joueurs à risque modéré et 7,1 % de l'ensemble des joueurs actifs.

Enfin, l'enquête confirme une **relation significative entre les pratiques de jeu les plus à risque et les consommations d'alcool, de tabac et de cannabis**.

**Votre rapporteur se félicite de la réalisation de cette première étude, tant attendue, qui permet enfin de disposer d'éléments sur le comportement des joueurs français.** Comme le rappellera votre rapporteur dans la suite du présent rapport, ce type d'enquête devra être régulièrement réalisé afin de mesurer l'évolution des pratiques de jeu des Français,

notamment après l'ouverture des jeux en ligne, ainsi que pour apprécier l'efficacité des dispositifs de prévention et de lutte contre l'addiction mis en place.

## **2. L'impact de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne sur les comportements addictifs : une évaluation difficile**

Lors de l'examen du projet de loi, de fortes inquiétudes avaient été émises quant **aux conséquences en matière de santé publique d'une ouverture à la concurrence des jeux en ligne.**

Compte tenu des caractéristiques d'Internet (possibilité de mises de faible montant, accessibilité immédiate et unité de lieu, anonymat) était, en effet, craint un développement du jeu problématique. C'est pourquoi, la loi du 12 mai 2010 a assorti l'ouverture de ce marché d'un nombre important de mesures destinées à prévenir et lutter contre l'addiction.

### *a) Un manque de recul*

Moins d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, il est assez difficile d'apprécier l'évolution du comportement des joueurs, non seulement, parce que, comme l'ont indiqué de nombreux interlocuteurs de votre rapporteur, **l'addiction est un trouble du comportement qui peut nécessiter un laps de temps assez long avant de se manifester, mais également faute de données chiffrées précises.**

Comme cela a été indiqué précédemment, l'étude publiée par l'OFDT et l'INPES ne porte que sur la situation précédant l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne. Cette enquête s'est néanmoins intéressée au jeu sur Internet, secteur au moment de l'enquête, pour l'essentiel, illégal.

Elle révèle ainsi que parmi les joueurs actifs, 9,1 % ont indiqué avoir joué en ligne au cours de l'année, dont 4,7 % avec une fréquence au moins hebdomadaire. Trois types de jeu ont été particulièrement cités : les jeux de pronostics, le poker et les jeux de tirage.

**S'agissant des comportements addictifs, cette étude dénombre davantage de joueurs excessifs parmi ceux jouant sur Internet.** Près d'un joueur en ligne actif sur dix serait ainsi classé dans la catégorie « Jeu excessif » (8,3 %) et 14,4 % dans la catégorie « Jeu à risque modéré ».

Cependant, selon les auteurs de l'étude, **ces données doivent être interprétées avec prudence compte tenu de la faiblesse des effectifs concernés dans l'échantillon**, ceci d'autant plus que le lien direct entre, d'une part, le développement de l'offre de jeu en ligne et, d'autre part, l'intensification des pratiques addictives est assez discuté parmi les experts, faute d'analyse globale précise.



*b) Développement du jeu en ligne et addiction : un lien direct difficile à établir*

Deux arguments sont le plus souvent avancés pour justifier un lien de cause à effet entre le jeu en ligne et l'addiction : d'une part, **l'augmentation de l'offre de jeu accroîtrait de façon générale le nombre de joueurs pathologiques** ; d'autre part, **les jeux en ligne seraient plus addictifs que les autres jeux, compte tenu de leur plus grande accessibilité.**

Pour d'autres experts, **il convient cependant de ne pas minimiser l'importance des facteurs individuels dans les pratiques ludiques excessives.** En effet, comme le rappelle l'étude de l'INSERM précitée de 2008, « *un objet d'addiction n'est addictogène que dans la mesure où il est consommé par un individu préalablement vulnérable* ». Autrement dit, le jeu excessif ne résulterait pas – ou pas entièrement – du jeu lui-même ou de son support, mais **également de l'histoire du joueur et de son environnement.**

Le Livre vert de la commission européenne de mars 2011 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur confirme la difficulté à établir un lien direct entre l'addiction et les jeux en ligne. Aussi, indique-t-elle :

**« Les avis divergent sur la capacité des jeux en ligne à susciter une dépendance. Bien que les jeux d'argent et de hasard à distance répondent aux critères de disponibilité et d'accessibilité, favorisant dès lors des visites plus fréquentes que dans les établissements de jeu en dur, il est difficile d'établir une corrélation directe entre les jeux à distance et la probabilité de devenir dépendant au jeu. »**

Le Livre vert mentionne ainsi trois études qui viennent relativiser le lien entre le développement de l'offre de jeu en ligne et l'addiction au jeu :

- une étude menée sur le secteur des jeux en ligne (casino et paris sportifs), par la « *Division on Addiction* » de la *Cambridge Health Alliance* rattachée à la *Harvard Medical School*<sup>1</sup>, a ainsi montré que, sur l'échantillon analysé, **99 % des parieurs sportifs en ligne ne présentaient pas de comportements de jeu inhabituels, contre 95 % dans le cas des jeux de casino en ligne** ;

- un rapport élaboré en 2009 pour la présidence suédoise<sup>2</sup> indiquait, quant à lui, que si certaines recherches tendaient à montrer un lien entre l'accessibilité et la dépendance au jeu, les données empiriques ne permettaient pas encore de confirmer cette hypothèse. Ce rapport a notamment établi, lorsque cela était possible, une comparaison entre les résultats des études de prévalence menées il y a sept ou dix ans (lorsque l'engouement pour les jeux

---

<sup>1</sup> A partir d'une analyse à long terme des activités de jeux individuelles d'un échantillon aléatoire de 50 000 joueurs de casino en ligne provenant de 80 pays et d'un échantillon quasi-équivalent de parieurs sportifs.

<sup>2</sup> Svenska Spel, «The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden », Conseil de l'Union européenne, DS 406/09, Bruxelles, 2009.

en ligne était encore faible) et les résultats d'enquêtes plus récentes. Il apparaît que **les taux de prévalence sont restés stables** ;

- enfin, l'enquête britannique sur la prévalence du jeu de 2007 pour la Commission des jeux d'argent et de hasard a montré que **les taux de dépendance aux jeux d'argent et de hasard en ligne au Royaume-Uni sont plus faibles que pour certains types de jeux « en dur »**. Selon cette enquête, la dépendance au jeu semblait plutôt liée « *au lancement de jeux nouveaux et donc plus « attrayants », qu'il s'agisse ou non des jeux en ligne* »<sup>1</sup>.

Pour votre rapporteur qui ne prétend pas trancher ce débat, **cette absence de connaissance précise quant à l'impact d'Internet sur les comportements addictifs plaide, en tout état de cause, pour la poursuite des recherches en la matière**. Les jeux en ligne présentent, d'ailleurs, cet avantage de permettre, grâce au suivi de l'activité des comptes joueurs, de disposer d'importantes sources statistiques.

*c) Les premières données sur le comportement des joueurs en ligne depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010*

A cet égard, les données issues de **l'analyse par l'ARJEL des comptes joueurs actifs** donnent quelques premiers enseignements sur les pratiques de jeu des joueurs en ligne, même si ces derniers sont à considérer avec précaution compte tenu du très faible recul dont on dispose aujourd'hui.

**Le nombre de comptes joueurs actifs**, c'est-à-dire ayant donné lieu à au moins une transaction financière (1 336 000 au premier trimestre 2011), **ne représente, tout d'abord, que 2,72 % de la population française majeure**. Il est à noter que le **nombre de comptes** joueurs actifs n'est pas exactement représentatif du **nombre de joueurs** puisqu'un joueur peut disposer de plusieurs comptes, à condition qu'ils soient ouverts auprès d'opérateurs différents. Le nombre de joueurs en ligne, et *a fortiori* le nombre de joueurs problématiques, est donc inférieur à 1,3 million.

Deux résultats (l'un relatif au nombre de comptes ouverts par joueur et l'autre relatif au montant des mises) permettent en outre de donner une première idée de la « population à risque » :

- au 1<sup>er</sup> février 2011, **environ 3 000 joueurs avaient ouvert chacun plus de 10 comptes de jeu différents** ;

- s'agissant des mises, il apparaît qu'**un peu plus de la moitié (51 %) des mises est issue de 1 % de la population des joueurs, soit une frange très restreinte** de celle-ci.

Les données issues des **appels reçus par le GIP ADALIS**, le système d'information et d'assistance mis à la disposition des joueurs problématiques

---

<sup>1</sup> « Addiction rates among past years gamblers. British Gambling Prevalence Survey 2007 », National Centre for Social Research, *septembre 2007*.

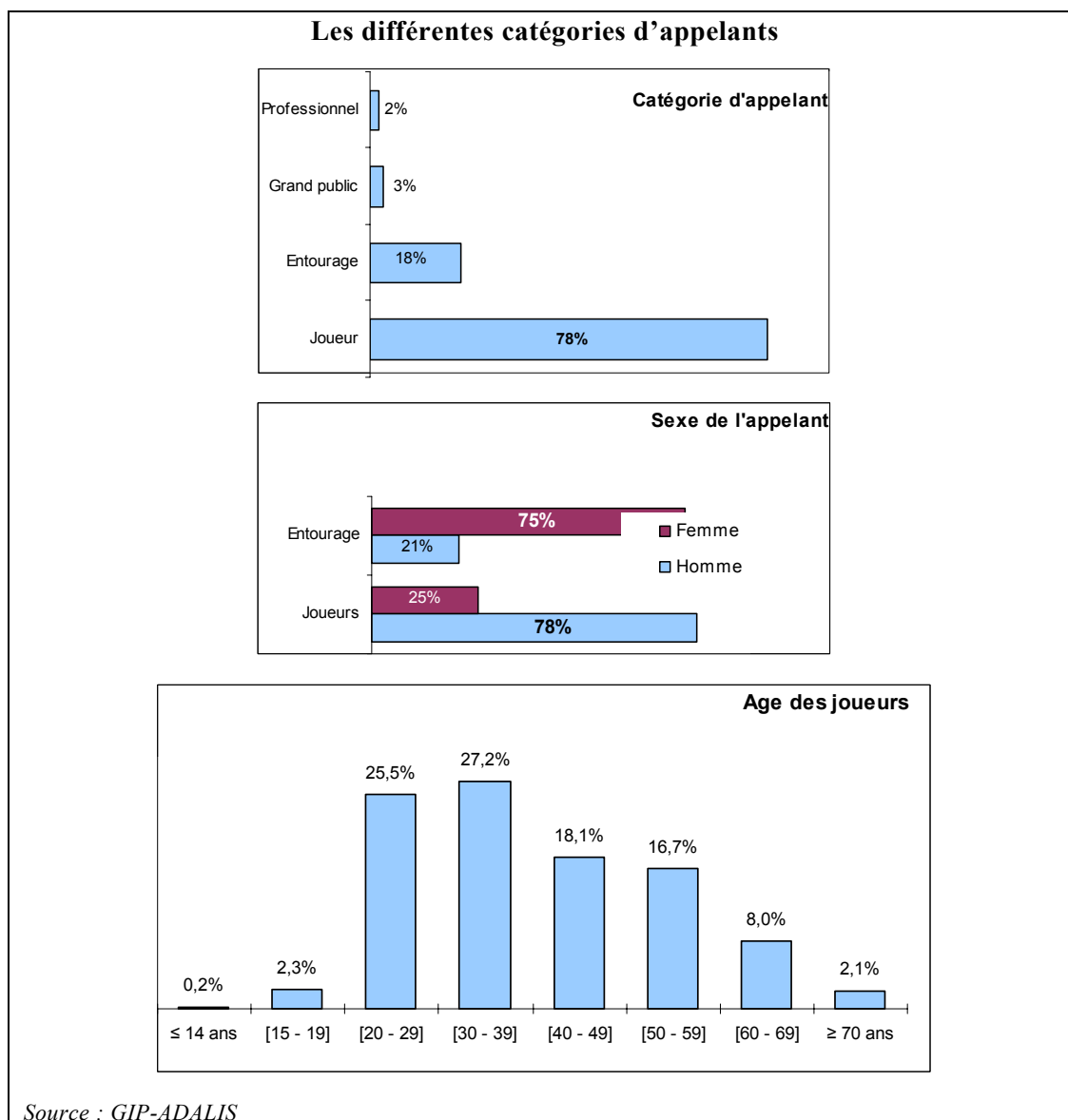
et de leur entourage par les pouvoirs publics, offrent également des premiers enseignements intéressants sur le profil des joueurs en difficultés.

Sur la période juin 2010 - février 2011, le GIP ADALIS a reçu **16 945 appels**, dont 18 % véritablement liés aux addictions (3 051).

Parmi ces appels liés aux addictions, **78 % proviennent du joueur lui-même** et 18 % de son entourage.

Au sein des joueurs appelants, **78 % sont des hommes**. *A contrario*, lorsque l'entourage du joueur fait une démarche auprès du GIP ADALIS, 75 % sont des femmes, généralement l'épouse du joueur. Le jeu problématique concernerait donc davantage la population masculine.

Il s'agit également le plus souvent de joueurs **jeunes** : plus de 50 % des joueurs appelants sont âgés entre 20 et 39 ans.



Quant au type de jeu cité pendant l'appel, **les paris, le poker et le casino** sont les plus mentionnés.

Ces données confirment ainsi certaines **tendances mises en évidence par l'étude de prévalence de l'INPES et de l'OFDT sur le jeu problématique avant l'entrée en vigueur de la loi**, à savoir que le joueur en difficulté est davantage un homme, jeune, effectuant des paris sportifs, jouant au poker ou fréquentant les casinos.

Même s'il semble, à travers ces divers éléments, que le nombre de joueurs en ligne présentant une pratique problématique est assez restreint, ces deux séries de résultats, issus de l'ARJEL et du GIP ADALIS, démontrent toute l'importance de la mise en place de mesures destinées à prévenir et lutter contre l'addiction.

### ***B. UN BILAN MITIGÉ DES MOYENS DESTINÉS À PRÉVENIR ET LUTTER CONTRE L'ADDICTION***

Comme l'a indiqué votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi, la France a accusé un **retard important en matière de prévention et de lutte contre l'addiction au jeu**. Jusqu'alors, la politique de santé publique sur les différents maillons de la chaîne (information, prévention, offre de soins et accompagnement psychologique) était encore assez limitée et l'addiction au jeu demeurait davantage traitée dans le cadre d'une approche globale des addictions et drogues que de manière spécifique.

La loi du 12 mai 2010 a prévu, pour y remédier, **un ensemble assez complet de mesures destinées à protéger les populations les plus vulnérables** (cf. encadré suivant). Leur bilan apparaît cependant aujourd'hui mitigé, surtout s'agissant de la prise en charge des joueurs problématiques.

L'équilibre recherché en la matière est somme toute délicat. Il s'agit de trouver une **régulation adéquate** qui permette de protéger les personnes pour lesquelles le jeu pourrait ne plus rester un divertissement, tout en évitant de les déresponsabiliser en associant trop systématiquement le jeu à une pathologie et tout évitant également de pénaliser les autres joueurs.

#### **Mesures relatives à la protection des populations vulnérables prévues par la loi du 12 mai 2010**

- **encadrement de la publicité en faveur des opérateurs agréés** : toute communication commerciale doit être assortie d'un message de mise en garde contre le jeu excessif, ainsi que d'un message faisant référence au système d'information et d'assistance mis à la disposition des joueurs problématiques et de leur entourage par les pouvoirs publics ;
- **consultation du fichier des interdits de jeu** tenus par les services du ministère de l'intérieur ;
- mise en place de **mécanismes d'auto-exclusion et de modération**, ainsi que de **dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises** ;

- communication en permanence au joueur connecté du **solde instantané de son compte** ;
- **préparation par l'opérateur et transmission à l'ARJEL d'un rapport annuel** indiquant les actions menées et les moyens mis en œuvre pour promouvoir le jeu responsable et lutter contre le jeu excessif ou pathologique ;
- **information aux joueurs des risques liés au jeu excessif** par le biais d'un message de mise en garde, ainsi que des **procédures d'inscription sur le fichier des interdits de jeu** ;
- mise à la disposition des joueurs et de leur entourage d'un **numéro d'appel téléphonique** sous la responsabilité de l'INPES et information aux joueurs de l'existence de ce numéro ;
- **interdiction du jeu à crédit** ;
- **remise d'un rapport au Parlement avant le 31 décembre 2011 sur la mise en œuvre de la politique de lutte contre le jeu excessif ou pathologique** qui étudie notamment les systèmes d'information et d'assistance proposés par les opérateurs de jeux ou de paris et propose, le cas échéant, la mise en place d'une procédure d'agrément.

### **1. L'encadrement de la publicité dans un objectif de prévention de l'addiction**

Votre rapporteur a précédemment abordé l'encadrement de la publicité au regard de l'objectif de protection des mineurs. Il souhaite ici l'analyser sous l'angle de la lutte contre l'addiction.

En effet, compte tenu du caractère spécifique du secteur des jeux d'argent, qui ne sont, comme le rappelle l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 mai 2010, « *ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire* », une régulation de la publicité en faveur de cette activité a été jugée nécessaire.

#### *a) Une stabilisation des dépenses de publicité après un « pic » enregistré en juin 2010*

A titre liminaire, votre rapporteur souhaite dresser un **premier bilan quantitatif des investissements publicitaires du secteur des jeux** depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010. En effet, lors de l'examen du projet de loi, une publicité massive, fortement incitative à la consommation de jeux, était redoutée.

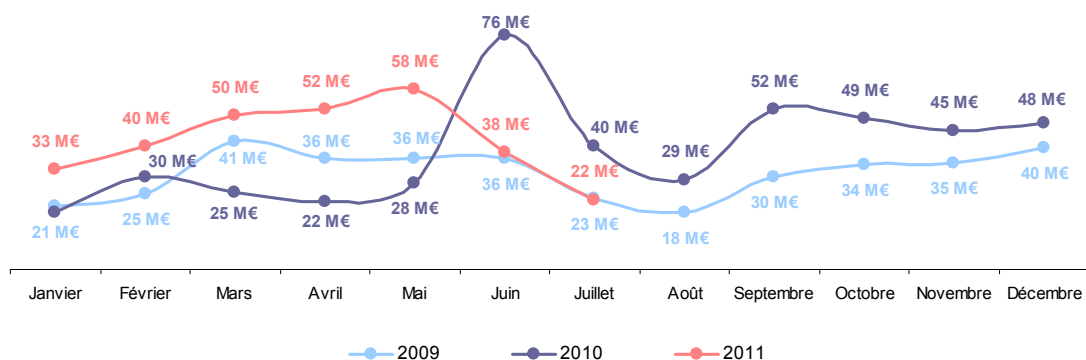
L'analyse des premiers mois suivants l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne montre que **si les dépenses publicitaires ont effectivement enregistré un « pic » au mois de juin 2010 – en raison de l'effet conjugué de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne et de la Coupe du monde de football –, elles ont ensuite fortement diminué.**

Selon une étude menée par l'Institut *Kantar Media*, dont les résultats ont été transmis par le CSA à votre rapporteur, il apparaît qu'en 2010, le montant **total des investissements publicitaires bruts du secteur des jeux**, tous supports médiatiques confondus, a atteint **462 millions d'euros**, soit 88 millions d'euros de plus qu'en 2009 (+ 24 %).

Parmi ces dépenses publicitaires, **196 millions d'euros ont été investis dans la publicité en faveur des jeux en ligne**. Comme le montre le graphique suivant, ces investissements publicitaires ont été fortement concentrés sur le mois de juin 2010.

**Investissements publicitaires bruts mensuels de l'ensemble du secteur des jeux en 2009 et 2010 et pour les sept premiers mois en 2011**

Source : Kantar Média (millions d'euros bruts)

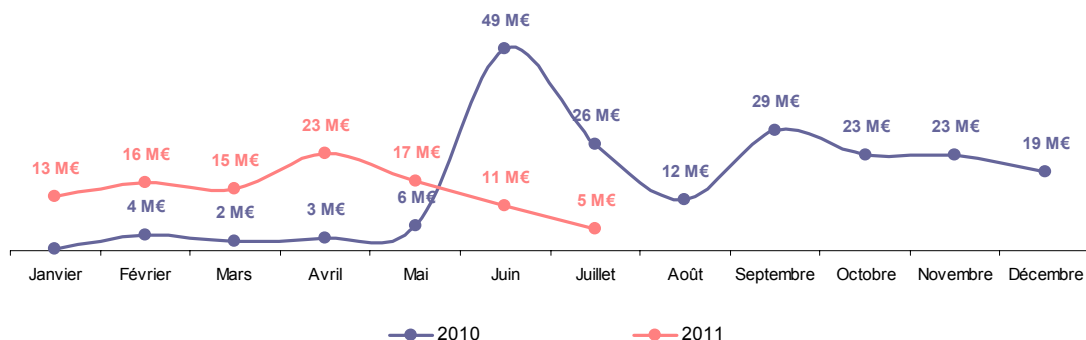


Sur les sept premiers mois de l'année 2011, les investissements publicitaires en faveur des jeux ont globalement poursuivi leur progression par rapport à la période allant de janvier à juillet 2010, en raison, selon l'étude précitée, tant des dépenses publicitaires en faveur des jeux en ligne que de la reprise d'autres segments du marché (casinos et loteries, jeux SMS/Internet, hippisme). Cependant, **au cours des mois de mai, juin et juillet 2011, les dépenses publicitaires ont marqué un fort ralentissement** pour rejoindre en juillet le niveau d'investissement prévalant avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les investissements publicitaires spécifiquement destinés aux jeux en ligne suivent globalement la même progression.

**Investissements publicitaires bruts mensuels pour les jeux en ligne en 2009 et 2010 et pour les sept premiers mois en 2011**

Source : Kantar Média (millions d'euros bruts)



**Parmi les principaux annonceurs, les opérateurs historiques (Française des jeux et PMU) occupent les premières places.** Sur le secteur des jeux en général, la FdJ et le PMU ont ainsi concentré près de 56 % des investissements publicitaires. La FdJ figure en première position, suivie par le PMU. Parmi les huit annonceurs suivants, sont recensés six opérateurs de jeu en ligne.

En ce qui concerne les seules dépenses publicitaires en faveur des jeux en ligne, la FdJ demeure, de loin, le premier annonceur. En revanche, le PMU et Betclac se « disputent » la deuxième place en enregistrant des montants d'investissements équivalents.

### Investissements publicitaires bruts du secteur des jeux et du secteur des jeux en ligne en 2010

(en millions d'euros bruts)

#### Secteur des jeux en général

	Annonces	IP <sup>1</sup>	PdM <sup>2</sup> en %
	<b>Total</b>	<b>462</b>	<b>100</b>
<b>1</b>	FdJ	186	40
<b>2</b>	PMU	74	16
<b>3</b>	Betclac	27	6
<b>4</b>	Bwin	21	4
<b>5</b>	Table 14 (Winamax)	19	4
<b>6</b>	GD Gameduel	14	3
<b>7</b>	Halsford Media	12	3
<b>8</b>	SPS SA	11	2
<b>9</b>	Sajoo	10	2
<b>10</b>	Cellfish Media	9	2
	Autres	79	17

#### Secteur des jeux en ligne

	Annonces	IP <sup>1</sup>	PdM <sup>2</sup> en %
	<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>100</b>
	FdJ	47	24
	Betclac	27	14
	PMU	27	14
	Bwin	21	10
	Table 14 (Winamax)	19	10
	Halsford Media	12	6
	SPS SA	11	6
	Sajoo	10	5
	Iglobal Media	5	3
	Pocket Kings	4	2
	Autres	12	6

<sup>1</sup> IP - Investissements publicitaires

<sup>2</sup> PdM - Part de marché

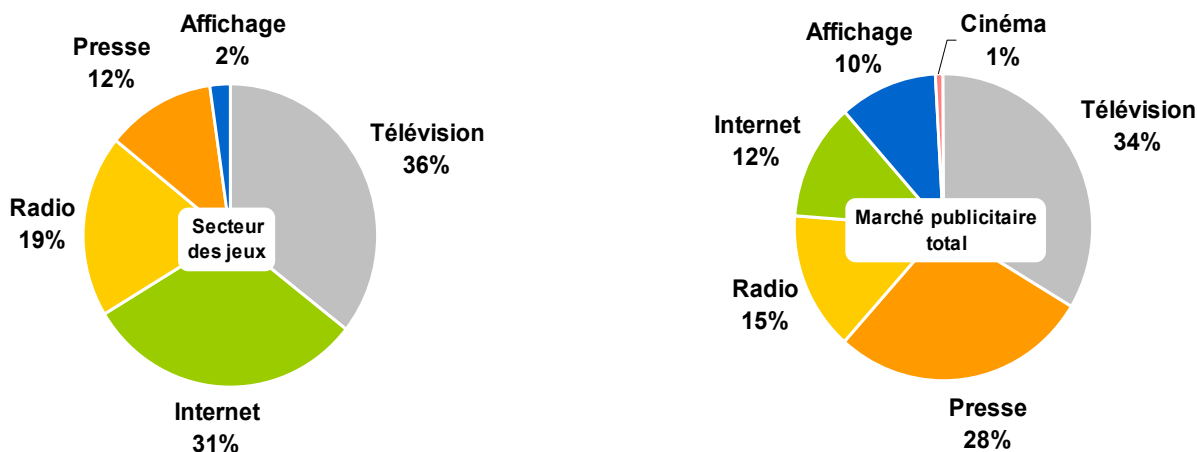
Source : Institut Kantar Média

Les supports publicitaires choisis pour le secteur des jeux paraissent assez différents de ceux retenus dans le secteur publicitaire dans son ensemble. En particulier, **Internet rassemble 31 % des parts du marché publicitaire sur les jeux, alors qu'il ne représente que 12 % du marché publicitaire global.**

Cette tendance conforte la nécessité de renforcer l'encadrement de la publicité sur Internet, aujourd'hui d'application assez délicate, comme l'a souligné votre rapporteur.

**Répartition par média des investissements publicitaires bruts  
du secteur des jeux et du marché publicitaire total en 2010**

Source : Kantar Média



Source : Institut Kantar Média

*b) La mise en œuvre de l'objectif de prévention et de lutte contre l'addiction*

Outre l'objectif de protection des mineurs, l'encadrement de la publicité présente, comme il a été dit, une seconde finalité, la prévention et la lutte de l'addiction.

C'est pourquoi, l'article 7 de la loi du 12 mai 2010 prévoit que toute communication commerciale en faveur des jeux est assortie d'un **message de mise en garde contre le jeu excessif**, ainsi que d'un **message faisant référence au système d'information et d'assistance** mis à la disposition des joueurs problématiques et de leur entourage par les pouvoirs publics.

Plusieurs **chartes déontologiques** ont, en outre, été signées avec les différents acteurs intervenant dans le secteur de la publicité.

(1) La signature de chartes de bonnes pratiques

Comme cela a été précédemment rappelé, les régies, les annonceurs et leurs agences de publicité ont anticipé la préoccupation légitime des pouvoirs publics d'encadrement de la publicité en faveur des jeux d'argent, en élaborant dès 2009 sous l'égide de l'**Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)**, une **recommandation déontologique consacrée aux jeux d'argent**.



**Les quatre axes de la recommandation déontologique « Jeux d'argent » élaborée dans le cadre de l'ARPP**

- **La protection des mineurs** : l'accès aux jeux d'argent étant en France interdit aux moins de 18 ans, il importe que la publicité ne présente pas un message qui, de quelque façon que ce soit, aille à l'encontre de ces dispositions légales ;
- **Le jeu responsable** : la problématique de l'addiction aux jeux préoccupe fortement associations et pouvoirs publics. La publicité ne doit en aucune manière pouvoir inciter à un jeu excessif, voire pathologique ;
- **La juste information du public** : il convient que la publicité délivre aux publics intéressés des informations justes et loyales, leur permettant d'apprécier correctement l'offre et les engagements éventuels qui l'accompagnent ;
- **La responsabilité sociale** : les opérateurs ont souhaité rappeler que la publicité des jeux se doit de respecter toutes les règles déontologiques existantes, en insistant tout particulièrement sur des règles comme celle de la dignité humaine.

Source : extrait de la recommandation « Jeux d'argent » de l'ARPP

S'inscrivant dans cette démarche, le CSA, dans sa délibération n° 2010-23 du 18 mai 2010, a :

- d'une part, rappelé que **les communications commerciales**, sur la teneur desquelles il exercera les compétences qu'il tient de la loi, **ne doivent pas inciter à une pratique excessive du jeu** ;

- d'autre part, **demandé aux différents acteurs concernés d'adopter une charte de bonne conduite visant notamment à limiter le volume et la concentration des communications commerciales** en faveur des opérateurs de jeu agréés.

Les régies publicitaires télévisées, d'une part, et les éditeurs de radios et leurs régies publicitaires, d'autre part, ont ainsi signé un tel document les 7 et 31 janvier 2011, après plusieurs mois de négociations.

Ces engagements portent notamment sur la limitation, au sein d'un même écran, du nombre de messages publicitaires, de parrainages et, à la télévision, du nombre de placements de produits par émission.

Ces chartes font état d'engagements volontaires de la part des signataires ce qui implique que, si le CSA peut en contrôler leur bonne application, il ne saurait en revanche en sanctionner les éventuels manquements.

Néanmoins, comme l'a souligné le CSA dans sa nouvelle délibération n° 2011-09 du 27 avril 2011, le Conseil sera vigilant quant à l'application de ces chartes. « ***S'il constate des dérives, il se réserve la possibilité d'imposer dans une nouvelle délibération des règles précises encadrant le volume et la concentration de ces communications commerciales*** »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Délibération n° 2011-09 du 27 avril 2011.

(2) L'affichage de messages sanitaires

Quant aux messages de mise en garde contre le jeu excessif accompagnant toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard, le **décret n° 2010-624 du 8 juin 2010**<sup>1</sup> est venu en préciser les modalités d'élaboration et de présentation.

(a) Le contenu du message

Ce décret précise, tout d'abord, le **contenu même du message sanitaire**.

Toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux doit ainsi être assortie de **l'un des trois messages de mise en garde** suivants, le numéro d'appel étant celui du GIP ADALIS, le système d'information et d'assistance géré par les pouvoirs publics :

**Messages de mise en garde contre les conséquences du jeu**

- « *Jouer comporte des risques : endettement, dépendance... Appelez le 09 74 75 13 13 ;*
- « *Jouer comporte des risques : isolement, endettement... Appelez le 09 74 75 13 13 ;*
- « *Jouer comporte des risques : dépendance, isolement... Appelez le 09 74 75 13 13 ».*

S'agissant des messages publicitaires diffusés à la **radio**, le message est un peu différent : « *Jouer avec excès comporte des risques. Appelez le 09 74 75 13 13* ».

Sur les services de communication en ligne, ces messages doivent en outre permettre de renvoyer vers le site internet du GIP ADALIS.

(b) Les modalités de présentation

Le décret précise, ensuite, les **modalités de présentation** de ces messages.

De façon générale, ces derniers doivent être présentés « *de manière accessible et aisément lisible, respectueuse de leur vocation de santé publique et clairement distinguable du message publicitaire ou promotionnel qui les accompagne* ».

Les messages de mise en garde doivent, en outre, apparaître en **alternance sur chaque support publicitaire**. Selon les informations transmises à votre rapporteur, l'alternance des messages, déjà utilisée en matière de lutte contre le tabagisme, doit permettre :

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-624 du 8 juin 2010 relatif à la réglementation des communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ainsi qu'à l'information des joueurs quant aux risques liés à la pratique du jeu.

- d'une part, d'informer les usagers de l'ensemble des différents risques encourus en matière de jeu excessif (dépendance, isolement et endettement). Un message permanent ne permettrait pas une telle démarche ;

- d'autre part, de renforcer l'efficacité du message en évitant de lasser leurs destinataires. Inspirée des pratiques publicitaires, cette rotation permettrait de retenir davantage l'attention.

Enfin, selon le support de la communication commerciale, le décret précité précise **la taille** (7 % de la hauteur de l'écran au cinéma ou 7 % de la surface des supports imprimés) et **l'emplacement de ces messages** (message inclus dans un bandeau fixe ou déroulant maintenu pendant toute la durée de l'émission du message publicitaire ou dans un écran suivant immédiatement le message, etc.).

Seuls sont **dispensés** de ces obligations les articles de sport commercialisés ou mis à disposition par les fédérations sportives ou les organisateurs de manifestations sportives, principalement **les maillots des joueurs** (article 5 du décret).

Par ailleurs, une **entrée en vigueur différée a été prévue pour les communications commerciales sur support imprimé en faveur des opérateurs de jeu historiques**, afin de tenir compte des délais nécessaires à l'intégration de ces messages sur les supports publicitaires imprimés de ces opérateurs, ces derniers faisant imprimer leur publicité plusieurs mois à l'avance.

Selon les données transmises par le CSA à votre rapporteur, le conseil est intervenu à **deux reprises** en raison d'une diffusion de messages commerciaux non accompagnés du message de mise en garde quant aux risques liés à la pratique du jeu (lettre à RTL du 23 juin 2010 et lettre à BFM TV et I Télé du 12 juillet 2010).

(c) Les difficultés liées au dispositif

Sans remettre en cause la pertinence de ce dispositif, plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont néanmoins attiré l'attention sur les **difficultés techniques rencontrées pour faire apparaître le message de mise en garde sur certains supports publicitaires**.

Celui-ci semble, par exemple, difficile à apposer en matière de placements de produits dans les programmes cinématographiques ou télévisuels, sur les liens commerciaux de petite taille sur Internet ou sur les petits objets – supports de publicité (stylos notamment).

Plus indirectement liées à la prévention de l'addiction au jeu, le CSA a également fait part à votre rapporteur de difficultés particulières : **la dénaturation du contenu des émissions sportives et la « publicité clandestine » en faveur des opérateurs**.

Selon le CSA, depuis l'ouverture du marché des jeux en ligne, l'évolution du contenu de certaines émissions, notamment radiophoniques, consacrées au sport aurait, en effet, parfois abouti à une « dénaturation » de ces programmes qui auraient notamment dérivé vers **une promotion de l'activité de paris sportifs et une incitation à jouer, accompagnée de références à des espoirs de gains.**

C'est pourquoi le CSA a demandé, dans sa délibération du 27 avril 2011, aux différentes parties prenantes d'adopter une charte d'engagements déontologiques. En effet, faute d'avoir l'assurance de disposer d'un fondement juridique à une régulation des contenus audiovisuels non constitutifs de communications commerciales, le Conseil a fait appel à des engagements volontaires des acteurs concernés.

Le Conseil a également constaté, dans les émissions sportives radiophoniques, **des incitations répétées à parier et des références à une seule cote pour une compétition donnée.** Or, faire référence à une cote pour une compétition dans une émission parrainée par un opérateur de paris sportifs est susceptible de constituer une publicité clandestine en faveur de cet opérateur.

C'est pourquoi, dans sa délibération du 27 avril 2011, le CSA a indiqué que, *« lorsqu'un pari sportif ou hippique est évoqué dans une émission parrainée par un opérateur de paris, faire référence à « la » cote d'une épreuve ou d'une course peut constituer une publicité non identifiée en faveur du parrain de l'émission »*. Faute de pouvoir l'imposer juridiquement, le Conseil a, là aussi, eu recours à des engagements volontaires des parties prenantes.

#### **Interventions du CSA liées à la dénaturation des émissions sportives**

Le Conseil a constaté une évolution du contenu de certaines émissions sportives et, à la radio, un recours beaucoup plus massif au parrainage depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010. Il est intervenu à plusieurs reprises auprès de RTL, Europe 1 et RMC après avoir constaté des manquements répétés aux règles encadrant la publicité et le parrainage radiophoniques.

- **Lettre à RTL, 4 août 2010** : des annonces de la cote concernant la compétition en cours associées à la mention du parrain avaient été diffusées à intervalles réguliers lors de la retransmission des matchs de la Coupe du monde de football, de telles annonces constituant une publicité clandestine en faveur de l'annonceur parrainant l'émission.

- **Lettre de mise en garde à RTL, 2 novembre 2010** : le 29 août 2010, entre 20 heures et 23 heures, treize rappels de parrainage ont été diffusés, avec un écart parfois très court entre deux mentions du parrain. Le Conseil a considéré que RTL n'a pas respecté le nécessaire caractère ponctuel de la mention du parrain à l'intérieur de l'émission parrainée.

- **Lettre à Europe 1, 2 novembre 2010** : le 29 août 2010, lors de la retransmission en direct d'un match de football de Ligue 1, des annonces de la cote concernant la compétition en cours associées à la mention du parrain avaient été diffusées à intervalles réguliers. De tels faits constituaient une publicité clandestine en faveur de l'annonceur parrainant l'émission.

De nouvelles vérifications des émissions sportives parrainées par des sites de paris en ligne sur RTL, RMC et Europe 1 ont été effectuées en janvier 2011 par les services du Conseil. Des efforts ont été consentis par ces radios. Il est toutefois apparu que d'autres pratiques litigieuses subsistaient. Le Conseil a en conséquence décidé le 15 mars 2011 d'adresser une mise en demeure à RTL et des mises en garde à Europe 1 et RMC :

- **Mise en demeure de RTL, 15 mars 2011** : l'émission « *On refait le match* », diffusée sur l'antenne du service RTL le 22 décembre 2010 a donné lieu, à deux reprises, à la mention du site Internet « *onjoulematch.fr* » (qui était conjointement réalisé par la radio et la FDJ) en dehors de toute séquence publicitaire. Les mêmes faits ont été relevés lors de la diffusion de l'émission Multiplex RTL ligue 1 le 15 janvier 2011, à six reprises. Ces mentions répétées, intervenant à l'issue de rubriques incitant, par le discours des animateurs, à la pratique des paris sportifs et comportant l'indication de nombreuses cotes, revêtent une dimension promotionnelle appuyée et sont constitutives de publicités non identifiées comme telles.

- **Lettre de mise en garde ferme à Europe 1, 4 avril 2011** : les 9, 15 et 16 janvier 2011, à l'occasion de la retransmission de matchs de football, des annonces de la cote concernant la compétition en cours ont été diffusées à l'antenne, à intervalles réguliers, pouvant laisser penser à l'auditeur que celle-ci émane du parrain de l'émission. De tels faits sont susceptibles de constituer une publicité non identifiée et annoncée comme telle en faveur de l'annonceur parrainant l'émission.

- **Lettre de mise en garde à RMC, 4 avril 2011** : à l'occasion de la diffusion de l'émission « Les paris » de RMC le 29 janvier 2011, le Conseil a constaté que, pour évoquer les chances d'une équipe de football dans le cadre d'un match à venir, les animateurs faisaient référence à « la » cote de cette équipe et non pas à plusieurs cotes différentes ou à une cote moyenne. Le fait d'évoquer une seule cote pourrait laisser penser à l'auditeur que celle-ci émane du parrain de l'émission. De tels faits sont susceptibles de constituer une publicité non identifiée et annoncée comme telle en faveur de l'annonceur parrainant l'émission.

*Source : CSA – réponse au questionnaire de votre rapporteur*

### (3) L'évaluation des conséquences de la publicité en faveur des jeux

De façon plus générale, l'article 8 de la loi du 12 mai 2010 prévoit la remise d'un **rapport sur les conséquences de la publicité** en faveur des jeux avant la mi-novembre 2011. Ce rapport, en cours d'élaboration par le CSA en concertation avec les organismes d'autorégulation mis en place dans le secteur de la publicité, permettra, sans aucun doute, de disposer d'éléments plus précis sur l'ensemble des problématiques posées par les communications commerciales en faveur des jeux.

Ce même article prévoit, en outre, que dans son **rapport annuel**, le CSA évalue l'évolution de la publicité en faveur des jeux d'argent et de hasard.

Le rapport d'activité de 2010 du Conseil fait effectivement le point sur les interventions du CSA en matière de communications commerciales en faveur des jeux, ainsi que sur l'évolution des dépenses publicitaires dans ce domaine.

## 2. L'extension du dispositif des interdits de jeux aux jeux en ligne

### *a) Les modalités de consultation du fichier des interdits de jeu par les opérateurs de jeu en ligne*

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, la procédure d'exclusion de jeu ne concernait que **les casinos et les cercles de jeu**.

Les interdictions pouvaient être prononcées à l'encontre :

- des personnes désireuses de se faire interdire l'accès aux salles de jeux (**exclusions volontaires**) ;

- des personnes exclues administrativement en raison de comportements et/ou actes compromettant l'ordre public (**exclusions administratives**) ;

- enfin, plus rarement, des personnes qui ont fait l'objet d'une interdiction judiciaire de fréquenter les établissements de jeux (**exclusions judiciaires**).

Afin de faire respecter le contrôle aux entrées des casinos, un **fichier des interdits de jeu** a été créé. Celui-ci est actuellement géré par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

Ainsi, le bureau des cercles et jeux du ministère établit chaque mois une liste confidentielle mentionnant l'identité des joueurs interdits et la transmet aux établissements de jeu qui sont dans l'obligation de tenir à jour un fichier conforme à celui du ministère de l'intérieur.

L'**article 26** de la loi du 12 mai 2010 a **étendu ce principe aux jeux en ligne** en prévoyant que l'opérateur de jeu agréé est tenu de faire obstacle à la participation aux activités de jeu et de pari qu'il propose des personnes interdites de jeu en vertu de la réglementation en vigueur ou des personnes exclues à leur demande.

A cette fin, le même article précise que **l'opérateur interroge, par l'intermédiaire de l'ARJEL** et dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, **le fichier des interdits de jeu tenus par les services du ministère de l'intérieur**. Il doit clôturer tout compte joueur dont le titulaire viendrait à être touché par une interdiction ou exclusion.

Concrètement, **l'ARJEL** est devenu, comme les casinos et les cercles de jeux, **destinataire du fichier des interdits de jeux qu'elle oppose aux opérateurs de jeux en ligne**. L'ARJEL en la matière est une simple plateforme de consultation et n'intervient pas dans la gestion des interdits de jeu.

Ce procédé a nécessité un arrêté du ministre de l'intérieur du 28 juillet 2010 afin d'élargir la liste des destinataires du fichier des interdits de jeu à l'ARJEL. La CNIL, dans sa délibération du 1<sup>er</sup> juillet 2010, a rendu un avis positif sur cet élargissement.

L'article 19 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux et de paris en ligne est, quant à lui, venu préciser les modalités de consultation de ce fichier par les opérateurs : **la vérification de non-inscription du joueur sur la liste des interdits doit être réalisée lors de chaque demande d'ouverture d'un compte joueur et mensuellement pour chaque joueur ayant un compte auprès de l'opérateur.**

Contrairement aux informations qui avaient été communiquées à votre rapporteur lors de l'examen du projet de loi, il n'y a **pas eu création de deux fichiers distincts, l'un pour les jeux « en dur », l'autre pour les jeux en ligne.** Aussi, toute personne déjà exclue de jeu avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010 a automatiquement été interdite de jeu en ligne. Quant aux personnes exclues à compter de l'ouverture à la concurrence du marché des jeux en ligne, **elles le sont tant pour le secteur des jeux « en dur » que pour le secteur des jeux « en ligne ».**

*b) Des premières données qui démontrent l'utilité de la procédure*

Selon les données du ministère de l'intérieur, **31 809 noms** sont aujourd'hui inscrits dans ce fichier.

D'après l'ARJEL, pour l'année 2011, les opérateurs auraient procédé à plus de 20 millions d'interrogations par mois. Il est alors apparu que près de 21,3 % des personnes interdites de jeu ont tenté d'ouvrir un compte joueur en ligne et, qu'en moyenne, **4 % des interdits de jeu tentent chaque mois de s'inscrire sur un site agréé.** Ces données démontrent toute l'importance du dispositif.

S'agissant de l'impact de la loi du 12 mai 2010 sur les flux enregistrés (c'est-à-dire le nombre d'exclusions demandées et le nombre de levées d'interdits enregistrés), il est assez difficile à analyser.

En 2010, année de l'ouverture à la concurrence, **3 932 personnes ont demandé volontairement à être interdits** de jeu, contre 3 441 en 2009, soit environ 500 demandes supplémentaires. Cependant, *a contrario*, **4 070 levées ont été enregistrées**, soit un quasi doublement par rapport à 2009. Il est à rappeler que les interdictions volontaires peuvent être levées, à la demande du joueur, après trois ans d'interdiction.

Ces données sont délicates à apprécier : d'une part, les procédures ne permettent pas de distinguer les joueurs en ligne des autres joueurs – l'interdiction vaut en effet autant pour le secteur « en dur » qu'en ligne – ; d'autre part, ces démarches volontaires ne sont pas motivées par les joueurs. Il conviendra donc d'évaluer sur le long terme ces tendances.

### Mouvements sur le fichier des interdits de jeu au cours des cinq dernières années

Année	Nombre d'exclusions volontaires	Nombre d'exclusions administratives	Nombre de levées (volontaires et administratives)
2006	3 556	99	1 506
2007	7 416	76	1 718
2008	4 874	102	1 535
2009	3 441	225	2 080
2010	3 932	328	4 070
2011 (jusqu'au 3 mai)	1 676	140	1 515

Source : direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de la justice

#### *c) Deux principales difficultés techniques*

Deux principales difficultés techniques dans la procédure d'interrogation du fichier des interdits de jeu ont été soulevées au cours des auditions de votre rapporteur :

- d'une part, le **décalage temporel entre l'entrée en vigueur d'une interdiction de jeu et les requêtes mensuelles des opérateurs** si bien que certaines exclusions de jeu peuvent échapper pendant un mois au contrôle des opérateurs parce qu'elles sont entrées en vigueur juste après la vérification mensuelle de l'opérateur ;

- d'autre part, **l'inversion (volontaire ou non) des données d'identification des joueurs (nom et prénom) au moment de l'inscription**. Le joueur interdit de jeu n'a pu ainsi être reconnu au sein du fichier.

### 3. Les modérateurs de jeu, le choix d'une co-responsabilité de l'opérateur et du joueur

#### *a) Un équilibre fondé sur la co-responsabilité*

Lors de l'examen du projet de loi, le choix a été fait d'une **co-responsabilité entre les opérateurs, les joueurs et les structures chargés d'expertiser les dispositifs mis en place pour lutter contre l'addiction** :

- **l'opérateur** qui fournit le produit est dans l'obligation de **mettre en place des modérateurs de jeu** destinés à alerter les joueurs de leur comportement éventuellement excessif (article 26 de la loi du 12 mai 2010) ;

- **le joueur** qui utilise le jeu doit pouvoir **paramétrer lui-même** les différents dispositifs de modération et d'autolimitation de jeu qui lui sont proposés ;



- **les pouvoirs publics**, à travers l'ARJEL, sont chargés **d'évaluer, chaque année, les efforts des opérateurs en faveur de la prévention de l'addiction**. Les opérateurs doivent, en effet, rendre compte annuellement à l'ARJEL des actions qu'ils ont menées dans ce domaine (article 27 de la loi du 12 mai 2010).

Une autre solution aurait pu consister en une limitation impérative et transversale des comptes joueurs. Cependant, un tel dispositif n'aurait pas forcément constitué un instrument efficace :

- d'une part, le risque d'addiction ou de jeu excessif ne repose pas tant sur le montant de la mise que la fréquence de jeu et de réapprovisionnement du compte joueur ;

- d'autre part, **un niveau adéquat de plafonnement des mises est délicat à définir** : selon le niveau de revenu du joueur, un même montant maximum d'enjeu se révélera soit symbolique, soit considérable.

*b) Les obligations devant être respectées par les opérateurs*

Le chapitre III du décret n° 2010-518 u 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne est venu préciser les obligations des opérateurs en matière de modérateurs de jeu.

(1) Les dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises

Dès l'ouverture d'un compte joueur, l'opérateur est, tout d'abord, tenu de demander au joueur d'encadrer sa capacité de jeu par **la fixation de limites d'approvisionnement de son compte et d'engagement des mises**. Aucune opération de jeu ne peut être réalisée tant que le joueur n'a pas fixé ces limites.

Ces limites s'appliquent, d'une part, au montant cumulé des approvisionnements réalisés par le joueur par périodes de sept jours et, d'autre part, au montant cumulé des mises engagées par le joueur par périodes de sept jours.

Le joueur peut modifier ces limites à tout moment. Cependant, lorsqu'il augmente l'une ou l'autre, la modification prend effet au plus tôt dans un délai de deux jours francs à compter de sa saisie par le joueur. Lorsqu'il diminue l'une ou l'autre, la modification est en revanche d'effet immédiat.

(2) Les dispositifs de reversement des excédents du compte joueur vers le compte bancaire du joueur

Lors de la saisie du code secret, l'opérateur doit également demander au joueur de déterminer **un montant au-delà duquel les crédits disponibles inscrits sur son compte joueur sont automatiquement reversés** sur son compte de paiement. Aucune opération de jeu ne peut être réalisée tant que le

joueur n'a pas déterminé ce montant. Le joueur doit pouvoir en permanence le modifier par un dispositif aisément accessible.

