

N° 3463

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2011

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7, alinéa 1, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur la mise en application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010
relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux
d'argent et de hasard en ligne*

ET PRÉSENTÉ

PAR Mme Aurélie FILIPPETTI ET Jean-François LAMOUR

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
I.– L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES MESURES D'APPLICATION DE LA LOI DU 12 MAI 2010 A ÉTÉ EXCEPTIONNELLEMENT RAPIDE	15
A.– LA RÉGULATION EN ORDRE DE MARCHÉ	15
1.– Un échéancier des mesures réglementaires particulièrement ramassé	15
<i>a) Un objectif : l'ouverture de la Coupe du monde de football</i>	15
<i>b) L'abandon de la procédure ouverte par la Commission européenne</i>	17
<i>c) Un exemple imité par un nombre croissant d'États-membres</i>	18
2.– L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) a été immédiatement opérationnelle	21
<i>a) Des moyens importants ont été consentis à la mission de préfiguration, puis à l'ARJEL</i>	21
<i>b) Des agréments délivrés dès le mois de juin par le collège de l'ARJEL</i>	32
<i>c) Un pouvoir répressif confié à la commission des sanctions</i>	35
3.– Un empressement à degré variable	38
<i>a) L'incompréhensible retard accumulé pour la mise en place du Comité consultatif des jeux (CCJ)</i>	38
<i>b) Certaines dispositions sur les jeux « en dur » sont intervenues avec retard</i>	42
B.– LES EXIGENCES D'ORDRE PUBLIC ET SOCIAL PRISES EN COMPTE	47
1.– La protection de la jeunesse et des personnes vulnérables a été une préoccupation majeure du législateur	47
<i>a) Le déferlement publicitaire n'a pas eu les effets escomptés</i>	47
<i>b) Le jeu des mineurs a été efficacement découragé mais la vigilance doit demeurer</i>	54
<i>c) Les modalités d'interrogation de la liste des interdits de jeux ont été adaptées</i>	56
2.– Grâce aux obligations introduites par la loi, les jeux d'argent en ligne agréés contribuent pas ou peu au blanchiment d'argent	57
<i>a) Les jeux en ligne reposent sur une inscription préalable des joueurs</i>	57
<i>b) Paradoxalement, les jeux en dur continuent à poser davantage de difficultés</i>	61

3.– Le soutien aux filières a été renforcé grâce à la loi	63
a) <i>Un premier bilan encourageant du droit au pari</i>	63
b) <i>Le retour à la filière hippique contesté dans sa forme, pas dans sa finalité</i>	66
c) <i>Le soutien au sport amateur via le financement du CNDS</i>	68
4.– La protection de l'intégrité des compétitions sportives, une préoccupation neuve	69
a) <i>La prévention des conflits d'intérêts, renforcée par la loi, a constitué une avancée notable</i>	69
b) <i>Un effort supplémentaire doit être engagé sans tarder</i>	72
C.– LA PRÉVENTION DE L'ADDICTION EN CHANTIER	75
1.– Le jeu excessif, un phénomène encore mal cerné dans notre pays	75
2.– Des efforts louables d'information des joueurs et de leur entourage	77
a) <i>Le message de mise en garde dans les campagnes publicitaires et sur les sites des opérateurs</i>	77
b) <i>Le centre téléphonique d'accueil et d'information : un outil précieux d'assistance aux joueurs et à leur entourage</i>	79
c) <i>Les associations d'aide aux joueurs</i>	81
3.– Les moyens des structures de prise en charge sont encore insuffisants	82
4.– Des modérateurs de jeu à l'efficacité limitée	84
II.– AU TERME DES DOUZE PREMIERS MOIS D'OUVERTURE, LE SECTEUR DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE N'A PAS ACHEVÉ SA RESTRUCTURATION	87
A.– UNE OFFRE LÉGALE DIVERSIFIÉE ET ATTRACTIVE	87
1.– Le marché français a attiré les principaux opérateurs européens de jeux en ligne	87
a) <i>Un marché concurrentiel mais marqué par le poids des anciens monopoles</i>	87
b) <i>Trois secteurs sont ouverts aux nouveaux opérateurs agréés</i>	90
2.– Des jeux d'habileté (<i>skill games</i>) au statut incertain	91
B.– UNE RENTABILITÉ INSUFFISANTE DE L'OFFRE LÉGALE POURRAIT EN MENACER LA PÉRENNITÉ	93
1.– Le marché des jeux d'argent et de hasard en ligne n'est pas l'eldorado que certains ont prôné	93
2.– Des contraintes lourdes pour tous les opérateurs	96
a) <i>Un cahier des charges à satisfaire dès le dépôt de la demande d'agrément</i>	96
b) <i>La gestion des données par les opérateurs est très encadrée</i>	100
c) <i>La certification complète les contrôles opérés par l'ARJEL</i>	103
d) <i>La mise en place d'un site en .fr</i>	105
e) <i>La remise à zéro des comptes joueurs des anciens opérateurs illégaux</i>	106
f) <i>Le plafonnement du taux de retour aux joueurs (TRJ)</i>	106

3.– Un champ d'ouverture restreint	108
a) <i>Les formes de paris autorisées sont strictement encadrées</i>	108
b) <i>L'ARJEL joue un rôle déterminant pour déterminer les supports de paris sportifs</i>	110
c) <i>Le pari hippique en la forme exclusivement mutuelle n'est plus remis en cause</i>	114
d) <i>Le poker est jugé insuffisamment attractif</i>	117
4.– Une fiscalité mal adaptée au secteur des jeux en ligne	121
a) <i>Un maintien global des recettes bienvenu, en des temps de forte contrainte budgétaire</i>	121
b) <i>Des taux français comparativement élevés</i>	126
c) <i>Une assiette fiscale contestée</i>	127
C.– UNE OFFRE ILLÉGALE RÉSIDUELLE, DONT LES POUVOIRS PUBLICS NE SONT PAS VENU À BOUT	131
1.– Le secteur illégal demeure mal connu et son ampleur difficile à mesurer.....	131
a) <i>L'offre illégale a naturellement drainé la demande vers les opérateurs légaux</i>	131
b) <i>Les sites illégaux n'ont, pour autant, pas disparu</i>	132
2.– Les moyens mis en œuvre pour lutter contre les sites illégaux paraissent insuffisants	133
a) <i>Le blocage des sites illégaux par les fournisseurs d'accès n'est qu'un instrument parmi d'autres</i>	133
b) <i>Le volet répressif de la loi du 12 mai 2010 achoppe sur un manque de moyens et de personnel</i>	137
c) <i>Le blocage des fonds, qui devait constituer le prolongement indispensable des mesures de police, n'a toujours pas été utilisé</i>	139
III.– UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE À AJUSTER	141
A.– LA CLAUSE DE RENDEZ-VOUS SUSCITE DES ATTENTES TRÈS FORTES.....	141
1.– Des modifications de la loi sont déjà intervenues ou ont été proposées, avant même la clause de rendez-vous.....	141
a) <i>Les adaptations opérées par la loi de finances initiale pour 2011 et la loi de finances rectificative pour 2010</i>	141
b) <i>Les autres modifications proposées</i>	145
2.– Des points de vue moins convergents qu'il n'y paraît.....	146
a) <i>Les opérateurs attendent, en majorité, un assouplissement du cadre actuel</i>	146
b) <i>D'autres voix peinent à se faire entendre</i>	148
3.– Un processus de réflexion déjà lancé	150
a) <i>Le rôle du Comité consultatif des jeux</i>	150
b) <i>Les travaux des commissions spécialisées de l'ARJEL</i>	151
c) <i>Les propositions du Parlement</i>	152

B.– DES AJUSTEMENTS POURRAIENT ÊTRE APPORTÉS SANS REMETTRE EN CAUSE LES GRANDS ÉQUILIBRES DE LA LOI DU 12 MAI 2010.....	152
1.– La traduction législative de la clause de rendez-vous risque de se heurter aux contraintes du calendrier parlementaire	152
2.– Sans attendre un véhicule législatif, des modifications substantielles pourraient être effectuées par voie réglementaire.....	153
CONTRIBUTION DE MME AURÉLIE FILIPPETTI	155
I.– UNE OUVERTURE DU SECTEUR DES JEUX D’ARGENT ET DE HASARD EN TROMPE L’ŒIL	156
A.– LA FIN DES ILLUSIONS : LA RÉALITÉ DU MARCHÉ FRANÇAIS.....	156
B.– UN DISPOSITIF DE RÉGULATION DÉPASSÉ PAR L’OFFRE INTERNET.....	157
II.– LES ÉVOLUTIONS DE LA LOI DU 12 MAI 2010 ENVISAGÉES DEVRONT ASSURER UN STRICT ENCADREMENT DE L’OFFRE DE JEU.....	158
A.– LA PRÉVENTION ET LA PRISE EN CHARGE DE L’ADDICTION TOTALEMENT NÉGLIGÉES ...	158
B.– DE NOUVEAUX ASSOULISSEMENTS AGGRAVERAIENT LES RISQUES	159
CONTRIBUTION DE M. JEAN-FRANÇOIS LAMOUR	163
I.– LA LOI DU 12 MAI 2010 SUR LES JEUX D’ARGENT ET DE HASARD : UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ, UN SUCCÈS TANGIBLE	163
A.– UN AN APRÈS LA PROMULGATION DE LA LOI, L’OFFRE AGRÉÉE A MARGINALISÉ LES SITES ILLÉGAUX	163
B.– DES PROGRÈS ONT DÉJÀ ÉTÉ ACCOMPLIS DANS LA PROTECTION DES JOUEURS.....	164
II.– LA RÉGULATION À LA FRANÇAISE : UN MODÈLE QUI DOIT PROUVER SA CAPACITÉ À ÉVOLUER	165
A.– LA CLAUSE DE REVOYURE PRÉVOYAIT DÈS L’ORIGINE LA POSSIBILITÉ D’AJUSTER LE CADRE LÉGAL OU RÉGLEMENTAIRE.....	165
B.– LES ÉVOLUTIONS DES JEUX D’ARGENT ET DE HASARD DOIVENT ÊTRE PRISES EN COMPTE AFIN DE CONFORTER LA RÉGULATION DE CE SECTEUR	166
EXAMEN EN COMMISSION	169
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LES RAPPORTEURS	183
ANNEXE 2 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MESURES D’APPLICATION DE LA LOI DU 12 MAI 2010	187
ANNEXE 3 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONFLITS D’INTÉRÊTS PRISES PAR LES FÉDÉRATIONS SPORTIVES ET LES SOCIÉTÉS-MÈRE DE COURSES HIPPIQUES.....	197

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Au terme de quatre mois de travaux, la mission sur l'application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, constituée par la commission des Finances de l'Assemblée nationale, s'est accordée pour formuler vingt et une propositions destinées à ajuster le cadre législatif et réglementaire applicable aux jeux en ligne.

• Quinze propositions relèvent du domaine de la loi ; elles supposeront **un examen** parlementaire approfondi, soit dans le cadre d'une prochaine loi de finances (**lorsque leur** objet le permet), soit dans celui d'un projet ou d'une proposition de loi **spécifique** :

- Renforcer les mécanismes d'auto-exclusion et de modération
- Renforcer les moyens budgétaires et en personnel de la « cyberpatrouille »
- Autoriser explicitement les opérateurs de paris hippiques agréés à mettre en place des mécanismes d'abondement des gains entre courses
- Ouvrir l'accès des tournois de poker en ligne aux joueurs enregistrés auprès d'un opérateur autorisé dans un autre État-membre de la Communauté européenne ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen avec les autorités duquel l'ARJEL a conclu une convention de coopération spécifique
- Étendre aux paris hippiques le droit au pari
- Étendre aux paris sportifs « en dur » les dispositions permettant à l'ARJEL de déterminer les types de compétition pouvant faire l'objet de paris
- Interdire à toute personne en activité, partie prenante à une compétition sportive, de réaliser des prestations de pronostics sportifs parrainées par un opérateur de paris, d'être contractuellement liée à un tel opérateur (comme consultant ou par un contrat d'image) ou de détenir un intérêt financier direct dans celui-ci (cf. proposition opérationnelle n° 3 du rapport Vilotte)
- Créer un délit pénal de corruption sportive (cf. proposition opérationnelle n° 8 du rapport Vilotte)
- Prescrire aux opérateurs de paris sportifs, en dur ou en ligne, légaux une séparation organique et fonctionnelle entre les activités de monitoring des compétitions et d'établissement des cotes
- Doter l'ARJEL de la personnalité morale, afin de lui permettre d'ester en justice et de lui conférer l'autonomie financière
- Reconnaître au collège de l'ARJEL le pouvoir d'adopter des mesures conservatoires, en cas d'atteinte grave et immédiate aux règles régissant le secteur
- Autoriser les enquêteurs de l'ARJEL à agir sous pseudonyme afin de constater l'offre illégale de jeu

- Prévoir une publication systématique des décisions de la Commission des sanctions de l'ARJEL, sauf dérogation expresse, dans les publications, journaux ou sur les supports désignés par arrêté
- Prévoir une publication systématique des décisions de blocage des sites, sauf dérogation expresse, dans les publications, journaux ou sur les supports désignés par arrêté
- Verser aux intercommunalités sur le territoire desquelles est implanté un hippodrome la fraction du prélèvement prévue aujourd'hui pour les communes, à charge pour elles de répartir les sommes correspondantes entre leurs membres.

*

* *

À titre personnel, Mme Aurélie FILIPPETTI recommande également de :

- *Majorer les dotations des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA)*
- *Interdire expressément le betting exchange*
- *Imposer, comme en Belgique, aux opérateurs la mise en place d'un taux maximal de perte horaire (70 euros par heure, par exemple)*
- *Sur le modèle de l'obligation de vigilance en vigueur dans les casinos, imposer l'enregistrement de l'identité du joueur qui procède à un change de plus de 2 000 euros, lors de l'achat de moyens de jeu ou du paiement d'un gain, aux cercles de jeux, ainsi qu'aux opérateurs de loteries, paris sportifs et paris hippiques*
- *Renforcer les moyens alloués à TRACFIN.*

Pour sa part, M. Jean-François LAMOUR préconise de :

- *Substituer, pour les jeux et paris en ligne, à l'assiette basée sur les mises une assiette basée sur le produit brut des jeux (PBJ) et d'adapter le taux du prélèvement à la compétition européenne (en retenant un taux fixé à 20 % du PBJ)*
- *Attribuer à chaque joueur un numéro d'identification unique, sur le modèle de l'Italie qui utilise le code fiscal obligatoire*
- *Soumettre les jeux d'habileté en ligne (skill games) payants à la régulation de l'ARJEL et à une fiscalité spécifique.*

*

* *

● **Six propositions sont de nature réglementaire ou infra-réglementaire et pourraient être mises en œuvre sans délai :**

- Exclure de l'assiette du prélèvement sur les jeux de cercle les sommes engagées au poker en cas d'arrêt avant le *flop*
- Modifier les libellés des messages de mise en garde figurant, d'une part, dans les communications commerciales et, d'autre part, sur les sites des opérateurs. Assurer une rotation suffisante de ces messages en prévoyant des libellés différents
- Confier à l'observatoire des jeux, placé auprès du Comité consultatif des jeux, le soin de conduire une évaluation de l'offre illégale accessible aux joueurs depuis le territoire français
- Lancer dès l'année 2011 une étude de prévalence sur les jeux en ligne, portant à la fois sur le périmètre de l'ouverture (paris hippiques, paris sportifs et poker) et sur les autres jeux en ligne (loteries, jeux de grattage, jeux de casino)
- Accélérer la conclusion des conventions entre l'État et la Française des Jeux, d'une part, l'État et le Pari mutuel urbain (PMU), d'autre part
- Définir, à compter du projet de loi de finances pour 2012, des objectifs et des indicateurs dans le volet « performance » des documents budgétaires relatifs aux crédits de l'ARJEL.

*

* *

À titre personnel, M. Jean-François LAMOUR recommande également de :

- *Autoriser toutes les variantes de poker au titre des jeux de cercle en ligne*
- *Fixer le taux de retour au joueur (TRJ) à 90 %*
- *Autoriser les paris sportifs sur des matchs amicaux pris en compte dans un classement international*
- *Autoriser les paris sportifs à handicap.*

INTRODUCTION

Le jeu ne laisse pas indifférent. Tantôt passion sulfureuse, tantôt manie innocente, il cause étonnement et réprobation presque unanimes : tenu pour un vice, parfois un péché, il heurte inconsciemment la morale publique. Pourtant, indissociable des sociétés humaines, il a partie liée avec l'histoire occidentale depuis la plus haute antiquité et continue, aujourd'hui encore, à transporter **trente millions de nos concitoyens**.

Rarement texte aussi technique – la lecture des 69 articles de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 suffirait à en convaincre quiconque – aura suscité autant d'émoi et de débats. C'est sans doute ce qui explique le parcours singulier de cette loi.

Déposé en mars 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale et examiné par la commission des Finances avant l'été ⁽¹⁾, 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 a été débattu en séance au mois d'octobre. Adopté au terme de trois jours de débats marqués par le dépôt de 1 512 amendements, le texte a été transmis au Sénat. Celui-ci a procédé, à son tour, à une première lecture du projet au mois de février 2010 sans en modifier les grands équilibres ⁽²⁾. C'est pourquoi le projet, une fois revenu à l'Assemblée ⁽³⁾ et après trois nouvelles journées de discussion houleuse, a pu être adopté définitivement par un vote conforme acquis à la majorité des voix.

Encore les députés de l'opposition ont-ils, avant la promulgation du texte, choisi de saisir le Conseil constitutionnel en s'appuyant principalement sur deux moyens tirés, d'une part, de l'irrégularité de la procédure d'adoption de la loi et, d'autre part, de la méconnaissance de l'intérêt général. La juridiction constitutionnelle n'a cependant pas retenu les griefs allégués et la loi a été promulguée le 12 mai, un mois avant l'ouverture de la Coupe du monde de football.

(1) Rapport de M. Jean-François LAMOUR, au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, déposé le 22 juillet 2009 (Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, n° 1860), avis de M. Daniel FASQUELLE, au nom de la commission des Affaires économiques, déposé le 15 juillet 2009 (n° 1837), avis de M. Étienne BLANC au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, déposé le 15 juillet 2009 (n° 1838).

(2) Rapport de M. François TRUCY, au nom de la commission des Finances, déposé le 19 janvier 2010 (Sénat, 2009-2010, n° 209), avis de M. Ambroise DUPONT, au nom de la commission de la Culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 28 janvier 2010 (n° 238) et avis de M. Nicolas ABOUT, au nom de la commission des Affaires sociales, déposé le 27 janvier 2010 (n° 227).

(3) Rapport de M. Jean-François LAMOUR, au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, déposé le 23 mars 2010 (Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, n° 2386).

Cette première année d'application du dispositif voté s'est révélée riche d'enseignements. Fait exceptionnel, la majeure partie des décrets a été publiée dans les premières semaines qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi. Très vite aussi, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) a délivré les premiers agréments grâce aux efforts de la mission de préfiguration mais aussi au travail de veille attentive des opérateurs candidats.

En quelques mois, la nouvelle offre – légale – de jeux d'argent et de hasard en ligne a gagné une visibilité réelle dans le paysage médiatique, grâce à la publicité et au parrainage. Les joueurs, au moment de l'ouverture du secteur, se sont inscrits nombreux sur ces sites. Passé ce premier effet de curiosité, on observe aujourd'hui un tassement des mises, voire une érosion nette s'agissant des paris sportifs, en même temps que des critiques s'élèvent pour stigmatiser la faible rentabilité du marché français régulé.

Il est temps désormais de tirer un premier bilan de la loi du 12 mai 2010, d'en mesurer les carences ou les retards, d'en souligner les aboutissements comme les limites. Tel est l'objet du présent rapport sur la mise en application, présenté à la commission des Finances conformément à l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale. Celui-ci retrace les travaux de la mission constituée le 3 novembre 2010, à la demande de M. Jean-François LAMOUR, qui avait été rapporteur du projet de loi. Comme le prévoient ces dispositions, ce rapport d'application a été confié à « *deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui (...) a été le rapporteur* » ; outre M. LAMOUR, la Commission a donc désigné Mme Aurélie FILIPPETTI comme co-rapporteur.

Cette disposition réglementaire fait l'originalité des rapports d'application à l'Assemblée, alors qu'elle n'a pas d'équivalent au Sénat. Dans cet esprit, le présent rapport illustre le souci permanent de la mission de dégager des diagnostics partagés entre les deux Rapporteurs : il repose sur une analyse commune, assortie de propositions, qui est complétée par deux courtes contributions plus personnelles.

La mission a enquêté ainsi pendant quatre mois, procédant à une vingtaine d'auditions ou de tables rondes. Elle a rencontré les principaux opérateurs agréés, les autorités de régulation, les services de police et de la douane mais aussi des fédérations sportives, un fournisseur d'accès à Internet, des psychiatres et des représentants des associations familiales.

Publié à l'occasion du premier anniversaire de la loi du 12 mai 2001, ce rapport doit contribuer au débat sur l'adaptation du cadre législatif et réglementaire des jeux en ligne. Déjà, plusieurs colloques ont rassemblé au cours des dernières semaines les acteurs de ce secteur en développement. Les commissions spécialisées mises en place par l'ARJEL doivent remettre leurs conclusions d'ici au mois de juin. L'observatoire des jeux, récemment créé dans le cadre du comité

consultatif des jeux, vient de se mettre à la tâche. Le Sénat, enfin, publiera à l'été son propre rapport sur la mise en application de la loi, sous la signature de M. François TRUCY.

Toutes ces contributions seront reprises par le Gouvernement, lors de la transmission au Parlement de son propre bilan d'étape, **dans le cadre de la clause de rendez-vous – dite aussi « *clause de revoyure* » – prévue à l'article 69 de la loi**. Ce diagnostic, lui-même sujet à débat, pourra déboucher sur des modifications de la loi, ou encore des actes réglementaires publiés pour son application.

Beaucoup reste donc encore à faire.

I.- L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES MESURES D'APPLICATION DE LA LOI DU 12 MAI 2010 A ÉTÉ EXCEPTIONNELLEMENT RAPIDE

Dès la promulgation, les premiers mois étaient considérés comme déterminants pour le succès ou l'échec 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.

Le pouvoir réglementaire avait retenu un calendrier excessivement court pour publier les mesures d'application, et les objectifs fixés par la loi de cette nouvelle régulation, en termes de préservation de l'ordre public et de prévention des addictions, étaient particulièrement ambitieux.

A.- LA RÉGULATION EN ORDRE DE MARCHÉ

1.- Un échéancier des mesures réglementaires particulièrement ramassé

a) Un objectif : l'ouverture de la Coupe du monde de football

• L'offre de paris sportifs devait pouvoir être opérationnelle dès juillet 2010

Au moment de la discussion parlementaire, un an en arrière, le second semestre 2010 apparaissait comme capital pour les paris sportifs car il devait être marqué par des événements internationaux de première importance, à commencer par la Coupe du monde de football en Afrique du sud qui débutait le 11 juin. Le Tour de France suivait de peu, à partir du 3 juillet.

Il va sans dire que ces deux manifestations mais également l'ensemble des événements sportifs du semestre, tant internationaux (championnat du monde de basket, saison de F1...) que nationaux (nouvelles saisons de ligue 1 de football, du top 14 de rugby...), pouvaient constituer autant d'occasions pour les sites de paris sportifs n'ayant pas demandé d'agrément d'essayer d'attirer des parieurs frustrés par l'absence d'offre légale disponible.

Ces circonstances particulières expliquent que, dès l'examen du projet de loi par le Sénat, le Gouvernement a pressé les parlementaires de parvenir à un texte commun afin de permettre une entrée en vigueur rapide, au moins sur le volet des paris sportifs.

Afin de se donner les moyens d'atteindre son objectif, et d'ouvrir effectivement le secteur avant la Coupe du monde de football, le pouvoir réglementaire a préparé très en amont les mesures d'application découlant de la loi. Grâce à ce travail, une proportion très importante des décrets a pu être publiée dans les semaines qui ont suivi la promulgation de la loi du 12 mai 2010 ⁽¹⁾.

(1) Se reporter au tableau récapitulatif annexé au présent rapport.

Ainsi, sur les vingt décrets d'application publiés à ce jour, dix-sept l'ont été dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi et douze dans le premier mois. Toutes mesures confondues⁽¹⁾, le taux d'application de la présente loi atteint 95,5 % à la date de publication de ce rapport.

Les Rapporteurs soulignent le caractère très exceptionnel de cette démarche. Ordinairement, les mesures d'application ne sont publiées que parcimonieusement et l'entrée en vigueur de certains articles de loi s'en trouve retardée de six mois ou un an, voire davantage dans certains cas exceptionnels⁽²⁾.

Selon le pointage effectué par la mission, seules trois mesures réglementaires sont toujours en attente de publication :

– la première concerne le contenu du rapport annuel adressé par les organismes d'information et d'assistance (**II de l'article 28**) ;

– la deuxième, prévue à **l'article 65 de la loi**, suppose la modification du décret n° 97-456 afin de diversifier les activités du Pari mutuel urbain (PMU) ;

– la dernière, plus importante, a trait aux modalités de compensation aux opérateurs des coûts liés au blocage des sites (**article 61**).

Par ailleurs, le renvoi au décret prévu au **II de l'article 13** afin de définir « *les catégories de paris sportifs et hippiques autorisés, les principes régissant leurs règles techniques et la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs* » a été jugé partiellement sans portée. Si le dernier point a été précisé par le décret n° 2010-605 du 4 juin 2010, il n'est pas apparu nécessaire au pouvoir réglementaire de détailler plus précisément les deux premiers déjà explicités dans la loi du 12 mai 2010.

● **Le secteur du poker a été ouvert dans un second temps**

Afin de concentrer ses moyens sur l'instruction des demandes d'agrément relatives aux paris sportifs, l'ARJEL a décalé au mois de juillet la délivrance d'une partie des agréments pour les jeux de cercle.

La mise en place d'une offre légale de poker était, en outre, subordonnée à la publication du décret prévu à **l'article 14 de la loi** afin de définir les jeux de cercle autorisés et les principes régissant leurs règles techniques : ce décret (n° 2010-723) n'a été publié que le 29 juin 2010.

(1) *Compte non tenu des rapports, des mesures d'application qui n'étaient pas expressément prescrites par la loi et des conventions à négocier avec la Française des Jeux et le PMU.*

(2) *Selon le bilan semestriel publié par le Secrétariat général du Gouvernement, au 31 décembre 2010, 1 174 dispositions votées depuis le début de la législature avaient reçu application, ce qui porte le taux d'application des lois votées sur la période 2007-2010 à 81,08 %. En revanche, le pointage effectué par le Sénat dans son rapport annuel de l'application des lois, au titre de l'année parlementaire 2009-2010, révèle que seulement 79 % des mesures parues ont été publiées dans le délai de six mois après publication de la loi, prescrit par les instructions du Premier ministre.*

Par conséquent, les premiers opérateurs agréés ont attendu le début du mois de juillet pour proposer leur offre de poker dans le cadre de la loi du 12 mai 2010.

b) L'abandon de la procédure ouverte par la Commission européenne

À de nombreuses reprises au cours des débats parlementaires ont été évoquées les procédures engagées contre notre pays par les autorités communautaires, sans parvenir à accorder majorité et opposition sur le caractère réellement contraint ou non de l'ouverture du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Pour mémoire, la Commission européenne avait engagé à partir de 2006 des procédures d'infraction à l'encontre de onze États membres, estimant sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les législations nationales visées portaient atteinte au principe de liberté des prestations de service.

Dans l'avis motivé notifié à la France le 27 juin 2007, elle considérait ainsi qu'en imposant des restrictions sur la prestation et la promotion des services de paris sportifs par des opérateurs légalement établis et qui ont légalement obtenu des licences dans un autre État membre de l'espace économique européen, et qu'en ne poursuivant pas une politique visant à réduire les occasions de jeu d'une manière cohérente et systématique, la France avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Parallèlement, conformément aux procédures d'information applicables dans le domaine des normes techniques, la Commission devait donner son avis sur le projet de loi avant le démarrage de la discussion parlementaire. Elle a adressé le 8 juin 2009 un avis circonstancié, demandant au Gouvernement de revoir le projet de loi sur plusieurs points :

– la procédure d'agrément prévue car elle ne tenait pas compte des autorisations accordées dans d'autres États-membres ;

– le plafonnement du taux de retour aux joueurs, la Commission demandant au Gouvernement français de lui démontrer l'existence d'un lien entre ce taux et la prévention de l'addiction ;

– le mécanisme de droit au pari imposant aux opérateurs de négocier avec les fédérations sportives l'autorisation d'offrir des paris sur les compétitions sportives qu'elles organisent ;

– l'obligation de disposer d'un représentant fiscal en France, jugée disproportionnée.

Seul le premier point a effectivement été revu, par voie d'amendement gouvernemental ; les trois autres ont cependant fait l'objet d'un dialogue entre les services du ministère du budget et ceux de la Commission avant que la loi ne soit définitivement promulguée.

La Commission s'est finalement satisfaite du cadre législatif tel qu'il avait été adopté par le Parlement français et a clos, le 24 novembre 2010, la procédure d'infraction engagée depuis trois ans. Ce dénouement était attendu dans la mesure où elle avait clôturé, quelques mois auparavant, une enquête similaire concernant l'Italie après que les autorités italiennes aient modifié leur législation dans le domaine des jeux de hasard en ligne

c) Un exemple imité par un nombre croissant d'États-membres

Plusieurs de nos voisins ont mis eux aussi à l'étude des projets d'encadrement du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

**PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE LA LÉGISLATION SUR LES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD
EN LIGNE DANS LES AUTRES ÉTATS-MEMBRES DE L'UE**

Pays	Objet de la loi	Principales orientations du projet de loi
Allemagne	<i>Proposition</i> d'évolution du cadre réglementaire de régulation suite à l'avis rendu par la CJUE le 8 septembre 2010	La CJUE a considéré sans fondement le monopole allemand sur les jeux constatant qu'il n'assurerait pas de façon systématique la protection contre les risques qui le justifiait. Par conséquent, l'objectif du Gouvernement fédéral est de créer un cadre réglementaire approprié à chaque jeu de hasard (organisation, distribution et transmission).
Belgique	<i>Loi</i> du 10 janvier 2010 portant modification de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard	La loi établit un lien entre la licence pour organiser et exploiter des jeux de hasard « en dur » et la licence pour l'organisation et l'exploitation de tels jeux de hasard en ligne. Sa compatibilité avec les principes du droit européen de libre prestation des services et de non-discrimination est contestée. Elle est entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2011.
Chypre	<i>Projet de loi</i> veillant à la régulation des paris (intitulé « loi de 2010 sur les paris »)	Le Gouvernement chypriote espère que l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi mettra fin à l'activité des sites de casinos en ligne (nombre estimé à 400) qui ciblent actuellement Chypre en toute illégalité. Le texte prévoit la mise en place d'une autorité nationale des jeux en ligne.
Danemark	Quatre <i>lois</i> ont été promulguées : – loi du 25 juin 2010 réformant le statut de Danske Spil A/S ; – loi du 25 juin 2010 sur la répartition des bénéfices dégagés par les loteries et les paris hippiques ou canins ; – loi du 1 ^{er} juillet 2010 sur les jeux ; – loi du 25 juin 2010 relative à la fiscalité des jeux.	Une libéralisation étendue du marché du jeu en ligne est envisagée (paris sportifs, jeux de casinos et de poker en ligne). Initialement programmée au 1 ^{er} janvier 2011, l'ouverture effective a été repoussée au mois d'avril.
Espagne	<i>Projet de loi</i> de réglementation du jeu	L'objet de la loi est la réglementation de l'activité de jeu dans ses différentes formes, réglementation qui se développe dans le domaine public afin de garantir la protection de l'ordre public, de lutter contre la fraude et de préserver les droits des participants aux jeux. Elle a également pour objectif de définir le cadre réglementaire des activités de jeux basés sur des systèmes électroniques et des activités de loterie. Le projet de loi a été adopté définitivement en mai 2011 par le Congrès des députés. L'ouverture pourrait intervenir à l'été 2012.
Grèce	<i>Projet de loi</i> intitulé « Réglementation du marché des jeux – Exploitation de jeux de hasard sur des machines de jeux ou en ligne ».	Le projet porte sur une légalisation en deux temps des paris sportifs et du poker en ligne d'abord, puis des jeux de casino et des paris hippiques en ligne. L'objectif est d'octroyer des licences de 5 ans aux opérateurs (50 licences seraient prévues). tous les sites ayant obtenu l'agrément devront porter l'extension « .gr » et être basés en Grèce. Le projet de loi pourrait être définitivement adopté à l'été 2011 ; l'appel d'offres est prévu d'ici la fin de l'année.

<p>Italie</p>	<p><i>Décret-loi</i> du 28 avril 2009 sur les Abruzzes, converti après modification et intégration en la <i>loi</i> du 24 juin 2009</p> <p><i>Décret-loi</i> du 4 juillet 2006</p>	<p>Le « décret Bersani » du 4 juillet 2006 a opéré l'ouverture du marché des jeux italien, permettant à l'Administration autonome des monopoles d'État (AAMS) d'attribuer au total 14 000 concessions, en dur ou en ligne.</p> <p>Une nouvelle étape a été franchie avec le décret-loi sur les Abruzzes du 28 avril 2009 qui a corrigé la fiscalité applicable aux jeux et élargi l'offre autorisée.</p> <p>Les jeux disponibles en ligne en Italie sont ainsi :</p> <p>a) les paris à cote fixe (sur les événements sportifs et sur les autres événements autres que les courses de chevaux) ;</p> <p>b) les paris à totalisateur sur événements sportifs et autres, non hippiques – c'est-à-dire Big match, Big race, Big show ;</p> <p>c) l'hippique nationale, c'est-à-dire les paris hippiques à totalisateur, assimilables au PMU français ;</p> <p>d) les loteries télématiques ;</p> <p>e) les concours pronostics sportifs, c'est-à-dire Totocalcio et Totogol. La dernière loi de finances a prévu un nouveau jeu remplaçant le Totip ;</p> <p>f) les tickets à gratter (Gratta e Vinci),</p> <p>g) les concours pronostics hippiques – nouveau jeu devant être introduit prochainement ;</p> <p>h) les jeux d'adresse (le poker) depuis 2008 et exclusivement dans leur version à distance ;</p> <p>i) le bingo ;</p> <p>j) le vidéo poker ;</p> <p>k) l'<i>exchange betting</i>.</p>
<p>Pologne</p>	<p><i>Projet de loi</i> relatif à la modification de la loi sur les jeux de hasard et de certaines autres lois</p>	<p>Objectif de légaliser la prise de paris en mutuel et en bookmaking sur Internet (à l'exclusion de toute autre offre de jeu), en revenant sur l'interdiction expresse adoptée en 2009.</p> <p>Certains points du projet constitueraient des entraves à la libre prestation de services mais pourraient être justifiés par la nécessité de protéger les consommateurs.</p> <p>L'ouverture pourrait intervenir au 2^{ème} semestre 2011.</p>
<p>Roumanie</p>	<p><i>Loi</i> du 21 décembre 2010 portant approbation de l'ordonnance d'urgence n° 77 du 24 juin 2009 relative à l'organisation et l'exploitation des jeux de hasard</p>	<p>La loi a pour objectif de légaliser l'exploitation des jeux en ligne (paris sportifs, à cote fixe, casino et bingo).</p> <p>À la demande de la Commission européenne, l'ouverture effective a été repoussée au 1^{er} avril.</p>

Sources : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, Commission européenne (DG Entreprises – TRIS) ; données compilées et actualisées par les services de la commission des Finances.

• La publication du livre vert ouvre une phase de consultations

Dressant le constat de l'extrême variabilité des législations en matière de jeux d'argent et de hasard en ligne au sein des États-membres de l'Union, la Commission européenne, sous l'impulsion du commissaire au marché intérieur M. Michel BARNIER, a publié le 24 mars dernier un livre vert sur le sujet.

La Commission manifeste ainsi son souci de renforcer la sécurité juridique et d'assurer la protection efficace des consommateurs européens dans le contexte d'une expansion rapide de ces services transnationaux.

Traditionnellement, ces livres verts ont pour objectif de lancer à l'échelle européenne un débat sur une thématique précise ; celui-ci ne fait pas exception puisqu'il s'accompagne de 51 questions assez larges. Les acteurs du secteur, qu'il s'agisse des opérateurs de jeux en ligne, des régulateurs, des organisateurs d'événements sportifs ou des joueurs, ont jusqu'au 31 juillet prochain pour répondre à cette consultation. La Commission Européenne se basera sur les contributions qu'elle recevra pour déterminer les suites à donner au livre vert.

Les livres verts peuvent, éventuellement, déboucher sur la publication d'un livre blanc comportant des propositions d'actes communautaires dans une perspective d'harmonisation législative et réglementaire. Les Rapporteurs rappellent qu'il est – à l'évidence – beaucoup trop tôt pour préjuger des suites que la Commission européenne souhaitera donner au présent livre vert.

2.– L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) a été immédiatement opérationnelle

a) Des moyens importants ont été consentis à la mission de préfiguration, puis à l'ARJEL

• Une subvention de 9,737 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 10,467 millions d'euros en crédits de paiement a été inscrite sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* de la loi de finances initiale pour 2011

Les crédits dévolus à l'ARJEL sont inscrits au budget de l'État, comme le rappelle **le III de l'article 37 de la loi** et sont regroupés au sein de l'action n° 08 du programme n° 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ce rattachement, qui paraissait provisoire dans les lois de finances initiales pour 2009 et 2010, peut paraître déroutant : les Rapporteurs se seraient attendus à ce que cette action figure au sein du programme n° 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*, qui retrace déjà les subventions versées aux autres autorités de régulation sectorielles comme l'Autorité de régulation des communications électroniques (ARCEP) et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ou transversales, s'agissant de l'Autorité de la concurrence. Interrogée par les Rapporteurs, la direction du budget a indiqué que le rattachement actuel pourrait être reconduit en 2012.

Les dépenses de personnel de l'ARJEL sont inscrites pour un montant de 5,7 millions d'euros, soit 45 % des crédits de l'action. Les Rapporteurs rappellent que 30 ETPT avaient été inscrits dès la loi de finances initiale pour 2009, et 50 ETPT en loi de finances initiale pour 2010 ; la loi de finances initiale pour 2011, reflétant la montée en charge de la nouvelle autorité, prévoit un plafond d'emplois de 59 ETPT.

L'ARJEL a pu ainsi se doter d'un personnel relativement nombreux et de bonne qualité. Le personnel de conception est le plus nombreux, avec 33 agents de catégorie A et 14 de catégorie A + ; les emplois correspondants sont pour moitié affectés aux fonctions de contrôle au sein de la direction des enquêtes et du contrôle ou au sein de la direction des services informatiques. Lors de son audition, le Président de l'ARJEL, M. Jean-François VILOTTE, a indiqué qu'il entendait poursuivre la montée en charge progressive des recrutements afin d'adapter les profils des agents aux besoins de l'Autorité, visant à terme un effectif d'environ 80 ETPT.

EMPLOIS BUDGÉTAIRES AFFECTÉS À L'ARJEL

Catégories	ETPT
A+	14
A	33
B	10
C	2
Total	59

Source : *Projet annuel de performances pour 2011 de la mission* Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Le solde des crédits inscrits sur cette action (3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,2 millions en crédits de paiement) est destiné à couvrir les frais de fonctionnement. Il s'agit notamment des **dépenses liées à son implantation immobilière** : l'Autorité loue 1 500 m² de bureaux dans le XV^e arrondissement de Paris, pour un coût annuel global, charges et entretien compris, d'un million d'euros⁽¹⁾. À cet égard, l'avis du 6 août 2009 de France Domaine préalable à la prise à bail de l'immeuble concluait que l'opération recueillait « *un avis favorable tant sur les conditions financières que sur le respect de l'opération aux orientations de la politique immobilière de l'État* ».

En outre, un budget de 1,5 million d'euros sera consacré, en 2011, aux actions de communication grand public initiées en 2010 et poursuivies cette année

(1) Soit un ratio par poste de travail de **17,80 m²**, sur la base d'une surface utile nette calculée à 1 050 m², ce qui peut paraître élevé au regard des objectifs d'efficacité assignés à la politique immobilière de l'État. Il faut rappeler en effet que le cinquième conseil de modernisation des politiques publiques a fixé la norme à 12 m² de surface utile nette par poste de travail et que le Premier ministre a chargé France Domaine de veiller au respect de ce ratio.

Cependant, la cible de 12 m² par agent devrait être atteinte dès lors que l'ARJEL aura dépassé les 80 personnes, effectif cible évoqué dans le cadre des débats parlementaires et lors de l'audition par la mission.

dans le cadre de la sensibilisation aux risques que comporte le jeu sur des sites illégaux. Les prestations de services représentent un coût de 500 000 euros correspondant aux honoraires d'avocats et d'huissiers intervenant dans les procédures engagées à l'encontre notamment des sites illégaux, ainsi qu'aux honoraires de conseil et d'études à hauteur de 400 000 euros, permettant de mieux connaître le marché et son évolution.

Proposition commune n° 1

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

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

Le I de l'article 34 devra être complété pour faire de l'ARJEL une autorité publique indépendante (API) dotée de la personnalité morale, sur le modèle de l'Autorité des marchés financiers. En application de l'article 40 de la Constitution qui proscriit la création d'une charge publique, cette création en droit d'une nouvelle structure publique ne pourra être opérée qu'à l'initiative du Gouvernement.

Les Rapporteurs regrettent néanmoins que **le projet annuel de performances du programme ne comporte pas cette année**, compte tenu de la création récente de l'autorité, **d'objectifs et d'indicateurs** relatifs à l'action que de l'Autorité. La direction du Budget a fait valoir que la nécessité de garantir la stabilité du volet performance du programme devait conduire à s'assurer de l'adéquation, dans la durée, des indicateurs avec l'action à laquelle ils se rapportent. L'objectif et les indicateurs seront donc définis à l'occasion du PLF pour 2012.

Proposition commune n° 2

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Définir, à compter du projet de loi de finances pour 2012, des objectifs et des indicateurs dans le volet « performance » des documents budgétaires relatifs aux crédits de l'ARJEL.