(3) Les procédures d'auto-exclusion

L'opérateur doit, enfin, mettre en permanence à la disposition du joueur un dispositif lui permettant de demander **son exclusion du jeu, de manière temporaire ou définitive**. Le joueur détermine la durée de son exclusion temporaire, qui ne peut être inférieure à sept jours. L'exclusion définitive du joueur entraîne, quant à elle, la clôture de son compte par l'opérateur. Le joueur ne peut solliciter à nouveau l'ouverture d'un compte avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de cette clôture, délai qui prévaut pour les interdits de jeu.

(4) L'information instantanée sur le solde du compte joueur

Il est à rappeler que l'article 26 de la loi du 12 mai 2010 prévoit, en outre, que l'opérateur **communique en permanence à tout joueur fréquentant son site le solde instantané de son compte**.

Par ailleurs, en dehors de ces obligations réglementaires, les opérateurs peuvent proposer, à titre facultatif, d'autres modérateurs de jeu.

*c) Une mise en œuvre variable par les opérateurs*

L'ARJEL a pu contrôler la mise en œuvre de ces dispositifs à deux reprises :

- **en amont, au moment de la demande d'agrément**, l'opérateur doit préciser les mesures qu'il entend mettre en place en matière de « jeu responsable » et de lutte contre le jeu excessif ;

- **en aval**, les opérateurs ont transmis, dès le début de l'année 2011, à l'ARJEL, comme l'y oblige l'article 27 de la loi du 12 mai 2010, **leur rapport annuel sur leur politique de « jeu responsable »**.

Selon l'ARJEL, **si l'ensemble des opérateurs respectent leurs obligations légales et réglementaires en la matière, les rapports annuels d'activité mettent en évidence d'importantes disparités entre opérateurs**.

Certains opérateurs sont, en effet, allés au delà de leurs obligations légales et réglementaires et d'intéressantes initiatives sont à relever en la matière :

- **limitation du montant de chaque mise et de chaque dépôt** ;

- mise en place de **système d'alertes** sur la base de l'historique du compte joueur (récapitulatif des dépôts, des mises, des pertes et des gains) ;

- **visualisation du temps de jeu**, voire blocage du compte joueur au delà d'une certaine durée ;

- possibilité d'accès à des **questionnaires permettant une auto-évaluation du joueur** et de son degré de dépendance au jeu.

*A contrario*, certains joueurs ont fait part de leurs difficultés à comprendre les mécanismes de modération proposés.

Par ailleurs, un biais dans le dispositif est apparu, certains sites proposant des **menus déroulants pour le choix des sommes limites** que doivent se fixer les joueurs. Or, les sommes proposées sont parfois très importantes et les écarts entre les seuils très grands ce qui ne permet pas au joueur de fixer une limite réellement adaptée à sa capacité financière.

#### **4. L'information des joueurs et la mise en place du numéro d'appel géré par le GIP ADALIS, un dispositif à parfaire**

##### *a) L'information des joueurs*

Les articles 26 et 27 de la loi du 12 mai 2010 prévoient une information assez complète du joueur sur les risques du jeu. Ainsi l'opérateur doit informer **en permanence le joueur sur** :

1) les risques liés au jeu excessif par le biais d'un **message de mise en garde** ;

2) les **procédures d'inscription sur le fichier des interdits de jeu** tenus par le ministère de l'intérieur ;

3) **l'existence d'un numéro d'appel** destiné aux joueurs pathologiques et à leur entourage, géré par les pouvoirs publics, sous la responsabilité de l'INPES.

Ce dispositif est extrêmement encadré. Ainsi le décret n° 2010-623 du 8 juin 2010 fixant les obligations d'information des opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne pour la prévention des risques liés à la pratique du jeu a tout d'abord précisé **l'emplacement de ces messages** :

- le message de mise en garde et la procédure d'inscription sur le fichier des interdits de jeu doivent figurer sur la **page d'accueil de chaque site de jeu** ;

- **le numéro d'appel doit, lui, apparaître sur l'ensemble des pages du site de jeu**, à l'exception des pages d'accueil. Le joueur qui active ce message doit être dirigé vers le site Internet du service d'aide au joueur géré par les pouvoirs publics.

Le contenu et les modalités d'affichage de ces messages ont ensuite été définis, de façon extrêmement détaillée, par deux arrêtés du 8 juin 2010 :

- **le message informant les joueurs des procédures d'inscription sur les fichiers doit ainsi être rédigé** :

**« INTERDICTION VOLONTAIRE DE JEUX**

*Toute personne souhaitant faire l'objet d'une interdiction de jeux doit le faire elle-même auprès du ministère de l'intérieur.*

*Cette interdiction est valable dans les casinos, les cercles de jeux et sur les sites de jeux en ligne autorisés en vertu de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010. Elle est prononcée pour une durée de trois ans non réductible. »*

Ce message doit également être affiché de sorte que le joueur, lorsqu'il l'active, est renvoyé vers le site du ministère de l'intérieur ;

**- les messages de mise en garde contre le jeu excessif et d'information sur le numéro d'appel** sont, quant à eux, les suivants :

*« Famille, vie sociale, santé financière. Etes-vous prêt à tout miser ? Pour être aidé, appelez le 09-74-75-13-13 (appel non surtaxé) » ;*

*« Jouer comporte des risques : endettement, isolement, dépendance. Pour être aidé, appelez le 09-74-75-13-13 (appel non surtaxé) ».*

Ces messages doivent être **diffusés en alternance, de façon régulière, comme en matière de communication commerciale**, et répondre à des modalités techniques très précises (taille, emplacement, etc.).

Le parti pris dans la conception de ces messages a été de **faire référence à l'ensemble des risques encourus par les joueurs**, qu'ils soient psychologiques (addiction) et sociaux (endettement, isolement).

Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont néanmoins souligné **le manque de clarté de ces messages**, qui ne rendent pas forcément compte de la finalité du numéro d'appel et qui conduisent notamment les joueurs à solliciter le GIP ADALIS pour des questions, non pas liées au jeu excessif, mais relatives à une difficulté technique (accès au compte joueur, fonctionnement des modérateurs, etc.).

Il est vrai que **82 % des appels reçus par le GIP ADALIS sont soit des appels dits « périphériques », soit des appels non liés aux addictions** qui n'ont rien à voir avec la fonction du numéro d'appel.

**Répartition des appels reçus par le GIP ADALIS  
entre juin 2010 et fin février 2011**

Type d'appel	Typologie d'appels	
	Nombre	%
Appels liés aux addictions	3 051	18%
Appels non liés aux addictions	5 859	35%
Périphérique	8 035	47%
<b>Total</b>	<b>16 945</b>	<b>100%</b>

Source : GIP ADALIS

Comme en matière de communication commerciale, **les modalités d’affichage des messages sanitaires ont, en outre, pu se révéler peu adaptées sur certains supports informatiques** (smart phones, tablette multimédia).

*b) Le numéro d’appel mis à la disposition des joueurs excessifs et à leur entourage, géré par les pouvoirs publics*

Avant l’entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, le groupement d’intérêt public « Addictions drogues alcool info service » (GIP ADALIS) proposait trois lignes d’appel : « Drogues info service », « Ecoute alcool » et « Ecoute cannabis ».

L’article 29 de la loi du 12 mai 2010 a proposé d’y **adjoindre un numéro d’appel spécifiquement destiné aux joueurs excessifs et à leur entourage**. Les opérateurs de jeu en ligne sont dans l’obligation de mentionner sur leur site les coordonnées du GIP ADALIS.

(a) Une anticipation de ses nouvelles missions

Le groupement d’intérêt public (GIP) ADALIS a été créé le **1<sup>er</sup> janvier 2009**. Il s’est ainsi substitué au GIP « Drogues Alcool Tabac Info Service » (DATIS) mis en place en 1990.

Sa création répondait à la nécessité d’offrir un service mieux adapté aux enjeux actuels de la prévention et de la prise en charge des addictions, notamment par la prise en compte des addictions sans substance, dont celles aux jeux, conformément aux orientations du plan gouvernemental contre les drogues et les toxicomanies 2007-2011.

Le GIP ADALIS est un GIP interministériel dans lequel sont notamment représentés le ministère chargé de la santé, le ministère chargé du budget, la Mission interministérielle de la lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), les associations de lutte contre les addictions et les associations familiales. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le financement et la présidence du GIP sont assurés par l’INPES.

#### **Composition du GIP ADALIS**

Sont représentés au sein du GIP ADALIS :

- le ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ;
- le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l’Etat ;
- le ministère de l’éducation nationale ;
- le ministère de la justice et des libertés ;
- le ministère de l’intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales ;

- le ministère de la santé et des sports ;
- le haut-commissaire à la jeunesse ;
- la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie ;
- l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé ;
- l'Association nationale des intervenants en toxicomanie et addictologie ;
- l'Association nationale de prévention en alcoologie et addictologie ;
- la Fédération nationale des écoles des parents et des éducateurs ;
- l'Union nationale des associations familiales.

*Source : arrêté du 9 novembre 2009 approuvant la création du groupement d'intérêt public « Addictions drogues alcool info service »*

Le GIP a pour mission générale la gestion de services d'information, de prévention, d'orientation et de conseil à distance dans le domaine des addictions, avec et sans substance, telles que le tabac, l'alcool, les drogues et les jeux.

Il a plus particulièrement pour fonction de proposer des services accessibles par téléphone et par Internet, ainsi que de gérer un répertoire national des structures intervenant dans les différents domaines de l'addictologie.

**Sans attendre la publication de la loi du 12 mai 2010 et en vue de la mise en œuvre du plan gouvernemental contre les drogues et les toxicomanies 2008-2011 qui intègre, pour la première fois, les addictions sans substance, le GIP ADALIS a anticipé ses nouvelles missions en matière d'addiction aux jeux. Ainsi :**

- le répertoire des structures en ligne sur le site Internet du GIP répertoriait déjà, avant la loi du 12 mai 2010, les services compétents en matière de prise en charge des addictions sans substance ;

- le GIP avait également entamé sa réorganisation. Ainsi un groupe de travail regroupant des chargés d'accueil téléphoniques de tous les pôles régionaux du GIP s'était réuni dès 2009 autour de la question des addictions sans substance pour proposer des scénarios d'ouverture d'une ligne téléphonique dédiée aux jeux ;

- des agents du GIP avaient enfin bénéficié, en 2009, de formations spécifiques en matière de prise en charge des joueurs pathologiques, assurées notamment par le centre de référence sur le jeu excessif (CRJE) du CHU de Nantes.

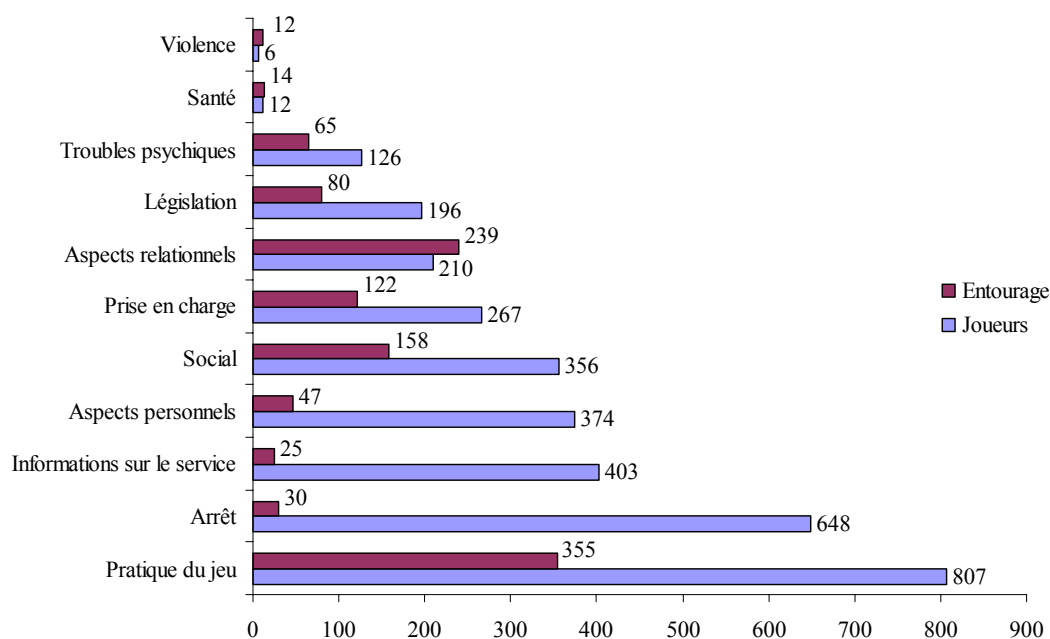
(b) Une confusion avec l'assistance technique des opérateurs

Sur la période juin 2010 - février 2011, le GIP a reçu près de **17 000 appels**.

Comme cela a été indiqué précédemment, parmi ces appels, 47 % sont « périphériques » et ne concernent pas le jeu (appels muets, appels raccrochés, etc.), et 35 % sont effectués par des joueurs, mais ne sont pas liés aux addictions, les joueurs confondant le numéro du GIP avec l'assistance technique de l'opérateur. Ainsi, au final, **seuls 3 000 appels peuvent être considérés comme des « appels à contenu »**.

Au cours de ces appels, ont principalement été abordés **les pratiques de jeu et les moyens permettant au joueur d'arrêter de jouer**. Les appels provenant de l'entourage du joueur ont également porté sur **des problématiques plus « sociales »** (difficultés financières, conditions de vie, ...).

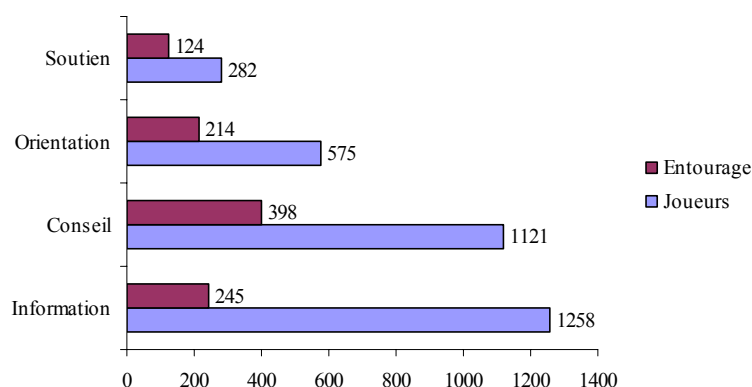
### Thèmes abordés au cours des appels



Source : GIP-ADALIS

Les réponses apportées ont, quant à elle, été de quatre ordres : **l'information** (qu'est ce que l'addiction au jeu ?), **le conseil** (comment aider une personne de son entourage ?), **l'orientation** (quelles sont les structures qui peuvent apporter une aide ?) et **le soutien** (écoute de personnes en grand état de détresse).

### Les missions mises en œuvre au cours de l'appel



Source : GIP-ADALIS

#### (c) Les difficultés liées aux premiers mois de mise en place

Le numéro d'appel téléphonique a été **assez fortement critiqué** les premiers mois de sa mise en place.

Afin d'évaluer la pertinence de ces critiques, la ligne « Joueurs Ecoute Info Service » devrait, à cet égard, faire l'objet d'une enquête de satisfaction auprès de ses usagers à la fin de l'année 2011.

Interrogés sur ces difficultés, les représentants de l'INPES ont apporté certains éléments d'explication dont votre rapporteur a pris acte :

- le **nombre important d'appels « indésirables », non liés à la finalité de la ligne** ;

- le **manque d'expérience des écoutants s'agissant des problématiques « sociales »** (surendettement), les personnels du GIP étant davantage formés aux problèmes de nature sanitaire ;

- surtout, la prise en charge d'une **mission nouvelle à moyens financiers constants et à un moment où le GIP connaissait une réduction de ses effectifs**.

En effet, comme l'ensemble des agences sanitaires, l'INPES a subi la politique interministérielle de maîtrise des dépenses des opérateurs de l'Etat. L'INPES a ainsi vu en 2010 son plafond d'emploi diminué de 13 ETP et, en 2011, sa subvention pour charge de service public réduite de 102 à 96 millions d'euros, soit un peu plus que le produit des prélèvements sur les jeux affectés à l'agence (5,6 millions d'euros en 2011).

#### *c) Les autres organismes proposant un service d'information et d'assistance*

Lors de l'examen du projet de loi, s'était également posée la question de l'articulation de ce dispositif d'information et d'assistance aux joueurs avec



les différents autres organismes qui préexistaient à l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010.

Les retards pris en matière de prévention et de lutte contre l'addiction avaient, en effet, conduit **les opérateurs de jeux historiques à prendre certaines initiatives en ce domaine, en proposant notamment leur propre système d'information et d'assistance**. Les deux plus connus en la matière sont « SOS Joueur » et « Adictel ».

Le dispositif finalement retenu par la loi du 12 mai 2010 repose sur les trois éléments suivants :

1) **chaque opérateur doit obligatoirement faire référence sur son site au système d'information et d'assistance géré par le GIP ADALIS**.

En effet, à la différence des services que les opérateurs de jeux pourront proposer par ailleurs, ceux du GIP ADALIS présentent le double avantage d'être financés et placés sous la responsabilité des pouvoirs publics, sans suspicion de conflit d'intérêt, et d'offrir un niveau d'aide plus complet compte tenu de sa compétence « multi-addictions ». Le GIP ADALIS gère, en effet, trois autres lignes téléphoniques : « Drogues info service », « Ecoute Alcool », « Ecoute Cannabis ». Or, l'étude de prévalence sur le jeu pathologique de septembre dernier confirme les liens entre l'addiction au jeu et à la dépendance à d'autres substances.

2) **les autres services d'information et d'assistance, que peuvent proposer les opérateurs de jeu par ailleurs, doivent rendre compte de leur activité au comité consultatif des jeux**, dans le cadre d'un rapport annuel, qui doit permettre de s'assurer du professionnalisme de ces organismes.

3) la « clause de rendez-vous » devait être l'occasion de dresser le **bilan de ces dispositifs d'information et d'assistance proposés par les opérateurs**, notamment dans le cadre du rapport devant être remis sur la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'addiction (article 69 de la loi du 12 mai 2010). Le cas échéant, devait être étudiée l'opportunité d'aller plus loin en la matière et notamment de mettre en œuvre une procédure d'agrément.

La mise en place d'une procédure d'agrément avait été proposée par l'Assemblée nationale lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi. Cependant, la direction générale de la santé avait mis en garde contre les difficultés qu'une telle procédure posait. En particulier, les délais très contraints d'entrée en vigueur de la loi ne permettaient pas sa mise en œuvre immédiate.

Cette question ne semble pas avoir avancé. Elle est pourtant essentielle dans la mesure où **l'absence de « labellisation » de ces organismes empêche aujourd'hui le GIP ADALIS d'orienter les joueurs problématiques vers ces structures**.

## **5. Un principe de l'interdiction du jeu à crédit**

L'article 30 de la loi du 12 mai 2010 pose, enfin, le principe d'une **interdiction du jeu à crédit**.

Pour ce faire, il est interdit à tout opérateur de jeu en ligne, ainsi qu'à tout dirigeant, mandataire social ou employé d'un tel opérateur de consentir des prêts d'argent aux joueurs.

Par ailleurs, le site de l'opérateur ne peut contenir aucune publicité en faveur d'une entreprise susceptible de consentir des prêts, ni aucun lien vers le site d'une telle entreprise, ni permettre le prêt entre joueurs.

Votre rapporteur avait approuvé ce dispositif introduit par l'Assemblée nationale destiné, tout à la fois, à **lutter contre l'addiction et l'une de ses principales conséquences, le surendettement**.

Selon l'ARJEL, aucune anomalie n'a été, jusqu'à présent, relevée sur ce point.

## **6. Les structures de prise en charge des joueurs, maillon oublié de la politique de lutte contre l'addiction ?**

*a) La difficulté à identifier les crédits spécifiquement destinés à la lutte contre l'addiction au jeu*

Le **plan de prise en charge et de prévention des addictions 2007-2011** qui prenait, pour la première fois, en compte les addictions sans substance (dont les jeux), reposait sur six priorités :

1) **une meilleure prise en charge des addictions dans les établissements de santé** grâce à la mise en place de consultations d'addictologie, d'équipes hospitalières de liaison, de services d'addictologie, ainsi que de pôles d'addictologie dans les centres hospitaliers universitaires ;

2) **une meilleure prise en charge des addictions dans les centres médico-sociaux**, notamment les Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) ;

3) **une meilleure coordination des trois secteurs de suivi et d'accompagnement du patient** : hospitalier, ambulatoire et médico-social ;

4) **le développement de la prévention** ;

5) **le renforcement de la formation des professionnels** au repérage et à la prise en charge des addictions ;

6) **le renforcement et la coordination de la recherche en addictologie**.

Ce plan devait être abondé à hauteur de 77 millions d'euros par an pendant cinq ans. L'annexe 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 dresse le bilan du financement de ce plan.

**Plan de prise en charge et de prévention des addictions 2007-2011**  
**Ventilation des crédits Etat-Assurance maladie**

*(en millions d'euros)*

<b>Financier</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Total 2007-2010</b>
Etat	29,5	27	27,3	4,3 <sup>1</sup>	88,1
Assurance maladie	45,2	38,7	85,6	13,5	183
Total plan	74,7	65,7	112,9	17,8	271,1

<sup>1</sup> Administration centrale uniquement

Source : annexe 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011

Au sein des mesures mises en œuvre, **il est assez délicat d'identifier les crédits spécifiquement destinés à l'addiction au jeu**. Il est, cependant, possible d'identifier quatre types de structures, particulièrement impliquées dans la prise en charge des joueurs problématiques :

- les **associations d'aide aux joueurs**, qui pré-existaient à l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010 ;
- les **CSAPA**, dont la prise en charge des addictions sans substances fait partie de leurs missions facultatives ;
- les **consultations d'addictologie** au sein des établissements de santé ;
- certains **centres de recherche et de formation**, comme le centre de référence sur le jeu excessif rattaché au CHU de Nantes, l'hôpital Marmottan ou encore l'Institut du jeu excessif.

*b) Le souhait non satisfait d'un renforcement des moyens dédiés à ces structures*

Lors de l'examen du projet de loi, le Sénat a souhaité préciser que le surplus du produit des prélèvements sociaux sur les jeux non affecté à l'INPES revienne à l'assurance maladie, « **afin de permettre notamment la prise en charge des joueurs pathologiques** ». Etaient principalement visés le financement des CSAPA.

Votre rapporteur avait noté que la rédaction retenue par l'amendement de notre collègue Nicolas About, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, ne garantissait pas que le produit des prélèvements sociaux sur les jeux soit effectivement utilisé pour la prise en charge des joueurs pathologiques, le « fléchage » d'une recette vers une dépense spécifique du risque maladie n'étant pas juridiquement possible.

**Il s'agissait néanmoins d'afficher clairement la volonté du législateur de renforcer les moyens dédiés à la prise en charge des joueurs.**

Comme cela a été indiqué précédemment, la CNAM a été effectivement destinataire en 2010 de 123,3 millions d'euros, somme correspondant au produit des prélèvements sociaux sur les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne.

Cependant, comme cela a été confirmé par le ministère de la santé à votre rapporteur, **les CSAPA n'ont reçu en 2010 et 2011, au titre de la lutte contre l'addiction au jeu, aucun crédit supplémentaire.**

Si votre rapporteur approuve globalement l'ensemble des dispositions relatives à la prévention et à la lutte contre l'addiction mises en place depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, sous réserve des propositions qu'il formulera dans la suite du présent rapport et qui correspondent, pour l'essentiel, à des ajustements, **il regrette, en revanche, vivement que la prise en charge sanitaire des joueurs problématiques ait été une nouvelle fois oubliée du dispositif.**

## **SECONDE PARTIE DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES ET POSSIBLES**

La perspective d'une « clause de rendez-vous » est une occasion privilégiée pour les parties prenantes, en particulier l'ARJEL et les opérateurs, de « faire passer des messages » et de proposer des aménagements du cadre légal et réglementaire, à la lumière de l'expérience d'une année d'ouverture du marché.

Certaines doléances, notamment sur le régime de prélèvements ou le déplafonnement du TRJ, ne sont pas nouvelles mais, selon leurs promoteurs, revêtent une acuité particulière dans un contexte où le caractère déficitaire de l'exploitation prend une dimension structurelle. D'autres propositions sont plus innovantes et tendent à combler des lacunes ou à remédier à des difficultés qui n'avaient pu être correctement anticipées lors de l'élaboration de la loi. **Un tel constat d'imperfections est normal** compte tenu de l'originalité de la démarche de régulation et du caractère encore non mature et fortement évolutif du secteur des jeux en ligne.

Bien que chaque partie prenante soit fondée à défendre ses propres intérêts, il demeure difficile de porter une appréciation totalement objective de la situation car **la politique des jeux demeure soumise à un dilemme**, si ce n'est une ambiguïté. Comme cela a été maintes fois souligné, les exigences de protection du joueur, de rendement budgétaire et d'attractivité de l'offre autorisée peuvent apparaître contradictoires.

A cet égard, **votre rapporteur n'entend pas, dans ses propositions, remettre en cause l'équilibre trouvé dans la loi du 12 mai 2010**, et en particulier les priorités d'ordre public de la politique des jeux que sont la prévention du jeu excessif et la lutte contre la fraude et le blanchiment. Votre rapporteur était en phase avec la plupart des choix assumés par le Gouvernement, et **il ne saurait donc être question de permettre**, dans ce qui serait une nouvelle phase de régulation plus souple du secteur, **un développement accéléré de l'offre**, susceptible de dynamiser fortement la demande.

Le jeu étant considéré par les pouvoirs publics comme un loisir à part car porteur de plusieurs risques, **il est nécessaire de conserver des capacités de contrôle du volume du marché**. Sans devenir « l'eldorado » du jeu en ligne, **notre pays doit cependant proposer un cadre qui réponde de manière pérenne à l'intérêt économique et financier des opérateurs**, qu'ils soient engagés dans une stratégie de volume ou de « niche ».

## I. LA RECHERCHE D'UN MEILLEUR ÉQUILIBRE POUR L'ACTIVITÉ DES OPÉRATEURS LÉGAUX

### A. LE CHAMP DE L'OFFRE LÉGALE

#### 1. Un relatif statu quo sur les différents types de jeux

##### a) Maintenir l'interdiction des jeux de pur hasard

Dès 2009, le Gouvernement a fait le choix **d'interdire les jeux en ligne payants de pur hasard**, en particulier les loteries, roulettes et machines à sous virtuelles, et de n'autoriser que le poker parmi les jeux de table. Si la loi du 12 mai 2010 a vocation à couvrir les jeux de hasard, le II de son article 3 dispose que le régime d'agrément ne s'applique qu'aux « *jeux et [les] paris en ligne qui font appel au savoir-faire des joueurs et, s'agissant des jeux, font intervenir simultanément plusieurs joueurs* », ce qui exclut les jeux de pure chance.

La principale raison invoquée pour justifier cette interdiction réside dans le **risque de dépendance plus élevé** que présentent ces jeux, le hasard et la rapidité du résultat favorisant la répétition des sessions.

Cette position restrictive est contestée par les principaux opérateurs alternatifs, Betclac en tête, qui sollicite **l'ouverture des jeux de casino**. En revanche, la *Remote Gambling Association* (RGA) est moins « maximaliste » puisqu'elle s'est simplement déclarée favorable à une extension à tous les jeux de cercle<sup>1</sup>.

L'AFJEL, dans son livre blanc précité, avance ainsi trois arguments pour défendre une extension du périmètre de l'offre régulée aux jeux de chance :

- près de 760 000 Français jouent en ligne à des jeux de hasard autres que ceux proposés par la Française des jeux<sup>2</sup>. Il en résulte une importante perte de recettes pour l'Etat ;

- comme pour les paris et le poker, des modérateurs efficaces peuvent limiter le risque d'addiction à ces jeux ;

- la crédibilité de l'offre légale est notamment liée à la capacité de proposer une assez grande variété de jeux. De ce point de vue, **la Française des jeux bénéficie d'une double distorsion de concurrence**, compte tenu de sa gamme de jeux de chance en ligne et sur le réseau physique. Le réseau permet de convertir des joueurs au jeu en ligne, et les jeux de chance en ligne peuvent servir de produit d'appel pour le recrutement de nouveaux parieurs.

---

<sup>1</sup> Et à une autorisation des paris hippiques à cote fixe.

<sup>2</sup> Selon l'étude non publique précitée, réalisée par Ipsos MediaCT en février 2011 pour le compte de Betclac Everest group.

De fait, la FdJ propose sur son site une très grande variété de jeux en ligne de grattage et de tirage et de jeux instantanés<sup>1</sup>, qui ne font intervenir que le hasard et permettent de jouer pour des mises modiques (à partir de 50 centimes). **Votre rapporteur reconnaît que cette situation est à tout le moins paradoxale** et constitue une « scorie » – certes de grande ampleur – de l’ancien régime de jeux en ligne sous droits exclusifs.

**Il serait donc nécessaire que la prochaine étude de prévalence permette de mesurer également le potentiel addictif des jeux de hasard en ligne proposés par la FdJ.** En tout état de cause, **vos rapporteur n’est pas convaincu par les arguments d’ordre économique et fiscal invoqués pour autoriser les jeux de chance et de hasard en ligne.** Il considère comme très probable que ces jeux exposent davantage au risque de jeu excessif, cet argument de santé publique étant déterminant. De même, l’éventuel gain économique d’une telle extension pourrait être totalement annulé par la baisse concomitante de fréquentation dans les casinos terrestres, qui sortent à peine d’une grave crise.

Proposition 1 : Maintenir l’interdiction des jeux de chance et de hasard en ligne et évaluer le niveau de dépendance lié à l’offre de la Française des jeux.

*b) Des garanties encore insuffisantes sur le pari à fourchette et la bourse aux paris*

L’article 6 de la loi, qui avait été modifié lors de son examen à l’Assemblée nationale pour interdire le *betting exchange*, pose un **principe de plafonnement, à hauteur de la mise, du montant maximal de la perte potentielle**, ce qui exclut implicitement deux formes de paris répandues dans l’univers des jeux en ligne :

1) Le « **pari à fourchette** » (« *spread betting* »), qui consiste à pronostiquer sur le fait que le nombre total d’actions réalisées au cours d’une rencontre sportive sera inférieur ou supérieur à une fourchette d’actions proposées. Le gain ou la perte est ainsi calculé en fonction de l’écart entre le nombre d’actions constatées et celui prévu par la fourchette haute ou basse. **Il s’apparente ainsi à un contrat à terme**, et relève d’ailleurs, au Royaume-Uni, de la réglementation sur les marchés financiers. Ce type de pari est donc plus risqué, le gain comme la perte pouvant être très élevé, et le parieur ne connaît pas à l’avance sa perte potentielle, qui peut excéder sa mise.

---

<sup>1</sup> Outre les « traditionnels » Keno, Euro Millions et Loto, on peut citer Astro, Bingo !, Défi Naval, Créatio, Jour de Chance, Constellis, 2011 Année de rêve, Black Jack, Chance Avenue, Euro Fortune, Salsa Explosion, Dédé, Chambre Forte, Crescendo, Les 3 Gongs, Vegas Palace, 7Extra, Goal !, Cash 500 000 €, Morpion, XIII, Mine d’or, Vegas (Brandon ! Brenda !), Eldorado, 100 000 surprises, Banco Plus, Precius Aurus, Solitaire et Numéro Fétiche.

2) La **bourse aux paris** (« *betting exchange* »), qui permet à des parieurs d'échanger de manière anonyme des paris sportifs grâce à l'interface technique proposée par l'opérateur<sup>1</sup>. Il s'agit donc d'une **simple transposition de la logique des marchés financiers**. Les participants peuvent acheter ou vendre des paris (la mise étant assimilable au prix d'achat), et le cas échéant en fixent les cotes à l'instar de *bookmakers* ; l'opérateur joue le rôle de l'exploitant d'une plate-forme boursière et perçoit à ce titre une commission. Le montant de la perte du vendeur peut cependant excéder son prix de cession.

L'interdiction de ce type de pari résulte de la combinaison :

- de l'article 6, précité ;

- de l'article 2, qui définit le pari à cote et dispose que l'opérateur propose au joueur « *des cotes correspondant à son évaluation des probabilités de survenance des résultats [des] compétitions* », ce que ne fait pas l'opérateur de *betting exchange* ;

- et de l'interdiction de parier sur un perdant. Or le *betting exchange* permet de parier contre la survenance d'un résultat puisque le vendeur d'un pari pronostiquant, par exemple, la victoire d'une équipe, gagne si cette équipe perd.

Votre rapporteur considère qu'il n'y a aujourd'hui, pas davantage qu'en 2010, **guère de raison objective d'évoluer vers une autorisation de ces deux types de paris**. D'une part, le principe de plafonnement de la perte au montant de la mise est parfaitement légitime et est d'ailleurs analogue à celui prévu depuis 2003 dans le régime du démarchage bancaire et financier<sup>2</sup>. D'autre part, les arguments invoqués à l'encontre du *betting exchange* lors des débats parlementaires demeurent d'actualité :

- des **risques d'addiction potentiellement plus élevés** que la moyenne des autres paris sportifs, mis en exergue par la *Gambling Commission* britannique dans son rapport annuel de 2007 ;

- des **risques de fraude et de blanchiment**, en raison de la moindre traçabilité des opérations réalisées par les parieurs. Sur ce point, votre rapporteur a entendu des arguments assez divergents et considère que faute de réelles assurances sur le niveau réel de ce risque, la prudence prévaut ;

- un **contournement de certains principes de la loi du 12 mai 2010**, dès lors que, d'une part, la cote est susceptible d'être fixée par des personnes non agréées par l'ARJEL, et d'autre part, que le calcul et l'encadrement du TRJ deviendraient en pratique presque impossible.

---

<sup>1</sup> Le plus connu est la société britannique *Betfair*.

<sup>2</sup> L'article L. 341-10 du code monétaire et financier dispose ainsi que ne peuvent faire l'objet de démarchage « les produits dont le risque maximum n'est pas connu au moment de la souscription ou pour lesquels le risque de perte est supérieur au montant de l'apport financier initial ».



**Proposition 2** : Maintenir l'interdiction du pari à fourchette (« *spread betting* ») et des bourses aux paris (« *betting exchange* »).

*c) Elargir l'offre légale de variantes de poker*

Aux termes d'un décret du 29 juin 2010<sup>1</sup>, **seules deux variantes de poker sont actuellement autorisées** : le « *Omaha Poker 4* » (ainsi que la version « *Omaha 4 high pot limit* »<sup>2</sup>), qui se joue à quatre cartes<sup>3</sup>, et trois versions du « *Texas Hold'em Poker* » (« *limit* », « *pot limit* » et « *no limit* »). Les représentants de la communauté du poker que votre rapporteur a rencontrés, opérateurs comme joueurs, ont plaidé en faveur d'un élargissement de cette offre afin de prendre en compte certaines variantes parfois plus complexes, mais plus attractives, stimulantes et valorisantes pour les joueurs.

Votre rapporteur estime qu'il doit être possible, sans encourir de nouveaux risques importants d'addiction ou de fraude, de renforcer l'attractivité du marché légal en autorisant les variantes suivantes :

- le « *Pot limit Omaha high & low eight or better* », variante du *Omaha Poker 4* ;

- le « *Seven-card Stud* » (plus couramment abrégé en « *Stud* ») ;

- et le cas échéant le « *HORSE* », discipline sans doute la plus respectée des joueurs confirmés, qui mixe différentes variantes<sup>4</sup> (une pour chaque tour).

**Proposition 3** : Autoriser de nouvelles variantes de poker : *Omaha high & low, Stud* et le cas échéant *HORSE*.

*d) Permettre dans certaines conditions l'accès à des tables internationales de poker*

La « **liquidité** » **internationale**, c'est-à-dire la possibilité de constituer des tables composées de joueurs de pays différents par

<sup>1</sup> Décret n° 2010-723 du 29 juin 2010 relatif aux catégories de jeux de cercle mentionnées au II de l'article 14 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ainsi que les principes régissant leurs règles techniques.

<sup>2</sup> Un décret du 29 octobre 2010 a également autorisé les casinos en dur à proposer cette variante.

<sup>3</sup> Soit, aux termes de l'article 3 du décret précité, le poker « dans lequel les joueurs disposent de quatre cartes privatives fermées et de cinq cartes communes ouvertes et forment leurs mains avec deux cartes privatives et trois cartes communes exactement ».

<sup>4</sup> *Texas Hold'em (H), Omaha eight or better (O), Razz (R), Seven-card Stud (S), et Seven-card Stud Eight or better (E)*.

mutualisation de la liquidité entre un opérateur agréé en France et un ou plusieurs opérateur(s) non agréé(s)<sup>1</sup>, **est une question majeure pour la plupart des opérateurs et des joueurs**. La dimension internationale est en effet assez fortement ancrée dans la « culture » du poker, car l'esprit de compétition qui caractérise ce jeu conduit les joueurs aguerris à vouloir se mesurer à des adversaires plus prestigieux et renommés, hors des frontières.

Ainsi qu'il a été exposé dans la première partie du présent rapport, **la loi a prohibé cette ouverture internationale pour éviter un « saut dans l'inconnu »**. Il s'agissait d'empêcher l'accès aux parties à des joueurs venant de pays ne présentant pas les garanties requises en termes de contrôle de l'identité et de traçabilité des paiements, dans le cadre de la lutte contre la fraude, le blanchiment, l'évasion fiscale et le jeu des mineurs.

Le cantonnement à la seule dimension nationale est cependant perçu comme un **facteur défavorable à l'attractivité de l'offre légale**, de nature à inciter les « gros joueurs » – les plus rentables mais aussi les plus mobiles – à privilégier des sites illégaux. Il importe cependant de préciser que, pour des raisons commerciales, certains opérateurs français ne disposant pas d'une réelle envergure internationale ne sont pas nécessairement favorables à une telle ouverture, de crainte de devoir subir un effet d'éviction au profit de sites plus rémunérateurs.

Il paraît néanmoins nécessaire de sortir de cette impasse tout en évitant, par un encadrement strict, que le « Cheval de Troie » des sites étrangers ne vienne « contaminer » le marché français. A cet égard, votre rapporteur juge que l'ARJEL est susceptible d'apporter les meilleures garanties de sécurité par un **dispositif d'autorisation préalable et d'examen de l'équivalence des conditions d'agrément et de contrôle**. Un opérateur agréé par l'ARJEL ne pourrait donc ouvrir ses tables à des joueurs inscrits à l'étranger sur des sites non agréés en France qu'à trois conditions :

- qu'il en fasse la demande préalable auprès de l'ARJEL, en précisant l'identité des sites avec lesquels les liquidités seraient mises en commun et les caractéristiques des événements envisagés, et obtienne l'autorisation expresse du collège du régulateur ;

- **que l'ARJEL ait conclu une convention** avec la ou les autorités de régulation des jeux en ligne des pays concernés, garantissant l'équivalence et la fiabilité des conditions d'agrément et de contrôle ;

- **que les opérateurs partenaires aient respecté le régime français d'éviction du marché illégal**, et n'acceptent donc pas l'inscription de joueurs français sur un site non agréé et ne comportant pas la terminaison « .fr ».

Il pourra éventuellement être objecté qu'une telle procédure de convention entre régulateurs **constituerait l'amorce d'un régime de reconnaissance mutuelle** que la loi du 12 mai 2010 a entendu écarter.

---

<sup>1</sup> *Le cas échéant une filiale « sœur » de la structure agréée en France, pour les opérateurs de dimension internationale.*

Votre rapporteur souligne toutefois qu'en l'espèce, la portée de l'examen des conditions de régulation et de contrôle serait cantonnée aux seules tables de poker, et ne saurait de toute façon emporter une réciprocité des agréments, ni *a fortiori* l'accès des joueurs français à des sites non agréés domiciliés à l'étranger.

Proposition 4 : Autoriser, à titre dérogatoire, la constitution de tables internationales de poker sous réserve que soient respectées les conditions suivantes :

- une demande préalable de l'opérateur agréé auprès de l'ARJEL ;
- une autorisation du collège de l'ARJEL après instruction du dossier ;
- la conclusion par l'ARJEL d'une convention avec le ou les régulateurs des pays concernés garantissant l'équivalence et la fiabilité des conditions d'agrément et de contrôle ;
- et le respect par les opérateurs exerçant leur activité à l'étranger du régime français d'éviction de l'offre non autorisée.

*e) Clarifier le régime des jeux d'habileté (« skill games ») pour encadrer leur développement*

En parallèle des jeux de hasard, on assiste depuis quelques années à un développement rapide des jeux d'habileté, souvent appelés « *skill games* », qui sont proposés par des sites spécialisés ou en marque blanche et peuvent être payants. Certains opérateurs agréés par l'ARJEL, tels que Betclie et Joa, ont annoncé vouloir développer une telle offre.

La spécificité de ces jeux réside dans le fait qu'ils **mobilisent essentiellement l'adresse, l'intelligence ou le savoir-faire du joueur**, et non pas le hasard. Souvent dérivés de jeux traditionnels ou « en dur », ils constituent un ensemble très diversifié : quizz, sudoku, backgammon, dames, jeux vidéo en réseau de sport ou d'arcade...

**La légalité de ces jeux, lorsqu'ils sont payants, est cependant très incertaine** au regard des trois textes qui régissent le champ des jeux d'argent et de hasard autorisés :

- ils n'entrent pas dans le champ d'application de la **loi du 12 mai 2010**, qui a trait aux jeux de hasard, définis par son article 2 comme des jeux « *payant[s] où le hasard prédomine sur l'habileté et les combinaisons de l'intelligence pour l'obtention d'un gain* » ;

- l'article 2 de la **loi du 12 juillet 1983**<sup>1</sup> punit de peines pénales les activités<sup>2</sup> ayant trait aux appareils de jeux dont le fonctionnement repose sur le hasard ou « *sur l'adresse et dont les caractéristiques techniques font apparaître qu'il est possible de gagner plus de cinq parties gratuites par enjeu ou un gain en espèces ou en nature* » ;

- la **loi du 21 mai 1836** portant prohibition des loteries pose un principe d'interdiction de l'offre de jeux d'argent, sauf exception légale. Son article 2 précise les quatre critères de définition de cette offre : un sacrifice financier, l'accessibilité au public, l'intervention, même infime, du hasard, et une espérance de gain.

Il en résulte que même si un jeu fait exclusivement ou très majoritairement appel à l'habileté ou à l'intelligence, il est interdit dès lors qu'il est payant, accessible au public, assorti d'une espérance de gain et ne correspond pas au régime d'agrément de la loi du 12 mai 2010.

Il n'en demeure pas moins que les *skill games* payants sont susceptibles de connaître un fort développement hors de tout contrôle, de la même manière que les paris et le poker en ligne avant 2010. La moindre intervention du hasard, voire leur caractère « intelligent », ne les dispense pas d'exposer les joueurs au risque d'addiction, dès lors qu'il existe une espérance de gain.

**Votre rapporteur juge donc indispensable d'amorcer rapidement une réflexion sur la possible intégration de ces jeux dans le champ du régime d'agrément et du contrôle réalisé par l'ARJEL.**

Proposition 5 : Amorcer rapidement une réflexion sur l'intégration des jeux d'habileté en ligne dans le champ du régime d'agrément de la loi du 12 mai 2010 et de la surveillance de l'ARJEL.

## **2. Une extension modérée des supports de paris sportifs**

### *a) L'ouverture des paris aux matchs amicaux internationaux de football*

S'agissant des paris sportifs, comme cela a été décrit en première partie, la question du champ de l'autorisation ne se pose pas vraiment en termes d'addiction (à l'inverse des jeux de hasard), mais plutôt en termes de respect du résultat ainsi que de l'éthique sportive.

---

<sup>1</sup> Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.

<sup>2</sup> L'importation, la fabrication, la détention, la mise à disposition de tiers, l'installation et l'exploitation dans des lieux publics ou privés.

A cet égard, la procédure consistant à laisser à l'ARJEL le soin de définir tant les compétitions que les types de résultats sur lesquels il est possible de parier, après avoir pris l'avis des fédérations sportives concernées, est la meilleure possible.

Elle a d'ailleurs abouti à **l'établissement d'une offre équilibrée**, suffisamment large pour permettre aux parieurs de trouver les événements qu'ils étaient en droit d'attendre, et suffisamment restreinte.

Cette offre a déjà évolué depuis l'origine, fédérations et opérateurs pouvant solliciter l'ARJEL à cette fin. La décision ayant eu le plus grand retentissement à ce jour est celle en date du 26 mai 2011 qui a **autorisé les paris portant sur les matchs amicaux internationaux de football**, de catégorie A FIFA, opposant deux équipes toutes deux classées dans les cinquante premières du classement de la FIFA, en vigueur 30 jours avant la date du match concerné.

**Votre rapporteur approuve cette extension**, limitée à des rencontres relativement médiatisées et opposant deux équipes de bonne notoriété. Il conviendra cependant de tirer, si nécessaire, les conséquences de l'enquête en cours de la FIFA précitée, portant sur les tentatives de truchage de matchs amicaux internationaux par des mafias asiatiques.

Proposition 6 : Maintenir l'élargissement des paris sportifs aux matchs amicaux internationaux de football, de catégorie A FIFA, opposant deux équipes toutes deux classées dans les cinquante premières du classement de la FIFA, tout en surveillant l'enquête en cours de la FIFA portant sur les tentatives de truchage de telles rencontres.

*b) Une ouverture à envisager vers les paris à handicap*

En revanche, s'agissant des types de résultats et des phases de jeu susceptibles d'ouvrir droit au pari, l'ARJEL a jusqu'à présent refusé d'ouvrir le « pari à handicap ».

Dans une décision en date du 1<sup>er</sup> septembre 2011, l'Autorité justifie cette fermeture en estimant que **la question envisagée par les opérateurs requérants<sup>1</sup> risque de dénaturer le résultat**, une équipe pouvant être considérée comme vainqueur, en application du handicap, alors même qu'elle n'aurait pas remporté la partie. De plus, dans cette même décision, l'ARJEL considère que la combinaison de deux types de paris autorisés (identité du vainqueur et écart de points exact à la fin du match) permet de satisfaire la demande.

---

<sup>1</sup> Cette question est la suivante : « quelle équipe remportera la partie, après prise en compte du handicap ? ».

Votre rapporteur prend note de ces arguments. Pour autant, il estime qu'il serait souhaitable d'aller un peu plus loin que le droit existant en la matière, et ce pour deux raisons :

- tout d'abord, ce serait la combinaison de l'identité du vainqueur d'un match et d'un écart de points supérieur ou non à un écart donné qui permettrait d'avoir les mêmes effets que le pari à handicap sans dénaturer le résultat proclamé de la rencontre ;

- ensuite et surtout, **le pari à handicap est déjà proposé par la Française des jeux dans le cadre de ses paris « en dur »** (d'ailleurs sous la forme refusée par l'ARJEL pour les opérateurs en ligne). Par là-même, l'Etat reconnaît implicitement que ce type de pari ne pose pas de problème particulier en matière d'ordre public ou d'éthique sportive.

Dès lors, votre rapporteur considère qu'il serait normal de mettre l'ensemble des acteurs du monde des paris sportifs sur un pied d'égalité, en autorisant ce type de pari – au moins dans une forme respectant le résultat proclamé par l'organisateur.

Proposition 7 : Autoriser les paris sportifs portant sur un écart de points supérieur à un écart donné, ce qui aurait des effets équivalents au pari à handicap.

De plus, aucune raison ne saurait valablement justifier une différence entre les jeux en dur et les jeux en ligne pour ce qui concerne le champ de l'ouverture des paris sportifs, les questions relatives à l'intégrité du jeu se posant dans les mêmes termes, quel que soit le support. **Votre rapporteur souhaite donc, sur ce point précis, une extension de la compétence de l'ARJEL à l'ensemble des paris sportifs.**

Proposition 8 : Etendre la compétence de l'ARJEL relative à la définition des compétitions, phases de jeu et types de résultats pouvant faire l'objet de paris à l'ensemble des paris sportifs.

### **3. La nécessité de conserver strictement la seule forme mutuelle pour les paris hippiques**

Votre rapporteur continue d'approuver tout particulièrement le **maintien de l'autorisation exclusive des paris hippiques en la forme mutuelle**. Comme il a déjà eu l'occasion de le rappeler, outre sa conformité à notre tradition nationale, cette forme de paris limite les risques de corruption. En effet, les paris à cote fixe, comme tous les jeux de contrepartie, accroissent

par nature les **risques de manipulation des résultats voire des épreuves sportives elles-mêmes**, à l'instar de courses truquées ou arrangées. Pour les mêmes raisons, votre rapporteur accueille avec circonspection les évolutions en faveur d'un élargissement trop rapide de l'offre vers des supports de paris complexes. S'agissant du « *live betting* », votre rapporteur, sans en craindre les mêmes risques de dérives, n'en voit pas l'intérêt pour les paris hippiques qui, par définition, portent sur des courses dont la durée est très courte.

Proposition 9 : Conserver strictement, pour les paris hippiques, la seule forme mutuelle.

Par ailleurs, la forme mutuelle des paris hippiques n'interdit pas pour autant aux opérateurs de paris en ligne agréés d'**offrir des mécanismes d'abondement des gains**. Cet axe d'évolution, qui sera abordé plus loin dans la partie consacrée à l'équité concurrentielle dans le secteur hippique, ne **doit cependant pas aboutir à dénaturer le caractère mutuel des paris** ainsi que l'a souligné notre collègue député Jean-François Lamour, exprimant une opinion en ce sens dans son rapport d'information conjoint avec Aurélie Filipetti.

## **B. LES DÉTERMINANTS DE L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE**

### **1. Le régime fiscal : a minima, privilégier le produit brut des jeux**

#### *a) Faire évoluer l'assiette vers le PBJ*

Ainsi qu'il a été exposé dans la première partie du présent rapport d'information, le régime fiscal des jeux en ligne est au cœur des préoccupations des opérateurs « alternatifs » en raison de son caractère structurant pour leur modèle économique et leurs perspectives de rentabilité. Aucun opérateur n'ayant été rentable sur cette activité en 2010 et n'ayant probablement prévu de l'être en 2011 voire en 2012, malgré la réduction du coût de l'agrément et, dans une moindre mesure, des dépenses de publicité et de marketing, **on est effectivement en droit de se demander si ce régime fiscal ne constitue pas un obstacle dirimant à l'attractivité économique du marché légal.**

La question de l'**assiette** précède celle du niveau de la pression fiscale. Le produit brut des jeux est l'assiette la plus communément retenue en Europe, y compris dans les pays qui viennent de faire évoluer leur législation, car elle est économiquement plus rationnelle. La « banalisation » du PBJ tend ainsi à atténuer la difficulté, évoquée *supra*, liée aux conventions d'éviction de la double imposition. En outre, **selon certaines analyses, le PBJ n'est pas assimilable à un revenu ni à un élément de revenu**, de sorte que

serait écartée l'applicabilité des conventions fiscales établies selon le modèle de l'OCDE.

L'assiette des mises permet il est vrai d'assurer plus directement le respect du plafond du TRJ. Elle peut cependant exercer un **effet pervers**, en incitant les opérateurs de paris à une gestion trop prudente des cotes<sup>1</sup>, qui les dessert dans les comparaisons avec les sites illégaux, et à privilégier l'octroi de bonus pour « doper » le TRJ. Malgré le plafonnement<sup>2</sup> à 0,9 euro par donne opportunément introduit par nos collègues députés lors de l'examen de la loi, **cette assiette entre également en contradiction avec deux spécificités du poker** :

- elle est distincte de celle appliquée au poker dans les salles de casinos, la commission perçue par l'établissement étant intégrée dans le PBJ taxable ;

- elle peut conduire à fiscaliser des sommes mises sans que la partie soit achevée (règle dite du « *no flop no drop* », cf. *infra*).

Une assiette fondée sur le PBJ serait plus cohérente avec les choix de nos principaux partenaires européens et offrirait davantage de flexibilité aux opérateurs dans la gestion des cotes fixes des paris sportifs et le pilotage infra-annuel du TRJ.

Votre rapporteur n'ignore pas les difficultés d'un changement d'assiette mais considère que **le bilan coûts/avantages plaide en faveur d'une transition vers le PBJ**. Cette évolution ne se conçoit cependant **qu'en maintenant le principe du plafonnement du TRJ** afin d'éviter toute manipulation. Il est toutefois possible que ce changement soit dans un premier temps suivi, à taux de prélèvement équivalent et à volume de mises inchangé, d'une légère réduction du PBJ en raison d'une hausse du TRJ<sup>3</sup>. Selon un phénomène de « courbe en J », l'amélioration de la compétitivité des sites légaux devrait ensuite favoriser une progression des mises et du PBJ.

A moyen terme, afin de maintenir le principe d'uniformité de l'assiette, **il serait sans doute également nécessaire de retenir le PBJ pour l'ensemble des jeux du réseau physique**, ce qui représenterait un retour à la situation antérieure à l'ouverture<sup>4</sup>, sauf pour les jeux de la Française des jeux.

---

<sup>1</sup> Compte tenu du risque ponctuel de devoir rendre aux joueurs un montant supérieur à leurs mises, et donc de réaliser un PBJ négatif tout en étant imposé sur les mises.

<sup>2</sup> La commission (« rake ») prélevée en cash game par l'opérateur sur le « pot », c'est-à-dire l'ensemble des mises, est fréquemment plafonnée à partir d'un certain montant afin d'inciter les joueurs à miser davantage. Le prélèvement strictement proportionnel prévu dans le projet de loi initial aurait ainsi pu conduire dans certains cas à une taxation supérieure au montant du rake, et donc à une perte nette pour l'opérateur.

<sup>3</sup> Du moins pour les paris hippiques, dont le TRJ moyen, de 79,3 %, est demeuré sensiblement inférieur au plafond de 85 %, à la différence des paris sportifs (84,5 %).

<sup>4</sup> Le PMU était ainsi soumis à un prélèvement spécifique, introduit par l'article 139 de la loi de finances rectificative pour 2006 en remplacement d'un ancien droit de timbre, assis sur le produit brut des paris et dont le taux avait été fixé à 32,73 % par un décret du 16 janvier 2007.



**Proposition 10** : Retenir l'assiette du PBJ pour les jeux en ligne tout en maintenant le principe du plafonnement du TRJ. Dans une phase ultérieure, appliquer la même assiette aux paris hippiques et sportifs du réseau physique.

*b) La problématique du taux : ne pas « brader » le secteur en se fondant sur des hypothèses incertaines*

Depuis les débats sur la loi d'ouverture, un grand nombre de parties prenantes, au premier rang desquelles les nouveaux opérateurs agréés, ont milité en faveur d'un allègement de la pression fiscale afin de permettre d'exercer une activité rentable, de renforcer l'attrait des sites légaux et de se rapprocher du taux moyen pratiqué ou adopté dans d'autres pays européens.

Notre collègue député Jean-François Lamour, exprimant un avis personnel dans son rapport d'information conjoint avec Aurélie Filipetti<sup>1</sup>, a ainsi proposé d'établir un prélèvement global<sup>2</sup> de **20 % du PBJ pour l'ensemble des paris et jeux autorisés, tout en relevant le taux plafond du TRJ de 85 % à 90 %**. L'AFJEL, dans son livre blanc précité, formule une proposition très proche : 20 % du PBJ pour les paris sportifs et le poker, et 38 % pour les paris hippiques, là aussi accompagné d'une augmentation du plafond du TRJ, à un niveau entre 90 % et 95 %.

Un tel prélèvement de 20 % du PBJ serait identique à celui prévu au Danemark ou dans le *Land* du Schleswig-Holstein, mais supérieur<sup>3</sup> à ceux en vigueur en Italie (3 % à 20 % du PBJ selon les jeux), à Gibraltar (1 % du chiffre d'affaires) et à Malte (jusqu'à 5 % du PBJ selon la licence), et inférieur à ceux de l'Espagne (22 % à 25 % du PBJ, auquel s'ajoutent les taxes régionales) et de la Grèce (30 %).

Par rapport à la situation française actuelle, **il représenterait toutefois un allègement très important des prélèvements publics**, de l'ordre de 87,8 % pour les paris sportifs<sup>4</sup>, en retenant de part et d'autre l'hypothèse – certes simplificatrice – d'un TRJ réel équivalent au plafond, de 85 % ou 90 % selon le cas.

Il est vraisemblable qu'un tel allègement renforcerait sensiblement la pérennité économique et l'attractivité des opérateurs alternatifs. **Votre**

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 3463 sur l'application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2011.

<sup>2</sup> Le présent développement fait référence aux prélèvements publics dans leur ensemble, sans distinguer ceux affectés à l'Etat, à la Sécurité sociale ou à d'autres entités publiques (collectivités territoriales, CNDS, etc.).

<sup>3</sup> Cf. le tableau comparatif figurant en première partie du présent rapport.

<sup>4</sup> Un prélèvement de 9 % sur les mises équivaut à 60 % du PBJ avec un TRJ de 85 %, et à 90 % du PBJ avec un TRJ de 90 %, soit un écart de 4,5 par rapport à un prélèvement de 20 % du PBJ. Si l'on retient un plafond de TRJ inchangé à 85 %, l'écart est de 3. **Si l'on se fonde sur le TRJ réel constaté sur les paris sportifs au premier trimestre de 2011, de l'ordre de 79 %, l'écart n'est plus que de 2,1** (un prélèvement de 9 % des mises équivalant alors à 42,8 % du PBJ).

**rapporteur estime cependant que le risque de perte de recettes pour l'Etat serait trop grand**, au moins pendant les deux premières années de mise en œuvre, et en tout état de cause **incompatible avec le contexte budgétaire actuel**, qui n'offre absolument aucune marge de manœuvre.

Votre rapporteur se veut donc prudent en ce domaine. Si le PBJ est retenu, **il appartiendra au Gouvernement de décider** s'il choisit de redynamiser et consolider le marché légal, le cas échéant au prix d'une moins-value fiscale à moyen terme, ou de préserver autant que possible les recettes des différents affectataires et de l'Etat en particulier en appliquant une stricte équivalence des taux.

Si l'assiette des mises est maintenue, il pourrait être envisagé de restaurer le principe d'harmonisation des taux entre paris, auquel l'article 34 de la loi de finances pour 2011 a mis fin, ce qui impliquerait **d'abaisser le taux des prélèvements fiscaux sur les paris sportifs de 5,7 % à 4,6 %**. Cette diminution permettrait aux opérateurs de rééquilibrer quelque peu leur compte de résultat et contribuerait à enrayer la chute des mises.

Proposition 11 : Si l'assiette du PBJ est mise en œuvre, il appartient au Gouvernement de fixer le nouveau taux du prélèvement, dans le cadre d'un arbitrage entre la sécurité fiscale à court terme et une possible redynamisation du marché légal.

Si l'assiette des mises est maintenue, le taux de prélèvement fiscal applicable aux paris sportifs pourrait être aligné sur le nouveau taux des paris hippiques, soit 4,6 %.

### *c) Les incertitudes entourant la TVA*

Plusieurs opérateurs français, mais aussi des représentants des joueurs de poker, ont signalé à votre rapporteur un problème qui aurait trait aux disparités de taux de TVA en Europe.

Pour obtenir l'agrément, **les opérateurs ne sont pas contraints d'être domiciliés en France**, mais doivent le cas échéant désigner un représentant fiscal sur le territoire, qui acquitte à leur place les prélèvements obligatoires prévus par le régime fiscal français. Il y aurait donc une **distorsion de concurrence** entre les opérateurs domiciliés en France et ceux, nombreux, ayant établi leur siège social et fiscal à l'étranger et en particulier à Malte.

**Votre rapporteur considère cependant que ces craintes** – au demeurant souvent imprécises – **sont infondées**, du moins jusqu'au 13 mai 2012.

Il convient tout d'abord de rappeler que dans le cadre de la transposition du « paquet TVA » de 2008<sup>1</sup>, **les règles de territorialité de la TVA intracommunautaire ont évolué au 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>2</sup>**, essentiellement pour les services entre prestataire et preneur. Sauf dérogations expresses<sup>3</sup>, la prestation de services entre entreprises (services dits « B2B ») est en principe imposée à l'endroit où le preneur est établi, alors que les services fournis à des consommateurs finaux et particuliers (services « B2C »), tels que les jeux en ligne, sont **imposés au lieu d'établissement** (siège économique ou établissement stable<sup>4</sup>) **du prestataire**.

Un opérateur de jeux établi en France acquitte donc normalement la **TVA française**, que le client soit domicilié en France ou dans un autre Etat membre. La fourniture de jeux est également située en France lorsque l'opérateur est établi hors de l'Union européenne et que le client non assujéti est domicilié en France.

**Il n'y a cependant aujourd'hui pas de distorsion de concurrence au profit d'Etats appliquant un taux de TVA inférieur.** En effet, conformément aux dispositions de l'article 135 de la directive du 28 novembre 2006<sup>5</sup> (dite « directive TVA »), l'article 261 E du code général des impôts, tel que modifié par l'article 53 de la loi du 12 mai 2010, a **étendu à l'ensemble des opérateurs de jeux en ligne l'exonération partielle de TVA** dont bénéficiaient déjà les opérateurs historiques pour les jeux de loterie et de grattage et les paris hippiques et sportifs.

Les rémunérations perçues par les organisateurs et les intermédiaires qui participent à l'organisation de ces jeux demeurent cependant soumises à la TVA. A la suite d'un amendement de notre collègue député Yves Censi, **cette exonération a été limitée à deux ans** (y compris pour la FdJ et le PMU) à compter de la promulgation de la loi, soit jusqu'au 12 mai 2012.

Ce régime est toutefois **transitoire** et, s'agissant des services de télécommunication, de radiodiffusion ou de télévision et des services électroniques fournis aux consommateurs, la directive précitée du 12 février 2008 prévoit d'évoluer, à compter de 2015<sup>6</sup>, vers un principe

---

<sup>1</sup> *Et en particulier de la directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services.*

<sup>2</sup> *Elles ont été précisées par l'instruction fiscale 3 A-1-10 du 11 janvier 2010.*

<sup>3</sup> *Les services concernés sont, notamment, ceux liés aux biens immobiliers, au transport de passagers et de marchandises, ceux attachés à des activités dans les domaines de la culture, de l'art, du sport, de la science, de l'éducation et du divertissement, ceux liés aux restaurants et services de restauration, et ceux liés à la location de courte durée de moyens de transport.*

<sup>4</sup> *A défaut d'un tel siège ou établissement stable, la prestation de services se situe au lieu de son domicile ou de sa résidence habituelle.*

<sup>5</sup> *Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.*

*L'article 135 prévoit ainsi une exonération de TVA pour les « paris, loteries et autres jeux de hasard ou d'argent, sous réserve des conditions et limites déterminées par chaque Etat membre ».*

<sup>6</sup> *Après présentation d'un rapport de la Commission européenne, au plus tard le 31 décembre 2014.*

d'imposition **sur le lieu de résidence du consommateur**. La situation est donc la suivante :

- du 13 mai 2010 au 12 mai 2012, l'organisateur de jeux établi en France est redevable de la TVA sur sa rémunération en France, et exonéré pour son produit d'exploitation ;

- du 13 mai 2012 au 31 décembre 2014, l'organisateur établi en France sera redevable de la TVA en France sur l'ensemble de ses revenus, soit son produit d'exploitation et sa rémunération ;

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'organisateur sera redevable de la TVA sur tous ses revenus **quel que soit son lieu d'établissement**, dès lors que le joueur sera domicilié en France ou y résidera.

Votre rapporteur en conclut que les difficultés soulevées par les opérateurs concernent :

- l'application de la TVA au produit d'exploitation entre le 13 mai 2012 et le 31 décembre 2014, dont il résultera une possible discordance au détriment des opérateurs établis en France ;

- l'application actuelle de la TVA à d'autres prestations que les jeux en ligne, pour les opérateurs établis en France. **Ce problème est toutefois avant tout lié au régime communautaire**, qui encadre les taux de TVA et le champ des exonérations.

Votre rapporteur considère donc que le Gouvernement pourrait **étudier l'opportunité d'une prolongation du régime d'exonération** du produit d'exploitation jusqu'au 31 décembre 2014.

Proposition 12 : Afin d'éviter de possibles distorsions de concurrence, étudier l'opportunité d'une prolongation jusqu'au 31 décembre 2014 du régime actuel d'exonération de TVA du produit d'exploitation des opérateurs de jeux en ligne, figurant dans l'article 261 E du code général des impôts.

*d) Assurer le partage entre communes du prélèvement sur les hippodromes*

Le droit existant (article 47 de la loi) est favorable aux communes sur le territoire desquelles est implanté un hippodrome. Il pourrait néanmoins être utile et surtout plus juste de **verser le produit du prélèvement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** sur le territoire desquels est implanté l'hippodrome, à charge pour les communes concernées de répartir ensuite entre leurs membres le produit correspondant.

Pour limiter les abus, notre collègue député Jean-François Lamour, a, dans son rapport d'information conjoint avec Aurélie Filipetti, proposé un dispositif préventif selon lequel chaque EPCI devrait reverser chaque année à

ses communes membres une fraction, qui ne pourrait être inférieure à 50 %, des sommes perçues. Le montant de cette fraction serait, de plus, fixé par une délibération du conseil de l'EPCI prise à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres. Elle serait, enfin, répartie selon des critères fixés librement par une délibération prise dans les mêmes conditions de majorité qualifiée.

Votre rapporteur tend à partager cette préconisation de notre collègue député Jean-François Lamour.

**Proposition 13** : Verser le produit du prélèvement sur les hippodromes à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire duquel est implanté l'hippodrome, plutôt qu'à la commune.

*e) Supprimer le prélèvement « pre flop » sur le poker ?*

Plusieurs opérateurs et associations de joueurs de poker en ligne ont sensibilisé votre rapporteur au fait que **les modalités d'application de l'imposition des mises contreviennent à l'usage du « no flop no drop »** du *Texas Hold'em* et de l'*Omaha Poker*, selon lequel l'opérateur ne prélève aucune commission sur le *pot* lorsque la partie s'est terminée « *pre flop* », c'est-à-dire avant que ne soit montré le « *flop*<sup>1</sup> ».

La loi du 12 mai 2010, en ses articles 47 et 48, n'impose pas explicitement de prélever sur le tour *pre-flop* puisqu'elle dispose simplement que l'assiette est constituée du montant des sommes engagées par les joueurs, des gains réinvestis sous forme de nouvelles mises et, s'agissant des tournois, du ou des droits d'entrée acquittés. L'interprétation réglementaire est cependant large et **conduit à taxer l'ensemble des mises**, sous réserve de l'exception prévue par l'article 6 du décret précité du 29 juin 2010, qui exclut de l'assiette les mises non suivies du dernier joueur, placées au-delà du montant de la dernière enchère.

En pratique cependant, **nombre d'opérateurs agréés** (Betclie, Partouche, Pokerstars...) **se sont engagés en 2011 à prendre à leur charge l'éventuel prélèvement *pre-flop***.

**Votre rapporteur juge donc que l'alternative pourrait être la suivante :**

- si le *statu quo* devait prévaloir en matière d'assiette et de taux, modifier le décret du 29 juin 2010 pour supprimer explicitement le prélèvement *pre flop* ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit des trois premières cartes communes qui sont retournées simultanément, face vers le haut, et font commencer le second tour d'enchères. Le flop intervient ainsi après le premier tour d'enchères *pre-flop*, si personne n'a remporté le pot.

- en cas d'évolution (souhaitable) du régime fiscal, ne pas modifier le décret et laisser les opérateurs libres de leur politique tarifaire, et le cas échéant d'arbitrer entre leur marge, un léger relèvement du *rake* et le maintien du prélèvement *pre flop*.

Proposition 14 : Modifier le décret du 29 juin 2010 pour supprimer explicitement le prélèvement *pre flop* sur les parties de poker, dans l'hypothèse où le régime de prélèvements demeurerait inchangé.

*f) Consolider la fiscalisation des gains des joueurs assimilables à des professionnels*

Les gains réalisés à l'occasion de la participation, même habituelle, à des jeux de hasard, paris ou jeux de table **ne sont en principe pas imposables**, sauf indirectement, lorsqu'ils sont utilisés aux fins d'accroissement du patrimoine taxable. Ce principe légitime est notamment justifié par l'aléa inhérent au gain et le caractère de loisir de cette activité.

Une proportion importante des mises est toutefois concentrée sur un petit nombre de joueurs et parieurs, ainsi qu'il a été exposé dans la première partie du présent rapport. Certains d'entre eux, en particulier dans le domaine du poker, consacrent une grande partie de leur temps à une pratique élaborée du jeu, sans exercer d'activité professionnelle, et en tirent l'essentiel de leurs revenus, et le cas échéant la notoriété. Joueurs de référence, ils deviennent en quelque sorte des « **professionnels du jeu** », et sont d'ailleurs souvent domiciliés à l'étranger.

L'administration fiscale est toutefois susceptible d'avoir une approche pragmatique et de **se fonder sur un faisceau d'indices pour requérir l'imposition des gains à l'impôt sur le revenu**, dans la catégorie des bénéfices non commerciaux. De même, ils peuvent être requalifiés en dons manuels taxables lorsque le gagnant en fait profiter ses proches.

**Votre rapporteur estime cependant qu'il serait utile de consolider le fondement juridique de la requalification des gains en revenus taxables**, afin d'établir plus clairement l'imposition des joueurs et parieurs quasi-professionnels. Une telle mesure aurait également une portée symbolique au regard de l'équité devant l'impôt.

Proposition 15 : Prévoir plus explicitement, dans le code général des impôts, la possibilité de fiscaliser les gains de certains joueurs selon un faisceau d'indices (réurrence des gains, part dans le revenu global, exercice ou non d'une activité professionnelle déclarée et rémunérée...) qui déterminerait leur degré de professionnalisation.

## 2. Les modalités de plafonnement du taux de retour aux joueurs

### *a) Un niveau de plafonnement dont l'efficacité reste incertaine*

Lors des débats parlementaires sur la loi de 2010, votre rapporteur avait déjà émis quelques doutes sur la pertinence d'un plafonnement du TRJ comme instrument déterminant de lutte contre l'addiction. Cette dernière peut certes être facilitée par un niveau élevé de TRJ, mais il n'en est qu'un facteur parmi d'autres, tels que la stabilité socio-affective, l'isolement, le niveau d'éducation, le rapport à l'argent, la « culture ludique » au sein du groupe ou de la cellule familiale, la volonté de recourir ou non aux modérateurs, *etc.*

Il s'était également interrogé sur la fixation de ce plafond à 85 %, censé limiter la demande de jeux et sécuriser les recettes fiscales, mais à un niveau nettement inférieur à celui constaté en Europe pour les principaux sites de paris et de poker autorisés. De nombreux opérateurs alternatifs, en particulier ceux représentés au sein de l'AFJEL et de la RGA, se sont ainsi prononcés en faveur du déplafonnement du TRJ ou du relèvement de son plafond à 90 % ou 95 %.

Toutefois, en l'absence de données avérées et fiables établissant si un plafond de TRJ supérieur à 85 % occasionnerait ou non un risque supplémentaire d'augmentation de l'addiction au jeu, **votre rapporteur ne se résout pas, pour l'heure, à en recommander le relèvement**, et attend les résultats des études demandées par le Gouvernement sur ce sujet.

Proposition 16 : Maintenir le plafonnement du TRJ à 85 %, dans l'attente de résultats crédibles et fiables sur la corrélation et la causalité entre TRJ et addiction.

### *b) Une règle de calcul inutilement contraignante*

L'article 4 du décret n° 2010-605 du 4 juin 2010<sup>1</sup> prévoit que le TRJ moyen des opérateurs est apprécié agrément par agrément et annuellement (sur la base de l'année civile), mais **ne peut faire l'objet d'un dépassement du plafond de 85 % deux trimestres consécutifs**.

Ainsi que cela a été évoqué dans la première partie, cette règle s'est en pratique révélée préjudiciable à l'attractivité des sites, en particulier dans le domaine des **paris sportifs** dont la saisonnalité est très marquée. Le dépassement ponctuel du plafond à la faveur d'une compétition importante

---

<sup>1</sup> 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.

implique donc d'attendre au moins trois mois et un jour pour procéder à un nouveau dépassement. Lorsque deux événements de grande ampleur se succèdent à un terme rapproché – typiquement les grandes compétitions internationales organisées à la fin du deuxième trimestre et durant l'été<sup>1</sup> –, l'opérateur est contraint de réaliser un arbitrage qui peut, selon sa stratégie, être commercialement et financièrement sous-optimal.

La plus-value apportée par la règle des deux trimestres consécutifs en termes de fiabilité du contrôle des obligations des opérateurs et de lutte contre l'addiction ne paraît cependant pas évidente. **Il semble donc souhaitable de supprimer cette règle** et d'accorder davantage de liberté aux opérateurs dans la gestion de leur TRJ, **sans naturellement remettre en cause le respect du plafond sur l'année civile**. De même, les opérateurs continueraient d'être tenus d'adresser à l'ARJEL un rapport trimestriel sur l'évolution de leur TRJ.

Proposition 17 : Assouplir les modalités de contrôle du TRJ en supprimant la règle des deux trimestres consécutifs, sans remettre en cause le principe du strict plafonnement sur l'année civile.

### 3. Une meilleure équité concurrentielle dans le secteur hippique

#### a) L'abondement des gains entre courses

Bien que votre rapporteur se félicite du **rôle essentiel joué par le PMU auprès de la filière équine**, il continue de plaider pour **que l'ouverture du marché des courses à de nouveaux opérateurs de paris se fasse dans le respect du droit de la concurrence**. Il observe que l'Autorité de la concurrence s'est prononcée (*cf. supra*, première partie) sur la question de la mutualisation de la masse du réseau physique et de la masse du réseau en ligne, alors que ce sujet fait l'objet de tensions entre opérateurs de paris hippiques<sup>2</sup>.

Mais la mobilisation des nouveaux entrants ne suffit pas à justifier une révolution en la matière, surtout qu'aucune infraction au droit de la concurrence n'est ici relevée, que les taux de redistribution peuvent être attractifs même avec des masses modestes et, enfin, qu'une évolution pourrait déstabiliser l'équilibre économique du PMU. En effet ce dernier est le fondement principal du financement de la filière cheval en France. Il serait donc préférable, d'autant que la forme mutuelle des paris hippiques ne

---

<sup>1</sup> Tournoi de Roland Garros, Coupe du Monde ou championnat d'Europe de football, Tour de France, championnats du monde d'athlétisme...

<sup>2</sup> Le PMU occupe une place prépondérante dans le marché des paris hippiques en ligne et demeure en position de monopole pour ce qui concerne le réseau physique. Or sa capacité à mutualiser ces deux masses représente un avantage dont ne disposent pas ses concurrents, d'où la revendication traditionnelle de ses derniers.



l'interdit pas, de **permettre le recours, à titre exceptionnel et sous de strictes conditions, à l'abondement des gains entre les courses**, comme le recommande d'ailleurs l'Autorité de la concurrence.

Selon cette dernière, pour « *compenser son désavantage concurrentiel par rapport au PMU sur le rapport proposé pour une combinaison gagnante dans l'ordre, un opérateur n'enregistrant que peu de mises, et donc peu de combinaisons jouées, pourra s'appuyer sur le fait qu'il enregistrera mécaniquement plus rarement une combinaison gagnante dans l'ordre que le PMU. Ainsi, en l'absence de gagnant dans l'ordre sur une course donnée, il lui sera possible de redistribuer les sommes qui auraient normalement été affectées à la rémunération du gagnant dans l'ordre de cette course aux gagnants dans l'ordre des paris organisés sur d'autres courses, augmentant ainsi le rapport ordre de ces dernières, plutôt que de les redistribuer aux gagnants de rang inférieur* ». D'après une étude du cabinet MAPP réalisée à la demande du PMU et produite dans le cadre de l'instruction de l'avis de l'Autorité de la concurrence, des mécanismes d'abondement peuvent **permettre à un opérateur de taille réduite d'offrir en théorie des rapports ordre de l'ordre de ceux du PMU**.

Il s'agirait donc de modifier l'article 11 de la loi en vue d'autoriser de tels mécanismes d'abondement, prenant la forme d'un report, en l'absence de gagnant, des sommes normalement affectées à la combinaison gagnante sur une ou plusieurs courses ultérieures.

Proposition 18 : Permettre le recours, à titre exceptionnel et sous de strictes conditions, à l'abondement des gains entre les courses.

*b) Améliorer les conditions de mise à disposition des images*

Par ailleurs, votre rapporteur propose, de manière à garantir une meilleure équité concurrentielle, d'**améliorer les conditions de mise à disposition des images des courses** auprès de l'ensemble des opérateurs agréés de paris hippiques en ligne. Des dysfonctionnements ont été signalés et ne doivent pas se reproduire. Un effort particulier est donc attendu en la matière de la part du PMU et surtout des deux sociétés mères de courses de chevaux, propriétaires des droits sur les images et les données des courses.

Proposition 19 : Garantir des conditions satisfaisantes de mise à disposition des images des courses.

*c) Garantir la prévention des conflits d'intérêt*

De plus, votre rapporteur souhaite que, dans un but prophylactique, les sociétés mères de courses soient invitées à publier leurs règles de prévention des conflits d'intérêts. Une telle disposition permettrait de prévenir plus efficacement les risques en la matière.

Proposition 20 : Contraindre les sociétés mères de courses à rendre public leurs règles de prévention des conflits d'intérêts.

Pour autant, votre rapporteur n'éprouve pas d'inquiétudes majeures quant au lancement par une filiale du PMU d'un **quotidien hippique**, dénommé « Gény courses », à destination des parieurs et des amateurs de courses de chevaux. En effet, l'entrée sur le marché de ce quotidien hippique présente **peu de risques**. Comme l'a indiqué le PMU à votre rapporteur, le système français des paris hippiques étant fondé sur le principe du pari mutuel, *« les choix de jeu des parieurs, influencés ou non par les médias, n'ont aucun impact sur l'économie des opérateurs. Il faut d'ailleurs remarquer que le groupe de presse qui détient le quasi-monopole de l'information hippique écrite est également opérateur de paris hippiques sans que ni la puissance publique ni l'Institution des courses n'aient jamais soulevé à ce stade un quelconque soupçon de conflit d'intérêt »*.

Le **pari mutuel**, du fait de ses modalités de fonctionnement, **réduit les risques de conflit d'intérêt chez les opérateurs, contrairement au pari à cote**. Ce principe est d'ailleurs consacré par l'article 4 de la loi du 12 mai 2010 qui dispose que l'opérateur doit avoir *« un rôle neutre et désintéressé quant au résultat du pari »*. En effet, dans la forme mutuelle de pari, les enjeux recueillis sur un pari donné (principe de collecte des enjeux), sont après déduction des prélèvements prévus par la législation et la réglementation en vigueur, répartis par l'opérateur entre les gagnants (principe de répartition entre les parieurs gagnants). En pari mutuel, les parieurs jouent donc les uns contre les autres et l'opérateur ne remplit en quelque sorte qu'un rôle passif et mécanique. Il est donc réputé **neutre et désintéressé** quant au résultat du pari.

Ce n'est **pas le cas pour les paris à cote**, où l'opérateur propose aux joueurs avant ou pendant le déroulement des épreuves sportives, des cotes correspondant à sa propre évaluation des probabilités de survenance des résultats des compétitions. Les **parieurs jouent donc dans ce cas contre l'opérateur**, ce dernier étant donc directement intéressé au résultat de l'épreuve.

Ainsi, le fait qu'un opérateur de pari mutuel contribue directement ou indirectement à la diffusion de pronostics, ne remet pas en cause sa neutralité. En effet, quelle que soit la pertinence du pronostic, la part des prélèvements

revenant aux différents attributaires, en ce compris celle de l'opérateur, étant ainsi précomptée sur les enjeux engagés, le solde disponible revient en totalité aux parieurs gagnants. Dès lors que ces gagnants soient, en fonction de l'arrivée de l'épreuve, nombreux ou pas, il ne peut en aucun cas en résulter un quelconque bénéfice pour l'opérateur.

Votre rapporteur recommande toutefois de **suivre la politique commerciale du PMU avec la vigilance de rigueur**. La lisibilité en la matière est nécessaire, d'autant plus que la diversification de l'activité du PMU doit avoir pour traduction l'effectivité des retours vers la filière équine.

*d) Les pistes écartées par votre rapporteur*

Cet aspect du fonctionnement de la filière cheval française conduit également votre rapporteur à **écarter la voie du droit au pari s'agissant des courses hippiques**. A la différence du monde des compétitions sportives qui a toujours pu se développer indépendamment des paris, les courses de chevaux se sont en effet accompagnées dès leur origine de prises de paris. Il s'agit même d'une de leurs raisons d'être. L'existence d'un retour vers la filière équine par l'entremise du résultat net du PMU conforte la faible pertinence du droit au pari dans le monde hippique.

En outre, votre rapporteur précise ne pas souhaiter que l'ARJEL émette des avis sur les conventions entre les sociétés de courses et les opérateurs de paris hippiques : un tel rôle ne correspond pas, en effet, à ses missions de régulateur.

#### **4. Clarifier les relations entre l'Etat et les deux opérateurs historiques**

Ainsi qu'il a été exposé dans la première partie du présent rapport d'information, l'important **retard pris dans l'établissement des conventions pluriannuelles** entre l'Etat et les deux opérateurs « historiques », prévues par l'article 66 de la loi, **n'est pas acceptable**. Ces conventions doivent intervenir pour préciser les conditions dans lesquelles ils organisent et exploitent les jeux et paris, dans le respect des objectifs d'intérêt général inhérents à la politique d'encadrement des jeux, et déterminer les modalités de fixation des frais d'organisation et de couverture des risques d'exploitation auxquels les deux opérateurs sont exposés.

<p><u>Proposition 21</u> : Aboutir rapidement à la conclusion de la convention entre l'Etat et la Française des jeux et de celle entre l'Etat et le PMU.</p>
--

## II. LA PROTECTION DES PUBLICS VULNÉRABLES

### A. LE PROCESSUS D'INSCRIPTION DES JOUEURS

Les contraintes inhérentes au processus d'inscription sur un site de jeu agréé sont justifiées par la nature particulière de cette activité, qui mêle loisir et argent. **La lourdeur et la lenteur de la procédure peuvent cependant se révéler contre-productives** et être un facteur de déperdition des joueurs : au-delà d'un certain seuil de « tolérance » à la complexité et au temps de validation définitive de son compte, le joueur peut être conduit, dans le meilleur des cas, à rendre son compte inactif, mais aussi tenté de se tourner vers une offre illégale dont les obligations et vérifications d'identité seront limitées.

Votre rapporteur considère donc qu'il serait souhaitable **d'assouplir quelque peu les modalités d'inscription, sans aucunement remettre en cause la nature des contrôles ni le respect des exigences d'ordre public**. Il ne s'agit donc pas de revenir sur le principe de l'envoi de documents d'identification ni d'un code secret permettant de mettre fin au statut provisoire du compte joueur. Les deux modifications réglementaires suivantes pourraient ainsi être insérées dans l'article 5 du décret du 19 mai 2010<sup>1</sup> :

- prévoir que l'opérateur puisse **adresser au joueur son code secret par tout moyen** et non pas exclusivement par courrier. Ce code pourrait ainsi être adressé par sms, comme c'est généralement le cas pour la validation d'un virement bancaire. Il en résulterait cependant une absence de garantie sur la domiciliation renseignée par le joueur lors de sa pré-inscription. En contrepartie, la **copie d'un justificatif de domicile pourrait donc être exigée** lors de cette première étape ;

- **porter de six semaines à deux mois le délai de conversion du compte joueur**, c'est-à-dire celui durant lequel le joueur peut saisir son nouveau code secret pour accéder à un compte définitif. L'allongement de ce délai, par alignement sur celui de l'envoi complet des pièces justificatives après ouverture d'un compte provisoire, permettrait de réduire le risque de déperdition sans affaiblir la protection des publics vulnérables.

Proposition 22 : Assouplir à la marge les modalités réglementaires d'inscription du joueur en :

- prévoyant que l'opérateur puisse adresser au joueur son code secret par tout moyen, et non pas exclusivement par courrier. Le cas échéant, une copie d'un justificatif de domicile pourrait être exigée lors de la pré-inscription ;

<sup>1</sup> Décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne.

- portant de six semaines à deux mois le délai d'activation du code secret pour la conversion du compte provisoire en compte définitif.

## ***B. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS DESTINÉS À LA PROTECTION DES MINEURS***

### **1. Des limites inhérentes au dispositif**

Lors de l'examen du projet de loi, votre rapporteur a approuvé les « garde-fous » proposés par le Gouvernement destinés à faire respecter le principe d'interdiction de jeu des mineurs et qui tendaient ainsi à ne pas se contenter de la simple déclaration sur l'honneur du joueur.

Il avait néanmoins noté les **limites inhérentes à ces dispositifs compte tenu des possibilités offertes par Internet**. En particulier, rien n'empêche un mineur de substituer la carte d'identité d'un majeur et d'en envoyer copie à l'opérateur de jeu.

Dans les cas problématiques soulevés par certains interlocuteurs de votre rapporteur en matière de protection des mineurs, il convient à cet égard de souligner qu'il s'agit souvent **de joueurs contrevenant à la loi**, soit parce qu'ils envoient des documents d'identité falsifiés, soit parce qu'ils renseignent de façon mensongère une date de naissance au moment de leur pré-inscription.

### **2. Des pistes d'amélioration néanmoins envisageables**

En dépit de ces limites inhérentes au dispositif, **trois voies d'amélioration** pourraient être envisagées.

1) La première consisterait à mener une réflexion sur la possibilité **d'impliquer le secteur bancaire aux vérifications préalables à l'ouverture définitive d'un compte joueur, afin de s'assurer que les mineurs entre 16 et 18 ans, possédant un compte en banque, ne puissent s'inscrire sur les sites de jeux en ligne**.

Votre rapporteur ne minimise pas les risques d'alourdissement de la procédure d'ouverture des comptes joueurs et les difficultés qu'un tel croisement d'informations pourrait entraîner au regard, d'une part, du secret bancaire et, d'autre part, des dispositions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Néanmoins, votre rapporteur souhaite qu'une réflexion soit menée sur la faisabilité d'une telle proposition.

Proposition 23 : Mener une réflexion sur la faisabilité d'une association du secteur bancaire aux procédures de vérification de l'identité du joueur afin d'éviter que des mineurs, âgés entre 16 et 18 ans, titulaires d'un compte bancaire, puissent s'inscrire sur les sites de jeu en ligne.

**2) Pourrait également être envisagée la limitation des dépôts sur le compte joueur, pendant la période de pré-inscription**, c'est-à-dire tant que l'opérateur n'a pas procédé aux procédures d'identification du joueur et que le compte définitif n'a pas été ouvert.

Cette mesure permettrait de protéger tant les mineurs qui tentent de jouer pendant la période de pré-inscription que les personnes interdites de jeu qui, malgré leur interdiction, essaient de s'inscrire.

La limite de dépôt pourrait être déterminée en fonction du montant moyen des dépôts réalisés pendant la période de pré-inscription.

Proposition 24 : Limiter les dépôts sur le compte joueur pendant la période de pré-inscription.

**3) Votre rapporteur propose, enfin, d'interdire le pré-remplissage de la date de naissance et du mot de passe, demandés à chaque visite sur le site de l'opérateur.**

Le système du pré-remplissage proposé actuellement par certains opérateurs n'est pas, comme cela a été indiqué précédemment, en tant que tel contraire à la lettre de l'article 5 de la loi du 12 mai 2010. Il atténue, cependant, fortement le dispositif de protection des mineurs.

Proposition 25 : Interdire le pré-enregistrement de la date de naissance et du mot de passe des joueurs inscrits.

### ***C. LA PUBLICITÉ : UN ÉQUILIBRE GLOBAL À MAINTENIR, DES ADAPTATIONS TECHNIQUES À ENVISAGER***

#### **1. Un équilibre général qui ne doit pas être modifié**

Comme l'a rappelé votre rapporteur, la finalité recherchée en matière de communications commerciales, au moment de l'examen du projet de loi, était de proposer un **dispositif proportionné qui concilie deux exigences** :

d'une part, faire de la publicité un outil privilégié de promotion de l'offre légale au détriment des sites illégaux et, d'autre part, encadrer celle-ci pour protéger les populations les plus vulnérables, notamment les mineurs.

Par les dispositions de l'article 7 de la loi du 12 mai 2010, le souhait du législateur était ainsi d'éviter tout abus en interdisant la diffusion de messages publicitaires à proximité des émissions « jeunesse », tout en préservant l'intérêt économique de l'offre légale.

Sauf forte évolution des pratiques en la matière et sous réserve des conclusions du rapport sur les conséquences de la publicité qui sera remis au Parlement au mois de novembre prochain, **votre rapporteur n'estime pas souhaitable que cet équilibre soit remis en cause**. Il propose, en revanche, certains ajustements.

## **2. Une évolution encadrée de la diffusion des communications commerciales dans les salles de cinéma**

Compte tenu des dispositions de l'article 7 de la loi du 12 mai 2010, qui n'autorise les communications commerciales en faveur des jeux qu'à l'occasion de la diffusion de films interdits aux moins de 18 ans, le secteur cinématographique subit, de fait, comme cela a été indiqué dans la première partie du présent rapport, une **impossibilité quasi totale de diffuser de la publicité en faveur des jeux d'argent**.

Cette tendance ressort d'ailleurs de l'analyse précitée menée par l'institut *Kantar Media* sur les investissements publicitaires dans le secteur des jeux. Les annonceurs du secteur des jeux n'utilisent pas les salles de cinéma dans leurs campagnes publicitaires, alors que ce média représente 1 % du marché publicitaire dans son ensemble.

Le secteur cinématographique apparaît ainsi comme le support publicitaire le plus fortement pénalisé par les dispositions de la loi du 12 mai 2010.

Rien ne justifiant cette différence de traitement, votre rapporteur souhaite qu'une évolution encadrée de la diffusion des communications commerciales dans les salles de cinéma soit envisagée.

Afin de concilier l'intérêt économique de ce secteur et l'objectif de protection des mineurs, **votre rapporteur propose de permettre la diffusion de messages commerciaux lors des séances les plus faiblement fréquentées par les mineurs**, ce qui suppose au préalable une étude détaillée de la fréquentation des salles de cinéma en fonction des tranches d'âge des spectateurs.

Proposition 26 : Assouplir l'encadrement de la publicité en faveur des jeux dans les salles de cinéma en fonction des plages horaires fréquentées par les mineurs.

### **3. L'extension, si nécessaire, des pouvoirs du CSA pour lutter contre la dénaturation des émissions sportives et la « publicité clandestine »**

En matière audiovisuelle, le Conseil a fait part à votre rapporteur de ses difficultés d'intervention en cas de dénaturation des émissions sportives ou de « publicité clandestine » en faveur d'un opérateur, faute de fondement juridique clair.

Comme cela a été indiqué dans la première partie du rapport, le CSA a donc demandé la **signature de chartes déontologiques** aux acteurs concernés.

Si ces chartes ne voient pas le jour ou si les engagements pris sont insuffisants, votre rapporteur estime qu'une extension du champ de compétences du CSA en la matière pourrait être envisagée afin de préciser que :

1) le CSA s'assure que l'évocation des paris sportifs dans les programmes consacrés à l'information sportive et les retransmissions de compétitions sportives n'aboutit pas à **une dénaturation de ces programmes, caractérisée notamment par une promotion de l'activité de paris, une incitation faite au public à jouer ou la citation d'une cote** ;

2) il doit être fait **référence à une cote moyenne ou, à défaut, à plusieurs cotes émanant de différents opérateurs**, lorsque des cotes sont évoquées dans une émission parrainée par un opérateur de paris sportifs.

Proposition 27 : Etendre, si nécessaire, le champ de compétences du CSA pour lutter contre la dénaturation des émissions sportives ou la « publicité clandestine » en faveur d'un opérateur.

### **4. Une adaptation des modalités d'affichage des messages sanitaires sur certains supports publicitaires**

S'agissant des messages de mise en garde contre le jeu excessif, il est aujourd'hui prévu que **toutes les communications commerciales** en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard **doivent être assorties d'un**



**message de mise en garde** contre les risques liés au jeu. **Une seule dérogation est aujourd'hui prévue : les publicités sur les articles de sport.**

Or **l'affichage de ce message est assez délicat pour d'autres supports publicitaires** : les placements de produits, la publicité autour ou sur les terrains de sport, certains liens commerciaux de petite taille sur Internet, les petits objets – support publicitaire (les stylos, par exemple).

Trois voies d'évolution sont possibles :

- une interdiction pure et simple de la publicité sur ces supports ;
- une dérogation au principe d'affichage du message sanitaire ;
- une adaptation au cas par cas.

Compte tenu de la diversité de ces supports, votre rapporteur opte pour la troisième proposition.

Proposition 28 : Adapter les modalités d'affichage des messages sanitaires sur les supports commerciaux ne permettant pas techniquement de répondre aux obligations actuelles.

De façon plus générale, il souhaite que puisse être menée une réflexion sur la possibilité d'interdire la publicité en faveur des jeux à proximité des établissements scolaires.

## **5. L'encadrement des offres commerciales et des « bonus »**

Lors de l'examen du projet de loi, de fortes inquiétudes avaient été exprimées concernant les **offres commerciales ou « bonus »** proposés par certains opérateurs de jeu, en raison de la forte incitation à (re)-jouer qu'elles pouvaient constituer.

Les opérateurs de jeu peuvent, en effet, user de différentes techniques commerciales tendant à augmenter l'attractivité du jeu :

- l'abondement de compte : l'opérateur augmente le solde du compte joueur ;
- l'abondement de mise : l'opérateur augmente la mise du joueur ;
- l'abondement de gain : l'opérateur complète le gain du joueur.

Certains interlocuteurs de votre rapporteur ont attiré l'attention sur **les modalités parfois très peu transparentes de calcul de ces « bonus »**, ainsi que sur **leurs conditions d'octroi qui peuvent fortement inciter à rejouer** (obligation d'utilisation dans un délai très court, offre accordée au joueur perdant, ...).

En vertu du IV de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010, **l'ARJEL peut, par décision motivée, limiter ces offres commerciales** comportant une gratification financière des joueurs. Selon l'ARJEL, 32 courriers de demandes d'information ont été adressés aux opérateurs, notamment sur leur politique commerciale et en particulier sur les bonus attribués lors de la première inscription.

En outre, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (**DGCCRF**) peut à tout moment enquêter sur les pratiques commerciales, stratégies de communication et offres de bonus des opérateurs. Elle a ainsi engagé un tel contrôle auprès des sites de poker en octobre 2011.

Votre rapporteur souhaite que, **très rapidement, l'ARJEL utilise ses prérogatives pour davantage encadrer ces offres commerciales et bonus** qui peuvent contribuer, dans certains cas, au développement d'une pratique de jeu excessive.

Proposition 29 : Encadrer davantage les offres commerciales et les bonus.

#### ***D. VERS UNE AUGMENTATION PROGRESSIVE DE LA CONSULTATION DU FICHIER DES INTERDITS DE JEU***

##### **1. Les effets contreproductifs d'un allègement de la procédure d'inscription sur la liste des interdits de jeu**

Dans un objectif de lutte contre le jeu excessif, de nombreux interlocuteurs de votre rapporteur ont émis le souhait d'un allègement de la procédure d'interdiction volontaire de jeux.

La démarche est aujourd'hui la suivante : le joueur (en « dur » ou en ligne) adresse sa demande manuscrite soit **directement auprès de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques** du ministère de l'intérieur, soit dépose celle-ci auprès des **services de police** qui reçoivent le joueur pour un entretien. Si la demande parvient directement au bureau des cercles et jeux, elle est transmise aux services de police concernés afin qu'ils convoquent l'intéressé.

**Cette démarche peut paraître assez lourde et dissuasive, cependant elle paraît indispensable à votre rapporteur** : le déplacement physique de la personne concernée est nécessaire pour **vérifier l'identité du joueur et s'assurer de l'absence de toute contrainte dans la démarche**. Elle revêt, en outre, **un caractère symbolique fort** et permet ainsi une **responsabilisation du joueur**.

## **2. Des aménagements techniques envisageables du dispositif de consultation du fichier des interdits de jeu par les opérateurs**

Des aménagements pourraient, en revanche, être envisagés s'agissant de la consultation du fichier des interdits de jeu par les opérateurs.

Il conviendrait, tout d'abord, d'**augmenter progressivement la fréquence de consultation obligatoire du fichier des interdits de jeu**, afin d'éviter les difficultés actuelles liées au décalage temporel entre l'entrée en vigueur d'une exclusion de jeu et les requêtes opérées par les opérateurs.

Cette évolution paraît d'autant plus envisageable que le ministère de l'intérieur est en train de faire évoluer son dispositif informatique afin de pouvoir mettre en place **une application sécurisée permettant aux casinos, aux cercles de jeux et aux sites agréés par l'ARJEL d'accéder en temps réel à la liste des interdits de jeu.**

Proposition 30 : Augmenter progressivement la fréquence de consultation obligatoire du fichier des interdits de jeu.

En ce qui concerne les problèmes d'inversion des noms et prénoms des joueurs qui peuvent conduire un opérateur à autoriser un joueur interdit de jeu à ouvrir un compte, votre rapporteur rappelle, en premier lieu, que l'opérateur est normalement tenu de vérifier la pièce d'identité du joueur.

Néanmoins, afin d'éviter ces erreurs, un **dispositif d'alerte** pourrait être mis en place par l'ARJEL. En effet, selon les données recueillies par votre rapporteur, l'application informatique de l'ARJEL prévoit aujourd'hui le rapprochement de données totalement identiques, et ce de manière cumulative (nom + prénom + date de naissance - jour + mois + année - + lieu de naissance - ville + département ou ville + pays pour les lieux de naissance à l'étranger). **Un dispositif d'alerte pourrait permettre de mettre en garde les opérateurs dès lors qu'un seul ou deux champs de contrôle seulement diffèrent des données du fichier.**

Proposition 31 : Mettre en place des dispositifs d'alerte afin d'éviter les problèmes d'inversion (volontaires ou non) des noms et prénoms des joueurs qui faussent aujourd'hui la consultation du fichier des interdits de jeu.