Deux objectifs et cinq indicateurs pourraient être retenus :

OBJECTIF 1 : Lutter contre l'offre illégale de jeux en ligne

INDICATEUR 1.1 : Nombre des mises en demeure adressées par l'ARJEL et nombre des saisines du TGI de Paris visant à bloquer l'accès à des sites de jeux illégaux

INDICATEUR 1.2 : Taux de suite opérationnelle des indices de pratiques illégales transmis par l'ARJEL aux services spécialisés

INDICATEUR 1.3 : Temps consacré par les services de l'ARJEL aux contrôles rapporté au temps total travaillé

OBJECTIF 2 : Rendre des décisions de qualité dans les délais (à rapprocher de l'objectif n° 5 du programme n° 134 de la mission *Économie*)

INDICATEUR 2.1 : Délai moyen de réponse aux demandes d'avis

INDICATEUR 2.2 : Délai de traitement des demandes de sanction

● Le rôle central du collège

Le I de l'article 35 de la loi du 12 mai 2010 dispose que l'ARJEL est composée d'un collège, d'une commission des sanctions, d'une commission consultative et, le cas échéant, de commissions spécialisées. Il précise que le collège est chargé de prendre les décisions relevant des attributions confiées à l'Autorité par la loi, à l'exception des sanctions ou des attributions expressément déléguées.

Les nominations des sept membres du collège ont été rapides : trois ont été nommés par décret du Président de la République⁽¹⁾, deux par avis publié par le Président de l'Assemblée nationale et deux par avis publié par le Président du Sénat. Ces trois nominations ont été effectuées en date du 14 mai 2010 ; cependant, un second avis du Président de l'Assemblée nationale daté du 11 janvier 2011 a opéré le remplacement de l'un des deux membres. Les noms des membres ainsi désignés sont récapitulés dans l'encadré ci-dessous.

COMPOSITION DES COLLÈGES DE L'ARJEL

Le collège de l'ARJEL

Il est composé de sept membres.

– Son président, Jean-François VILOTTE, et 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.

– Mme Dominique LAURENT et M. Jean-Louis VALENTIN (en remplacement de M. Guy DRUT, démissionnaire) ont été nommés par le Président de l'Assemblée Nationale.

(1) *Le recours à un décret du Président de la République alors que la loi ne prévoit qu'un décret simple est conforme à la répartition habituelle des compétences en matière de nomination. En application de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République signe toute mesure portant nomination dans les emplois civils et militaires. Cette compétence de droit commun a pour conséquence que lorsqu'un texte prévoit que la nomination dans un emploi est prononcée « par décret », c'est d'un décret du Président de la République et non du Premier ministre qu'il s'agit (CE, 20 décembre 2006, Mathieu). Dès lors, il est inutile de préciser qu'une nomination dans un emploi civil ou militaire est prononcée « par décret du Président de la République ».*

La commission des sanctions

Elle est constituée de six membres.

- Son président, M. Thierry TUOT, et M. Bertrand DACOSTA ont été nommés par le vice-président du Conseil d'État.
- 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 commissions spécialisées consultatives

1. La commission sur l'impact de l'ouverture sur la demande

Mme Dominique LAURENT et M. Laurent SORBIER, membres du collège de l'ARJEL assureront une présidence semestrielle de cette commission.

Cette commission est composée des personnalités qualifiées suivantes :

- 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'alcoologie et de l'addictologie (F3A)
- M. Olivier GERARD, 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

2. La commission sur les instruments et les procédures de régulation

MM. Jean-Luc PAIN et Jean-Michel BRUN, membres du collège de l'ARJEL, assureront successivement la présidence de cette commission pour une durée de six mois chacun.

En outre, cette commission est composée des personnalités qualifiées suivantes :

- 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.

3. 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, assureront successivement la présidence de cette commission pour une durée de six mois chacun.

En outre, cette commission est composée des personnalités qualifiées suivantes :

- M. Raymond-Max AUBERT, président du Conseil d'administration du Centre National pour le Développement du Sport ;
- Mme Emmanuelle BOUR-POITRINAL, 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.

Toutefois, **le I de l'article 37 de la loi** ouvre d'importantes possibilités de délégation de compétences du collège au Président de l'Autorité et de délégation de signature du Président à l'un de ses subordonnés, précisées respectivement par les articles 17 et 9 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010, délibéré en Conseil d'État.

La durée maximale d'une délégation de pouvoirs est fixée par le décret à un an maximum ; son objet est limité aux décisions à caractère individuel, comme le prévoit la loi, ce qui peut paraître assez large. Le collège a mis en œuvre cette faculté dans une décision n° 2010-006 du 17 mai 2010 et délégué au Président de l'ARJEL l'ensemble des mises en demeure nécessaires au déclenchement des procédures visant à sanctionner les opérateurs agréés et à lutter contre les sites illégaux. Les Rapporteurs soulignent néanmoins que ces mises en demeure sont limitées dans le temps et qu'il est rendu compte de leur mise en œuvre devant le collège de l'Autorité de manière régulière.

L'organisation interne de l'ARJEL est encadrée par le **II de l'article 37 de la loi**. Celle-ci dispose de services dirigés par un directeur général chargé, aux termes de l'article 16 du décret, d'assurer l'exécution des délibérations du collège et des décisions de son président. Comme le soulignait déjà le rapport lors de la première lecture du projet de loi, il n'est pas prévu que le recrutement du directeur général soit soumis à un formalisme particulier, à la différence des règles en vigueur dans d'autres autorités administratives indépendantes. Le recrutement de ce dernier n'a donc pas été soumis à l'approbation du collège et a simplement été acté par un arrêté du ministre chargé du budget en date du 31 mai 2010. Celui-ci reçoit, comme les autres directeurs, délégation du Président à l'effet de signer les actes relevant de ses attributions ⁽¹⁾.

En vertu de l'article 8 du décret, **c'est le président de l'ARJEL qui décide de l'organisation des services de l'Autorité** et qui en informe le collège. Ceux-ci sont organisés comme suit :

- une présidence, composée d'un secrétariat particulier du Président et du secrétariat du collège ;
- un cabinet, chargée des relations avec les acteurs politiques, institutionnels et associatifs tant nationaux qu'internationaux ;
- une direction juridique, qui a pour mission 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 ;
- une direction générale ;

(1) Voir les décisions n° 2010-P-01 du 17 mai 2010, n° 2010-P-02 du 13 septembre 2010, n° 2010-P-03 du 9 novembre 2010 et n° 2011-P-01 du 6 avril 2011 portant délégation de signature. Le cas échéant, le directeur général peut à son tour déléguer son pouvoir de signature : cf. la décision n° 2011-DG-01 du 7 février 2011.

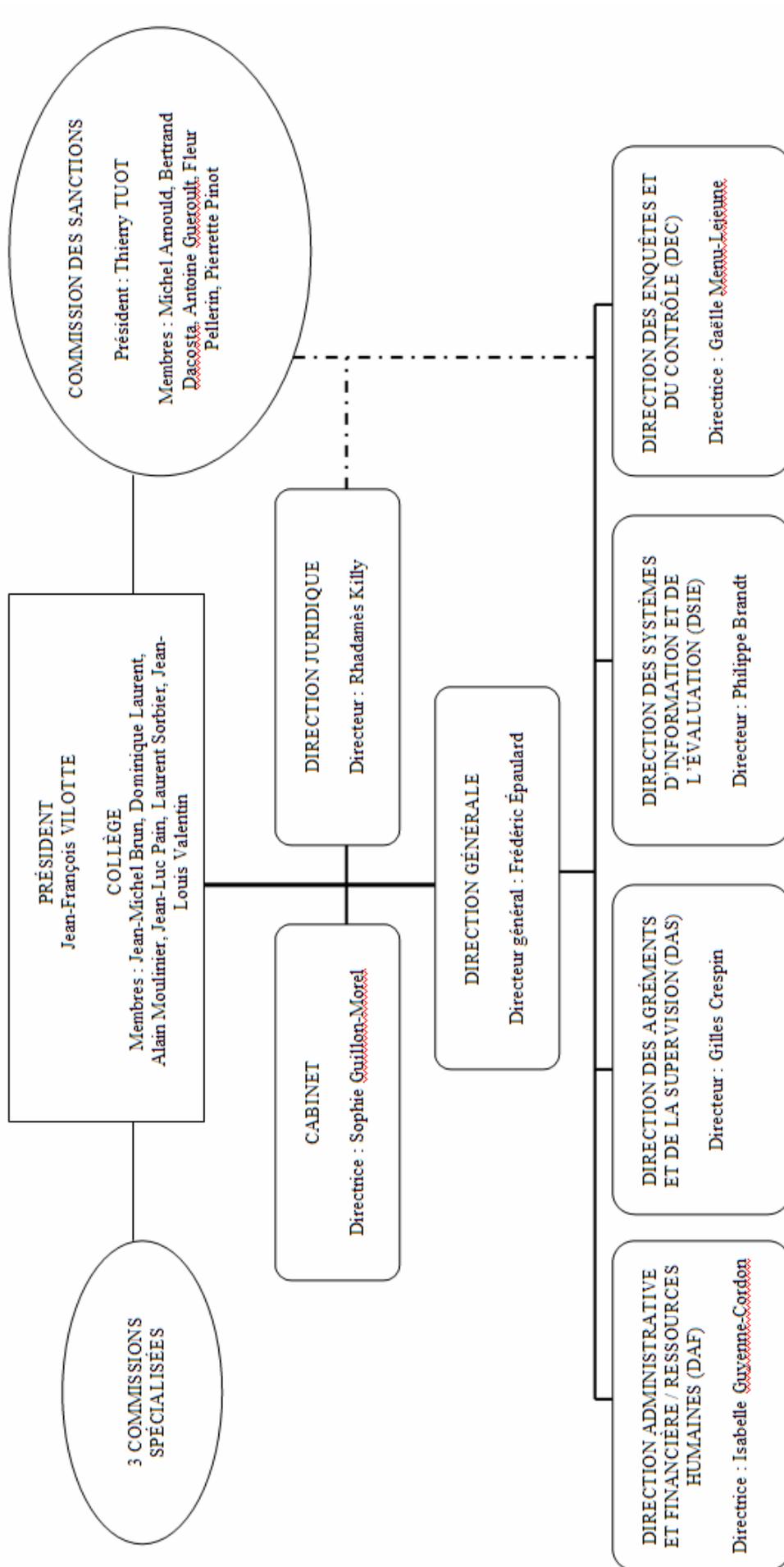
– une direction des affaires administratives et financières et des ressources humaines. Il s’agit d’une responsabilité fonctionnelle qui recouvre les fonctions financières, de gestion des ressources humaines, logistiques et administratives. Ces attributions sont distinctes de celles du directeur général, qui est appelé à exercer un rôle de coordination générale des services de l’ARJEL ;

– une 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 ;

– une 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 a également la responsabilité de la bureautique ;

– une direction des enquêtes et du contrôle : qui a pour mission de mener des enquêtes auprès des sites légaux en vue de la détection d’éventuelles fraudes ou contournements de la réglementation.

Organigramme des services de l'ARJEL



Un temps envisagée par la mission de préfiguration de l'ARJEL ⁽¹⁾, la création d'une direction de la régulation a été abandonnée ; elle aurait eu pour mission d'être l'interlocutrice des organisateurs de manifestations sportives, hippiques et de jeux de cercle, afin de définir les événements et les phases de jeu sur lesquels peuvent être organisés des paris en ligne et de mettre en place de façon concertée les dispositifs de prévention des risques d'atteinte à l'équité des compétitions ou parties supports de paris.

Les membres du collège et le personnel de l'ARJEL sont, par ailleurs, soumis à des règles de déontologie exigeantes. **Le III de l'article 36 de la loi** dispose que l'Autorité « *détermine dans son règlement intérieur les modalités de prévention des conflits d'intérêts* ».

Sur ce fondement, le décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 a opéré une distinction entre un règlement *intérieur* du collège et un règlement *général* applicable au personnel de l'autorité.

Ainsi l'article 6 du décret dispose-t-il que « *le collège adopte un règlement intérieur fixant les modalités de tenue de ses séances et l'adoption de leur procès-verbal* ». Par ailleurs, l'article 22 énonce qu'un « *règlement général précise les règles applicables à l'ensemble du personnel de l'Autorité de régulation des jeux en ligne et notamment :*

– *les règles de déontologie, et notamment les modalités de consultation du collège sur la cessation de fonctions de tout agent de l'Autorité en vue de s'engager dans toute activité lucrative, salariée ou non, auprès d'une entreprise exploitant des jeux d'argent et de hasard en ligne ;*

– *l'hygiène et la sécurité du travail* ».

Les règles ayant trait aux membres du collège – dont la prévention des conflits d'intérêts – figurent dans la décision n° 2010-001 en date du 17 mai 2010 portant adoption du règlement intérieur du collège de l'ARJEL. Celles concernant uniquement le personnel sont détaillées dans la décision n° 2010-003 en date du 17 mai 2010 portant adoption du règlement général de l'Autorité de régulation des jeux en ligne dans la partie règles de déontologie.

En dernier lieu, les Rapporteurs relèvent que **l'ARJEL a développé des relations étroites avec trois autres autorités administratives indépendantes :**

– l'Autorité de la concurrence, en particulier dans le cadre des procédures de saisine et de transmission formalisées à **l'article 39 de la loi** ;

– le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui a pour mission d'encadrer la publicité en faveur des opérateurs de jeu ;

(1) Voir le rapport de M. Jean-François LAMOUR (Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, n° 1860), p. 218.

– et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour tous les sujets relatifs à l'utilisation et à l'archivage des données sur les joueurs auxquelles l'ARJEL a accès.

● **La constitution de commissions spécialisées au sein de l'ARJEL**

Le III de l'article 35 de la loi, complété par les articles 13 à 14-1 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010, ménage la possibilité pour le collège de l'ARJEL de constituer, sur proposition de son président, des commissions consultatives spécialisées.

Le collège a ainsi créé, par des décisions adoptées au cours du dernier trimestre de l'année 2010, trois commissions chargées d'étudier :

– l'impact de l'ouverture sur la demande (décision n° 2010-113 du 7 octobre publiée sur le site Internet de l'ARJEL) ;

– les instruments et les procédures de régulation (décisions n° 2010-130 du 4 novembre 2010 et n° 2010-141 du 18 novembre 2010) ;

– 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 (décision n° 2010-148 du 3 décembre 2010).

Chacune de ces commissions est présidée par un membre du collège de l'ARJEL ; elles sont par ailleurs composées respectivement de neuf, six et huit personnes qualifiées (cf. encadré ci-dessus). Au total, l'Autorité peut donc s'appuyer sur vingt-trois personnes qualifiées pour éclairer les sept membres de son collège.

Lors des débats parlementaires, le versement d'une indemnité de séance à ces personnes qualifiées n'avait pas été évoqué. La pratique en la matière est très variable et dépend de la charge que représentent pour les personnes qui y siègent les séances de travail des organismes consultatifs. Dans le cas présent, il a paru opportun de prévoir la rémunération des membres des commissions spécialisées lorsque la création effective de celles-ci a finalement été envisagée.

Les modalités de rémunération retenues par l'article 14-1 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 (créé par l'art. 1^{er} du décret n° 2010-1070 du 8 septembre 2010) et par l'arrêté du 13 septembre 2010 sont identiques à celles qui concernent les membres du collège et les membres de la commission des sanctions. Cet arrêté fixe à 150 euros par réunion le montant des vacations perçues, dans une limite fixée à 50 indemnités par an.

Les Rapporteurs se sont étonnés de l'ampleur des sommes qui pourraient ainsi être versées. À titre de comparaison les indemnités dues aux membres du comité consultatif des jeux et de son observatoire des jeux sont fixées

par un arrêté du 11 mars 2011 à 130 euros par séance, dans la limite stricte de 650 euros.

En réponse, l'ARJEL a précisé que ce plafond annuel ne s'applique qu'aux membres des commissions qui ne siègent pas au collège. Pour mémoire, les membres du collège, hormis le Président, ont droit à 100 indemnités annuelles maximum, ce plafond intégrant à la fois les indemnités versées au titre de leur participation aux séances du collège (250 euros) que celles au titre de leur participation aux séances des commissions spécialisées (150 euros).

L'ARJEL estime enfin que, sauf demandes supplémentaires, le plafond de 50 réunions par an ne devrait pas être atteint puisqu'elle prévoit pour chaque commission spécialisée de 7 à 15 réunions au titre de 2011.

Il aurait toutefois été préférable d'aligner les modalités de rémunération des membres des commissions spécialisées de l'ARJEL sur celles fixées par l'État pour les membres du comité consultatif des jeux (autres que le président) et ceux de l'observatoire des jeux.

• L'ébauche d'une coopération avec les autres autorités de régulation européenne

Le V de l'article 34 de la loi et l'article 10 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 prévoient 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 États-membres de la Communauté européenne ou d'autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen.

Pour l'heure, c'est avec l'Administration autonome des monopoles d'État (AAMS) – son homologue italienne dotée d'une grande antériorité et s'appuyant, depuis 2006, sur un cadre législatif très comparable à celui désormais en vigueur dans notre pays – que l'ARJEL a le plus approfondi sa coopération. Suite à l'engagement de négociations entre les deux autorités, un projet d'accord a été rédigé et transmis au Premier ministre le 17 février 2011, conformément aux dispositions du décret.

La coopération entre l'AAMS et l'ARJEL devrait prendre la forme d'un protocole général, permettant à la fois l'échange de données et d'informations mais aussi la mise en place de groupes de travail communs et l'échange de fonctionnaires entre les deux autorités dans le cadre de formations de courte durée.

Quatre principaux axes de coopération ont été identifiés :

- la lutte contre les sites illégaux ;
- le contrôle des opérateurs légaux et notamment le contrôle sur les joueurs ;
- les stratégies de communication institutionnelles ;

– la prévention des fraudes sportives.

La signature de cette convention devait intervenir vers la mi-avril.

L'ARJEL s'est, par ailleurs, rapprochée des autorités de régulation d'autres États membres afin d'entamer des négociations visant à la conclusion de conventions bilatérales :

– la *Gambling Commission* britannique a adressé à l'ARJEL un projet de protocole, dont les dispositions sont à l'étude selon les éléments transmis aux Rapporteurs ;

– l'Espagne et le Danemark ont exprimé le souhait de voir des négociations engagées, mais leur contenu reste à déterminer. Les cadres de régulation des jeux en ligne de ces États membres ne sont en effet pas encore entrés en vigueur.

b) Des agréments délivrés dès le mois de juin par le collège de l'ARJEL

• Des agréments délivrés rapidement grâce à un important travail en amont

Afin de permettre que la nouvelle autorité soit opérationnelle le plus rapidement possible, une mission de préfiguration présidée par M. Jean-François VILOTTE a été constituée dès le mois d'avril 2009. Au début de l'année 2010, cette structure, adossée à la direction du Budget, était déjà dotée de 18 agents (soit 16 ETPT).

Cette mission a formé des groupes de travail avec les différents acteurs concernés – les opérateurs de jeux en ligne, le mouvement sportif, les acteurs en matière de lutte contre l'addiction – afin de vérifier l'applicabilité du projet de loi. Elle a également travaillé de concert avec les services du ministère du budget pour préparer les textes d'application de la future loi. Enfin, elle a engagé une réflexion sur l'organisation interne de la future ARJEL, en particulier ses ressources humaines et ses systèmes informatiques.

Grâce à ce travail préparatoire, la plupart des textes réglementaires étaient prêts dès la promulgation de la loi du 12 mai 2010, permettant à la toute nouvelle ARJEL d'instruire immédiatement les demandes et de délivrer les premiers agréments dès le 5 juin.

• Trente-cinq opérateurs sont aujourd'hui agréés au titre de l'un au moins des trois secteurs ouverts à la concurrence

Depuis sa création par l'article 34 de la loi du 12 mai 2010, l'ARJEL a successivement agréé trente-six opérateurs distincts mais un agrément a depuis lors fait l'objet d'une abrogation (CANALWIN SAS au mois de janvier).

Au 3 mai 2011, quarante-neuf agréments étaient en cours de validité : vingt-cinq agréments ont été attribués dans le secteur des jeux de cercle, seize concernent les paris sportifs et huit les paris hippiques. Cinq demandes ont été rejetées et plusieurs autres sont encore en cours d'instruction.

LISTE DES OPÉRATEURS AGRÉÉS (AU 3 MAI 2011)

Opérateurs	Noms des sites	Catégories de jeux concernées	Particularités
200 % POKER SA	200pourcentpoker.fr 200pour100poker.fr 200pourcent.fr 200poker.fr 200pour100.fr	Jeux de cercle	
888 REGULATED MARKETS LTD	888poker.fr 888.fr pacificpoker.fr	Jeux de cercle	
AD ASTRA	pokersubito.fr	Jeux de cercle	
B.E.S. SAS	bwin.fr	Paris sportifs Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel</i>
BETCLIC ENTREPRISES LIMITED	betclik.fr betclik-mobile.fr betclick-mobile.fr betclikmobile.fr betclickmobile.fr	Paris sportifs Paris hippiques Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel</i> <i>Mutuel</i>
BETNET	betnet.fr	Paris hippiques	<i>Mutuel</i>
BETURF	leturf.fr	Paris hippiques	<i>Mutuel</i>
CASINO DU GOLFE	poker83.fr	Jeux de cercle	
ELECTRAWORKS SAS	partybets.fr gamebookers.fr partypoker.fr acfpoker.fr luckyjeux.fr wpt.fr	Paris sportifs Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel</i>
EVEREST GAMING LIMITED	everestpoker.fr	Jeux de cercle	
FRANCE PARI	france-pari.fr coupedumonde-pari.fr sportnco.fr football-pari.fr parions974.fr placedesparis.fr	Paris sportifs	<u>Mutuel</u>
FULLFUN	pokerxtrem.fr	Jeux de cercle	
GENY INFOS	genybet.fr	Paris hippiques	<i>Mutuel</i>
ILIAD GAMING	chilipoker.fr chilipari.fr	Paris sportifs Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel</i>
INTRALOT FRANCE	intralot.fr intralotpari.fr	Paris sportifs	<i>Cote fixe et mutuel</i>
JEUX 365	paris365.fr jeux365.fr poker365.fr football365.fr	Paris sportifs	<i>Cote fixe et mutuel</i>
JOAONLINE	joaclub.fr joa-club.fr joa-online.fr joaonline.fr	Paris sportifs Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel</i>
LA FRANÇAISE DES JEUX	parionsweb.fr tfljeux.parionsweb.fdj.fr parionsweb.fdj.fr	Paris Sportifs	<i>Cote fixe et mutuel</i>

LB POKER	barrierepoker.fr wsop.fr	Jeux de cercle	
LIL MANAGERS LIMITED	friendbet.fr	Paris sportifs	<i>Mutuel</i>
MICROGAME FRANCE SAS	peoplesbet.fr peoplesnetwork.fr	Paris sportifs	<i>Cote fixe et mutuel</i>
PARI MUTUEL URBAIN	pmu.fr poker.pmu.fr paris-sportifs.pmu.fr	Paris sportifs Paris hippiques Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel Mutuel</i>
PARTOUCHE GAMING FRANCE SAS	partouche.fr	Jeux de cercle	
PKR FRANCE SAS	pkr.fr	Jeux de cercle	
REEL MALTA LIMITED	pokerstars.fr	Jeux de cercle	
REKOP LIMITED	fulltiltpoker.fr	Jeux de cercle	
SAJOO	sajoo.fr	Paris sportifs Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel</i>
SCALE	mypok.fr	Jeux de cercle	
SPS BETTING FRANCE	eurosportbet.fr	Paris sportifs Paris hippiques Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel</i>
TABLE 14	winamax.fr	Jeux de cercle	
THE NATION TRAFFIC SAS	titan.fr titanpartners.fr	Paris sportifs Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel</i>
TRANCHANT INTERACTIVE GAMING	tranchantpoker.fr tranchant-poker.fr	Jeux de cercle	
UNIBET FRANCE LIMITED	unibet.fr	Paris sportifs Paris hippiques Jeux de cercle	<i>Cote fixe et mutuel</i>
WINGA	winga.fr	Jeux de cercle	
ZETURF FRANCE LIMITED	zeturf.fr	Paris hippiques	<i>Mutuel</i>

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

L'Autorité a par ailleurs confirmé, le 28 avril 2011, les trois agréments accordés l'an dernier à la société SPS BETTING France ; suite à la restructuration de son actionnariat, celle-ci avait en effet été invitée à présenter trois nouvelles demandes d'agrément en application des dispositions du **V de l'article 21 de la loi** et du 3° de l'article 11 du décret du 12 mai 2010.

Parmi les opérateurs agréés, vingt-cinq ont leur siège social situé en France, huit à Malte, un en Irlande et un au Royaume-Uni, selon les pointages réalisés par les services de l'ARJEL. Quant aux maisons-mères de ces opérateurs, dix-neuf sont situées en France, sept à Malte, une au Luxembourg, trois au Royaume-Uni, une en Irlande, une en Grèce et trois en Italie.

La liste complète des opérateurs agréés doit être publiée par l'ARJEL au Journal officiel et dans un quotidien national traitant de l'actualité hippique (Turfez, en l'espèce), pour les seuls agréments relatifs aux paris hippiques, ou de l'actualité sportive (l'Équipe), pour ceux relatifs aux paris sportifs, conformément au **VII de ce même article 21**. Elle est également tenue à jour sur le site Internet de l'Autorité ⁽¹⁾ qui précise utilement les noms de domaine correspondants. La première insertion a été effectuée au Journal officiel du 8 juin 2010, puis elle a été mise à jour régulièrement.

(1) <http://www.arjel.fr/-Liste-des-operateurs-agrees-.html>.

c) Un pouvoir répressif confié à la commission des sanctions

• **Cette commission est strictement séparée du collège de l'ARJEL**

La commission des sanctions de l'ARJEL est chargée de prononcer les sanctions mentionnées aux articles 43 et 44 de la loi. **Le I de l'article 41** fixe sa composition à six membres : deux membres désignés par le vice-président du Conseil d'État (par lettre du secrétaire général du Conseil d'État du 22 juin 2010), deux membres désignés par le premier président de la Cour de cassation (par lettre du 7 mai 2010) et deux membres désigné par le premier président de la Cour des comptes (par lettre du 10 juin 2010). Un avis du 29 juin 2010, publié par le ministère du budget, a récapitulé les désignations intervenues (cf. encadré *supra*).

La loi prévoit également que le président de la commission des sanctions est désigné par décret parmi les membres de celle-ci : un décret du Président de la République en date du 2 juillet 2010 a procédé à cette désignation.

Les procédures d'investigation des services de l'ARJEL, dans le cadre des enquêtes disciplinaires diligentées par la commission des sanctions, sont strictement encadrées. Les agents enquêteurs sont expressément habilités par décision du directeur général, en application des articles 23, 25 et 26 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010, délibéré en Conseil d'État. Les contrôles effectués donnent lieu à procès-verbaux, conformément à **l'article 27**.

Le III de l'article 42 prévoit, en outre, l'assermentation de ces enquêteurs ; les modalités de la prestation de serment ont été précisées par l'article 24 du même décret.

Les conditions de communication à un tiers d'une pièce mettant en jeu le secret des affaires font également, en application du **III de l'article 43**, l'objet d'un renvoi aux articles 17 à 22 du décret n° 2010-495 du 14 mai 2010, délibéré en Conseil d'État. La rédaction retenue s'inspire directement des articles R. 331-18 du code de la propriété intellectuelle (Autorité de la propriété intellectuelle) et R. 463-13 du code de commerce (Autorité de la concurrence).

Le régime des sanctions que peut prononcer la commission des sanctions est défini par **l'article 45 de la loi du 12 mai 2010**. On distingue une phase préalable de mise en demeure par le collège de l'ARJEL (paragraphe I et II) puis une phase d'intervention et, le cas échéant, de sanction par la commission des sanctions, sur saisine du collège (paragraphe III à V). En complément, **l'article 46** détaille à son I les modalités de garantie des droits de la défense ainsi que le mode de recouvrement en matière de sanctions, au II les conditions de la prescription des faits pouvant donner lieu à sanction, et au III les règles d'information du parquet.

Les conditions d'application de ces deux articles – à l'exclusion de la définition de l'échelle des sanctions qui est de nature strictement législative – sont précisées aux articles premier à 16 du décret du 14 mai 2010 précité, auquel

renvoie **l'article 47 de la loi**. Ces dispositions précisent les délais applicables, les modalités de notification des griefs ou le déroulement de l'audience ; comme cela existe au sein de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers (à l'article R. 621-7 du code monétaire et financier), elles introduisent également **une possibilité d'abstention**, à l'initiative de l'un des membres de la commission des sanctions, **ou de récusation**, à celle de l'opérateur mis en cause.

Aux termes de l'article 16 du décret, les décisions de la commission des sanctions font uniquement l'objet d'une publication sur le site Internet de l'ARJEL, après avoir été rendues anonymes, sauf à ce que l'affichage ou la publication intégrale ait été expressément prononcé en complément de la sanction principale, comme le permet **le VII de l'article 43 de la loi**.

Proposition commune n° 3

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

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

La procédure suivie par la commission des sanctions de l'ARJEL ne prévoit pas que la publication des décisions intervienne de plein droit ; elle subordonne celle-ci à une décision expresse, qui est analysée par les juridictions de recours comme une sanction complémentaire pouvant être contestée en tant que telle.

Il paraît souhaitable d'inverser le dispositif : la publication deviendrait ainsi la règle sans qu'il soit besoin de la décider spécialement. Néanmoins, il demeurerait possible, par mention expresse de la décision, de déroger à cette règle lorsque la publication risque de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause.

Une modification similaire a été adoptée en mai 2010, s'agissant de la commission des sanctions de l'AMF, dans le cadre de l'examen parlementaire du texte devenu loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

• Trois affaires pendantes devant la commission des sanctions

Selon le communiqué de presse publié par l'ARJEL, le collège a décidé le 3 décembre 2010 de saisir la commission des sanctions de trois manquements distincts qu'elle a constaté à l'occasion des contrôles réalisés depuis le mois de juin.

Le collège de l'ARJEL a procédé à la notification des griefs aux opérateurs concernés et a transmis cette notification au Président de la commission des sanctions conformément à l'article 2 du décret du 14 mai 2010 précité, ladite transmission valant saisine. Selon les informations dont la presse s'est fait l'écho, les opérateurs mis en cause seraient Betcltic, Full Tilt Poker et Zeturf.

La commission des sanctions est susceptible de prononcer, en fonction de la gravité des manquements, l'une des sanctions prévues **au IV de l'article 43 de la loi**, à savoir :

- un simple avertissement,
- la réduction d'une année au maximum de la durée de l'agrément,
- la suspension de l'agrément pour trois mois au plus,
- ou encore, le retrait pur et simple de l'agrément.

À la place ou en sus de ces sanctions, elle pourra, le cas échéant, prononcer une amende pouvant aller, en fonction de la gravité du manquement, de la situation de l'opérateur en cause, de l'ampleur du dommage causé et des avantages qui en sont tirés, jusqu'à 5 % du montant du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos correspondant aux activités faisant l'objet de l'agrément.

À la date du 3 mai 2011, soit cinq mois après les saisines, la commission des sanctions n'avait toujours statué sur aucune de ces trois affaires. **Les Rapporteurs craignent que l'addition des délais prévus aux articles 3, 4, 5, 7 et 9 du décret, même si ceux-ci garantissent un scrupuleux respect du contradictoire, n'aboutisse à allonger démesurément la durée des procédures de sanction et ne risque de saper la crédibilité du dispositif de régulation du secteur.** Ces délais paraissent difficilement compatibles avec des situations urgentes, pour lesquelles le collège de l'ARJEL pourrait régir plus vite.

Proposition commune n° 4

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Reconnaître au collège de l'ARJEL le pouvoir d'adopter des mesures conservatoires, en cas d'atteinte grave et immédiate aux règles régissant le secteur.

L'article 34 devra être complété pour étendre les pouvoirs de l'ARJEL. Ce caractère d'urgence devra être apprécié au cas par cas et de manière très précautionneuse par le régulateur. En tout état de cause, comme toute décision prise par l'ARJEL, ces mesures conservatoires resteront soumises au contrôle du juge administratif en cas de contestation.

3.– Un empressement à degré variable

a) L'incompréhensible retard accumulé pour la mise en place du Comité consultatif des jeux (CCJ)

● Les dispositions votées par le Parlement

L'article 3 avait été complété, en première lecture à l'Assemblée nationale, par un III afin d'inscrire dans la loi le comité consultatif des jeux, dont la création avait été renvoyée au décret sur les recommandations du Conseil d'État. Il s'agissait ainsi, non seulement d'affirmer l'importance de comité, mais surtout pour le Parlement de veiller à y être représenté.

Il avait alors paru souhaitable de s'en tenir à prévoir la création du comité consultatif tout en suggérant que celui-ci pourrait avantageusement remplacer les comités existants : le comité consultatif pour le jeu responsable et l'encadrement du jeu (COJER), encadrant les activités de la Française des Jeux, et la commission supérieure des jeux (CSJ), chargée du secteur des casinos.

Avec l'avis favorable du représentant du Gouvernement, les sénateurs avaient franchi une étape supplémentaire en prévoyant que le CCJ soit placé, non plus sous une triple tutelle des ministres chargés du budget, de l'intérieur et de l'agriculture, mais directement auprès du Premier ministre. Le but était de conforter ainsi la vocation transversale et interministérielle du comité. Celui-ci, déjà investi de missions de centralisation, de conseil, de coordination et d'avis, a par ailleurs été chargé de formuler des avis sur tout projet de loi ou de règlement intervenant dans le domaine des jeux.

Simultanément, la nouvelle rédaction avait procédé à une recomposition du comité : il est désormais prévu dans la loi que le collège comprenne dix-neuf membres et qu'il soit présidé par un parlementaire. Le détail de la composition du collège relève ainsi du décret.

● La tutelle, point de focalisation

Peu après la promulgation de la loi du 12 mai 2010, les services du Gouvernement ont fait valoir qu'un tel rattachement, s'il répondait à une nécessité de cohérence interministérielle, ne permettait pas de créer un lien direct entre, d'une part, le comité consultatif des jeux et, d'autre part, le ministère du budget qui a centralisé les travaux en vue de l'élaboration de la loi et le ministère de l'intérieur qui, avec le ministère du budget, assure le suivi de la mise en œuvre de cette loi. Au contraire de la rédaction esquissée à l'Assemblée, serait-on tenté de rappeler.

Le Gouvernement a jugé ce lien nécessaire afin de permettre de préparer le rapport d'évaluation sur les conditions et les effets de l'ouverture du marché des jeux et paris en ligne prévu à l'article 69 (« clause de revoyure »). Plus simplement, selon l'une des réponses adressées aux rapporteurs, « un tel

rattachement du comité consultatif des jeux se justifie par la compétence transverse dont bénéficient le ministre chargé du budget et le ministère de l'intérieur en matière de jeux d'argent et de hasard ».

C'est pourquoi le caractère réglementaire du rattachement du comité consultatif des jeux « *auprès du Premier ministre* » et de la tenue du secrétariat de ce comité « *par les services du Premier ministre* » a justifié une demande de déclassement de l'article 3 auprès du Conseil constitutionnel. Sans surprise, celui-ci y a fait droit le 14 décembre 2010. **Il est tout de même permis de s'étonner du temps nécessaire pour décider cette demande de déclassement ; ces tergiversations ont retardé d'au moins six mois la mise en place du CCJ.**

Suite à cette décision n° 2010-221 L, deux décrets en Conseil d'État ont été pris :

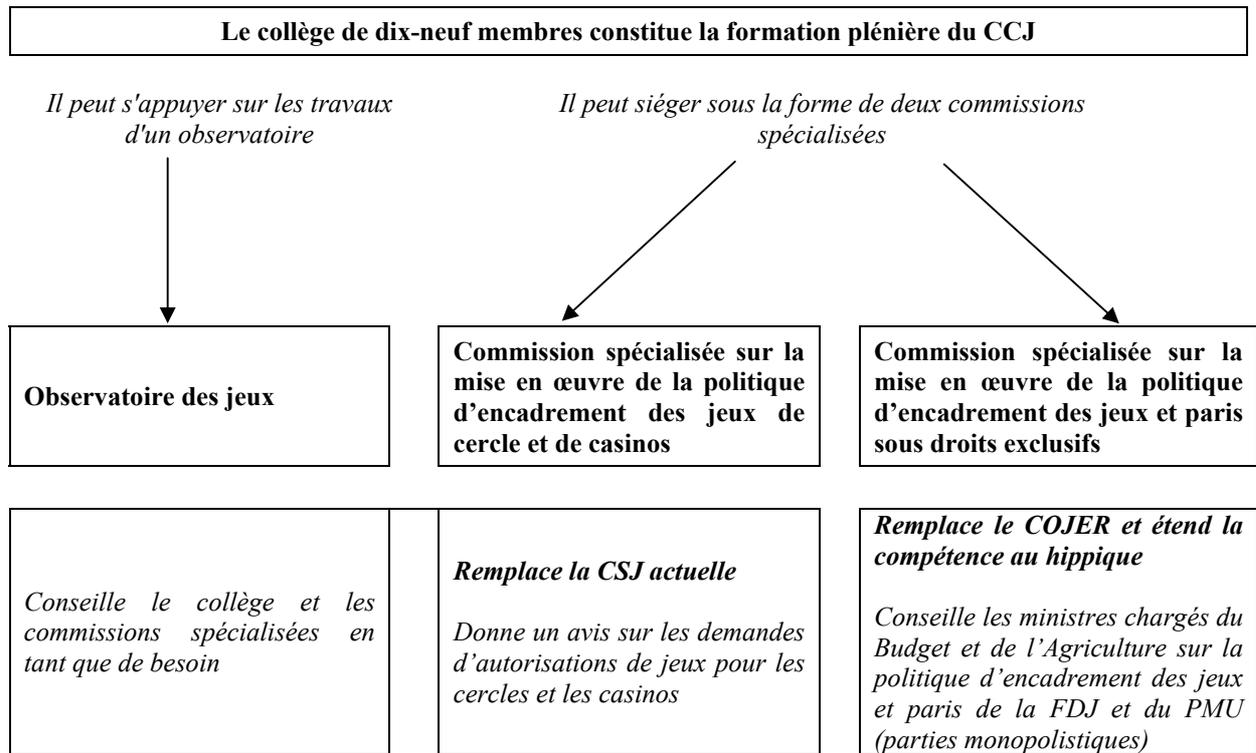
– l'un modifiant la loi a été publié le 12 février 2011 (décret n° 2011-169 du 10 février 2011 modifiant l'article 3 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne) ;

– l'autre précisant les modalités de fonctionnement du CCJ, qui a mobilisé les différents ministres concernés (intérieur, budget, santé, agriculture, sports), a été publié le 10 mars 2011 (décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux).

● Une architecture duale

Le comité consultatif des jeux est chargé de centraliser les informations en provenance des autorités de contrôle et des opérateurs de jeux, d'assurer la cohérence de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard au regard des objectifs généraux mentionnés par la loi et d'émettre des avis sur l'ensemble des questions relatives à ce secteur et sur l'information du public concernant les dangers du jeu excessif.

L'ARCHITECTURE DU COMITÉ CONSULTATIF DES JEUX



Conformément au décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 pris en application de l'article 3 de la loi, ce comité comprend **quatre organes distincts** :

– le collège (articles 5 et 6 du décret) :

Réunissant dix-neuf membres, il constitue la formation plénière du comité consultatif des jeux. Cette composition a quelque peu varié par rapport au projet de décret qui avait été communiqué au Rapporteur au fond, lors de la deuxième lecture.

Son rôle courant consiste à réunir des informations, à procéder ou à faire procéder à des études relatives au secteur des jeux tant dans ses aspects économiques, sociaux et culturels, qu'au regard des exigences d'ordre public et de santé publique.

Plus rarement, ce collège émet un avis sur toute question et sur tout projet de texte que lui soumet le Gouvernement mais il peut surtout s'autosaisir afin de proposer des évolutions législatives et réglementaires nécessaires au regard des objectifs définis **au I de l'article 3 de la loi du 12 mai 2010**. Ses avis, observations et propositions sont adressés au ministre de l'intérieur et au ministre chargé du budget. **Dans le cadre de la clause de rendez-vous de l'article 69, il paraîtrait logique aux deux Rapporteurs que le collège du comité formule ses propres propositions, sur la base du rapport remis par le Gouvernement au Parlement.**

LA COMPOSITION DU COLLÈGE DU COMITÉ CONSULTATIF DES JEUX (CCJ)

Les dix-neuf membres du collège de l'ARJEL sont désignés comme suit :

- les deux députés sont désignés par le Président de l'Assemblée nationale ;
- les deux sénateurs sont désignés par le Président du Sénat ;
- les deux maires sont désignés par le ministre de l'intérieur après avis de l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques ;
- le président de l'Autorité est membre du collège du fait de sa nomination à la tête de l'ARJEL ;
- le président de l'observatoire des jeux et la présidente de la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs sont désignés ès-qualités ;
- le conseiller d'État, président de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos, est désigné par le vice-président du Conseil d'État ;
- le conseiller maître à la Cour des comptes est désigné par le premier président de la Cour des comptes ;
- deux représentants sont désignés par le ministre de l'Intérieur ;
- deux représentants sont désignés par le ministre chargé du Budget ;
- un représentant est désigné par le ministre chargé de l'Agriculture ;
- deux représentants sont désignés par le ministre chargé de la Santé ;
- un représentant est désigné par le ministre chargé des Sports.

Des suppléants aux membres de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos sont également désignés par les autorités concernées.

Enfin, il reçoit communication des actions d'information du public engagées par l'État sur les dangers du jeu excessif et peut émettre des recommandations sur celles-ci.

– l'observatoire des jeux (articles 7 à 9 du décret) :

L'observatoire a pour mission d'informer et de conseiller, à leur demande, le collège et les deux commissions consultatives.

Il comprend huit membres, désignés pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois : cinq personnalités qualifiées, deux professionnels de la lutte contre l'addiction au jeu et un représentant des associations de consommateurs ou des associations familiales mentionnées aux articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de l'action sociale et des familles. Seul le président de l'observatoire siège au collège du comité consultatif des jeux.

La mission estime que **l'observatoire aurait toute légitimité pour piloter la réalisation d'une étude de prévalence sur le jeu pathologique en France**, qui fait pour l'heure défaut.

– la commission consultative des jeux de cercle et de casino (articles 10 à 13 du décret) :

Elle est chargée d'examiner les demandes d'autorisation de jeux dans les cercles de jeux et les casinos ainsi que les propositions de suspension ou de révocation d'autorisation ; à ce titre, elle se substitue à la commission supérieure des jeux.

Dix de ses douze membres font partie du collège du comité consultatif des jeux et sont désignés comme siégeant au sein de cette commission, y compris le conseiller d'État qui préside celle-ci. S'y ajoutent un inspecteur général des finances, désigné par le chef de l'inspection générale des finances, et un inspecteur général de l'administration au ministère de l'Intérieur, désigné par le chef de l'inspection générale de l'administration.

– la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (article 14 à 18 du décret)

Comme l'ancien COJER, elle conseille le ministre chargé du budget dans la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux de loterie et de pronostics sportifs exploités par La Française des Jeux.

Le décret étend par ailleurs les compétences de cette commission aux paris hippiques et lui confie le soin de conseiller les ministres chargés de l'agriculture et du budget dans la mise en œuvre de la politique d'encadrement des paris exploités par le PMU. Les deux Rapporteurs saluent cette évolution qui comble une lacune préoccupante au regard du développement de l'offre commerciale du PMU, qui n'a désormais rien à envier à celle de la Française des Jeux.

Sept des dix membres de la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs appartiennent ès qualités au collège du comité. Les trois autres membres sont désignés parmi les personnalités qualifiées siégeant au sein de l'observatoire des jeux ; l'un d'entre eux est élu président et siège également, à ce titre, au sein du collège.

Les Rapporteurs regrettent qu'il existe un cloisonnement presque complet entre les deux commissions spécialisées ; le I de l'article 14 du décret interdit aux membres de la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs – à l'exception du représentant du ministre de l'Intérieur – de siéger à la commission consultative des jeux de cercles et de casinos. Les deux présidences sont distinctes. Les secrétariats le sont également : l'un est assuré par le ministère du Budget, l'autre par le ministère de l'Intérieur. Seul le collège plénier du comité consultatif des jeux permet donc d'assurer une certaine unité de vue et de traiter des enjeux transversaux.

b) Certaines dispositions sur les jeux « en dur » sont intervenues avec retard

• L'allègement de la fiscalité sur les casinos a été opéré partiellement par décret, ce qui a permis exceptionnellement d'anticiper sur les modifications introduites par la loi.

L'article 55 a aménagé l'assiette du prélèvement progressif de l'État sur le produit brut des casinos. Le dédoublement ainsi opéré complète la révision du barème effectuée par le décret n° 2009-1035 du 26 août 2009.

Ce barème, qui figure à l'article D.2333-74 du code général des collectivités territoriales, a été révisé dans un sens favorable aux casinos : les seuils ont en effet été rehaussés de 50 %, **avec effet rétroactif** afin de couvrir l'année ludique 2008/2009 qui a commencé au 1^{er} novembre 2008. Ces tranches n'avaient pas été revalorisées depuis 1986, le taux de revalorisation retenu équivaut à l'inflation cumulée depuis.

BARÈME DU PRÉLÈVEMENT PROGRESSIF DE L'ÉTAT SUR LE PRODUIT BRUT DES CASINOS

(en euros)

Taux	Tranche correspondante	
	<i>Jusqu'au 1^{er} novembre 2008</i>	<i>À partir du 1^{er} novembre 2008 (avec effet rétroactif)</i>
10 %	jusqu'à 58 000	jusqu'à 87 000
15 %	de 58 001 à 114 000	de 87 001 à 171 000
25 %	de 114 001 à 338 000	de 171 001 à 507 000
35 %	de 338 001 à 629 000	de 507 001 à 943 500
45 %	de 629 001 à 1 048 000	de 943 501 à 1 572 000
55 %	de 1 048 001 à 3 144 000	de 1 572 001 à 4 716 000
60 %	de 3 144 001 à 5 240 000	de 4 716 001 à 7 860 000
65 %	de 5 240 001 à 7 337 000	de 7 860 001 à 11 005 500
70 %	de 7 337 001 à 9 433 000	de 11 005 501 à 14 149 500
80 %	au-delà de 9 433 000	au-delà de 14 149 500

La loi du 12 mai 2010 transforme, dans l'article L. 2333-56 du code général des collectivités territoriales, l'assiette de ce prélèvement en deux assiettes distinctes correspondant :

- à la somme des éléments constitutifs du produit brut des jeux mentionnés aux 1^o, 2^o et 3^o de l'article L. 2333-55-1 du même code ;
- à la somme des éléments constitutifs du produit brut des jeux mentionnés aux 4^o et 5^o du même article.

Ainsi le prélèvement progressif est-il désormais scindé en deux prélèvements distincts, d'une part, sur le produit brut des jeux correspondant à l'exploitation des jeux de table et, d'autre part, sur le produit brut des jeux correspondant à l'exploitation de « machines à sous ».

Le barème progressif s'appliquant dans les deux cas à une assiette réduite, il en résulte un allègement de la charge fiscale sur les casinos qui était estimé *ex-ante* 77 millions d'euros par an ⁽¹⁾. En comparaison, le produit de ce prélèvement s'est élevé à 957 millions d'euros en 2007-2008 (713 millions d'euros prévu pour l'année 2010-2011 ⁽²⁾).

(1) Ce coût se décomposait ainsi : 40 millions d'euros imputables au dédoublement d'assiette et 37 millions d'euros résultant du nouveau barème du prélèvement progressif. Les données de l'exécution 2010 n'étant pas encore disponibles, il faut s'en tenir à l'évaluation révisée pour 2010 qui intègre la double mesure pour un coût de 80 millions d'euros.

(2) Voir l'annexe « Voies et moyens » tome I du projet de loi de finances pour 2011, pp. 46 et 51.

Les deux Rapporteurs jugent important le coût de ce dispositif pour les finances publiques. Si les casinos français enregistrent une troisième année consécutive de baisse de leur PBJ sur 2009/2010, avec - 2,1 %, celle-ci est moins spectaculaire qu'en 2008/2009 (- 9 %) et en 2007/2008 (- 7,2 %) ; il est donc permis de s'interroger sur la pérennité d'un tel dispositif.

• **Les cessions de machines à sous n'ont pu débiter qu'à l'automne 2010.**

Le II de l'article 67 de la loi est revenu sur l'interdiction de la cession des machines à sous entre exploitants de casinos, figurant au cinquième alinéa de l'article 2 de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983. Leur cession est désormais autorisée à la condition toutefois qu'elle fasse l'objet d'une déclaration au ministère de l'Intérieur. Les modalités de cette déclaration ont été fixées par le décret n° 2010-673 du 18 juin 2010.

En application de ce décret, l'arrêté du 29 octobre 2010 a modifié l'article 68-7 de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos en précisant que « *dans le cadre des cessions de machines à sous entre exploitants, les casinos font intervenir les sociétés de fourniture et de maintenance pour les opérations de contrôle nécessaires avant et après l'opération* ». Ces sociétés disposent du monopole de l'importation, de la vente et de la maintenance des machines à sous exploitées par les casinos français.

Les exploitants de casinos ont donc dû attendre le début de la nouvelle année ludique – du 1^{er} novembre 2010 au 31 octobre 2011 – avant de pouvoir mettre en œuvre cette nouvelle disposition. **Depuis, selon les informations communiquées aux Rapporteurs, 68 transactions ont été conclues et 221 machines à sous ont changé d'établissements.** Ces chiffres sont cependant à relativiser lorsqu'on les compare aux 23 200 appareils automatiques exploités dans les 195 casinos existants.

Ces cessions d'appareils automatiques d'occasion ont concerné aussi bien des petits casinos, disposant d'un parc de machines à sous modeste, que des établissements plus importants comme les casinos de Deauville, Divonne-les-Bains ou Cannes-les-Princes.

Au vu du caractère très récent des cessions intervenues, les Rapporteurs estiment qu'il est encore trop tôt pour tirer un bilan de cette mesure. En particulier, **il est difficile d'évaluer** dans quelle mesure, pour les exploitants, celle-ci a permis de rendre plus attractive leur offre de jeux pour leur clientèle et, surtout, **si elle s'est effectivement traduite par une amélioration du résultat comptable des établissements de jeux en difficulté.**

• **Le conventionnement entre l'État et les monopoles historiques au point mort.**

L'article 66 de la loi organise sur une base conventionnelle les relations entre l'État et les personnes morales titulaires de droits exclusifs en matière d'offre publique de jeux et de paris, c'est-à-dire le Pari mutuel urbain (PMU) et la Française des Jeux, à l'instar de ce qui se réalise avec d'autres entreprises publiques, établissements publics ou entre administrations.

À cet effet, il prévoit qu'une convention pluriannuelle soit conclue entre l'État et la Française des Jeux d'une part, et entre l'État et le PMU d'autre part, qui clarifie dans la durée, définie par la période de validité de ladite convention, les relations entre l'État et ces personnes. Il s'inspire de la pratique de conventionnement entre l'État et la société de la loterie nationale et du loto national, inaugurée par la convention signée le 29 décembre 1978 qui jusqu'en 2006 avait fait l'objet de cinq avenants successifs ⁽¹⁾. Pour le PMU en revanche, cette disposition constitue indubitablement une innovation dans les relations que le groupement entretient avec l'État.

Ces conventions préciseront, d'une part, les conditions dans lesquelles les missions d'intérêt général énumérées à l'article premier de la loi seront assurées par les deux opérateurs et, d'autre part, les modalités de fixation des frais d'organisation exposés par ces derniers. Ce dernier point est évidemment le plus sensible.

Elles ne substitueront donc pas aux décrets qui régissent déjà les activités de la Française des Jeux et du PMU, à savoir :

– s'agissant de la première, les décrets n° 78-1067 du 9 novembre 1978 et n° 85-390 du 1^{er} avril 1985 ;

– s'agissant de la seconde, le décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses au pari mutuel.

(1) *Le dernier de ces avenants, en date du 9 mars 2006, a mis fin à cette pratique puisqu'il précisait que « le décret modifié n° 78-1067 du 9 novembre 1978 disposant désormais qu'un arrêté du ministre chargé du Budget, et non plus une convention avec l'État, précise les modalités selon lesquelles la Française des Jeux exerce sa mission (...) ».*

LA RÉMUNÉRATION DE LA FRANÇAISE DES JEUX

La répartition des sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux est fixée par arrêté du ministre du Budget. L'arrêté du 9 mars 2006 détermine les principes généraux de cette répartition ; celle-ci est précisée par arrêté, le cas échéant, pour chacun des jeux commercialisés.

Article 1^{er} de l'arrêté du 9 mars 2006 fixant la répartition des sommes mises sur les jeux exploités par La Française des Jeux :

« Les sommes mises aux jeux organisés et exploités par la Française des Jeux en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer en application de l'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 et de l'article 42 de la loi de finances pour 1985 sont affectées comme suit :

1. Part dévolue au jeu, composée de la part affectée aux gagnants et de la part affectée aux dotations structurelles des fonds de contrepartie, telles que mentionnées à l'article 2 de l'arrêté du 9 mars 2006 susvisé ;
2. Prélèvement institué par l'article 302 bis ZH du code général des impôts ;
3. Prélèvement institué par l'article L. 137-21 du code de la sécurité sociale ;
4. Contribution sociale généralisée en application des articles L. 136-7-1 et L. 136-8 du code de la sécurité sociale ;
5. Contribution instituée par l'article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 ;
6. Prélèvement au profit du Centre national pour le développement du sport institué par les articles 1609 novovicies et 1609 tricies du code général des impôts ;
7. Frais d'organisation et de placement, en pourcentage des mises : 11,320 % pour les jeux de loterie instantanée, 11,230 % pour les jeux Loto et Super Loto et le jeu Joker + exploité conjointement avec les jeux Loto et Super Loto, 10,830 % pour les autres jeux de loterie, y compris le jeu Joker + exploité seul ou avec d'autres jeux que les jeux Loto et Super Loto et 10,830 % maximum en moyenne pour l'ensemble des paris sportifs ;
8. Taxe sur la valeur ajoutée au taux en vigueur applicable en vertu du 2° de l'article 261 E du code général des impôts ;
9. Recettes du budget général de l'État pour le solde. »

Ainsi, le solde des mises après déduction des sommes reversées aux joueurs (calculées d'après le taux de retour aux joueurs fixé par arrêté), de la commission reversée à la FDJ pour les frais de gestion et de commercialisation et des divers prélèvements sociaux et fiscaux, fait l'objet du prélèvement au profit de l'État.

Interrogés par les Rapporteurs lors des auditions, les représentants des deux groupes, tout comme les services du ministère du budget, ont admis que **les négociations de ces conventions n'avaient pas sensiblement progressé depuis l'examen en première lecture du texte**. Le projet de convention avec la Française des Jeux est un peu plus avancé : il a déjà fait l'objet d'une discussion entre la direction du budget, et l'Agence des participations de l'État, d'une part, et avec l'entreprise, d'autre part. En revanche, la négociation de la convention avec le PMU semble au point mort.

Proposition commune n° 5

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Accélérer la conclusion des conventions entre l'État et la Française des Jeux, d'une part, l'État et le Pari mutuel urbain (PMU), d'autre part.

Le Gouvernement devra s'engager à publier ces conventions d'ici la mise en œuvre de la clause de rendez-vous, prévue à l'article 69, soit au plus tard au mois de novembre 2011.

B.– LES EXIGENCES D'ORDRE PUBLIC ET SOCIAL PRISES EN COMPTE

1.– La protection de la jeunesse et des personnes vulnérables a été une préoccupation majeure du législateur

a) Le déferlement publicitaire n'a pas eu les effets escomptés

• **L'effort publicitaire consenti par les opérateurs s'est concentré sur les premiers mois de l'ouverture**

Les communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux autorisés en vertu d'un droit exclusif (pour les jeux en dur) ou de l'agrément attribué par l'ARJEL (pour les jeux en ligne) sont admises sous certaines conditions et limitations définies à **l'article 7 de la loi du 12 mai 2010**.

En revanche, toute communication commerciale, quel que soit le support utilisé, en faveur d'un site de paris ou de jeux d'argent et de hasard non autorisé est interdite et passible d'une amende de 100 000 euros comme le prévoit **l'article 9**, qui précise en outre que le tribunal compétent peut porter le montant de l'amende au quadruple du montant des dépenses publicitaires consacrées à l'activité illégale. De même, toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard légalement autorisé contrevenant aux dispositions de l'article 7 est passible d'une sanction identique.

Faute de disposer de pouvoirs de police judiciaire, l'ARJEL ne peut que saisir le Procureur de la République lorsqu'elle constate un manquement. À ce jour **20 signalements pour publicité illégale** ont été transmis au parquet

S'agissant de la publicité diffusée sur des médias audiovisuels, les manquements constatés peuvent également faire l'objet, après mise en demeure, des sanctions prévues aux articles 42-1, 42-4, 48-2 et 48-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

À la demande de ce dernier, les régies publicitaires télévisées, d'une part, et les éditeurs de radio et leurs régies publicitaires, d'autre part, ont signé, les 7 et 31 janvier 2011, des chartes de bonne conduite visant à encadrer le volume et la concentration des communications commerciales en faveur des opérateurs légaux de jeux d'argent et de hasard.

**LA CHARTE DE BONNE CONDUITE DES ÉDITEURS DE TÉLÉVISION ET DE LEURS RÉGIES
DU 7 JANVIER 2011**

1.– Au sein d'un même écran, sauf circonstance exceptionnelle, les régies TV s'engagent à ne pas diffuser successivement 2 (deux) messages publicitaires du secteur « Casinos-loteries-paris-jeux d'argent en ligne (32 02 06) ».

Sans préjudice de l'octroi d'emplacements préférentiels au sein d'un écran, les régies TV s'engagent à intercaler entre les messages publicitaires du secteur susvisé un maximum d'annonceurs d'autres secteurs.

2.– Au sein d'un même écran, les régies s'engagent à limiter à 2 (deux) le nombre de messages publicitaires du même produit ou service d'un annonceur relevant du secteur 32 02 06.

3.– Au sein d'un même écran, les régies s'engagent à limiter à 4 (quatre) le nombre de messages publicitaires des annonceurs relevant du secteur susvisé.

4.– Sauf circonstance exceptionnelle et sans préjudice des dispositions prévues au 5. de la présente Charte, le nombre de messages publicitaires du secteur 32 02 06 ne peut excéder 50 % du nombre total des messages diffusés dans un même écran.

5.– Avant, pendant et après la diffusion de retransmissions sportives et de compétitions de jeux de cercle sur les services de télévision dont le financement fait appel à une rémunération de la part des usagers et sur ceux distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le CSA, le nombre de messages publicitaires du secteur 32 02 06 ne peut, sauf circonstance exceptionnelle, excéder 66 % du nombre total des messages diffusés dans un même écran.

6.– Les messages isolés pour des annonceurs relevant du secteur 32 02 06 sont diffusés dans le respect des conditions définies au dernier alinéa de l'article 14 du décret du 27 mars 1992.

7.– Les régies publicitaires s'engagent à limiter à 1 (un) annonceur le nombre de parrains par émission relevant du secteur 32 02 06.

Les régies publicitaires s'engagent, dans une heure d'horloge donnée, à ne pas diffuser plus de 4 (quatre) parrains toutes émissions confondues, y compris les rappels de parrainage, relevant de ce secteur.

8.– Les régies publicitaires font leurs meilleurs efforts pour limiter à 2 (deux) le nombre de placement de produit en faveur d'opérateurs de jeux relevant du secteur 32 02 06 au sein des émissions visées au IV. de la délibération n° 2010-4 relative au placement de produit dans les programmes des services de télévision.

En application du dernier alinéa du V. de la délibération susmentionnée, un opérateur de jeux ne peut parrainer une émission dans laquelle ses produits ou services ont été « placés ».

Source : CSA

Le Conseil a fait savoir qu'il serait vigilant quant à l'application de ces chartes. S'il constate des dérives dans les pratiques, il se réserve la possibilité d'imposer dans une délibération ultérieure des règles précises encadrant le volume et la concentration de ces communications commerciales.

**LA CHARTE DE BONNE CONDUITE DES ÉDITEURS DE RADIO ET DE LEURS RÉGIES DU
31 JANVIER 2011**

1.– Les éditeurs de radios conservent en toutes circonstances la maîtrise de leur contenu éditorial, veillent à son indépendance et son honnêteté.

2.– Les représentants des radios établiront avec leurs régies une observation du volume et de l'exposition des communications commerciales des opérateurs de jeux d'argent et de hasard sur leurs antennes. Cette observation fera l'objet d'une restitution annuelle au CSA, présentée au cours du 1^{er} semestre de l'année suivant l'année observée.

3.– Les radios considèrent que les formes privilégiées des communications commerciales pour les opérateurs de jeu sont celles de messages publicitaires diffusés dans les écrans publicitaires identifiés, ainsi que les parrainages, dans les conditions et limites ci-après précisées.

4.– Dans les écrans publicitaires, la programmation des messages en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard répondra aux engagements suivants :

- Les écrans publicitaires seront composés d'une diversité de secteurs annonceurs, la programmation intercalant **le plus grand nombre possible d'annonceurs** d'autres secteurs entre les messages d'opérateurs de jeux ;

- dans tout écran publicitaire comportant plus d'un annonceur et d'une durée supérieure à 60 secondes, la durée cumulée des messages publicitaires en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ne pourra excéder 50 % de la durée totale de l'écran ;

- **il ne pourra être programmé dans un écran publicitaire donné, sauf circonstances exceptionnelles, deux messages successifs en faveur d'opérateurs de jeux d'argent et de hasard ou plus d'un message concernant le même opérateur dans le même écran.**

Ces engagements s'appliqueront aux horaires significatifs (entre 6 heures 30 et 22 heures 30).

5.– Le parrainage est limité à UN seul annonceur du secteur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard par émission ou par heure glissante si l'émission dure plus d'une heure.

En outre :

- les citations du parrain se feront en début et en fin d'émission, et lors des ruptures du programme (par exemple : coupure publicitaire, chronique, session de jeu-concours, etc.) ;

- au cours d'une émission parrainée par un opérateur de jeux d'argent et de hasard, le nombre de citations du parrain est limité à 6 par heure d'horloge, **réparties de manière harmonieuse tout au long de l'émission** ;

- l'attention des régies et du personnel d'antenne sera rappelée sur l'interdiction du placement de produit et de la publicité clandestine, et notamment sur l'interdiction d'associer simultanément à l'antenne la marque ou l'adresse d'un site web d'un opérateur de jeux à l'indication d'une cote de paris.

Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel

Selon les estimations communiquées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, au cours des huit mois qui ont suivi la promulgation de la loi du 12 mai 2010, les dépenses publicitaires à la télévision et à la radio des opérateurs de jeux autorisés (en dur et en ligne) ont atteint 320 millions d'euros, dont 120 millions d'euros pour les seuls jeux en ligne. Ces chiffres recourent ceux du cabinet spécialisé *Kantar media*⁽¹⁾ qui évalue à **194,4 millions d'euros l'effort consenti par les opérateurs de jeux en ligne au cours de la même période (mai 2010 – décembre 2010), tous supports confondus.**

Selon cette dernière étude, les opérateurs historiques, la Française des Jeux et le PMU, arrivent en tête des dépenses publicitaires, avec respectivement 37,9 millions d'euros et 29,6 millions d'euros investis en 2010.

Suivent BetClic (27,3 millions d'euros), Bwin (21 millions d'euros), Winamax (19,9 millions d'euros), qui ont tous deux privilégié le sponsoring sportif, PokerStars (11,7 millions d'euros), EurosportBET (11,3 millions d'euros),

(1) Il s'agit d'une agence appartenant au groupe international WPP, coté à Londres, qui en France détient également TNS Sofres.

Sajoo (10,2 millions d'euros), PartyPoker (5,5 millions d'euros) et enfin Full Tilt Poker (4 millions d'euros).

Les investissements de ces vingt-deux annonceurs se sont concentrés sur la télévision à 44 %, Internet à 31 % et enfin sur la presse écrite à 19 %. Cette domination de la télévision est certainement révélatrice du besoin de notoriété des nouveaux entrants sur ce marché régulé.

Les sommes agrégées ne rendent cependant pas compte de la concentration des campagnes de communication commerciale sur les premières semaines suivant l'ouverture du secteur. La Française des Jeux, le PMU, Bwin, BetClic, Sajoo et Eurosportbet ont ainsi dépensé près de 14 millions d'euros de publicité en moins de 15 jours, du 8 au 20 juin 2010. Dès le mois de juillet en revanche, les annonceurs ont diminué de moitié leurs dépenses publicitaires.

S'il est encore trop tôt pour commenter la tendance 2011, **les Rapporteurs jugent très probable un ralentissement des investissements**, sauf de la part des anciens monopoles : tous les nouveaux opérateurs auditionnés par la mission ont indiqué qu'ils entendaient limiter leurs dépenses de communication.

• Les délibérations du 18 mai 2010 et du 27 avril 2011 adoptées par le CSA ont précisé le cadre des communications commerciales destinées à promouvoir les jeux en ligne à la télévision et à la radio

L'article 7 de la loi renvoie à une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel le soin de préciser les conditions de diffusion des communications commerciales en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard légalement autorisé. En particulier, elle doit permettre la mise en œuvre de l'interdiction visée au 3° de l'article, concernant les communications commerciales « *sur les services (...) et dans les programmes (...) 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* ».

Le champ retenu est très large et dépasse le seul secteur des jeux en ligne : sont concernés tous les opérateurs autorisés par la puissance publique, que cela soit en vertu d'un droit exclusif (Française des Jeux, Pari mutuel urbain), d'une autorisation (casinos) ou d'un agrément délivré par l'ARJEL, à la fois pour leurs activités en dur et celles en ligne.

Le Conseil a adopté, le 18 mai 2010, une première délibération n° 2010-23 relative aux conditions de diffusion, par les services de télévision et de radio, des communications commerciales en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard légalement autorisé. Cette délibération prévoit l'interdiction des communications commerciales :

– sur les services de télévision et de radio présentés comme s'adressant aux mineurs, conformément au 3° de l'article 7 de la loi ;

– sur les autres services de télévision et de radio, dans les programmes présentés comme s’adressant aux mineurs, conformément au 3° de l’article 7 de la loi, **ainsi que durant les trente minutes précédant et suivant la diffusion de ces programmes.**

Les communications commerciales concernées sont les messages publicitaires, le parrainage ou encore le placement de produit.

Le I de la délibération définit également les services de télévision ou de radio et les programmes « *présentés comme s’adressant aux mineurs* », entendus comme enfants et adolescents, au regard d'un faisceau d'indices (thématiques touchant les enfants ou les adolescents, horaires de diffusion, habillage spécifique...). Sont, par exemple, interdites les communications commerciales en faveur des jeux sur les chaînes de télévision dont l’objet de la convention passée avec le CSA vise le public mineur (Gulli, Canal J...), sur les autres services de télévision lors de la diffusion d’émissions telles que *Ma vie à moi* sur France 2, *Ludo* sur France 3, *Samantha ous* sur France 4 ou encore, sur TF1, *Tfou* et la série *Gossip Girl*.

Le II de la délibération fixe les conditions de diffusion des communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux et comporte des dispositions relatives à l’identification des communications commerciales et de leur objet, à la protection des mineurs et à la lutte contre l’addiction.

Valables jusqu’au 31 janvier 2011, ces dispositions ont été prorogées jusqu’au 30 avril 2011 par la délibération n° 2011-03 du 11 janvier 2011. **Une nouvelle délibération n° 2011-09 a été adoptée par le CSA le 27 avril 2011** ; elle s’appuie sur les pratiques constatées et l’expérience acquise durant cette première année.

Cette nouvelle délibération vise plus précisément les messages publicitaires, le parrainage et le placement de produit.

Le CSA demande ainsi aux éditeurs de services, organisation représentative de la profession de journaliste sportif, opérateurs de jeux d'argent et de hasard et instances fédératrices des organisateurs de compétitions sportives, d'adopter **une charte d'engagements déontologiques** qui devra permettre de limiter la promotion de l'activité de paris sportifs et l'incitation faite au public à jouer, accompagnée de références à des espoirs de gains.

Les engagements des différentes parties prenantes devront notamment porter sur :

– la séparation, dans les programmes, entre contenu relevant de l'information sportive (qui pourrait toutefois, dans des circonstances à préciser, inclure une seule citation de cote) et contenu lié aux paris ;

– l'encadrement de la double activité de consultant sportif ou hippique et de consultant sur les paris sportifs ou hippiques. La même démarche sera appliquée aux consultants ou joueurs de poker, en tenant compte de l'attrait particulier de ce jeu pour les mineurs.

Le CSA rappelle en outre qu'il pourra faire état de ces engagements dans le rapport qu'il doit rendre au Parlement avant le 14 novembre 2011, en application du **premier alinéa de l'article 8 de la loi**. Dans son rapport d'activité publié chaque année au mois de juillet, il devra par ailleurs évaluer l'évolution et les incidences de la publicité en faveur des jeux d'argent et de hasard, conformément au **second alinéa de cet article**.

• **Le CSA est intervenu à plusieurs reprises après avoir constaté des manquements lors de la diffusion de publicités**

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel a écrit le 3 août 2010 à France 2, France 3, France 4, Canal +, NRJ 12 et Virgin 17 (mises en garde) et TMC (lettre simple) après avoir constaté en juin et juillet 2010 que plusieurs messages publicitaires et parrainages ont été diffusés durant des programmes destinés aux mineurs ou moins de trente minutes avant ou après de tels programmes.

Selon les éléments transmis aux Rapporteurs, une nouvelle vérification, effectuée par sondage d'août à décembre 2010, a mis en évidence de nouveaux manquements. Le Conseil a donc décidé le 17 décembre de mettre en demeure France 2, France 3, France 4, NRJ 12 et Canal + et de mettre en garde Direct Star et MCM. Il a notamment relevé la diffusion à quatre reprises sur France 2 de messages publicitaires en faveur de Bwin, Pokerstars et PMU moins de 30 minutes après la diffusion de la série *Heidi and Co*, mettant en scène des lycéens dans leur vie quotidienne.

• **Le CSA 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**

Sur RTL, Europe 1 et RMC, les émissions consacrées au football sont en effet parrainées ou réalisées en partenariat avec FDJ.fr, Betcliv.fr, et PMU.fr. Le CSA a été contraint d'intervenir à plusieurs reprises auprès de ces trois services de radio, à la suite de manquements répétés aux règles encadrant la publicité et le parrainage radiophoniques.

Trois lettres ont été adressées par le Conseil dans les premiers mois d'ouverture du secteur des jeux d'argent et de hasard :

– Lettre à RTL du 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 du 2 novembre 2010 : le 29 août, 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 du 2 novembre 2010 : le 29 août, 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.

Constatant au mois de janvier 2011 que des pratiques litigieuses subsistaient, en dépit des efforts consentis, le Conseil a 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 décidée le 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 onjouelematch.fr – 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 décidée le 15 mars 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 émanait 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 décidée le 15 mars 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, là encore, celle-ci émanait du parrain de l'émission.

Les Rapporteurs sont préoccupés par les risques de dénaturation du contenu des émissions sportives : avec un parrainage mal contrôlé des émissions radiophoniques ou télévisés, ou encore l'intervention d'anciens sportifs cumulant des rôles de consultants et de promoteurs d'un site de pari en ligne, c'est un véritable mélange des genres dont il faut craindre les conséquences.

b) Le jeu des mineurs a été efficacement découragé mais la vigilance doit demeurer

Tandis que **l'article 1^{er} et le I de l'article 3 de la loi** font de la protection des mineurs l'un des objectifs de l'encadrement par l'État des jeux d'argent et de hasard, l'interdiction faite aux mineurs de prendre part à ces jeux, même légaux, est rappelée par **l'article 5**. Cette interdiction qui était jusqu'à présent fixée par voie réglementaire se voit ainsi conférer valeur législative ⁽¹⁾.

Trois exceptions à cette interdiction générale sont néanmoins ménagées au profit des loteries locales de bienfaisance visées à l'article 5 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries, des lotos traditionnels visés à l'article 6 et des loteries foraines visées à l'article 7. Les Rapporteurs soulignent que ces loteries impliquent toutes des mises et des gains très limités et qu'elles sont, par nature, destinées à un public familial.

L'article 7 de la loi a interdit la publicité sur des supports destinés aux mineurs :

- dans les publications destinées aux mineurs (2°),
- dans les services de télévision et de radio ou dans leurs programmes présentés comme s'adressant aux mineurs (3°),
- dans les services de communication au public en ligne à destination des mineurs (4°),
- dans les salles de cinéma lors de la diffusion d'œuvres à destination des mineurs (5°)

(1) Dans les casinos, cette interdiction était déjà prévue dans le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 mais il a fallu attendre le décret n° 2006-1595 du 13 décembre 2006 pour imposer un contrôle d'identité à l'entrée de ces établissements.

L'article 4 de l'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel prévoyait également que « les personnes mineures ne sont pas autorisées à engager des paris et l'accès des guichets sur les hippodromes et de ceux situés dans les établissements habilités à recueillir les paris en dehors des hippodromes leur est interdit ».

Les jeux de paris et de pronostics sportifs ainsi que les jeux de loterie n'ont été que tardivement interdits aux mineurs, même émancipés, le 1^{er} juillet 2007 en application du 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 (qui a modifié le décret n° 85-390 du 1er avril 1985) et du 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 (qui a modifié le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978).

Cette interdiction est bien respectée, non seulement à la télévision et à la radio grâce à la vigilance du CSA (cf. *supra*), mais aussi sur Internet.

L'ARJEL, dans le cadre de sa mission de participation à la lutte contre les sites illégaux, a conclu un contrat avec le cabinet *Yacast media* qui effectue une veille des investissements publicitaires relatifs aux jeux en ligne. Dans ce cadre, il apparaît que l'interdiction de la publicité en faveur des jeux est correctement appliquée pour les sites destinés aux mineurs ainsi que pour « *les rubriques de ces services, qui, par leur caractère, leur présentation ou leur objet, apparaissent comme principalement destinés aux mineurs* » (extension opérée par l'article 7 du décret n° 2010-624 du 8 juin 2010).

S'agissant des publications, le pouvoir réglementaire a encore précisé l'interdiction posée par la loi. L'article 7 fait en effet référence aux publications à destination des mineurs. Le décret fait pour sa part référence à la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse. Celle-ci précise dans son article 1^{er} que « *sont assujetties aux prescriptions de la présente loi toutes les publications périodiques ou non qui, par leur caractère, leur présentation ou leur objet, apparaissent comme principalement destinées aux enfants et adolescents* ». La disposition retenue permet donc de traiter, compte tenu de la définition légale, la situation des publications destinées aux enfants et adolescents vis-à-vis de la publicité pour les opérateurs de jeux et de paris en ligne.

L'interdiction de toute communication commerciale au faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard dans les salles de spectacles cinématographiques lors de la diffusion œuvres accessibles aux mineurs ne nécessitait pas pour sa part de précision réglementaire supplémentaire.

Au-delà de l'interdiction de la publicité, **l'article 17** renforce la protection des mineurs en imposant **une procédure d'inscription très contraignante**. La deuxième étape de cette procédure, décrite au chapitre II du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010, impose au joueur de transmettre les pièces justificatives suivantes :

- 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 ;
- un document portant référence du compte de paiement permettant d'attester que ce compte de paiement est ouvert à son nom.

L'ARJEL veille à ce que les opérateurs effectuent scrupuleusement ces vérifications.

Auditionnés par les Rapporteurs, les représentants des associations familiales ont reconnu que le dispositif adopté décourageait efficacement la participation des mineurs aux jeux d'argent et de hasard en ligne, mais ils mettent en garde contre tout relâchement de vigilance.

c) Les modalités d'interrogation de la liste des interdits de jeux ont été adaptées

• Les opérateurs de jeux ou de paris en ligne peuvent interroger, par l'intermédiaire de l'ARJEL, le fichier des interdits de jeu.

Par arrêté du 19 mai 1993, le ministre de l'intérieur a autorisé, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) du 11 mai 1993, la création d'un fichier automatisé des casinos et des exclus de jeux, en application de l'article 26 de la loi n° 78-774 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Depuis l'entrée en vigueur de **l'article 26 de la loi du 12 mai 2010**, ce fichier est opposable aux opérateurs agréés de jeux et de paris en ligne, par l'intermédiaire de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

Sans être expressément prévu par la loi, un arrêté du ministre de l'Intérieur du 28 juillet 2010 a procédé aux adaptations nécessaires. Les modalités de transmission de cette liste aux opérateurs via l'ARJEL ont nécessité de modifier la liste des destinataires du fichier. Cette modification a supposé une déclaration préalable auprès de la CNIL, en vertu des dispositions de l'article 30 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée.

La CNIL a rendu un avis sous la forme d'une délibération du 1^{er} juillet 2010 (n° 2010-277). Celle-ci n'a pas formulé d'observation particulière ; elle considère que l'élargissement du fichier est conforme aux dispositions de la loi n° 2010-476 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

À titre d'illustration, le nombre de comptes joueurs (définitifs ou provisoires) clôturé suite à une identification dans le fichier des interdits de jeux atteint, chez un opérateur de poker en ligne comme Winamax, 1 265 sur le dernier semestre 2010.

• Ce fichier des interdits de jeu s'articule avec un autre fichier dit « des courses et des jeux », dont l'objet est proche, mais auquel les opérateurs n'ont pas accès

Antérieur à la loi, le fichier des courses et des jeux est désormais géré par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), et a récemment fait l'objet d'une autre délibération de la CNIL en date du 11 mars 2010 (n° 2010-068).

La création d'un traitement de données à caractère personnel au profit de la DCPJ résulte de la réorganisation des services de renseignement à la suite de laquelle, celle-ci s'est vue confier les missions dévolues précédemment à la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) en matière de courses et jeux.

Comme l'indique la CNIL dans sa délibération du 11 mars 2010, le fichier des courses et jeux tenu par la direction centrale de la police judiciaire ne poursuit pas tout à fait les mêmes objectifs que le fichier des jeux tenu par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

Le fichier des courses et jeux est un fichier de police utile à tous agents de police judiciaire, compilant les dossiers complets des enquêtes administratives menées dans le cadre des missions dévolues à la DCPJ en matière de police des jeux. Des informations d'ordre judiciaire peuvent y figurer.

Ce qui n'est pas le cas pour le fichier des jeux de la DLPAJ sur lequel ne figurent que les identités et adresse des joueurs interdits de jeux sans autre renseignement les concernant.

2.– Grâce aux obligations introduites par la loi, les jeux d'argent en ligne agréés contribuent pas ou peu au blanchiment d'argent

a) Les jeux en ligne reposent sur une inscription préalable des joueurs

• **L'ARJEL impose aux candidats à l'agrément un cahier des charges strict en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment**

D'emblée, la loi du 12 mai 2010 fait de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme l'un des objectifs de la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard, comme le rappelle **le 3° de l'article 3**.

Le troisième alinéa de l'article 18 de la loi impose à l'entreprise sollicitant l'un des agréments délivrés par l'ARJEL de justifier de sa capacité à assumer ses responsabilités en matière de lutte contre les activités frauduleuses ou criminelles, « *en particulier le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* ».

En la matière, il faut distinguer :

– d'une part, les obligations découlant de la transposition dans les législations nationales des directives communautaires anti-blanchiment qui s'appuient elles-mêmes sur les normes du Groupe d'action financière contre le blanchiment et le financement du terrorisme (GAFI)

– et, d'autre part, les obligations spécifiquement mises à la charge des opérateurs agréés non établis en France par la présente loi.

Les obligations relevant de la première catégorie sont susceptibles de varier en fonction du lieu d'établissement de l'opérateur agréé. En effet, les recommandations du GAFI et les directives communautaires anti-blanchiment – qui s'appliquent dans tous les États membres de la Communauté européenne et qui sont également une référence pour ceux de l'Espace économique européen –

n'imposent des obligations de vigilance et de déclaration qu'aux casinos, de sorte que les opérateurs de jeux en ligne ne sont en principe pas concernés.

LA TROISIÈME DIRECTIVE EUROPÉENNE ANTI-BLANCHIMENT

La directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme a été transposée par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009.

1. La liste des personnes assujetties au dispositif antiblanchiment a été élargie

De nouvelles catégories de professionnels sont désormais concernées : les personnes négociant des biens destinés à être payés en espèces pour un montant supérieur ou égal à 15 000 euros ainsi que les prestataires de services aux sociétés et fiduciaires.

2. Le nombre des infractions entrant dans le champ d'application du dispositif anti-blanchiment est considérablement accru

Outre le trafic illicite de stupéfiants, la fraude aux intérêts financiers des Communautés européennes, les activités criminelles organisées et la corruption, sont mentionnées toutes les infractions punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté d'une durée maximale ou supérieure à un an, voire six mois si l'État membre le prévoit.

Cet élargissement vise à faciliter la déclaration des transactions suspectes et la coopération internationale dans ce domaine.

3. Le champ des activités des professions juridiques et judiciaires concernées par le dispositif anti-blanchiment ne change pas

Ces professionnels demeurent soumis aux obligations communautaires uniquement en ce qui concerne leur participation à des transactions financières, immobilières ou pour le compte de sociétés.

Comme actuellement peuvent être explicitement exclues du dispositif les informations obtenues :

- avant, pendant ou après une procédure judiciaire ;
- lors de « l'évaluation de la situation juridique d'un client », sous réserve que le conseil juridique ne soit pas dispensé aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

4. Une approche graduée des obligations de vigilance

La directive de 2005 retient une approche graduée des obligations de vigilance, estimant que « certaines situations comportent un risque plus élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ».

Trois niveaux d'action sont distingués.

– Des mesures « standard » de vigilance à l'égard de la clientèle pour des opérations ou des relations d'affaires qui posent peu de difficultés. Les procédures à suivre sont l'identification du client et la vérification de son identité sur une base de données fiables et indépendantes, l'identification du bénéficiaire effectif, le recueil d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires et l'exercice d'une vigilance constante durant toute la durée de cette relation d'affaires.

– Une obligation de vigilance simplifiée qui permet en pratique de s'exonérer de toute contrainte compte tenu du profil de certains clients ou des caractéristiques de certains produits financiers (par exemple, en présence de polices d'assurance dont la prime annuelle est inférieure à 1 000 euros...).

– Des obligations de vigilance renforcées sont enfin prévues pour certains produits ou transactions (anonymes) et certains clients (personnes politiquement exposées). Ce régime renforcé suppose que des précautions supplémentaires soient prises s'agissant de l'identification du client, de la recherche de l'origine du patrimoine et de l'origine des fonds impliqués dans la relation d'affaire.

5. Une déclaration de soupçon soumise à une procédure encore plus exigeante

La directive de 2005 supprime certains des aménagements prévus en faveur des avocats dans le cadre de la deuxième directive. Si le texte maintient la possibilité ouverte aux États membres, pour les commissaires aux comptes, experts comptables et conseillers fiscaux et les professions juridiques et judiciaires réglementées, de désigner un organisme d'autorégulation approprié comme autorité compétente pour informer la cellule de renseignement financier, il supprime en revanche la marge d'appréciation de l'organisme d'auto-régulation, qui doit « transmettre rapidement et de manière non filtrée » les informations. La directive a posé l'interdiction d'informer que le client concerné par une déclaration de soupçon ou des tiers que des informations ont été transmises à la cellule de renseignement financier. Elle supprime en conséquence la faculté laissée aux États membres de prévoir une dérogation au bénéfice des avocats.

Certains États, comme la France en 2004, ont toutefois fait le choix d'étendre ces obligations à l'ensemble des opérateurs de jeux d'argent et de hasard grâce à la latitude offerte par les directives d'arrêter ou de maintenir en vigueur des dispositions plus strictes pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Ainsi les opérateurs agréés établis en France doivent se conformer aux exigences du dispositif national de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et notamment à l'obligation de déclaration des opérations suspectes auprès de TRACFIN⁽¹⁾ (article L. 561-15 du code monétaire et financier). Par ailleurs, selon qu'un opérateur agréé est établi dans un État ayant ou non décidé d'étendre les exigences des directives anti-blanchiment à l'ensemble des opérateurs de jeux, il sera ou non soumis à un certain nombre d'obligations en matière de lutte contre le blanchiment.