De façon plus générale, votre rapporteur souhaite qu'une **réflexion soit menée sur les moyens techniques pouvant être envisagés afin d'étendre le régime des interdits de jeux à l'ensemble du secteur des jeux « en dur »**. Aujourd'hui, ce dispositif n'est appliqué qu'aux établissements de jeu.

Votre rapporteur ne minimise cependant pas les difficultés techniques liées à cette proposition compte tenu du nombre important des points de vente du PMU et de la Française des jeux, ainsi que des contraintes liées à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Il s'agirait, pourtant, d'une avancée importante en matière de lutte contre l'addiction.

Proposition 32 : Etudier les moyens d'étendre le régime des interdits de jeux à l'ensemble du secteur des jeux « en dur ».

## ***E. LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE L'ADDICTION : UN DISPOSITIF LARGEMENT À PARFAIRE***

### **1. Le renouvellement régulier d'études sur les jeux**

Comme votre rapporteur l'avait souligné lors de l'examen du projet de loi, l'addiction est un phénomène connu et mesuré lorsqu'elle est liée à des substances (alcool, drogues, cigarettes...), mais beaucoup moins bien cerné en l'absence de substances, et singulièrement en matière de jeu.

**C'est pourquoi, pour votre rapporteur, une amélioration permanente de la connaissance sur les pratiques de jeu, le profil socio-économique des joueurs, les conséquences individuelles et collectives du jeu, son coût pour la société, ses liens avec d'autres addictions est indispensable, d'une part, pour prendre l'exacte mesure des conséquences des jeux en matière sociale et de santé publique et, d'autre part, pour adapter de façon pertinente la politique de prévention et de lutte contre l'addiction.**

Si votre rapporteur se félicite de la réalisation d'une première étude de prévalence sur le jeu problématique, **il encourage le renouvellement régulier de ce type d'études, notamment pour mesurer l'impact de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne sur le comportement des joueurs.**

Outre ces études de prévalence régulières, il conviendrait également, comme le soulignait l'INSERM dans son rapport de 2008, de promouvoir des études de cohortes pour **mieux connaître les trajectoires des joueurs,**

développer des études sur le **coût social** de l'addiction au jeu, et mener des recherches sur les **mécanismes en cause dans l'addiction**.

A cet égard, votre rapporteur accueille très positivement le programme d'études envisagé par l'INPES pour les prochaines années. Pour l'année 2012, l'INPES a, en effet, prévu d'effectuer des **analyses sur les déterminants associés à la pratique des jeux et plus particulièrement à la pratique excessive des jeux en ligne**. Au-delà des déterminants sociodémographiques, il s'agira notamment de connaître les motivations des joueurs, le contexte de jeu ou encore les liens avec les autres consommations de substances addictives (alcool, tabac, drogues).

Votre rapporteur encourage, s'agissant des études sur l'impact social du jeu, à **impliquer davantage les associations familiales**, de consommateurs et de lutte contre le surendettement.

Proposition 33 : Mettre en place une étude de prévalence au jeu problématique dans le secteur des jeux en ligne et renouveler régulièrement ce type de démarche.

## **2. La nécessité d'une plus grande clarté de l'information des joueurs**

### *a) Revoir le contenu et la présentation des messages sanitaires*

Comme cela a été indiqué précédemment, **les messages avertissant contre les risques liés au jeu excessif**, s'ils ne sont pas remis en cause dans leur principe, ne sont pas pleinement satisfaisants. Ils sont aujourd'hui, trop souvent, confondus avec l'assistance technique de l'opérateur.

Selon les données recueillies auprès de l'INPES, ces messages sanitaires ont été conçus par un groupe de travail comprenant plusieurs experts français, ainsi qu'avec l'aide d'une agence de communication pour les aspects techniques de visibilité. Les travaux de la « commission addiction » mise en place par la mission de préfiguration de l'ARJEL ont également influencé le choix des avertissements retenus.

Néanmoins, de l'aveu même des représentants de l'INPES, **ces messages ont dû être produits rapidement** compte tenu du calendrier très contraint d'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010 et n'ont **pas pu faire l'objet de tests préalables**.

C'est pourquoi, l'INPES a prévu d'évaluer **les messages sanitaires actuels dans le cadre d'un partenariat avec l'ARJEL**, afin notamment de prendre en compte les critiques aujourd'hui formulées à leur égard.

Votre rapporteur accueille très favorablement cette démarche et encourage à cette évaluation des messages de mise en garde et à leur modification si nécessaire. A cette occasion, il souhaite que soit également abordée la **question de l'adaptation de leurs modalités d'affichage sur les nouveaux supports informatiques**. En effet, comme en matière de communications commerciales, l'encadrement réglementaire très précis de ces dispositions s'avère peu adapté aux nouveaux supports informatiques (smartphones, tablettes informatiques,...).

Proposition 34 : Evaluer et revoir, si nécessaire, les messages sanitaires relatifs à la prévention du jeu excessif et leur modalité d'affichage sur les nouveaux supports informatiques.

Par ailleurs, afin d'assurer une plus grande visibilité et une plus grande compréhension de ces messages, votre rapporteur souhaite que **l'ensemble des messages de mise en garde et d'information** que les opérateurs doivent proposer aux joueurs (interdiction de jeu des mineurs, avertissements contre le jeu excessif, procédure des interdits de jeu, numéro d'appel) **soient regroupés dans une zone spécifique standardisée et placée toujours au même endroit sur le site de jeu**.

Proposition 35 : Imposer aux opérateurs de présenter, sur leur site de jeu, une zone dédiée au jeu responsable comprenant l'ensemble des messages de mise en garde et d'information à destination des joueurs.

*b) Mettre en place des campagnes de prévention*

Enfin, le dispositif d'information à destination des joueurs doit être complété, selon votre rapporteur, par des **campagnes nationales de prévention à destination de toute la population**. C'est, d'ailleurs, cet objectif qui avait justifié l'affectation d'une fraction des prélèvements sociaux sur les jeux à l'INPES, agence qui propose des campagnes de communication dans le secteur sanitaire.

En effet, dans la mesure où l'accès facilité à certains types de jeux expose désormais toutes les catégories sociales à la pratique du jeu, il apparaît nécessaire de mener des **campagnes d'information à destination de l'ensemble de la population**.

De ce point de vue, votre rapporteur se félicite de la mise en place prochaine de campagnes de prévention contre le jeu excessif par l'INPES : une campagne radio et Internet est prévue pour la fin de l'année 2011 ; au cours du dernier trimestre 2012, une campagne nationale devrait avoir lieu donnant les

informations sur les principaux risques liés à la pratique excessive des jeux en ligne et les recours disponibles.

A terme, votre rapporteur souhaite qu'une **véritable politique d'éducation sanitaire et sociale en matière de jeu soit promue au niveau européen.**

Proposition 36 : Mettre en place des campagnes régulières d'information et de prévention du jeu pathologique.

### **3. Renforcer le dispositif des modérateurs de jeu**

#### *a) Un juste équilibre à trouver*

S'agissant des modérateurs de jeu, votre rapporteur souhaite, à titre liminaire, rappeler le délicat équilibre qui doit être recherché en la matière.

Comme il l'a rappelé dans la première partie du rapport, le dispositif souhaité au moment de l'examen du projet de loi repose sur le principe d'une **co-responsabilité de l'opérateur et du joueur** : l'opérateur doit proposer des modérateurs de jeu que le joueur doit paramétrer lui-même.

Il convient donc de **résister en quelque sorte, en ce domaine, à la tentation de dépasser la logique du modérateur en imposant des limites de jeu non volontaires.**

Un tel dispositif pourrait se révéler, en effet, contreproductif. D'une part, compte tenu du profil économique très variable des joueurs, des **modérateurs trop « standardisés » risquent d'être inefficaces.** D'autre part, comme en matière de procédures d'inscription, **de trop fortes contraintes risquent de reporter les joueurs vers l'offre de jeu illégale.**

#### *b) S'inspirer des pratiques des « bons élèves »*

Néanmoins, des améliorations sont aujourd'hui envisageables, en s'inspirant notamment des dispositifs mis en place aujourd'hui par les « bons élèves » et présentées dans la première partie du rapport. Ainsi, votre rapporteur propose :

1) **d'interdire la mise en place de modérateurs comprenant des menus déroulants ou des valeurs par défaut** : il apparaît en effet plus pertinent et plus responsabilisant que le joueur lui-même fixe ses limites de jeu ;

2) **d'imposer aux opérateurs qu'ils indiquent aux joueurs leur durée de jeu en temps réel.**

D'autres modérateurs (notamment la limitation du nombre de dépôts par jour, la limitation des *caves* et *recaves* en matière de poker, c'est-à-dire des droits d'entrée dans un tournoi ou le nombre minimal de jetons à acheter, ou encore l'instauration de pauses de jeu notamment au poker) pourraient également être envisagés à titre facultatif. Compte tenu de la limitation hebdomadaire des dépôts et des mises qui existe aujourd'hui, ces dispositifs permettraient, avant tout, une pratique de jeu plus régulière.

Proposition 37 : Interdire la mise en place de modérateurs comprenant des menus déroulants ou des valeurs par défaut et imposer aux opérateurs qu'ils indiquent aux joueurs leur durée de jeu en temps réel.

*c) Mener une réflexion sur l'instauration d'un numéro d'identification unique*

Pour votre rapporteur, **la mise en place d'un numéro d'identification unique attribué à chaque joueur serait réellement de nature à constituer un frein au jeu excessif** en permettant un suivi de l'ensemble des sommes dépensées par le joueur.

Cette piste, qui avait notamment été proposée par notre collègue Nicolas About, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, avait alors été écartée compte tenu des **difficultés** qu'elle risquait d'entraîner **sur le plan pratique et au regard des libertés publiques**. Aujourd'hui, un seul numéro d'identification existe, le numéro d'immatriculation de la sécurité sociale.

Une telle mesure dans le domaine des jeux supposerait très probablement la création d'un fichier et la consultation de la CNIL afin d'éviter toute exploitation indésirable de ces numéros d'identification et afin d'apporter des garanties de sécurisation et de cantonnement du fichier.

Sur le plan pratique, de nombreuses questions se poseraient également : qui attribuerait ces numéros ? Qui financerait ce dispositif ? Que faire en cas de perte ?...

Votre rapporteur souhaite que **cette piste fasse l'objet d'une réflexion approfondie**.

Proposition 38 : Mener une réflexion sur l'instauration d'un numéro d'identification unique des joueurs.



#### **4. La nécessité d'une meilleure articulation entre le numéro d'appel géré par le GIP ADALIS et les autres organismes d'information et d'assistance aux joueurs**

**Votre rapporteur a pris note des difficultés rencontrées par le GIP ADALIS au moment de la création de la ligne téléphonique dédiée aux joueurs problématiques, ainsi que des mesures que le groupement d'intérêt a mis, ou souhaite mettre, en œuvre afin d'y remédier.**

Ainsi, comme cela a été indiqué précédemment, une enquête de satisfaction de la ligne sera mise en œuvre à la fin de l'année 2011.

Par ailleurs, la formation des écoutants sera poursuivie. En 2011, deux axes d'approfondissement ont été privilégiés, car particulièrement prégnants dans les appels : les aspects sociaux et les aspects cliniques de la dépendance au jeu.

**Votre rapporteur encourage la poursuite de ces initiatives qui doivent permettre de mieux répondre aux attentes des joueurs et de leur entourage.**

Il insiste également pour que **soit rapidement tranchée la question de la labellisation des autres organismes d'information et d'assistance que peuvent proposer les opérateurs**. Il s'agit d'un élément essentiel dans la mesure où l'absence de « labellisation » de ces organismes empêche aujourd'hui le GIP ADALIS d'orienter les joueurs problématiques vers ces structures.

Pour votre rapporteur, le renforcement du GIP ADALIS, parallèlement à la mise en œuvre d'une procédure de « labellisation » des autres organismes d'information et d'assistance, est nécessaire pour que puisse voir le jour un dispositif reposant sur « deux étages » : **une ligne de qualité, financée et gérée par les pouvoirs publics qui puisse renvoyer, dans un second temps, les joueurs vers des associations d'aide labellisées par l'Etat.**

Votre rapporteur regrette que ces deux types d'organismes se perçoivent aujourd'hui comme concurrents alors que leur action devrait être complémentaire.

<p><u>Proposition 39</u> : Renforcer la formation des « écoutants » du GIP ADALIS.</p>
--

<p><u>Proposition 40</u> : Avancer rapidement sur la question de la faisabilité d'une procédure d'agrément des divers organismes d'information et d'assistance aux joueurs.</p>
---

## **5. Renforcer les moyens des structures de prise en charge des joueurs problématiques**

Votre rapporteur approuve globalement, comme il l'a indiqué, l'ensemble des dispositions relatives à la prévention et à la lutte contre l'addiction mises en place depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, sous réserve des propositions qu'il vient de formuler et qui correspondent, pour l'essentiel, à des ajustements.

**Il regrette, en revanche, vivement que la prise en charge sanitaire des joueurs problématiques ait été une nouvelle fois « oubliée » du dispositif**, alors même que votre rapporteur avait clairement exprimé le souhait d'un renforcement de cet aspect de la lutte contre l'addiction au jeu.

Même si une affectation des recettes issues des prélèvements sociaux sur les jeux vers la prise en charge des joueurs problématiques n'est pas juridiquement possible, il n'en demeure pas moins que le souhait du Parlement était de renforcer les moyens dédiés à la prise en charge des joueurs, secteur dans lequel la France accuse un important retard.

C'est pourquoi, votre rapporteur réitère avec force son souhait, après une évaluation précise des besoins sur le terrain :

- d'accroître **le financement des associations d'aide aux joueurs**, qui aujourd'hui reçoivent, pour l'essentiel, leurs financements des opérateurs de jeu en raison, pendant longtemps, des carences de l'Etat en la matière ;

- de **renforcer les moyens des centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA)**, structures de premier recours indispensables. Les résultats de l'enquête actuellement menée par la direction générale de la santé sur les CSAPA devraient permettre d'identifier les besoins de ces structures ;

- de **développer les consultations spécialisées dans les établissements de santé** ;

- de **soutenir les centres de recherche et de formation en matière d'addictologie**.

Proposition 41 : Après une évaluation précise des besoins, renforcer le cas échéant les moyens des CSAPA, des centres de recherche et de formation et des associations d'aide aux joueurs.

Dans la même perspective de renforcement des moyens destinés à la lutte contre le jeu excessif, votre rapporteur souhaite qu'une réflexion puisse être menée sur **l'affectation des soldes créditeurs des comptes provisoires**

**devant être clôturés.** En effet, aujourd'hui, l'article 8 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne prévoit une mise en réserve sans délai de la somme correspondante pour une durée de cinq ans. Il ne précise pas, en revanche, le devenir de ces ressources à l'expiration de ce délai.

Sous réserve d'une étude juridique approfondie, notamment sur leur statut de propriété, votre rapporteur souhaite que ces sommes puissent être affectées à la lutte contre le jeu excessif.

Proposition 42 : Mener une réflexion sur la faisabilité d'une affectation à la lutte contre le jeu excessif du solde des comptes joueurs provisoires devant être clôturés.

De façon plus générale, il souhaite qu'un **rapport annuel** soit rendu par le Gouvernement, dressant l'état des lieux des mesures et des crédits destinés à la lutte et à la prévention de l'addiction chaque année.

Proposition 43 : Prévoir un rapport annuel sur les mesures et les crédits destinés à la lutte et à la prévention de l'addiction.

### III. LE RENFORCEMENT DE L'INTÉGRITÉ DU JEU

#### *A. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'OFFRE ILLÉGALE*

##### **1. La prévention de la fraude et du blanchiment**

###### *a) Des solutions pour une meilleure authentification du joueur*

Le piratage de données personnelles et l'usurpation d'identité, et leur corollaire le détournement des comptes client et des comptes bancaires, sont le principal mode opératoire de la fraude sur Internet. Bien que leur ampleur soit dans les faits encore limitée, **ils augmentent à un rythme très élevé et aucun secteur n'y échappe**, les trois principaux vecteurs étant les sites à caractère pornographique, les sites de loteries et de jeux, et les moteurs de recherche et de comparaison. Les techniques utilisées sont très nombreuses, les plus connues étant :

- les **sites Internet frauduleux** ayant une apparence d'authenticité et les faux messages d'avertissement de sécurité. L'objectif est d'inciter l'internaute à saisir ses données personnelles pour les réutiliser à son insu ;

- le « **hameçonnage**<sup>1</sup> » (« *phishing* »), fondé sur l'usurpation d'identité et le chargement de logiciels malveillants (« *malwares* ») permettant d'enregistrer les données informatiques de l'utilisateur<sup>2</sup> ;

- le blocage d'un site bancaire ou de jeu<sup>3</sup> suite à une **attaque organisée** ;

- ou les **réseaux de « robots » informatiques** sur des ordinateurs dits « zombies » (« *botnets* »), qui permettent de développer une forte capacité de traitement et sont plus difficilement à enrayer. Ces ordinateurs en réseau peuvent être utilisés pour toutes sortes d'actes de piraterie, tels que l'hameçonnage, la diffusion de *spams* pour du commerce illégal ou de la manipulation d'informations, l'infection de machines par des virus ou la participation à des attaques groupées.

**Ce fléau nuit en premier lieu aux consommateurs, mais aussi aux prestataires de services**, qui voient leur crédibilité et leur flux d'affaires menacés. Dans le secteur des jeux en ligne, il est un moyen d'action privilégié des sites illégaux à vocation criminelle, mais **affecte aussi de plus en plus les sites légaux**. Les techniques sont très proches de celles utilisées pour les services bancaires ou le commerce en ligne : hameçonnage, espionnage du clavier, usurpation d'identité par obtention de l'identifiant et du mot de passe du joueur, chargement d'utilitaires attractifs mais infectés pour jouer en ligne (et prendre le contrôle de l'ordinateur du joueur), *etc.*

Des technologies, dans lesquelles la France est bien positionnée, ont ainsi été développées pour mettre en place des **solutions dites d'« identification forte »**. Elles reposent généralement sur le triptyque « j'ai, je sais, je suis » et sur un **support physique** qui vient augmenter la sécurité de l'authentification classique et dématérialisée. Parmi ces solutions, on peut mentionner en priorité :

- le **mot de passe à usage unique**, créé par un jeton d'identification (physique ou virtuel<sup>4</sup>) que détient l'internaute ;

- le **certificat numérique personnel**, installé sur un support matériel (carte à puce, ordinateur, clef USB) et accessible par code PIN ;

- le projet de **carte nationale d'identité électronique (CNIE)**<sup>5</sup>, dont le contenu informationnel et la sécurité permettent d'autres usages que ceux

---

<sup>1</sup> Terme générique désignant l'escroquerie par l'envoi d'un courrier électronique dans le but d'usurper l'identité et/ou d'obtenir communication des coordonnées bancaires de l'internaute.

<sup>2</sup> Adresse IP, contenu du disque dur, saisies sur clavier...

<sup>3</sup> Empêchant donc le rapatriement des gains ou la participation à une session de jeu.

<sup>4</sup> Par exemple, l'envoi d'un sms ou l'installation d'une application de téléphonie mobile.

<sup>5</sup> A laquelle fait référence une proposition de loi de nos collègues Jean-René Lecerf et Michel Houel n° 682 (2009-2010) relative à la protection de l'identité, qui tend à consacrer le recours au passeport biométrique. Cette proposition de loi a fait l'objet d'un rapport n° 432 (2010-2011) de notre collègue François Pillet, fait au nom de la commission des lois et déposé le 13 avril 2011.

strictement régaliens, en tant qu'outil universel d'identification. Le contrôle de l'accès des mineurs aux sites de jeux serait par exemple sensiblement renforcé.

Certains concepteurs et fournisseurs de telles solutions techniques ont émis le souhait que la réglementation des jeux en ligne **prenne mieux en compte leur apport**. L'un d'entre eux a ainsi suggéré à votre rapporteur que l'article 17 de la loi du 12 mai 2010, relatif aux modalités d'inscription et d'identification des joueurs, soit modifié pour faire explicitement référence à l'authentification forte, afin de garantir l'identité du joueur lors de son inscription, du versement des gains ou de toute modification d'informations.

Votre rapporteur considère qu'en dépit de leur intérêt manifeste, la reconnaissance des solutions d'identification forte **ne relève pas de la loi**. Cette dernière n'a, en effet, pas vocation à entrer dans les détails de la technologie informatique ni à privilégier l'une d'entre elles ou à conférer un monopole tacite à un fournisseur. Le développement de ces solutions s'inscrit également dans une problématique plus large, commune à de nombreux services en ligne et dont les enjeux en termes de protection des données personnelles peuvent être sensibles, comme en témoigne le débat sur la CNIE.

Les joueurs et opérateurs comme l'ARJEL ayant un intérêt commun à ce que l'identification des joueurs offre le meilleur compromis entre sécurité et simplicité, l'identification forte devrait à terme s'imposer de manière naturelle par le jeu du marché. **Il est également loisible à l'ARJEL de modifier le dossier des exigences techniques** des opérateurs pour conforter les garanties offertes par cette solution.

**Proposition 44** : Promouvoir les solutions techniques dites « d'identification forte » des joueurs en ligne, sans pour autant leur donner force de loi.

Votre rapporteur constate également que **la menace liée aux « robots informatiques »**, auxquels l'article 17 de la loi fait référence en vue de fiabiliser le processus d'inscription des joueurs via le test de Turing (*cf. supra*), **est encore entourée d'incertitudes**. Il convient donc que l'ARJEL accentue ses investigations pour faire la part du fantasme et de la réalité.

**Proposition 45** : Demander à l'ARJEL qu'elle intensifie ses investigations sur l'existence de « robots informatiques » et le degré de menace qu'ils représentent pour l'authentification des joueurs.

*b) Une réglementation plus stricte pour les jeux du réseau physique*

Ainsi qu'il a été exposé dans la première partie, le réseau physique des jeux de la FdJ et du PMU présente des risques de blanchiment réduits mais plus élevés que dans les établissements de casino et les jeux en ligne, en raison de seuils de prise d'identité supérieurs, de 5 000 euros par exemple pour les gains sur les paris hippiques.

Votre rapporteur estime donc nécessaire **d'aligner ces seuils** dans les points de vente de la FdJ et du PMU comme dans les cercles de jeux **sur ceux en vigueur pour les casinos**.

Proposition 46 : Aligner les seuils de prise d'identité dans le réseau physique de la Française des jeux et du PMU sur ceux en vigueur pour les casinos.

## **2. La nécessité de renforcer l'éviction des sites illégaux**

Ainsi que cela a été souligné à de maintes reprises au cours des débats législatifs et dans le présent rapport, la lutte contre le marché illégal comporte deux principaux volets : l'attrait et la crédibilité des sites agréés ; des moyens organisationnels et juridiques de détection et de blocage de l'offre illégale.

*a) Des moyens plus étoffés de constatation des infractions*

La constitution d'équipes de « cyberpatrouilleurs » et de « cyberdouaniers », dotés de pouvoirs d'investigation, d'infiltration des sites interdits sous irresponsabilité pénale et de collecte de preuves, a été présentée comme une des principales armes de la lutte contre l'offre illégale. Elle a cependant été mise en place par redéploiements d'effectifs et **son activité** (51 enquêtes ouvertes entre juillet 2010 et avril 2011) **paraît très en-deçà des enjeux** et insuffisamment dissuasive.

De fait, la DCPJ accorde sans doute une plus grande importance à la lutte contre les sites pédopornographiques, dont l'exploitation présente il est vrai un plus grand degré de gravité, tant du point de vue moral que juridique.

**Votre rapporteur estime cependant que l'efficacité de la lutte contre les sites illégaux demeure notamment tributaire de l'ampleur des moyens consacrés à la constatation des infractions.**

Proposition 47 : Renforcer les effectifs et moyens matériels (ordinateurs et enveloppe financière dédiée au jeu sous pseudonyme) des « cyberpatrouilles ».

*b) Renforcer les prérogatives des enquêteurs selon une habilitation très précise*

L'ARJEL participe à la lutte contre les sites illégaux mais son action est prioritairement axée sur le contrôle et le cas échéant la sanction des sites agréés. **Les enquêteurs assermentés<sup>1</sup> de l'Autorité ne peuvent donc participer directement à des sessions de jeux sur des sites illégaux<sup>2</sup>** et doivent faire appel à des huissiers pour établir les constats d'infraction.

Le président de l'ARJEL a émis le souhait que ces enquêteurs disposent de pouvoirs, semblables à ceux des services de l'Etat dotés de pouvoirs judiciaires, d'investigation sur les sites illégaux et d'utilisation des éléments probatoires et informations ainsi recueillis.

Les services de police judiciaire ont formulé de fortes réserves sur ce type de requête, perçue comme une menace pour leur statut. Trois arguments peuvent en effet être légitimement invoqués :

- une telle extension serait assez inédite dans la sphère des autorités administratives indépendantes, et surtout induirait un **risque de « confusion des genres »**, s'agissant d'une autorité non juridictionnelle, avec le statut particulier et très encadré des agents (douaniers, policiers et gendarmes) dotés de pouvoirs judiciaires, et comme tels placés sous l'autorité du parquet ;

- **les enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers ne sont pas dotés de tels pouvoirs d'investigation** auprès de prestataires de services d'investissement et de sociétés de gestion de portefeuille non agréés. Ils disposent néanmoins d'un droit de communication et de pouvoirs étendus d'enquête et de contrôle auprès des prestataires agréés (*cf. infra*) ;

- on peut également rappeler, s'agissant par exemple des agents des douanes, que ces derniers doivent être spécialement désignés par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la justice, puis habilités à enquêter sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. De même, le champ de leurs compétences et des infractions susceptibles d'être recherchées est strictement encadré par l'article 28-1 du code de procédure pénale.

Pour autant, votre rapporteur tient, si besoin était, à clarifier le débat : **il ne saurait être question d'accorder aux enquêteurs de l'ARJEL de quasi-pouvoirs d'officier de police judiciaire** sans les sujétions ni le statut correspondants. Il s'agirait de leur permettre de mieux accomplir leurs

---

<sup>1</sup> Aux termes du II de l'article 42 de la loi du 12 mai 2010.

<sup>2</sup> L'article 28 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ARJEL dispose ainsi que « les enquêteurs peuvent, aux fins de leurs missions, participer aux activités de jeux d'argent et de hasard en ligne **proposées par les opérateurs agréés**. Ces interventions sont autorisées par décision du directeur général de l'Autorité et donnent lieu à un compte-rendu qui lui est transmis sans délai ». *En revanche, seuls les enquêteurs issus des services de police judiciaire* « peuvent être autorisés, dans les mêmes conditions, à fréquenter des sites de jeux d'argent et de hasard en ligne **opérant sans agrément** ».

missions par un approfondissement de leurs capacités d'investigation, mais **selon des modalités très encadrées**.

Votre rapporteur propose donc qu'après accord des ministres en charge de la justice et du budget, certains agents de l'ARJEL puissent faire l'objet d'une **habilitation spéciale** de son directeur général, portant sur les termes suivants :

- la faculté de jouer sous pseudonyme sur des sites illégaux, en bénéficiant d'une irresponsabilité pénale ;

- la faculté d'utiliser les informations recueillies lors de ces enquêtes, exclusivement pour la mise en œuvre des procédures civiles de blocage ;

- un droit de communication étendu auprès des prestataires de services de paiement (pour l'identification du titulaire d'un compte bancaire), des hébergeurs et des fournisseurs d'accès à Internet.

**Proposition 48** : Permettre, après accord des ministres en charge de la justice et du budget, que certains enquêteurs de l'ARJEL soient spécialement habilités pour bénéficier de moyens d'investigation étendus, consistant en :

- la faculté de recourir, sous irresponsabilité pénale, à un pseudonyme pour participer à des sessions de jeux sur des sites illégaux ;

- la faculté d'utiliser les informations recueillies lors de ces enquêtes, exclusivement pour la mise en œuvre des procédures civiles de blocage ;

- un droit de communication étendu auprès des prestataires de services de paiement, des hébergeurs et des fournisseurs d'accès à Internet.

*c) Une meilleure coopération entre les services de police judiciaire et l'ARJEL*

En complément de la mesure précédente, votre rapporteur juge hautement souhaitable d'aller plus loin en matière de coopération entre les « cyberpatrouilles » et l'ARJEL, en **exploitant mieux les facultés**, offertes par le dernier alinéa de l'article 59 de la loi du 12 mai 2010 et par l'article 20<sup>1</sup> du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010, **de mise à disposition d'agents de police judiciaire** et des douanes auprès du service d'enquête de l'Autorité. En effet, cette possibilité semble aujourd'hui obérée par la segmentation administrative et la volonté de la DCPJ de préserver l'unité organisationnelle des services de police judiciaire.

---

<sup>1</sup> Cet article prévoit que « des magistrats, des fonctionnaires ou des militaires peuvent exercer leurs fonctions auprès de l'Autorité de régulation des jeux en ligne dans les conditions prévues par les textes qui les régissent ».



Votre rapporteur estime en effet que le légitime maintien des spécificités statutaires et institutionnelles du pouvoir judiciaire peut s'accommoder d'un peu plus de souplesse dans l'organisation. Des **équipes mixtes** pourraient ainsi être constituées au sein de la direction des enquêtes et du contrôle de l'ARJEL.

Proposition 49 : Renforcer les mises à disposition d'agents investis de pouvoirs de police judiciaire auprès de l'ARJEL.

Aux termes de l'article 59 de la loi du 12 mai 2010, précité, les données recueillies par les cyberpatrouilleurs sur les personnes susceptibles d'être les auteurs d'infractions à la législation sur les jeux en ligne **peuvent être transmises à l'ARJEL**. Toutefois, ces données sont en principe couvertes par l'article 11 du code de procédure pénale relatif au **secret de l'instruction et de l'enquête**<sup>1</sup>, de sorte qu'il subsiste un doute sérieux sur la capacité des services de l'Autorité à les exploiter, en particulier dans le cadre des procédures civiles de blocage de l'accès à un site frauduleux ou des transferts de fonds.

L'efficacité des pouvoirs d'enquête de l'ARJEL pourrait donc être renforcée en **consacrant plus explicitement**, dans l'article 59 précité, la **possibilité d'échanges d'informations** entre le parquet, les services de police judiciaire et l'ARJEL, et **la faculté pour cette dernière de les utiliser** aux fins de mise en œuvre des procédures prévues aux articles 61 et 62 de la loi.

Proposition 50 : Préciser les possibilités d'échanges d'informations entre le parquet, les services de police judiciaire et les enquêteurs de l'ARJEL, et prévoir explicitement la faculté pour ces derniers de les utiliser aux fins de mise en œuvre des procédures civiles de blocage de l'accès à un site frauduleux ou des transferts de fonds *via* le compte bancaire d'un tel site.

*d) Etendre la portée des procédures civiles de blocage*

En premier lieu, votre rapporteur réitère son souhait que **soit pris dans les meilleurs délais brefs l'arrêté prévu par le décret n° 2010-1504 du 7 décembre 2010**, nécessaire pour appliquer la procédure de blocage des mouvements de fonds avec les comptes d'un opérateur non autorisé.

---

<sup>1</sup> Cet article prévoit notamment que « sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du code pénal ».

En second lieu, deux mesures contribueraient à **renforcer sensiblement l'effectivité et la portée de la procédure de blocage de l'accès aux sites interdits**, prévue par l'article 61 précité :

1) **Mettre fin à une interprétation**, apparue lors d'un contentieux, selon laquelle l'action menée (par une ordonnance en référé du président du TGI de Paris) à l'encontre d'un fournisseur d'accès à Internet (FAI) ne pourrait intervenir qu'en cas d'échec, et donc en quelque sorte à titre **subsidaire**, de celle engagée préalablement contre l'hébergeur du site incriminé.

Cette interprétation, bien qu'elle ait été invalidée par le TGI de Paris dans ses deux décisions des 6 août 2010 et 8 mai 2011, est née d'une ambiguïté de la rédaction de l'article 61, qui dispose que le président du TGI de Paris peut ordonner l'arrêt de l'accès au site aux fournisseurs d'hébergement de sites et moteurs de recherche « *et, le cas échéant* », aux FAI. Or il est en pratique beaucoup plus difficile de faire exécuter une ordonnance par les hébergeurs de sites frauduleux, qui sont le plus souvent situés à l'étranger, que par les FAI, domiciliés en France. Si elle a peut-être été mal transcrite dans la loi, **l'intention du législateur n'a jamais été de prévoir deux procédures subsidiaires mais plutôt complémentaires**, sans considération d'un « ordre de priorité ».

2) **Etendre l'application de cette procédure de blocage aux sites interdits qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 12 mai 2010**, c'est-à-dire ceux proposant en France, par exemple, une offre prohibée de jeux de casinos, de jeux de cercle autres que le poker ou de jeux de grattage. Aujourd'hui, cette procédure ne peut en effet être appliquée qu'à l'encontre des opérateurs non agréés dont l'offre est directement concurrente de celle agréée et relevant de la loi de 2010.

Proposition 51 : Modifier l'article 61 de la loi du 12 mai 2010 pour étendre de deux manières la portée de la procédure civile de blocage de l'accès à un site frauduleux, après mise en demeure infructueuse de l'ARJEL :

- écarter toute interprétation tendant à une subsidiarité des actions engagées à l'encontre des hébergeurs et des FAI ;
- étendre l'application de cette procédure à l'ensemble des opérateurs proposant une offre non autorisée ou agréée.

*e) La pénalisation du joueur, une voie désormais à ne pas écarter*

La loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries a introduit un principe qui a depuis été appliqué avec constance dans la politique des jeux : **la pénalisation de l'offre plutôt que de la demande**, des prestataires de jeux légalement interdits plutôt que des joueurs. L'idée sous-jacente est qu'en

attisant une espérance de gain sous des apparences ludiques, l'organisateur de jeux interdits exploite la faiblesse du joueur. A cela s'ajoute une asymétrie d'informations : le prestataire sait qu'il enfreint la loi, le joueur peut ne pas connaître le caractère prohibé de l'offre.

**Le jeu illégal est donc assimilé à une forme d'escroquerie ou d'abus de faiblesse.** De fait, un grand nombre de joueurs de poker en ligne, en particulier parmi les plus jeunes, ont pu de bonne foi, du moins jusqu'en mai 2010, jouer sur des sites théoriquement interdits sans avoir conscience de leur illégalité.

**Le contexte a cependant changé.** Le principe même de l'agrément, l'obligation de rediriger l'internaute vers un site agréé comportant la terminaison « .fr », la médiatisation de la loi du 12 mai 2010 et surtout les intenses campagnes de publicité qui ont accompagné l'essor de l'offre légale ont largement contribué à diffuser, chez nos concitoyens, la prise de conscience d'une démarcation claire entre les sites agréés et interdits. Il est devenu plus difficile de se prévaloir de l'ignorance de la réglementation.

A ce titre, les barrières qui entourent désormais l'offre illégale peuvent être un **révélateur de l'intention même du joueur de contourner la prohibition**. Cela est particulièrement flagrant chez les « gros joueurs » lorsqu'ils recourent, sans que l'on puisse exciper que leur méconnaissance ou leur faiblesse est en jeu, à diverses solutions techniques (*cf. supra*) pour accéder à une offre illégale et plus attractive. La présence de cet « élément moral » qu'est l'intention comme de la matérialité du contournement, qui sont deux critères fondamentaux en matière pénale, pourrait justifier une réflexion sur la caractérisation d'une fraude du joueur.

Un autre argument plus pragmatique – ou cynique – peut aussi être invoqué, qui a trait aux **limites inhérentes à la répression d'une offre souvent située à l'étranger** ou au blocage de flux financiers *offshore*. La pénalisation de la demande renforcerait donc l'efficacité et le caractère dissuasif de la lutte contre les sites illégaux.

**Votre rapporteur estime donc qu'il serait utile d'amorcer une réflexion sur la création d'un délit de fraude à l'encontre des joueurs.** La caractérisation d'un tel délit devrait cependant être encadrée. Elle pourrait s'appuyer, par exemple, sur des critères d'intention manifeste, de « persévérance » dans le contournement et de régularité de l'accès aux sites interdits. Votre rapporteur est cependant conscient qu'une telle réflexion donnerait matière à controverses en ce qu'elle conduirait à aborder une problématique proche de celle de la « loi Hadopi<sup>1</sup> ».

---

<sup>1</sup> Loi n°2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.

Proposition 52 : Etudier l'opportunité et les modalités d'une évolution vers une pénalisation de la demande de jeux illégaux, en sus de celle de l'offre, par la création d'un délit de fraude applicable aux joueurs.

## **B. LA PRÉVENTION DE LA MANIPULATION DES RÉSULTATS SPORTIFS**

Le renforcement de l'intégrité du jeu passe également par la prévention de la manipulation des résultats sportifs, menace dont la réalité a été rappelée dans la première partie du présent rapport.

A cet effet, des mesures appréciables figurent déjà dans la loi du 12 mai 2010. Cependant, votre rapporteur estime nécessaire d'aller plus loin, partageant en cela l'essentiel des analyses développées par Jean-François Vilotte, président de l'ARJEL, dans le rapport sur cette question qu'il a remis à Chantal Jouanno, alors ministre des sports, le 23 mars 2011.

### **1. Contrôler le respect de la loi**

Comme cela a été souligné en première partie, la loi a déjà pris des mesures, notamment pour prévenir les conflits d'intérêts. Il s'agit donc, en premier lieu, d'assurer l'effectivité pleine et entière du dispositif voté par le Parlement.

#### *a) Contrôler l'adoption des règles de prévention des conflits d'intérêts par les fédérations*

Aux termes de l'article 32 de la loi du 12 mai 2010, « *les fédérations délégataires doivent intégrer au sein du code de leur discipline des dispositions ayant pour objet d'empêcher les acteurs [d'une] compétition sportive d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur cette compétition et de communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public* ».

Il s'agit là d'une **pièce importante du dispositif de lutte contre les conflits d'intérêts** :

- d'une part, parce que les fédérations sont les mieux à-même de définir quelles personnes doivent être concernées par les différentes interdictions, et quels comportements concrets doivent être prohibés ;

- ensuite, parce que ces fédérations et les règlements qu'elles édictent, sont plus proches de ces acteurs et plus concrets à leurs yeux qu'un hypothétique risque judiciaire dont ils n'ont pas toujours conscience.

Or, selon les informations transmises par l'ARJEL à votre rapporteur, à fin septembre 2011, **une quinzaine de fédérations sur les trente**

**disciplines bénéficiant de l'ouverture des paris n'ont toujours pas adopté de telles dispositions.**

Davantage que de la mauvaise volonté des intéressés, cette situation résulte souvent d'un défaut de ressources en matière juridique.

Il est donc nécessaire de s'atteler à cette question, en en faisant un objectif au sein des conventions d'objectifs liant l'Etat aux dites fédérations et, le cas échéant, en leur fournissant les outils juridiques nécessaires.

Proposition 53 : Assurer le respect de l'obligation pour les fédérations sportives d'édicter des mesures adéquates en matière de lutte contre les conflits d'intérêts.

*b) Contrôler le respect de l'interdiction faite aux acteurs d'une compétition d'engager des paris sur celle-ci*

Par ailleurs, au-delà des dispositions réglementaires, l'interdiction faite aux acteurs d'une compétition d'engager des paris sur celle-ci doit être effectivement respectée et contrôlée.

Or, il semble y avoir **des divergences d'interprétation quant au partage des responsabilités en la matière**, singulièrement entre les fédérations (ou les organisateurs de droit privé) et les opérateurs de paris en ligne.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, certaines fédérations estiment que le contrôle relève de la responsabilité des opérateurs, et juge qu'il doit être effectué *a priori*, selon les mêmes modalités que ce qui se pratique pour les interdits de jeu.

Votre rapporteur, en accord sur ce point avec les recommandations de l'ARJEL, considère au contraire qu'il s'agit là de deux questions de nature différente, ce que le législateur a d'ailleurs bien exprimé dans la lettre de la loi. Ainsi :

- l'article 26 dispose que les opérateur de jeux ou de paris en ligne sont tenus de faire obstacle à la participation aux activités de jeu ou de pari qu'il propose des personnes interdites de jeu en vertu de la réglementation en vigueur ou exclues de jeu à leur demande. **Il revient à ces opérateurs d'interroger à cette fin les fichiers des interdits de jeu** tenus par les services du ministère de l'intérieur et de clôturer tout compte joueur dont le titulaire viendrait à être touché par une interdiction ou une exclusion ;

- à l'inverse, selon l'article 32, les fédérations sportives délégataires doivent intégrer au sein du code de leur discipline des dispositions ayant pour objet d'empêcher les acteurs de la compétition sportive d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur cette

compétition et de communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public. **C'est également aux fédérations qu'il revient de sanctionner**, d'un point de vue disciplinaire, des manquements.

Il en résulte que, **dans ce dernier cas, la logique retenue par le législateur est celle du contrôle *a posteriori*, à l'inverse de ce qui se pratique pour les interdits de jeu.**

A partir de là, il est donc essentiel d'assurer le contrôle du respect de l'interdiction faite aux acteurs d'une compétition de parier sur celle-ci. Cela implique de pouvoir vérifier auprès des opérateurs de paris sportifs si l'un des acteurs de la compétition a un compte joueur et, le cas échéant, s'il a effectivement parié sur la compétition à laquelle il participe.

Certes, dans le cadre des contrats de « droit au pari » conclus entre fédérations (ou organisateurs) et opérateurs, il est généralement prévu de croiser les fichiers contenant les noms des personnes interdites de parier sur une compétition avec les données des opérateurs sur leurs propres clients.

Cependant, **cette possibilité de « croisement de fichiers » pose des difficultés, à la fois en termes de respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés** et en termes de mise en œuvre pratique (modalités de contrôle, multiplication des coûts et des solutions techniques envisageables, *etc.*).

Afin de remédier à cette situation, le Sénat a introduit, à l'initiative de notre collègue Ambroise Dupont, un article 6 *quinquies* au sein de la proposition de loi de notre collègue Yvon Collin visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs<sup>1</sup>. **Cet article prévoit que les fédérations accèdent aux informations personnelles relatives à des opérations de jeu d'un acteur d'une compétition sportive par l'intermédiaire de l'ARJEL.**

Pour lourdes que ces dispositions puissent se révéler pour l'Autorité, cette solution semble effectivement la plus efficace afin de parvenir au but recherché.

Votre rapporteur la soutient donc et souhaite son adoption par le Parlement dans les meilleurs délais.

**Proposition 54** : Permettre aux fédérations sportives d'accéder aux informations personnelles relatives à des opérations de jeu d'un acteur d'une compétition sportive par l'intermédiaire de l'ARJEL afin d'assurer le respect de l'interdiction faites aux acteurs de cette compétition d'engager des paris sur celle-ci.

---

<sup>1</sup> Texte n° 122 (2010-2011) adopté par le Sénat le 30 mai 2011.

## 2. Renforcer les règles régissant les conflits d'intérêts

Le dispositif « anti-conflits d'intérêts » mis en place par l'article 32 de la loi du 12 mai 2010 gagnerait également à être complété sur certains points, afin de prendre en compte certains risques qui n'avaient pas été identifiés au moment de l'examen de ce texte.

### *a) Compléter le champ des interdictions pesant sur les sportifs en activité*

Au-delà des interdictions d'engager des paris qui s'appliquent aux acteurs des compétitions, **certains types de partenariats entre ces acteurs et des opérateurs de paris peuvent entraîner un regrettable mélange des genres.**

En effet, on peut rappeler qu'en matière de paris à cote fixe (qui sont la norme en matière de paris sportifs), l'opérateur de paris est objectivement intéressé :

- par le comportement des parieurs, susceptible de lui procurer des gains plus ou moins importants, voire des pertes ;
- et par le résultat de la compétition.

Dès lors, une trop grande proximité entre des acteurs des compétitions sur lesquelles des paris sont engagées et ces opérateurs est de nature à semer le trouble. Elle peut éventuellement influencer les parieurs.

Cela se vérifie, en particulier, **lorsque des compétiteurs** (ou d'autres parties prenantes des compétitions) **s'engagent dans des prestations de pronostics sportifs** (par exemple pour une émission de pronostics, sponsorisé par un site de paris ou sous contrat avec un site de paris).

De même, le recrutement par des opérateurs de parties prenantes à des compétitions en tant **qu'ambassadrices ou consultantes des sites**, n'est pas saine.

Il serait donc préférable de **compléter en ce sens l'interdiction d'engager des paris qui frappe les compétiteurs.**

Proposition 55 : Interdire aux acteurs des compétitions sportives de se livrer à des prestations de pronostics sportifs, ou d'exercer des activités « d'ambassadeur » ou de consultant pour des opérateurs de paris en ligne.

### *b) Compléter les interdictions relatives à la détention du capital d'opérateurs de paris*

De plus, votre rapporteur relève avec intérêt que, dans son rapport précité à Chantal Jouanno, le président de l'ARJEL, Jean-François Vilotte,

plaide en faveur d'une interdiction à toute partie prenante à une compétition sportive de détenir un intérêt financier direct dans un opérateur de paris.

A cet égard, il rappelle que, lors de l'examen du projet de loi par la commission des finances du Sénat, il avait souligné que **la détention d'une partie du capital d'un opérateur de paris par un organisateur ou une partie prenante d'une compétition sur laquelle il organise des paris pouvait être problématique, quel que soit le niveau de cette participation**. En effet, **cette participation donne alors à l'organisateur ou à la partie prenante un intérêt financier à la défaite des parieurs** (du moins dans le cas des paris à cote, qui représentent la quasi totalité du marché). Dès lors, il avait observé que l'organisateur ou la partie prenante, qui a les moyens d'influer sur le résultat de la compétition objet du pari se trouve, de fait, dans une situation de conflit d'intérêts.

Il avait donc estimé préférable d'interdire toute participation financière (directe ou indirecte) d'un organisateur ou d'une partie prenante au sein d'un opérateur de paris dès lors que celui-ci organise des paris sur la compétition qu'il organise ou à laquelle elle participe. Cependant, cette solution n'avait pas recueilli l'accord du Gouvernement et n'avait pas été adoptée par le Sénat.

Les esprits semblant avoir évolué depuis lors, il reprend à son compte cette proposition.

Proposition 56 : Interdire toute participation financière (directe ou indirecte) d'un organisateur ou d'une partie prenante au sein d'un opérateur de paris dès lors que celui-ci organise des paris sur la compétition qu'il organise ou à laquelle elle participe.

### **3. Encadrer de la même façon les paris sportifs « en dur » et les paris en ligne**

Dans son rapport sur le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, votre rapporteur avait souligné que *« la mise en place d'une autorité unique pour tous les jeux d'argent et de hasard quel que soit leur mode opératoire, à l'instar du Royaume-Uni par exemple, est donc encore un objectif lointain »* et pas forcément applicable à la France mais que *« d'importantes marges de manœuvre existent en termes de coordination des acteurs et de cohérence de la politique des jeux »*.

En l'espèce, l'encadrement des paris sportifs et la lutte contre les conflits d'intérêts semblent des champs particulièrement propices à l'établissement d'un cadre commun, l'enjeu (le respect de l'intégrité des compétitions) se posant dans les mêmes termes, quel que soit le support.



C'est pourquoi votre rapporteur estime souhaitable d'avancer sur cette question, **afin que puisse s'appliquer un mode de régulation commun à l'ensemble des paris sportifs**, qu'ils relèvent du monopole de la Française des jeux ou du secteur ouvert des paris en ligne.

Proposition 57 : Appliquer aux paris sportifs « en dur », placés sous le régime du droit exclusif, le même encadrement qu'aux paris en ligne en matière de lutte contre les conflits d'intérêts et de respect de l'intégrité des compétitions.

#### **4. Pénaliser la corruption sportive**

##### *a) Créer un délit de corruption sportive*

Comme cela a été décrit en première partie, la législation actuelle place en-dehors de la répression pénale des compétitions de sport amateur et de sport professionnel individuel pourtant concernés par les mêmes types de comportements frauduleux que d'autres disciplines sportives pourtant susceptibles de relever de sanctions pénales.

Non seulement cela pose un problème d'équité de traitement des disciplines, mais cela n'est pas satisfaisant du point de vue de l'ordre public. En effet, la protection de la sincérité des compétitions sportives doit constituer un but en soi, du fait de la fonction éducative et sociale du sport. De plus, avec les paris sportifs, les manipulations altèrent la sincérité des opérations de jeu. Enfin, certains cas de tricherie sur des compétitions sportives peuvent révéler des réseaux de criminalité organisée.

C'est pourquoi votre rapporteur propose **d'améliorer l'arsenal législatif dont dispose l'autorité judiciaire pour réprimer ces pratiques en créant un délit spécifique de corruption sportive.**

Là encore, il faut noter que **le Sénat a agi, toujours dans le cadre de la proposition de loi de notre collègue Yvon Collin visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.** Son article 6 *sexies*, introduit à l'initiative de notre collègue Ambroise Dupont et amendé par le Gouvernement, propose d'insérer deux articles au sein du code pénal à cette fin.