Pour les opérateurs non établis en France et dont la législation nationale ne prévoit pas qu'ils soient, comme en France, soumis au dispositif de droit commun en matière de lutte contre le blanchiment, plusieurs dispositions combinées de la loi demeurent néanmoins applicables. Elles incitent fortement ces derniers à prévoir, dès leur dossier de demande d'agrément, des mécanismes prudentiels auxquels l'ARJEL est particulièrement attentive.

Selon l'article 21, l'agrément ou son renouvellement est notamment conditionné à la démonstration par l'entreprise de sa capacité technique, économique et financière à faire face durablement aux obligations attachées à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Le cahier des charges, annexé à l'arrêté du 17 mai 2010, précise que la partie juridique et financière du dossier d'agrément, soumis par tout candidat, comporte une sous-partie n° 8 rassemblant les « *informations relatives à la lutte contre les activités frauduleuses ou criminelles, en particulier le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* ». À l'intérieur de celle-ci, l'entreprise sollicitant l'agrément expose les moyens de contrôle qu'elle entend mettre en place pour prévenir et lutter contre les activités frauduleuses ou criminelles et satisfaire à :

- ses obligations de vigilance ;
- son obligation de déclaration à TRACFIN des opérations dont elle sait, soupçonne ou a de bonnes raisons de soupçonner qu'elles participent du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ;
- ses procédures et son contrôle interne (système d'évaluation et de gestion des risques ; information et formation régulière de ses personnels), en référence aux dispositions du titre VI du livre V du code monétaire et financier.

(1) L'acronyme qui donne son nom à cette cellule signifie « *Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits FINANCIERS clandestins* ».

Enfin, le quatrième alinéa de l'**article 18** (désignation d'un représentant fiscal) et le second alinéa de l'**article 27** (rapports annuels consacrés à la lutte contre le blanchiment transmis à l'ARJEL) complètent les obligations pesant sur les opérateurs, une fois ceux-ci agréés. Ces rapports devaient être remis par les opérateurs pour le 31 mars 2011. Ils doivent ensuite être analysés par les services de l'ARJEL.

• Un véhicule de blanchiment finalement peu attractif pour les trafiquants

Plus généralement, le choix ayant consisté à proscrire dans la loi du 12 mai 2010 les moyens de paiement anonymes semble avoir découragé par avance le blanchiment.

L'**article 17** et le **premier alinéa de l'article 18** imposent en effet une stricte identification du joueur et des moyens de paiement qu'il utilise. Grâce à une procédure d'inscription lourde et contraignante, le compte joueur assure une identification fiable du joueur au cas où l'opérateur ou l'ARJEL constate une anomalie.

LE PROCESSUS D'INSCRIPTION DES JOUEURS

Les principales étapes de la procédure d'inscription sont décrites au chapitre II du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010. La procédure d'inscription se déroule en **trois étapes principales** :

– la première étape est réalisée en ligne par le joueur : le joueur renseigne les données le concernant (nom, prénom, date et lieu de naissance, adresse postale de son domicile, références du compte de paiement), certifie qu'il a pris connaissance des conditions générales de l'offre de jeux et indique s'il consent à ce que les données personnelles le concernant fassent l'objet d'utilisations à des fins de prospection commerciale ;

– la deuxième étape consiste pour le joueur à transmettre les pièces justificatives suivantes : 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 ; document portant référence du compte de paiement permettant d'attester que ce compte de paiement est ouvert à son nom.

– La troisième étape est la validation du compte par inscription, en ligne, d'un identifiant transmis par l'opérateur au domicile du joueur.

Source : ARJEL

Afin de lutter contre la fraude, y compris le blanchiment, l'Autorité peut également, conformément **au II de l'article 40 de la loi**, se faire communiquer par l'administration fiscale les informations permettant d'identifier les comptes bancaires ouverts par les titulaires d'un compte de joueur. En sens inverse, les services du fisc peuvent obtenir de la part de l'ARJEL communication de tout document ou information (**en application du I**).

Lors de son audition par les Rapporteurs, le Président de l'ARJEL a expliqué qu'aucun cas de blanchiment n'avait pour l'heure été identifié dans le cadre des contrôles réalisés par ses services. Quelques cas de falsification de moyens de paiement (arnaques à la carte bancaire) ont en revanche été découverts mais qui relèvent davantage de l'escroquerie que du blanchiment.

En outre, le Gouvernement considère que le plafonnement à 85 % du taux de retour au joueur (TRJ), opéré par l'article 3 du décret n° 2010-605 du 4 juin 2010 auquel renvoie **l'article 13 de la loi**, peut contribuer – entre autres effets (cf. *infra*) – à décourager le blanchiment en limitant la rentabilité de l'opération ; cependant, de l'avis des spécialistes auditionnés par la mission, le taux n'est pas suffisamment bas pour décourager réellement les trafiquants.

• **La question de la restitution du solde provisoire des comptes joueurs**

L'article 8 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 précise utilement **l'article 17 de la loi** en excluant la restitution du solde provisoire d'un compte joueur s'il apparaît que ce dernier est interdit de jeu. Celle-ci doit être effectuée dans le respect des dispositions concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux ou le financement du terrorisme.

Une mesure d'interdiction de jeux est fixée pour une durée de trois ans. Cette durée est donc compatible avec le délai de cinq ans durant lequel le solde provisoire doit être mis en réserve par l'opérateur de jeux. Lors de la levée de l'interdiction, le joueur devrait donc être à même de récupérer le solde provisoire de son compte.

Le cas dans lequel l'interdiction ne serait pas levée existe néanmoins et rien n'est prévu dans ce cas. Faute de précision, les Rapporteurs estiment qu'il serait nécessaire de disposer de la part de l'ARJEL du nombre de comptes joueurs et des montants en jeu afin d'envisager, le cas échéant, une évolution des textes.

b) Paradoxalement, les jeux en dur continuent à poser davantage de difficultés

• **Les modalités de contrôle des dispositions anti-blanchiment dans les casinos et les cercles de jeux ont été revues**

Antérieurement à la loi du 12 mai 2010, le décret n° 2009-1535 du 10 décembre 2009 avait désigné les agents de la police nationale chargés de la police des jeux – à savoir les fonctionnaires du service central des courses et jeux de la direction centrale de la police judiciaire et ceux affectés dans les services territoriaux de cette direction centrale et chargés d'une mission courses et jeux – pour **assurer le contrôle des dispositions anti-blanchiment dans les casinos et cercles de jeux** relevant de l'autorité administrative.

L'article 64 de la loi, modifiant l'article L. 561-36 du code monétaire et financier, précise les conditions d'exercice de ces contrôles. Il renforce l'efficacité de cette lutte en octroyant un **pouvoir de contrôle sur place** du respect de ces obligations, en sus du pouvoir de contrôle sur pièces.

Dans les casinos, l'**obligation de vigilance**, qui se traduit par l'obligation d'enregistrer l'identité du joueur qui procède à un change de plus de 2 000 euros (montant défini par le décret n° 2009-1013 du 25 août 2009 et s'alignant sur celui prévu à l'article 10 de la troisième directive européenne anti-blanchiment), **lors de l'achat de moyens de jeu ou du paiement d'un gain**, existe 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 et son décret d'application n° 92-362 du 1^{er} avril 1992.

Ces contrôles portent aussi bien sur le formalisme strict de l'enregistrement de l'identité des joueurs concernés que sur les opportunités de mise en œuvre par l'exploitant de son obligation de vigilance.

Au total, 1 330 000 enregistrements ont été relevés lors de la saison ludique 2008-2009 et 382 400 en 2009-2010. Cette très forte baisse est due principalement au relèvement intervenu le 25 août 2009 du montant à partir duquel s'effectue l'enregistrement de l'identité (2 000 euros au lieu de 1 000 euros). Aucun manquement relatif au respect de cette obligation n'a été constaté au cours de la dernière année ludique, ni au cours des premiers mois de la saison actuelle.

S'agissant des **déclarations de soupçon**, le service central des courses et jeux de la direction centrale de la police judiciaire s'est chargé d'organiser des réunions de sensibilisation à destination des responsables et dirigeants de casinos, en collaboration avec TRACFIN ⁽¹⁾.

En outre, en application de l'article L. 561-32 du code monétaire et financier, en tant qu'autorité de contrôle du respect des obligations de prévention du blanchiment d'argent dans les casinos, la direction centrale de la police judiciaire a diffusé, au mois de mai 2010, à tous les responsables et dirigeants de ces établissements de jeux un document relatif aux « *procédures et mesures de contrôle interne en matière de lutte anti-blanchiment* » à mettre en œuvre dans les casinos.

À l'issue de l'année 2009-2010, 117 déclarations de soupçon ont été effectuées par les casinos auprès de TRACFIN, contre 35 l'année précédente, ce qui démontre que les efforts de sensibilisation ont porté leurs fruits. Aucun manquement susceptible de motiver une saisine de la commission nationale des sanctions n'a toutefois été constaté.

(1) Trois réunions ont déjà eu lieu : le 17 décembre 2009, le 6 octobre 2010 et le 16 décembre 2010.

Dans les cercles de jeux (huit à Paris, un à Reims), les mêmes opérations de sensibilisation aux dispositions anti-blanchiment ont été menées en 2010 auprès de chaque directeur de jeux. Cependant, dans ces enceintes, l'obligation de vigilance imposée par le code monétaire et financier se limite à l'obligation d'enregistrer l'identité des joueurs réalisant un gain (et non lors de l'achat du moyen de jeu) d'un montant égal ou supérieur à 5 000 euros (contre 2 000 euros dans les casinos).

• La lutte contre le blanchiment doit se porter aujourd'hui sur les jeux de loteries ou de grattage et sur les paris hippiques

L'identification du joueur potentiellement suspect au moment de l'achat de moyens de jeux constitue un instrument de prévention beaucoup plus efficace. Elle exerce un effet dissuasif sur le joueur porteur d'argent sale car elle permet, le cas échéant, aux services enquêteurs de diligenter des investigations pour caractériser l'infraction pénale de non-justification de ressources.

Lors de leur audition par la mission, plusieurs intervenants se sont déclarés préoccupés par la faiblesse des contrôles imposés dans les points de vente de la Française des Jeux et, plus particulièrement, du Pari mutuel urbain. Cette situation semble générer de nombreux trafics, généralement de faible envergure, mais pourrait tout aussi bien contribuer au blanchiment à moyenne échelle.

Les Rapporteurs estiment que, pour les cercles de jeux, ainsi que pour les opérateurs de loteries, paris sportifs et paris hippiques, il pourrait être envisagé d'aligner les critères de l'obligation de vigilance sur celle à laquelle les casinos sont déjà soumis.

3.– Le soutien aux filières a été renforcé grâce à la loi

a) Un premier bilan encourageant du droit au pari

• Après quelques hésitations, le processus de négociation a permis aux différents acteurs de dialoguer

Le droit de propriété des fédérations et organisateurs sportifs sur les manifestations qu'ils organisent a été consacré en droit français par la loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités. Il est désormais codifié à l'article L. 333-1 du code du sport.

Depuis lors, les exploitations commerciales des manifestations sportives sont soumises à l'autorisation de leurs propriétaires. S'agissant des paris sportifs, la cour d'appel de Paris a jugé dans un arrêt Fédération française de tennis contre Unibet du 14 octobre 2009 que le droit de propriété des organisateurs sportifs incluait le droit d'autoriser l'exploitation de l'événement sportif à travers les paris dont il est l'objet.

L'article 63 de la loi du 12 mai 2010 a confirmé ce droit au pari et imposé aux opérateurs de jeux en ligne agréés de négocier, avec les organisateurs de compétitions et de manifestations sportives, l'autorisation d'offrir des paris sur les compétitions sportives qu'ils organisent dans un souci de prévention et de détection de la fraude. Les dispositions correspondantes ont été codifiées aux articles L. 333-1-1 à L. 333-1-3 du code du sport.

Parallèlement, **les I et II de l'article 12** délimitent étroitement l'offre de paris sportifs qui peut être proposée. Une première décision du collège de l'ARJEL n° 2010-009 du 28 mai 2010 a défini les compétitions de quinze disciplines sportives et les types de résultats ainsi que phases de jeux correspondantes sur lesquels les opérateurs de paris sportifs agréés peuvent baser leur activité. Depuis lors, la liste des catégories de compétitions et types de résultats définie par l'Autorité a été complétée et elle concerne, à ce jour, 30 disciplines sportives.

**LE REJET DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ DE BELTIC
PAR LE CONSEIL D'ÉTAT (CE 13/10/2010 N°342142)**

Afin d'échapper au droit au pari, BETCLIC a utilisé la question prioritaire de constitutionnalité pour contester les dispositions des articles L. 333-1-1 à L. 333-1-3 du code du sport, issus de l'article 62 de la loi du 12 mai 2010, et créant un droit d'exploitation des résultats des manifestations sportives. L'opérateur agréé a donc soulevé devant le Conseil d'État la violation de différents articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789.

Le Conseil d'État a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel cette demande. Il a rappelé que le droit au pari n'était pas un bien public ; en conséquence l'article 17 de la DDHC protégeant la propriété publique n'étaient pas violés, cette dernière n'existant pas. De plus son attribution aux fédérations ou autres organisateurs ne méconnaissait pas les principes des articles 4 et 5 de la DDHC définissant les bornes de la liberté.

Par ailleurs le moyen tiré de l'article 11 (liberté de communication des pensées et des opinions) a également été jugé inopérant puisque cette exploitation des résultats n'empêche pas leur communication au public.

Enfin, la Haute juridiction estime que les dispositions de L. 333-1-2 ne vont pas à l'encontre de la liberté d'entreprendre, ni de l'égalité des citoyens devant la loi et devant les charges publiques. En effet tous les opérateurs sont traités de la même façon et les fédérations et autres organisateurs ne peuvent accorder l'exclusivité de l'organisation des paris à l'un d'entre eux.

Le Conseil d'État concluait donc que la demande n'était pas nouvelle ni sérieuse, conditions *sine qua non* de la transmission d'une question préalable de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

Combinées, ces différentes dispositions imposent aux opérateurs de jeux agréés, pour pouvoir proposer des paris sur les compétitions listées par l'ARJEL, d'obtenir préalablement le consentement de leurs organisateurs.

Les conditions de commercialisation du droit d'organiser des paris sportifs sont fixées dans le décret n° 2010-614 du 7 juin 2010 relatif aux conditions de commercialisation des droits portant sur l'organisation de paris en relation avec une manifestation ou compétition sportives.

Conformément à l'article 2 de ce décret, la commercialisation du droit d'organiser des paris est réalisée selon **une procédure de consultation non discriminatoire ouverte à tous les opérateurs** ayant obtenu l'agrément d'opérateur de paris sportifs prévu à l'article 21 de la loi.

Auditionnés par la mission, les représentants des principales fédérations sportives ont indiqué aux deux Rapporteurs que l'organisation de la négociation s'était révélée complexe au départ, faute d'habitude. **Ces difficultés initiales semblent aujourd'hui dépassées.**

Par ailleurs, le premier alinéa de l'article L. 333-1-2 du code du sport inséré par la loi prévoit la **transmission pour avis du projet de contrat d'exploitation** du droit d'organiser des paris :

- à l'ARJEL ;
- et à l'Autorité de la concurrence.

Toutes deux doivent se prononcer dans un délai impératif de quinze jours à compter de la date de réception de ce document. Cette procédure de consultation obligatoire et le délai qui l'accompagne ne sont pas respectés par la seconde autorité. Selon l'interprétation développée par l'avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011 ⁽¹⁾, l'Autorité de la concurrence limite son examen aux seules questions de concurrence spécifiquement identifiées ; elle renvoie pour le reste aux lignes générales définies dans cet avis. **Les Rapporteurs estiment que, ce faisant, l'Autorité méconnaît la lettre de la loi du 12 mai 2010.**

● Un engagement réciproque

Un cahier des charges établi par la fédération sportive ou l'organisateur de manifestations sportives est transmis à chaque opérateur agréé qui lui en fait la demande. Celui-ci :

1° Précise le calendrier de la procédure d'attribution et les règles régissant la consultation notamment en ce qui concerne la fixation du prix dans les conditions de l'article 3 ;

2° Précise l'objet de la consultation, laquelle peut porter sur une ou plusieurs manifestations ou compétitions sportives, dans le respect des catégories de manifestations et de compétitions sportives définies par l'Autorité de régulation des jeux en ligne ;

3° Fixe la durée du droit d'exploitation ;

4° Précise les mesures de surveillance et de détection que la fédération sportive ou l'organisateur de manifestations sportives entend mettre en place en matière de prévention des risques d'atteinte à l'intégrité des compétitions ou des manifestations sportives ;

5° Fixe les obligations d'information et de transparence à la charge de l'opérateur agréé en matière de détection de la fraude et de prévention des risques d'atteinte à l'intégrité des manifestations et des compétitions sportives.

(1) Voir les points 142 et 143 (p.33) de l'avis.

• **Un coût supplémentaire limité pour les opérateurs**

L'Autorité de la concurrence, dans son avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011, s'est déclarée favorable à une régulation *a priori* du montant de ce droit au pari ; elle a notamment souligné qu'un prix trop élevé serait « *susceptible de peser sur la viabilité économique des opérateurs de paris sportifs en ligne et, dès lors, de constituer une barrière trop importante à leur entrée sur le marché* ». Des craintes analogues ont été exprimées par certains opérateurs auditionnés par la mission.

En réalité, le droit au pari repose sur des montants relativement modestes ; par conséquent, il ne constitue pas une source de déséquilibre du modèle économique des opérateurs comme a déjà eu l'occasion de le souligner le Président de l'ARJEL.

Les Rapporteurs rappellent que le montant cumulé versé en 2010 par les opérateurs est estimé à 530 000 euros, soit une projection annuelle d'environ un million d'euros. Selon les informations recueillies dans le cadre de la mission, la majorité des grandes fédérations sportives, notamment la Fédération française de football, ont établi des contrats demandant un droit au pari égal à 1 % des mises engagées par les parieurs.

Ce résultat relativement faible peut s'expliquer par le fait que les événements sportifs, servant de supports à des paris, organisés en France ne représentent que 15 % du montant total des paris sportifs enregistrés dans notre pays.

Proposition commune n° 6

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Étendre le droit au pari aux paris hippiques.

Compléter l'article 63 de la loi qui n'opère actuellement des modifications que dans le seul code du sport, qui n'est pas applicable aux sociétés de course.

b) Le retour à la filière hippique contesté dans sa forme, pas dans sa finalité

L'article 52 de la loi a inséré dans le code général des impôts un article 1609 *tertricies* instituant, au profit des sociétés de courses, une redevance destinée à financer leurs missions de service public telles que définies par l'article 2 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux (modifié par **l'article 65**).

Ces missions sont :

- l'amélioration de l'espèce équine et de la promotion de l'élevage ;
- la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ;
- le développement rural.

La redevance devait être assise, contrairement au prélèvement fiscal créé à l'article 47, sur les mises engagées sur les paris hippiques exclusivement en ligne. Elle devait être acquittée par les sociétés titulaires, en tant qu'opérateurs de paris hippiques en ligne, de l'agrément mentionné à **l'article 21**. Son taux a été fixé à 8 % par l'article unique du décret.

La compensation était calibrée pour ne pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés aux sociétés de course par l'exécution des obligations de service public grâce à deux mécanismes distincts pesant sur :

- le PMU dans le cadre de son monopole physique des paris hippiques *via* le solde des paris ;
- les opérateurs agréés de paris hippiques en ligne (dont le PMU) *via* la présente redevance.

Chaque année, le taux de la redevance affectée aux sociétés de courses pourra donc être réajusté de sorte à éviter toute surcompensation. Ce réajustement prendra en compte, d'une part, l'évolution du coût des obligations de service public et de l'assiette de la taxe affectée et, d'autre part, l'ajustement éventuel du taux au titre des années passées :

- s'il s'avère que sur la base des comptes clos et approuvés N-2, la taxe affectée a conduit à des surcompensations : le taux de l'année N sera diminué à due concurrence ;
- s'il s'avère que sur la base des comptes clos et approuvés N-2, la taxe affectée a conduit à des sous-compensations : le taux de l'année N sera alors augmenté à due concurrence.

Cette redevance a été notifiée en juin à la Commission européenne en tant qu'aide d'État (affaire référencée C 34/2010 – France). Elle pourrait aujourd'hui être considérée comme contraire aux Traités européens.

La difficulté tient à la qualification de la mission d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage en tant que service d'intérêt économique général (SIEG). Par lettre en date du 17 novembre 2010, la Commission a informé le Gouvernement français qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Une fois la procédure ouverte, le Gouvernement peut néanmoins poursuivre les discussions avec la Commission afin d'obtenir gain de cause. La publication du livre vert préparé par les services du commissaire Michel BARNIER pourrait également jouer en faveur de la France, dans la mesure où elle évoque la contribution du secteur des jeux d'argent et de hasard au financement d'activités d'intérêt public ⁽¹⁾.

Dans l'attente d'une solution définitive, le Gouvernement a souhaité mettre en place un mécanisme provisoire le plus rapidement possible afin de mettre en recouvrement les sommes concernées et de ne pas prolonger la situation actuelle. À cette fin, il a déposé, à l'Assemblée nationale, un amendement au projet de loi de finances pour 2011 (cf. *infra* III).

c) Le soutien au sport amateur via le financement du CNDS

Le financement du développement du sport amateur repose pour partie sur le Centre national pour le développement du sport (CNDS), créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006, afin de :

- contribuer à la pratique du sport par le plus grand nombre ;
- favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives ;
- promouvoir la santé par le sport ;
- améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs ;
- renforcer l'encadrement de la pratique sportive.

Alors que l'article 53 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) avait affecté au CNDS un prélèvement de 1,80 % sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux, **l'article 51 de la loi du 12 mai 2010** scinde celui-ci en deux prélèvements distincts, sans modifier l'affectataire :

– l'un assis sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux, à l'exception des paris sportifs, dont le taux demeure fixé à 1,8 % ;

– l'autre assis sur les sommes mises sur les paris sportifs, dont le taux est dans un premier temps réduit, mais qui s'applique à la fois à la Française des Jeux et aux autres opérateurs de paris sportifs en ligne agréés ; ce taux est fixé à 1,3 % en 2010, 1,5 % en 2011 et 1,8 % en 2012.

Ce second prélèvement a rapporté au CNDS 12 millions d'euros en 2010.

(1) Page 33 du livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur, COM(2011) 128 final. Voir également la communication de la Commission intitulée «Développer la dimension européenne du sport», COM(2011) 12, selon laquelle il faut prendre en compte le financement durable du sport lors de l'examen de l'organisation des jeux d'argent dans le marché intérieur (page 9).

4.— La protection de l'intégrité des compétitions sportives, une préoccupation neuve

Bien qu'**aucune affaire de corruption sportive avérée en relation avec les paris sportifs n'ait, à ce jour, été révélée** concernant une compétition sportive française, il serait naïf de croire que notre pays puisse échapper indéfiniment à ce risque. C'est pourquoi les deux Rapporteurs se félicitent de l'initiative de la ministre des sports, qui a demandé à la fin de l'année dernière au Président de l'ARJEL de rédiger un rapport sur la protection de l'intégrité des compétitions sportives ⁽¹⁾.

Comme le rappelle ce rapport, plus l'offre de paris est importante, plus les risques de matchs truqués augmentent, notamment dans les ligues et les divisions inférieures et les matchs sans enjeu. Or notre pays, contrairement à ses voisins comme le Royaume-Uni, est pour l'heure dépourvu d'instrument spécifique permettant de rechercher, d'identifier et de traiter efficacement ce type de fraude.

a) La prévention des conflits d'intérêts, renforcée par la loi, a constitué une avancée notable

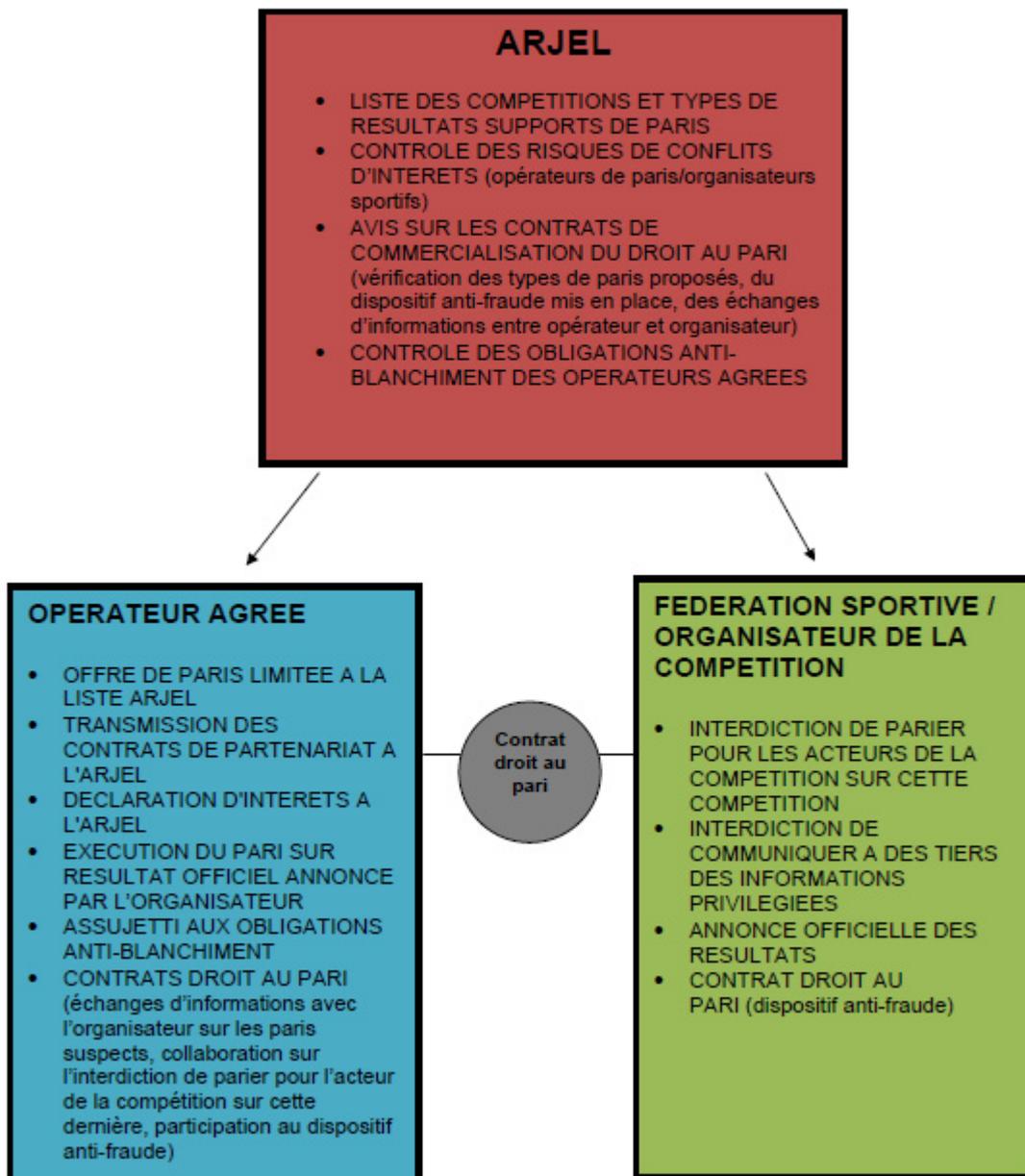
Grâce à la loi du 12 mai 2010, notre pays a été l'un des premiers à légiférer afin de prévenir spécifiquement les risques de conflits d'intérêts et d'atteinte à l'intégrité des compétitions sportives. Outre le droit au pari posé à l'article 63 (cf. *supra*), plusieurs dispositions contribuent efficacement à la protection de l'intégrité du sport.

Grâce aux **I et II de l'article 12** déjà évoqués, l'ARJEL a la maîtrise des supports de paris sportifs. La liste des compétitions sportives et des types de résultats sur lesquels les opérateurs agréés peuvent proposer des paris doit ainsi être définie préalablement par l'Autorité, après avis des fédérations sportives délégataires. Les opérateurs de paris sportifs agréés ne peuvent donc offrir des paris que sur les seules compétitions inscrites sur cette liste.

Pour chacune des compétitions figurant sur cette liste, ces opérateurs ne peuvent offrir des paris que sur les types de résultats définis par l'ARJEL, là encore après avis des fédérations sportives nationales.

(1) Rapport de M. Jean-François VILOTTE remis à Mme Chantal JOUANNO le 17 mars 2011.

LE DISPOSITIF FRANÇAIS RELATIF A LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA TRICHERIE
DANS LE CADRE DES MANIFESTATIONS SPORTIVES ISSU DE LA LOI DU 12 MAI 2010



Source : Rapport Vilotte, mars 2011

Le IV de l'article 32 de la loi impose également des obligations spécifiques destinées à prévenir les conflits d'intérêts entre opérateurs, organisateurs et parties prenantes à des compétitions sportives, dont le contrôle est exercé par l'ARJEL. Celle-ci s'assure du respect de l'interdiction faite aux opérateurs de paris sportifs d'organiser des paris sur une compétition s'ils détiennent le contrôle, directement ou indirectement, de l'organisateur ou de l'une des parties prenantes de cette compétition.

L'objectif est d'assurer aux joueurs que l'offre de paris sportifs présente toutes les garanties d'indépendance et d'objectivité.

Proposition commune n° 7

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

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

L'article 32 devra être complété pour imposer cette séparation.

Si la notion d'organisateur de manifestation sportive est bien appréhendée par le code du sport, celle de **partie prenante d'une compétition est une notion qui est apparue pour la première fois dans la loi du 12 mai 2010.**

La dernière phrase du IV de l'article 32 renvoie à un décret le soin de préciser les conditions de détention indirecte des parties prenantes ou par des parties prenantes. Ainsi, le II de l'article premier du décret n° 2010-1289 du 27 octobre 2010 considère comme parties prenantes à une compétition ou manifestation sportive au sens de la loi du :

– les sociétés, les sociétés sportives mentionnées aux articles L. 122-1 et L. 122-2 du code du sport et les associations sportives, qui participent aux manifestations ou compétitions (clubs qui participent à une compétition, par exemple) ;

– les personnes morales qui effectuent à la demande des organisateurs de manifestations sportives des prestations de service afin d'assurer l'organisation sportive matérielle d'une manifestation sportive (principalement les prestataires de service chargés du chronométrage ou de tout dispositif technique garantissant le respect des règles de la compétition).

Les parties prenantes ne peuvent donc être des personnes physiques car on ne peut détenir indirectement ou directement, au sens du code de commerce, une personne physique. Seules des personnes morales de droit privé sont mentionnées car, à la connaissance des services du ministère des sports, il n'existe pas de personne morale de droit public qui participe à une compétition sportive.

De même, outre les sociétés, les sociétés sportives mentionnées aux articles L. 122-1 et L. 122-2 du code du sport et les associations sportives, il n'existe pas d'autres personnes morales de droit privé participant à des compétitions que l'on pourrait considérer comme des parties prenantes.

Ceci étant précisé, l'ARJEL doit également s'assurer qu'aucun conflit d'intérêts ne puisse résulter des contrats de partenariats conclus entre opérateurs de paris sportifs et parties prenantes ou organisateurs de compétitions sportives, conformément **aux II et V du même article.**

Le I de l'article 32 complète ces dispositions et prévoit expressément que « *les fédérations 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* ». Chaque fédération sportive délégataire est donc tenue définir la liste des acteurs de la compétition sportive, ce qui permet de prendre en considération les spécificités de chaque discipline sportive.

Les organisateurs privés, au sens de l'article L.331-5 du code du sport, sont également obligés d'édicter des règles relatives aux paris sportifs qui sont imposées aux sportifs ou équipes qui participent à leurs manifestations sportives.

Les Rapporteurs soulignent que les fédérations sportives et les organisateurs privés ont, depuis la promulgation de la loi du 12 mai 2010, engagé un travail important et intégré au sein du code de leur discipline ou dans les règlements de leurs compétitions des dispositions visant notamment à interdire aux acteurs de la compétition d'engager des paris sur cette compétition mais également de transmettre des informations privilégiées susceptibles de favoriser la prise d'un pari ⁽¹⁾.

b) Un effort supplémentaire doit être engagé sans tarder

Le dispositif mis en place par la loi du 12 mai 2010 n'est encore que partiellement mis en œuvre et il apparaît mal connu des principaux intéressés, comme en témoignent les auditions organisées par la mission.

Toutes les disciplines sportives ne disposent pas encore dans leurs règlements de dispositions relatives à la prévention et à la lutte contre les atteintes à l'intégrité et à la sincérité des compétitions sportives en lien avec des paris.

Selon le rapport de M. Jean-François VILOTTE, les acteurs des compétitions (sportifs, arbitres, entraîneurs, cadres techniques) se considèrent mal informés : ils ne connaissent, en particulier, pas les procédures à suivre en cas d'approches et de soupçons de manipulations sur les compétitions auxquelles ils participent.

(1) Voir en annexe 3.

LE RAPPORT VILOTTE

Remis le 17 mars dernier à la ministre des sports, le rapport du Président de l'ARJEL, M. Jean-François VILOTTE, visant à « *Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs en ligne* » formule dix propositions :

PROPOSITION N° 1 – Contrôler l'adoption par les instances sportives de règles et de dispositifs de préservation de l'intégrité des compétitions sportives

PROPOSITION N° 2 – Contrôler l'interdiction faite aux acteurs de la compétition d'engager un pari sur cette compétition

PROPOSITION N° 3 – Renforcer la loi en matière de prévention des conflits d'intérêts

PROPOSITION N° 4 – Former et sensibiliser les acteurs du mouvement sportif aux risques liés aux paris

PROPOSITION N° 5 – Créer un GIP pour gérer un dispositif de monitoring mutualisé au niveau du mouvement sportif français

PROPOSITION N° 6 – Mettre en place un système de remontée d'informations permettant de recevoir des signalements, le cas échéant, anonymes de faits suspects de corruption sportive

PROPOSITION N° 7 – Assurer le traitement des alertes par des experts

PROPOSITION N° 8 – instaurer un délit pénal de corruption sportive

PROPOSITION N° 9 – Attribuer une compétence nationale à un office central dans les affaires de corruption sportive

PROPOSITION N° 10 – Instaurer une obligation de déclaration de soupçon de corruption sportive.

Des initiatives ont été prises par des organisations professionnelles (syndicats de joueurs et d'arbitres, notamment) pour répondre à cette demande d'information. Du point de vue des Rapporteurs, elles doivent être encouragées et généralisées.

Les dispositions relatives aux conflits d'intérêt figurant à l'article 32 se révèlent incomplètes. Certains comportements d'acteurs de compétitions sportives peuvent poser question en termes d'éthique du sport et révèlent de potentiels conflits d'intérêts, bien qu'ils ne soient pas pour l'heure expressément visés : par exemple, dans le cas où une personne physique, partie prenante à une compétition, détiendrait une participation dans un opérateur de paris à cote fixe, au vu des risques de conflits d'intérêts qui peuvent alors exister.

De même, les partenariats développés entre des personnes physiques, acteurs de compétitions sportives en activité, et des opérateurs interrogent tant en termes d'éthique du sport qu'en termes de risques de manipulation. L'opérateur peut en effet avoir intérêt à influencer les joueurs afin d'augmenter ses marges.

Proposition commune n° 8

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Interdire à toute personne en activité, partie prenante à une compétition sportive, de réaliser des prestations de pronostics sportifs parrainées par un opérateur de paris, d'être contractuellement liée à un tel opérateur (comme consultant ou par un contrat d'image) ou de détenir un intérêt financier direct dans celui-ci. (cf. proposition opérationnelle n° 3 du rapport Vilotte)

L'article 32 de la loi devrait être complété afin de prévoir que les fédérations délégataires doivent intégrer dans le code de leur discipline des dispositions ayant pour objet d'interdire à toute personne physique, partie prenante en activité à une compétition sportive, de réaliser des prestations de pronostics sportifs, parrainées, directement ou indirectement, par un opérateur proposant des paris sur cette compétition, d'être contractuellement liée à un tel opérateur, notamment en tant que consultant ou par un contrat d'image ainsi que de détenir une participation au sein d'un tel opérateur, lorsqu'il s'agit d'une personne morale.

Les Rapporteurs estiment également prioritaire de renforcer la détection de cas suspects et les capacités de traitement des alertes. Comme le suggère le rapport VILOTTE, un dispositif efficace pourrait reposer sur des indicateurs pertinents de surveillance du déroulement des compétitions sportives, des opérations de paris (surveillance des cotes et des volumes engagés) ou encore des mouvements financiers.

Il est primordial que ce dispositif soit également capable d'écarter, le cas échéant, les suspicions injustifiées qui ternissent le sport et restaurer la confiance du public en l'aléa sportif. Lorsque les soupçons sont confirmés, ce dispositif doit avoir compétence pour saisir les instances disciplinaires sportives ainsi que les services compétents, au premier rang desquels l'ARJEL, ou les juridictions pénales, si un délit spécifique d'atteinte à l'intégrité des compétitions était créé.

Proposition commune n° 9

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Créer un délit pénal de corruption sportive (cf. proposition opérationnelle n° 8 du rapport Vilotte).

Insérer un nouvel article dans le code du sport.

C.– LA PRÉVENTION DE L'ADDICTION EN CHANTIER

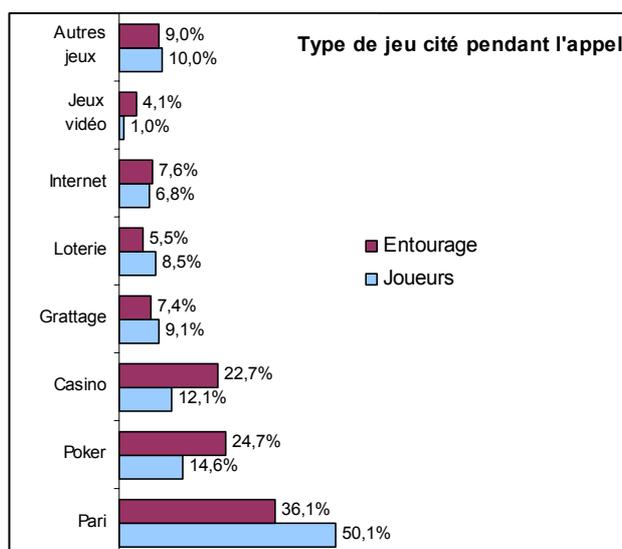
1.– Le jeu excessif, un phénomène encore mal cerné dans notre pays

● L'absence d'étude de prévalence sur les jeux d'argent en ligne

Lors des débats parlementaires, le Gouvernement avait annoncé que serait publiée avant la fin de l'année 2011 une étude de prévalence sur le jeu pathologique ⁽¹⁾. L'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et l'Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT) ont adjoint à l'étude « Baromètre Santé 2010 » un module, assez modeste, sur les jeux.

Cette étude permettra néanmoins de disposer de données sur la pratique de jeu des français : fréquence de jeu (par grandes catégories de jeux), sommes investies, durées de pratique, difficultés rencontrées en termes de jeu pathologique (qui nécessite des soins) et de jeu problématique (qui nécessite de la prévention).

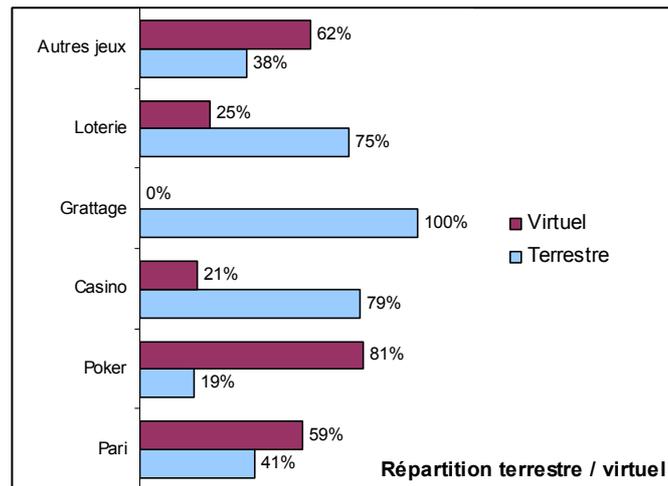
Elle doit permettre au comité consultatif des jeux et aux autorités de régulation du secteur de disposer d'une meilleure connaissance des pratiques de jeu qui existaient avant l'ouverture du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.



Source : GIP ADALIS

Pour l'heure, seuls les chiffres des appels traités par le GIP Adalis donnent une indication – très incomplète – de l'addiction aux jeux en ligne.

(1) Voir par exemple le compte-rendu n°115 de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, réunion du 21 juillet 2009 à 21h30.



Source : GIP ADALIS

Proposition commune n° 10

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Lancer dès l'année 2011 une étude de prévalence sur les jeux en ligne, portant à la fois sur le périmètre de l'ouverture (paris hippiques, paris sportifs et poker) et sur les autres jeux en ligne (loteries, jeux de grattage, jeux de casino).

L'observatoire des jeux pourrait assurer la coordination de cette étude, s'appuyant sur l'OFDT. L'étude pourrait être cofinancée par l'INPES et l'État.

● L'étude sur le jeu réalisée début 2010 par l'INPES et l'OFDT

La maîtrise d'ouvrage de l'étude dite « de prévalence » a effectivement été confiée à l'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 option est de pouvoir analyser et corrélérer les éléments relatifs aux jeux d'argent avec ceux, plus généraux, sur la santé ou d'autres pathologies.

Le questionnaire spécifique aux jeux, élaboré par un comité scientifique en concertation avec le COJER, a été soumis aux personnes interrogées dans le cadre du baromètre Santé entre novembre 2009 et mai 2010.

Ce questionnaire a été élaboré à partir du CPGI (*Canadian Problem Gambling Index*). Il permet de disposer d'éléments concernant le contexte social et d'identifier les degrés de gravité du problème vis-à-vis du jeu. Il permet ainsi d'avoir une vision complète des habitudes de jeu et de la prévalence. Outre le

Canada, ce questionnaire a notamment été utilisé en Australie, en Norvège et en Islande. En conséquence, un certain nombre de chercheurs ont acquis une expérience significative et de perspicacité dans l'utilisation du CPGI.

Il faut d'ailleurs noter que parallèlement à l'étude de prévalence lancée en France, une étude similaire a été lancée au Canada : une analyse comparée des résultats obtenus pourra être envisagée.