**Le dispositif adopté par le Sénat (article 6 *sexies* de la proposition de loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs)**

*« Le code pénal est ainsi modifié :*

*1° Après l'article 445-1, il est inséré un article 445-1-1 ainsi rédigé :*

*« Art. 445-1-1. - Les peines prévues à l'article 445-1 sont applicables à toute personne qui promet ou offre, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, à un acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs afin que ce dernier modifie, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation. » ;*

*2° Après l'article 445-2, il est inséré un article 445-2-1 ainsi rédigé :*

*« Art. 445-2-1. - Les peines prévues à l'article 445-2 sont applicables à tout acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs qui, en vue de modifier ou d'altérer le résultat de paris sportifs, accepte des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui afin qu'il modifie, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation. » ;*

*3° Au premier alinéa des articles 445-3 et 445-4, la référence : « et 445-2 » est remplacée par les références : « 445-1-1, 445-2 et 445-2-1 ». »*

Ces dispositions sont raisonnables, bien circonscrites et de nature à envoyer un message clair quant à la détermination de l'Etat de ne pas laisser l'éthique sportive attaquée impunément à l'occasion de l'ouverture du marchés des paris en ligne.

**Votre rapporteur souhaite donc leur adoption par l'Assemblée nationale.**

**Proposition 58 : Créer un délit de corruption sportive.**

*b) Créer une obligation de déclaration de soupçon d'un tel délit*

De plus, votre rapporteur considère, tout comme le président de l'ARJEL dans son rapport précité, qu'il serait utile de compléter la création du délit de corruption sportive par la **mise en place d'une obligation de déclaration de soupçons en la matière**. Il s'agit évidemment de responsabiliser les différents acteurs du mouvement sportif, de les dissuader de garder le silence sur des agissements frauduleux et de renforcer les moyens d'alerte.

Concrètement, **cette obligation de déclaration de soupçon de faits de corruption concernerait certaines catégories de personnes**, en particulier :

- les fédérations sportives délégataires ;
- les ligues professionnelles ;
- les organisateurs de manifestations sportives ;
- les associations sportives ;
- les sociétés sportives ;
- les arbitres ;
- les entraîneurs ;
- les agents sportifs ;
- et les opérateurs de paris sportifs agréés par l'ARJEL (ou, le cas échéant, l'opérateur légalement autorisé au titre du régime de droit exclusif).

Cette obligation de déclaration, dont le principe s'inspire de celle qui existe déjà en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, pourrait ainsi permettre de diligenter les contrôles nécessaires afin de détecter la corruption sportive.

Proposition 59 : Créer une obligation de déclaration de soupçons en matière de corruption sportive.

### ***C. UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ ET TRANSPARENCE DE L'ARJEL***

#### **1. Une autorité plus rapide et réactive**

##### *a) Doter l'ARJEL de la personnalité morale ?*

Aux termes du I de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010, l'ARJEL est une autorité administrative indépendante (AAI). **Comme la grande majorité des AAI, elle ne dispose pas de la personnalité juridique** et se distingue ainsi d'une autorité publique indépendante telle que l'AMF, qui est de surcroît investie d'un pouvoir réglementaire propre<sup>1</sup>.

L'ARJEL fait donc partie intégrante de l'Etat et ne dispose pas de son propre patrimoine, **ni ne peut agir en justice en son nom propre**<sup>2</sup>. En revanche, le IV de l'article 37 de la loi précitée dispose que pour l'accomplissement des missions qui sont confiées à l'ARJEL, son président,

<sup>1</sup> Sous réserve d'homologation de son règlement général par le ministre chargé de l'économie.

<sup>2</sup> Plus précisément au nom de son président, qui dispose du pouvoir de la représenter.

en tant qu'il dispose du pouvoir de représentation de l'Autorité, « ***a qualité pour agir en justice devant toute juridiction*** ».

Elle ne peut conclure de contrats de droit commun mais des **conventions** avec ses homologues européens, dans la mesure où cette faculté est explicitement prévue par le V de l'article 34 précité. Une telle conclusion ne peut cependant se faire qu' « *au nom de l'Etat* ». Enfin, elle **ne dispose pas de l'autonomie financière**, l'essentiel de son budget étant abondé par une dotation inscrite au budget général de l'Etat. Elle perçoit néanmoins des ressources propres, que sont les droits dus par les opérateurs lors d'une demande ou d'un renouvellement d'agrément.

L'octroi de la personnalité morale figure parmi les principales propositions de l'ARJEL, formulées notamment par son président et sa troisième commission spécialisée. Des amendements en ce sens avaient également été déposés<sup>1</sup> lors de l'examen de la loi. Les deux principaux arguments à l'appui de cette requête sont **la garantie d'une plus grande indépendance et la capacité d'ester en justice**, en particulier dans le cadre de la lutte contre les sites illégaux. En effet, l'ARJEL pourrait *de facto* tenter une action pénale, et donc déposer des plaintes, se constituer partie civile et accéder aux dossiers en cours d'instruction.

Un autre enjeu, moins mis en exergue mais tout aussi important, est d'ordre budgétaire. En effet, une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat est un gage de **plus grande souplesse dans la gestion budgétaire**. Le budget (et partant, la politique de ressources humaines) n'a plus à être négocié très en amont, dans le cadre d'un processus interministériel lourd, et l'aléa de la négociation collective peut être davantage neutralisé par une discussion bilatérale avec le ministère chargé du budget.

Votre commission des finances a cependant eu l'occasion d'émettre des réserves sur « l'agencisation » de l'Etat par la création de multiples entités distinctes, dépositaires d'une parcelle de l'autorité ou de l'action publique, et le cas échéant alimentées par des taxes affectées. **Ce mouvement entretient un risque de perte de maîtrise budgétaire**, alors même que la conjoncture accroît la difficulté du contrôle de la trajectoire de nos finances publiques.

**L'argument tiré d'une plus grande indépendance est avant tout symbolique et déclaratoire**. La plupart des AAI, parmi lesquelles les plus respectées et investies de pouvoirs étendus, telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés, l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de contrôle prudentiel ou l'Autorité de sûreté nucléaire, ne disposent pas de la personnalité morale, sans pour autant que leur indépendance et leur magistère soient sérieusement remis en cause.

---

<sup>1</sup> En particulier par notre collègue Ambroise Dupont, rapporteur pour avis au nom de la commission de la culture. Tout en soulignant que les trois-quarts des autorités administratives indépendantes n'ont pas la personnalité morale, sans pour autant que leur indépendance soit contestée, votre rapporteur avait sollicité l'avis du Gouvernement, qui était défavorable.

**L'avantage lié à la capacité d'ester en justice est important** puisqu'elle contribuerait à accélérer un processus judiciaire aujourd'hui ralenti par le fait que l'ARJEL ne peut qu'effectuer des signalements au parquet et, en matière civile, adresser une mise en demeure préalable. *A contrario*, la contrepartie pour l'ARJEL de cette capacité juridique serait la reconnaissance de sa **responsabilité civile et pénale**, donc sa possible mise en cause, qui la conduirait nécessairement à contracter une assurance.

De même, **l'Autorité ne peut se porter partie civile en cas d'infraction à la législation sur la publicité pour les jeux en ligne**. L'article 9 de la loi du 12 mai 2010 n'accorde – ce qui est logique en l'absence de personnalité morale – cette faculté qu'à certaines associations déclarées relevant de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, soit les associations de consommateurs, familiales et celles dont l'objet statutaire comporte la lutte contre les addictions.

**Au final, votre rapporteur recommande l'octroi de la personnalité morale à l'ARJEL**, mais un arbitrage du Gouvernement devrait tenir compte des possibles implications budgétaires d'une telle mesure. Si cette mesure ne devait pas être mise en œuvre, la lutte contre les sites illégaux pourrait cependant être améliorée en **consacrant dans la loi la possibilité pour le président de l'ARJEL d'intenter une action civile**, sans mise en demeure ou injonction préalable, **à l'encontre d'un opérateur ou prestataire qui ferait la promotion d'un site interdit**.

Selon une procédure analogue à celle du blocage de l'accès, le président de l'ARJEL pourrait donc saisir le président du TGI de Paris aux fins d'ordonner, en la forme des référés et le cas échéant sous astreinte, l'arrêt de la publicité litigieuse. De même, ce pouvoir pourrait être mis en œuvre quels que soient les jeux et paris en ligne en cause, c'est-à-dire aussi bien ceux qui font l'objet d'un agrément que ceux placés hors champ ou relevant de droits exclusifs (jeux de casino, jeux de grattage...).

Proposition 60 : Doter l'ARJEL de la personnalité morale, ou à défaut, consacrer un droit d'action civile de son président en cas de publicité pour un site illégal, quels que soient les jeux et paris en ligne en cause.

*b) Prévoir la possibilité de mesures conservatoires d'urgence*

(1) Un collège relativement démuné en situation d'urgence

Dans le cadre de l'affaire du site *fulltilpoker.fr*, le collège a suspendu à titre provisoire l'agrément accordé à la société Rekop Limited, cette décision ayant été prorogée le 15 septembre 2011. Sa base juridique est cependant fragile, car si la suspension de l'agrément pour trois mois au plus est bien prévue par l'article 43 de la loi du 12 mai 2010, elle s'inscrit dans la gradation

des mesures susceptibles d'être prononcées par la **commission des sanctions**, et non par le collège. En outre, **la loi n'a pas prévu le caractère renouvelable de cette suspension**, la sanction suivante étant le retrait de l'agrément.

De fait, la loi n'a pas accordé à l'ARJEL le pouvoir de prendre des mesures d'urgence à l'encontre des opérateurs agréés. La procédure de mise en demeure par le collège de l'ARJEL, prévue par le II de l'article 43 précité, a un champ large mais relève davantage de la persuasion que de la sanction. La suspension de l'agrément n'est ainsi envisagée qu'au terme d'une procédure de sanction, **et non en tant que mesure d'urgence destinée à faire cesser un trouble grave et immédiat à l'ordre public**. L'une et l'autre procédures requièrent des délais, de plusieurs mois s'agissant de la procédure de sanction compte tenu des nombreuses étapes intermédiaires (enquête, auditions, saisine de la commission, notification de griefs, *etc.*), qui paraissent incompatibles avec le caractère d'urgence.

Dans le cas de Rekop Limited, le trouble était avéré (et confirmé par les révélations ultérieures) puisque le blocage des comptes bancaires de son actionnaire exclusif par la justice américaine exerçait un impact direct sur la trésorerie de l'opérateur, le respect des conditions de son agrément en France, la continuité de son service, et potentiellement, sur sa capacité à rembourser les joueurs en cas de fermeture de leur compte.

(2) Les pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers

L'Autorité des marchés financiers (AMF) – à laquelle il convient à nouveau de se référer – dispose de plusieurs voies directes ou juridictionnelles pour mettre en œuvre de telles mesures, prévues par les articles L. 621-13 et L. 621-14 du code monétaire et financier :

- le **président du TGI de Paris**, sur demande motivée du président ou du secrétaire général de l'AMF, peut prononcer la mise sous séquestre de fonds, valeurs, titres ou droits, l'interdiction temporaire de l'activité professionnelle, ou la consignation sous astreinte d'une somme d'argent ;

- le **collège** de l'AMF peut, *« après avoir mis la personne concernée en mesure de présenter ses explications, ordonner qu'il soit mis fin, en France et à l'étranger »*, à toutes sortes de manquements : ceux, contraires aux obligations législatives et réglementaires ou aux règles professionnelles, qui visent à protéger les investisseurs contre les abus de marché, et de manière générale tout manquement *« de nature à porter atteinte à la protection des investisseurs ou au bon fonctionnement du marché »*. Ces décisions peuvent être rendues publiques ;

- le président de l'AMF peut enfin demander au président du TGI, qui statue en la forme des référés, qu'il soit ordonné à la personne responsable de la pratique relevée de se conformer aux dispositions législatives ou réglementaires, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets.

(3) Habiliter le collège à prendre des mesures conservatoires

**Il est donc nécessaire de conforter les pouvoirs de l'ARJEL** en lui accordant la capacité légale de prendre des mesures conservatoires d'urgence. Leur efficacité et leur légitimité sont cependant liées à au moins trois exigences :

- la rapidité de la décision, de l'ordre de quelques jours ;
- le respect du principe fondamental du contradictoire, tant pour assurer les « droits de la défense » que pour limiter les risques de contentieux ;
- un encadrement précis du recours à ces mesures, qui à la différence d'une véritable sanction ont un caractère provisoire et non définitif (sans préjudice d'un recours) et une motivation claire de la décision.

Le meilleur compromis consisterait sans doute à ce que le collège de l'ARJEL se prononce sur l'adoption d'une telle mesure dans des délais brefs, **sous le contrôle de la commission des sanctions** qui garantirait le respect du principe du contradictoire. Les caractéristiques de la procédure seraient les suivantes :

- **trois circonstances devraient être réunies**, s'apparentant à la force majeure : l'urgence, le caractère de particulière gravité du manquement, et une atteinte à l'ordre public ;

- **l'éventail des mesures conservatoires serait large**. Elles pourraient consister en une suspension provisoire de l'agrément, l'interdiction de tout ou partie de l'offre de jeux ou la modification de ses caractéristiques ;

- la décision du collège ne pourrait intervenir **qu'après que l'opérateur aura été mesure de présenter ses observations**. Le collège pourrait décider de poursuivre la séquence en saisissant la commission des sanctions selon la procédure « classique » de sanction, dans un délai d'un mois à compter de la décision. En l'absence de saisine, la durée d'exécution de la mesure conservatoire serait limitée à deux mois ;

- la décision du collège devrait être **motivée** et rendue **publique**, et serait naturellement susceptible de recours pour excès de pouvoir devant la juridiction administrative.

Proposition 61 : Octroyer au collège de l'ARJEL, en cas d'urgence et de manquement d'une particulière gravité, la faculté de prendre, dans des délais brefs et sous le contrôle de la commission des sanctions, une mesure conservatoire à l'encontre d'un opérateur, consistant en une suspension provisoire de l'agrément, l'interdiction de tout ou partie de l'offre de jeux ou la modification de ses caractéristiques. La décision du collège devrait être motivée et rendue publique, et serait susceptible de recours.

*c) Supprimer la condition de mise en demeure préalable avant l'ouverture d'une procédure de sanction*

Le II de l'article 43 de la loi du 12 mai 2010 prévoit qu'en cas de manquement d'un opérateur à ses obligations législatives et réglementaires, l'ouverture d'une procédure de sanction par le collège de l'ARJEL, par notification de griefs et saisine de la commission des sanctions, est **nécessairement précédé d'une mise en demeure** de l'opérateur de se conformer aux dites obligations. Le délai de cette mise en demeure ne peut être inférieur à un mois ni supérieur à six mois, et celle-ci peut être renouvelée une fois en cas de manquement grave et répété. L'opérateur qui a déféré à la mise en demeure est également tenu de se soumettre à une nouvelle certification dans un délai d'un mois.

Ainsi que le souligne l'ARJEL, cette solution se conçoit bien sous l'angle de la cessation de pratiques illégales pour l'avenir, mais a moins de sens sous celui de la sanction de manquements passés. Elle ralentit également le processus de sanction. En outre, une autorité telle que **l'AMF n'est pas soumise à une telle exigence**. L'article L. 621-15 du code monétaire et financier dispose ainsi que le collège peut décider l'ouverture d'une procédure de sanction après examen du rapport d'enquête ou de contrôle établi par les services, ou de la demande formulée par le président de l'Autorité de contrôle prudentiel<sup>1</sup>.

Il est donc proposé de **supprimer cette exigence de mise en demeure préalable**. Elle demeurerait possible, selon l'appréciation que porterait le collège sur la gravité des manquements constatés et la volonté de l'opérateur d'y mettre fin.

Proposition 62 : Supprimer, pour l'ouverture d'une procédure de sanction, le caractère obligatoire de la mise en demeure préalable de l'opérateur en cause par le collège de l'ARJEL.

## **2. Créer une fonction de médiation au sein de l'ARJEL**

Plusieurs représentants des opérateurs et joueurs, en particulier dans le domaine du poker, ont déploré auprès de votre rapporteur l'absence d'une fonction de médiation, qui permettrait d'aplanir des litiges ou incompréhensions entre les deux parties. Logiquement, **ils souhaitent attribuer à l'ARJEL la responsabilité d'une telle médiation**, sans préciser à quel stade elle serait susceptible d'intervenir.

---

<sup>1</sup> *Autorité unique de supervision des banques, assurances, mutuelles et des entreprises d'investissement.*



On peut d'ailleurs relever que le Gouvernement, dans son projet de loi originel, avait attribué à l'Autorité une mission de conciliation, que l'Assemblée nationale avait ensuite supprimée, à l'initiative de notre collègue député Jean-François Lamour, rapporteur au nom de la commission des finances saisie au fond.

Votre rapporteur considère cependant que le régulateur n'a pas vocation – ni *a fortiori* les ressources humaines et financières – à devenir l'intermédiaire exclusif entre les opérateurs et les joueurs, dans le cadre de modes alternatifs de règlement des différends. Il semble à cet égard plus judicieux de **s'inspirer du dispositif existant en matière financière**. L'AMF dispose ainsi d'un médiateur, dont les missions et modalités de saisine sont exposées par l'article L. 621-19 du code monétaire et financier.

Le médiateur de l'ARJEL ne serait compétent que pour les litiges opposant un opérateur et un joueur ou parieur, et non pas deux professionnels (opérateurs, organismes de certification, affiliés, *etc.*). Il ne pourrait être saisi qu'en « second recours », c'est-à-dire **uniquement après l'échec d'une première démarche de conciliation entre les deux parties**. Son intervention ne pourrait naturellement pas être sollicitée en cas de procédure judiciaire engagée sur les mêmes faits. La médiation étant un processus volontaire et gratuit, les parties pourraient à tout moment décider de l'interrompre.

Au-delà de sa fonction de règlement des différends, le médiateur pourrait également contribuer à la mission de vigilance et de contrôle de l'ARJEL par le traitement des informations sur l'offre illégale.

Proposition 63 : Mettre en place un médiateur au sein de l'ARJEL, compétent pour les litiges opposant les joueurs et les opérateurs et susceptible d'être saisi après l'échec d'une première démarche amiable entre les parties.

### 3. Conforter les capacités d'enquête

#### *a) Elargir le champ d'habilitation des enquêteurs*

L'article 42 de la loi du 12 mai 2010 relatif au droit de communication et aux pouvoirs d'enquête de l'ARJEL, prévoit que les enquêtes administratives sont **réalisées par des fonctionnaires et agents assermentés, habilités à cet effet par le directeur général de l'Autorité**. L'article 23 du décret du 12 mai 2010<sup>1</sup>, précité, précise également que les enquêteurs sont choisis « *parmi les agents de l'Autorité disposant des compétences techniques et juridiques nécessaires* ». Ces enquêteurs font donc nécessairement partie du personnel de l'ARJEL.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'ARJEL.

Il pourrait cependant se révéler utile, si la nature des enquêtes venait à se diversifier et leur volume à s'accroître, de permettre à l'ARJEL **d'étoffer sa capacité d'enquête en recourant ponctuellement à des personnels extérieurs**, disposant de compétences complémentaires ou spécifiques, requises par la nature particulière d'une enquête. Ces compétences peuvent par exemple être de nature comptable, juridique ou informatique. La faculté de recours à ces personnels devrait évidemment être soumise à un **encadrement strict**, de nature à garantir la probité et l'impartialité des enquêteurs.

A titre de comparaison, l'AMF peut, aux termes de l'article L. 621-9-2 du code monétaire et financier :

- **déléguer** à certaines entités spécifiques – entreprises de marché, chambres de compensation et associations agréées de conseillers en investissements financiers – le contrôle de l'activité et des opérations de leurs membres. Cette délégation doit faire l'objet d'un protocole d'accord et peut être retirée à tout moment ;

- **recourir**, pour ses contrôles et enquêtes, à des corps de contrôle extérieurs, à des commissaires aux comptes, à des experts inscrits sur une liste d'experts judiciaires ou à des personnes ou autorités compétentes.

Votre rapporteur ne propose pas, à ce stade, de prévoir une faculté de délégation de contrôle à des organismes extérieurs, qui est au demeurant plus adaptée aux spécificités des marchés financiers<sup>1</sup>. Il propose néanmoins d'envisager, si le besoin s'en fait sentir, **le recours à des enquêteurs statutairement externes à l'ARJEL**. Ils seraient investis de pouvoirs d'enquête dans les mêmes conditions d'habilitation et d'assermentation que les personnels dédiés de l'Autorité, et soumis à son contrôle.

Proposition 64 : Envisager, à terme, la faculté pour l'ARJEL de recourir ponctuellement à des professionnels externes pour la réalisation d'enquêtes, dans les mêmes conditions d'habilitation et d'assermentation que les personnels dédiés de l'Autorité.

*b) Clarifier l'obligation d'archivage en temps réel des opérateurs*

Ainsi qu'il a été exposé dans la première partie, la capacité de contrôle de l'ARJEL est indissociable des obligations **d'archivage en temps réel** de nombreuses données dans le « frontal », que l'article 31 de la loi du 12 mai 2010 impose aux opérateurs, et du **droit d'accès permanent** à ces données dont dispose l'Autorité.

---

<sup>1</sup> La grande majorité des professionnels et intermédiaires financiers sont réglementés et certains d'entre eux, en propre ou via des associations agréées ou légalement reconnues, disposent de pouvoirs quasi-réglementaires d'édiction de normes et de contrôle de leurs membres.

Une difficulté d'interprétation naît toutefois d'une discordance entre les dispositions législatives et réglementaires, puisque :

- l'article 31 de la loi prévoit une obligation d'archivage en temps réel « *de l'intégralité des données mentionnées au 3° de l'article 38* », c'est-à-dire les données relatives aux « *événements de jeu ou de pari et, pour chaque joueur, [aux] opérations associées ainsi que toute autre donnée concourant à la formation du solde du compte joueur* » ;

- tandis que le dossier des exigences techniques visé par le décret n° 2010-509 du 18 mai 2010<sup>1</sup> **fait référence à l'archivage de l'ensemble des données échangées entre les joueurs et l'opérateur.**

Ainsi que le recommande l'ARJEL, il apparaît nécessaire, afin d'éviter tout possible contentieux, de mettre fin à cette discordance en prévoyant une **obligation extensive d'archivage en temps réel**, portant sur toutes les données échangées entre les joueurs et l'opérateur. La modification correspondante de l'article 31 précité consisterait soit à étendre explicitement le champ, soit à renvoyer au pouvoir réglementaire pour préciser cette obligation.

Proposition 65 : Confirmer, dans l'article 31 de la loi du 12 mai 2010, que l'obligation d'archivage en temps réel dans le « frontal » porte sur l'ensemble des données échangées entre les joueurs et l'opérateur.

#### **4. Une transparence accrue des fonctions d'investigation et de répression**

##### *a) Une plus grande formalisation du cadre des enquêtes et contrôles*

Le déroulement des contrôles et enquêtes et les droits et obligations y afférents des parties constituent une question sensible pour les opérateurs. Ces derniers aspirent à la prévisibilité et à la transparence de la procédure, à avoir accès aux pièces du dossier lors d'une enquête, à connaître précisément l'étendue des pouvoirs des contrôleurs et enquêteurs, et à faire valoir à tout moment leurs observations. En revanche, la propension naturelle d'un régulateur sectoriel réside dans le secret et, sans aller naturellement jusqu'à l'arbitraire, à maximiser le champ et la profondeur de ses investigations.

L'AMF a été largement confrontée à cette problématique et l'a traitée en deux temps, par la conception et la publication de **deux chartes** : l'une pour le contrôle sur place, publiée en octobre 2007 et actualisée en

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-509 du 18 mai 2010 relatif aux obligations imposées aux opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne en vue du contrôle des données de jeux par l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

février 2008, l'autre relative aux enquêtes, publiée en décembre 2010, en particulier à la suite des recommandations d'un rapport de l'Association des marchés financiers<sup>1</sup>. Leur objectif était double :

- **faire connaître le cadre juridique des contrôles et enquêtes**, en clarifiant les rapports entre les agents compétents de l'AMF et les personnes entrant dans le champ de leur mission ;

- **poser des principes de bonne conduite** que doivent respecter les agents comme les personnes visées, pour assurer le bon déroulement des contrôles et enquêtes.

Les inspecteurs et enquêteurs se sont ainsi engagés à respecter chaque charte et à la porter à la connaissance de toute personne physique ou morale entrant dans le champ de leurs investigations dès la première prise de contact. Ils doivent agir avec objectivité, neutralité et courtoisie.

S'agissant des **enquêtes** par exemple, la charte de l'AMF expose successivement :

- l'origine, l'objet, le déroulement et les suites d'une enquête ;

- le cadre juridique applicable : droits et obligations des enquêteurs de l'AMF et des personnes sollicitées<sup>2</sup> ;

- les principes de bonne conduite applicables aux enquêteurs<sup>3</sup> et le comportement attendu des personnes sollicitées<sup>4</sup> ;

- une annexe précise enfin les textes législatifs et réglementaires applicables.

**Votre rapporteur estime qu'il serait opportun que l'ARJEL suive cet exemple** et conçoive deux chartes, sans attendre d'éventuels litiges initiés par les opérateurs dans le cadre de contrôles sur place ou d'enquêtes.

---

<sup>1</sup> *Rapport sur le pouvoir de sanction de l'AMF, publié le 20 juillet 2009 et intitulé « Quelles évolutions du pouvoir de sanction de l'Autorité des marchés financiers ? Trente propositions d'un groupe de travail de l'Amafi, contribution à la réflexion de place ».*

<sup>2</sup> *Les droits des personnes qui font l'objet d'une enquête sont ainsi :*

- la vérification de l'identité des enquêteurs ;

- l'information sur l'objet de l'enquête ;

- l'assistance d'un conseil ;

- la constatation des actes d'enquêtes réalisés dans un procès-verbal ;

- l'information et le droit pour les personnes susceptibles d'être mises en cause de répondre avant la conclusion de l'enquête ;

- la constitution du dossier d'enquête ;

- l'information sur les suites de l'enquête.

*Leurs obligations sont les suivantes :*

- ne pas faire obstacle aux investigations menées ;

- ne pas opposer le secret professionnel aux enquêteurs ;

<sup>3</sup> *Respecter les principes qui gouvernent les actes d'enquête, expliquer le contexte et les actes de l'enquête, se comporter de manière professionnelle, neutre et loyale, et agir avec diligence.*

<sup>4</sup> *Répondre aux questions posées par les enquêteurs avec loyauté, coopérer avec les enquêteurs, communiquer les documents, les fichiers et les explications demandés dans des délais raisonnables, et conserver une attitude neutre, professionnelle et courtoise pendant toute la durée de l'enquête.*

Proposition 66 : Formaliser, à l'attention des agents de l'ARJEL, des opérateurs et du public, une charte des enquêtes et une charte du contrôle exposant clairement les droits et obligations des personnes qui font l'objet de ces procédures comme les pouvoirs, obligations et principes de bonne conduite des enquêteurs et contrôleurs.

*b) Une meilleure transparence de la procédure de sanction*

(1) La publication de certaines décisions du collège

La problématique de la transparence du processus d'enquête et de sanction relève d'un **subtil compromis** : elle est indispensable pour garantir le respect des droits de la défense et assurer la fonction « pédagogique » du régulateur, mais elle est limitée par les exigences de sérénité et d'impartialité de la fonction para-juridictionnelle comme par le secret professionnel, qui est renforcé en matière d'enquête et de sanction.

**L'ARJEL fait déjà preuve d'une grande transparence** puisque toutes les décisions du collège et de la commission des sanctions sont aisément consultables sur son site Internet. **La transparence ne saurait cependant être intégrale à tous les stades de la procédure.** En particulier, l'ouverture d'une enquête puis d'une procédure de sanction à l'égard d'un opérateur n'a pas nécessairement vocation à être publiée, comme en témoigne la pratique de l'Autorité des marchés financiers.

En revanche, toute décision du collège ou de la commission des sanctions de nature répressive doit l'être, tant en raison de son caractère privatif de liberté que pour éclairer les parties prenantes sur la doctrine et la jurisprudence du régulateur. Dans un objectif de **sécurité juridique**, la publication permet aux professionnels de mieux appréhender le contenu des règles qu'ils doivent observer, sur des aspects tels que les éléments constitutifs d'une infraction, les preuves que le régulateur est susceptible de retenir, le faisceau d'indices auquel il recourt le cas échéant, ou son application du principe de proportionnalité des peines.

Les éventuelles **mesures conservatoires** décidées par le collège, en cas de consécration de la faculté de les prendre (*cf. supra*), comme la mise en œuvre des **procédures civiles de blocage** de l'accès aux sites illégaux ou des comptes bancaires d'un opérateur non agréé devraient donc pouvoir être publiées. De même, un éventuel **recours administratif** du président de l'ARJEL contre une décision de la commission des sanctions – innovation introduite par l'article 44 de la loi – doit être porté à la connaissance du public.

Proposition 67 : Prévoir la publication, sur le site de l'ARJEL, des décisions du collège portant sur d'éventuelles mesures conservatoires ou la mise en œuvre d'une procédure civile de blocage de l'accès à un site illégal ou de blocage des flux financiers transitant par le compte bancaire d'un opérateur non agréé. Prévoir également la publication de tout recours administratif du président de l'Autorité à l'encontre d'une décision de la commission des sanctions.

(2) La publicité des décisions et séances de la commission des sanctions

Ainsi que cela a été souligné lors des débats parlementaires, la procédure de sanction de l'ARJEL a été en grande partie inspirée de celle de l'AMF. Depuis, la transparence de cette dernière a cependant été renforcée avec la loi de régulation bancaire et financière du 12 octobre 2010, par **deux mesures dont votre rapporteur estime que l'ARJEL serait fondée à s'inspirer** :

1) Un **principe**, et non plus simplement une faculté, **de publication des décisions** de la commission des sanctions. Le VII de l'article 43 de la loi du 12 mai 2010 dispose ainsi que la commission des sanctions de l'ARJEL **peut** décider la publication de la décision de sanction au Journal officiel et son affichage ou sa diffusion. Le V de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier prévoit, s'agissant de l'AMF, que « *la décision de la commission des sanctions est rendue publique dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne, dans un format proportionné à la faute commise et à la sanction infligée* ». Une **exception** subsiste néanmoins : la commission des sanctions peut décider de ne pas publier sa décision « *lorsque la publication risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause* ». Votre rapporteur préconise que ces dispositions soient transposées à l'ARJEL.

De même, **le principe de publication du nom de la personne physique ou morale sanctionnée doit prévaloir**. Mais dans la mesure où cette publication peut créer un préjudice moral ou réputationnel s'apparentant à une nouvelle sanction<sup>1</sup>, **le recours à l'anonymisation immédiate doit dans la pratique demeurer possible**, en application de la proportionnalité des peines. Le « **droit à l'oubli** » que prévoit l'article 6 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés<sup>2</sup> implique

---

<sup>1</sup> Par exemple, à une interdiction de fait d'exercer dans le secteur des jeux.

<sup>2</sup> Cet article dispose notamment que les données à caractère personnel figurant dans un traitement informatisé « sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées ».

également de recourir à l'anonymisation différée des décisions sur le site Internet de l'ARJEL<sup>1</sup>.

2) La seconde mesure consiste en un principe de **publicité des séances de la commission des sanctions**, assorti d'une **exception**. L'accès aux audiences serait donc de droit, sauf cas exceptionnels, c'est-à-dire si le président de la commission ou de la formation estime, d'office ou sur la demande d'une personne mise en cause, que la confidentialité s'impose. Il peut alors interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de l'audience « *dans l'intérêt de l'ordre public, de la sécurité nationale ou lorsque la protection des secrets d'affaires ou de tout autre secret protégé par la loi l'exige* ».

Il convient enfin de rappeler qu'à l'instar des juridictions ou de l'AMF, les articles 8 et 9 du décret n° 2010-495<sup>2</sup> prévoient la possibilité d'une **récusation** d'un membre de la commission des sanctions<sup>3</sup>. Dans le cas de l'AMF, le principe de cette récusation est cependant de niveau législatif. Le III bis de l'article L. 621-15 du code monétaire et financier, qui avait d'ailleurs été introduit<sup>4</sup> à l'initiative de votre commission des finances, dispose ainsi que « *dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, la récusation d'un membre de la commission des sanctions est prononcée à la demande de la personne mise en cause s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute l'impartialité de ce membre* ».

Votre rapporteur considère, s'agissant de l'ARJEL, que **ce principe pourrait être « remonté » au niveau de la loi**, les modalités de la récusation demeurant d'ordre réglementaire.

**Proposition 68** : Renforcer la transparence de la procédure de sanction par les mesures suivantes, de nature législative :

- faire évoluer la faculté de publication des décisions de sanction vers un principe général, assorti d'une exception résultant d'une perturbation grave du secteur des jeux en ligne ou d'un préjudice disproportionné pour les parties en cause ;

<sup>1</sup> Une décision sur trois de la commission des sanctions de l'AMF a ainsi été au moins partiellement anonymisée en 2008, et une décision sur deux en 2009.

<sup>2</sup> Décret n° 2010-495 du 14 mai 2010 relatif à la procédure de sanction applicable aux opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne.

<sup>3</sup> L'article 8 dispose ainsi que « le membre de la commission des sanctions qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir ne siège pas ». L'article 9 dispose notamment que « l'opérateur mis en cause qui souhaite récuser un membre de la commission doit, à peine d'irrecevabilité, en former la demande, s'il s'agit du rapporteur, dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision procédant à la désignation de celui-ci, et s'il s'agit d'un membre de la commission appelé à délibérer, dans le délai de quinze jours à compter de la notification de la composition de cette formation ».

<sup>4</sup> Par l'article 11 de la loi n° 2007-1774 du 17 décembre 2007 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans les domaines économique et financier.

- prévoir un principe de publicité des séances de la commission des sanctions. D'office ou sur la demande d'une personne mise en cause, le président de la formation pourrait toutefois interdire au public l'accès de la salle « *dans l'intérêt de l'ordre public, de la sécurité nationale ou lorsque la protection des secrets d'affaires ou de tout autre secret protégé par la loi l'exige* » ;

- inscrire dans la loi, plutôt que dans un décret, la faculté de récusation d'un membre de la commission des sanctions.

Enfin, l'anonymisation des décisions devrait dans la pratique être possible soit de manière immédiate, en cas de préjudice disproportionné pour la personne mise en cause, soit de manière différée, en application du « droit à l'oubli » prévu par la législation sur l'informatique, les fichiers et les libertés.

*c) Une meilleure prévention des conflits d'intérêt éventuels*

Le III de l'article 36 de la loi du 12 mai 2010 dispose que l'ARJEL « *détermine dans son règlement intérieur les modalités de prévention des conflits d'intérêts* », en particulier pour les membres de son collège. En pratique, ces éléments sont prévus par le chapitre II du règlement général de l'Autorité. En outre, le chapitre III du décret n° 2010-481, précité, précise les conditions d'assermentation, d'habilitation et d'intervention des enquêteurs de l'ARJEL. En revanche, les textes n'explicitent guère les conditions d'expérience professionnelle des enquêteurs, l'article 23 du décret se bornant à faire référence à des agents « *disposant des compétences techniques et juridiques nécessaires* ».

L'indépendance et la crédibilité de l'ARJEL pourraient cependant être confortées en complétant ce décret par des **dispositions plus précises en matière de prévention des conflits d'intérêt et de compétence professionnelle des enquêteurs**, à l'instar de ce que prévoient certains articles législatifs et réglementaires du code monétaire et financier pour l'AMF.

Le I de l'article R. 621-33 de ce code dispose ainsi que « *nul ne peut être habilité ou désigné pour effectuer une enquête ou un contrôle s'il a fait l'objet de l'une des condamnations mentionnées à l'article L. 500-1* » et que « *nul ne peut être désigné pour effectuer une enquête ou un contrôle auprès d'une personne morale au sein de laquelle il a exercé une activité professionnelle au cours des trois années précédentes* ». De même, le III de cet article prévoit que « *pour être habilitée par le secrétaire général en qualité d'enquêteur, la personne pressentie doit avoir le statut de cadre ou assimilé ou justifier d'une expérience professionnelle de deux ans minimum* ».



Proposition 69 : Préciser, dans le décret n° 2010-481, les conditions de prévention des conflits d'intérêt et de compétence professionnelle des enquêteurs de l'ARJEL, en s'inspirant des dispositions réglementaires analogues applicables à l'AMF.



## **ANNEXES**



## ANNEXE 1

### ÉTAT DES LIEUX DANS TROIS SECTEURS : LES JEUX DE LA FRANÇAISE DES JEUX, LES CASINOS ET LE POKER

#### I. LA FRANÇAISE DES JEUX FACE À L'OUVERTURE

Votre rapporteur souhaite, en annexe du présent rapport d'information, faire un nouveau point sur la situation de la Française des jeux (FdJ), à la suite de ceux qu'il a déjà dressés à l'occasion de précédents travaux<sup>1</sup>.

Cet état des lieux se situe dans un contexte nouveau, celui de l'ouverture à la concurrence du marché des jeux en ligne. Dans ce paysage changeant, porteur à la fois d'opportunités et de menaces, il convient de se demander comment se porte la FdJ et si elle pâtit ou profite des nouvelles règles.

#### A. LA SITUATION DE LA FDJ AVANT L'OUVERTURE DE MAI 2010

##### 1. Les principaux chiffres

En cette année 2009, qui précédait le projet de loi et le débat parlementaire qui aboutirent, en mai 2010, à la promulgation de la loi d'ouverture du marché français aux jeux en ligne, la FdJ disposait d'une assise solide, symbolisée par les chiffres suivants :

- **28,2 millions de joueurs**. Toutefois, ces joueurs ont misé en moyenne moins d'un euro par jour (154,5 euros de mises par an et par habitant), plaçant la France au trentième rang mondial, assez loin de la moyenne européenne (182,8 euros par an et par habitant) ;

- un montant de mises collectées, tous jeux confondus, de **près de dix milliards d'euros** (9,997 milliards d'euros) ;

- des mises sur les paris sportifs de 783 millions d'euros, soit 7,8 % du chiffre global. Les paris sportifs en ligne ne représentaient alors que 43 millions d'euros soit 0,4 % de l'activité de la FdJ.

Sur le total des mises encaissées par la FdJ en 2009, la répartition était la suivante en termes d'affectation :

- 6,312 milliards d'euros revenaient aux joueurs (63,1 %) ;

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 223 (2001-2002), rapport d'information n° 58 (2006-2007) et rapport n° 209 (2009-2010), annexe du tome I.

- les prélèvements de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et des établissements publics s'élevaient à 2,572 milliards d'euros (25,7 %) ;

- le reste, c'est-à-dire 1,114 milliard d'euros (11,2 %) restait au sein de la Française des jeux.

### **La société Française des jeux**

La Française des jeux opère sous le statut de société anonyme d'économie mixte (SAEM).

**Ses principaux actionnaires sont l'Etat (72 %)**, les émetteurs historiques de la Loterie nationale (20 %), l'Union des blessés de la face et de la tête (9,2 %), le fonds commun de placement des salariés de la société (5 %), la Fédération Maginot (4,2 %), le groupement de courtiers Soficoma (3%), IDSUD (2,6 %), la Confédération des débiteurs de tabac (2 %), la Mutuelle du Trésor (1 %), Comalo (0,6 %) et les émissions Berger (0,4%).

La FdJ compte un effectif annuel moyen pondéré de **1 065 collaborateurs**.

## **2. L'activité et le réseau de la FdJ**

Dotée d'un monopole d'Etat sur les jeux de loteries, tirages et grattages, la FdJ ne se trouvait pas en situation de concurrence directe avec les autres opérateurs de jeux d'argent et de hasard avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010.

Ainsi, elle n'était pas active en matière de paris hippiques mutuels ou non, et ne distribuait aucun des jeux proposés dans les casinos ou les cercles. Par contre elle opérait sur le marché des paris sportifs « en dur » et en ligne, aucun autre opérateur français légal ne la concurrençant alors dans ce domaine.

Le seul élément concurrentiel qui existait alors entre les opérateurs résidait dans le fait qu'ils devaient rivaliser d'attractivité et de modernité avec des moyens de communiquer très inégalement autorisés.

La FdJ pouvait s'appuyer sur un réseau très important, qu'elle avait constitué année après année, formé et même sensibilisé (avec des fortunes diverses) à l'interdiction de vendre des jeux aux mineurs, aux problèmes d'addiction au jeu et à la notion de « jeu responsable ».

### Le réseau de la Française des jeux

Année	Nombre de points de vente	Nombre d'habitants par point de vente	Evolution
2003	40 849	1 482	N.D.
2004	40 129	1 531	- 1,8 %
2005	39 962	1 600	- 0,4 %
2006	39 520	1 600	- 1,1 %
2007	38 700	1 628	- 2,1 %
2008	37 600	1 727	- 2,8 %
2009	36 600	1 775	- 2,7 %
2010	35 800	1 804	- 2,2 %

Source : Française des jeux

Ce tableau illustre bien la politique de la FdJ, qui n'a jamais caché son désir de ne conserver que des points de vente **rentables**, quitte à en réduire le nombre. En parallèle, elle dote de plus en plus ses points de vente d'un matériel sophistiqué<sup>1</sup>.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur, en 2010, le réseau se partageait entre 18 089 diffuseurs de presse et 23 504 débits de tabac.

### 3. Une stratégie de développement fondée sur l'innovation

Tandis qu'elle améliorait ses jeux de tirage et de grattage, la FdJ, depuis de nombreuses années, fondait ses résultats et leur (quasi) constante progression, sur la recherche, les développements et l'innovation avec la mise en service de nouveaux jeux et leur perfectionnement technique.

Une telle stratégie ne procure pas que des satisfactions.

Les **réussites spectaculaires** comme la création de l'*Euro Millions*, les rénovations de *Joker*, de *Keno*, du nouveau *Loto*, voisinent, ces dernières années, avec des **déceptions**, comme celle d'*Oxo*. D'autre part, le **succès « sulfureux » du *Rapido*** a marqué les esprits et attiré l'attention sur la nécessité de bien analyser les incidences éventuellement néfastes d'un nouveau jeu mis sur le marché.

Les effets pervers d'addiction rencontrés avec le *Rapido* et les polémiques qui s'ensuivirent, conduisirent la FdJ à en modifier plusieurs paramètres (quitte à supporter de fortes baisses des mises, qui s'élevaient encore, en 2010, à 1,552 milliard d'euros, soit 14,7 % des mises totales encaissées par la société) et l'ont incité, en septembre 2010, à tenter de le remplacer par le nouveau jeu *Amigo*.

---

<sup>1</sup> Ainsi, en 2009, 23 600 points de vente étaient équipés pour les paris sportifs.

Enfin, cette politique coûteuse d'investissements, de recherche et de développement, n'aurait pu être conduite sans une **gestion rigoureuse des dépenses ordinaires de fonctionnement**, ce dont la FdJ s'acquitte très bien, comme votre rapporteur l'a déjà souligné lors de l'examen du projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Le tableau ci-dessous, qui retrace l'évolution des dépenses de fonctionnement de la SAEM depuis 1996, illustre bien cette rigueur gestionnaire.

### Les dépenses d'organisation des jeux

(en millions d'euros)

Année	Montant des dépenses de fonctionnement	Dépenses de fonctionnement exprimées en % du chiffre d'affaires
1996	757	14,7
2000	920	14,1
2001	979	14,0
2002	969	12,1
2003	999	12,8
2004	1 062	12,4
2005	1 063	11,9
2006	1 098	11,6
2007	1 050	11,3
2008	1 025	11,1
2009	1 114	11,2
2010	1 170	11,1

Source : Française des jeux

Comme votre rapporteur l'a relevé en 2010<sup>1</sup>, cette baisse du poids des dépenses de gestion de la FdJ a permis de financer entièrement la hausse du **taux de retour aux joueurs (TRJ)** de 3,5 % qui s'est produite entre 1995 et 2008, les prélèvements de l'Etat étant restés stables pendant la même période.

## ***B. LA STRATÉGIE AUDACIEUSE ADOPTÉE PAR LA SOCIÉTÉ DANS LE CONTEXTE DE LA LIBÉRALISATION DES PARIS EN LIGNE***

### **1. La mise à profit de sept années de monopole**

La FdJ a investi d'assez longue date le marché des paris sportifs : dès janvier 2003, elle a obtenu de l'Etat la première de ses autorisations portant

---

<sup>1</sup> Rapport n° 209 (2009-2010) précité.



sur de tels paris, ce qui lui permit de proposer aussitôt un nouveau jeu, baptisé *Cote et Match* sur son réseau « en dur », puis en ligne.

Le bât en blessait plus d'un : la Commission européenne qui déjà tentait de décider la France à mettre fin à ses monopoles et à tout le moins d'ouvrir son marché aux jeux en ligne, mais aussi les opérateurs « étrangers » qui souhaitaient pénétrer sur le marché français, et même plusieurs casinotiers français qui, tout aussi prévoyants que la FdJ, tentaient de créer leurs propres sites.

Tous allaient devoir patienter encore longtemps (tels les prétendants à la main de Pénélope), multiplier les injonctions, les procédures et les recours avant d'avoir gain de cause.

Mais pendant ce temps là, la FDJ avait pu prendre une avance qu'elle estimait indispensable à sa survie.

#### Chiffre d'affaires de la Française des jeux tiré de son activité de paris sportifs en ligne

(en millions d'euros)

Année	Chiffre d'affaire total	Evolution	Chiffre d'affaires des paris sportifs	Evolution (en %)	Chiffre d'affaires des paris sportifs en ligne	Evolution
2002	7 439	N.D.	108,4	N.D.	N.D.	N.D.
2003 (1)	7 797	+ 4,8 %	212,7	+ 96,2 %	1,6	N.D.
2004	8 559	+ 9,8 %	221,0	+ 3,9 %	2,5	+ 56,3 %
2005	8 926	+ 4,3 %	283,2	+ 28,1 %	4,3	+ 72,0 %
2006	9 473	+ 6,1 %	386,9	+ 36,6 %	9,1	+ 111,6 %
2007 (2)	9 306	- 1,8 %	383,1	- 1,0 %	12,1	+ 33,0 %
2008 (3)	9 203	- 1,1 %	630,3	+ 64,5 %	26,5	+ 119,0 %
2009	9 997	+ 8, %	783,5	+ 24,3 %	42,9	+ 61,9 %
2010	10 551	+ 8,6 %	1 142,0	+ 45,8 %	91 (4)	+ 112,1 %

(1) : Introduction de *Cote et Match*

(2) : Introduction de *Cote et Score*

(3) : Suppression du droit de timbre

(4) : Sur le site *Parionsweb* de la FdJ

Source : Française des jeux

Ainsi, la FdJ a pu **bénéficier de sept années de situation monopolistique** afin de pénétrer sur le marché des paris sportifs. Cet avantage (incontestable) n'aurait cependant pas suffi si cette société n'avait pas été aussi « réactive » dès l'ouverture du marché.

## 2. Les critiques des concurrents de la FdJ après l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010

Dès la promulgation de la loi, de nombreux opérateurs de jeux ou paris en ligne ont sollicité un agrément de l'ARJEL, créant ainsi les conditions d'une véritable concurrence.

Cependant, comme les débats au Parlement l'avaient déjà montré, des craintes persistaient quant à la « sincérité » de la démarche française sur ce plan-là. Plus récemment, dans le cadre de ses présents travaux, votre rapporteur a pu observer que le soupçon demeure, les opérateurs estimant ne pas disposer du cadre idoine leur permettant de concurrencer la FdJ et souhaitant divers aménagements de la loi. Ainsi, certains des nouveaux entrants reprochent aux opérateurs historiques de **profiter à l'excès de leurs positions anciennement monopolistiques en matière de paris hippiques (PMU) ou toujours monopolistiques** (loteries et jeux de grattage) ainsi que de leurs réseaux en dur, pour conforter leurs offres de jeux en ligne.

A l'inverse, les opérateurs « historiques » (FdJ et PMU) **reprochent aux nouveaux entrants de n'avoir pas respecté l'obligation de fermer tous les comptes en « .com » illégaux** de leurs clients, de les désinscrire et de les réinscrire sur leur site légal, disposant d'une terminaison « .fr ».

Sur ce dernier point, votre rapporteur ne dispose pas des données qui lui permettrait d'estimer la pertinence de ces accusations ni la nécessité de sanctions.

Au sujet des griefs des autres opérateurs, votre rapporteur, sensible à la nécessité de créer les conditions d'une concurrence loyale, estime toutefois que ces positions reflètent, pour l'essentiel, les inquiétudes ou les déceptions d'acteurs constatant que l'ouverture du marché des jeux se révèle moins alléchante qu'ils ne l'espéraient.

A cet égard, il convient de rappeler plusieurs épisodes montrant que la FdJ n'a pas été systématiquement favorisée par le Gouvernement. Ainsi :

- la FdJ désirait mettre en place sur son site, antérieur à l'agrément de l'ARJEL, une offre de « pari en direct » (*live betting*) dès le premier trimestre de 2010, qui lui aurait permis de prendre une avance d'expérience, demande à laquelle le ministère chargé du budget a opposé un refus ;

- le 6 mai 2010, la FdJ demanda à pouvoir proposer des paris en direct avant la Coupe du monde de football (qui devait réserver à la France les satisfactions que l'on connaît). Là encore, le ministère a refusé. Dans ces deux cas, la société dut attendre, comme les autres, d'obtenir son agrément de l'Autorité, le 9 juin 2010 ;

- la publicité télévisuelle vantant le site de paris sportifs en ligne, *ParionsWeb*, n'a été autorisée que le 8 juin 2010, la FdJ abordant donc la Coupe du monde de football avec une notoriété nulle... dans ce domaine ;

- le ministère du budget a refusé, depuis 2005, plusieurs demandes de la FdJ d'augmenter le TRJ global de ses paris sportifs pour disposer d'une offre compétitive face aux concurrents en ligne illégaux. Ainsi, si la FdJ fut autorisée à passer de 70 % à 75 % en janvier 2008, ses demandes d'augmentation de 2009 et 2010, visant à lui permettre de se rapprocher du taux de 85 %, lui ont également été refusées. De ce fait, jusqu'à l'ouverture du marché la FDJ n'a pu offrir qu'un TRJ de 75 % quand ses concurrents illégaux proposaient 92 ou 93 % ;

- quand, le 30 juillet 2009, la Française des jeux proposa à sa tutelle de pouvoir offrir du poker en ligne gratuit avec une technologie propre, le ministère ne l'accepta pas non plus.

Sur ces cinq points, le Gouvernement a donc fait montre d'une louable volonté de ne pas privilégier la FdJ, dont l'Etat détient pourtant 72 % du capital.

D'autre part, en raison du maintien prévisible de son monopole de paris sportifs dans son réseau, la FdJ a abandonné, en novembre 2009, ses marques *Cote et match* et *Cote et score* afin de créer deux nouvelles marques pour l'offre en monopole en points de vente, avec chacune un canal de distribution différent : *ParionsWeb* et *Parions Sport*. Cette démarche a été approuvée par l'Autorité de la concurrence, en janvier 2011.

Enfin, il convient de rappeler que la FdJ, entreprise publique, a délibérément choisi, pour son offre nouvelle de poker en ligne en partenariat, de localiser ses activités sur le territoire national, dont l'environnement fiscal n'est pourtant pas le plus attractif.

### ***C. DIX HUIT MOIS APRÈS L'OUVERTURE DU MARCHÉ DES JEUX EN LIGNE, LA FDJ EST-ELLE EN PASSE DE GAGNER SON PARI ?***

#### **1. L'impact des paris sportifs sur le chiffre d'affaires de la FdJ**

Le tableau suivant décompose l'évolution du chiffre d'affaires de la FdJ de 2006 à 2010, afin de mieux faire apparaître l'impact des paris sportifs.

#### **Evolution du chiffre d'affaires (CA) de la FdJ avec et sans les paris sportifs**

*(en millions d'euros)*

<b>Année</b>	<b>CA global</b>	<b>Evolution</b>	<b>CA des paris sportifs</b>	<b>CA hors paris sportifs</b>	<b>Evolution</b>
2006	9 473	-	386,9	9 086	-
2007	9 306	- 1,8 %	383,1	8 923	- 1,8 %
2008	9 203	- 1,1 %	630,3	8 573	- 3,9 %
2009	9 997	+ 8,6 %	783,5	9 214	+ 7,5 %
2010	10 551	+ 5,5 %	1 142	9 409	+ 2,1 %

Source : Française des jeux

Il en ressort que, depuis 2007, le chiffre d'affaires des paris sportifs en dur et en ligne pèse de plus en plus lourd dans les résultats globaux de la Française des jeux : sans les paris sportifs, la baisse de l'activité de la société aurait été accentuée en 2007 et en 2008, et les progressions enregistrées en 2009 et en 2010 auraient été amoindries.

## **2. Comment la FdJ a-t-elle effectué sa percée sur le marché des paris sportifs en ligne à son ouverture ?**

### *a) Une communication vigoureuse lors de l'ouverture du marché*

Comme évoqué précédemment, la SAEM n'a pas bénéficié de mesure « de faveur » de la part du gouvernement et a dû, comme tous les autres opérateurs candidats, attendre un agrément de l'ARJEL, lui aussi fondé sur la production du dossier de demande standard. Néanmoins, la FdJ avait déjà l'expérience de l'offre de paris sportifs et disposait, en outre, de ses propres coteurs. Elle n'eut donc nul besoin, contrairement à d'autres opérateurs, de recourir à une offre distribuée par des groupes depuis des juridictions européennes à fiscalité privilégiée (comme l'île de Man, Gibraltar ou Malte).

Des qu'elle disposa de son agrément, **la FdJ procéda à des campagnes de communication commerciale extrêmement soutenues**, beaucoup plus agressives que celles aux quelles elle était accoutumée dans « l'ancien régime ».

Le 30 juin 2010, soit un mois après la promulgation de la loi, la société d'étude de marchés Kantar Média publiait une première analyse des investissements. Les données consolidées par Kantar correspondent aux investissements bruts du secteur du jeu en ligne (il s'agit donc, pour la FdJ, des investissements publicitaires pour sa seule marque *ParionsWeb*).

Ces données incluent les investissements en télévision (63 % du total), presse (28 %) et radio (9 %) sur la période du 3 au 27 juin 2010 ; en revanche, elles excluent internet, l'affichage et le parrainage.

### **Dépenses de communication des opérateurs de paris en ligne sur la période du 3 au 27 juin 2010**

Opérateur	ParionsWeb	PMU	Bwin	Betclic	Sajoo	SPS
Dépenses (en millions d'euros)	4,7	5,9	4,5	2,8	1,9	1,2
Part de voix en %	22,1	28,1	21,3	13,3	9,2	5,9

Source : Kantar Media

Il apparaît donc que la FdJ a investi de façon significative pour installer sa nouvelle marque de paris sportifs, qu'il fallait faire connaître au

grand public, se plaçant, de ce point de vue, au deuxième rang des opérateurs, juste derrière le PMU mais devant l'ensemble des « nouveaux entrants ».

Depuis lors, dans un environnement « normalisé », la Française des jeux a sensiblement réduit ses dépenses marketing concernant les paris en ligne en 2011, baisse qui devrait être accentuée en 2012 et 2013. Il est d'ailleurs à noter qu'en 2008 et 2009, la société a consacré moins de 0,6 % de ses mises à ses achats d'espace (parrainages télévisuels et partenariats médias inclus, hors partenariats sportifs), ce qui représente un pourcentage modéré par rapport à ses homologues européens (1,27 % au Royaume-Uni, par exemple, selon des données de 2007) et qui reste sensiblement en deçà du plafond de 1 % des ventes communément retenu dans son activité (par exemple, par les régulateurs des loteries américaines).

*b) Un rang solide sur le marché des paris sportifs*

Les mises enregistrées sur les paris sportifs lors de la Coupe du monde de football se sont élevées à 145 millions d'euros. Le chiffre d'affaires de cette activité s'est établi globalement à 561 millions d'euros au premier semestre 2010 (en hausse de 25 % par rapport à 2009), l'augmentation des mises sur les seuls paris en ligne atteignant 55 %.

Fin 2010, la Française des Jeux annonçait 1,142 milliard d'euros de mises sur les paris sportifs, soit 46 % de plus que l'année précédente tandis que les paris en ligne progressaient de 112 %, à 91 millions d'euros.

Le tableau ci-après montre l'évolution du rang mondial de la FdJ sur les paris sportifs ces six dernières années<sup>1</sup>.

**Classement mondial de la FdJ pour les pronostics sportifs**

2005	2006	2007	2008	2009	2010
9	6	7	5	5	4

Source : Française des jeux

Sept mois après l'ouverture du marché français, la FdJ annonçait détenir 15 % du marché des paris sportifs en ligne, et avoir doublé le montant des paris sur le site *ParionsWeb*.

Toutefois, sur cette seule activité, la société est largement distancée par Betclik, qui revendique 45 % de parts de marché.

---

<sup>1</sup> En prenant en compte son chiffre d'affaires global, la Française des jeux est la deuxième loterie mondiale, derrière Lottomatica (Italie).

### 3. Le réseau en dur des détaillants a-t-il souffert de la concurrence du jeu en ligne ?

D'après la Française des jeux, les détaillants, passablement inquiets face à cette ouverture vers les jeux en ligne, n'auraient cependant pas souffert de cette innovation.

Ainsi, selon les éléments recueillis par votre rapporteur, les buralistes du Nord - Pas de Calais auraient constaté, début 2011, que beaucoup de clients qui jouaient auparavant sur les sites en ligne revenaient parier au sein du réseau « en dur ».

Nous disposons de deux critères 2009 et 2010 pour apprécier le sort des détaillants de la FdJ :

D'une part, l'évolution des chiffres d'affaires hors paris sportifs : comme nous l'avons vu précédemment, les jeux offerts (hors paris sportifs) par les détaillants bénéficient en 2010 d'une forte augmentation (+ 5,5 %).

D'autre part, l'évolution de la masse des commissions versées aux détaillants, retracée par le tableau suivant.

#### Evolution de la masse des commissions versées aux détaillants

	Montant des commissions versées aux détaillants (en millions d'euros)	Evolution	Nombre de détaillants	Evolution	Emplois équivalents ETP*
2005	442		39 962		25 000
2006	468	+ 5,7 %	39 520	- 1,1 %	26 000
2007	457	- 2,2 %	38 700	- 2,1 %	26 000
2008	449	- 1,9 %	37 600	- 2,8 %	24 500
2009	484	+ 7,8 %	36 600	- 2,7 %	> 26 000
2010	509	+ 5,1 %	35 800	- 2,2 %	> 27 000

Source : Rapports financiers de la FdJ – Calcul effectué sur la base d'un smic annuel tenant compte des charges sociales avec l'allègement dit « Fillon » (16,43%) pour l'année 2010

Pour l'année 2010, le réseau ne semble donc pas avoir souffert de la concurrence des jeux en ligne. Les chiffres de 2011 devront être examinés de près afin de voir si cette tendance se poursuit.

Par contre, la diminution de 10,4 % du nombre de ces détaillants en six ans, entre 2005 et 2010, (35 800 au lieu de 39 962) rend aléatoire le calcul des emplois réellement créés chez ces détaillants. En effet, il n'est pas certain qu'une masse de commissions accrue mais répartie sur un plus petit nombre de détaillants génère autant d'emplois que dans les calculs du passé.

### Nombre d'emplois liés à la Française des jeux

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Collaborateurs</b>	895	910	940	913	925	985	1 040
<b>Détaillants</b>	22 000	25 000	26 000	26 000	24 500	26 000	27 000
<b>Total approché</b>	23 000	26 000	27 000	27 000	25 400	27 000	28 000

Source : Française des jeux

#### 4. Les perspectives de la FdJ

Le président Christophe Blanchard-Dignac vise une part de marché de 25 % pour la FdJ sur les paris en ligne dès 2012.

Les financements de la SAEM en faveur du sport et de la santé ne devraient pas connaître d'évolution majeure. A cet égard, il convient de rappeler que :

- s'agissant du sport, la FdJ apporte bon an mal an, 170 à 180 millions d'euros au Centre national pour le développement du sport (CNDS), 1,3 million d'euro aux fédérations sportives au titre du droit au pari, 0,3 % de taxe exceptionnelle sur ses jeux au profit de la rénovation des stades pour l'Euro 2016 de football, etc. ;

- s'agissant de la santé, la FdJ compte maintenir les financements qu'elle apporte à plusieurs unités de recherches, de formation et de soins concernant l'addiction aux jeux, tels que le Centre de référence sur le jeu excessif (CRJE) du centre hospitalier universitaire (CHU) de Nantes, ou le centre médical Marmottan de Paris.

#### Prélèvements sur les mises de la FdJ en faveur des personnes publiques

(en millions d'euros)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Chiffre d'affaires de la FdJ</b>	8 559	8 926	9 473	9 306	9 203	9 997	10 551
<b>Retour aux personnes publiques</b>	2 330	2 505	2 700	2 634	2 522	2 531	2 516
<b>Retour aux finances publiques (en % du chiffre d'affaires de la FdJ)</b>	27, 2	28, 0	28, 5	28, 3	27, 4	25, 3	23, 8
<b>dont montant du prélèvement en faveur du CNDS</b>	240	250	171	194	225	167	177

Source : Française des jeux

Plus globalement, en 2010, quelque 95% des mises encaissées par la FdJ ont été redistribuées. La répartition était la suivante : 64 % pour les joueurs, 26 % en faveur de la collectivité au sens large et 5 % pour les détaillants.

Enfin, le tableau suivant montre l'évolution de la « consommation de jeu », potentiellement porteuse d'un risque accru d'addiction.

#### Les mises des joueurs de la FdJ

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Nombre de joueurs (en millions)</b>	29,1	27,7	29,8	29,2	28,2	27,8
<b>Montant moyen des mises hebdomadaires (en euros)</b>	5,9	6,4	6,0	6,1	6,7	7,3

Source : Française des jeux

On observe donc la conjonction de **deux effets contradictoires** : d'un côté, le nombre de joueurs de la FdJ (tous jeux confondus) a diminué de 4,5 % entre 2005 et 2010 mais, sur la même période, **le montant des mises hebdomadaires des joueurs a augmenté, en moyenne, de 4,4 % par an.**

\* \*  
\*

En conclusion, votre rapporteur constate que, confrontée à l'ouverture du marché aux jeux en ligne en même temps qu'elle avait à lutter contre l'usure de ses jeux « traditionnels », **la FdJ a anticipé avec efficacité l'arrivée des paris sportifs sur internet** et fourni, après la promulgation de la loi, un effort intense pour pénétrer sur ce nouveau marché et y conquérir une part substantielle.

Pour cela, la très forte image de marque que lui procure son réseau en dur et son implication dans le sport de haut niveau, lui ont permis de compenser son manque de notoriété initiale dans le jeu en ligne.

Elle semble déterminée à poursuivre ces efforts.

La FdJ a, certes, bénéficié de la part de l'Etat d'un avantage certain en 2003, quand le gouvernement de l'époque lui a permis de se lancer dans les paris sportifs « en dur » puis en ligne – et de bénéficier d'un monopole sur cette activité. Mais, depuis lors, dans le domaine des paris sportifs, le ministère du budget a maintenu une égalité de traitement tous les opérateurs en piste, sans privilégier la FdJ par rapport à ses concurrents.



## II. LES CASINOS « EN DUR »

Pour nourrir sa réflexion, votre rapporteur a auditionné les trois syndicats de casinotiers, à savoir « Casinos de France », « Casinos modernes de France » et l'Association des casinos indépendants français (ACIF). Il a également rencontré l'Association des parlementaires et des élus des villes de casinos (APEVICA) et les responsables des groupes Barrière, Tranchant, Partouche, Emeraude et Viking ainsi que des cercles Haussmann et du cercle anglais.

La **crise des activités de jeux exploitées par les casinos**, mais aussi par les cercles de jeux, est patente.

Comme d'autres opérateurs de jeux de hasard et d'argent, les casinos savent que leurs jeux peuvent périlcliter, passer de mode et devoir laisser la place à des jeux nouveaux.

Comme d'autres industries, les casinos peuvent aussi traverser des périodes difficiles qui peuvent les conduire à se renouveler.

### ***A. LA PROFESSION A DÉJÀ, PAR LE PASSÉ, AFFRONTÉ UNE CRISE QUI AURAIT PU CONDUIRE À LA DISPARITION PURE ET SIMPLE DES CASINOS FRANÇAIS***

#### **Parts des jeux de tables dans le produit brut des jeux**

*(en millions d'euros)*

<b>Exercice</b>	<b>PBJ total</b>	<b>Evolution</b>	<b>PBJ des JT</b>	<b>% du PBJ des JT dans le PBJ total</b>
1980/1981	110	N.D.	110	100
1987/1988	190,5	N.S.	173	91,6
2005/2006	2 647	+ 1,3 %	166,8	6,3
2006/2007	2 780	+ 5,5 %	183,3	6,9
2007/2008	2 550	- 8,4 %	182,3	7,1
2008/2009	2 344	- 8,2 %	193,6	8,2
2009/2010	2 294,9	- 2,1 %	206,8	9

*N.B. Les exercices fiscaux courent du 1<sup>er</sup> novembre au 31 octobre*

*Source : commission des finances*

Comme le montre ce tableau, avant l'autorisation des machines à sous en 1987, la totalité du PBJ des casinos français était constitué par le produit des jeux de tables (JT).

Trente ans plus tard, alors que le PBJ total des établissements atteint **2 294,9 millions d'euros**, celui des JT n'est que 206,8 millions d'euros, soit

9 % du total pour l'ensemble de la profession avec des chiffres plus modestes pour les casinos de petite ou moyenne taille. Une légère hausse est donc constatée depuis 2005, puisqu'il n'était alors que de 6,3 %.

Pour mémoire encore, alors que les casinos étaient 155 en 1969, leur nombre était tombé à 135 en 1985 et 132 en 1991, date à partir de laquelle ce nombre a augmenté jusqu'à aujourd'hui.

Il est clair que les machines à sous ou « bandits manchots » (autorisés depuis longtemps dans les autres pays européens) ont sauvé la profession d'une première crise.

Les jeux de table représentent pour les casinos d'aujourd'hui un secteur largement déficitaire, dont l'exploitation est très coûteuse, alors même que la réglementation impose très strictement aux casinotiers la présence d'une telle offre.

Au cours de ces dernières années **la mixité des salles** (JT et machines à sous) a semblé donner un regain de fréquentation aux tables tandis que les décrets liant le nombre de machines à sous autorisées au nombre de JT venait heureusement simplifier la donne.

Par la suite, malgré les difficultés, une fiscalité extrêmement lourde et une réglementation aussi coûteuse que draconienne (et quelquefois « à courte vue » d'après les intéressés), les casinotiers ont vécu de **très belles années de prospérité et de développement** marquées par une série ininterrompue de taux de croissance à deux chiffres. C'était « l'âge d'or ».

#### Parts des jeux de tables dans le produit brut des jeux

(en millions d'euros)

Exercice	PBJ total
1986 / 1987	190, 5
2005 / 2006	2 647
+ 2 457 millions d'euros en 19 ans, soit + 5,3 % en moyenne par an	

Source : commission des finances

Ce fut une longue période euphorique qui a vu la croissance régulière du nombre d'établissements autorisés par les ministres de l'intérieur successifs, l'augmentation forte du nombre des machines à sous, des investissements massifs etc. ; d'où un développement accéléré et considérable.

C'est aussi la période qui vit la **constitution des groupes de casinos**, leur renforcement, la croissance externe par les rachats de petits casinos indépendants, les absorptions de groupes, la croissance interne par augmentation du nombre des machines à sous, les investissements hôteliers

liés aux créations nouvelles, ou, encore, l'essor des investissements à l'étranger.

La Commission supérieure des jeux, bras armé du ministère de l'intérieur et de sa sous-direction des libertés publiques, a accordé entre 2001 et 2006, environ 25 autorisations de créations de casinos (soit 4 créations en moyenne par an !), mais 14 d'entre elles (56 %) furent données aux petits groupes ou aux indépendants.

L'émergence, puis la croissance des groupes de casinos transformèrent profondément le mode d'organisation, les méthodes de fonctionnement et de gestion, la mentalité des opérateurs de cette profession, plutôt décriée et, jusqu'ici, incontestablement peu considérée par les pouvoirs publics.

Il ne faut pas se méprendre sur ce propos : indépendants ou non, **les casinos, dans leur grande majorité, ont fait preuve d'honnêteté et de professionnalisme.**

Toutefois, la formation des groupes accéléra sensiblement la recherche de ces vertus car si jusqu'alors les casinos étaient le plus souvent seuls sur leur territoire, la notion de groupe amplifia un phénomène de concurrence globale qui ne pouvait qu'être profitable à leur qualité et à leur image de marque.

Pendant quelques années, une **grande ambition de croissance externe** anima certains groupes, ce qui les conduisit à de nombreuses acquisitions de petits casinos indépendants, voire à l'absorption de groupes.

Le groupe Partouche a ainsi absorbé l'Européenne de casinos en 2002, le groupe Barrière s'est rapproché (pour quelques années) du groupe Accor et le groupe Tranchant a acheté d'autres structures.

Pour cette raison, ce fut aussi la période durant laquelle certains groupes contractèrent un **très fort endettement pour financer ces rachats et ces investissements...** Un endettement qui pèsera lourd sur leur gestion quelques années plus tard.

Au fil de ces dernières années, la **concentration au sein de groupes s'est accélérée puis s'est stabilisée.**

#### L'essor des casinos dans la dernière décennie

Les six premiers groupes	Nombre de casinos	PBJ en millions d'euros	Part de marché
en 2001/2002	114 soit 64,8 %	1 893	77,1 %
en 2003/2004	130 soit 69,1 %	2 102	80,4 %
en 2005/ 2006	134 soit 69,4 %	2 254	83,3 %
en 2007/2008	135 soit 68,9 %	2 121	83,03 %
en 2008/2009	135 soit 68,5 %	1 963	82,6 %
en 2009/2010	134 soit 68,4 %	1 891	82,4 %

Source : *commission des finances*

Aujourd'hui, en 2011, on peut encore compter 11 groupes et 40 casinos toujours indépendants, à savoir 46 établissements pour Partouche, 35 pour Lucien Barrière, 20 pour Joagroupe, 16 pour Tranchant, 9 pour Cogit, 8 pour Emeraude, 7 pour Vikings, 6 pour Arev Fiances, 3 pour SFC, 3 pour FRR et 2 pour Omnium. La France, avec 195 casinos ouverts (une seule fermeture en 2011), représente de loin le **leader européen du secteur** (voir tableau ci-après).

Cette situation singulière est importante pour la **politique touristique française** mais aussi pour la **situation budgétaire des communes** (souvent fort petites) qui ont eu le bonheur d'obtenir l'autorisation de créer un casino sur leur territoire.

#### Les casinos en Europe

	Population en milliers	Casinos	1 casino pour	PBJ 2010 en milliards d'euros	Evolution du PBJ 2010/2009
France	62 324	196	318 000	2,30	- 2,1 %
Allemagne	85 516	78	1 058 000	0,65	- 10 %
GB	61 838	141	438 000	0,78	- 12 %
Grèce	11 000	9	1 222 200	nc	nc
Suisse	7 780	19	409 000	0,76	+ 3 %
Pays-Bas	16 282	14	1 163 000	0,52	- 8 %
Italie	58 175	4	14 543 000	0,52	- 8 %
Espagne	47 150	44	1 072 000	0,39	- 7 %
Portugal	10 502	10	1 050 000	0,35	- 1 %
Suède	8 994	4	2 248 000	0,14	+ 12 %
Belgique	10 421	9	1 158 000	0,12	+ 11 %
Luxembourg	453	1	453 000	0,05	- 4 %
Europe	N.D.	529		8,2	- 4,5 %

Source : Association européenne des casinos

Il est frappant de constater que la France, avec 196 casinos en 2010, représente 37 % du total européen de 529 casinos, la Grande-Bretagne avec 141 établissements, 26,6 % et les 10 autres pays recensés 36,3 %, avec 192 casinos. Par ailleurs, à consulter ces chiffres, on ne s'étonnera pas que l'Italie ait tout récemment accordé aux sites de jeux en ligne l'autorisation d'offrir des jeux de casinos : ceux-ci ne sont en effet que quatre dans la péninsule.

Sur un plan interne, la régulation française des jeux d'argent et de hasard visait essentiellement à cette époque à garantir la sécurité publique, l'intégrité des jeux et, bien entendu, les recettes que l'Etat tirait de ces activités.

Selon le **principe d'après lequel toute offre de jeu que l'Etat n'avait pas spécifiquement autorisée était interdite**, le système restait relativement simple. **La spécialisation imposée supprimait de fait toute concurrence** entre les casinos, la FdJ (avec ses loteries et ses jeux de grattage) et le PMU (avec ses courses hippiques). Même les cercles de jeux, au statut relativement flou, avaient leur secteur propre : des tables de JT, des jeux de cercle mais pas de machines à sous. Chacun pour soi, chacun chez soi, avec ses problèmes spécifiques et un seul interlocuteur : l'Etat et ses services.

Les casinos avaient ainsi pour « référent » le ministère de l'intérieur, la FdJ, le ministère du budget, et le PMU celui de l'agriculture.

Pas de concurrence donc : d'une part deux monopoles, d'Etat (FDJ) ou garantis par l'Etat (PMU), d'autre part, le seul secteur industriel indépendant des casinos, mais réglementé, encadré et surveillé comme nulle par ailleurs.

Telle était la situation que l'on pouvait décrire jusqu'en 2006, avec un Etat sûr de lui et dominateur, qui savait jouer gagnant, en assumant très bien les enjeux de sécurité publique (quitte à négliger avec persévérance la santé publique, comme l'avait relevé votre rapporteur dans un rapport<sup>1</sup>) et qui, selon toute vraisemblance, n'avait jamais entendu parler d'Internet et des jeux en ligne...

Seule, du côté du Parlement, **la commission des finances du Sénat avait joué les Cassandra** dans ce domaine. Mais **le Gouvernement n'avait pas**, comme souvent, **suffisamment écouté la sagesse des parlementaires**.

#### ***B. LES CASINOS AFFRONTENT UNE CRISE MAJEURE QUI FAIT CRAINDRE POUR LEUR AVENIR***

Tel était la situation il y a six ans. Les casinos, dans l'euphorie créée par cette longue période de prospérité, menaient leur vie, les groupes investissaient, les municipalités rivalisaient d'ambition pour leurs casinos actifs ou espérés. Enfin **l'Etat « croupier » encaissait des sommes considérables tandis que le Parlement, tout aussi « croupion » que par le passé, n'était consulté en rien et sur rien**.

Il n'était même pas écouté du Gouvernement quand, dans certains rapports, il essayait – en vain – d'attirer son attention sur les multiples dysfonctionnements du système en vigueur et sur les risques qu'Internet faisait courir pour tous les acteurs du jeu en France.

---

<sup>1</sup> Cf. *le rapport n° 58, 2006-2007*, « Le modèle français à l'épreuve de l'évolution des jeux de hasard et d'argent ».

Tandis que la FdJ et le PMU enregistraient, bon an mal an, des résultats dignes d'éloges, tout en étant très conscients (eux) des périls à venir pour leurs industries<sup>1</sup>, **les casinos subissaient quatre phénomènes qui les affectaient directement.**

Le premier d'entre eux ne les concernait pas exclusivement : **la crise financière**, boursière puis économique, qui a frappé fort et sur tout le monde. Certains experts pensent pourtant *a contrario* « *qu'en période de crise les gens ne réduisent pas leurs dépenses de jeu espérant que la chance leur apportera des jours meilleurs* ».

Trois autres évènements ont directement touché les casinos :

- l'instauration du **contrôle aux entrées** des casinos, décidée par le Gouvernement en 2006, en concertation avec les professionnels, était logique. Avant cette décision, il était particulièrement choquant que ce contrôle ne s'exerce que sur les entrées aux salles de JT sur la base du fichier des interdits de jeu de la sous-direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur, alors que le même contrôle ne concernait pas l'accès aux salles de machines à sous, où se réalisait pourtant plus de 95 % du chiffre d'affaires de l'établissement. Pour inéluctable et salutaire qu'elle fut, cette première mesure a incontestablement affecté la fréquentation des casinos ;

- **l'interdiction de l'usage du tabac** à l'intérieur des établissements en 2008 a, en revanche, été beaucoup plus difficile à surmonter. Fumer faisait en effet réellement partie du comportement des usagers des salles de jeux et l'interdiction a porté un sérieux coup aux casinos. Si votre rapporteur ne reprend pas, et ne fait que citer, un autre grief des casinotiers qui estiment toujours que **l'introduction de l'euro** les a également handicapés, le sociologue Jean-Pierre Martignoni-Hutin estime que « *cette décroissance inaugurée avec l'arrivée de l'euro est structurelle* », et ajoute aux causes dénoncées par les casinotiers, à savoir « *le resserrement du dispositif alcool/circulation routière et l'image jeu = drogue véhiculée par la doxa du jeu pathologique* » ;

- enfin, **la concurrence effective des jeux en ligne illégaux**, même si elle ne pouvait par définition se mesurer, commençait dès 2007 à se faire sentir. Peu de temps après que les casinotiers aient été enfin autorisés à exploiter le poker dans leurs établissements (dans une forme unique toutefois, le *Texas Hold'em Poker*, et encore après un an d'essais très surveillés dans cinq casinos), le poker en ligne n'avait aucune peine à leur subtiliser la clientèle.

**Les opérateurs ont donc dû procéder à d'incessantes adaptations pour éviter le déclin.**

La lecture du tableau ci-dessous, montre qu'à l'intérieur même de l'activité globale des seuls JT, d'importantes évolutions se produisent.

---

<sup>1</sup> Ils ont su préparer d'importantes réformes et mettre en place des offres nouvelles.

### Part des différents jeux de table en France

Exercice	PBJ total des JT	Poker	Boule	Black jack	Roulette anglaise	Roulette française	Stud poker	Punto banco	Autres
2005/2006	166,8	0,9	21,3	44,7	52,6	24,1	13	5,9	-
2006/2007	183,3	8,7	12,6	51,4	61,4	26,4	13,6	5,3	0,5
2007/2008	182,3	35	7,2	44,2	61,9	16,2	8,7	5,1	1,6
2208/2009	193,6	41,1	6,1	53,4	71,9	11	4	2,8	1,5
2009/2010	206,8	42,4	6,3	54,5	80,7	15,7	2,5	2	1,4
Evolution 2005/2010	+ 30 %	+ 47 %	- 34 %	+ 12 %	+ 53 %	- 52 %	- 22 %	- 34 %	-

Source : commission des finances

Sur la période 2005-2010, le poker (+ 47 %), le *black jack* (+ 12 %) et la *roulette anglaise* (+ 53 %), flambent, tandis que la *boule* (- 34 %), la *roulette française* (- 52 %) et le *stud poker* (- 22 %) s'effondrent. Les pertes cumulées des trois « perdants » de la concurrence (- 35 millions d'euros) auraient purement et simplement gelé le PBJ des JT s'il n'y avait pas eu cette relève par les trois gagnants.

Ces chiffres sont là pour rappeler qu'en matière de jeux, **rien n'est immuable ni acquis** et que, si **les opérateurs le savent pertinemment**, il arrive **que l'administration française éprouve des difficultés à s'en convaincre** et à prêter l'attention nécessaire à certaines requêtes.

Ce qui est dit ci-avant de la gestion des jeux de tables vaut pour les difficultés rencontrées dans celle des machines à sous en raison de la sophistication permanente d'appareils de plus en plus chers, des effets de mode et de concurrence, d'une maintenance réglementaire coûteuse, et de l'interdiction – jusqu'à la loi du 12 mai 2010 – d'utiliser des machines d'occasion.

Ces éléments devaient être rappelés pour avoir une vision complète de la situation des casinos avant d'examiner l'impact éventuel de l'ouverture du marché aux jeux en ligne sur leurs activités.

La crise des casinos est bien réelle et présente des aspects très inquiétants.

Les résultats sont là et sont mauvais : les casinos ont enregistré **trois années consécutives de baisse sensible de leur chiffre d'affaires. Le cumul de ces baisses représente une perte de 20 %**. A périmètre constant (hors création d'établissements nouveaux ou investissements lourds de modernisation), cette perte serait même de l'ordre de 25 %.

### Evolution de l'activité des casinos

Exercice	PBJ total en millions d'euros	Evolution
2005/2006	2 647	+ 1,3 %
2006/2007	2 780	+ 5,5 %
2007/2008	2 550	- 8,4 %
2008/2009	2 344	- 8,2 %
2009/2010	2 294,9	- 2,13 %

Source : commission des finances

Ce retournement de conjoncture aurait déjà **provoqué la perte de plus de 1 500 emplois directs** en trois ans, le plus souvent dans les structures de direction et les activités annexes obligatoires (restauration et spectacle/animation), les emplois liés directement à l'exploitation des jeux étant imposés *de facto* par la réglementation.

Il convient d'observer que **les pertes ne sont pas toutes réparties de manière uniforme** : tel casino perd plus que la moyenne, tel autre présente des résultats stables. Alors qu'un groupe fait face à ce contexte difficile, tel autre lourdement endetté voit ses pertes sanctionnées par une forte dépréciation de sa valorisation boursière. Des ventes sont inéluctables mais certaines échouent. De même, certaines augmentations de capital ont toutes les peines du monde à trouver preneurs.

Dans ce contexte, des investissements sont différés et des engagements de création auprès de municipalités ne sont pas tenus.

En août 2010, la Société française de casinos, actionnaire de la Société française de jeux, groupe agréé par l'ARJEL, avec trois casinos dans l'Aude et le Puy-de-Dôme en règlement judiciaire, a cessé de verser ses paiements auprès du tribunal de commerce de Paris.

Fin 2010, la Commission supérieure des jeux (CSJ) exposait que six casinos avaient été mis en redressement judiciaire, un sous procédure de sauvegarde (fermé en 2011) et que deux autres avaient cessé leur activité.

En juin 2011, le casino de Bagnères de Luchon (194<sup>ème</sup> rang), en redressement judiciaire depuis juillet 2010, (- 16,2 % de PBJ pour 2009/2010) a été mis en liquidation par le tribunal de commerce de Toulouse.

A nos frontières, très perméables, la Société des bains de mer (SBM) de Monte-Carlo a vu son chiffre d'affaires diminuer de 6 % entre 2009 et 2010.

Comme l'a indiqué Laurent Lassiaz, président du groupe Joa, à votre rapporteur : « *Nous traversons une crise sans précédent* ». Il est évident qu'il s'agit bien d'**une situation inédite**.



Avec quelques mois d'écart, les pertes des établissements sont ensuite ressenties par les municipalités d'implantations.

Par ailleurs, ce qui est dit des machines à sous met désormais un terme à la polémique qui a longtemps opposé les groupes et ladite CSJ, les uns réclamant à corps et à cris des machines supplémentaires et la Commission leur opposant de nombreux refus car, à ses yeux, la cause essentielle de leur situation n'était pas là. Il a suffi que le nombre de machines à sous autorisées soit directement lié au nombre de tables de JT pour que les demandes cessent et que les effectifs de machines n'augmentent plus. La France, correctement dotée dans ce domaine et n'ayant jamais « dérapé », à la différence de l'Espagne par exemple, est en régime de croisière.

**Il s'agit donc de savoir si l'année 2011 laisse augurer de meilleures perspectives.**

### ***C. L'OUVERTURE DU MARCHÉ AUX JEUX EN LIGNE A-T-ELLE UNE INCIDENCE SUR CETTE SITUATION ?***

Il n'est **pas sûr que l'ouverture du marché** aux jeux en ligne ait, par elle-même, **beaucoup contribué au cours de cette première année à la crise que les casinos français traversent :**

- l'exercice 2009/2010, qui ne compte que sept mois après l'ouverture, marque une baisse du chiffre d'affaires beaucoup moins élevée (- 2,13 %) que lors des exercices précédents, pendant lesquels le marché n'était pas ouvert ;

- tous les paramètres qui concouraient à l'affaiblissement du secteur (crise économique, euro, contrôles, tabac) restent inchangés ;

- s'agissant du seul poker, avant la loi du 12 mai 2010, les casinos souffraient de la seule concurrence du poker illégal en « .com » alors qu'après la loi si 90 % des joueurs sont réputés avoir migré sur les sites légaux en « .fr » agréés par l'ARJEL et si 10 % sont restés dans le secteur illégal, leur nombre total n'a sans doute guère changé et le volume de concurrence est peut être resté identique.

Néanmoins, les casinotiers constatent **depuis l'ouverture en ligne au poker « cash game », que la courbe de progression du poker dans les casinos a été interrompue par le démarrage foudroyant de la même activité en ligne**, qui, en six mois, a cumulé plus de quatre fois le PBJ du *cash game* dans les casinos en dur.

Cet aspect mérite d'être surveillé de près, car si l'attractivité du poker en ligne se révélait à terme plus forte que celle du *cash game* ou des tournois dans les casinos en dur, alors il y aurait en matière de concurrence, un réel danger supplémentaire pour les établissements.

Dans l'état des données en possession de votre rapporteur, **il ne semble pas que l'ouverture aux jeux en ligne soit, en elle-même, un élément substantiel de l'affaiblissement de l'activité des casinos français**, mais le seul indicateur fiable est le PBJ du poker *cash game*, qui représente moins de 2 % de l'activité des casinos.

C'est pourquoi, **le problème le plus préoccupant pour ces industriels est de savoir s'ils parviendront**, à l'occasion de la clause de rendez-vous, ou dans un futur proche, à **conserver l'exclusivité de l'offre de jeux de casinos et surtout de machines à sous** (qui représentent 91 % de leur chiffre d'affaires).

#### **D. PERSPECTIVES ET SOLUTIONS**

Si la profession des casinotiers veut sortir de sa crise, structurelle selon Jean-Pierre Martignoni-Hutin, quelle peut être sa stratégie ?

Cette partie difficile se joue à **trois acteurs : l'Etat, les casinos eux-mêmes et la concurrence**. Le tableau suivant, élaboré par votre rapporteur, récapitule par quelles variables les casinos pourraient agir pour sortir de leur crise.

**Les variables de la sortie de crise pour les casinos**

<b>Causes</b>	<b>L'Etat</b>	<b>Les casinos</b>	<b>La concurrence</b>	<b>Analyse</b>
Euro	-	-	-	-
Contrôles	-	-	Problème des sites illégaux	-
Tabac	-	-	-	*
Fiscalité	Problématique	+	-	Peu réaliste
Règlementation	+	+	***	+++ **
Attractivité	-	+	Problématique	+
Innovation	-	+	Problématique	+
Concurrence	-	+	Problématique	+
Revoiture	+	+	Problématique	+++

\* La possibilité matérielle d'installer des salles fumeurs est très variable selon les établissements, souvent anciens.

\*\* Les Casinos devraient pouvoir adapter plus soupagement leur offre.

\*\*\* A adapter éventuellement dans un environnement concurrentiel à prendre en compte.

Source : *commission des finances*

**Du côté de l'Etat**, les casinos ne peuvent rien attendre de l'euro, du contrôle aux entrées et de l'interdiction du tabac. Il serait, de même, **irréaliste d'escompter des allègements significatifs de la fiscalité** : s'il y en a eu quelques uns dans un passé récent, ils étaient de faible importance<sup>1</sup> à la marge

<sup>1</sup> 80 millions d'euros selon le Gouvernement et entre 40 et 70 millions d'euros selon les casinotiers.

et la situation des finances publiques est telle qu'elle ne le permettrait pas ou très peu.

La **renégociation avec les municipalités** des prélèvements, qu'elles ont obtenue dans les cahiers des charges en des temps plus cléments (265 millions d'euros en 2010, hors loyers et subventions diverses qui représentent près de 100 millions), se révélera une rude tâche. Encore faudrait-il que les maires réalisent pleinement qu'ils sont eux aussi au pied du mur et que l'intérêt de leurs finances communales à terme passe par un soutien ponctuel à leurs concessionnaires en difficulté.

Que l'on parle d'aménagement du territoire, de tourisme ou d'économie communale, **l'impact des casinos est considérable** : 196 établissements autorisés et délégation de service public qui représentent 16 500 emplois directs, 50 000 indirects, 34,6 millions de visites, 1 550 tables de jeux, 23 000 machines à sous. Ces activités engendrent 70 % du chiffre d'affaires du secteur, tandis que les 450 bars, 410 restaurants, 70 hôtels, 35 discothèques, 34 cinémas, 19 centres de thalassothérapie représentent les 30 % restants.

Comme le confie avec une feinte « humilité », à votre rapporteur, le président d'un des groupes les plus importants : « *les casinotiers sont de gros investisseurs, de gros animateurs, de gros hôteliers et de gros restaurateurs* ». Force est de le constater.

En revanche, votre rapporteur estime que **la réglementation**, qui est appliquée aux casinos depuis des temps anciens, comporte nombre de **contraintes obsolètes** qui n'ont plus guère de sens aujourd'hui et sont autant d'entraves coûteuses à une gestion moderne des établissements. Le président d'un important groupe parle ainsi d'« *inadéquation et d'obsolescence* ». Des efforts dans ce sens peuvent et doivent donc être faits. Des **signaux favorables sont notables** à cet égard :

- ainsi et grâce à la loi du 12 mai 2010, le marché des machines à sous d'occasion a été, enfin, autorisé. Cela concerne un parc de 23 000 machines dont le prix est en moyenne de 20 000 euros ;

- le ministère du budget a procédé en novembre 2010 à un aménagement de la réglementation ;

- en août 2011, un arrêté a introduit un assouplissement opportun en découplant les horaires des JT et des machines à sous à titre expérimental. Optimiste, le président du SCF, Michel Roger a indiqué à votre rapporteur qu'il voyait dans cette évolution « *la fin du dogme absolu des fermetures des jeux de tables et des machines à sous en même temps* ». L'exemple de cette disposition, maintenue très longtemps « pour le principe » mais qui gênait l'organisation du travail des salles, est significatif de **la distance qui s'est créée avec le temps entre certaines contraintes imposées aux casinotiers et la réalité de leurs activités**.

L'abrogation de ce couplage incite votre rapporteur à insister pour que **l'administration modernise sa réglementation sans tarder.**

L'Etat ne peut rien dans le domaine de l'attractivité et de l'innovation des casinos. Il n'a pas à introduire des disparités de concurrence supplémentaires - il y en a assez comme cela - et il devrait en rendre compte non seulement à l'Autorité de la concurrence mais également aux autorités européennes.

Par contre, l'Etat, **dans le cadre de la clause de rendez-vous** de la loi du 12 mai 2010, est et sera vivement sollicité par les nouveaux opérateurs entrants pour qu'il leur accorde **d'offrir en ligne des jeux de cercles plus nombreux, tous les jeux de casinos ainsi que les machines à sous.**

Il réside à ce niveau un **immense danger pour les casinos** pour qui ces jeux représentent à l'heure actuelle l'essentiel de leur activité, comme il a été vu. On peut penser que s'ils en perdaient l'exclusivité, leurs chances de survie seraient faibles. En effet les charges de toute nature qui pèsent sur les casinos (impôts, prélèvements des communes, salaires, charges, fonctionnement des animations et de la restauration obligatoires, *etc.*) seraient incomparablement supérieures à celles d'un site en ligne. Nul doute que la profession continuera activement à plaider auprès du Gouvernement pour qu'une telle réforme ne soit pas conduite.

Craignant cette évolution, certains casinotiers demandent, **si l'Etat en venait à étendre l'offre de jeux en ligne aux jeux de casinos, que les casinos en dur en soient les bénéficiaires exclusifs.** Pour votre rapporteur, cette idée n'est peut-être pas la meilleure car cette « exclusivité » ne manquerait pas de provoquer inmanquablement de nombreux recours tant auprès de l'Autorité de la concurrence que des instances européennes dont on connaît la sensibilité face à ces questions. En outre, il est clair qu'un tel monopole des casinos en dur serait, de toute façon, très rapidement contourné par les « mastodontes » du marché en ligne qui s'empresseraient d'acheter un casino pour obtenir un droit d'exploitation. **Un tel scénario doit donc être écarté.**

Du côté de la concurrence (FdJ, PMU et opérateurs en ligne), les casinos n'ont à attendre que des coups plus ou moins durs. Il a ainsi été déclaré à votre rapporteur que *« les opérateurs de casinos souhaitent que l'on constate un développement considérable de l'offre de jeux de leurs vieux concurrents - à laquelle les tutelles n'apportent aucune restriction en dépit des annonces de jeu responsable à la française - avec des jeux qui rappellent - notamment à la FdJ - par la symbolique ou la dénomination, très fortement leurs propres jeux et des pratiques d'offres promotionnelles, les bonus, qu'on ne leur permet pas dans leurs établissements ».*

Les casinotiers auront encore maintes occasions de rappeler que **seuls les casinos en dur et maintenant les opérateurs en ligne légaux sont astreints au contrôle des mineurs et des interdits de jeux** et que cette mesure, pourtant essentielle du point de vue de la santé publique, n'est pas,

dans les données actuelles, applicable et appliquée aux détaillants des réseaux de la FDJ et du PMU, auprès desquels seule l'interdiction de vendre des jeux aux mineurs est rappelée sans qu'elle soit, pour autant, facile à faire respecter. Bien entendu les sites en ligne illégaux n'ont aucune obligation à respecter dans ce domaine, ce qui ne semble pas gêner outre mesure certains Etats complaisants qui vont même jusqu'à leur accorder des agréments.

Cette **distorsion dans la réglementation** n'irrite pas seulement les casinotiers : tous les organismes, toutes les associations en particulier, qui, de près ou de loin, se préoccupent de l'addiction, se scandalisent de cette situation. Cette **incohérence de la politique sanitaire** constitue à l'heure actuelle **un vrai problème**, difficile à résoudre certes, mais qui ne saurait perdurer si l'on veut véritablement **soutenir une politique du jeu responsable**.

C'est d'autant plus choquant que l'on a trop tendance à oublier que les casinotiers ont été – avec la FdJ – les tout premiers à prendre, chez eux, des **mesures contre l'addiction au jeu**.

Les uns après les autres, les groupes et les casinos indépendants ont pris conscience du problème, sensibilisé et formé leurs personnels, structuré leurs comportements à l'égard de joueurs fragiles et se sont associés à des médecins, des psychologues et des associations spécialisées dans l'assistance.

De leur côté, les casinos, à condition qu'ils veuillent bien **unir leurs forces** et présenter aux pouvoirs publics un **front unique et cohérent** en lieu et place de trois formations syndicales distinctes, **peuvent marquer des points**. Or pour l'instant les casinotiers se divisent, pour d'obscurs motifs, en trois formations syndicales : voilà un luxe que les rapports de la commission des finances du Sénat ont toujours montré du doigt et qui ne correspond plus à l'urgence du moment.

#### Les trois formations syndicales de casinotiers

	Président	Casinos adhérents
Syndicat des casinos de France	M. Michel Roger	104
Syndicat des casinos modernes de France	M. Alain Partouche	60
Association des casinos indépendants de France	M. Luc Leborgne	41
Autres		5

N.B. Quelques casinos adhèrent à plusieurs syndicats.

Source : commission des finances

Comme il a été bien vu, il serait exagérément optimiste d'escompter un allègement significatif d'une fiscalité des casinos qui a toujours été la plus élevée de tous les opérateurs de jeux en France, mais à laquelle l'Etat « croupier » s'est tant accoutumé qu'on l'imagine difficilement en changer,

puisque les prélèvements publics se sont élevés au total à **973 millions d'euros** en 2010.

Plus vraisemblablement, les casinos, à condition de se battre dans l'unité et avec conviction, pourraient tenter d'**obtenir d'importantes modifications d'une réglementation en grande partie obsolète**, et aussi handicapante que coûteuse pour les opérateurs.

C'est, enfin, **dans le domaine de la capacité à pouvoir adapter rapidement leur offre et, surtout dans celui de la formation du personnel**, qu'il y aurait le plus à faire : effectifs et niveaux de compétence exigés, accélération des procédures d'agrément des personnels, encadrement, flexibilité, polyvalence, remplacements pour absences, *etc.*

Si les casinotiers disposent de solides arguments et parviennent surtout à rassurer les services du ministère de l'intérieur en charge de leur tutelle et soucieux de ne pas compromettre la sécurité publique, **rien n'interdit de penser qu'ils puissent y parvenir.**

Les autres cartes de leur redressement sont exclusivement dans leurs mains, notamment en termes d'**amélioration de leur attractivité, facteur essentiel de la compétitivité** d'une profession qui doit affirmer qu'elle est concurrentielle. Jean-Pierre Martignoni-Hutin estime ainsi que « *la profession a, jusqu'ici, insuffisamment investi en matière de R&D* ». Voici donc un **investissement prioritaire à effectuer** et, comme l'indique le sociologue, « *pas exclusivement dans les domaines de la technologie et du marketing* ».

**Pour répondre à leur crise et aux menaces qui pèsent sur leur avenir, les casinos se doivent de faire montre d'une forte réactivité.**

### III. LE POKER

Le mot poker est un anglicisme d'origine obscure daté de 1855 aux Etats-Unis. P. Guiraud le verrait volontiers venir du vieux français « *poque* », poche, d'où le verbe « *poquer* » !

D'après le dictionnaire du Robert, il s'agit d'un « *jeu de cartes dans lequel chaque joueur, disposant de cinq cartes, peut gagner s'il possède la combinaison de cartes la plus forte ou s'il parvient à le faire croire à ses adversaires par l'importance de sa mise ou de sa relance* ».