S'agissant plus particulièrement de la mise en œuvre de l'étude : 30 000 individus ont été interrogés d'une manière générale sur les jeux ; 10 000 de ces individus ont répondu à un questionnaire additionnel plus précis compte tenu de leurs réponses au questionnaire général.

Suite au recueil des données, l'INPES a synthétisé les renseignements collectés dans une base de données. Cette base a été livrée à l'OFDT (février 2011) ; des résultats préliminaires ont été transmis aux Rapporteurs et devraient pouvoir faire l'objet d'une prochaine présentation à l'observatoire des jeux.

Les résultats complets de l'étude ne devraient être disponibles qu'au mois de novembre 2011. Ils permettront d'enrichir le débat lors de la clause de revoyure.

2.– Des efforts louables d'information des joueurs et de leur entourage

a) Le message de mise en garde dans les campagnes publicitaires et sur les sites des opérateurs

● **Dans les communications commerciales**

Le 1° de l'article 7 de la loi fait obligation d'assortir toute communication commerciale – quel que soit le média ou le support utilisé – d'un message de mise en garde (1°). Aux termes du décret n° 2010-624 du 8 juin 2010 (article premier), trois messages différents doivent être diffusés en alternance :

« Jouer comporte des risques : endettement, dépendance... Appelez le 09-74-75-13-13 (appel non surtaxé). »

« Jouer comporte des risques : isolement, endettement... Appelez le 09-74-75-13-13 (appel non surtaxé). »

« Jouer comporte des risques : dépendance, isolement... Appelez le 09-74-75-13-13 (appel non surtaxé). »

Cette stratégie de rotation des messages vise à renforcer l'efficacité des messages sanitaires en retenant davantage l'attention. Elle est considérée comme efficace pour d'autres secteurs de prévention, comme la lutte contre le tabagisme ; *a contrario*, dans le cadre de la lutte contre l'abus d'alcool, le recours à un message unique a démontré ses limites.

L'article 2 du décret précise également que « *lorsque les messages publicitaires ou promotionnels sont diffusés dans les salles de spectacles cinématographiques, les messages de mise en garde mentionnés à l'article 1er sont :*

1° Soit inclus dans un bandeau, fixe ou déroulant, maintenu pendant toute la durée d'émission du message publicitaire ; ce bandeau recouvre au moins 7 % de la hauteur de l'écran ;

2° Soit présentés dans un écran suivant immédiatement le message. ».

L'article 4 a, par ailleurs, ménagé un délai de quatre mois au profit des opérateurs historiques pour inclure ces messages dans leurs imprimés. En effet, pour leur communication en points de vente, ceux-ci conçoivent et font imprimer leur PLV (publicité sur lieu de vente) plusieurs mois à l'avance. Aussi l'entrée en vigueur des dispositions de ce décret a-t-elle été décalée afin de tenir compte de ces délais d'impression.

En outre, l'article 5 du décret du 8 juin 2010 prévoit une exception en faveur des fédérations sportives, des organisateurs de manifestations sportives ou des associations et sociétés sportives. Il prévoit en effet que l'affichage du message de mise en garde n'est pas obligatoire sur les articles de sport commercialisés ou mis à disposition par ces derniers : cette disposition concerne essentiellement les maillots des joueurs.

● **Sur les sites des opérateurs**

L'article 26 de la loi fait obligation aux opérateurs agréés d'informer les joueurs des risques liés au jeu excessif ou pathologique par le biais d'un message de mise en garde. Ces dispositions sont complétées par l'article 19 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 imposant que ce message apparaisse sur la page d'accueil de chaque site de jeu ou pari.

En complément, le **I de l'article 28** de la loi dispose que les opérateurs doivent informer en permanence les joueurs de l'existence du service d'aide aux joueurs mis en œuvre par l'INPES. Il est précisé par l'article 21 du décret, aux termes duquel ce message d'information doit apparaître sur l'ensemble des pages de ses sites, à l'exception des pages d'accueil, et le joueur qui active ce message doit être dirigé vers le site internet du service d'aide aux joueurs.

Le contenu de ces messages est défini – aux termes de la loi – par un arrêté du ministre chargé de la santé. Le décret a précisé que les modalités d'affichage devaient également être définies par cet arrêté ; il a en outre prévu un avis du ministre chargé du budget.

L'arrêté du 8 juin 2010 fixe un contenu identique pour ces deux messages. Là encore, afin d'éviter la monotonie, deux alternatives sont prévues :

« Famille, vie sociale, santé financière. Êtes-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) ».

Selon les informations recueillies au cours des auditions, le contenu de ces messages s'est révélé peu clair voire trompeur ; de nombreux joueurs confondent, semble-il, le numéro du service d'assistance aux joueurs avec celui de l'assistance technique du site.

Un effort de pédagogie de la part des opérateurs semble nécessaire afin que ceux-ci signalent mieux les coordonnées de leur service client. À défaut, les Rapporteurs estiment qu'un changement de libellé des messages de prévention devrait être envisagé.

Proposition commune n° 11

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Modifier les libellés des messages de mise en garde figurant, d'une part, dans les communications commerciales et, d'autre part, sur les sites des opérateurs. Assurer une rotation suffisante de ces messages en prévoyant des libellés suffisamment différents.

Cette mesure nécessite une modification du décret n° 2010-624 et de l'arrêté du ministre chargé de la santé publiés le 8 juin 2010. Les nouveaux libellés pourraient être soumis pour avis au Comité consultatif des jeux.

b) Le centre téléphonique d'accueil et d'information : un outil précieux d'assistance aux joueurs et à leur entourage

● Un premier bilan mitigé

L'article 29 prévoit la mise à la disposition des joueurs excessifs ou pathologiques et de leur entourage d'un numéro d'appel téléphonique les pouvoirs

publics. La responsabilité de ce service a été confiée à l'INPES. Concrètement, le service est mis en œuvre par le groupement d'intérêt public (GIP) « Addictions Drogues Alcool Info Service » (ADALIS). Il est accessible par le numéro suivant : 09.74.75.13.13.

RÉPARTITION PAR TYPE D'APPELS

Types d'appels	Typologie d'appels	
	Nombre	%
Appels liés aux addictions	3 051	18 %
Appels non liés aux addictions	5 859	35 %
Appels sans objet	8 035	47 %
Total (année 2010)	16 945	100 %

Source : GIP ADALIS – Bilan à fin 2010

Au cours des auditions menées par la mission, plusieurs difficultés ont été signalées. Comme beaucoup de services de ce type, le nombre d'appels dits « *périphériques* », c'est-à-dire sans objet, est élevé ; il atteint cependant un niveau préoccupant (47 %) dans le cas de ce service. **Comme cela a déjà été évoqué, il semble que beaucoup de joueurs confondent ce numéro, qui affiché sur la page d'accueil des sites Internet des opérateurs agréés, avec celui d'un service d'assistance technique.**

L'INPES a pris en compte cette difficulté et communique, notamment par l'intermédiaire d'un message d'accueil préenregistré, pour préciser que le service d'appel n'est pas destiné à résoudre des problèmes techniques.

- **Un dispositif qui devrait néanmoins être pérennisé**

Ce GIP est l'héritier de structures successives spécialisées dans l'accueil et l'information sur les addictions, avec ou sans substance.

Créé en 1990, un premier GIP Drogues Alcool Tabac Info Service (DATIS) avait pour objet la gestion du service national d'information, de prévention et de conseil sur les drogues et les dépendances. À ce titre, il assurait la gestion des trois lignes téléphoniques d'aide à distance (Drogues Info Service, Écoute Alcool et Écoute Cannabis), ainsi que la gestion du répertoire national des structures du dispositif de prévention et de soins en addictologie, avec la prise en charge du recensement, de la mise à jour et la mise à disposition au public de ce répertoire.

L'activité de Drogues Alcool Tabac Info Service était répartie entre un pôle national (Paris XX ; Porte de Bagnolet) et cinq pôles régionaux (Lille, Lyon, Marseille créés en 1992 ; Strasbourg, et Toulouse en 1997) : soit six implantations.

Malgré sa dénomination, DATIS ne prenait pas en charge les questions de dépendance au tabac, thématique prise en charge par la ligne Tabac Info Service, dispositif géré par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) via deux prestataires, pour les deux niveaux de réponse de la ligne.

Auparavant assuré par la Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie (MILDT), le financement de cette structure a été transféré à la Direction générale de la santé (DGS) lors de son rattachement au programme Santé publique et prévention dans le cadre de la loi de finances 2008.

La convention constitutive du GIP Datis est arrivée à échéance le 31 décembre 2008. Poursuivant un objectif de rationalisation des activités de téléphonie santé sous l'égide de l'INPES, le GIP « Addictions Drogues Alcool Info Service » (ADALIS), créé pour une période de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2009 est venu se substituer au groupement d'intérêt public Datis. Il répond à la nécessité d'offrir un service adapté aux enjeux actuels de la prévention et de la prise en charge des addictions, notamment par la prise en compte des addictions sans substances dont l'addiction aux jeux.

À compter du 1^{er} janvier 2010, le financement et la présidence du GIP sont assurés par l'INPES. L'Institut s'est vu confier la mission d'accompagner l'évolution des activités du service et de son organisation, ainsi que de définir les modalités de pérennisation de ce dispositif.

D'un point de vue financier, dans le cadre du financement par l'INPES du GIP, un montant de 3,5 millions d'euros a été affecté par l'État à l'INPES (sur le programme n° 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* de la mission *Santé*).

Suite à la réunion au cabinet de la ministre de la Santé et des Sports du 23 septembre 2010, il a été proposé de reconduire le GIP arrivé à échéance le 31 décembre 2010, pour une période de trois ans. L'arrêté conjoint du ministre de la santé et du ministre du budget approuvant la reconduction du GIP ADALIS a été signé le 18 janvier 2011.

c) Les associations d'aide aux joueurs

Le II de l'article 28, réécrit par le Sénat lors de l'examen du projet de loi, impose aux organismes d'information et d'assistance, autres que celui visé à l'article 29 qui est mis en œuvre sous la responsabilité de l'INPES, d'adresser, chaque année, au comité consultatif des jeux un rapport précisant les modalités d'organisation et le bilan de ses actions.

Cette rédaction avait été préférée à un mécanisme d'agrément par le ministère de la santé destiné à vérifier le sérieux de l'accueil des joueurs et de leur entourage. Sont ainsi visés des organismes comme SOS joueurs ou encore Addictel.

Les informations devant figurer dans ce rapport sont précisées par décret, sur proposition du comité consultatif des jeux. **Ce décret n'a toujours pas été publié** ; cependant, il supposait au préalable la mise sur pied du Comité consultatif des jeux qui n'est opérationnel que depuis le mois de mars (cf. *supra*).

3.– Les moyens des structures de prise en charge sont encore insuffisants

La prise en charge des addictions sans substance, comme le jeu pathologique, relève du **plan mis sur pied par les pouvoirs publics pour la prise en charge et la prévention des addictions, qui couvre la période 2007-2011**. Il s'agit d'un plan global piloté par le ministère de la santé et des sports. Il se décline en six priorités :

1. Mieux prendre en charge les addictions dans les établissements de santé avec des consultations et des équipes de liaison en addictologie dans les hôpitaux dotés d'une structure d'urgence, un service d'hospitalisation en addictologie pour chaque territoire de santé de plus de 500 000 personnes, un pôle universitaire d'addictologie dans chaque centre hospitalo-universitaire.

2. Mieux prendre en charge les addictions dans les centres médico-sociaux destinées aux personnes atteintes d'addiction en créant des centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) qui réunissent les anciens centres de soins spécialisés aux toxicomanes (CSST) et les centres de cure ambulatoires en alcoologie (CCAA), ainsi qu'en instituant de nouvelles communautés thérapeutiques et en renforçant les structures de prévention et d'accompagnement existantes.

3. Mieux coordonner les trois secteurs de suivi et d'accompagnement du patient : hospitalier, ambulatoire et médico-social.

4. Développer la prévention, par la promotion du repérage et des interventions précoces en médecine générale, et par la prévention de la consommation de substances psycho-actives pendant la grossesse.

5. Renforcer la formation des professionnels au repérage et à la prise en charge des addictions.

6. Renforcer et coordonner la recherche en addictologie et l'étendre à l'évaluation de l'impact sur la santé des addictions sans substances comme le jeu.

Selon les documents transmis au Rapporteur spécial de la mission *Santé*, ce plan était calibré pour une dépense de 77 millions d'euros par an pendant cinq ans, soit un budget total de 385 millions d'euros pour toute la durée du plan.

Les documents annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 font apparaître une sous-budgétisation préoccupante de ce plan.

**PLAN DE PRISE EN CHARGE ET DE PRÉVENTION DES ADDICTIONS 2007-2011,
VENTILATION DES CRÉDITS ÉTAT ET ASSURANCE-MALADIE**

(en millions d'euros)

Financier	2007	2008	2009	2010	Total 2007-2010
État	29,5	27	27,3	4,3 (*)	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

Source : Annexe 7 « ONDAM et dépense nationale de santé » au PLFSS pour 2011 – Données DGOS-DGS.

(*) Administration central uniquement (données décentralisées non disponibles)

La mise en œuvre de ce plan bénéficie d'un financement sur les quatre premières années de l'assurance maladie de 183 millions d'euros, au travers des différentes enveloppes composant l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM). Le reste du financement est assuré par des crédits de la mission *Santé* du budget de l'État.

**LES CENTRES DE SOINS D'ACCOMPAGNEMENT
ET DE PRÉVENTION EN ADDICTOLOGIE (CSAPA)**

Les CSAPA résultent du regroupement des Centres Spécialisés de Soins aux Toxicomanes (CSST) et des Centres de Cure Ambulatoire en Alcoologie (CCAA), regroupement fixé par le décret n° 2007-877 du 14 mai 2007.

Les CSAPA assurent **l'accueil, l'information, l'évaluation médicale, psychologique et sociale et l'orientation** des personnes ayant une consommation à risque, un usage nocif ou présentant une dépendance aux substances psychoactives **ainsi que de leur entourage** (parents, conjoints, famille, amis).

L'organisation et les modalités de fonctionnement des Centres de Soins d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie (CSAPA) sont définies par les articles D3411-1 à D3411-9 du Code de la Santé Publique.

Ces centres fournissent :

1. L'accueil, l'information, l'évaluation médicale, psychologique et sociale et l'orientation de la personne ou de son entourage. Ils peuvent également fournir l'aide au repérage des usages nocifs.
2. La réduction des risques associés à la consommation de substances psychoactives,
3. Le diagnostic et des prestations de soins, dans le cadre d'une prise en charge médicale et psychologique. Le centre assure le sevrage ainsi que son accompagnement lorsqu'il est réalisé en milieu hospitalier,
4. La prescription et le suivi de traitements médicamenteux, dont les traitements de substitution aux opiacés,
5. La prise en charge sociale et éducative, qui comprend l'accès aux droits sociaux et l'aide à l'insertion ou à la réinsertion.

Ce sont donc **des centres médico-sociaux**, ils peuvent être gérés par des établissements publics de santé (hôpitaux) ou par des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, sous condition de l'obtention d'un conventionnement du ministère de la santé.

Les CSAPA peuvent spécialiser leur activité de prise en charge en direction de personnes consommant des substances psychoactives illicites ou de l'alcool.

Les centres assurent soit des prestations ambulatoires, soit des prestations en hébergement individuel ou collectif, soit ces deux prestations.

Dans le cas de l'hébergement collectif, le séjour doit permettre la consolidation du sevrage, la restauration de l'équilibre personnel et l'insertion professionnelle.

Il existe actuellement en France plus de 260 CSST et plus de 250 CCAA qui ont vocation à devenir des CSAPA. Les deux tiers sont gérés par le secteur associatif. Ils sont implantés dans tous les départements français.

L'article 48 de la loi, qui aménage les prélèvements sociaux assis sur les paris et les jeux de cercle en ligne (cf. *infra*), affecte les produits correspondants aux régimes obligatoires d'assurance-maladie afin, « *notamment* », de permettre la prise en charge des joueurs pathologiques. Les recettes versées à l'assurance maladie ont atteint ainsi 182 millions d'euros en 2010. Il ne s'agit cependant pas de ressources nouvelles, car elles se substituent au produit de la CSG sur les jeux (180 millions d'euros en 2009).

L'intention du législateur était de permettre à des organismes tels que les CSAPA d'être financés par le produit des prélèvements sociaux sur les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne. Ce fléchage, opéré par nos collègues sénateurs, était le corollaire de l'abaissement de la fraction du prélèvement relevant à l'INPES (passée de 10 à 5 millions d'euros), organisme tourné exclusivement vers la prévention.

Dans son rapport de deuxième lecture, le Rapporteur au fond avait cependant souligné que **la rédaction de cet article ne garantissait pas que les cinq millions d'euros pris à l'INPES seront effectivement affectés aux CSAPA**. Selon les informations recueillies par la mission, ces structures n'ont effectivement pas bénéficié de nouvelles sources de financement.

L'arrêté du 20 décembre 2010 du ministre chargé de la santé s'est borné à ventiler les montants de contribution sociale généralisée et de prélèvements sociaux sur les jeux entre les régimes obligatoires de l'assurance maladie, comme il le faisait déjà pour la CSG sur les jeux.

Les Rapporteurs espèrent néanmoins que, dans le cadre du prochain plan 2012-2016 de prévention des addictologies, de nouveaux moyens financiers pourront être affectés aux CSAPA et aux différents centres de référence sur le jeu pathologique.

4.– Des modérateurs de jeu à l'efficacité limitée

Le second alinéa de l'article 26 de la loi impose aux opérateurs agréés de prévenir les comportements addictifs en mettant « *des mécanismes d'autoexclusion et de modération [ainsi que] des dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises* ». Ils doivent en outre communiquer en permanence à tout joueur fréquentant leurs sites le solde instantané de son compte.

Par modérateur, la loi du 12 mai 2010 fait référence à des outils techniques permettant d'encadrer le jeu et non pas à des intervenants humains (à ne pas confondre avec les modérateurs sur les forums de discussion sur Internet).

STATISTIQUES D'UTILISATION DES MODÉRATEURS DE JEUX

(Sur le quatrième trimestre 2010 uniquement)

		Répartition des joueurs par catégorie d'âge (âge à la fin de la période)				
		18-24 ans	25-34 ans	35-54 ans	55-64 ans	> 65 ans
Nombre d'auto exclusions de joueurs (au sens de l'article 18 du décret 2010-518 : pour une durée de trois ans)		379	485	257	17	4
Nombre d'auto exclusions de joueurs (auto exclusions réglementaires selon les modalités fixées par l'opérateur)		931	1 290	630	45	9
Montant moyen des autolimitations des approvisionnements des comptes joueurs par période de 7 jours (selon l'âge des joueurs – en euros) ⁽¹⁾		3 462	3 179	3 191	3 215	3 526
Montant moyen des autolimitations des mises cumulées sur les périodes de 7 jours (selon l'âge des joueurs – en euros) ⁽²⁾		15 453	14 663	14 328	13 623	14 655
Nombre de modifications des plafonds d'approvisionnements des comptes joueurs sur le trimestre	À la hausse	4 705	7 637	4 762	401	84
	À la baisse	5 044	7 133	5 055	502	120
Nombre de modifications des plafonds de mises cumulées sur le trimestre	À la hausse	2 313	3 632	2 689	254	68
	À la baisse	4 389	6 130	4 697	510	117

Source : Winamax

(1) Les limites à plus de 10 000 euros ne sont pas prises en compte dans les statistiques, car elles faussent les moyennes

(2) Les limites à plus de 100 000 euros ne sont pas prises en compte dans les statistiques, car elles faussent les moyennes

Les modalités d'autoexclusion et les différents types de modérateurs de jeu sont définis par le décret auquel renvoie l'article 33. Le chapitre III du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 impose ainsi la mise en place de :

- un mécanisme d'autoexclusion, soit temporaire (d'au moins sept jours), soit définitive dont la durée est fixée à trois ans (article 18) ;
- une réserve, sous la forme du reversement des avoirs sur le compte de paiement dès que le compte joueur atteint un montant défini (article 17) ;
- un plafonnement du montant cumulé des approvisionnements sur le compte du joueur, par semaine (article 16) ;
- un plafonnement du montant cumulé des mises engagées, par semaine (article 16).

Aucune opération de jeu ne peut être réalisée tant que le joueur n'a pas fixé ces trois dernières limites. Le joueur peut modifier celles-ci à tout moment mais, 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, tandis que la modification est d'effet immédiat quand il diminue l'une ou l'autre.

D'autres mécanismes de modération avaient été envisagés au moment de l'examen du projet de loi qui pourraient compléter cette liste, soit après modification du décret, soit à la suite d'une décision volontaire des opérateurs de les mettre en place. Certains opérateurs, comme Winamax, ont mis à la disposition de leurs joueurs une palette complète de modérateurs, allant bien au-delà des prescriptions du décret.

En outre, de l'aveu même de leurs promoteurs, trop peu de joueurs les utilisent en dépit des incitations et des efforts de promotion déployés. Faute de base légale ou réglementaire, ces modérateurs sont en effet facultatifs pour le joueur.

Proposition commune n° 12

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Renforcer les mécanismes d'auto-exclusion et de modération.

Préciser l'article 26 afin de renvoyer à une liste complète de modérateurs de jeu, définie par arrêté. Celle-ci pourrait comprendre les indicateurs obligatoires suivants :

- Temps maximum de connexion (par jour, par semaine et par mois) ;
- Montant maximum d'argent déposé (par jour, par semaine et par mois) ;
- Montant maximum de pertes (par jour, par semaine et par mois) ;
- Cumul maximum des enjeux (par jour, par semaine et par mois) ;
- Montant maximum des *blindes* en *cash-game* ;
- Montant maximum des inscriptions en tournois.

Par ailleurs, **le premier alinéa de l'article 27 de la loi** prescrit la remise par chaque opérateur d'un rapport annuel rendant compte « *des actions qu'il a menées et des moyens qu'il a consacrés pour promouvoir le jeu responsable et lutter contre le jeu excessif ou pathologique* ». Comme ceux relatifs à la lutte contre le blanchiment, visés au même article, ces rapports devaient être transmis à l'ARJEL pour le 31 mars 2011.

II.- AU TERME DES DOUZE PREMIERS MOIS D'OUVERTURE, LE SECTEUR DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE N'A PAS ACHEVÉ SA RESTRUCTURATION

Après une phase de profusion correspondant aux premières semaines d'ouverture, ce nouveau secteur d'activité est progressivement en train de se structurer.

D'ici quelques années, il ne fait guère de doute que l'offre de jeux et de paris sera concentrée entre quelques opérateurs ayant atteint une masse critique et un seuil de rentabilité suffisants. Le développement de ce marché régulé dépendra cependant beaucoup de l'attractivité de l'offre proposée et des succès enregistrés dans la lutte contre les sites illégaux.

A.- UNE OFFRE LÉGALE DIVERSIFIÉE ET ATTRACTIVE

1.- Le marché français a attiré les principaux opérateurs européens de jeux en ligne

a) Un marché concurrentiel mais marqué par le poids des anciens monopoles

• Les anciens monopoles, eux aussi soumis à agrément

Le I de l'article 68 de la loi a autorisé « *les personnes morales habilitées, au 1^{er} janvier 2010, à proposer des paris hippiques ou sportifs en ligne en application des dispositions de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 et de l'article 42 de la loi du 29 décembre 1984* » – c'est-à-dire le Pari Mutuel Urbain (PMU) et la Française des Jeux – de continuer à exercer cette activité, à la double condition :

– de se conformer à l'ensemble des obligations définies par le présent projet de loi, le respect de cette obligation étant contrôlé par l'ARJEL ;

– de demander l'agrément de l'ARJEL dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret prévu à l'article 16 du présent projet de loi et relatif aux modalités de délivrance dudit agrément.

Les deux opérateurs ont été agréés et cette phase transitoire a pris fin, sans rupture dans leur activité en ligne :

- le 5 juin s'agissant de La Française des Jeux, dans la catégorie des paris sportifs, par une décision n° 2010-014 ;
- et pour le PMU, par deux décisions n^{os} 2010-024 et 2010-025 du 7 juin pour les paris sportifs (à cote fixe et en mutuel) et les jeux de cercle ainsi que par une décision n° 2010-102 du 24 septembre 2010 pour les paris hippiques.

En outre, leurs logiciels de jeux ou de paris ont fait l'objet d'une homologation (par exemple, par la décision n° 2010-023 portant homologation d'un logiciel de jeux ou de paris du Pari Mutuel Urbain (PMU) - Services des sociétés de courses organisant le pari mutuel hors des hippodromes GIE dans la catégorie « paris sportifs »).

• L'avis de l'Autorité de la concurrence

L'article L.462-4 du code de commerce prévoit que l'Autorité de la concurrence peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est rendu public.

C'est dans ce cadre que, suite à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, l'Autorité de la concurrence s'est saisie d'office pour avis (décision n° 10-SOA-03 du 15 septembre 2010) et a étudié les questions de concurrence soulevées par l'ouverture du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Par ailleurs, une saisine effectuée par l'*European Gaming and Betting Association* a été jointe à la saisine d'office de l'Autorité (lettre en date du 10 mars 2010 enregistrée sous le numéro 10/0021).

Les recommandations faites le 20 janvier dernier par l'Autorité de la concurrence, dans son avis n° 11-A-02, portent sur trois points principaux :

- celle-ci préconise une régulation *a priori* du droit au pari (cf. *supra*) ou la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends ;
- elle souhaite que soient garanties à tous les opérateurs légaux les mêmes conditions d'accès aux informations hippiques (programmes de courses, chevaux et jockeys partants, résultats officiels,...) ;
- elle recommande de lever certains risques pour la concurrence du fait de l'exploitation simultanée par la Française des Jeux et par le PMU d'une activité sous monopole et d'une activité soumise à la concurrence.

S'agissant de ce dernier point, l'Autorité ne remet pas en cause le maintien du monopole sur les jeux de loterie ou les courses hippiques en dur, ni la fiscalité, ni le TRJ.

En revanche, la question de l'existence de subventions croisées est clairement évoquée. À ce titre, il n'est pas permis à l'opérateur historique de subventionner ses activités concurrentielles grâce aux ressources fournies par ses activités en monopole. Pour remédier à ce risque, l'Autorité préconise une séparation juridique et fonctionnelle entre les entités relevant d'un opérateur historique. Elle estime que la séparation comptable édictée par **l'article 25 de la loi du 12 mai 2010** n'est pas suffisante.

L'Autorité de la concurrence s'est également prononcé pour la première fois sur la question de la mutualisation de la masse du réseau physique et de la masse du réseau en ligne, qui est fréquemment mise en avant par les opérateurs de paris hippiques. Le PMU dispose de plus de 80 % des parts de marché des paris hippiques en ligne et est en monopole dans le réseau physique. La mutualisation de ces deux masses constitue un avantage concurrentiel certain.

Les Rapporteurs estiment cependant que **l'ouverture de la masse des mises collectées sur le réseau physique aux opérateurs alternatifs n'est pas la solution**. Elle serait complexe à mettre en œuvre et fragiliserait l'activité en dur du PMU, qui garantit pour l'heure l'essentiel du financement de la filière cheval. Le recours, à titre exceptionnel, à l'abondement des gains entre les courses, préconisé par le rapporteur de l'Autorité de la concurrence, pourrait constituer une alternative avantageuse : *« 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. »*

L'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 souligne que des mécanismes d'abondement peuvent permettre à un opérateur de taille relativement réduite de proposer – à terme – des rapports ordre équivalents à ceux du PMU.

En tout état de cause, l'avis de l'Autorité de la concurrence relatif aux jeux d'argent et de hasard en ligne pourra être analysé dans le cadre des travaux relatifs à la clause de rendez-vous prévu à l'article 69.

Proposition commune n° 13

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Autoriser explicitement les opérateurs de paris hippiques agréés à mettre en place des mécanismes d'abondement des gains entre courses.

La rédaction de l'article 11 de la loi devra être clarifiée afin d'autoriser les mécanismes d'abondement entre courses 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.

b) Trois secteurs sont ouverts aux nouveaux opérateurs agréés

En application des **articles 11, 12 et 14**, la loi du 12 mai 2010 n'autorise l'offre publique en ligne que des **paris sportifs, des paris hippiques et des jeux de cercle**, sous réserve que l'opérateur soit titulaire de l'agrément visé à l'article 21. Les jeux de loterie et de grattage peuvent toutefois être proposés en ligne par la Française des Jeux, qui dispose en la matière du monopole des « *droits exclusifs délivrés par l'État* »⁽¹⁾ (**II de l'article 3**).

Dans le silence de la loi, tous les autres jeux d'argent et de hasard en ligne sont interdits. **Il n'existe donc aucune offre légale, dans notre pays, de jeux de casino en ligne payants.** Seuls respectent la législation française les sites de certains groupes de casino (Partouche et Joa, notamment) qui proposent des jeux de roulette, de black-jack ou de machine à sous sans enjeu monétaire, dans l'objectif assumé d'attirer de nouveaux joueurs vers leur offre en dur.

Outre la Française des Jeux et le PMU, les opérateurs agréés ne sont, pour la plupart, pas inconnus des joueurs. **Les principaux opérateurs qui étaient illégaux jusqu'alors** ont sollicité et obtenu un agrément de l'ARJEL. Des sites comme Betclic, Chili poker, Winamax ou Zeturf disposaient déjà d'un savoir-faire et d'une notoriété importante dans notre pays. Quelques sites connus n'ont toutefois pas sollicité l'autorisation de proposer leur offre en France, à l'instar de Ladbrokes ou Sportingbet⁽²⁾; d'autres encore, n'ont pas obtenu l'agrément comme le site de poker et de jeu de casino 777.

Certains opérateurs sont en revanche de nouveaux venus sur ce marché, même s'ils peuvent parfois s'appuyer sur les moyens de groupes importants. **Tous les grands casinotiers français** (Barrière, Joa, Partouche et Tranchant) – pourtant très circonspects au moment de la discussion parlementaire du projet de loi – proposent désormais une offre de jeux de cercle agréée. **Plusieurs groupes de presse et média** ont été tentés de diversifier leurs activités et de prendre pied sur ce nouveau marché : le groupe Amaury avec Sajoo, le groupe TF1, via sa filiale SPS Betting et la marque Eurosport, ou encore Canal +. Dans les deux derniers cas, ces projets de diversification ont néanmoins été ajournés voire abandonnés⁽³⁾. Quelques opérateurs apparaissent davantage isolés, à l'exemple de Leturf ou France-pari.

Les opérateurs agréés par l'ARJEL ont opté pour **des stratégies assez dissemblables** pour conquérir ce nouveau marché des jeux d'argent et de hasard en ligne :

(1) Les différents types de jeux en dur (loteries, jeux de grattage, paris hippiques, paris sportifs, jeux de cercle, jeux de casino) obéissent au même régime d'autorisation.

(2) Ces deux sites renommés tiennent néanmoins compte de la législation française et bloquent l'inscription et l'accès aux comptes joueurs depuis la France.

(3) L'agrément de SPS BETTING France a été maintenu après que la filiale ait été cédée fin mars par le groupe TFA et reprise par l'équipe dirigeante de SPS. L'agrément de Canalwin SAS a, lui, été abrogé après que le groupe Canal + ait fait savoir à l'ARJEL qu'il abandonnait son projet (cf. supra).

– les neuf principaux opérateurs ont mis en place une offre généraliste, en s'appuyant sur deux trois agréments pour les paris sportifs, hippiques et les jeux de cercle, en s'appuyant éventuellement pour l'une ou l'autre de ces catégories sur une offre commercialisée en marque blanche ;

– quinze opérateurs ont privilégiés le seul poker et ne disposent que d'un agrément pour les jeux de cercle ;

– d'autres enfin ont choisi d'occuper des niches au sein de ce marché, comme celle des paris sportifs mutuels (France Pari, Friendbet).

Certains sites, pourtant détenteurs d'un agrément, ont choisi de différer le lancement de leur offre française, comme Unibet dont les dirigeants auditionnés par les Rapporteurs ont expliqué privilégier d'autres marchés européens.

Les Rapporteurs soulignent que la répartition des agréments octroyés comme l'évolution des mises et du produit brut des joueurs démontrent qu'**il n'y a pas eu de phénomène de cannibalisation**, comme on pouvait le redouter avant l'ouverture. En particulier, le développement de ce nouveau marché ne s'est pas fait au détriment des monopoles : l'activité en dur de la Française des Jeux et du PMU connaît une croissance soutenue tandis que les représentants des casinos, confrontés depuis plusieurs années à une crise structurelle, ont admis au cours de leur audition que les jeux en ligne n'avaient pas aggravé leurs difficultés.

Aucune catégorie de jeux et de paris en ligne ne paraît, avec une année de recul, s'être développée au détriment des deux autres : les paris hippiques, en dépit de leur restriction à la forme mutuelle, n'ont absolument pas pâti – bien au contraire – de la commercialisation des paris sportifs, majoritairement à cote fixe.

2.– Des jeux d'habileté (*skill games*) au statut incertain

À côté des paris ou des jeux de cercle en ligne soumis aux dispositions de la loi du 12 mai 2010, de nombreux sites Internet proposent des jeux, reposant sur l'habileté, encore appelés « *skill games* », qui peuvent être gratuits mais sont le plus fréquemment payants. Ces jeux sont proposés, généralement en marque blanche, par des opérateurs spécialisés (par exemple, GameDuell ou king.com).

Souvent dérivés de jeux traditionnels dépourvus d'enjeux monétaires (dames, backgammon, réussite...), de jeux vidéo (basket, golf, formule 1, jeux d'arcade...) ou encore de jeux de connaissances (quizz divers), faisant essentiellement appel au savoir-faire du joueur, ils forment une nouvelle catégorie de jeux d'argent.

En tant que tels ils n'entrent pas dans le champ de la loi du 12 mai 2010 qui concerne les seuls jeux d'argent et de hasard, entendus comme des « *jeu[x] payant[s]* où le *hasard prédomine sur l'habileté et les combinaisons de*

l'intelligence pour l'obtention du gain » selon la définition, tirée de la jurisprudence des tribunaux judiciaires, inscrite à l'**article 2**. En d'autres termes, ces jeux participent de ce que les anglo-saxons nomment *gaming* par opposition au *gambling* qui relève, lui, de la présente loi.

Ces *skill games* connaissent un rapide développement. Le groupe Betclia a ainsi fait savoir qu'il entendait développer un site spécialisé SkillStar.com en Europe et en France. Le groupe de casinos Joa, par ailleurs agréé par l'ARJEL, envisageait de proposer sur son site en .fr de tels jeux, sans qu'il soit prévu de compte joueur séparé, ce qui méconnaîtrait la loi du 12 mai 2010.

Or, la légalité même de ces jeux payants est douteuse. La question du statut juridique des *skill games* doit être examinée au regard de la législation concernant les jeux d'argent. En particulier, la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries détermine les quatre critères conduisant, sauf exception prévue par la loi, à l'interdiction de loteries :

- existence d'un sacrifice financier ;
- accessibilité au public ;
- intervention du hasard ;
- espérance d'un gain.

Ces dispositions conduisent, et cela avait d'ailleurs été évoqué lors des débats en première lecture à l'Assemblée nationale⁽¹⁾, à préciser que les *skill games* lorsqu'ils sont proposés gratuitement, sont actuellement autorisés par la loi.

Par ailleurs, la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard précise dans son article 2 que « *l'importation ou la fabrication de tout appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet, éventuellement par l'apparition de signes, de procurer moyennant enjeu un avantage direct ou indirect de quelque nature que ce soit, même sous forme de parties gratuites, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée.*

(1) Intervention de M. Lamour, à l'Assemblée nationale, au cours de la 2^{ème} séance du 8 octobre 2010 : « Pour ce qui est des *skill games*, vous affirmez que le projet de loi, de facto les autorise. C'est faux: ils ne sont pas autorisés puisque tous les jeux sont interdits, sauf ceux qui, par dérogation, sont autorisés. Ces jeux restent interdits dans le périmètre d'ouverture initiale et je vous donne, là encore, rendez-vous dix-huit mois après la promulgation de la loi afin d'examiner s'il convient de le modifier en fonction, d'une part, de ce qu'aura réellement donné la lutte contre l'offre illégale et, d'autre part, de la pratique des différents joueurs sur les sites légaux de jeux en ligne. » (...) « Le ministre a eu raison de rappeler que les *skill games* sans mise existent déjà et sont parfaitement autorisés. Je tiens en revanche à répéter qu'aujourd'hui le marché des jeux d'argent et de hasard n'est pas ouvert aux *skill games* à partir du moment où il y a mise et où l'on peut donc perdre ou gagner de l'argent. Dans le cadre de la clause de revoyure – il ne s'agit pas d'une éventualité mais bien d'une obligation de nous revoir –, nous pourrions effectivement débattre de l'opportunité d'une nouvelle ouverture. Mais pour l'heure, nous avons choisi de réserver uniquement au poker, qui mêle analyse et hasard, la possibilité de l'ouverture en ligne. » ;

Sont punies des mêmes peines la détention, la mise à la disposition de tiers, l'installation et l'exploitation de ces appareils sur la voie publique et ses dépendances, dans des lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, mêmes privées, de ces lieux publics ainsi que l'exploitation de ces appareils ou leur mise à disposition de tiers par une personne privée, physique ou morale, dans des lieux privés.

Les dispositions des deux alinéas précédents sont applicables aux appareils de jeux dont le fonctionnement repose 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. »

Conformément à ces dispositions, l'offre au public de jeux dont le fonctionnement repose sur l'adresse et pour lesquels, moyennant un enjeu, une espérance de gain existe n'est pas autorisée.

S'agissant de la fiscalité appliquée aux opérateurs de *skill games*, les Rapporteurs rappellent qu'aucune fiscalité spécifique n'est prévue en la matière dès lors que ces jeux sont gratuits : si c'est une entreprise qui organise ces jeux, elle sera taxée au titre de l'impôt sur les sociétés, s'il s'agit d'un travailleur indépendant, il le sera au titre l'impôt sur le revenu.

B.— UNE RENTABILITÉ INSUFFISANTE DE L'OFFRE LÉGALE POURRAIT EN MENACER LA PÉRENNITÉ

Dès l'ouverture du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, **les candidats à l'agrément n'envisageaient pas d'atteindre le seuil de rentabilité avant trois ou quatre ans**, du fait notamment de l'ampleur des dépenses de marketing jugées indispensables pour conquérir des parts de marché.

Le retournement des paris sportifs observé depuis quelques mois a mis en évidence **la fragilité du modèle économique retenu par certains opérateurs**.

1.— Le marché des jeux d'argent et de hasard en ligne n'est pas l'eldorado que certains ont prédit

Les études de marché et les prévisions réalisées, dans notre pays, avant l'ouverture du secteur ont sans doute surestimé la croissance du marché des jeux d'argent et de hasard en ligne.

• **Au cours des tout premiers mois, le chiffre d'affaires réalisé a dépassé les projections faites avant l'ouverture**

La première étude publiée au mois de juin 2009 par le cabinet d'audit PricewaterhouseCoopers estimait prudemment que le marché français des jeux d'argent et de hasard pourrait peser au moment de l'ouverture, entre 300 et 350 millions d'euros de chiffre d'affaire annuel pour l'ensemble des opérateurs sur un total de 2 à 2,5 milliards d'euros de mises. La Française des Jeux et le PMU

s'octroyant plus de 200 millions d'euros sur ce total, il serait donc resté entre 100 et 150 millions d'euros pour les nouveaux opérateurs.

Bien que l'impact de cette libéralisation sur l'emploi soit très difficile à quantifier, les opérateurs auditionnés envisageaient la création de plusieurs centaines d'emplois directs.

Le bilan de l'année 2010 est globalement en ligne avec ces projections. Selon les données publiées par l'ARJEL, le PBJ s'est élevé pour les sites de paris sportifs à 79 millions d'euros, pour les sites de paris hippiques à 98,6 millions d'euros, pour les sites de poker à 139 millions d'euros. **Le chiffre d'affaires total pour le secteur atteignait donc 316,6 millions d'euros sur à peine sept mois, soit un rythme annuel de 542 millions d'euros.**

En revanche, les prévisions de croissance mises en avant par ces études se révèlent avec quelques mois de recul assez fantaisistes. L'étude récente de Francis Merlin estimait le nombre de joueurs en ligne, avant la loi du 12 mai 2010, autour de 1 à 2 millions dans notre pays – contre 10 millions au Royaume-Uni et 7 millions en Italie, deux marchés déjà ouverts – et tablait sur un potentiel de croissance de 20 % par an. Rien de tel, finalement : selon les données de supervision de l'ARJEL, le nombre de comptes joueurs actifs s'est progressivement érodé depuis le début de l'année pour retomber à 1,3 million à la fin du premier trimestre 2011.

Plutôt que de remettre en cause leur *business model*, certains opérateurs veulent voir dans cette atonie la preuve d'une fuite de leurs clients vers l'offre illégale. Sans nier la persistance d'une offre illégale non négligeable, les Rapporteurs estiment plutôt que la surface et le potentiel de croissance du marché français ont été exagérés avant l'ouverture.

• L'évolution des mises au premier trimestre 2011 traduit un retournement du marché des paris sportifs

Trop rapide, le décollage du volume de mises et du chiffre d'affaires s'est révélé dès l'hiver 2010-2011 difficilement soutenable à moyen terme.

L'ARJEL a ainsi observé **un très net décrochage du secteur des paris sportifs.** L'érosion des mises et du PBJ de cette catégorie, qui contraste avec la bonne résistance des paris hippiques, s'explique en partie par l'amenuisement de l'effet « Coupe du monde ». Le marché des jeux en ligne s'est ouvert avec la Coupe du monde de football, ce qui a eu un effet d'entraînement immédiat et important sur les volumes de paris. À titre d'illustration, le volume maximal de paris enregistrés a correspondu à la semaine au cours de laquelle l'équipe de France a été éliminée de la compétition.