Outre les principaux opérateurs « non historiques » (Winamax, Everest Poker et Pokerstars), votre rapporteur a souhaité entendre les représentants des joueurs, qui exercent un rôle important dans un jeu à forte dimension communautaire. Il a ainsi auditionné un « collectif du poker » composé de :

- Alexandre Crouan, président de l'Association française des joueurs de poker ;

- Antoine Dorin, président de la Fédération française des joueurs de poker ;
- Laurent Dumont et Jean-Xavier Raynaud, joueurs ;
- Richard Lavogiez, consultant et professeur de poker à la Poker académie ;
- Bruno Louy, fondateur de l'Ecole de poker ;
- et Loïc Sabatte, président adjoint du Club des Clubs, qui fédère 200 associations.

#### *A. LE POKER EN LIGNE LÉGAL EN FRANCE EN 2011, UN AN APRÈS LA LOI*

##### **1. Le poker, un acteur émergent majeur sur le marché des jeux français**

Le jeu de poker procède d'un phénomène très puissant dont les éléments doivent être analysés avec soin si l'on veut prendre correctement la mesure d'un **ensemble très polymorphe** qui représente un monde économique et financier considérable.

Ce rapport, s'il veut être fidèle à la mission de suivi de la loi de 2010, se doit de « scanner » le monde du poker dans tous ses aspects, avant d'examiner la place que ce jeu en ligne a pris sur le marché français, et de formuler des recommandations à l'intention du gouvernement et de l'ARJEL pour tenter d'améliorer tel ou tel point de sa régulation.

La loi de mai 2010 n'a pas bouleversé tous les secteurs des jeux d'argent et de hasard de la même manière. A côté des opérateurs historiques solidement implantés sur le marché français, le poker n'existait pas... du moins en apparence puisque confiné dans le secteur illégal.

##### **C'est donc bien l'acteur nouveau du marché des jeux français.**

Il était bien entré, « sur la pointe des pieds » dans les établissements de casino, après une période d'essai précautionneuse d'un an imposée par un Etat inquiet et soupçonneux, mais **il y était depuis soigneusement cantonné.**

Petit à petit, des tournois de poker, auxquels les joueurs sont très attachés, parvenaient à s'organiser, quand d'autres se voyaient interdits ou fermés. Leur matériel était saisi par une police des courses et jeux appliquant scrupuleusement une réglementation largement en retard sur l'évolution des jeux du fait de l'attentisme observé par l'Etat.

Tout le monde savait que, dans l'illégalité, les jeux sur Internet connaissaient une croissance très forte et que des centaines de milliers de Français jouaient au poker, en particulier les jeunes, ou pariaient sur les courses hippiques et les résultats sportifs.

Des chiffres impressionnants circulaient, qu'il s'agisse du nombre des joueurs ou des chiffres d'affaires enregistrés de manière occulte.

La loi de mai 2010 a cependant légalisé l'activité du poker, admis des opérateurs dûment agréés par l'ARJEL, et réglementé cette profession. **L'image de ce jeu s'en est trouvée reconnue, améliorée et valorisée.**

C'est en tous les cas l'opinion des intéressés. Il nous est permis de la partager.

## **2. Le succès du poker, une mode ou une réussite d'avenir pérenne ?**

Beaucoup s'interrogent devant le succès assez remarquable de l'ouverture du marché au poker en ligne à l'issue de la promulgation de la loi de mai 2010.

Jean-Pierre Martignoni-Hutin, sociologue réputé de l'Université de Lyon et grand pionnier de l'étude du *gambling* français, l'explique très bien : « *l'engouement pour ce jeu, ce phénomène poker, confirmé depuis plusieurs années dans des domaines aussi différents que les casinos en dur, les cercles, les tournois, la télévision et le jeu en ligne, ne relève pas d'une simple mode* ».

Il ajoute que « *dans sa modernité, de nombreux "registres", ses logiques ludique, agonistique, sont des facteurs déterminants* ».

Bien entendu, les joueurs de poker s'expriment autrement.

Ils aiment le poker pour **l'esprit de compétition** qu'il crée et ce qu'il leur apporte en réclamant d'eux travail, progrès et compétition permanente avec d'autres joueurs.

Ils y trouvent une puissante stimulation intellectuelle qui fait appel à leur intelligence du jeu, à l'observation, la stratégie et la tactique et, avant de parler d'argent et d'espoirs de gains, ils parlent tous, en premier lieu, de l'excitation du jeu, **d'adrénaline**.

**Le nombre de qualités que les adeptes du poker trouvent dans leur sport est impressionnant.** Le rapporteur, même si sa mission n'est pas de chanter les louanges de tel ou tel jeu, ne résiste pas à les énumérer ci-dessous.

« *Le poker permet de développer le retour d'expérience.*

« *Il apprend à penser aux risques, à l'analyser et à en mesurer les conséquences avant d'agir.*

« *Le poker développe les capacités mathématiques et exige de calculer rapidement et de façon précise.*

« *Le poker développe le raisonnement logique et apprend à le suivre pour résoudre les problèmes : découvrir les cartes inconnues de l'adversaire et savoir comment bien utiliser cette information.*



*« Le poker accroît les capacités d'acquisition de l'information mais aussi les capacités de concentration ; il développe la discipline, le réalisme et la rigueur.*

*« Il apprend au joueur à s'adapter aux changements incessants des situations que connaissent aussi la technologie, l'économie et les valeurs socio-éducatives.*

*« Le poker apprend à affronter des types d'individus très différents, à s'adapter et à ne pas sous estimer les autres joueurs.*

*« Le poker apprend à gérer les pertes, c'est-à-dire les échecs, à établir un plan d'action, à le structurer et à le planifier dans le temps.*

*« Le poker apprend à déjouer les tromperies, les bluffs et les leurres.*

*« Le poker apprend à jouer ses meilleures cartes, à patienter pour jouer en dernier ».*

En toute objectivité un tel ensemble de qualités de maîtrise de soi est impressionnant et on ne s'étonne pas que certaines entreprises adoptent pour leur recrutement le critère « poker » puisqu'il leur garantit des aptitudes essentielles.

Mais si « l'espoir fait vivre » et qu'il y a, en chaque joueur, un champion, un Patrick Bruel qui sommeille, la quasi-totalité de ces joueurs n'accédera jamais au statut de grand joueur, de professionnel, capable de gagner ces sommes étourdissantes qu'affichent les annonceurs.

### **C'est un monde au moins aussi dur que les autres.**

Si certains spécialistes qualifient le monde du poker d'« écosystème », c'est bien qu'il est notoire que dans le poker, comme dans le reste de la nature, **les « petits » sont destinés à être dévorés par les « gros »** (Bruno Louy parle plus pudiquement des « *joueurs occasionnels et des professionnels* ») et que par voie de conséquence, la rotation des inscriptions sur les sites de poker en ligne sera élevée parce qu'il y aura pléthore de découragements et de renoncements.

Ne dit on pas qu'il y a en France quelques **2 000 gros joueurs**, « plus éduqués », qui jouent plus longtemps et qui deviennent de véritables spécialistes ? Et à côté d'eux **plus de 800 000 « petits » joueurs** qui sont loin d'avoir le niveau des vedettes du jeu.

C'est tellement vrai que, face à ces différences de niveau, certains, tel Loïc Sabatte, réclament « *des tables réservées aux joueurs débutants* » pour leur épargner d'être trop vite dévorés.

Point de vue aussitôt démenti par d'autres spécialistes.

Le poker est tout d'abord une **activité masculine à 91 %**, contre 92 % pour les paris sportifs et 81 % pour les paris hippiques. Jean-Pierre Martignoni-Hutin avait déjà fait ce constat dans les casinos « en dur » (machines à sous, vidéo poker et poker). Il relève également que **68 % des**

**joueurs ont moins de 35 ans.** Ils sont aussi jeunes que les parieurs sportifs, mais beaucoup plus que les turfistes, la culture hippique française étant très enracinée.

Le rapporteur – qui n’oublie pas qu’il est médecin – est tenté d’ajouter qu’il existe en outre, à son avis, une qualité hormonale évidente chez ces pratiquants du poker.

Le poker est-il donc un jeu de hasard et d’argent ? Un sport ? Une activité intellectuelle ? Ou « *une activité ludique, jeune, fun, fortement médiatisée* » ?

Certains estiment que le poker est un sport, dont la pratique exige d’eux une forme physique parfaite ; d’autres que c’est un jeu d’adresse ou de hasard. Ce qui est sûr, c’est que ce jeu demande infiniment plus de réflexion et de participation intellectuelle au joueur que bien d’autres jeux de hasard.

En juillet 2011, le TGI de Toulouse a statué sur le jeu de poker en tant que **jeu d’adresse** et non, partiellement, de hasard. En revanche, l’ARJEL estime que des lors qu’il y a eu distribution aléatoire de cartes, **la notion de hasard** – certes pondérée dans le cas du poker – **fini par prévaloir** même si un tribunal peut se piquer d’originalité. La loi ne saurait en tout cas être remise en cause.

Le poker demeure un jeu intellectuel qui développe les capacités mathématiques, la patience et la compréhension des autres. On peut, sans démagogie, retenir cette définition et l’adopter.

Selon Richard Lavogiez, pour faire partie des 10 à 15 % de joueurs parvenant à tirer profit du poker plusieurs années de suite, **la chance ne suffit pas**. On peut raisonnablement estimer que la chance représente en moyenne 30 % à 70 % du résultat d’une partie, selon les variantes et les joueurs.

Tous estiment que l’émotion et l’adrénaline que génère le poker sont là pour garantir qu’il n’est pas une mode.

### **3. Le poker, un phénomène communautaire sans précédent dans le jeu**

Un autre facteur pèse lourd dans la réussite mondiale du poker, et, pour ce que nous constatons, dans celle qu’il connaît en France.

De toutes les populations de joueurs et de parieurs des jeux d’argent et de hasard, **seule celle du poker**, à notre connaissance, **offre un visage de communauté aussi prononcé**.

Existe-t-il des communautés de joueurs de *slot machines*, d’adeptes des loteries ou des jeux de grattage, des fraternités des parieurs hippiques hors des hippodromes ?

Par contre un nombre considérable de joueurs de poker partagent une vie communautaire intense, alimentée par les forums, les blogs, les

messengeries, les dialogues que leur ouvrent les sites des opérateurs, mais aussi (et surtout) **les clubs et les écoles de poker** qui fleurissent à l'envi.

Rassemblés à l'initiative de quelques leaders ou, spontanément, sur un site en ligne qui leur offre accueil, formation, informations et possibilités de dialogue, ils se retrouvent aussi dans des **tournois** plus ou moins grands, plus ou moins internationaux, qui, mieux encore que les tables de *cash game*, les rassemblent par milliers.

La **starification de grands joueurs** (certains diront la « bruelisation »), souvent stars dans d'autres domaines, représente une valeur ajoutée précieuse pour les sites qui ne manquent pas de les mettre au devant de leur scène.

On le comprend, le poker n'est pas prêt de quitter les premiers rangs.

Ce jeu contient de **puissants facteurs fondés sur certains des plus forts ressorts de la personnalité humaine** et nul ne doute, d'ores et déjà, que la masculinisation de ce jeu n'est que provisoire et laissera bientôt la place à une tout autre répartition des sexes.

Mais cette communautarisation du public du poker ne va pas sans certains **inconvenients** pour les opérateurs.

Il peut se produire que des opérateurs, qui se sont ingénies à fidéliser leurs clients en favorisant tel ou tel type de collectivités de joueurs, se retrouvent embarrassés pour répondre à des revendications très « ciblées » et à des méthodes de pression très nouvelles dans le monde du jeu français.

Ainsi un opérateur majeur du marché s'est déjà heurté à de violentes **manifestations de mauvaise humeur de la part de ses clients**, qui n'ont pas hésité à déclencher, contre lui, une série de « *sit out* » (grèves) par ce qu'ils estimaient n'avoir pas reçu de réponses satisfaisantes à leurs revendications.

Ainsi, le dimanche 17 avril 2011, le site **Everest Poker** a connu un nouveau *sit out*, très suivi par les joueurs et qui avait bloqué le trafic sur les tables de la NL 50 et NL 100. Everest avait obtenu un délai de 15 jours, avec une échéance au 2 mai, pour étudier comment il pouvait satisfaire les joueurs.

Mais Thomas, le « *community manager* » d'Everest annonçait sur le forum de Club poker que le site n'était pas en mesure de respecter la date prévue.

Mickystar, porte-parole des joueurs, constatant qu'aucune réponse n'était apportée, ni sur les programmes de fidélité (qui existent sur les sites en « .com »), ni sur la possibilité de gagner des points fidélités (points dits « *summits* ») et de les échanger contre du numéraire, ne prévoyait pas moins de trois nouveaux *sit-outs* pour les 4, 5 et 8 mai de 20 à 22 heures.

En fait, longtemps auparavant, **PokerStars** avait rencontré d'importantes difficultés quand il avait voulu imposer, dès l'ouverture du marché, un *rake* que ses clients refusaient de payer. Le *sit out* des joueurs de *cash game* avait conduit l'opérateur à changer son taux de *rake*.

**Une telle force de contestation est la résultante directe de l'existence de cette communauté des joueurs.**

Le rapporteur pense qu'il n'est pas loin le moment où, constatant l'efficacité de ces actions collectives, ces communautés de joueurs auront l'idée d'engager un « dialogue franc et constructif » avec les pouvoirs publics...

D'où l'idée qui se fait jour, chez eux, de la nécessité pour le poker de s'organiser à l'instar d'autres activités et **d'acquérir une représentativité.**

#### **4. Le poker en ligne a connu une percée spectaculaire**

En février 2011, les réactions des parties prenantes étaient plutôt favorables. Les deux interrogations majeures des joueurs français étaient l'augmentation du *rake* et la baisse du trafic liée au cloisonnement des tables. Pour d'autres, le niveau des joueurs compensait celui des prélèvements.

D'autres encore étaient surpris par la fréquentation de *rooms* françaises avec des tournois dotés de prix de 100 000 euros le dimanche soir.

Quelle est la pérennité de cet essor ?

Fin août 2011, le site PKR (PokerStars), agréé par l'ARJEL, déclarait 632 000 joueurs français sur son total mondial de 3 957 216 joueurs, soit 14,2 % de sa base de joueurs et le **deuxième marché après celui du Royaume-Uni** (843 000 inscrits).

Il est plus intéressant de noter que PKR, avant l'ouverture, estimait que la France représentait près de 20 % de sa clientèle, alors illégale. Avec 14,2 % après l'ouverture, PKR estime avoir réussi, pour l'essentiel, à recouvrer ses joueurs français.

### ***B. Y A-T-IL DES DÉFAUTS DANS LA CUIRASSE DE LA LOI ?***

#### **1. La fiscalité du poker : assiette, taux de prélèvement et TVA**

La taxation du poker mise en place par la loi de mai 2010 est **vivement critiquée.**

Les opérateurs, leurs consultants, les juristes des jeux d'argent et de hasard, les communicants, tous les professionnels nouveaux qui ont surgi avec la nouvelle régulation (les anciens sont plus discrets sur le sujet) sont unanimes pour en condamner les modalités et le poids, qui, selon eux, ont des conséquences nuisibles au développement du marché et pour les plus pessimistes, rendent plausible son déclin.

a) *Un mode de taxation des mises trop extensif*

Le système de taxation actuel, prélèvements sociaux inclus, consiste à prélever 2 % du prix d'entrée des tournois et 2 % des mises jouées en *cash-game*, avec une limite de un euro par main (dont 10 centimes au titre des prélèvements sociaux).

Ce système inclut la taxation des mains pour lesquelles aucune carte commune n'est affichée, **en opposition avec le principe fondamental du « no flop no drop »** appliqué sur tous les sites en .com.

Ainsi, même si tous les joueurs d'une table décident de « passer », une taxe est prélevée sur les « *blinds* » (*ie.* les mises obligatoires). Cette taxation d'une main même si aucune action de jeu n'a eu lieu choque les pratiquants.

**Certains opérateurs ont d'ailleurs choisi de prendre à leur charge les prélèvements** effectués par l'Etat dans ce cas de figure, pour répondre à la colère des joueurs s'agissant du non-respect du principe fondamental « *no flop no drop* ». C'est ainsi qu'Everest Poker a supprimé la taxe *pre-flop* le 20 juin 2011.

Le système de taxation actuel, qualifié de « rigide et étouffant », n'apporte pas de réponse pragmatique aux réalités du marché du poker en ligne. **Il contraint les opérateurs à avantager telle ou telle discipline en fonction de la rentabilité escomptée.** Ainsi, le jeu à deux joueurs est délaissé par les opérateurs car il est moins rentable que les autres disciplines.

Du côté du joueur, les commissions prélevées par les opérateurs du « .com » apparaissaient déjà élevées. Avec le « .fr », la situation s'est aggravée.

D'après les chiffres présentés par l'ARJEL, **un euro déposé par un joueur génère en moyenne 23 euros de mises en *cash game* et 8 euros de mises en tournoi** ; c'est ce qu'on appelle le « taux de recyclage ». Mais sur les sites en « .com », un joueur peut jouer environ deux fois plus en déposant la même somme.

Conséquence directe pour les joueurs : alors que leur souci de progresser implique d'affronter les meilleurs joueurs, et d'envisager une évolution de leur niveau de jeu, ils en seraient empêchés par la fiscalité française.

b) *Un accès à l'offre illégale*

**Il en résulte une tentation permanente de s'évader du système** à l'aide des nombreuses méthodes qui leur permettent de jouer dans le secteur illégal, en particulier le « *virtual private network* » (VPN), dont l'adresse IP située à l'étranger se substitue à celle du joueur et permet donc d'accéder aisément au monde « .com ». 5 à 10 % des joueurs utiliseraient ce procédé. Au-delà de l'aspect fiscal, ce système permet de participer à des tournois

rassemblant plus de joueurs ou de rejoindre des tables de *cash game* à enchères plus élevées.

Il semblerait que le recours aux VPN soit en augmentation constante, même s'il est difficile de quantifier cette évolution car la discrétion est la règle pour les joueurs qui l'utilisent. Une règle qui présente malgré tout des exceptions, avec par exemple le site français <http://azafolkz.blogspot.com> qui s'adresse directement aux joueurs de poker pour leur proposer l'accès aux VPN ainsi qu'une adresse postale au Royaume-Uni.

De même, à l'instar des contrevenants à la loi Hadopi, les joueurs savent utiliser des calculateurs, des bases de données, des tiers de confiance, des « *tellers* » ou des serveurs « *proxys* ». Alexandre Crouan estime que n'importe qui, sur Internet, peut trouver un tutoriel (sorte de « mode d'emploi ») pour accéder à l'offre illégale.

Un nouveau moyen de contournement se développe, les « *home games* », qui permettent aisément de créer des parties privées en ligne. Inutile de dire que sur ces *home games*, le risque de se faire arnaquer est infiniment plus grand.

On le voit bien, **les moyens sont nombreux et aisés de désertier le marché légal pour peu que celui-ci reste moins attractif que le marché illégal** ; en outre la technologie et la compétence des informaticiens du jeu ne cessent d'enrichir la panoplie de ces procédés.

Ceux qui, lors du débat parlementaire, évoquaient l'extrême difficulté de protéger le secteur légal, trouvent dans ce tableau la justification de leurs craintes.

Alexandre Crouan a également indiqué à votre rapporteur que le « temps de vie » des joueurs français a été divisé par deux avec les sites en « .fr » par rapport à ceux en « .com ».

*c) Un mode de taxation qui incite les joueurs à s'évader*

Plus marquant encore, **certains joueurs ont tout simplement décidé de changer de domiciliation** pour échapper à cette fiscalité. C'est le cas de la majorité des joueurs français sponsorisés.

Les gros joueurs quasi-professionnels, qui seraient 2 000 à 3 000 en France et misent entre 100 000 et 150 000 euros par mois, sont également incités à se délocaliser hors du territoire national. Dans la mesure où ces joueurs sont ceux qui contribuent le plus au chiffre d'affaires du poker, **cet exode conduit non seulement à une baisse importante de la liquidité du jeu, mais aussi à une perte certaine de recettes pour l'Etat.**

Pour certains représentants des joueurs, « *ceux-là même qui ont joué le jeu en demandant des agréments sont pénalisés car la taxation les rend moins concurrentiels que les sites qui sont restés illégaux* ».

Quant aux joueurs débutants et occasionnels, déconcertés et déçus, ils risquent de ne pas avoir le temps de découvrir les vertus du poker et de « décrocher ».

Si l'on considère ces critiques comme fondées, les différentes menaces citées (délocalisation des meilleurs joueurs, évasion des petits joueurs déçus, recours aux VPN) font peser une **réelle menace** sur l'avenir du poker en « .fr » et les recettes de l'Etat.

Les chiffres de fréquentation tendent d'ailleurs à plafonner ou à diminuer chaque mois, et **les plus gros tournois proposés par les différents sites en « .fr » voient leur fréquentation diminuer** chaque semaine malgré un « *overlay*<sup>1</sup> » de plus en plus important.

*d) Un effet d'éviction sur les joueurs en cash game des casinos en dur*

Ces joueurs sont incités à sortir du casino pour organiser ailleurs des parties privées et ainsi échapper à la taxe.

**Se reconstituent ainsi des jeux clandestins** interdits par la loi et qui, bien entendu, n'apportent plus aux joueurs les garanties d'ordre public auxquelles ils ont pris goût dans le jeu légal.

On peut conclure, sans vouloir par trop critiquer les options gouvernementales qui ont pesé sur ce choix au moment de l'examen de la loi, que la taxation des mises, de toutes les mises (même quand les joueurs « se couchent ») représente un vrai et lourd handicap pour la vie (ou la survie ?) du marché du poker français légal en ligne.

**Ce handicap très réel évoque celui d'un véhicule qui serait conduit avec le frein à main serré.**

*e) Faut-il modifier l'assiette de la taxation ?*

Ce ressentiment des joueurs à l'égard des prélèvements sur les mises à chaque main les conduit à réclamer, comme la plupart des opérateurs, une modification de l'assiette.

La demande est générale pour que l'assiette soit le **produit brut des jeux** (PBJ) dont on rappellera qu'il est depuis toujours le mode de taxation des casinos et des cercles de jeux.

Chacun, bien conscient que l'Etat ne saurait perdre à ce change et que l'opération se doit d'être pour lui à somme nulle, estime qu'une taxation sur le PBJ assortie d'un taux « raisonnable », aboutirait au résultat escompté.

Le Danemark, l'Espagne, l'Italie (dans un second temps) ou la Grèce ont choisi le PBJ. En Suède, l'Etat a régulé le marché sur la base d'un *rake* (incluant la taxe) de 2,5 % ce qui donne plus de temps de jeu au joueur.

---

<sup>1</sup> Situation dans laquelle le nombre de joueurs participant au tournoi n'est pas suffisant pour permettre d'atteindre la somme garantie par le site et que ce dernier est contraint de combler lui-même cette différence.

Le collectif des joueurs de poker suggère une taxation sur le PBJ assortie d'un taux de 16,5 %.

Le même collectif, souhaitant « *remettre le joueur au centre du débat* », lie une telle décision, si elle était prise, à un **plafonnement du rake en plusieurs paliers**. Ce système relativement complexe serait à l'évidence très favorable aux joueurs et, sans doute, peu apprécié par les opérateurs.

**Une telle disposition relève des rapports commerciaux entre les opérateurs et la clientèle** et ne saurait être formalisée par l'Etat.

*f) Un dernier problème pour le poker français : celui de la TVA*

La loi du 12 mai 2010 ne contraint pas les opérateurs agréés à être installés en France. S'ils ne le sont pas, leur représentant fiscal sur le territoire français acquitte les prélèvements obligatoires sur les mises en France. De même, le régime communautaire de TVA du lieu d'établissement du prestataire s'applique, le taux étant variable selon le pays d'implantation.

A cet égard, **Malte demeure une localisation fiscale privilégiée** quoiqu'euro-péenne. Pour un opérateur, une délocalisation à Malte lui fait économiser la TVA non seulement sur le chiffre d'affaires mais également sur ses achats publicitaires, et le conduit aussi à situer à l'étranger les emplois qui auraient pu être créés en France.

La loi du 12 mai 2010 a toutefois prévu **d'exonérer de TVA** le produit d'exploitation de l'ensemble des opérateurs de jeux en ligne, pour une période de **deux ans**. A partir du 13 mai 2012 et jusqu'à fin 2014<sup>1</sup>, il y aura donc une **distorsion de concurrence** qui profitera aux nombreux opérateurs ayant choisi de localiser leur siège fiscal à l'étranger, soit :

- à Malte : Betclie Everest Group, Pokerstars, Zeturf et Unibet France Limited ;
- en Irlande : Full Tilt Poker ;
- en Angleterre : 888 France et Friendbet.

## **2. Le cloisonnement du marché français en .fr est-il un handicap ?**

Le cloisonnement instauré par la loi fait que les joueurs français ou étrangers ne peuvent jouer au poker que sur des « *rooms* » composées exclusivement de tables de sites en .fr en *cash-game* ou dans des tournois de tels sites agréés. Dans l'un et l'autre cas, ils **ne peuvent rencontrer et affronter aucun joueur venant des sites en .com**, illégaux en France.

Dans un but de prudence, la loi a voulu explicitement cloisonner le marché français du poker, ce qui, dans un Internet par nature transfrontalier, était un pari particulièrement difficile à gagner.

---

<sup>1</sup> Le droit communautaire pourrait appliquer un principe d'imposition selon le lieu de résidence du consommateur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.



Cette restriction a toutefois le don de susciter l'irritation des joueurs français et de leurs représentants.

Le premier argument que ceux-ci défendent est que ce cloisonnement touche directement aux libertés individuelles et constitue une véritable « injustice ».

Pour le législateur, **ce n'est pas l'argument le plus valable**, en ce sens que la loi – qu'elle traite le jeu ou à toute autre activité – n'est pas mise en œuvre pour suivre les usages qui s'établissent ou les modes qui surgissent. Elle s'efforce de construire le cadre d'évolution d'une activité, et doit placer au premier rang la protection de l'intérêt général. Il est sans doute utile de le rappeler.

Les défenseurs du poker peuvent exciper bien d'autres arguments infiniment plus valables.

Pour eux, la situation créée est injuste et **asymétrique**, en ce que la frontière ainsi établie est imperméable « à la sortie », puisque les Français sont cantonnés sur les *rooms* entre opérateurs agréés, mais est en quelque sorte perméable « à l'entrée » puisque les étrangers peuvent venir jouer sur des sites en « .fr », pour autant que ce ne soit pas *via* des sites non agréés.

Les résidents étrangers qui prennent la peine de s'inscrire auprès des opérateurs français, où les formalités administratives sont plus lourdes et le prélèvement plus important que sur les offres illégales, ne le font que s'ils y ont un intérêt financier.

Pour les responsables des associations de poker, ces joueurs étrangers, qui ne viennent sur le « .fr » que par ce qu'ils sont en position de force, sont des gagnants. Leurs gains sont destinés à sortir de France, et peuvent être considérés comme une « **fuite de capitaux** ».

Fin août 2011, Poker52 est revenu sur ce sujet des joueurs étrangers qui viennent jouer sur les sites en « .fr » et profiter de prix d'un montant croissant et de joueurs peu expérimentés, qu'il est aisé de battre. S'ils contribuent incontestablement au *rake* des salles en ligne, ils profitent d'une situation qui n'est pas accessible aux joueurs français. La limitation de l'offre et la fiscalité alourdie conduisent ainsi certains joueurs à quitter le poker en « .fr » pour se tourner vers l'offre illégale.

Cette situation conduit certains opposants au cloisonnement en vigueur à proposer, s'il s'avère impossible de mettre fin au système global, de le rendre réellement « bilatéral », c'est-à-dire fermé ou ouvert mais à l'entrée comme à la sortie.

Autre argument : **le cloisonnement réduit considérablement l'offre de tournois** et les résidents français n'ont plus accès aux plus importants tournois en ligne internationaux, qui, jusqu'alors, les attiraient beaucoup pour leurs gains et leur notoriété, et qui créent la dynamique mondiale. Les amateurs de pokers français regrettent d'en être écartés et force est de

constater que les tournois sur le « .fr » attirent beaucoup moins de monde que ceux organisés sur le « .com ».

Un grand tournoi MTT (« *Multi Table Tournament* ») peut rassembler des milliers de joueurs, attire une masse de joueurs et de téléspectateurs, et constitue un important levier de notoriété pour le jeu, comparable aux effets des compétitions européennes et mondiales sur le football hexagonal.

Les représentants des associations de joueurs propose à l'Etat d'ouvrir les MTT aux sites « .com » pour permettre aux des opérateurs agréés en France de participer aux compétitions internationales.

Les défenseurs du poker soulignent que **la « liquidité »**, problème central du poker, **se trouve réduite** par le cloisonnement tandis qu'en privé, certains opérateurs contestent ce point de vue et considèrent que le nombre des joueurs en France est suffisant pour constituer la masse critique nécessaire.

De plus, le fait que le cloisonnement ne soit pas total déséquilibre le fragile écosystème du marché français.

Un autre point : en acceptant des joueurs étrangers, un opérateur agréé ne risque-t-il pas d'accueillir des joueurs résidant dans des pays où le poker en ligne est interdit ou fait l'objet d'un flou juridique ? L'opérateur ne risque-t-il pas alors des poursuites ?

On ne peut s'empêcher de relever que sur ce sujet, **les joueurs sont beaucoup plus motivés à faire abandonner le cloisonnement que les opérateurs** eux-mêmes, qui estiment « *in petto* » qu'il n'est pas certain que les joueurs français, peut-être pour l'instant moins « éduqués » que ceux étrangers, aient intérêt à se mesurer avec ces derniers.

Il reste que l'affaire du cloisonnement oppose catégoriquement l'Etat et le monde du poker. On pourrait néanmoins étudier une piste.

Pourquoi ne pas consulter les autorités de tutelle des différents pays qui ont légiféré sur le sujet et leur proposer de **créer un « cercle vertueux »** qui bénéficierait d'une meilleure liquidité globale et d'une offre plus attractive, tout en partageant l'essentiel des mesures prudentielles indispensables et auxquelles il est hors de question de renoncer en France ?

Ainsi les opérateurs possédant une licence dans plusieurs de ces pays (France, Italie et Belgique par exemple) pourraient regrouper leurs plateformes et présenter une offre plus vaste, satisfaisant à la fois les joueurs de tournois et ceux de *cash game*.

En l'attente d'une stratégie européenne, une telle coopération pourrait constituer une étape intéressante et susceptible, *a minima*, de réduire l'attractivité de l'offre illégale.

### 3. Délits, fraudes et blanchiment d'argent dans le poker

Les risques de blanchiment existent-ils dans toutes les formes de poker ?

Beaucoup s'accordent pour dire que **ce risque n'existe pas dans les tournois**. Les associations de joueurs relèvent ainsi que lorsqu'un MTT est organisé, les joueurs ne peuvent pas savoir à l'avance sur quelle table ils vont jouer. Ces MTT rassemblent généralement des centaines ou des milliers de joueurs, et il serait beaucoup trop complexe de blanchir de l'argent de cette manière.

**Ce n'est sans doute pas le cas sur des tables du *cash game* en ligne**, en tête-à-tête ou avec plusieurs joueurs. Même si la composition des tables est normalement aléatoire, un faible nombre de joueurs aux heures creuses peut créer des situations propices au blanchiment. Il suffit de parvenir, vers trois heures du matin, à composer la table avec certains joueurs identifiés, dûment préparés à perdre leurs mises et complices au profit d'un seul destiné à gagner.

Pour le *cash game*, un **partenariat entre les autorités de tutelle** des différents pays ayant légiféré sur le sujet serait utile. La population ayant accès aux parties étant plus vaste, il serait plus facile de trouver des adversaires le matin qui est une période creuse de la journée en général. Et le soir, il serait possible de jouer sur des plus hautes limites, ce qui favoriserait le **développement d'une élite de joueurs**, capable de mieux rivaliser avec les meilleurs joueurs de juridictions non régulées lors des compétitions internationales ayant lieu au sein des casinos en dur (World Series of Poker, World Poker Tour, European Poker Tour...).

Les opérateurs affirment bien que les principaux sites ont mis au point des **procédures d'alerte et de détection** des phases anormales de jeu<sup>1</sup>, susceptibles de caractériser des transferts de fonds suspects, mais cela n'empêche nullement que le risque existe quels que soient le site, agréé ou non, la nationalité ou la provenance du joueur.

D'aucuns jugent cependant qu'à partir du moment où les joueurs ont tous obligation d'avoir ouvert un compte joueur, **les mouvements financiers à partir de ces comptes sont parfaitement traçables**, et que dans ces conditions il est possible d'identifier les mouvements suspects et toute tentative de blanchiment.

---

<sup>1</sup> La direction de la lutte contre le blanchiment de l'opérateur Bwin a ainsi développé divers outils garantissant l'identification précoce de tentatives et leur signalement. Bwin met en œuvre des vérifications automatisées des données de ses clients et les confronte avec les fichiers de sanctions publiés par les Nations Unies, l'Union européenne et d'autres autorités. L'opérateur dispose aussi d'un système d'alerte sur les transferts de fonds et si un soupçon est confirmé, le client est immédiatement exclu et signalé (à l'ARJEL s'agissant de la France). Bwin, en outre, limite les dépôts à 5 000 euros par mois et interdit les transferts entre clients comme les paiements en espèces.

Mais il existe **d'autres risques de fraude**.

Un opérateur note ainsi « *une augmentation des tentatives de fraude dans lesquelles des cartes bancaires volées sont utilisées pour réaliser des dépôts tandis que les fonds sont retirés par un client dûment enregistré* ».

De même, figure en bonne place l'affaire dite des « **robots du jeu** ». Réelle ou supposée, réalité ou fantasme, l'existence de « robots » informatiques et la crainte de les affronter sans le savoir préoccupe le monde des joueurs.

#### **4. Le marché du poker requiert des variantes supplémentaires**

*a) La possibilité réglementaire d'étendre le champ des jeux de cercle en ligne autorisés*

La loi est volontairement ambiguë et imprécise pour les jeux de cercles. Elle a ouvert le marché à certains de ces jeux **sans préciser explicitement qu'il s'agissait du poker**. L'article 14 de la loi dispose ainsi, par périphrase, que l'offre ne peut porter que sur des jeux de cercle « *constituant des jeux de répartition reposant sur le hasard et sur le savoir-faire dans lesquels le joueur, postérieurement à l'intervention du hasard, décide, en tenant compte de la conduite des autres joueurs, d'une stratégie susceptible de modifier son espérance de gains* ». Le **décret du 29 juin 2010**<sup>1</sup> est cependant plus précis et fait référence au poker, dont il expose les règles et variantes admises et définit les principaux termes (*cave, board, blind, pot, etc.*).

Cette ambiguïté ne peut être qu'intentionnelle de la part du Gouvernement qui **garde ainsi la possibilité de modifier par simple décret le périmètre de l'ouverture**, et donc de l'ouvrir éventuellement à d'autres jeux de cercle que le poker, pour autant qu'ils respectent les critères prévus par l'article 14 de la loi. Ce fait n'est pas passé inaperçu des opérateurs, qu'ils souhaitent ou redoutent cette éventualité.

*b) Des principes stables mais de nombreuses variantes*

Il n'y a pas qu'un seul type de jeu de poker. **Des variantes existent et présentent un réel intérêt pour l'avenir de ce jeu**. Or si le poker a fait, de la manière que l'on sait, sa percée sur le marché du jeu en ligne français, sa pratique est circonscrite au seul *Texas Hold'em Poker* (« *pot limit* » ou « *no limit* ») et à l'*Omaha Poker 4*.

Quels sont les principes fondamentaux du poker ? **Quatre principes** communs sont consensuellement retenus par les joueurs du monde entier :

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-723 du 29 juin 2010 relatif aux catégories de jeux de cercle mentionnées au II de l'article 14 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ainsi que les principes régissant leurs règles techniques.

- le jeu de poker repose sur la création de combinaisons à l'aide de cinq cartes exclusivement ;
- il comprend nécessairement plusieurs tours d'enchères ;
- les joueurs s'affrontent entre eux strictement et ne jouent pas contre le distributeur de cartes ou l'organisateur. Le poker n'est donc pas un jeu de contrepartie ;
- le poker moderne comprend des cartes privées et des cartes « ouvertes » connues de tous, qu'elles soient communes (*Omaha* et *Hold'em*) ou non (*Seven Stud*).

Ainsi les deux variantes historiques et fondatrices du poker que sont le *Stud* et le *Five Cards Draw* ou poker fermé constituent les vraies racines historiques et tactiques du jeu.

De façon schématique, le *Seven Stud* est apparu sur la côte est des Etats-Unis et le poker fermé dans le Sud puis dans l'ensemble du pays, à partir de la fin de la Guerre de Sécession. Le *Texas Hold'em* se développa au début du 20<sup>ème</sup> siècle et l'*Omaha*, qui est une évolution du *Hold'em*, est la dernière variante apparue dans la seconde moitié du siècle dernier. L'ensemble de la communauté des joueurs de poker voient l'*Omaha* comme le futur du *Texas Hold'em*.

C'est une évolution naturelle pour un joueur de poker que de débiter par une variante simple et accessible comme le *Texas Hold'em*, puis de se tourner vers les deux variantes les plus complexes que sont les *Omaha* et les *Seven Stud*.

Ce rappel historique permet de comprendre que pour beaucoup de joueurs de poker la discipline reine, celle qui sanctionne les vrais champions de poker, est le **championnat du monde de HORSE** (acronyme de *Hold'em*, *Omaha*, *Razz*, *Seven Stud* et *Eight or better*) et non pas le populaire championnat de *Texas Hold'em*.

Il se pratique en enchères fixes (ou « *limit* ») et en tournoi. Le *Razz* est le *Seven Stud* joué en mode dit « *low* », ce qui signifie que la plus petite combinaison gagne. Le *Seven Stud* est quant à lui pratiqué en « *high* », comme le *Hold'em* ou le *Omaha high*. Le *Eight or Better* est le *Seven Stud* joué alternativement en mode *high* ou *low*.

**Le HORSE est en quelque sorte le pentathlon du poker** qui enchaîne les différentes variantes majeures du jeu à chaque tour de table.

Mais, pour l'instant, le *Texas Hold'em* représente l'essentiel de l'offre autorisée et les opérateurs comme les joueurs sont unanimes à réclamer l'admission d'autres variantes.

**Cette situation est en effet préjudiciable à l'attractivité du marché et à son évolution.**

*c) L'autorisation de nouvelles variantes de poker serait opportune*

Sur le plan des principes, tout jeu, fût-il le plus en vogue, a besoin d'évoluer pour garder son rang, son attractivité et il n'y a aucune raison de refuser plus longtemps d'admettre certaines variantes, sous réserve, bien sûr, que l'ARJEL les ait examinées comme elle le fait de toutes les propositions d'offres de jeu des opérateurs.

Sur le plan pratique, **cette restriction**, selon les associations de joueurs, **a pour conséquences** :

- de maintenir une forme d'inégalité entre les joueurs français selon qu'ils vivent dans une région ou une autre. En effet, certaines variantes étant autorisées dans certains cercles de jeu, les Français n'ayant pas accès à ces cercles se retrouvent dans l'impossibilité de jouer à ces variantes ;

- de créer une distorsion de concurrence objective entre les opérateurs en dur et sur Internet, en maintenant des situations hétérogènes fondées sur des logiques dérogatoires spécifiques ;

- de compliquer l'information des joueurs en entretenant des confusions inutiles et dangereuses entre les variantes proposées par les casinos (le *Caribbean Poker*, le *Stud* à trois cartes, le *Paigow Poker*... qui ne sont pas réellement des jeux de poker mais des adaptations, en jeu de contrepartie, utilisant le système de combinaisons du jeu de poker) et le vrai jeu de poker partiellement autorisé ;

- d'empêcher les joueurs français de se préparer pour le championnat du monde de poker le plus prestigieux qu'est le championnat de HORSE.

S'il est parfaitement compréhensible que la mise en place de la législation en mai 2010, accélérée en raison de la Coupe du monde de football, n'ait pas bénéficiée d'une analyse complète du phénomène et de la nature profonde du jeu de poker, **rien ne semble, à présent, interdire d'aller plus loin.**

Ces variantes étaient depuis toujours accessibles sur les sites illégaux avant l'ouverture du marché. Dès lors, les joueurs qui s'étaient spécialisés dans ces variantes ont pu préférer rester sur ces sites ou ont la tentation de le faire. De même, les opérateurs, qui sont bien armés contre les tricheries, n'ont rien à redouter de l'introduction de ces variantes.

On l'aura compris, **votre rapporteur préconise clairement l'autorisation d'un certain nombre de variantes** du poker et ce dans les plus courts délais.

Quelles variantes autoriser ? Votre rapporteur n'a pas réellement compétence pour effectuer un choix des différentes variantes recevables, mais soumet ce qui fut le choix d'un panel étendu de joueurs, dans un sondage effectué par des associations :

1. *Omaha High / Low*
2. *Five Cards Draw*
3. *Deuce to Seven Triple Draw*
4. *Stud High*
5. *Razz*
6. *Stud High / Low*

On retrouve donc les variantes du HORSE ainsi que le *Five Cards Draw*, variante historique du poker, et le *Deuce to Seven Triple Draw* qui est très à la mode aujourd'hui outre-Atlantique et fait partie des variantes du « vrai » poker.

L'application de cette proposition d'extension permettrait notamment de supprimer la distorsion de concurrence évoquée entre casinos en dur, cercles de jeux et opérateurs en ligne. Elle ne devrait pas trop compliquer la tâche de l'ARJEL, compte tenu de l'expérience qu'elle a acquise dans ce domaine depuis l'entrée en vigueur de la loi.

De plus, **des règles écrites existent**. Elles sont prévues à la fois par les règlements de l'Association internationale des directeurs de tournois mais aussi par les championnats du monde (WSOP) dont les règles sont aujourd'hui universellement admises, que ce soit sur Internet ou dans les casinos.

## **5. Les joueurs de poker réclament davantage de transparence dans les campagnes de fidélité et le régime des bonus des opérateurs**

### *a) Les offres promotionnelles et bonus au poker*

Il s'agit de pratiques courantes de marketing, dès lors que sont en jeu l'acquisition ou la fidélisation de clients. Il existe **deux principaux types de bonus** à l'inscription :

- le **bonus à 100 %**, qui est conditionné par un premier dépôt. L'opérateur offre au client un crédit équivalent à son dépôt, à condition qu'un certain montant soit misé et prélevé pendant les sessions de jeu. Ce bonus est fractionné par tranches, qui sont libérées selon un barème de points lié aux prélèvements du joueur. Cette méthode est en fait une adaptation des programmes de fidélité proposés par les grandes enseignes de supermarchés, consistant à cumuler des points transformables en crédit en euros ;

- le **bonus de X euros offerts**. Il consiste à offrir une certaine somme à un nouveau joueur pour lui permettre de venir tester les services de l'opérateur. Ce bonus découle également de pratiques éprouvées, particulièrement dans le secteur bancaire où les établissements proposent quelques dizaines d'euros pour l'ouverture d'un nouveau compte courant.

Les casinos « en dur » pour leur part n'offrent rien d'équivalent.

**Les joueurs éprouvent les plus grandes difficultés à comprendre les programmes de fidélité** des opérateurs, en particulier les modalités de calcul, d'acquisition et de valorisation des points. Ce constat ne vaut cependant pas que pour le poker et pourrait notamment s'appliquer à certains services de téléphonie mobile ou de transports.

Toutes les organisations de joueurs réclament davantage de transparence pour ces offres et souhaitent que leurs joueurs soient mieux avertis et disposent d'éléments de comparaison clairs et précis.

Quel que soit le respect de la notion de libre concurrence, qui favorise la diversité des offres, celles-ci sont trop souvent (volontairement ?) imprécises alors même qu'elles se veulent attractives pour recruter de nouveaux joueurs.

Par exemple, un joueur à qui l'opérateur fait miroiter un bonus de 200 euros, ne réalise par d'emblée qu'il devra dépenser en moyenne entre 5 000 et 15 000 euros en inscriptions de tournoi pour récupérer ses 200 euros de bonus. A l'arrivée, beaucoup de joueurs vont déposer le maximum présenté dans l'offre de bonus, et **se retrouver à jouer plus que prévu pour débloquer au maximum le bonus dans le délai imparti.**

*b) Un encadrement nécessaire pour mieux informer les joueurs*

Il faut se souvenir que **les sénateurs avaient**, lors du débat parlementaire, **exprimé beaucoup d'inquiétude concernant ces bonus** accordés par les opérateurs, y voyant une incitation supplémentaire à jouer et un moteur intempestif de l'addiction au jeu. Ils avaient, dès lors, **inclus les bonus dans le calcul du TRJ** pour tenter d'en limiter la portée.

**Il semble utile de contraindre les opérateurs à davantage de clarté dans leurs offres.** De même, il est peu compréhensible que sur certains sites, ce soit le perdant d'une partie qui empoche des points de fidélité et pas son vainqueur.

Deux axes de réglementation se dessinent : **les modalités et la durée d'activation des bonus** d'une part, **la communication sur les tarifs** d'autre part.

Contrairement aux espoirs que certaines annonces suscitent, **le temps de « récupération » du bonus** peut être fort long et aller de pair avec de grosses dépenses du joueur<sup>1</sup>. Ces délais de déblocage ne sont pas non plus clairement présentés dans la communication des sites de poker.

Le joueur néophyte risque de décider de jouer davantage pour profiter au maximum de son bonus avant son expiration, et de tendre vers un comportement addictif alors que son objectif initial était sans doute de se

---

<sup>1</sup> Il existe une étude comparative des bonus, qui prend notamment en compte la durée de validité. On peut la trouver sur [/www.poker-agenda.fr/tableaux-comparatifs-bonus-poker.htm](http://www.poker-agenda.fr/tableaux-comparatifs-bonus-poker.htm).



limiter à quelques heures. Il va également faire plus fréquemment de nouveaux dépôts et jouer à des limites plus hautes pour pouvoir débloquent son bonus.

**Il paraît légitime que les opérateurs affichent clairement la durée de déblocage de leurs bonus pour tout bonus d'une durée inférieure à six mois.**

**Cette contrainte pourrait aussi se révéler profitable aux opérateurs** car en imposant plus de clarté dans les communications sur les bonus, on peut amener des joueurs néophytes à un comportement plus raisonnable et en faire ainsi des joueurs « sains » qui auront plus de chance d'être fidélisés sur le long terme, des joueurs satisfaits pour lesquels le poker ne rimera pas avec addiction.

En effet, les joueurs qui auraient pu se sentir lésés par une offre de bonus peu claire, risquent tout simplement de cesser de jouer au poker ou de dépenser des sommes excessives.

S'agissant de l'affichage des tarifs, les associations de joueurs souhaitent que les joueurs soient **mieux informés sur les rakes** qui leur sont prélevés et sur leurs éventuelles modifications.

## **5. Une meilleure information peut contribuer à renforcer la lutte contre l'addiction au jeu**

Selon les représentants du « collectif poker », les informations données en ligne aux joueurs sur leur temps de jeu, le montant cumulé des sommes mises et celui des prélèvements de l'opérateur, sont **insuffisantes**.

Ils ont sûrement raison : une meilleure information sur le jeu lui-même, sur les conditions vécues par les joueurs, sur celles créées par les opérateurs, **ne peuvent que provoquer ou conforter un sens des responsabilités chez les joueurs** hautement favorable à la lutte contre l'addiction au jeu.

Les associations évoquent ainsi les points suivants :

- comme c'est le cas dans les casinos, un joueur doit avoir la possibilité de **connaître ce qui a été prélevé sur les pots** dans lesquels il s'est engagé ;

- le temps de jeu : il n'est pas rare, surtout quand il débute, que le joueur perde la notion de temps de jeu. Celle-ci est pourtant fondamentale car elle agit sur sa lucidité. Outre la qualité du jeu, c'est surtout le risque concernant les sommes mises qui est préoccupant. **Le temps réel de jeu devrait être affiché**, avec un avertissement au-delà d'une certaine limite, distincte selon qu'il s'agisse de tournoi ou de *cash game*.

- pour les joueurs des tournois, il est en général prévu une pause de cinq minutes à chaque heure. Ce n'est pas le cas pour le *cash game* et les risques de dérapage et d'addiction existent. On pourrait les éviter en **imposant**

**cette même pause horaire de cinq minutes.** Elle aurait le mérite de « casser » le rythme de la session dans l'intérêt même du joueur ;

- le **montant misé par session** : la notion de gestion financière est importante au poker. Dans la lignée de la proposition précédente, il est important que le joueur ait conscience des sommes cumulées qu'il a mises en jouant plusieurs tournois, et en *rebuy* ou en *recaves* en *cash game* ;

- **l'affichage du prélèvement de l'opérateur** devrait être réalisé de manière claire sur chaque partie jouée, en pourcentage du montant total misé par le joueur s'il s'agit de tournoi ou de « *sit and go* », pour chaque main s'il s'agit de *cash game* ;

- enfin de nombreux joueurs comprennent mal d'être contraints à fournir leur date de naissance pour chaque session de jeu et, lorsqu'ils jouent simultanément sur plusieurs tables, sur chaque site. Ils souhaiteraient que les opérateurs et le régulateur se contentent de la **fourniture d'un mot de passe non sauvegardé** qui deviendrait l'élément unique d'identification. **Votre rapporteur estime cependant que ces joueurs n'ont pas vraiment intégré que la loi veut en priorité prévenir le jeu des mineurs** et, pour cela, a légitimement multiplié les barrages.