ÉVOLUTION DES MISES ENGAGÉES AUPRÈS DES OPÉRATEURS AGRÉÉS

(en millions d'euros)

	Juin à décembre 2010 (4 ^{ème} trimestre)	1 ^{er} trimestre 2011	Évolution T1 2011 / T4 2010
Paris sportifs	448 (200)	147	- 26,5 %
Paris hippiques	452 (240)	241	+ 0,4 %
Jeux de cercle	4 117 (2 184)	2 192	+ 0,3 %
– tournois de poker	412 (261)	271	+ 3,8 %
– cash games de poker	3 605 (1 923)	1 921	- 0,1 %

Source : ARJEL, retraitement par les services de la commission des Finances

Les chiffres du deuxième trimestre 2011 sont d'ores et déjà très attendus. Si l'évolution du début de l'année, déjà perceptible au dernier trimestre 2010, se confirmait, la rentabilité insuffisante des paris sportifs pourrait pousser les opérateurs à se recentrer sur les jeux de cercle ou les paris hippiques, voire à stopper leur offre de paris sportifs.

La stabilisation des mises sur les paris hippiques et le poker au premier trimestre n'est pas, non plus, de très bon augure.

Après un décollage rapide à l'été 2010, les *cash-games* ne contribuent plus à la croissance du marché du poker ; seuls les tournois, dont les droits d'entrée représentent un volume beaucoup plus restreint, continuent à progresser. Les opérateurs mettent en avant le départ des gros joueurs – leur clientèle la plus profitable – vers des sites illégaux pour expliquer cette stagnation.

Contre toute attente, ce sont les paris hippiques qui soutiennent le marché des jeux et paris en ligne. **Loin d'avoir été cannibalisés par les paris sportifs, ce segment confirme trimestre après trimestre sa solidité.** Toutefois, l'offre de paris hippiques est actuellement concentrée sur un très petit nombre d'opérateurs : huit agréments ont été délivrés par l'ARJEL, et seuls trois opérateurs, dont bien sûr le PMU, ont une activité réellement substantielle.

• **Des dépenses de marketing qui ont obéré les résultats des opérateurs agréés**

Dans un contexte de faible rentabilité, les coûts de marketing sont une préoccupation importante pour les opérateurs.

Pour les médias audiovisuels et la presse écrite, cette ouverture devait constituer une manne publicitaire dans une conjoncture difficile. Les prévisionnistes l'estimaient à 100 millions d'euros de recettes au cours des douze premiers mois d'ouverture, un opérateur investissant quasiment la moitié du chiffre d'affaire, une fois les taxes payées, en marketing.

Selon l'ARJEL, ces prévisions ont été dépassées. Les dépenses liées à la stratégie de marketing des opérateurs en ligne ont atteint, l'an dernier, **153 millions d'euros** (ou 214 millions d'euros, si on intègre les bonus) :

- 60 millions d'euros pour les paris sportifs ;
- 72 millions d'euros pour les jeux de cercle ;
- 21 millions d'euros pour les paris hippiques.

Les dépenses de publicité moins importantes pour les paris hippiques peuvent sans doute s'expliquer par une concurrence moins exacerbée dans ce secteur.

Toutefois, au cours des auditions, **les représentants des opérateurs ont unanimement fait savoir aux Rapporteurs qu'ils entendaient en 2011 réduire sensiblement leurs dépenses de marketing**. Initialement porté par la phase de conquête des parts de marché, l'effort publicitaire devrait donc ralentir dans une logique de restauration de la rentabilité.

2.– Des contraintes lourdes pour tous les opérateurs

a) Un cahier des charges à satisfaire dès le dépôt de la demande d'agrément

Conformément à **l'article 20 de la loi**, les éléments constitutifs de la demande d'agrément sont établis par un cahier des charges, proposé par l'ARJEL. Celui-ci a été approuvé par un arrêté du 17 mai 2010 conjoint du ministre de l'intérieur, du ministre chargé du budget, du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé des sports, comme le prévoit la loi ; le texte du cahier des charges figure en annexe de cet arrêté.

Ce cahier des charges décrit les étapes de la procédure d'agrément et détaille les critères sur la base desquels l'ARJEL délivrera ou non l'agrément aux entreprises candidates. Il traite notamment des conditions de dépôt, des systèmes d'information des opérateurs, de la protection des mineurs ou encore de la lutte contre le blanchiment d'argent, l'addiction et les activités frauduleuses (cf. encadré *infra*).

La délivrance et le renouvellement de l'agrément sont subordonnés au respect par l'entreprise candidate de l'ensemble des obligations énoncées par la loi ou ses mesures d'application et, plus particulièrement, par le cahier des charges.

CAHIER DES CHARGES
(arrêté du 17 mai 2010)

1. Préambule

2. Dispositions générales

- 2.1. La demande d'agrément
- 2.2. Retrait et dépôt du dossier de demande d'agrément
- 2.3. Phase préparatoire à l'instruction
- 2.4. Instruction de la demande d'agrément
- 2.5. Modification des éléments constitutifs de la demande
- 2.6. Modalités de paiement des droits mentionnés à l'article 1012 du code général des impôts

3. Informations personnelles

- 3.1.1. Si l'entreprise n'est pas une personne morale
- 3.1.2. Si l'entreprise est une personne morale
- 3.2. Moyens humains et matériels
- 3.3. Informations complémentaires

4. Informations économiques, financières et comptables

- 4.1. Éléments financiers et comptables
- 4.2. Représentation fiscale
- 4.3. Garanties financières

5. Informations relatives au site de jeux en ligne

- 5.1. L'entreprise justifie de l'obtention au moins d'un nom de domaine de premier niveau comportant la terminaison « .fr » par la production d'un certificat d'enregistrement. Elle déclare, le cas échéant, tous les autres noms de domaine de premier niveau comportant la terminaison « .fr » qu'elle entend exploiter pour l'accès à son site de jeux en ligne et fournit les pièces justifiant des enregistrements correspondants.
- 5.2. Elle présente la nature du site de jeux en ligne qu'elle entend exploiter, et notamment l'ensemble des activités et des prestations proposées.
- 5.3. Elle expose les caractéristiques (nombre de pages, plan du site, marques, HTML, site en marque blanche), les modalités d'accès et d'exploitation, d'organisation et de sous-traitance de son site (Objet du site : généraliste ou spécialisé ; caractéristiques : pages d'entrées, nombres de pages, types d'onglets ; modalités d'exploitation).
- 5.4. Elle précise si elle entend proposer des espaces publicitaires à des annonceurs sur son site.
- 5.5. Le cas échéant, elle fournit les copies non biffées des contrats de licence et des contrats d'affiliation qu'elle a conclus.
- 5.6. Le cas échéant, elle indique le nom de ses sous-traitants et fournit la copie non biffée des contrats de sous-traitance qu'elle a conclus pour l'exploitation de son site.

6. Informations relatives aux opérations de jeux ou de paris en ligne proposées

- 6.1. L'entreprise précise les types de jeux ou de paris qu'elle propose au public, leur nature (paris à cotes fixes ou mutuels, paris en direct), leurs caractéristiques et leurs modalités d'exploitation, et fournit les règlements des jeux et paris qu'elle propose.
- 6.2. Elle fournit les copies non biffées des contrats de fourniture ou de sous-traitance d'opérations de jeu ou de paris en ligne qu'elle a conclus. Elle fournit également les copies non biffées des contrats la liant à d'autres entreprises exerçant une activité de jeux et paris en ligne.
- 6.3. Elle fournit à l'ARJEL la liste des sites affiliés.
- 6.4. Elle justifie de son aptitude à maintenir la conformité des jeux qu'elle propose au droit applicable, notamment en justifiant de la mise en place de veilles juridiques.
- 6.5. Elle indique le nom et les coordonnées en France de la personne responsable du maintien de la conformité des jeux proposés au droit applicable.
- 6.6. Elle fournit les contrats qu'elle propose aux joueurs ainsi que les conditions générales de vente et de services.
- 6.7. Elle décrit la procédure de réclamation gratuite qu'elle met en place au bénéfice des joueurs.

7. Informations relatives aux comptes joueurs

8. Informations relatives à la lutte contre les activités frauduleuses ou criminelles, en particulier le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

8.1. L'entreprise expose les moyens de contrôle qu'elle entend mettre en place pour prévenir et lutter contre les activités frauduleuses ou criminelles.

8.2. S'agissant de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'entreprise expose les moyens qu'elle entend mettre en œuvre pour satisfaire à :

- ses obligations de vigilance ;
- son obligation de déclaration à Tracfin des opérations dont elle sait, soupçonne ou a de bonnes raisons de soupçonner qu'elles participent du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ;
- ses procédures et son contrôle interne (système d'évaluation et de gestion des risques ; information et formation régulière de ses personnels), en référence aux dispositions du titre VI du livre V du code monétaire et financier.

9. Informations relatives à la lutte contre le jeu excessif ou pathologique

9.1. L'entreprise expose les moyens qu'elle entend mettre en place pour prévenir et lutter contre les comportements de jeu excessif ou pathologique.

9.2. Plus précisément, elle décrit l'ensemble des modérateurs de jeu qu'elle entend mettre en place sur son site conformément à l'alinéa 2 de l'article 26 de la loi.

9.3. En outre, l'entreprise expose les procédures qu'elle entend mettre en place et les moyens auxquels elle entend recourir pour répondre aux exigences de l'alinéa 1 de l'article 26 de la Loi.

10. Prévention des conflits d'intérêts

10.1. L'entreprise transmet à l'ARJEL les contrats de partenariat qu'elle a, le cas échéant, conclus avec des personnes physiques ou morales organisant des courses hippiques, compétitions ou manifestations sportives ou y prenant part.

10.2. L'entreprise déclare à l'ARJEL si son propriétaire, l'un de ses dirigeants, mandataires sociaux ou membres du personnel détient un intérêt, personnel ou lié à sa participation dans une personne morale, dans une course hippique, compétition ou manifestation sportive.

10.3. L'entreprise transmet à l'ARJEL la liste des organisateurs et parties prenantes à une compétition ou manifestation sportive sur lesquels elle détient le contrôle au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce, directement ou indirectement au sens de l'article 32 de la Loi. À cet effet, elle transmet à l'ARJEL tout document relatif à ce contrôle et notamment le schéma des participations précisant les pourcentages de détention, directe et indirecte, dans des sociétés ainsi que tout pacte d'actionnaire, tout contrat aménageant les relations entre actionnaires (actionnariat, droit de vote...) ou tout contrat organisant le contrôle.

10.4. L'entreprise déclare à l'ARJEL si elle est contrôlée au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce, directement ou indirectement au sens de l'article 32 de la Loi, par un organisateur ou une partie prenante à une compétition ou manifestation sportive.

10.5. Elle communique à l'ARJEL les clauses de son règlement intérieur ou de son contrat de travail type (dirigeants, mandataires sociaux, employés) stipulant l'interdiction d'engager à titre personnel, directement ou par personne interposée, des mises sur les jeux ou paris qu'elle propose.

10.6. Elle communique également à l'ARJEL les clauses de son règlement intérieur ou de son contrat de travail type (dirigeants, mandataires sociaux, employés) stipulant l'obligation pour le cocontractant de déclarer un intérêt personnel ou lié à sa participation dans une personne morale, qu'il détient dans une course hippique, compétition ou manifestation sportive, sur laquelle l'entreprise organise des jeux ou des paris.

11. Informations relatives à l'architecture du système d'information

11.1. Définitions

11.2. Informations relatives au frontal

11.3. Vérification initiale de la plate-forme de jeu

11.4. Informations générales

11.5. Informations détaillées

11.6. Informations techniques

Visé par l'article 11 du décret n° 2010-509 du 18 mai 2010 ainsi que par le cahier des charges évoqué ci-dessus, le **dossier des exigences techniques (DET)** ⁽¹⁾ décrit le **dispositif technique à mettre en place par les opérateurs**. Il comprend en particulier les volets archivage de données et fourniture de données par les opérateurs agréés. Il précise également les différents éléments techniques devant être transmis pour la demande d'agrément.

Le DET est lui-même complété par une **annexe descriptive** ⁽²⁾ et des **ressources techniques**, complémentaires à l'annexe, mises en ligne sur le site Internet de l'ARJEL ⁽³⁾.

DOSSIER DES EXIGENCES TECHNIQUES

- 1 INTRODUCTION : CONTEXTE ET PÉRIMÈTRE DU DOCUMENT
- 2 DÉFINITIONS ET ACRONYMES
- 3 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ARCHITECTURE
 - 3.1 BESOINS DE L'ARJEL
 - 3.2 ARCHITECTURE GÉNÉRALE
 - 3.3 SCHÉMA GÉNÉRAL D'INTERACTION ENTRE L'ARJEL ET LES OPÉRATEURS
- 4 ARCHITECTURE À METTRE EN PLACE
 - 4.1 FRONTAL ET DONNÉES ARCHIVÉES
 - 4.1.1 Description générale
 - 4.1.2 Fonctions de redirection de la plateforme
 - 4.1.3 Fonctions d'administration et de gestion des utilisateurs du coffre-fort
 - 4.1.4 Fonctions de création de traces du capteur
 - 4.1.5 Fonctions de stockage des traces du coffre-fort
 - 4.1.6 Fonctions d'accès aux traces et d'extraction
 - 4.1.6.a Saisie des données sur site
 - 4.1.6.b Accès à distance
 - 4.1.6.c Validation des données du frontal et extraction des traces (événements de jeu)
 - 4.1.7 Nature et format des données
 - 4.1.8 Éléments attendus dans le dossier de demande d'agrément
 - 4.2 DONNÉES MISES A DISPOSITION SYSTÉMATIQUEMENT
 - 4.2.1 Fonctions de production de rapports
 - 4.2.2 Fonctions de dépôt de données
 - 4.2.3 Nature et format des données
 - 4.3 DONNÉES A LA DEMANDE
 - 4.4 INTERFACES
 - 4.4.1 Interdits de jeux
- 5 AUTRES EXIGENCES SUR LES SYSTÈMES ET LES LOGICIELS DE JEU
 - 5.1 AUDITS DE SÉCURITÉ
 - 5.2 HOMOLOGATIONS
 - 5.3 VÉRIFICATION INITIALE DE LA PLATE-FORME DE JEU
 - 5.4 CERTIFICATION
 - 5.5 MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DU FRONTAL
 - 5.6 CONTRÔLE DES JEUX ET PARIS RÉALISÉ PAR L'OPÉRATEUR
 - 5.7 EXIGENCES ORGANISATIONNELLES ET TECHNIQUES
 - 5.7.1 Présentation générale
 - 5.7.1.a Organisation générale de l'opérateur
 - 5.7.1.b Politique et organisation dans le domaine des systèmes d'information de l'opérateur
 - 5.7.1.c Systèmes d'information de l'opérateur

(1) Version 1.0

(2) Version 1.1 du 16 décembre 2010, suite à la modification de l'annexe 2 par rapport à la version 1.0, par une décision n° 2010-158 du 16 décembre 2010

(3) Ces ressources concernent le format des données XML et l'interface SOAP du frontal.

- 5.7.1.d Organisation humaine de l'opérateur
- 5.7.1.e Pilotage des systèmes d'information (SI) chez l'opérateur
- 5.7.1.f Fonction SSI opérationnelle chez l'opérateur
- 5.7.2 Exigences organisationnelles
 - 5.7.2.a Politique et schéma directeur en sécurité des systèmes d'information de l'opérateur
 - 5.7.2.b Procédures d'administration et d'exploitation
- 5.7.3 Exigences techniques
 - 5.7.3.a Description générale des systèmes d'information
 - 5.7.3.b Architecture réseau
 - 5.7.3.c Gestion de la disponibilité
 - 5.7.3.d Gestion des mises à jour
 - 5.7.3.e Gestion des échanges
 - 5.7.3.e.1 Confidentialité et authenticité des flux d'administration
 - 5.7.3.e.2 Authentification des administrateurs
 - 5.7.3.f Gestion des configurations
 - 5.7.3.g Gestion de la sécurité dans les cycles de développement
 - 5.7.3.h Gestion des sauvegardes des données
 - 5.7.3.i Gestion des données sensibles
 - 5.7.3.j Gestion du générateur de nombres aléatoires
 - 5.7.3.k Gestion de la journalisation technique et fonctionnelle
 - 5.7.3.l Gestion des accès physiques
 - 5.7.3.m Gestion de l'environnement physique
 - 5.7.3.n Équipe sécurité

6 SYNTHÈSE DES ÉLÉMENTS ATTENDUS DANS LE DOSSIER D'AGRÈMENT

Source : ARJEL

b) La gestion des données par les opérateurs est très encadrée

• **L'accès de l'ARJEL aux données des opérateurs**

L'article 31 de la loi impose aux opérateurs agréés de procéder à l'archivage sur un serveur informatique localisé en France métropolitaine des **données relatives aux événements de jeux ou de paris et aux opérations associées pour chaque joueur**.

Il est demandé que les données soient **archivées en temps réel sur un support matériel (dénommé *frontal*⁽¹⁾) situé en France métropolitaine**. Ce support est unique pour chaque opérateur. En pratique, l'opérateur externalise généralement cette fonction en faisant appel à un prestataire, spécialisé dans l'archivage de données.

Cette disposition permet, dans le cadre de **l'article 38**, un contrôle permanent à distance⁽²⁾ par les services de l'ARJEL, auxquels l'opérateur doit en outre garantir l'accès physique au local abritant le support, conformément au **quatrième alinéa de l'article 16 de la loi** et à l'article 2 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010.

(1) On entend, en revanche, par système d'information dans le cahier des charges de l'ARJEL :

– les différents modules du frontal ;

– l'ensemble des composants, aux niveaux système, réseau et applicatif et, plus généralement, tout système ou application susceptible d'interagir avec les plates-formes de jeux de l'opérateur.

(2) Trois modes de transmission sont définies par le décret n° 2010-509 du 18 mai 2010 :

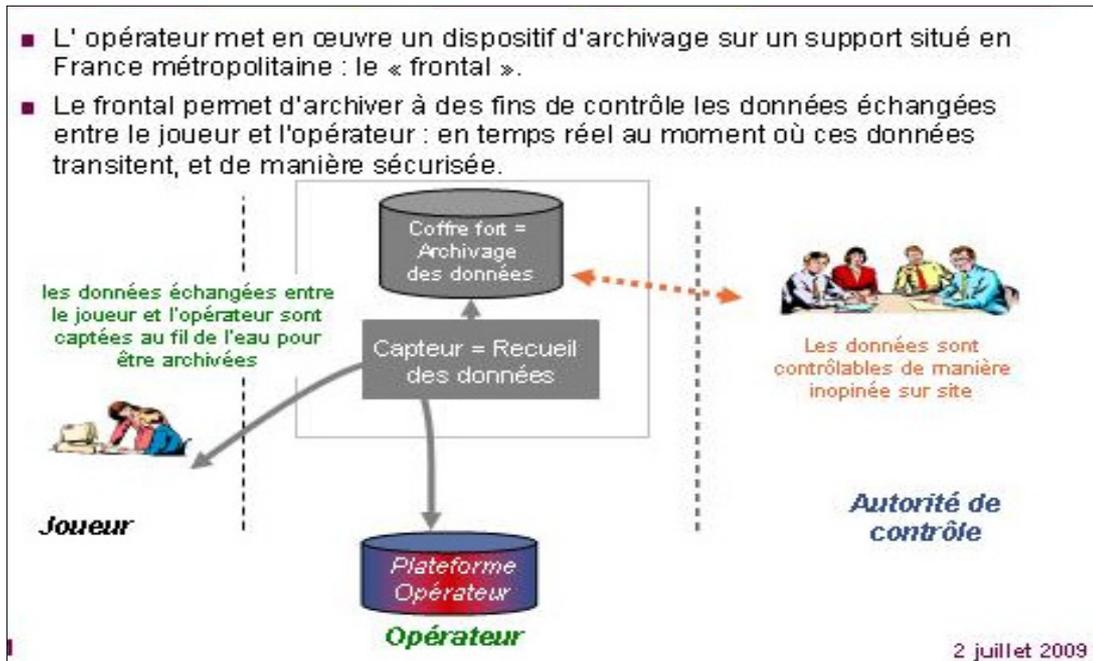
1° Par l'accès permanent au support matériel d'archivage dont dispose l'autorité ;

2° Par la transmission périodique à l'autorité de données, exhaustives ou agrégées, extraites de la plate-forme de l'opérateur ;

3° À la suite d'une demande ponctuelle formulée par l'autorité.

La liste des données que les opérateurs de jeux ou de paris en ligne sont tenus de mettre à la disposition de l'ARJEL a été précisée par le décret n° 2010-509 du 18 mai 2010, délibéré en Conseil d'État après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Celui-ci complète la liste ébauchée aux 1° à 4° de l'article 38.

CONTRÔLE PAR L'ARJEL DES DONNÉES ARCHIVÉES PAR LES OPÉRATEURS



Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique

En application de l'article 8 du décret, les données que l'opérateur est tenu de mettre à disposition, sous forme exhaustive ou agrégée, portent sur :

1° Toute information détenue par l'opérateur concernant chaque joueur, et notamment les informations suivantes : nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, adresse postale du domicile, le cas échéant adresse de courrier électronique, identifiant permettant l'accès au compte joueur, date d'ouverture du compte joueur, référence du compte de paiement tel que mentionné au dernier alinéa de l'article 17 de la loi du 12 mai 2010, sur lequel l'opérateur reversera, le cas échéant, les avoirs du joueur ;

2° Les opérations de compte réalisées par les joueurs ;

3° Les opérations de jeu réalisées par les joueurs ainsi que toute donnée concourant à la formation du solde du compte joueur ;

4° Le catalogue des jeux et paris proposés ;

5° Le tirage des cartes réalisé par le générateur de nombres aléatoires pour l'organisation des jeux de cercle ;

6° Les profils des joueurs et leurs comportements de jeu ;

7° Les offres promotionnelles attribuées par l'opérateur sous quelque forme que ce soit, y compris les lots en nature et leur utilisation par les joueurs ;

8° La gestion de la plate-forme de jeu et les incidents techniques ;

9° Les contrôles menés par ses soins et leurs résultats, ainsi que les incidents de jeu et les opérations frauduleuses détectés ;

10° L'évolution et la maintenance des matériels, plateformes et logiciels de jeu utilisés.

Cette liste et les modalités de mise à disposition sont précisées par le dossier des exigences techniques, comme le prévoit l'article 9 du décret.

Conformément au DET (page 8), le frontal doit être en fonctionnement sur toutes ses fonctions et sur l'ensemble des données de l'annexe 1 au plus tard pour la certification à 6 mois prévue au II de l'article 23 de la loi. Ce document précise ainsi, à la page 5, que **le frontal doit être capable d'archiver, à l'ouverture de l'activité de jeu, au moins deux catégories de données : les données comptes-joueurs (correspondant au 1° de l'article 8 du décret) dans tous les cas, ainsi que les données financières ou les données de paris/jeux (respectivement les 2° et 3°).**

Ces dispositions peuvent paraître en contradiction avec l'esprit de la loi et avec la lettre de l'article 8 du décret qui prévoit que les données énumérées aux 1° à 10° doivent être mises « à la disposition de l'Autorité de régulation des jeux en ligne dès le commencement de [l'] activité » de l'opérateur. Il semble néanmoins utile d'avoir ménager, via le DET, une phase de montée en puissance progressive du *frontal*, tant les exigences techniques imposées aux opérateurs sont lourdes.

L'ARJEL n'est pas pour autant aveugle pendant la **phase intermédiaire qui court jusqu'à la certification à 6 mois** puisque les catégories de données non encore stockées lors de la déclaration du frontal en mode fonctionnement, doivent être fournies *ex-post* par l'intermédiaire des données de supervision.

● **L'article 19 de la loi impose également aux opérateurs de veiller à la confidentialité et à l'authenticité des données personnelles des joueurs.**

De façon synthétique, on rappellera que les données déposées par les opérateurs dans les *coffres-forts* des frontaux et mises à disposition de l'ARJEL sont chiffrées, signées et horodatées. Seule l'ARJEL a la capacité de déchiffrer les données stockées, grâce à un *capteur*. Toute perte d'intégrité de ces données est détectée par la vérification préalable de la signature électronique.

Le cahier des charges (au sein de la partie 11.5) et le DET (au point 5.7.3.e) imposent à l'entreprise sollicitant un agrément de décrire les procédés cryptographiques permettant de garantir cette confidentialité et l'authenticité des communications suivantes :

- les communications entre opérateur et l'ARJEL ;
- les communications réseaux entre joueurs et opérateur ;
- les communications réseaux entre les modules au sein du frontal.

Le candidat doit détailler les mécanismes utilisés qui doivent s'appuyer sur des algorithmes de chiffrement reconnus et des protocoles normalisés (IPsec, TLS, SSH, etc.).

Il décrit enfin l'ensemble des mécanismes et mesures mis en œuvre pour garantir la confidentialité et l'intégrité des flux au sein de ses plates-formes de jeux et du frontal : ces flux concernent les administrateurs faisant partie du personnel de l'opérateur, tels que les exploitants par exemple, les administrateurs externes comme ceux qui assurent la télémaintenance des matériels, etc.

En outre, les atteintes aux systèmes de traitement automatisé prévues par le chapitre III du titre II du livre III du code pénal ont été incluses par l'article 12 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010 au sein des catégories de condamnations pénales regardées comme incompatibles avec l'exercice des activités soumises à agrément, conformément **au III de l'article 21 de la loi**. Le candidat dont le propriétaire ou, s'il s'agit d'une personne morale, l'un des dirigeants ou des mandataires sociaux a fait l'objet d'une condamnation pour un tel délit peut se voir refuser l'agrément.

Ces atteintes n'étaient pas visées dans la version initiale du projet de décret transmis au moment du débat parlementaire. Néanmoins, s'agissant d'un délit directement en lien avec l'activité d'opérateur sur Internet, le pouvoir réglementaire a considéré comme souhaitable de rajouter ce délit à la liste des délits incompatibles avec l'activité d'opérateur de jeux en ligne.

c) La certification complète les contrôles opérés par l'ARJEL

Le II de l'article 23 prévoit que les opérateurs ayant été agréés par l'ARJEL doivent se soumettre, dans un délai de six mois à compter de la date de mise en fonctionnement du *frontal*, à une certification par un organisme extérieur afin de vérifier le respect des clauses du cahier des charges.

En effet, une majorité d'opérateurs agréés est établie dans un État membre de la communauté européenne, ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale. Ils peuvent disposer d'installations techniques (en dehors du *frontal*) implantées dans un ou plusieurs pays de sa convenance, y compris hors du continent européen.

L'ARJEL n'aura ni les moyens juridiques et ni les moyens matériels d'intervenir partout dans le monde afin de contrôler le respect des clauses du cahier des charges. Il est donc nécessaire de recourir à des organismes privés, rémunérés par les opérateurs eux-mêmes, mais choisis dans une liste établie par l'Autorité.

La durée de validité de cette certification est limitée à une année en vertu du **III de l'article 23**, ce qui impose une actualisation fréquente.

Les organismes concernés sont des entreprises reconnues sur le plan international, comparables à ceux qui interviennent dans le domaine de la certification des comptes ou de la certification par rapport à certaines normes ISO en matière de qualité ou de sécurité. Ils peuvent sous-traiter une partie de leur activité de certification (à un cabinet d'avocats, par exemple, pour les aspects juridiques).

LISTE DES ORGANISMES CERTIFICATEURS TENUE PAR L'ARJEL (AU 3 MAI 2011)

Date Collège	N° décision	Organisme certificateur	Sous-traitant n° 1	Sous-traitant n° 2	Sous-traitant n° 3
18/11/2010	2010-139	ADVENS SARL	ICHAY & MULLENEX SELARL	N/A	N/A
10/02/2011	2011-018	DEVOTEAM SA	BISMUTH AVOCATS SARL	GROUPE TUILLETSARL	N/A
03/12/2010	2010-142	EUROGROUP CONSULTING SAS	SOGETI IDF SAS à associé unique	N/A	N/A
22/10/2010 18/11/2010 16/12/2010	2010-123 2010-135 2010-157	HERVE SCHAUER CONSULTANTS EURL	FIDUCIAL SA	N/A	N/A
16/12/2010	2010-154	INOVEN SAS	NBS SYSTEM SAS	N/A	N/A
16/12/2010	2010-155	INTRINSEC SAS	LE MORE Cabinet d'avocats	RSM RSA SAD	N/A
10/02/2011	2011-019	LEXSI SAS	GIDE LOYRETTE NOUEL Cabinet d'avocats	3APEXCO SARL	N/A
28/01/2011	2011-015	MAZARS SA	Maître Blandine POIDEVIN avocate	N/A	N/A
18/11/2010	2010-140	ON-X SA	ULYS SCRL	LARGILLIERE FINANCE SAS	N/A
22/10/2010 18/11/2010	2010-125 2010-137	OPPIDA SARL	KAZA SELARL	N/A	N/A
22/10/2010 14/01/2011	2011-003	POULMAIRE-JACOB SELARL	HUBERT BITAN – Cabinet d'expertise	AMOSSYS SAS	N/A
22/10/2010 18/11/2010	2010-126 2010-138	PRICEWATERHOUSECOOPERS AUDIT SA	N/A	N/A	N/A
14/01/2011	2011-002	SILICOMP-AQL SAS	Cabinet d'avocats BENSOUSSAN-SELAS	L2P CONSEILSSARL	ORANGE CONSULTING SAS
22/10/2010 18/11/2010	2010-124 2010-136	THALES SECURITY SOLUTIONS & SERVICES SAS	COURTOIS LEBEL – SCP avocats	N/A	N/A

Source : ARJEL

Plusieurs vérifications sont effectuées avant l'inscription d'un certificateur sur le registre tenu par l'ARJEL. Lors de l'instruction d'un de ces dossiers, la direction des agréments et de la supervision (DAS) et la direction des systèmes d'information et de l'évaluation (DSIE) de l'Autorité s'appuient sur le règlement de consultation adopté par la décision du collège n° 2010-065 en date du 13 juillet 2010.

Elles analysent et évaluent la structure organisationnelle formée par le demandeur et ses partenaires, ce qui suppose :

– la vérification de l'existence et de l'État d'établissement (dans l'Union européenne) des sociétés du demandeur et de ses éventuels sous-traitants ;

– la vérification de la compatibilité des activités du demandeur et de ses éventuels sous-traitants avec l'exercice d'évaluation et de certification des opérateurs de jeux et de paris en ligne ;

– la vérification de l'indépendance et impartialité du demandeur et de ses sous-traitants ;

– l'évaluation des dispositions prises quant au respect de la confidentialité des données ;

– l'analyse de l'objet de la sous-traitance et couverture du périmètre de la certification.

Les deux directions de l'ARJEL évaluent également l'approche méthodologique proposée par l'organisme certificateur. Elles s'enquière des dispositifs internes de contrôle et d'assurance qualité ; elles vérifient la qualité d'exemples de rapports d'audits techniques et de rapports d'audits de conformité juridique et financière.

Enfin, elles vérifient le nombre et la qualité des ressources en s'assurant de leur disponibilité (effectifs du demandeur, plan de charge des mois à venir, capacité d'absorption de la charge, etc.), de l'expérience et de la qualité des références du demandeur dans les domaines techniques, juridiques et financiers.

d) La mise en place d'un site en .fr

Le premier alinéa de l'article 24 impose aux opérateurs agréés par l'ARJEL de recourir pour les jeux et paris en ligne à un site Internet doté d'une extension « .fr ». L'objectif de la loi est d'obliger ainsi les opérateurs agréés à mettre en place un site spécifique identifiable permettant d'accéder aux activités couvertes par leur agrément et à elles seules.

Par conséquent, un opérateur déjà actif dans d'autres pays mais dont le nom de marque est connu en France devra clairement différencier ses activités faisant l'objet d'un agrément en France par une adresse de type `www.nomdelopérateur.fr` différente de celle existante déjà de type

www.nomdeloperateur.com, le site en « .com » pouvant offrir des activités non autorisées en France, alors que le site en « .fr » ne pourra offrir que des jeux et paris autorisés par le présent projet de loi.

L'article premier du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 a utilement précisé ces dispositions en prévoyant que le site et les règlements des jeux sont en langue française. Il impose aussi que le ou les numéro(s) d'agrément de l'opérateur soit aisément lisibles sur la page d'accueil du site.

e) La remise à zéro des comptes joueurs des anciens opérateurs illégaux

Dans le souci de garantir une certaine égalité entre les opérateurs, l'Assemblée avait complété le projet de loi en imposant – indirectement – de remettre à zéro les comptes joueurs aux opérateurs aujourd'hui illégaux qui obtiendraient l'agrément de l'ARJEL. Seuls le PMU et la Française des Jeux, qui opéraient déjà dans la légalité, ont pu conserver leurs comptes joueurs.

Aussi **le deuxième alinéa de l'article 17** requiert-il que l'entreprise sollicitant l'agrément justifie auprès de l'Autorité du processus permettant de s'assurer qu'aucun joueur ne puisse prendre part à une activité de jeu ou de pari sans qu'un compte joueur lui ait été préalablement attribué. Il prévoit surtout que cette ouverture et l'approvisionnement initial par son titulaire doivent intervenir après la date d'agrément de l'opérateur.

Le troisième alinéa complète ces dispositions, une fois l'opérateur agréé. Il encadre les modalités d'ouverture d'un compte joueur, qui ne peut intervenir qu'à l'initiative de son titulaire, et exclut ainsi toute ouverture automatique non sollicitée.

Lors des auditions, le Président de l'ARJEL a indiqué aux Rapporteurs que cette remise à zéro des comptes joueurs avait fait l'objet d'une surveillance particulière par ses services, au cours des premiers mois d'ouverture.

f) Le plafonnement du taux de retour aux joueurs (TRJ)

• Le TRJ est limité à 85 % par décret

L'article 13 de la loi renvoie au décret (n° 2010-605 du 4 juin 2010) le soin de fixer la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs, y compris la contre-valeur des lots en nature attribués, par rapport aux sommes engagées par type d'agrément

Le taux de retour au joueur (TRJ), intégrant les bonus reversés aux joueurs, s'établissait à la fin de l'année 2010 à :

– 85 % en matière de paris sportifs, soit le plafond fixé par le décret, ce qui s'explique par la forte concurrence entre opérateurs dans ce secteur ;

– 80 % en matière de paris hippiques ce qui résulte *a contrario* de la moindre concurrence entre les acteurs de ce marché ;

– 94 % pour le poker organisé en tournoi et 98 % pour les *cash games*, dans la mesure où le TRJ n'est pas plafonné en ce qui concerne les jeux de cercle.

• le lien entre plafonnement du TRJ et addiction n'est toujours pas étayé

Du point de vue du Gouvernement, le plafonnement du TRJ permet de limiter l'incitation à jouer et surtout, pour un joueur donné, la fréquence à laquelle il rejoue et donc il reste dans la séquence de jeu ; il permettrait également de participer à la lutte contre le blanchiment.

À l'occasion de la préparation de la loi sur l'ouverture à la concurrence et la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, plusieurs études ont été mises en avant qui avaient conclu à l'existence d'une élasticité de la demande de jeux au taux de retour supérieure à l'unité (travaux d'économistes dans des revues comme le *Journal of Gambling Studies* ou *The quarterly journal of economics*).

Une évolution du taux de retour aux joueurs à la hausse pourrait donc provoquer une croissance plus que proportionnelle de la demande de jeux. La demande de jeu est donc sensible au niveau du taux de retour aux joueurs.

De plus, les travaux du docteur Valleur, chef de service du centre médical Marmottan ont montré que les joueurs ayant une tendance à l'addiction sont des joueurs qui ont gagné, qui ont rejoué leurs gains, ont perdu ces gains et tentent ensuite de les regagner. L'existence d'un succès initial peut ainsi amener certains agents à devenir trop confiants, surestimant leurs capacités personnelles au regard des données réelles. Aussi, un joueur sera incité à réinvestir ses gains pour « se refaire », dès les premières pertes, ce d'autant plus qu'il surestime ses chances de gains et que le niveau du taux de retour contribue à lui faire surestimer ses chances.

Les autorités françaises considèrent donc qu'il existe large faisceau d'indices permettant de lier fréquence de gains générée par le TRJ, fréquence de jeu que traduisent les élasticités constatées supérieures à l'unité et addiction. Ce point a été signalé à la Commission européenne.

Dans ce cadre, le Gouvernement a pris l'engagement du lancement étude sur le lien entre le niveau du taux de retour aux joueurs et les risques d'addiction vis-à-vis de la Commission européenne, qui a indiqué être très intéressée par ses résultats. Cette étude sera réalisée sous l'égide de l'observatoire des jeux. Elle n'a toujours pas été lancée.

En l'absence des résultats de cette étude, **les deux Rapporteurs demeurent, comme les services de la Commission européenne, circonspects quant à l'existence du lien allégué.** Ils remarquent qu'en imposant le plafonnement du TRJ, la loi du 12 mai 2010 a surtout reconduit un mécanisme en vigueur pour les opérateurs sous droits exclusifs, notamment pour leurs activités en dur.

• **Quelle est l'exhaustivité du numérateur dans la définition des sommes versées ?**

L'article 2 du décret n° 2010-605 du 4 juin 2010 retient **une acception large** de la notion de « *somme versée aux joueurs* » qui intègre :

– les mises apportées par l'opérateur à titre gracieux en complément de celles du joueur, y compris les paris gratuits (bonus) ;

– les gains apportés par l'opérateur (en numéraire ou en nature), à titre gracieux, en complément de ceux du joueur ;

– les crédits de jeu offerts par l'opérateur à titre gracieux dès lors qu'ils sont engagés par le joueur sous forme de mise.

Les mises, paris et crédits de jeu offerts par les opérateurs sont comptabilisés, en tant que sommes versées aux joueurs, au moment de leur engagement par le joueur et sont également comptabilisés en tant que mises.

Les sommes versées sous forme de bonus ont représenté 61 millions d'euros en 2010 : 14 millions d'euros de bonus ont été distribués dans le secteur des paris sportifs, 36 millions d'euros dans le cadre des jeux de cercle et 11 millions d'euros en matière de paris hippiques.

Dans le cadre de son contrôle du respect du TRJ par les opérateurs, l'ARJEL impose que les lots en nature soient valorisés au prix d'achat hors taxes. Les Rapporteurs rappellent toutefois que, sur les sites agréés, ces lots en nature sont marginaux (en 2010, ils ont été de l'ordre de 10 000 €).

3.– Un champ d'ouverture restreint

a) *Les formes de paris autorisées sont strictement encadrées*

Au-delà des catégories de jeux et de paris visées par la loi, l'ouverture du marché des jeux d'argent et de hasard en ligne est limitée à certaines formes simples, jugées plus protectrices du joueur.

La rédaction de **la première phrase du II de l'article 4** avait été modifiée par l'Assemblée nationale afin de prévoir que l'opérateur de pari à cote propose « *son évaluation des probabilités de survenance des résultats de ces compétitions* », ce qui **visait indirectement à interdire le *betting exchange*.**

Avec ce type de pari, qui se développe grâce à des sites Internet spécialisés (Betfair ou Betsson), il n'y a pas de *bookmaker* fixant les cotes. Chaque joueur propose ses propres cotes aux autres joueurs. Il est possible de parier tant sur la réalisation d'un événement (*back*) que la non réalisation de l'événement (*lay*). En général, les cotes sont meilleures que celles proposées par les sites de pari à cote fixe car l'avantage du casino, c'est-à-dire la commission prise par le site, est plus faible.

Néanmoins, ces bourses aux paris sont tenues par les spécialistes de TRACFIN comme un vecteur potentiel de blanchiment d'argent, même si leurs promoteurs s'en défendent. Elles semblent également attirer plus particulièrement des joueurs qui développeront une addiction au jeu ⁽¹⁾. C'est ce qui explique leur interdiction dans notre pays.

En outre, **l'article 6 de la loi** dispose que « *ne peuvent être proposés au public les paris sportifs à la cote dans lesquels le montant maximal de la perte potentielle est, hors application des prélèvements et déductions prévus ou autorisés par la loi, supérieur au montant de la mise* » ; **il interdit donc expressément le *spread betting*** qui peut être défini comme un pari pour lequel le joueur ne connaît pas à l'avance le montant de sa perte maximale et peut donc subir des pertes financières significatives sans avoir conscience du risque encouru.

Avec ce type de pari, le joueur mise sur le fait que le nombre total d'actions lors d'une rencontre sportive (par exemple, le nombre de buts ou de tirs cadrés au football) se situera au-dessous ou au-dessus d'un certain niveau, représenté par une fourchette.

Quand son pronostic est au-dessus de la fourchette, le joueur est dit acheteur du pari et son gain (ou sa perte) est calculé en fonction de l'écart entre le total d'actions constatées et le nombre haut de la fourchette. Quand son pronostic est au-dessous de la fourchette, le joueur est dit vendeur et son gain (ou sa perte) est calculé en fonction de l'écart entre le nombre bas de la fourchette et le total d'actions constatées.

Dans les deux cas, le gain peut être très important si l'écart est largement en la faveur du joueur. Mais à l'inverse, le joueur ne peut pas savoir à l'avance combien il peut perdre, car la perte dépend de l'écart en sa défaveur. Au contraire, dans les paris à cote fixe traditionnels, le joueur sait qu'il ne gagnera pas plus que ce que prévoit la cote et, surtout, il connaît le montant maximal de sa perte, c'est-à-dire la totalité de sa mise.

(1) Selon le rapport 2007 de la Gambling Commission britannique, « British Gambling Prevalence », 9,8 % des parieurs pratiquant le betting exchange développent des problèmes d'addiction ; or, on considère généralement que les problèmes d'addiction concernent entre 1 et 3% des joueurs.

En revanche, le *live betting* ou pari en direct, qui consiste à proposer des paris sur les résultats d'une compétition sportive pendant le déroulement de celle-ci, est autorisé conformément au **II de l'article 4**. Particulièrement attractif, cette offre se développe rapidement.

b) L'ARJEL joue un rôle déterminant pour déterminer les supports de paris sportifs

En application **des I et II de l'article 12** complétés respectivement par les articles 2 et 3 du décret n° 2010-483 du 12 mai 2010, la liste des compétitions sportives et des types de résultats sur lesquels les opérateurs agréés peuvent proposer des paris doit être définie préalablement par l'ARJEL, après avis des fédérations sportives délégataires. Chaque nouvelle décision de l'Autorité modifiant cette liste est publiée avec, en annexe, un récapitulatif à jour.

• La liste des compétitions sportives pouvant servir de supports à des paris est définie par l'ARJEL

Les opérateurs de paris sportifs agréés ne peuvent donc offrir des paris que sur les seules compétitions inscrites sur cette liste. Ces compétitions peuvent être françaises ou étrangères ; elles doivent être réelles (**I de l'article 4**) ce qui exclut toute possibilité de parier sur des événements virtuels, en particulier les compétitions de jeu vidéo aussi appelées *e-sport*. En revanche, les compétitions auxquelles participent exclusivement des mineurs ne peuvent pas être supports de paris.