## **6. Les joueurs réclament la nomination d'un médiateur**

Le « collectif du poker » a évoqué à votre rapporteur de nombreux problèmes rencontrés par les joueurs avec les opérateurs : comptes bloqués, fraudes, remboursements liés à des problèmes techniques rencontrés en cours de partie...

Discuter avec un support technique ne permet pas toujours de régler ce type de problème. L'ARJEL n'a pas non plus, selon la loi, pour rôle de les traiter directement.

Selon les associations, **la présence d'un médiateur semble donc s'imposer**, comme pour la plupart des litiges liés à la consommation.

S'il est évident que les occasions de litiges, voire de conflits, entre les opérateurs et leurs clients, ne cesseront pas d'exister, et ce, même après la période de « rodage » de l'ouverture, faudrait-il que l'Etat désigne un médiateur pour ce type de situations ? Cela paraît peu vraisemblable, les missions institutionnelles de médiation étant réservées aux conflits sociaux de grande ampleur ou aux litiges financiers.

Si les pouvoirs publics ne retenaient pas cette proposition, les communautés de joueurs de poker nous paraissent suffisamment bien organisées pour se faire entendre des opérateurs. L'organisation récente de plusieurs *sit-outs* le laisse à penser.

**L'ARJEL pourrait toutefois être sollicitée en second recours**, en cas d'échec d'une première démarche amiable du joueur.

## **7. Le souhait d'une meilleure capacité d'adaptation de l'ARJEL**

Les associations de joueurs considèrent que les avertissements, blâmes ou félicitations aux salles de poker sont des informations importantes pour les joueurs. Une communication argumentée de ces éléments permettrait aux joueurs de disposer d'éléments d'appréciation sur les opérateurs et ainsi **de s'orienter vers les plus sérieux**.

Loïc Sabatte précise également que l'ARJEL devrait communiquer non seulement sur les sanctions qu'elle décide, mais qu'elle précise aussi leurs **conséquences**.

L'évolution très rapide du poker impose aux opérateurs de constantes mises à jour. Elles sont très fréquentes et concernent autant la nature de l'offre que les fonctionnalités du jeu lui-même. Au cours de la première année de l'ouverture, des opérateurs ont apparemment rencontré **quelques difficultés pour convaincre l'ARJEL de l'importance et de l'urgence de ces adaptations**.

La prudence évidente et légitime du régulateur **fait craindre aux opérateurs agréés qu'ils ne puissent dans l'avenir se montrer suffisamment réactifs** pour faire jeu égal avec les sites illégaux.

Sur ce point, une meilleure concertation est éminemment souhaitable et il est demandé à l'ARJEL de tenir compte des besoins des opérateurs et d'examiner leurs propositions dans les délais les plus raisonnables possibles. Votre rapporteur pense particulièrement aux phases lourdes et complexes des procédures d'enregistrement des joueurs et de vérification de leur identité.

## **8. Le monde du poker ressent la nécessité d'une organisation moderne**

**Une fédération du poker est-elle envisageable ?** Dans tous les cas, ceux qui sont marqués par l'image « déplorable » dont le poker a longtemps souffert la souhaitent absolument.

Les responsables du « collectif du poker » l'envisagent : une telle fédération serait élue par les joueurs et dotée d'un bureau et de responsabilités. Ses missions seraient **d'homogénéiser les règles communes** (dont l'élaboration ne peut être la prérogative de l'ARJEL) et d'en assurer le développement, de travailler sur un cadre législatif pour le sponsoring de joueurs (dénommé « *stacking* »), et de proposer des mesures susceptibles de **régler la situation des joueurs professionnels**, en termes de retraite et de protection sociale.

Sur ce point, les associations évitent prudemment d'évoquer la **fiscalité** applicable à ces joueurs, laissant aux pouvoirs publics le soin d'équilibrer ce régime sans doute inéluctable avec les autres données d'un vrai statut social.

A l'heure actuelle, le poker est considéré comme un jeu de hasard et les joueurs ne paient donc pas d'impôts sur leurs gains, au même titre que les gagnants de jeux de grattage ou de tirage. Mais l'administration fiscale estime que si un joueur tire l'essentiel de ses revenus du poker, il s'agit d'une **activité professionnelle** et il doit acquitter des impôts.

De fait, si beaucoup misent peu et considèrent le poker comme un loisir, d'autres jouent de manière plus régulière. L'Hexagone compterait ainsi de **2 000 à 2 500 joueurs semi-professionnels ou professionnels**. Les meilleurs joueurs de poker, en multipliant les compétitions, parviennent à dégager des revenus réguliers pouvant atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros par an.

Il est cependant difficile de déterminer *a priori* ceux pour qui le poker pourrait être assimilé à une activité professionnelle et qui seraient donc sujets à l'impôt sur le revenu, le cas échéant au taux marginal de 41 %.

Votre rapporteur constate qu'en juillet 2011, l'Agence du revenu italien et la *Guardia di Finanza* se sont intéressées aux revenus et aux droits d'image de 4 000 joueurs réguliers de poker en ligne ou présent dans les émissions de télévision spécialisées.

**Le « bras de fer » entre ces joueurs et le fisc ne fait certainement que commencer.**

Nul doute que, si une telle fédération de poker voyait le jour, **la représentativité de ce jeu en serait grandement améliorée** et que les pouvoirs publics disposeraient d'un interlocuteur valable (quoique sans doute pas unique !), au même titre que les sociétés de courses ou les fédérations et ligues sportives. Le dialogue serait bien meilleur que dans la situation actuelle, qui se caractérise par des contacts plus ou moins informels et frustrants, qui ont précédé et suivi l'élaboration de la loi.

Nul doute, également, que les « sections » locales d'une telle fédération se trouveraient **confortées dans leurs contacts avec les autorités locales et municipales**, qu'elles ont aujourd'hui peine à convaincre que leurs clubs sont tout aussi valables que les clubs de sport, lorsqu'elles les sollicitent pour des prêts de salles en vue d'y organiser des tournois.

Le Club des clubs, qui rassemble d'ores et déjà la majorité des clubs français, fait remarquer que faute de bons contacts avec les municipalités, **les clubs de poker doivent se contenter d'accords avec les commerçants locaux** qui, en échange des autorisations de tournois, exigent des consommations de bar ou de restauration.

Le « collectif du poker » a même imaginé le **mode de financement** d'une telle fédération, sous la forme d'un prélèvement de 0,1 % sur la taxe versée par les opérateurs !

Il évoque également le **soutien qu'il estime nécessaire au poker amateur**. En tant que sport intellectuel, le poker mériterait selon eux un

traitement analogue au football. Il s'agirait que les joueurs puissent récupérer indirectement une partie de leurs mises à travers le soutien du poker amateur, qui s'engage fermement pour donner une bonne image de ce jeu.

L'expression de cette préoccupation, motivée et plutôt bien tournée, ne permet toutefois pas de comprendre comment les joueurs amateurs (ne sont ils pas tous à l'exception des professionnels ?) pourraient récupérer indirectement une partie de leurs mises à travers le soutien du poker amateur... Si cette notion devait être prise en compte, sa mise en œuvre ne serait pas aisée.

\*                    \*  
\*

Pour conclure sur ce chapitre du poker, votre rapporteur tient à souligner **qu'il est essentiel que l'ouverture du marché français des jeux en ligne réussisse**, dans toutes ses composantes.

Dans ce cadre, **la réussite du marché du poker est un objectif important**, par ce que l'émergence du poker en ligne, certes anticipée mais réelle et spectaculaire, représente avec l'ouverture aux paris sportifs la seule véritable innovation de cette loi, et que ce jeu passionne un nombre considérable de nos concitoyens, solidement organisés en une véritable communauté active.

Si l'on admet – comme le fait volontiers votre rapporteur – que le poker est réellement une discipline riche pour l'esprit, il est nécessaire de conforter et assurer l'attractivité du marché. Ce qui implique d'apporter certaines modifications à la loi, aux textes du domaine réglementaire et aux missions des organismes publics.

Ces propositions ont été exposées *supra* dans le rapport.



## ANNEXE 2

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### I. MINISTÈRES CONCERNÉS

##### ***A. MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT***

- Jean-Philippe DUFON, rédacteur au bureau des recettes de la 1<sup>ère</sup> sous-direction de la direction du budget ;
- Ludovic GUILCHER, directeur adjoint du cabinet, en charge de la réforme de l'Etat et de la politique immobilière.

##### ***B. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE, DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE***

- Jean-François MICHEL, alors conseiller au cabinet du ministre pour les affaires agricoles et pour les filières animales.

##### ***C. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION***

- Jean-Pierre ALZERA, chef du service central des courses et des jeux (SCCJ) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) ;
- Nathalie CUVILLIER, directrice de cabinet du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) ;
- Valérie REGNIER, chef du bureau des cercles et ceux de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DJPAJ).

##### ***D. MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS***

- Jean-Marc CATHELIN, chef du bureau du droit économique et financier, à la sous-direction de la justice pénale spécialisée de la direction des affaires criminelles et des grâces ;
- Edouard CREPEY, directeur adjoint du cabinet du ministre ;
- Vincent MONTRIEUX, conseiller pénal au cabinet du ministre.

### ***E. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ***

- Philippe DE BRUYN, chef du bureau des pratiques addictives à la direction générale de la santé (DGS) ;
- Loïc JOSSERAN, conseiller technique au cabinet de la secrétaire d'Etat à la santé pour la santé publique, la sécurité sanitaire et la prévention.

### ***F. MINISTÈRE DES SPORTS***

- Annabelle ARCHIEN, alors conseiller au cabinet du ministre ;
- Laurent HANOTEAUX, chef de la mission des affaires juridiques et contentieuses à la direction des sports.

## **II. AUTRES ORGANISMES PUBLICS**

### ***A. AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE***

- Bruno LASSERRE, président ;
- Patrick SPILLIAERT, vice-président ;
- Sébastien SORIANO, rapporteur général adjoint.

### ***B. AUTORITÉ DE RÉGULATION DES JEUX EN LIGNE***

- Jean-François VILOTTE, président ;
- Frédéric EPAULARD, directeur général ;
- Sophie GUILLON-MOREL, directrice de cabinet ;
- Eléonore PARA, chargée des relations institutionnelles.

### ***C. CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS***

- Catherine BISMUTH, directrice des assurés.

### ***D. CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX***

- Isabelle LEMESLE, présidente ;
- Patricia FERRE, chef du département des relations avec les élus.



***E. COMMISSION CONSULTATIVE DES JEUX ET PARIS SOUS DROITS EXCLUSIFS***

- Mme Hélène GISSEROT, présidente.

***F. COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS***

- Dominique RICHARD, consultant ;
- Tiphaine BESSIERE, juriste.

***G. COMMISSION SUPÉRIEURE DES JEUX***

- Jean-Pierre DUPORT, président.

***H. TRACFIN***

- Jean-Baptiste CARPENTIER, directeur.

**II. OPÉRATEURS DE JEU**

***A. LOTERIES***

*Française des jeux :*

- Christophe BLANCHARD-DIGNAC, président directeur général ;
- Charles LANTIERI, directeur général délégué ;
- Patrick RAUDE, directeur de la régulation et des affaires européennes ;
- Amel BOUZOURA, responsable relations institutionnelles.

***B. PARIS HIPPIQUES***

*Société du Cheval français :*

- Dominique de BELLAIGUE, président
- Jacques CHARTIER, alors directeur technique.

*France Galop :*

- Hubert MONZAT, directeur général ;
- Jean d'INDY, vice-président ;
- Charles-Henri de MOUSSAC, vice-président ;

- Christian MAIGRET, directeur des finances et de l'organisation.

*PMU :*

- Philippe GERMOND, président directeur général ;
- Xavier HURSTEL, directeur général délégué ;
- Pierre PAGES, secrétaire général ;
- Benoît CORNU, directeur de la communication.

### **C. CASINOS**

*Association des Casinos Indépendants Français (ACIF) :*

- Luc LE BORGNE, directeur général.

*Groupe Barrière :*

- Jacky STICKER, directeur général délégué ;
- Jonathan STROCK, directeur de la réglementation.

*Groupe Emeraude :*

- Marie-Pierre LANDOWSKI, présidente.

*Groupe Partouche :*

- Fabrice PAIRE, président du directoire ;
- Alain PARTOUCHE, directeur d'exploitation.

*Groupe Tranchant :*

- Georges TRANCHANT, président.

*JoaGroupe :*

- Laurent LASSIAZ, président du directoire.

*Syndicat des casinos de France :*

- Michel ROGER, président ;
- Jean-François COT, délégué général.

*Syndicat des casinos modernes de France :*

- Lionel LE FLOHIC, vice-président ;
- Christian DOBIGNY, secrétaire général.

*Vikings Casino :*

- Luc LEBORGNE, directeur général.

#### **D. OPÉRATEURS EN LIGNE**

##### *Betclic Everest Group :*

- Nicolas BERAUD, directeur général ;
- Stéphane COURBIT, président ;
- Juliette DE LA NOUE, directeur éthique et jeu responsable.

##### *Betfair :*

- Andrew McCABE, directeur.

##### *Beturf :*

- Jacques-Henri EYRAUD, président directeur général ;
- Cécile ROUYEYRAN, directeur juridique et ressources humaines.

##### *Bwin :*

- Antonio COSTANZO, directeur France, en charge de la régulation.

##### *Fédération française des entreprises de jeux en ligne :*

- Bertrand BELINGUIER, président ;
- Arnaud POLAILLON, délégué général.

##### *France Pari :*

- Hervé SCHLOSSER, président fondateur.

##### *Palamax Betting & Gaming :*

- Sébastien BLANCHARD, directeur, fondateur.

##### *Sajoo :*

- Juliette BIETRY, chef de projet développement ;
- Claire FAVREAU, directeur juridique.

##### *Sofun Gaming :*

- Julien DE PREAUMONT, fondateur.

##### *SPS EurosportBET :*

- Olivier OU RAMDANE, directeur général.

##### *Unibet :*

- Julien BRUN, directeur général France ;
- Christophe DHAISNE, directeur général, directeur marketing, directeur des marchés sous licences.

##### *Zeturf :*

- Emmanuel de ROHAN-CHABOT, directeur général.

*Winamax :*

- Alexandre ROOS, président directeur général, co-fondateur ;
- Michel ABECASSIS, directeur éditorial, journaliste, consultant spécialisé ;
- Patrick BRUEL, actionnaire ;
- Marc SIMONCINI, actionnaire.

### **E. POKER**

*Association française des joueurs de poker online :*

- Alexandre CROUAN, président.

*Le Club des clubs :*

- Loïc SABATTE, président adjoint.

*Club Poker :*

- Laurent DUMONT, président, webmaster

*Ecole française du poker :*

- Bruno LOUY, président, fondateur.

*Fédération française des joueurs de poker :*

- Antoine DORIN, président.

*Poker Académie :*

- Richard LAVOGIEZ, responsable des contenus.

*Poker Magazine :*

- Franck DANINOS, rédacteur en chef ;
- Frédéric WOIRGARD, journaliste.

*Poker Stars :*

- Alexandre BALKANY, président directeur général ;
- Olivier KARSENTI, avocat à la Cour.

### **III. FÉDÉRATIONS SPORTIVES**

*Association nationale des ligues de sport professionnel :*

- Frédéric BESNIER, directeur.

*Comité national olympique et sportif français :*

- Julien BERENGER, conseiller.

*Fédération française d'équitation :*

- Serge LECOMTE, président ;
- Jean-Marc LASSUS, chargé de mission.

*Fédération française de football :*

- Jean-Pierre HUGUES, directeur général.

*Fédération française de rugby :*

- Pierre CAMOU, président ;
- Bernard GODET, vice-président ;
- Olivier KERAUDREN, directeur de cabinet.

*Fédération française de tennis :*

- Gilbert YSERN, directeur général ;
- Emilie MONTANE, directeur juridique.

*Ligue de football professionnel :*

- Jérôme PERLEMUTER, responsable juridique.

*Ligue nationale de rugby :*

- Emmanuel ESCHALIER, directeur général.

#### **IV. MÉDIAS**

*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel :*

- Olivier JAPIOT, directeur général ;
- Alexandra MIELLE, responsable du pôle Publicité, chef département communications commerciales et protection des consommateurs.

*IGA magazine :*

- Valéry BOLLIER, directeur marketing.

*Médiavision :*

- Sylvie DOERFLINGER, directrice juridique ;
- Neil BERNARD, consultant ;
- Mathilde DEFARGES, consultant.

*Union des annonceurs :*

- Anne CHANON, directrice des relations institutionnelles ;
- Laureline FROSSARD, juriste.

## V. MOYENS DE PAIEMENT

### *Paysafecard :*

- Raoul BENOIT-DU-REY, manager France ;
- Björn KATERBAU, head of international key account management.

### *Ticket surf international :*

- Gilles MORO, président directeur général ;
- Henri DUREY, directeur général délégué.

## VI. PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE L'ADDICTION

### *Adictel :*

- Eric BOUHANNA, président.

### *Association e-enfance :*

- Justine ATLAN, directrice ;
- Fahed TOUMI, responsable multimédia.

### *Association familiale - Familles de France :*

- Thierry VIDOR, directeur général ;
- Christiane THERRY, déléguée générale.

### *Association Nationale de Prévention en Alcoologie et en Addictologie :*

- Alain RIGAUD, président national ;
- Patrick DAIMÉ, secrétaire général.

### *CHU Nantes :*

- Jean-Luc VENISSE, professeur, chef de service.

### *Chambre régionale du surendettement social*

- Jean-Louis KIEHL, président.

### *CSAPA Liberté :*

- Didier TOUZEAU, chef de service, chef de pôle addictions et centre de soins.

### *Fédération Addiction :*

- Jean-Pierre COUTERON, président, psychologue clinicien.

*Hôpital Marmottan :*

- Marc VALLEUR, médecin chef.

*Institut du Jeu Excessif :*

- Pierre PERRET.

*Institut National de Prévention et d'Education pour la Santé :*

- Dc THANH Le LUONG, directrice générale ;
- Laetitia CHAREYRE, chef de département téléphonie santé ;
- Pierre BACHELOT, chargé de mission.

*Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale :*

- Jeanne ETIEMBLE, directrice de recherche, directrice du centre des expertises collectives.

*Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies :*

- Jean-Michel COSTES, directeur et fondateur.

*Société d'Entraide et d'Action Psychologique :*

- Emmanuel BENOIT, directeur général.

*SOS Joueurs :*

- Armelle ACHOUR, secrétaire générale, psychologue, responsable et fondatrice.

*Union Nationale des Associations Familiales :*

- Corinne GRIFFOND, vice-présidente ;
- Olivier GERARD, coordonateur médias-Usages numériques.

## **VII. AUTRES PERSONNALITÉS**

*Arcturus Group :*

- Mathilde DEFARGES, directeur exécutif ;
- Neil BERNARD, consultant.

*Association française de normalisation :*

- Raymond BOVERO, président de la Commission nationale de normalisation sur le jeu responsable ;
- Fatma BENSALEM, chef de projet.

*Avocats :*

- Martina BARCAROLI, Vovan & Associés ;
- Jérôme BERTIN, Bertin & Bertin – Avocats Associés ;

- Alexandre DIEHL, cabinet Lawint ;
- Eric HABER, Orsay Avocats Associés ;
- Aurélien HAMELLE, cabinet Metzner Associés ;
- Frédéric MANIN, Klein Goddard & Associés ;
- Thibault VERBIEST, cabinet Ulys ;
- Valérie ACHACHE, cabinet Ulys ;
- Fabienne FAJGENBAUM, Nataf Fajgenbaum & Associés ;
- Diane MULLENEX, cabinet Ichay & Mullenex.

*GEMALTO :*

- Vincent BONNOT, directeur des ventes Europe ;
- Marie FIGARELLA, vice-présidente, responsable stratégie affaires gouvernementales.

*GESTE - Groupement des Editeurs de Services en Ligne :*

- Olivier KUHN, président de la commission Jeux en ligne ;
- Benjamin JACOB, pilote du groupe de travail technique ;
- Maxime JAILLET, juriste.

*Groupe Dynnovations :*

- Guy SOMEKH, président.

*Keynetics :*

- Thibault DE VALROGER, directeur Marketing & Business Development.

*RGA (Remote Gambling Association) :*

- Manuel ESPARRAGO, Brussels manager.

*Salamandre :*

- Cyril LEVY, conseiller, chef de projet.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 12 octobre 2011, sous la présidence de M. François Marc, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport d'information de M. François Trucy sur l'évaluation de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture de la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.**

**M. François Trucy, rapporteur.** – Cette communication a pour objet de dresser le bilan de la loi d'ouverture à la concurrence et de régulation du marché des jeux d'argent et de hasard en ligne du 12 mai 2010, dont j'avais été le rapporteur au nom de notre commission.

L'article 69 de cette loi prévoit d'ailleurs que le Gouvernement remette au Parlement deux rapports : l'un, avant le 13 novembre 2011, qui évalue les conditions et les effets de l'ouverture du marché et propose le cas échéant des adaptations ; et l'autre, avant le 31 décembre 2011, sur la mise en œuvre de la politique de lutte contre le jeu excessif ou pathologique. En effet, cette loi innovait et défrichait des domaines inconnus, ce qui a suscité des inquiétudes et a rendu indispensable le principe d'une évaluation à horizon relativement rapproché.

Estimant que le Sénat devait porter un son regard propre sur ce texte, j'ai mené des travaux de mon côté, dans le but de déterminer si la loi et les textes règlementaires ont été respectés, si la loi a atteint ses objectifs, quels ont été ses succès et ses échecs, si elle comporte des lacunes ou des défauts et quelles améliorations pourraient éventuellement lui être apportées.

Le rapport formule soixante-neuf propositions d'importance inégale. Certaines relèvent du domaine législatif, d'autres, plus nombreuses, du domaine règlementaire, voire infra-règlementaire. Je vous les présenterai au fur et à la mesure : toutes ont pour but de conforter ou d'améliorer la loi, et d'assurer sa réussite dans les domaines les plus importants.

Je débiterai par un bref rappel du contexte dans lequel nous avons légiféré. Quand, en 2010, le Gouvernement a présenté au Parlement ce projet de loi, il a avancé plusieurs raisons :

- la nécessité de mieux protéger les mineurs contre les jeux d'argent et de lutter contre l'addiction au jeu par la prévention et les soins apportés aux joueurs addictifs ;

- l'urgence d'encadrer un marché qui s'est totalement développé en dehors du cadre légal grâce à internet et qui n'apporte aux joueurs aucune garantie de fiabilité et à l'Etat aucune ressource ;

- enfin, le conflit opposant, depuis deux ans, la France et la Commission européenne, celle-ci exigeant alors des Etats membres qu'ils abolissent leurs monopoles sur les jeux et ouvrent leur marché aux opérateurs

en ligne. A cette époque, la France a reçu un avis motivé et risquait d'être déférée devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La Commission a d'ailleurs clos la procédure d'infraction le 24 novembre 2010.

Une fois la loi promulguée, les décrets d'application, aussi nombreux que complexes, ont été publiés à un rythme extrêmement rapide et tout à fait inaccoutumé, à deux exceptions près : le décret sur le poker a dû attendre un mois pour être opérationnel, et surtout celui relatif au comité consultatif des jeux (CCJ) a pris neuf mois.

Je vous rappelle que la loi a créé une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), en charge d'instruire et de délivrer - ou non - des agréments aux candidats sur la base des dispositions législatives et du respect de deux cahiers des charges. Elle assure également une surveillance continue des opérateurs afin de veiller au respect de leurs nombreuses obligations et participe à la lutte contre les sites illégaux.

Son premier défi était d'étudier les premiers dossiers d'agrément en un temps très court et de manière crédible. Ce pari a, de mon point de vue, été réussi. D'abord parce que l'ARJEL a su profiter de sa période de préfiguration, avant l'entrée en vigueur de la loi, afin d'être opérationnelle dès la promulgation de ce texte. Ensuite parce qu'elle a su délivrer cinquante-trois agréments (dont quarante-quatre sont exploités) à trente-sept opérateurs, sans que les conditions d'examen aient été véritablement contestées.

L'Autorité de régulation, très organisée, compétente et respectée en Europe, a une mission extrêmement difficile touchant à un grand nombre de domaines, à la fois techniques et complexes. J'estime que, jusqu'ici, elle s'en est sortie de manière tout-à-fait louable.

Dix-huit mois après, où en sommes-nous ?

S'agissant du marché, la Française des jeux (FdJ), a perdu son exclusivité sur les paris sportifs, mais, appuyée sur son réseau de plus de 30 000 points de vente de petit commerce, elle conserve intact son monopole des jeux de tirage et de grattage. Le PMU a, pour sa part, perdu son monopole sur les paris hippiques en ligne mais, là aussi, la force de son réseau et sa réactivité face au nouveau marché et aux nouveaux concurrents font qu'il a, pour l'instant en tout cas, très bien tiré son épingle du jeu. Ces deux opérateurs, non contents de préserver leurs positions traditionnelles, cherchent à diversifier leurs activités et ont conquis une part significative du nouveau marché. *Pmu.fr* est ainsi le premier site de jeux en ligne en France, le PMU étant même en troisième position pour les paris sportifs – ce qui ne peut que réjouir les sociétés de course. Cependant, la redevance, tirée des jeux et versée à la filière équine, est fortement contestée, dans sa forme actuelle, par la Commission européenne, un dispositif transitoire ayant été instauré par la loi de finances pour 2011...

En termes généraux, le marché du poker en ligne, tiré rapidement de l'illégalité, compte plus d'un million de comptes actifs de joueurs. C'est le

marché légal qui fonctionne le mieux puisqu'il représente plus de 80 % des mises. Celui des paris sportifs après de bons débuts, marque le pas depuis le début de l'année et a tendance à se tasser. Et celui des paris hippiques se porte plutôt bien, grâce aussi à une augmentation sensible du nombre de courses supports de paris.

Toutefois, il est clair que, pour l'instant, aucun des nouveaux opérateurs en ligne ne gagne d'argent, à la fois parce qu'ils ont dû consentir des efforts coûteux pour répondre aux exigences de la loi et parce qu'ils ont engagé des dépenses de publicité très lourdes pour s'imposer sur le marché. Plus fondamentalement, il faut souligner que ce marché n'est pas le « pactole » auquel ils croyaient. Les Français ne sont pas, et de loin, les plus joueurs de la planète et chacun d'entre nous peut s'en féliciter...

Seuls les casinos, non directement concernés par la loi de mai 2010, mais impactés par la concurrence, continuent d'enregistrer une baisse sensible de leur chiffre d'affaires et affrontent une période de difficultés sans précédent, qui s'est quand même atténuée sur la dernière année ludique. Le rapport estime simplement qu'il ne faut pas ouvrir davantage le champ d'application de la loi, en particulier aux jeux de casinos.

La seule ouverture que je suggère concerne l'autorisation des paris sportifs portant sur un écart de points supérieur à un écart donné, ce qui aurait des effets équivalents au pari à handicap. En effet, il me semble que l'on reste dans l'esprit de la loi. En outre, la Française des jeux propose déjà des paris à handicap sur son site ; il est plus sain de mettre tout le monde à égalité.

J'en arrive à un sujet qui me tient particulièrement à cœur : l'effort significatif que la loi affichait dans le domaine sanitaire et social a-t-il été suivi d'effets ?

Le projet de loi proposait, dès sa version initiale, des éléments destinés à la protection des mineurs et à la lutte contre l'addiction - interdiction faite aux mineurs de participer à des jeux d'argent et de hasard, obligation pour les opérateurs de faire obstacle à la participation des personnes ayant souhaité se faire interdire de jeux, mise en place de modérateurs de jeu, etc.

Ces deux éléments ont été considérablement enrichis par les deux Assemblées, auxquelles on doit la mise en place d'un message avertissant que le jeu est interdit aux mineurs, l'encadrement de la publicité, l'instauration d'un numéro d'appel destiné aux joueurs problématiques et à leur entourage, l'affirmation du principe de l'interdiction de jeu à crédit et la procédure de consultation du fichier des interdits de jeu ; ainsi, un opérateur ne peut inscrire un nouveau joueur sans avoir consulté le fichier des interdits volontaires de jeu, tenu par ministère de l'intérieur. De plus, tous les mois, les opérateurs doivent obligatoirement réviser l'ensemble de la consultation du fichier.

Pour obtenir leurs agréments, les opérateurs doivent souscrire à des obligations très détaillées.

Enfin, un financement est prévu, pour la prévention du jeu excessif et la lutte contre l'addiction. Prélèvement sur le produit des nouveaux prélèvements sociaux sur les jeux, une dotation, dans la limite d'un plafond de 5 millions d'euros, est affectée à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), à charge pour lui de réaliser des campagnes de prévention et de mettre en place un numéro d'appel d'urgence et d'assistance pour les joueurs en difficultés. En 2010, l'INPES n'a reçu que 4,4 millions d'euros. Mais cet écart devrait être « compensé » en 2011.

Par contre, le surplus des nouveaux prélèvements sociaux affecté à l'assurance maladie n'a pas permis d'accroître le financement de la recherche et de la prise en charge des joueurs problématiques. Compte tenu des aménagements de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sur les jeux intervenus par ailleurs, la Caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM) n'a reçu que 10 millions d'euros de recettes supplémentaires. Dès l'examen du projet de loi, j'étais inquiet de ne pouvoir « fléchir » ces ressources vers leurs cibles. Et j'avais raison de l'être car je ne dispose aucun élément attestant que le produit des nouveaux prélèvements sociaux sur les jeux (environ 120 millions d'euros) ait permis un accroissement des moyens des structures de prise en charge des joueurs. Il y a, de mon point de vue, une étude à faire sur la question.

Dans ce domaine sanitaire, le rapport énonce une vingtaine de recommandations, dont le renforcement du dispositif de protection des mineurs, certains aménagements en matière de publicité (publicité au cinéma, modalités d'affichage des messages sanitaires, encadrement des « bonus » offerts par les opérateurs aux joueurs, etc.), l'augmentation de la fréquence de consultation du fichier des interdits de jeu, ou encore le renforcement des modérateurs de jeu. Il propose également d'étudier la mise en place d'un numéro unique d'enregistrement des joueurs pour mieux les aider, ce qui, j'en conviens, peut entraîner des problèmes pratiques et des difficultés au regard des libertés publiques. Il faudrait aussi améliorer l'information du joueur sur les risques liés au jeu, renforcer la formation des « écoutants » du numéro d'appel destiné aux joueurs problématiques et, surtout, assurer enfin le financement des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), ainsi que celui des centres de recherche et de formation et des associations d'aide aux joueurs.

Je vais à présent évoquer la lutte contre les sites illégaux : en effet, à quoi servirait-il d'avoir légalisé la majeure partie de ce secteur, si le poker ou les paris en ligne légaux étaient voués à dépérir au profit d'un retour des joueurs sur les sites illégaux ?

Or ce risque existe vraiment : l'assiette retenue pour la taxation, c'est-à-dire les mises engagées par les joueurs, est inappropriée car elle réduit de moitié le temps de jeu que payent les joueurs. Une telle fiscalité peut les inciter à s'en aller et, ainsi, « tuer » le marché légal.

Le rapport propose donc de taxer le produit brut des jeux (PBJ), comme c'est le cas pour les casinos et comme ce l'était pour les paris hippiques avant l'ouverture, à l'instar de ce qui se pratique dans la grande majorité des pays européens. Je relève au passage que nombre d'Etats membres, tels que l'Espagne, l'Allemagne, le Danemark ou la Grèce, tendent à s'inspirer du nouveau modèle français pour bâtir leur régulation nationale, mais se fondent sur le PBJ pour établir leur assiette fiscale.

En revanche, le rapport ne propose nullement d'augmenter le plafond du taux de retour aux joueurs (TRJ), de 85 %, en l'absence des études qui permettraient enfin de dire si une telle augmentation est susceptible, ou non, de favoriser l'addiction au jeu.

Le rapport propose aussi d'ouvrir les tables de poker à d'autres joueurs que ceux des sites en « .fr » et ce, sous réserve que cela ne soit possible qu'avec des pays européens régulés et liés par convention avec l'ARJEL.

Enfin d'autres mesures, plus anodines, sont susceptibles d'accroître l'attractivité du jeu sans conséquences néfastes sur les phénomènes d'addiction. Je pense notamment à l'autorisation des variantes de poker à la mode ou au renforcement des garanties aux joueurs.

Il est également important d'ouvrir la réflexion sur l'encadrement des jeux d'adresse (« *skill games* »), qui se développent à grande vitesse et pourraient aussi être régulés par l'ARJEL, sur le même modèle que les paris et le poker en ligne.

S'agissant des paris sportifs et hippiques, la loi a bien abordé le problème des conflits d'intérêts et de la fraude sportive. Le danger existe car le crime a toujours aimé le jeu et y trouve des champs d'action sans cesse renouvelés.

Il faut donc aller plus loin ; les fédérations sportives, les sociétés de courses hippiques doivent beaucoup contribuer à cette lutte en adaptant leurs codes, leurs règlements, leur éthique.

Le rapport propose aussi la création d'un délit de corruption sportive - que le Sénat a d'ailleurs déjà adopté, à l'initiative d'Ambroise Dupont, dans le cadre de la proposition de loi d'Yvon Collin visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs. Ce nouveau délit serait assorti d'une obligation de déclaration de soupçons qui pèseraient sur les fédérations, les acteurs et les organisateurs des compétitions, ainsi que sur les opérateurs de paris.

S'agissant de l'ARJEL, vingt-et-une propositions visent à renforcer son action, essentielle.

Une question importante concerne le fait de lui conférer ou non la personnalité morale. Lors de l'examen du texte au Sénat, nous avons sollicité l'avis du Gouvernement, qui était défavorable. Il faut être clair : l'ARJEL, quand elle a détecté une fraude, un site illégal, un fournisseur d'accès à

internet (FAI) qui fait obstacle à la fermeture d'un site, un opérateur qui ne respecte pas ses obligations, un média qui ne respecte pas les interdictions de publicité... peut mettre un temps considérable à mettre en œuvre des sanctions et n'a pas les moyens d'intenter elle-même une action pénale. Elle met, en tout cas, beaucoup plus de temps que le fraudeur, qui dispose de nombreux moyens techniques de contournement de la loi.

L'ARJEL a donc besoin de pouvoir agir plus vite et plus efficacement. Pour autant, il n'est pas certain que la personnalité morale soit la solution idéale car elle a des implications budgétaires. C'est donc au Gouvernement d'en décider. A défaut, l'efficacité de l'ARJEL pourrait être renforcée en consacrant un droit d'action civile de son président en cas de publicité pour un site illégal, quels que soient les jeux et paris en ligne en cause.

Je propose également que le collège de l'ARJEL, comme celui de l'Autorité des marchés financiers (AMF), puisse prendre des mesures conservatoires d'urgence à l'encontre d'un opérateur, sous le contrôle de la commission des sanctions.

La plupart des autres propositions du rapport concernent les joueurs, leurs intérêts, leur sécurité, la gestion de leurs comptes, la transparence de la procédure de sanction de l'ARJEL (en s'inspirant de celle de l'AMF), ou encore la création d'une médiation en second recours entre les joueurs et les opérateurs...

Il est également proposer d'améliorer l'efficacité de la lutte contre les sites illégaux, en renforçant les moyens des cyber-patrouilles, en développant la coopération entre l'ARJEL et les autorités judiciaires, ou encore en étendant la portée des procédures civiles de blocage... Je propose également d'amorcer la réflexion sur la pénalisation de la demande de jeux en sus de celle de l'offre, c'est-à-dire des joueurs, dès lors qu'ils contournent ouvertement et régulièrement la loi.

La dernière partie de cette présentation concerne l'Europe. Les institutions communautaires ont le devoir de mettre en harmonie les réglementations des Etats qui ont fait des efforts dans ce domaine. Faute de quoi, si certains peuvent continuer à pratiquer les taux de fiscalité qui leur conviennent pour attirer les opérateurs, à ne rien contrôler, à ne pas protéger les mineurs et les joueurs en difficulté et à ne rien respecter, seuls les Etats vertueux seront pénalisés.

Le rapport s'exprime assez vivement à l'égard de la Commission européenne sur ces sujets et demande qu'elle agisse sans délais. Les initiatives récentes de Michel Barnier me paraissent cependant assez encourageantes, puisqu'il a annoncé récemment une possible directive en 2012 sur la protection des joueurs, la lutte contre l'addiction et l'intégrité des compétitions sportives. Les Etats demeureraient toutefois libre du mode de régulation, monopole ou concurrence, pour autant qu'une coopération entre autorités soit mise en place.

En conclusion, puisque la loi a prévu une « clause de rendez-vous » dix-huit mois après sa promulgation, puissent ces propositions enrichir la réflexion du Gouvernement, qui reste maître de ce qu'il entend proposer dans son rapport. En toute hypothèse, il me semble que nous pourrions, à l'avenir, consacrer davantage de rapports à l'exécution des lois.

Je vous remercie de votre attention.

**M. François Marc, président.** – Merci, Monsieur le rapporteur. Il est vrai que cette loi touche à de vraies préoccupations, dans de multiples domaines. Je constate que vous avez réalisé un travail approfondi et nous allons pouvoir débattre de vos propositions.

Pour ma part, j'ai le sentiment que nous sommes parvenus à un point d'équilibre dans le domaine des jeux en ligne et que les avancées que vous proposez, notamment afin de renforcer l'ARJEL, vont dans le bon sens.

**M. Yann Gaillard.** – Vous avez souligné la célérité avec laquelle le Gouvernement a publié les décrets d'application de la loi, tout en relevant qu'il y avait une exception, relative au CCJ. Connaissez-vous la raison de ce retard ?

**Mme Marie-Hélène des Esgaulx.** – Je m'interroge sur l'urgence qu'il y avait à voter cette loi en 2010. D'autre part, pourriez-vous préciser ce qu'est exactement le « droit au pari » sportif, qui semble agacer les opérateurs et dont on dit qu'il est une « invention française » ? Par ailleurs, quelles préconisations ont formulé les rapports de l'Assemblée nationale et de l'ARJEL sur la loi du 12 mai 2010, et que peut-on attendre exactement de la « clause de rendez-vous » que vous avez évoquée ?

**M. François Trucy, rapporteur.** – Au sujet du CCJ, je vous rappelle qu'avant la loi de 2010, le contrôle du secteur des jeux relevait de divers organismes dépendant de pas moins de sept ministères. Bref, il était trop dispersé. C'est pourquoi notre commission a fortement plaidé pour la création d'un comité unique et, après des débats parfois animés, a réussi à obtenir son inscription dans la loi ainsi que son rattachement auprès du Premier ministre, ce qui coupait court aux querelles entre ministères. Toutefois, par sa décision n° 2010-221 L du 14 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé que le rattachement du CCJ à Matignon était de nature réglementaire et le Gouvernement a estimé devoir placer ce comité sous la double tutelle des ministères chargés des finances et de l'intérieur. C'est pour cela que la sortie du décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux a pris tant de temps.

A Mme des Esgaulx, je dirai qu'au-delà des menaces de contentieux communautaire, l'échéance qu'avaient en tête tous les acteurs de ce dossier au moment de l'examen de la loi était la coupe du monde de football de 2010. Tout le monde souhaitait que le dispositif soit en place au moment de ce rendez-vous majeur afin d'éviter le risque d'une « explosion » du marché illégal, en l'absence d'une réglementation adaptée.

A propos du droit au pari, il s'agit effectivement d'une création française. L'objet consiste à organiser les relations entre les fédérations ou les organisateurs de compétitions et les opérateurs légaux de paris en ligne. Ces derniers doivent rémunérer les organisateurs, le droit de consentir à l'organisation de paris étant reconnu comme faisant partie de leur droit de concession. Cet argent – correspondant généralement à 1 % du montant des mises –, ainsi que les autres dispositions contractuelles entre opérateurs et organisateurs, doivent améliorer le dispositif de lutte contre la fraude et contre la tricherie.

S'agissant des autres travaux sur le projet de loi, les députés Jean-François Lamour et Aurélie Filippetti ont publié un rapport d'information au printemps dernier, dont, pour dire les choses brièvement, l'inspiration est commune avec ce que je vous propose aujourd'hui. En revanche, le rapport de l'ARJEL a été adressé au seul Gouvernement et je n'en ai donc pas connaissance.

Quant aux conséquences concrètes de la clause de rendez-vous, c'est un mystère du point de vue législatif, aucun véhicule n'étant programmé pour l'instant. Néanmoins, des progrès pourraient déjà être réalisés à un niveau infra-législatif.

**M. François Marc, président.** – Ayant suivi le projet de loi pour le groupe socialiste, j'avais constaté que les jeux représentent un sujet particulier et délicat. Mes observations sont les suivantes :

- les difficultés sont réelles en matière d'addiction, comme en attestent les 600 000 personnes victimes de problèmes de cet ordre. Lors des débats en séance, nous avons exigé une protection forte de ces populations. Je remercie François Trucy de proposer aujourd'hui des avancées en la matière. Pour ma part, j'estime qu'il faut aller encore plus loin. Ainsi, alors que les publicités à caractère sexuel sont interdites près des écoles pour protéger les enfants, en matière de jeux, la publicité peut encore trop facilement atteindre les mineurs ;

- dans le domaine fiscal, les données fournies par le ministre en charge du budget de l'époque, Eric Woerth, faisaient état d'environ 5 milliards d'euros de recettes. La position défendue par le groupe socialiste consistait à conserver un niveau équivalent de rentrées fiscales malgré l'adoption d'une nouvelle législation. La baisse des taux nous inquiétait tout particulièrement. Je me demande si l'objectif de stabilisation des recettes fiscales a été atteint ;

- la mise en place d'une offre légale aurait conduit à ce que 90 % des joueurs en ligne utilisent actuellement les sites agréés. Cette proportion est encourageante. Je note que l'Italie n'a pas connu la même évolution. Si ce taux correspond à la réalité, cela montre qu'en France, l'ARJEL a pleinement joué son rôle de régulateur ;



- enfin, la politique de lutte contre la fraude est satisfaisante, à la faveur du rôle essentiel joué par l'ARJEL. J'approuve, à cet égard, les propositions du rapporteur dans ce domaine.

Au total, nous ne pouvons que souscrire à la plupart des propositions de notre collègue François Trucy. J'indique que nous prendrons connaissance avec attention du futur rapport du Gouvernement et que nous étudierons son contenu à la lumière du rapport qui nous a été présenté ce matin.

**M. François Trucy, rapporteur.** – Les règles en matière de publicité peuvent effectivement être renforcées pour mieux protéger les mineurs. S'agissant des recettes de l'Etat, elles s'élèvent à 3,3 milliards d'euros en 2010 et 3,28 milliards d'euros en 2011. De tels chiffres ne permettent pas de pavoiser surtout que rien ne garantit leur stabilité. Pour ce qui concerne la proportion de l'offre légale, le scénario à 90 % est le plus optimiste : en effet, certains font état d'une offre illégale qui représenterait encore entre 20 % et 30 % du marché. Par ailleurs, je précise que le droit au pari pourrait inspirer la future directive communautaire. Enfin, les moyens de la lutte contre l'addiction doivent être renforcés, en particulier les centres spécialisés comme les CSAPA. Ces derniers, traditionnellement dédiés aux problématiques d'alcool, de drogues et de tabac gagneraient à accroître leurs compétences aux jeux. En outre, les 120 millions d'euros aujourd'hui fléchés vers l'assurance maladie devraient, en partie au moins, financer la politique de lutte contre l'addiction. Trop souvent, les associations qui apportent une aide de proximité aux joueurs en difficulté ne le font qu'avec le seul soutien des opérateurs de paris et de jeux.

**M. François Fortassin.** – J'ai trois questions : comment déceler les joueurs addictifs s'ils ne se manifestent pas ? Comment protéger les mineurs ? L'existence de paris sportifs n'est-elle pas une incitation à la tricherie ?

**M. François Trucy, rapporteur.** – Il est vrai qu'en l'absence de manifestations de la part du joueur concerné, personne ne peut déceler l'addiction. Les commissions de surendettement peuvent toutefois jouer un rôle en la matière mais, le plus souvent, c'est l'entourage du joueur qui permet d'alerter sur les cas les plus pathologiques. Certains opérateurs sérieux, à l'instar des casinotiers, font parfois ce travail d'eux-mêmes. En outre, je souligne que le risque de tricherie existe mais, à ce stade, il est surtout avéré à l'étranger.

**M. François Marc, président.** – Le président de l'ARJEL, Jean-François Vilotte, a évoqué le cas de matchs de football de Ligue 2 sur lesquels des paris considérables avaient été engagés par des joueurs originaires d'Asie du sud-est, laissant présager un système de corruption.

**M. François Trucy, rapporteur.** – De tels phénomènes justifient un renforcement de la législation, d'où mes propositions de créer un délit de corruption sportive et de compléter la liste des pratiques relevant du conflit d'intérêts en matière de paris sportifs.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je souhaiterais poser deux questions relatives à la fiscalité.

Tout d'abord, votre proposition n° 13 consiste à verser le produit du prélèvement sur les hippodromes à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire duquel est implanté l'hippodrome, plutôt qu'à la commune. Dans le rapport écrit, avez-vous analysé en détail les conséquences d'une telle proposition ?

De même, votre proposition n° 15 vise à ce que soit prévue plus explicitement, dans le code général des impôts, la possibilité de fiscaliser les gains de certains joueurs selon un faisceau d'indices qui déterminerait leur degré de professionnalisation. Là aussi, avez-vous des éléments pour étayer cette proposition, qui paraît aller dans le sens d'une plus grande transparence ?

**M. François Trucy, rapporteur.** – Au sujet des hippodromes, qui ont fait l'objet de débats nourris au sein des deux Assemblées lors de l'examen du texte, je trouve anormal que seule la commune d'implantation physique bénéficie du prélèvement. Le même problème se pose d'ailleurs pour les casinos. Or il s'agit de sommes importantes – 15 % du produit brut des jeux du casino. Par cette proposition, je souhaite donc « lancer un ballon d'essai », mais j'avoue que l'équation fine reste à définir.

Quant aux joueurs, il faut bien distinguer les joueurs « normaux », qui s'amuse et ne gagnent rien – voire perdent – des grands joueurs, professionnels de fait, qui ne jouent d'ailleurs pas toujours à partir du territoire national. Nous devons donc les considérer pour ce qu'ils sont d'un point de vue fiscal, et d'ailleurs pousser pour que nos voisins européens agissent de la même façon.

**M. Jean Arthuis.** – Je salue l'excellence du travail ainsi que la constance de François Trucy. Je suis impressionné par le nombre de ses propositions. Pour ma part, j'aimerais revenir sur la proposition n° 13. Il est vrai que la question du prélèvement sur les hippodromes avait facilité l'adoption du projet de loi l'année dernière... Mais il existe une présomption d'aubaine. Je préconise donc de conserver la position prudente que la commission avait défendue pendant les débats. Sur la proposition n° 20, je m'interroge sur la compatibilité entre le métier d'opérateur et celui de média offrant des pronostics.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Je souhaiterais que la proposition n° 13 fasse l'objet d'une réflexion commune avec le nouveau mode de calcul du potentiel financier. Pour ce qui concerne l'addiction aux jeux, nous sommes face à une grande difficulté : souvent, l'action des pouvoirs publics arrive bien trop tard. Les jeux ont tendance à faire miroiter un potentiel de gains immenses alors que la réalité est toute autre.

**M. Yannick Botrel.** – Lors des débats en séance publique, il y a plus d'un an et demi, nous avons exprimé des doutes quant à la possibilité de lutter efficacement contre les sites illégaux. Pourra-t-on venir à bout de ces

pratiques et a-t-on les moyens d'agir contre les Etats qui abritent ces opérateurs ?

**M. François Trucy, rapporteur.** – Je partage l'analyse de Marie-France Beaufilets concernant l'addiction. Les modérateurs de jeux, à condition d'être bien placés, peuvent prévenir certaines dérives. S'agissant de l'offre illégale, la loi du 12 mai 2010 a mis en place un dispositif convenable mais il faut rester vigilant. J'ajoute que les sites illégaux sont présents au cœur de l'Europe, comme le montrent les exemples de Malte, Gibraltar ou, encore, des îles anglo-normandes. L'Union européenne doit faire le ménage et ne pas pénaliser les Etats membres les plus vertueux. Enfin, en réponse aux inquiétudes de Jean Arthuis que je partage, je préconise de faire montre de vigilance.

**M. François Marc, président.** – Je propose un vote sur l'adoption de ce rapport particulièrement instructif et contenant de nombreuses propositions.

**A l'issue de ce débat, la commission, à l'unanimité, a donné acte de sa communication à M. François Trucy, rapporteur, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**