Conformément aux dispositions du décret, les catégories de compétitions autorisées comme supports de paris sont définies en fonction notamment :

– de la qualité de l'organisateur de la compétition (fédération sportive nationale, internationale, organisme sportif international, organisateur de droit privé autorisé par l'autorité administrative ou par une fédération sportive agréée en France ou légalement autorisé à l'étranger) ;

– de la réglementation applicable à ces compétitions ;

– de l'âge des participants sportifs à la compétition ;

– de la notoriété et de l'enjeu de la compétition.

**LISTE DES CATÉGORIES DE COMPÉTITIONS, TYPES DE RÉSULTATS ET PHASES DE JEUX
POUVANT FAIRE L'OBJET DE PARIS SPORTIFS (EXEMPLE DU CYCLISME)**

<p>Catégories de Compétitions</p>	<p><i>Route</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Championnat du Monde • Championnats Nationaux (France et les 5 pays les mieux placés au classement de l'UCI (Union Cycliste Internationale) par nations de l'année précédente) • Giro • Jeux Olympiques • Liège-Bastogne-Liège • Milan-San Remo • Paris-Roubaix • Tour de Flandres • Tour de France • Tour de Lombardie • Vuelta <p><i>Piste, VTT, BMX (épreuves olympiques) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Championnat du Monde • Championnats Nationaux (France et les 5 pays les mieux placés au classement UCI par nations de l'année précédente)
<p>Types de résultats et phases de jeux correspondantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vainqueur de la compétition • Vainqueur de l'étape (pour les courses sur route) • Porteur final d'un maillot distinctif dans les grands Tours pour les courses sur route (meilleur grimpeur, meilleur sprinter, meilleure équipe) • Nombre de médailles par pays

Source : ARJEL – Annexe à la décision n° 2011-024 du 24 février 2011

L'article 4 du décret permet, par ailleurs, aux opérateurs agréés de solliciter auprès de l'ARJEL l'inscription d'une nouvelle catégorie de compétitions sur la liste des catégories de compétitions sportives, types de résultats et phases de jeux correspondantes pouvant faire l'objet de paris en ligne⁽¹⁾. Dans ce cas également, les fédérations sportives doivent donner leur avis.

• Sur la base de cette liste de compétitions, l'ARJEL détermine également les types de résultats supports de paris sportifs

Pour chacune des compétitions figurant sur cette liste, les opérateurs agréés ne peuvent offrir des paris que sur les types de résultats définis par l'ARJEL, après avis des fédérations sportives nationales.

(1) Pour un exemple positif, se reporter à la décision n° 2011-016 du 31 janvier 2011 ; en sens inverse, pour un refus, voir la décision n° 2011-005 du 14 janvier 2011.

**LISTE DES CATÉGORIES DE COMPÉTITIONS, TYPES DE RÉSULTATS ET PHASES DE JEU
POUVANT FAIRE L'OBJET DE PARIS SPORTIFS (EXEMPLE DU FOOTBALL)**

<p>Catégories de Compétitions</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coupe de France (à partir des 32^{ème} de finale) (Hommes) • Championnat d'Allemagne de Ligue 2 • Championnat d'Angleterre de Ligue 2 • Championnat de France de Ligue 1 (H) • Championnat de France de Ligue 2 (H) • Championnat de Portugal de Ligue 2 • Championnat d'Espagne de Ligue 2 • Championnat d'Europe de Football Espoirs (qualificatifs et phase finale) (H) • Championnat d'Europe des Nations (matches qualificatifs et phase finale) • Championnat d'Italie de Ligue 2 • Championnats Européens (première ligue ou équivalent) (H) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coupe d'Allemagne (à partir des 32^{èmes}) • Coupe d'Angleterre (à partir des 32^{èmes}) • Coupe de la Ligue (H) • Coupe de la Ligue anglaise • Coupe des Confédérations (H) • Coupe d'Italie (à partir des 32^{èmes}) • Coupe du monde de la FIFA (matches qualificatifs et phase finale) • Coupe du Portugal (à partir des 32^{èmes}) • Coupe du Roi d'Espagne (à p. des 32^{èmes}) • Jeux Olympiques (matches qualificatifs et phase finale) • Trophée des Champions (H) • UEFA Champions League (H) • UEFA Europa League (H)
<p>Types de résultats et phases de jeux correspondantes</p>	<p><i>Résultat d'un match</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Victoire • Défaite • Match nul • Équipe gagnante à la fin des mi-temps <p><i>Score</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Score à la mi-temps • Score à la fin du match • Écart entre les équipes <p><i>Buts</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de buts par équipe • Nombre de buts au total • Nombre de buts par mi-temps • Équipe qui marque un but • Équipe qui n'encaisse pas de but • Équipe qui gagne sans encaisser de but • Équipe qui encaisse le dernier but • Prochaine équipe à marquer • Prochain joueur à marquer • Nombre de buts sup. à 0,5, 1,5, 2,5, 3,5 • Nombre de buts sup. 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. • Équipe marquant le plus de buts en 1^{ère} mi-temps, en 2nd mi-temps • Nombre de buts dans les prolongations • Au cours de quelle mi-temps le plus grand nombre de but est marqué <p><i>Buteurs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Noms des buteurs • Nombre de buts par buteur • Nombre de buteurs • Nombre de buteurs (2 buts ou plus) • Nombre de buts par mi-temps • Nombre de buts par équipe par mi-temps • Premier buteur • Dernier buteur • Minute du premier but • Minute du dernier but • Nombre de buts restant à marquer • Meilleur buteur 	<p><i>Résultats d'une journée de compétition</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Résultat des matches (sur la journée) • Scores des matches • Nombre de buts • Nombre d'équipes 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 • 1^{ère} équipe à marquer • Dernière équipe à marquer • Classement à l'issue de la journée <p><i>Buteurs d'une journée de compétition</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nom des buteurs • Nombre de buteurs • Premier buteur • Dernier buteur • Nombre de joueurs ayant marqué plusieurs buts / nombre de buts <p><i>Résultats sur la compétition</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Équipe la plus longtemps invaincue • Équipe meilleure attaque • Équipe meilleure défense • Équipe auteur du plus grand nbre 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 Ch. National • Équipes promues en L1 • Équipe qui se maintiendra en L1 <p><i>Autres actions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Buts sur coups de pieds arrêtés • Buts de la tête

Ces types de résultats peuvent être les résultats finaux des compétitions ou des phases de jeux des compétitions qui y concourent. Le résultat est défini par l'article 3 du décret comme « *tout événement intervenant au cours de la compétition et traduisant les performances sportives objectives et quantifiables des participants y prenant part.* » Il est donc possible de parier sur le nombre d'aces au cours d'une partie de tennis, par exemple. En revanche, **les matchs amicaux de football sont, pour l'heure, exclus de la liste dressée par l'ARJEL** alors qu'ils sont pris en compte dans le classement de la Fédération internationale de football (la FIFA) et constituent donc bien des compétitions à enjeu sportif.

De manière assez surprenante, **les paris sportifs avec handicap ne sont pas autorisés par l'Autorité**, dans le cadre de la liste édictée par elle des catégories de compétitions sportives pouvant servir de support à l'organisation de paris sportifs et des types de résultats de ces compétitions qui peuvent faire l'objet de paris.

Cette interdiction qui résulte d'une décision n° 2010-038 du 18 juin 2010 du collège de l'Autorité méconnaît l'intention du législateur. Ni l'article 4, ni l'article 12 ne la prévoient. A plusieurs reprises, le rapport déposé par M. Jean-François LAMOUR ⁽¹⁾ lors de la première lecture du projet de loi avait d'ailleurs souligné que les paris à handicap seraient autorisés.

Or, ces paris qui prennent en compte la différence de niveau entre deux équipes en attribuant un handicap à l'équipe favorite, ou encore un avantage à l'équipe considérée comme la plus faible, sont très utilisés pour certaines disciplines comme le basket-ball ou le rugby. Les Rapporteurs ajoutent que ces paris à handicap étaient pratiqués de longue date par la Française des Jeux, pour ses activités en dur.

Proposition commune n° 14

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

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

La rédaction du I de l'article 12 devra être adaptée.

(1) Rapport n° 1860 (Assemblée nationale – XIII^{ème} législature), p.54 ou encore p.124.

c) Le pari hippique en la forme exclusivement mutuelle n'est plus remis en cause

• **La liste des courses pouvant constituer le support de paris est déterminée par un calendrier arrêté par le ministre de l'agriculture**

Le I de l'article 11 renvoie à une mesure réglementaire (décret n° 2010-498 du 17 mai 2010) le soin de définir les modalités d'établissement de la liste des courses supports des paris en ligne et notamment des paris complexes.

La liste des courses est effectivement approuvée par le ministère de l'agriculture compte tenu d'un calendrier transmis par la fédération nationale des courses françaises. A ces courses françaises peuvent être ajoutés, sur proposition des opérateurs agréés, des courses étrangères : celles-ci représentent près de 8 % des courses proposées au pari en ligne.

Tout pari susceptible de faire l'objet de paris en ligne peut également être proposé par le PMU dans son réseau physique. Cependant, **l'offre de paris hippiques du PMU dans son réseau physique est moins développée que l'offre en ligne**. Certaines courses proposées par le PMU sont ainsi spécifiques à Internet.

CALENDRIER DES COURSES HIPPIQUES POUVANT SERVIR DE SUPPORT À DES PARIS HIPPIQUES

Horaires	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
ven 01 avr				LYON-LA SOIE T		FONTAINEBLEAU P			SALON DE PROVENCE P		VINCENNES T				
sam 02 avr				CAEN T		AUTEUIL O			LAVAL T						
dim 03 avr			NANTES T		SAINT-CLOUD P		LYON-PARILLY P/O		Rambouillet T		Vire T		Agen-Le Passage T		
				AMIENS T		LONGCHAMP P			LE LION-D'ANGERS P/O		Bordeaux T		Pontchateau T/O		
				MOULINS P/O		ENGHEN O			MARSEILLE BORELY P/O		VINCENNES T				
mar 05 avr				AUTEUIL O		ANGERS T			COMPIEGNE P		AVENCHES (SUISSE) P				
mer 06 avr				LA CAPELLE T		MAISONS-LAFFITTE P			SAINT-GALMIER T		Avignon T/O/P				
jeu 07 avr				FONTAINEBLEAU O		SAINT-CLOUD P			VINCENNES T		3 AINTREE (GB) O				
ven 08 avr				2 ALEXANDRA PARK T		6 AVENCHES (SUISSE) T			Laval T						

Légende :

en Rouge : Réunion Trot
 en Vert : Réunion Galop
 en Marron : Réunion Mixte
 en Vert Clair : Réunion Internationale
 en MAJUSCULE : Réunion Nationale

en Minuscule : Course isolée
 en Min. soulignée : Réunion Spécifique Internet
 P=Plat
 T=Trot
 O=Obstacle

Source : ARJEL – Annexe à l'arrêté du 10 décembre 2010 (modifié en dernier lieu par l'arrêté du 18 avril 2011)

Le I de l'article 11 de la loi fait référence à l'existence de « paris complexes en ligne » tandis que le décret prévoit la possibilité de parier sur les résultats d'une ou plusieurs épreuves.

Pour y voir plus clair, mieux vaut distinguer pari horizontal et pari vertical : le premier est effectué sur une seule course tandis que le second concerne plusieurs courses.

Actuellement, le PMU propose uniquement des paris horizontaux, à l'exception du pari « Report » qui est une succession de paris simples (gagnant et/ou placé) joués dans plusieurs courses (consécutives ou non) d'une même réunion. Le gain produit par le premier pari est reporté en tout ou partie (selon le

choix du parieur) et devient la mise du pari suivant, par multiple de 1,50 euro. Le solde reste acquis au parieur.

L'opérateur agréé Zeturf propose un produit similaire, avec le ZE Vertical (anciennement ZE 5x), dans lequel le joueur choisit, dans la réunion sélectionnée par l'opérateur, les 5 courses support de son jeu et les chevaux dans chacune des courses présélectionnées.

Ces paris verticaux, sur plusieurs courses, ne sont pas des paris complexes : il s'agit en fait d'une succession de paris simples. Ces formes de paris ne posent pas de difficulté particulière.

Tel n'est pas le cas des paris complexes. Le II. de l'article 2 du décret retient, d'ailleurs, une définition restrictive des paris complexes : 5 chevaux dans l'ordre ou le désordre sur une même course.

Dans le cadre spécifique des paris hippiques, la prise de pari sur un nombre de chevaux élevés permet d'espérer un rapport de gains plus élevé. Aussi, la prise de paris sur les cinq premiers chevaux d'une course est celle qui permet de rapporter le plus en cas de succès.

Il convient toutefois que cette prise de pari sur les cinq premiers chevaux ne soit pas faussée :

- soit parce que le nombre de partants est trop faible,
- soit parce que la qualité des chevaux en compétition est très différente.

Les paris complexes ont donc vocation à être autorisés sur un nombre limité de courses, pour lesquelles les conditions d'un nombre suffisant de partants et d'une homogénéité des qualités des partants (sexe, âge,...) sont respectées.

• Le caractère mutuel des paris hippiques en ligne n'est dorénavant plus remis en cause

Le II de l'article 11 impose la forme mutuelle, précisément définie à **l'article 4 de la loi**, pour l'organisation de la prise de paris hippiques. Le pari mutuel repose sur un principe simple : les parieurs ne jouent pas contre un organisme mais les uns contre les autres. Les sommes jouées sont partagées entre les gagnants, en fonction du rapport calculé, après déduction des prélèvements opérés par l'organisateur et des prélèvements fiscaux et sociaux.

La mutualisation est devenue dans notre pays le mode quasi-exclusif d'enregistrement et de traitement des paris hippiques : il a permis la mise en place d'un groupement d'intérêt économique, le PMU, chargé d'organiser et de promouvoir les courses de chevaux.

La forme mutuelle des paris hippiques n'empêche pas, comme le rappelle la loi, que les opérateurs en ligne agréés proposent des mécanismes d'abondement des gains (par exemple, la tirelire du PMU). Ces mécanismes, souvent basés exclusivement sur le hasard, ne doivent cependant pas aboutir à dénaturer le caractère mutuel des paris.

Un temps contesté lors de la préparation de l'ouverture du secteur, le choix de retenir exclusivement la forme mutuelle pour les paris hippiques en ligne n'est désormais plus remis en cause. Il est frappant à cet égard de constater la bonne tenue du volume de paris hippiques en ligne par comparaison aux paris sportifs pour lesquels le système à cote fixe prédomine.

d) Le poker est jugé insuffisamment attractif

- **Seules deux variantes de poker sont autorisées**

Le II de l'article 14 de la loi précise que « *seuls peuvent être proposés en ligne les 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. Seuls sont autorisés les jeux de cercle entre joueurs jouant via des sites d'opérateurs titulaires de l'agrément prévu à l'article 21* ».

L'article 3 du décret n° 2010-723 du 29 juin 2010 pris en application autorise deux variantes de poker : le *Texas hold'em*, décliné en trois versions *limit*, *pot limit* et *no limit*, et le *Omaha poker*.

Interrogée par les deux Rapporteurs, la direction du budget a justifié ce choix qui est limité aux formes de poker les plus populaires, pour lesquelles de surcroît le nombre de cartes communes ouvertes est élevé (cinq). En effet, le rythme et la fréquence de jeu d'autres formes de poker comportant moins de cartes communes ouvertes sont plus rapides et génèrent plus d'actes de mises. Celles-ci pourraient, selon cette analyse, présenter plus de risques de comportements problématiques ou addictifs et n'ont pas été autorisées par précaution.

Les Rapporteurs observent cependant que d'autres variantes de poker et de jeux de cercles sont d'ores et déjà proposées dans notre pays en dur, dans les cercles de jeux autorisés.

L'article premier du décret du 5 mai 1947 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles de jeux autorisés précise en effet que l'autorisation de jeux confère aux membres du cercle le droit de pratiquer entre eux tous les jeux de hasard (donc le poker) autres que la boule, la roulette, le trente et quarante et autres jeux de contrepartie. Cette disposition est complétée par l'instruction ministérielle du 15 juillet 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles et, surtout, par l'arrêté ministériel qui accorde cercle par cercle l'autorisation d'ouvrir

à ses membres des salons où ils pourront pratiquer entre eux les jeux de hasard définis par le paragraphe 2 de l'article 1er du décret du 5 mai 1947. Ce dernier fixe la liste des jeux autorisés dans le cercle précisant, le plus souvent, « *le poker sous toutes ses formes* ».

Ainsi les variantes de poker pratiquées dans les cercles de jeux, si elles n'épuisent pas toutes les possibilités, donnent une indication des attentes des joueurs français, notamment les gros joueurs, pour l'offre en ligne.

LES JEUX PRATIQUÉS DANS LES CERCLES

Le poker sous toutes ses formes, à savoir pour les plus jouées :

● en jeux de contrepartie :

- le stud poker
- le poker trois cartes
- le poker 21 (variante du black jack, interdit dans les cercles de jeux)
- le battle poker (mais pas de succès, donc plus pratiqué)

● en jeux de cercle :

- le Texas hold'em poker, limit, pot limit et no limit, en cash game ou en tournois, avec ou sans bad beat, avec/sans recave
- le Omaha poker limit, pot limit et no limit, en cash game ou en tournois. Il est en version 4, 5 ou 8 (cela est rare pour ces 2 dernières versions, mais peut arriver). Il est High, ou high and Low, à la demande des joueurs.
- le Courchevel Poker (variante du omaha poker, le flop est constitué d'une seule carte retournée)
- le Vegas Poker
- le « dealer choice » poker : c'est le donneur qui choisit sa version de poker, avant la donne
- le rami-poker.

D'autres jeux :

- le baccara chemin de fer
- le baccara à deux tableaux
- le punto banco
- le rami
- le backgammon
- le multicolore

Source : Service central des courses et jeux de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)

Les deux Rapporteurs soulignent toutefois que cette grande diversité des possibilités de jeux ne signifie pas que tous les jeux sont pratiqués fréquemment. Seuls le *Texas Hold'em poker* et le *Omaha* sont courants, en particulier en version *pot limit*, compte tenu des risques financiers et de la nécessité de pouvoirs renchérir à très haut niveau pour les autres versions.

Le cadre assez large posé par l'article 14 permet théoriquement d'autoriser d'autres jeux de cercle en ligne, sans modification de la loi, en adaptant simplement les décrets qui détaillent les modalités de ces jeux.

Outre les autres variantes de poker, il serait possible d'autoriser des jeux comme le baccara chemin de fer, le baccara à deux tableaux à banque limitée, le baccara à deux tableaux à banque ouverte, l'écarté (tous quatre expressément

autorisés dans les casinos par le décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959) ou encore le punto banco, le rami, le backgammon ou le billard multicolore. Les Rapporteurs doutent cependant qu'il existe, pour ces différentes formes de baccara ainsi que pour l'écarté, une demande particulière en vue de les pratiquer en ligne.

• **Les tables poker en tournois et en cash-games sont réservées aux joueurs français**

Le II de l'article 24 de la loi, déjà évoqué, impose à l'opérateur agréé de rediriger vers son site dédié en « .fr » tous les joueurs résidant en France ou se connectant au moyen d'un terminal situé sur le territoire national.

LES DIFFÉRENTS FORMATS DE JEU AU POKER EN LIGNE

Les tournois :

– *Sit & Go*

Un *Sit & Go* (SnG) est un tournoi d'une table, comportant de deux à dix joueurs. Dans un SnG dix joueurs, il y a par exemple trois places payées et le tournoi dure environ 45 minutes. Ce format est intéressant pour les nouveaux joueurs car il autorise un investissement assez faible et permet plus facilement de finir dans les places payées.

– *Tournoi multi-tables*

Les tournois multi-tables (*MultiTable tournaments*, MTT) sont similaires aux SNG mais ils comportent plus de joueurs répartis sur plusieurs tables. Au fur et à mesure des éliminations, le nombre de tables diminue pour atteindre la table finale. En général, 10 % des participants sont payés. En fonction du nombre de joueurs certains MTT mettront plusieurs heures pour désigner un vainqueur, parfois plusieurs jours. Les gains sont cependant plus importants.

Les cash-games :

Le *cash-game* permet d'espérer un gain immédiat, contrairement aux tournois dans lesquels le joueur doit attendre d'être en place payée.

Le joueur peut arriver et quitter la table de poker librement, contrairement aux tournois dans lequel le joueur attend son élimination ou sa victoire, sous peine de perdre son *buy-in*.

En *cash game*, le montant des *blinds* est toujours fixe alors qu'en tournoi les *blinds* augmentent sans cesse, par paliers, au bout d'un certain laps de temps.

L'effet indirect de cette disposition est de réserver les tables de poker en ligne aux seuls joueurs résidant en France, qu'il s'agisse de tournois ou de cash-games. Lors de la seconde lecture, le risque de voir des joueurs inscrits auprès d'opérateurs différents se retrouver autour de la même table mais avec une fiscalité applicable au pot pouvant être différente, avait été évoqué pour justifier le *statu quo* jusqu'à la clause de revoyure.

Les gros joueurs français critiquent cette disposition qui les empêche effectivement de se confronter à un plus large éventail d'adversaires et pourrait les inciter à se diriger vers une offre illégale. En revanche, les opérateurs qui avaient mis en avant le risque d'un manque de liquidité du marché français semblent s'être ravisés : au cours des auditions menées par la mission, la plupart d'entre eux ont jugé satisfaisante la liquidité du poker.

Les Rapporteurs estiment toutefois qu'une interprétation plus souple du texte permettrait aux joueurs français et étrangers de se retrouver autour d'une même table de jeu localisée soit dans notre pays, soit dans un pays européen avec les autorités duquel l'ARJEL a conclu une convention de coopération. Cette souplesse pourrait être circonscrite aux seuls tournois, comme c'est le cas en Belgique, dans la mesure où les prélèvements fiscaux et sociaux sont, dans ce cas, assis sur les droits d'entrée.

Proposition commune n° 15

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

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

L'objet des conventions de coopération détaillé au V de l'article 34 de la loi devra être étendu au partage des tables de poker. Un renvoi au décret permettra de préciser les modalités de ce partage et de le limiter aux tournois.

• La détection des ententes et des robots informatiques

Par ailleurs, prolongeant **le premier alinéa de l'article 17 de la loi**, l'article 5 du décret n° 2010-723 du 29 juin 2010 prévoit la mise en place d'un **système de détection des ententes et de détection des robots informatiques**. Les éléments d'analyse communiqués par l'ARJEL font apparaître que les outils de détection mis en place par les opérateurs s'appuient principalement sur des techniques d'identification/comparaison des adresses IP et d'analyse dans la durée des comportements de jeux des joueurs ou supposés joueurs (comportements anormaux, trop prévisibles ou systématiquement identiques dans un même contexte, mouvement de la souris lors du jeu...).

Les Rapporteurs souhaiteraient obtenir plus d'éléments, par exemple dans le cadre du rapport public annuel de l'ARJEL au Parlement prévu **au VI de l'article 34 de la loi**, pour apprécier l'efficacité réelle des systèmes-experts utilisés.

4.– Une fiscalité mal adaptée au secteur des jeux en ligne

a) Un maintien global des recettes bienvenu, en des temps de forte contrainte budgétaire

Les prélèvements pesant sur les jeux et les paris, en ligne ou en dur, sont réaménagés par la loi du 12 mai 2010 et affectés totalement ou partiellement à l'État, aux organismes de Sécurité sociale et à d'autres organismes publics.

Du point de vue des opérateurs en ligne, cependant, ces divers prélèvements se cumulent et leurs taux s'additionnent.

TAUX DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES JEUX ET PARIS EN LIGNE

Prélèvements	Paris sportifs	Paris hippiques	Jeux de cercle
État	5,7 %	4,6 %	1,8 % (dans la limite de 0,90 euro par donne dans le cas des <i>cash-games</i>)
<i>dont une fraction est affectée aux communes avec hippodrome</i>	-	<i>15 % du prélèvement dans la limite de 10 millions d'euros et 700 000 euros par commune</i>	-
<i>dont une fraction est affectée aux communes avec casino</i>	-	-	<i>15 % du prélèvement dans la limite de 10 millions d'euros</i>
<i>dont une fraction est affectée au Centre des monuments historiques (CMH)</i>	-	-	<i>15 % du prélèvement dans la limite de 10 millions d'euros</i>
État (redevance filière cheval affectée au budget général par la loi de finances 2011)	-	8 %	-
Centre national pour le développement du sport (CNDS)	1,3 % en 2010 1,5 % en 2011 1,8 % en 2012	-	-
Organismes de Sécurité sociale	1,8 %	1,8 %	0,2 % (même plafond)
TAUX CUMULÉS	8,8 % en 2010 9,0 % en 2011 9,3 % en 2012	14,4 %	2 % (même plafond)

Remarque : l'assiette est constituée des mises engagées en ligne par les joueurs (sauf pour les tournois de poker, dans lesquels ce sont les droits d'entrée). Certains de ces prélèvements concernent également les jeux en dur (cf. infra).

● Les recettes affectées à l'État

L'article 47 de la loi a réaménagé les prélèvements fiscaux applicables tant aux jeux d'argent et de hasard en dur qu'en ligne autour de trois prélèvements communs assis sur les sommes mises. Sont donc concernés :

– les paris hippiques (en dur et en ligne), conformément à l'article 302 *bis* ZI du code général des impôts, dont les mises sont désormais taxées au taux de 4,6 % (contre 5,7 % avant la loi de finances pour 2011) au profit de l'État ;

– les paris sportifs (en dur et en ligne), conformément à l'article 302 *bis* ZH du même code, dont les mises sont taxées au taux de 5,7 % au profit de l'État ;

– les jeux de cercle en ligne, conformément à l'article 302 *bis* ZI du même code, pour lesquelles l'assiette du prélèvement au profit de l'État est constituée soit des droits d'entrées dans le cas de tournois, soit des mises dans la limite de 0,90 euro par donne dans le cas des *cash-games* ; le taux est fixé à 1,8 % ;

L'assiette de ces trois prélèvements est définie à l'article 302 *bis* ZJ tandis que les taux sont fixés par l'article 302 *bis* ZK.

Par coordination avec ce nouveau prélèvement, les droits de timbre sur les jeux de la Française des Jeux (y compris sur les paris sportifs), le prélèvement sur les PMU et le prélèvement sur les gains du loto sportif ont été supprimés par l'article 54 de la loi.

PRÉLÈVEMENTS AFFECTÉS AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2009 (exécution)	2010 (exécution)			2011 (LFI)
		<i>Avt 12 mai</i>	<i>Ap 12 mai</i>	Cumul	
Prélèvement sur les paris sportifs	49	28	54	82	129
– en dur ⁽¹⁾	46	26	37	63	68
– en ligne	3	2	17	19	61
Prélèvement sur les paris hippiques	688	306	320	626	512
– en dur	639	281	292	573	377
– en ligne	49	25	28	53	49
– redevance filière	-	-	0	0	86
Prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	-	-	25	25	62
TOTAL	737	334	400	733	703

(1) Les systèmes comptables des services fiscaux ne permettent pas de distinguer la part des prélèvements qui est issue des jeux en dur et celle qui est issue des jeux en ligne lorsque le même prélèvement s'impose quelle que soit le mode de distribution du jeu. Toutefois, à partir de données relatives à l'activité des opérateurs, il a été possible de reconstituer la répartition approximative en dur / en ligne des prélèvements fiscaux. Ces chiffres résultats de calculs extra-comptables sont donnés à titre indicatif.

Source : ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

Remarque : les montants indiqués sont nets des fractions de prélèvement affectées à d'autres personnes morales

L'évolution des recettes correspondantes versées au budget général de l'État appelle plusieurs observations.

Les Rapporteurs se félicitent que le volume global des recettes ait pu être préservé par rapport à la situation antérieure à l'ouverture, dans laquelle seuls la Française des Jeux et le PMU s'acquittaient d'une fiscalité sur leurs jeux en dur et en ligne.

Cependant, les recettes correspondant aux différents paris en ligne, même cumulées avec celles des jeux de cercle en ligne, ne représentent en dépit de leur dynamisme présumé qu'une fraction limitée de la fiscalité de l'État sur les jeux, soit à peine 7 % en 2009 puis 13,2 % en 2010 et 17,8 % en 2011 (hors redevance).

Cette stabilité dissimule **des évolutions contrastées et assez inattendues** des prélèvements assis sur les différentes catégories de jeux. Premièrement, les recettes des prélèvements assis sur les jeux en dur, constatées en exécution, se maintiennent (paris hippiques) voire progressent (paris sportifs) en dépit de l'abaissement des taux applicables opéré au 12 mai 2010.

Les paris hippiques, en dur et en ligne, génèrent par conséquent des recettes supérieures aux attentes (de l'ordre de 400 à 500 millions d'euros). Conformément aux prévisions (100 à 200 millions d'euros) à condition que la tendance ne soit pas démentie l'an prochain, les recettes de paris sportifs sont paradoxalement portées en 2010 par l'activité de la Française des Jeux.

Les recettes assises sur le poker en ligne, de leur côté, connaissent un décollage rapide quoique inférieur aux estimations faites avant l'ouverture, qui tablaient sur 100 millions d'euros par an en rythme de croisière.

Les prévisions annexées à la LFI pour 2011 risquent toutefois d'être remises en cause par l'évolution du marché en ligne, dont les fluctuations du volume des mises ont été sous-estimées. La recette prévisionnelle des paris sportifs (+ 109 % en rythme annuel par rapport aux premiers mois d'ouverture sur 2010) paraît exagérément optimiste tandis que celle des paris hippiques (en baisse pour le dur et stable pour l'activité en ligne) est sans doute trop conservatrice.

L'interprétation des chiffres transmis par la direction du budget doit cependant demeurer prudente. Les Rapporteurs soulignent que les mesures transitoires concernant les prélèvements sur les paris hippiques (baisse du taux à compter du 3 août 2010) et la redevance sur les paris hippiques (affectation au budget général) adoptées en LFI 2011 n'ont pu être entièrement prises en compte en 2010 compte tenu de la publication tardive de la loi. Des régularisations auront donc lieu en 2011.

Ils rappellent également que la mesure de baisse du taux du prélèvement sur les paris hippiques, prise en compensation de l'affectation au budget général de l'État de la redevance de 8 %, a un impact sur la TVA versée par les opérateurs à l'État (soit une hausse de 17 millions d'euros de la TVA perçue).

Parallèlement, **l'article 53** (article 261 E du code général des impôts) a été étendu aux jeux et paris en ligne proposés par les opérateurs **l'exonération partielle de TVA, portant sur le produit de l'exploitation** déjà applicable pour les jeux de loterie ainsi que les paris hippiques et sportifs (en dur ou en ligne) sous

monopole ⁽¹⁾. **Cette exonération ne concerne cependant pas les rémunérations perçues** par les organisateurs et les intermédiaires qui participent à l'organisation de ces jeux et paris.

En outre, elle a été limitée à deux ans après l'entrée en vigueur de la loi : cette date-butoir devait permettre de réévaluer le dispositif et, en particulier, de réexaminer la question de l'assujettissement des rémunérations des organisateurs et des intermédiaires. Les Rapporteurs observent que, sans modification du code général des impôts, l'exonération prendra fin au 12 mai 2012, y compris pour ses anciens bénéficiaires que sont la Française des Jeux et le PMU.

MODALITÉS D'IMPOSITION À LA TVA DES OPÉRATEURS DE JEUX EN LIGNE AGRÉÉS

Lorsqu'ils sont fournis en ligne, les jeux de hasard ou d'argent ne sont situés en France que lorsque le prestataire y est établi et que le preneur non assujetti est domicilié en France ou dans un autre État membre ou encore lorsque le prestataire est établi hors de la Communauté et que le preneur non assujetti est domicilié en France.

Depuis le 13 mai 2010 jusqu'au 12 mai 2012, l'organisateur sera redevable de TVA sur sa rémunération en France, s'il est établi en France et que le joueur y est domicilié en France ou y réside. Il est exonéré pour son produit d'exploitation.

Du 13 mai 2012 au 31 décembre 2014, l'organisateur sera redevable de TVA sur son produit d'exploitation (sauf modification de l'article 261 E) et sa rémunération en France, s'il est établi en France et que le joueur y est domicilié ou y réside.

À compter du 1^{er} janvier 2015, l'organisateur sera taxable sur son produit d'exploitation (sauf modification de l'article 261 E) et sur sa rémunération en France, quel que soit le lieu d'établissement de ce dernier, lorsque le joueur sera domicilié en France ou y résidera.

• Les recettes affectées à d'autres personnes morales que l'État

Il convient de prendre également en compte l'affectation par **l'article 47 de la loi du 12 mai 2010** d'une partie du produit des prélèvements effectués à des personnes morales autres que l'État.

Le nouvel article 302 *bis* ZG du code général des impôts, relatif aux paris hippiques, affecte une fraction de 15 % du produit du prélèvement de l'État sur les mises aux communes sur lesquelles est situé un hippodrome, dans la double limite de 10 millions d'euros et de 700 000 euros par commune. Au titre de 2010, ce qui correspond à sept mois seulement d'application, 10 millions d'euros ont été versés directement à ces communes. Les Rapporteurs observent cependant que le critère d'implantation territoriale aboutit à concentrer les versements, en particulier sur de petites communes.

(1) La directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 prévoit un régime d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au profit des opérateurs de jeux. Cette mesure a été transposée à l'article 261 E.

Proposition commune n° 16

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

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

L'article 47 devra être modifié afin de prévoir l'affectation du prélèvement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur le territoire desquels est implanté un hippodrome. Il précisera également que chaque EPCI reversera chaque année à ses communes membres une fraction, qui ne pourra être inférieure à 50 %, des sommes perçues. Le montant de cette fraction sera fixé par une délibération du conseil de l'EPCI prise à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres. Elle sera répartie selon des critères fixés librement par une délibération prise dans les mêmes conditions de majorité qualifiée.

De même, l'article 302 *bis* ZI du même code affecte une partie du produit du prélèvement sur les jeux de cercle :

– à hauteur de 15 % et dans la limite de 10 millions d'euros, aux communes sur lesquelles est situé un casino, qui a représenté 5 millions d'euros en 2010 ;

– à hauteur de 15 % et dans la limite de 10 millions d'euros, au Centre des monuments nationaux (soit 5 millions d'euros au titre de 2010).

Les Rapporteurs rappellent que ces trois affectations de produits n'augmentent pas le niveau de fiscalité acquittée par les opérateurs de jeux, puisqu'elles viennent en diminution du prélèvement versé à l'État.

De manière différente, **l'article 51** sur les paris sportifs crée un prélèvement autonome assis sur les mises en dur et en ligne affecté au Centre national pour le développement du sport (CNDS), dont le taux sera porté de 1,3 % des mises en 2010 à 1,5 % en 2011 et 1,8 % à compter de 2012. Le montant de ce prélèvement s'est élevé à 12 millions d'euros en 2010. Il vient s'ajouter à la fiscalité due par les opérateurs. Le même article aménage par ailleurs un second prélèvement affecté au CNDS, pesant sur les jeux de loterie en dur de la Française des Jeux.

• **Les recettes affectées aux organismes de Sécurité sociale**

Le I de l'article 48 de la loi réaménage en profondeur les prélèvements sociaux actuellement applicables en matière de paris et de jeux. Est ainsi substitué à la CSG et à la CRDS un prélèvement social unique sur les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne.

L'article L. 137-20 du code de la sécurité sociale institue, pour le pari hippique en dur et en ligne, un prélèvement assis sur le montant brut des sommes engagées par les parieurs. Le taux de ce prélèvement est fixé à 1,8 %.

De façon symétrique, l'article L. 137-21 met en place un prélèvement sur les paris sportifs en dur et en ligne, assis sur les mises et dont le taux est fixé à 1,8 %.

S'agissant enfin des jeux de cercle en ligne, l'article L. 137-22 institue un prélèvement de 0,2 % sur les sommes engagées par les joueurs qui, comme son équivalent au profit de l'État, fait l'objet d'un plafonnement à 0,10 euro par donne.

Une fraction de 5 % de ce prélèvement est affectée à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, dans la limite de 5 millions d'euros (article L. 137-24). En 2010, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) a reçu 4,7 millions d'euros ; dès l'an prochain, le plafond sera donc atteint. Les Rapporteurs remarquent néanmoins que la subvention pour charges de service public versée par l'État à l'Institut a été réduite dans des proportions analogues pour 2011.

PRÉLÈVEMENTS AFFECTÉS AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

	2009	2010			2011 (Prévision)
		<i>Avt 12 mai</i>	<i>Ap 12 mai</i>	Cumul	
Prélèvement sur les paris sportifs	19	10	14	24	33
– en dur	18	9	10	19	
– en ligne	1	1	4	5	
Prélèvement sur les paris hippiques	160	78	77	155	129
– en dur	149	72	70	142	
– en ligne	11	6	7	13	
Prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	-	-	3	3	7
TOTAL	180			182	169

Sources : ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (données 2009-2010) ; Services de la commission des Finances (tendance 2011, sur la base des hypothèses retenues par le PLF 2011 pour le prélèvement affecté à l'État).

b) Des taux français comparativement élevés

Les pays voisins qui ont déjà ouvert le secteur des jeux et des paris en ligne, ou qui envisagent de le faire, **ont opté dans leur grande majorité pour une assiette fondée sur le produit brut des jeux.**

Ils appliquent également **des taux comparativement plus bas** – la taxation française des mises au taux actuel équivaut à un prélèvement de 55 à 60 % du PBJ.

TABLEAU COMPARATIF DE LA FISCALITÉ SUR LES JEUX EN EUROPE

Pays	Assiette et taux de taxation
Allemagne	La mise en place d'une taxe de 20 % sur le produit brut des jeux en ligne est envisagée. Un tiers de cette taxe servirait au financement du sport.
Chypre	Outre le coût d'acquisition des licences, les opérateurs devraient être soumis à une taxe de 10 % sur leur produit brut.
Danemark	Pour les jeux de casinos en ligne : 20 % du produit brut des jeux. Pour les casinos physiques : jusqu'à 75 % des recettes brutes issues des jeux [45 % du produit brut des jeux + 30% de taxation additionnelle si le produit brut des jeux excède 4 millions de couronnes pour les casinos ; 41 % du PBJ + 30% de taxation additionnelle si le produit brut des jeux excède 30 000 couronnes en restaurant ou 250 000 couronnes dans les salles d'arcades].
Espagne	Le schéma de taxation serait le suivant : – paris mutuels sportifs : taxe de 22 % des enjeux – autres paris mutuels dont hippiques : 15 % des enjeux – paris à cote fixe, <i>betting exchange</i> et poker : 25 % du PBJ En plus de ces taxes, acquittées auprès de la Communauté Autonome où serait implanté l'opérateur, les enjeux seraient soumis à une taxe locale versée à la Communauté Autonome d'origine du joueur.
Grèce	Actuellement, taxation sur le PBJ (25 % à 33 %). Nouvelle taxation envisagée : 6 % des enjeux.
Italie	Jeux à gratter : 8 % des mises. Loterie : 8 % des mises. Paris à cote fixe (sportifs et hippiques) : 4,5 % du chiffre d'affaires (mises). Paris sportifs mutuels : 33,8 % du chiffre d'affaires. Paris hippiques mutuels : 6 % du chiffre d'affaires. Poker – tournois : 3 % du chiffre d'affaires. Bingo : 11 % du chiffre d'affaires. Poker (cash game) / casinos en ligne : 20 % du PBJ. Pari virtuel : 20 % du PBJ. Betting exchange en ligne : 20 % du PBJ.
Malte	Taxation de 0,5 % à 5 % du PBJ ; l'impôt dû est en outre plafonné.
Roumanie	La taxation des jeux en ligne serait a priori basée sur les enjeux à hauteur de 5 % pour les paris sportifs à cote fixe, de 10 % pour le bingo et 1,5 % pour les jeux de casino.
Royaume-Uni	Pour les paris sportifs, les paris hippiques et les jeux de cercle : 15 % du produit brut des jeux.

Sources : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État ; commission des Finances de l'Assemblée nationale.

c) Une assiette fiscale contestée

• Qu'est-ce que le PBJ ?

Le produit brut des jeux (PBJ) représente le montant des mises auquel est retranché le montant des gains. Pour les sites de paris sportifs, le PBJ s'est élevé à 79 millions d'euros, pour les sites de paris hippiques à 98,6 millions d'euros, pour les sites de poker à 139 millions d'euros.

Depuis l'ouverture, plusieurs opérateurs de jeux en ligne agréés ont bruyamment réclamé un changement d'assiette fin de substituer aux mises le PBJ, comme dans la plupart des pays ayant libéralisé le secteur (cf. tableau *supra*).

D'un point de vue économique, une taxation sur les mises ou une taxation du PBJ sont des mécanismes équivalents dès lors que le taux de retour aux joueurs est encadré (ce qui n'est pas le cas pour le poker). Par exemple, avec un TRJ à 80 %, pour une mise de 100, le PBJ est de 20 : taxer les mises à 10 % ou le PBJ à 50 % est équivalent.

Le changement d'assiette demandé relève donc surtout d'une question de niveau de taux. Il n'est cependant pas illégitime de s'interroger sur le régime fiscal, dans la mesure où la rentabilité du secteur et, par conséquent la pérennité du cadre de régulation, paraît mal assurée.

PRÉLÈVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX SUR LES OPÉRATEURS

(en millions d'euros)

Assiette fiscale :	2010 (depuis juin)	
	Mises / Mises	Mises / 20 % PBJ
Prélèvement sur les paris sportifs (y c. État, OSS, CNDS)	80	72
– en dur	56	56
– en ligne	24	16
Prélèvement sur les paris hippiques (y c. État, OSS, redevance filière, cnes hippodrome)	457	437
– en dur	417	417
– en ligne	40	20
Prélèvement sur les jeux de cercle en ligne (y c. cnes casino, CNMH)	38	28
TOTAL	575	517

Source : exécution 2010 : ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

PBJ 2010 : ARJEL

Sur la base des données communiquées par l'ARJEL et l'administration fiscale, il est possible d'évaluer l'effet d'un changement d'assiette (PBJ à la place des mises) accompagné d'un abaissement du taux d'imposition (20 %). Dans la mesure où le coût de la mesure pour les finances publiques doit être minimisé, **la simulation n'opère le changement d'assiette et de taux que pour les paris et jeux en ligne, laissant le prélèvement inchangé – c'est-à-dire assis sur les mises – pour les activités en dur.**

Les Rapporteurs estiment l'impact d'une réforme d'assiette à 58 millions d'euros sur la période de juin à décembre 2010, hors effet sur les recettes de TVA ⁽¹⁾, soit 100 millions d'euros en année pleine. Ce manque à gagner pour l'État et les organismes de Sécurité sociale serait cependant plus limité l'an prochain, si le ralentissement des paris sportifs – et donc des prélèvements – observé en début d'année se confirmait.

(1) La TVA due par les opérateurs est assise sur les rémunérations perçues par ceux-ci (cf. supra), soit sur une assiette composée des mises minorées des gains et des prélèvements acquittés. Une baisse du niveau des prélèvements sur les jeux a pour conséquence une augmentation mécanique de l'assiette taxable et donc de la TVA due, si toutefois le taux de retour au joueur est inchangé. Si la politique commerciale de l'opérateur évolue, et si celui-ci répercute la baisse de la fiscalité, au moins partiellement, sur le taux de retour proposé, les effets sur la TVA seront plus limités.

En sens inverse, comme le font valoir les opérateurs, **un abaissement de la fiscalité pourrait permettre d'améliorer le taux de retour au joueur (si le plafonnement de celui-ci était par ailleurs relevé) et de soutenir la demande ; dans ces conditions, le PBJ et donc les recettes fiscales augmenteraient.**

- **Des éléments de complexité qui ne sont pas insurmontables**

Au moment de la discussion parlementaire du projet de loi, la taxation sur le produit brut des jeux avait été écartée par le Gouvernement au motif qu'elle pouvait aboutir à des distorsions fiscales.

En effet, une imposition sur le produit brut des jeux (égale au montant des mises diminué du montant des gains versés au joueur) risquerait d'être considérée comme une imposition sur le bénéfice au regard des conventions fiscales internationales ; dans un tel cas de figure, les opérateurs opérant en France depuis une entreprise basée à l'étranger seraient susceptibles d'être taxés dans le pays d'établissement et non dans le pays de prestation de service. Ce schéma conduirait à l'arrêt du versement des prélèvements dus par les opérateurs de jeux en ligne jusqu'à ce que les autorités des deux États aient réglé un tel conflit de juridiction fiscale et créerait un risque de distorsion fiscale entre opérateurs selon qu'ils sont basés en France ou à l'étranger.

Toutefois, au regard du faible nombre d'États abritant des opérateurs agréés en France, les conventions fiscales concernées pourraient être modifiées par voie d'avenant.

Par ailleurs, une taxation sur le produit brut des jeux conduirait à ne plus disposer d'une assiette de taxation stable puisque le produit brut des jeux résulte directement de la politique de l'opérateur de jeux en ligne en matière de taux de retour aux joueurs.

Les Rapporteurs observent que ce risque semble avoir été surmonté par plusieurs des pays voisins, comme l'Italie ou le Royaume-Uni, qui utilisent une assiette basée sur le PBJ.

Enfin, dissocier les assiettes du prélèvement sur les jeux en dur et du prélèvement sur les jeux en ligne créerait des distorsions entre opérateurs. Cette solution est cependant praticable dans la mesure où des opérateurs mixtes, comme la Française des Jeux ou le PMU, qui proposent une offre en dur et une offre en ligne, doivent mettre en place une stricte séparation comptable conformément à **l'article 25 de la loi.**

- **Le cas particulier du poker**

Les opérateurs de poker en ligne se rémunèrent par une commission – le *rake* – qu'ils prélèvent sur le « pot », c'est-à-dire l'ensemble des mises. En pratique, les prélèvements sur ce type de jeux de cercle aboutissent à alourdir le *rake* prélevé. Par ailleurs, le rythme particulièrement rapide de recyclage des gains

au poker implique, dans le cas d'une fiscalité assise sur les mises, qu'un taux relativement faible de prélèvement permettra de dégager des recettes importantes.

Ce fonctionnement particulier nécessite des modalités adaptées de prélèvement.

Déjà, lors de la première lecture du projet de loi, l'Assemblée nationale avait, à l'initiative de son Rapporteur, adopté un amendement plafonnant à 0,9 euro par donne le prélèvement fiscal applicable aux jeux de cercle en ligne.

Le choix du Gouvernement, dans le projet de loi initial, de taxer l'ensemble des jeux de cercle en ligne sur les mises aurait été très néfaste pour le poker. En effet, il est fréquent que le *rake* soit plafonné à partir d'un certain montant de mises. Comme le prélèvement aurait porté, lui, sur la totalité des mises, il était possible qu'il se révèle supérieur au *rake* avec, par conséquent, une perte nette pour l'opérateur sur la partie.

LA RÈGLE DU « *NO FLOP, NO DROP* »

Traditionnellement, les opérateurs de poker en ligne appliquent cette règle qui consiste à ne prélever aucune commission (*rake*) si la main s'arrête avant de voir le *flop* (c'est-à-dire les trois premières cartes communes au *Texas Hold'em poker* ou au *Omaha poker*).

Les articles 47 et 48 de la loi se bornent à prévoir que les mises et les gains réinvestis par les joueurs sous forme de nouvelles mises sont assujettis aux prélèvements fiscaux et sociaux. Ils n'imposent donc pas de taxer les sommes engagées avant le flop.

Dans le silence de la loi, il a été décidé de taxer l'ensemble des sommes engagées, y compris avant le *flop*. Pourtant, l'article 6 du décret n° 2010-723 du 29 juin 2010 a introduit une autre exception pour les mises non suivies du dernier joueur, placées au-delà du montant de la dernière enchère.

On note cependant que le montant de la taxation correspondant est offert aux joueurs par plusieurs opérateurs afin de conserver le « *no flop, no drop* ». Ne pas taxer le pré-flop entraînerait un manque à gagner pour les finances publiques.

Un second problème a été souligné au cours des auditions organisées par les deux Rapporteurs. Les modalités de calcul du prélèvement retenues par le pouvoir réglementaire empêchent les opérateurs agréés de respecter la règle habituelle du « *no flop, no drop* » et aboutissent à fiscaliser des sommes qui ne sont finalement pas engagées puisque le jeu ne va pas à son terme.

Proposition commune n° 17

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Exclure de l'assiette du prélèvement sur les jeux de cercle les sommes engagées au poker en cas d'arrêt avant le flop.

Insérer un nouvel article dans le décret n° 2010-723 du 29 juin 2010 afin de créer une nouvelle exception, sur le modèle de l'article 6.

C.– UNE OFFRE ILLÉGALE RÉSIDUELLE, DONT LES POUVOIRS PUBLICS NE SONT PAS VENU À BOUT

1.– Le secteur illégal demeure mal connu et son ampleur difficile à mesurer

a) L'offre illégale a naturellement drainé la demande vers les opérateurs légaux

La simple accessibilité depuis la France au site d'un opérateur non agréé ne suffit pas à caractériser une offre illégale. Le joueur ou le parieur doit avoir la possibilité de s'inscrire sur le site de jeu ou de paris et d'ouvrir une session de jeu en misant de l'argent réel.

Il existe une confusion entre les sites proposant des paris en argent réel, et les sites offrant une comparaison des cotes proposées par les opérateurs.

Certains sites opérant en France ne sont donc pas des sites illégaux bien qu'ils ne soient pas titulaires d'un agrément en France, il s'agit, d'une part, des sites ne permettant pas aux joueurs français de miser de l'argent réel et, d'autre part, des sites d'information.

Pour autant, l'offre illégale n'a pas disparu avec l'ouverture du secteur des jeux et des paris en ligne. Comme cela a été mentionné (cf. *supra*), la plupart des anciens illégaux ont obtenu leur agrément auprès de l'ARJEL. Ces opérateurs ont investi massivement dans la communication et la publicité pour se faire connaître du public français. **Ces deux effets conjugués ont eu un effet mécanique sur le volume de l'offre illégale** ; mais jusqu'à quel point celle-ci a-t-elle diminué ?

Dans ce contexte d'incertitude, l'absence d'évaluation crédible favorise toutes les exagérations.

b) Les sites illégaux n'ont, pour autant, pas disparu

• Une offre évaluée à au moins 15 % du marché régulé et 30 % de l'ensemble des jeux

Le Gouvernement et l'ARJEL estiment qu'il n'existe pas de « marché de masse » illégal ou parallèle : selon leurs estimations, les sites illégaux ne représenteraient pas plus de 10 à 15 % du marché total des paris sportifs ou hippiques et du poker en ligne. Ce chiffre doit encore être majoré si l'on inclut l'ensemble des jeux en ligne, y compris ceux de casino, de grattage et les loteries.

Les pouvoirs publics appuient leur démonstration sur les études de marché qui convergent à prouver que la consommation de paris en ligne, toutes catégories confondues, est conforme aux prévisions et surtout correspond à ce qui avait été évalué avant l'ouverture comme consommation dite « illégale », en valeur et en volume de l'activité (montants des mises) ainsi qu'en nombre de joueurs :

– 448 millions d'euros pour les paris sportifs sur les sept premiers mois d'ouverture, soit un montant évalué conforme à la consommation qui avait été anticipée puisque qu'il avait été estimé que le montant des mises avant l'ouverture du marché (soit le montant de l'activité illégale ajouté à celui de la FDJ) était autour d'un milliard d'euros. ;

– 452 millions d'euros pour les paris hippiques ; pour des raisons de concurrence et notamment de l'importance d'avoir une taille critique de la masse de joueurs pour pouvoir exercer une activité de pari mutuel rentable, on estime la part d'activité illégale dans le domaine des paris hippiques très faible ;

– 2,9 millions de comptes-joueurs ont été ouverts et on dénombre environ 2 millions de joueurs actifs fin 2010 (1,3 million à la fin du premier trimestre 2011), ce qui correspond également à ce qui avait été évalué avant l'ouverture du marché.

Toutefois, l'instantané ainsi réalisé au moment de l'ouverture est sujet à caution. D'abord, les études de marché utilisées sont sujettes à caution, car il s'agit de projections pour la plupart réalisées un ou deux ans avant l'ouverture effective. Le chiffre avancé ne prend pas non plus en compte les évolutions importantes des mises et du nombre de comptes joueurs observées au cours des douze premiers mois.

• L'évolution du volume de l'offre global sera déterminante pour juger de l'efficacité de la loi

Les opérateurs agréés ont, eux, une évaluation moins optimiste de la situation. Les chiffres avancés varient cependant considérablement.

M. Christian BLANCHARD-DIGNAC, Président la Française des Jeux, a estimé lors de son audition que l'offre illégale de paris sportifs, qui représentait 96 à 97 % du marché, était aujourd'hui marginalisée autour de 15 à 20 %. Diamétralement opposée est l'évaluation livrée par M. Norbert TEUFELBERGER, co-dirigeant de Bwin party, dans une récente interview, qui estimait qu'à peine « 30 % des paris sportifs se font sur le secteur régulé ».

Systématiquement interrogés lors de leur audition par la mission, aucun des représentants des opérateurs n'a été en mesure d'étayer les chiffres ainsi avancés, encore moins de décrire une méthodologie de mesure. Les Rapporteurs concluent donc que ces estimations ne reflètent qu'une appréciation subjective, et devraient être reprises avec davantage de prudence.

Dans ces conditions, seule une évaluation précise et documentée du volume de l'offre illégale permettrait d'apprécier l'impact de la loi du 12 mai 2010 et de l'action de l'ARJEL.

Proposition commune n° 18		
Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
<i>Confier à l'observatoire des jeux, placé auprès du Comité consultatif des jeux, le soin de conduire une évaluation de l'offre illégale accessible aux joueurs depuis le territoire français.</i>		

2.- Les moyens mis en œuvre pour lutter contre les sites illégaux paraissent insuffisants

a) Le blocage des sites illégaux par les fournisseurs d'accès n'est qu'un instrument parmi d'autres

• **Un dispositif de blocage qui cible seulement les sites et non les internautes**

L'article 61 de la loi permet à l'ARJEL de mettre en demeure des opérateurs illégaux de cesser leur offre à destination des joueurs résidant en France et, surtout, de saisir le tribunal de grande instance (TGI) aux fins d'ordonner, en la forme des référés, aux hébergeurs et, le cas échéant, aux fournisseurs d'accès Internet (FAI) de bloquer les sites concernés ou aux sites de moteur de recherche de cesser de les référencer.

Dès le mois de juillet 2010, 19 mises en demeure de cesser leur activité en France ont été adressées par le Président de l'ARJEL à des opérateurs illégaux. Les noms de 16 des 19 sites concernés ont été révélés à la presse. Il s'agissait de Globet, Interwetten, Jaxx, Betfred, 888sport, 10bet, 32Red, Betsson, Bet24, Stanjames, Centrebet, Betcris, Boylesports, Paddy Power, Stryke et Jetbull.

La majorité des sites ayant obtempéré, seul Stanjames a fait l'objet d'une saisine du TGI de Paris, par laquelle le Président de l'ARJEL assignait les principaux FAI français ainsi que l'hébergeur du site Neustar⁽¹⁾.

Le 6 août 2010, les FAI Orange, SFR, Bouygues Telecom, Free, Numéricable, Auchan Télécom et Darty ont été condamnés à bloquer dans les deux mois l'accès au site Stanjames, sous peine d'une astreinte de 10 000 euros par jour⁽²⁾. La décision concernant l'hébergeur a, en revanche, été ajournée car l'Autorité n'a pu rapporter la preuve de l'assignation en bonne et due forme de Neustar.

Quelques jours plus tard, alors que les premiers FAI comme Bouygues Télécom avaient mis en œuvre le blocage ordonné, le Président de Stanjames faisait savoir que son site bloquerait désormais les joueurs français par géolocalisation.

Au début de l'année 2011, l'ARJEL a assigné une seconde fois les FAI français ainsi que l'Instituto Costarricense de Electricidad y Telecom (ICE) du Costa Rica⁽³⁾, devant le TGI de Paris, afin d'obtenir le blocage de l'accès des joueurs français au site de jeux et paris sportifs en ligne 5dimes.com (ou fivedimes.com).

Comme dans l'affaire Stanjames.com, le tribunal a donné raison, le 28 avril dernier⁽⁴⁾, à l'ARJEL : les FAI ont eu quinze jours, sous peine d'une astreinte de 10 000 euros par jours, pour bloquer le site.

Des associations de défense de la liberté du web, parmi lesquelles la Quadrature du Net, ont dénoncé une mesure de blocage inefficace et craignent un précédent qui ouvrirait la voie à un filtrage du contenu de l'internet pouvant mettre en danger la liberté d'expression.

(1) À ce sujet, il est intéressant de rappeler que l'audience a été marquée par un débat sur la qualité réelle de la société NEUSTAR : celle-ci n'est vraisemblablement pas l'hébergeur du site, mais le registrar, la société Stan Gibraltar Ltd apparaissant comme l'hébergeur de son propre site.

(2) Ordonnance du TGI de Paris du 6 août 2010 n° 10/56506.

(3) L'Instituto Costarricense de Electricidad y Telecom Grupo ICE, qui a été assigné par acte du 19 janvier 2011, pour transmission par la voie diplomatique, et qui a reçu notification par voie postale, n'a pas comparu. À l'audience du 17 mars 2011, le président de l'ARJEL a maintenu sa demande. Il a sollicité la disjonction de l'instance concernant l'ICE.

(4) Ordonnance du TGI de Paris du 28 avril 2011 n° 11/52766.

Le TGI de Paris se prononcera dans les prochains mois sur trois autres demandes de l'Autorité, qui vise désormais le filtrage de deux casinos en ligne étrangers (Oddsmaker et Digibet) et du site de paris Bet4Fight, hébergé en France par OVH.

Proposition commune n° 19		
Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
<p><i>Prévoir une publication systématique des décisions de blocage des sites, sauf dérogation expresse, dans les publications, journaux ou sur les supports désignés par arrêté.</i></p> <p>La rédaction de l'article 61 devra être adaptée afin de prévoir que les ordonnances de blocage sont rendues publiques dans la presse spécialisée et sur Internet. Néanmoins, il demeurerait possible, par mention expresse de la décision, de déroger à cette règle lorsque la publication risque de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause.</p>		

Pour mieux lutter contre les sites illégaux, l'ARJEL a par ailleurs noué des contacts avec les moteurs de recherche sur Internet (Google, Yahoo, Bing,...) afin de leur demander de déréférencer les sites non agréés condamnés au titre de l'article 61 de la loi. Un courrier d'information leur est adressé dès l'obtention d'une décision de justice favorable.

• **Des solutions techniques imparfaites, qui font du blocage une arme avant tout dissuasive**

Dans son ordonnance rendue dans l'affaire Stanjames, le président du TGI de Paris, constatant que la loi du 12 mai 2010 ne précisait pas les modalités de filtrage susceptible d'être mis en place, en conclut qu'il appartient aux fournisseurs d'accès « *de prendre toutes mesures de nature à permettre l'arrêt de l'accès au service en cause, soit toute mesure de filtrage, pouvant être obtenu, ainsi que les défendeurs l'exposent, 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* ».

Les principales méthodes utilisées pour le filtrage de sites ne sont cependant pas exemptes d'inconvénients :

– le filtrage par DNS (Domain Name System) :

Il consiste à retirer des adresses du serveur d'adressage DNS (le DNS permet de traduire une adresse IP en un nom compréhensible et vice versa). Ainsi

l'adresse tapée par l'Internaute n'aboutira pas ou ira vers une page signalant que l'accès au site est interdit. Le principal atout de cette technique est la simplicité de sa mise en œuvre. En revanche, il est impossible de bloquer une unique page d'un site (seulement tout le site ou rien) et la possibilité de contourner facilement le dispositif en choisissant un autre serveur DNS, situé à l'étranger

– le blocage par IP (*Internet Protocol*) :

Il consiste à mettre en place une liste noire d'adresses IP afin que les communications vers celles-ci soient bloquées. Là encore, l'avantage est la simplicité mais il n'est possible de bloquer ni une seule page d'un site, ni les sites internet n'ayant pas de nom de domaine. En outre, si de nombreux sites sont bloqués, les tables de filtrage nécessaires peuvent devenir difficiles à gérer pour les techniciens.

– le filtrage d'URL (*Uniform Resource Locator*) :

Il consiste à mettre en place une liste blanche et une liste noire. Dans la première se trouvent les sites autorisés et dans la deuxième les sites interdits. Cette solution permet un filtrage très fin, mais elle exige une mise à jour permanente de la liste noire.

– le filtrage par analyse de contenu (encore appelé filtrage par serveur mandataire) :

Cette technique consiste à demander à un organisme de filtrage de laisser passer ou de bloquer la requête. Le mandataire voit ainsi passer tous les accès web et peut filtrer certaines pages d'un site (et non le site en entier). Cette technique exige cependant une capacité de traitement importante pour gérer les requêtes

• Les modalités de compensation aux opérateurs des surcoûts n'ont toujours pas été précisées par décret

Le dernier alinéa de l'article 61 de la loi renvoie au décret le soin de définir les modalités selon lesquelles sont compensés, le cas échéant, aux seuls fournisseurs d'accès à Internet les surcoûts résultant de ces blocages. Ce décret n'est toujours pas paru, ce qui a donné matière aux FAI pour faire appel de la première ordonnance *Stanjames* rendue par le TGI de Paris.

Ce retard est assez étonnant et peut s'expliquer par les réticences de l'État de prendre en charge ce type de coûts, même s'ils sont relativement modestes. Le juge de première instance ayant jugé que la loi était suffisamment précise pour permettre d'ordonner le blocage, même en l'absence de décret, il est à craindre à moins que la décision soit réformée en appel que le pouvoir réglementaire s'abstienne de publier le décret.

b) Le volet répressif de la loi du 12 mai 2010 achoppe sur un manque de moyens et de personnel

• **Le renforcement des pouvoirs de la police judiciaire en matière de lutte contre les sites de jeux en ligne illégaux**

En parallèle de la procédure civile de saisine en référé du TGI de Paris, après mise en demeure adressée par l'ARJEL aux sites illégaux – moyen dans un premier temps privilégié par le Parquet de Paris – il demeure bien entendu possible d'engager des poursuites pénales à l'encontre des opérateurs non agréés afin de faire cesser l'activité illégale des sites de jeux et de paris.

Dans ce cadre, comme l'a confirmé aux Rapporteurs son Président, l'ARJEL est dépourvue de capacité d'action, en dehors de la transmission au Parquet des éléments épars qu'elle a pu recueillir à l'occasion de ces contrôles. En particulier, ses agents n'ont pas la possibilité de constater l'infraction pénale que constitue l'offre illégale de jeux ou de paris par un site.

Proposition commune n° 20

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Autoriser les enquêteurs de l'ARJEL à agir sous pseudonyme afin de constater l'offre illégale de jeu.

Le premier alinéa de l'article 59 devra être complété afin d'inclure, aux côtés des officiers et agents de police judiciaire ou des agents des douanes, les fonctionnaires et agents de l'ARJEL qui pourront, sans être pénalement responsable, participer sous un pseudonyme à des activités de jeu en ligne sur des sites illégaux et collecter des données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions.

Un effort a bien été accompli pour davantage coordonner l'instruction des différentes enquêtes. Des réunions opérationnelles se sont tenues entre les différents services répressifs appelés à lutter contre les sites illégaux (police judiciaire, gendarmerie nationale, douanes) et l'ARJEL. Le 5 juillet 2010, un officier de police judiciaire du service central des courses et jeux a été désigné officier de liaison pour assurer la coordination entre l'ARJEL et la direction centrale de la police judiciaire.

Pour sa part, le service central des courses et jeux de la direction centrale de la police judiciaire diligente actuellement une trentaine de procédures judiciaires contre des sites de jeux en ligne illégaux ou pour des faits de publicité illégale, dans le cadre de l'enquête préliminaire.

• **Les cyberpatrouilleurs et cyberdouaniers doivent travailler à moyens constants**

L'article 59 de la loi, en créant les conditions légales permettant à des officiers et agents de police judiciaire de procéder à des investigations sur les sites illégaux de jeux en ligne, a permis de conforter les conditions juridiques de la constatation de l'infraction pénale de tenue de maison de jeux illégale réprimée par l'article premier de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.

L'arrêté du 19 juillet 2010 a désigné notamment, pour assurer cette mission, les officiers et agents de police judiciaire affectés au service central des courses et jeux (SCCJ) ainsi que ceux opérant au sein des services territoriaux de la direction centrale de la police judiciaire comme correspondants locaux en matière de courses et jeux.

En pratique, au vu de la spécialisation nécessaire pour diligenter efficacement ce type d'enquêtes, option a été prise, en ce qui concerne la direction centrale de la police judiciaire, de renforcer, **à effectif constant**, les moyens matériels de la division des affaires judiciaires et de l'observatoire des jeux liés aux nouvelles technologies du service central des courses et jeux, avec la dotation d'ordinateurs supplémentaires avec accès à internet dans des conditions techniques sécurisées et adaptées aux missions de « cyberpatrouille » sur les sites de jeux illégaux. En outre, le service, qui n'a été doté pour le moment d'**aucun budget complémentaire**, s'est néanmoins adapté pour permettre aux fonctionnaires « cyberpatrouilleurs » de fréquenter les sites de jeux pour les besoins de leur mission en cachant leur véritable qualité.

Selon les informations transmises aux Rapporteurs par le service central des courses et jeux – destinataire, par le Parquet de Paris, des enquêtes à diligenter après les constatations faites par la Douane ou les agents de l'ARJEL – ont été menées au cours du second semestre 2010 seulement 51 actions de cyberpatrouille en matière de jeux et de paris, ainsi réparties :

- 21 par la Gendarmerie nationale ;
- 20 par la Douane ;
- 10 par le SCCJ.

Les Rapporteurs jugent très insuffisantes les actions entreprises, au regard du nombre de sites illégaux. Les moyens budgétaires et en personnel promis lors de la discussion parlementaire n'ont visiblement pas été attribués aux services concernés qui, pour certains d'entre eux, peuvent également avoir d'autres priorités (lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme pour la Douane, lutte contre la pédopornographie pour la Gendarmerie).

Proposition commune n° 21

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Renforcer les moyens budgétaires et en personnel de la « cyberpatrouille ».

Majorer les crédits correspondants des programmes n° 152 et 176 de la mission « Sécurité » ainsi que le programme n° 302 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

c) Le blocage des fonds, qui devait constituer le prolongement indispensable des mesures de police, n'a toujours pas été utilisé

L'article 62 de la loi du 12 mai 2010 a modifié l'article L. 563-2 du code monétaire et financier relatif à l'interdiction des mouvements ou transferts de fonds en provenance des opérateurs illégaux de jeux, afin de tirer les conséquences de la libéralisation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Les trois derniers alinéas nouvellement insérés prévoient désormais que l'ARJEL peut mettre en demeure les opérateurs des jeux ou de paris en ligne non agréés avant que le ministre en charge du budget ne puisse, sur proposition de l'Autorité et pour une durée de six mois renouvelable interdire « *tout mouvement ou transfert de fonds en provenance ou à destination des comptes identifiés comme détenus par ces opérateurs* ».

L'article L. 563-5 renvoie à un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions d'application du chapitre correspondant du code monétaire et financier (Chapitre III : Obligations relatives à la lutte contre les loteries, jeux et paris prohibés), notamment les conditions dans lesquelles les établissements de paiement sont tenus d'appliquer les mesures d'interdiction de mouvement ou de transfert de fonds prises en vertu du présent chapitre.

Sur la base de l'ancienne rédaction de l'article L. 563-2, ce décret n'avait jamais été adopté en raison de l'opposition de la Commission européenne, d'une part, et de la section des finances du Conseil d'État, d'autre part, cette dernière ayant considéré que le projet de décret soumis à son examen aurait préalablement dû être soumis à l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et ne garantissait pas suffisamment les droits de la défense.

Un tel blocage des mouvements de fonds paraît néanmoins compatible avec le droit communautaire ; la Commission, dans son avis circonstancié du 8 juin 2009, n'a d'ailleurs émis aucune remarque particulière contre cette mesure.

Cette fois-ci, le décret n° 2010-1504 du 7 décembre 2010 a donc pu être publié conformément aux dispositions du code monétaire et financier et il a précisé les modalités (procédure et délais) de blocage des fonds.

Selon les informations communiquées aux Rapporteurs, aucune mesure de blocage des fonds n'a toutefois été prise, à ce jour, en application de l'article L. 563-2 du code monétaire et financier. Il s'agit pourtant d'une arme particulièrement dissuasive pour lutter contre les opérateurs illégaux.

III.– UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE À AJUSTER

Dès son dépôt au Parlement, le projet de loi devenu loi du 12 mai 2010 se présentait comme un cadre provisoire, une esquisse à compléter au terme des dix-huit premiers mois d'application.

L'intégration d'une « clause de revoyure » (ou clause de rendez-vous) à l'article 69 visait ainsi à permettre de tirer les leçons des premiers mois et d'ajuster, le cas échéant, les règles assez inédites imaginées pour ce secteur d'activité nouveau.

A.– LA CLAUSE DE RENDEZ-VOUS SUSCITE DES ATTENTES TRÈS FORTES

1.– Des modifications de la loi sont déjà intervenues ou ont été proposées, avant même la clause de rendez-vous

a) Les adaptations opérées par la loi de finances initiale pour 2011 et la loi de finances rectificative pour 2010

● **Le financement de la redevance versée à la filière équine**

Pour tenir compte des difficultés que pose, au regard du droit communautaire, la redevance de 8 % mise en place par l'article 52 de la loi du 12 mai 2010 au profit de la filière cheval, le Gouvernement a amendé le projet de loi de finances pour 2011 lors de son examen par l'Assemblée nationale.

L'article 34 de la loi de finances pour 2011 (n° 2010-1657 du 29 décembre 2010) prévoit ainsi :

– d'une part, l'affectation de la redevance de 8 % créée par la loi du 12 mai 2010 non plus aux sociétés-mères mais à l'État ;

– d'autre part, l'abaissement rétroactif de la fiscalité (à compter du 3 août) pesant sur l'ensemble des paris hippiques, en dur et en ligne, de 5,7 % à 4,6 % afin de permettre au PMU de dégager un surcroît de résultat, qui serait reversé à la filière.

L'ÉQUILIBRE DU NOUVEAU DISPOSITIF DE RETOUR À LA FILIÈRE CHEVAL

(en millions d'euros)

	Produits	Charges
État	- 3	0
- abaissement du taux de prélèvement sur les jeux de 5,7 % à 4,6 %	- 106	
- affectation au budget général de la redevance de 8 %	+ 86	
- impact sur la TVA	+ 17	
Pari mutuel urbain	0	0
- prélèvement sur les jeux		- 103
- TVA acquittée		+ 17
- solde des paris versé à la filière		+ 86
Autres opérateurs agréés de paris hippiques	0	- 3
- prélèvement sur les jeux		- 3
- TVA acquittée		ε
TOTAUX	- 3	- 3
SOLDE	0	

Source : ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État (masses agrégées). Retraitement par les services de la commission des Finances.

Les mesures transitoires concernant les prélèvements sur les paris hippiques (baisse du taux) et la redevance sur les paris hippiques (affectation au budget général) prises en LFI 2011 n'ont pu être entièrement prises en compte dans les prévisions de recettes transmises par la direction du budget au titre de l'année 2010. Des régularisations auront lieu l'an prochain ; le produit initialement attendu atteignait 86 millions d'euros en 2011.

Les Rapporteurs estiment que le coût des obligations de service public doit être à la charge des opérateurs de paris hippiques. Il est regrettable, de ce point de vue que le mécanisme transitoire mis en place rompe le lien entre les nouveaux opérateurs de paris hippiques en ligne et la filière cheval. **Ces opérateurs sont d'ailleurs les grands gagnants de cette mesure, puisqu'elle leur assure un allègement de fiscalité de 3 millions d'euros en année pleine.**

● **La mobilisation des moyens du CNDS au profit de l'organisation de l'Euro 2016**

En complément des missions (cf. *supra*) énumérées à l'article 2 du décret n° 2006-248 du 2 mars 2006, transféré à l'article R411-2 du code du sport, contribuant au développement du sport, le Centre national pour le développement du sport (CNDS) s'est vu confier le financement du plan de construction et de rénovation des stades pour l'Euro 2016. Les Rapporteurs rappellent en effet que la France a obtenu l'organisation de cette compétition majeure le 28 mai 2010.

LES RESSOURCES DU CNDS EN 2011

Selon les documents budgétaires transmis au Parlement, l'établissement bénéficiera des recettes affectées suivantes en 2011 :

- le produit de la contribution de 5 % sur la cession à un éditeur ou distributeur de services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (article 302 *bis* ZE du code général des impôts dont l'assiette a été élargie en 2008 et article 53 de la loi de finances pour 2006) évalué à 43,4 millions d'euros ;
- un prélèvement de 1,8 % sur les sommes mises sur les jeux – hors paris sportifs – exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la Française des Jeux dans la limite d'un plafond, en 2008, de 163 millions d'euros indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac (soit un plafond de 170,1 millions d'euros en 2011) ;
- une nouvelle majoration de 0,3 % de ce prélèvement pendant 5 ans (cf. *infra*), plafonné à 24 millions d'euros par an ;
- une contribution de 1,5 % en 2011 (contre 1,3 % pour 2010), créée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, sur les mises jouées sur les paris sportifs de la Française des Jeux et des nouveaux opérateurs agréés, évaluée à 33,9 millions d'euros.

Les ressources prévisionnelles affectées au CNDS s'élèvent ainsi à 247,4 millions d'euros pour 2011 contre 238,6 millions d'euros en 2010. Ce total devrait toutefois être majoré, le Gouvernement ayant annoncé le principe d'un prélèvement supplémentaire sur les mises de la Française des Jeux pour financer le plan « stades » précité.

Source : Programme annuel de performance de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

L'article 79 de la loi de finances pour 2011 (n° 2010-1657 du 29 décembre 2010) a complété l'article 1609 *novovicies* du code général des impôts et créé un prélèvement complémentaire de 0,3 % sur les recettes de la Française des Jeux, pour une durée de 5 ans, augmentant de 120 millions d'euros les ressources affectées au CNDS. Il a été introduit par un amendement du sénateur François TRUCY.

Ce prélèvement, complété par 30 millions d'euros provenant du fonds de roulement du CNDS, permettra donc à l'État de mobiliser 150 millions d'euros nécessaires à la construction de quatre grands stades et à la rénovation des stades sélectionnés pour l'Euro 2016, conformément aux engagements pris par le Gouvernement.

Les Rapporteurs prennent acte du vote de cette disposition, qui pose cependant un problème de principe car les très grandes installations concernées n'entrent pas dans le champ ordinaire des activités du CNDS, bien plus focalisées sur le développement du sport à l'échelle locale.

● L'autorisation accordée à la Française des Jeux d'opérer en Nouvelle-Calédonie

La loi du 12 mai 2010, si elle est automatiquement applicable de plein droit dans les régions et départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, Mayotte⁽¹⁾) ainsi que dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon), à l'exception des dispositions fiscales figurant au chapitre VII, ces collectivités disposant d'une forme d'autonomie fiscale. En revanche, dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité

(1) Les dispositions de nature fiscale, en revanche, s'appliquent dans les conditions définies à l'article 11 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

législative (Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna), l'ouverture du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne nécessitera l'adoption de mesures législatives expresses.

En la matière, la situation de la Nouvelle-Calédonie était singulière. À la différence de la métropole, des départements d'outre-mer et de la plupart des collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie ne disposait jusqu'alors d'aucune offre commerciale de jeux de loterie ou de paris sportifs alors que les jeux de casino y sont autorisés et ont connu un développement rapide. Faute d'offre légale, les Calédoniens misaient sur Internet ou jouaient dans des bingos clandestins sans aucun encadrement.

Afin de proposer une alternative à ces jeux illégaux, **l'article 105 de la loi de finances rectificative pour 2010 (n° 2010-1658 du 29 décembre 2010)** adopté à l'initiative des députés Yves FROGIER et Gaël YANNO autorise la Française des Jeux à opérer sur le territoire calédonien, sans remettre en cause la prohibition générale ni libéraliser l'ensemble du secteur des jeux d'argent, en dur ou en ligne. Il est simplement proposé au monopole historique d'opérer en Nouvelle-Calédonie, dans des conditions similaires à celles qui prévalent en métropole depuis quatre-vingts ans.

Une disposition analogue avait été votée dans la loi de finances rectificative pour 1989 (n° 89-936 du 29 décembre 1989) au profit de la Polynésie française qui, comme la Nouvelle-Calédonie, dispose d'une autonomie étendue dans le domaine des jeux. La Française des Jeux est ainsi installée depuis 1991 en Polynésie où elle a créé une filiale baptisée la Pacifique des jeux. Celle-ci propose les principaux jeux, en dur et en ligne, déjà commercialisés en métropole (Loto, Superloto, Euromillion, Keno...) mais elle a aussi développé une gamme de jeux de grattage typiquement polynésiens, reprenant des emblèmes locaux.

De surcroît, l'autorisation accordée à la Française des Jeux devrait permettre de dégager des recettes supplémentaires au profit de la Nouvelle-Calédonie, qui dispose d'une compétence fiscale générale et pourrait donc instaurer des prélèvements fiscaux sur les mises, et dans une moindre mesure au profit du budget général de l'État au titre de sa compétence en matière de contrôle des jeux de hasard et des loteries prévue à l'article 36 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. À titre d'exemple, le chiffre d'affaires de la Pacifique des jeux atteint 5,5 milliards CFP. Les deux tiers de cette somme sont redistribués aux joueurs gagnants, et 1,5 milliard CFP (soit 12,57 millions d'euros) finissent dans les caisses publiques

b) Les autres modifications proposées

● **L'interdiction de la publicité sur les bonus**

Le 20 décembre 2010, une proposition de loi ⁽¹⁾ a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Sauveur GANDOLFI-SCHEIT et une cinquantaine de nos collègues visant à limiter la communication commerciale sur les bonus offerts aux joueurs sur les sites Internet de jeux d'argent et de hasard.

Les auteurs de cette proposition estiment que l'augmentation du nombre de sites concurrents, qui s'est accru rapidement, a conduit à voir se développer des pratiques commerciales de plus en plus agressives. L'exemple le plus frappant de cette surenchère se situerait au niveau des bonus offerts aux nouveaux inscrits sur les sites de jeux en ligne.

En effet, la plupart des sites offrent aujourd'hui des bonus sous forme d'argent à l'inscription. Tandis que certains sites se limitent à une offre de bonification de la mise de départ du joueur, d'autres ont en revanche choisi d'offrir ces bonus sans aucune contrepartie si ce n'est de jouer. Or, cette pratique tendrait à dénaturer et dématérialiser l'acte de jeu.

L'exposé des motifs de la proposition souligne que la publicité commerciale, qui s'étend aujourd'hui des maillots d'équipes de football aux transports en commun, en passant par la télévision à des heures de grande écoute, se fait largement l'écho de ces offres promotionnelles. C'est la raison pour laquelle les auteurs suggèrent de limiter la promotion de telles offres commerciales.

Le dispositif proposé complète donc l'article 7 de la loi du 12 mai 2010 par un 6° afin d'interdire la communication commerciale « *si elle fait mention d'une offre promotionnelle sous forme de bonus en argent à l'inscription* ».

Il ne s'agit donc pas d'interdire ou de réglementer la pratique des bonus, mais simplement de prévenir toute publicité exagérément agressive.

Selon les informations à la disposition des Rapporteurs, cette proposition de loi ne sera pas inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée.

● **L'abaissement de la fiscalité**

Un amendement n° I-270 au projet de loi de finances rectificative pour 2010 avait été déposé, à l'Assemblée, par MM. Forissier, Depierre, Fidelin et Vitel. Il était proposé d'abaisser de 5,7 à 3,5 % le taux du prélèvement sur les paris sportifs affecté au budget général de l'État. Aucune modification d'assiette n'était en revanche envisagée.

(1) Proposition de loi n° 3052 (Assemblée nationale – XIII^{ème} législature).

Les auteurs soulignaient d'une part, que les opérateurs perdent des sommes importantes, leur marge étant trop réduite, et d'autre part qu'une grosse partie des sommes engagées continue à être mise sur le marché illégal, notamment en raison de la fixation maximum du taux de rendement des jeux à 85 %. « *Afin d'aider les opérateurs à conquérir ce marché illégal* », l'amendement proposait d'aligner la fiscalité française sur celle de l'Italie qui a récemment baissé ses taux pour tenir compte des mêmes difficultés rencontrées sur son marché.

Cet amendement n'a finalement pas été soutenu en séance.

● **Le renforcement de la prévention de l'addiction**

Alors que le Gouvernement avait déjà déposé son projet de loi d'ouverture du secteur des jeux en ligne, une proposition de loi relative aux dispositifs d'assistance aux joueurs dans le cadre des jeux de hasard a été déposée le 21 avril 2009 par l'ancien sénateur Nicolas ABOUT.

Ce texte imposait la mise en place d'un service d'assistance et d'information téléphonique, similaire à celui qui a été intégré à l'article 29 de la loi du 12 mai 2010. Il créait, par ailleurs, une incrimination et des sanctions pénales en cas de manquement des opérateurs à leur obligation de prévention de l'addiction.

Cette proposition de loi n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de la Haute assemblée ; elle est désormais caduque.

2.– Des points de vue moins convergents qu'il n'y paraît

a) Les opérateurs attendent, en majorité, un assouplissement du cadre actuel

Immanquablement, les nouveaux opérateurs ne partagent pas l'analyse des anciens titulaires de droit exclusifs – le PMU et la Française des Jeux – qui conservent une position dominante sur les marchés des paris hippiques et, dans une moindre mesure, des paris sportifs.

● **Les opérateurs historiques se satisfont du cadre posé par la loi du 12 mai 2010**

Nouvel entrant en matière de poker et de paris sportifs, le PMU a tiré, lors d'un récent colloque ⁽¹⁾, un bilan positif de la loi. La prise par les autres opérateurs d'une part de marché de 20 %, concernant les paris hippiques sur Internet, montre selon ses représentants que la concurrence a fonctionné.

(1) *Un an après son adoption, quelle mise en oeuvre de la loi sur la libéralisation des jeux d'argent en ligne ? Colloque du 22 mars 2011 - Maison de la Chimie à Paris.*

Comme d'autres, les représentants du PMU estiment que les paris sportifs ne sont pas aussi importants qu'initialement escompté. Ils préconisent, à cet égard d'ouvrir l'offre légale de compétitions et de résultats pouvant servir de support à des paris, en autorisant par exemple les paris sur les matchs amicaux ou le pari à handicap.

Le plafonnement du TRJ, introduit par la loi, ne lui paraît en revanche pas poser un réel problème car le PMU estime que les opérateurs conservent une certaine marge d'ajustement de leurs cotes.

De son côté, le Président de la Française des Jeux s'est déclaré lors de son audition satisfait du cadre défini par la loi. Il estime que son entreprise a indirectement profité des efforts de marketing consentis par les autres opérateurs pour développer les paris sportifs.

En revanche, il est très réservé à l'égard de tout élargissement du périmètre des jeux et des paris autorisés et privilégie le *statu quo*.

Les Rapporteurs soulignent que ni les représentants du PMU, ni ceux de la Française des Jeux ne se prononcent en faveur d'un abaissement ou d'un aménagement de la fiscalité, qu'ils acquittent pourtant à la fois au titre des jeux en dur et en ligne.

• **Les nouveaux entrants stigmatisent la faible rentabilité du marché français**

Qu'ils soient anciens illégaux ou nouveaux entrants sur le marché, les autres opérateurs agréés sont unanimes pour estimer que **le marché des jeux en ligne n'est pas viable sur le long terme dans les conditions actuelles.**

Leurs représentants assurent que la régulation dans l'ensemble a été un succès et, de manière générale, qu'elle permet aux opérateurs de travailler dans un marché qui avait besoin d'être régulé. Cependant, selon eux, la question clé du manque d'attractivité de l'offre des paris sportifs du fait de la taxation sur les mises des parieurs est cruciale pour le futur développement du secteur.

Par conséquent, les opérateurs de jeux en ligne agréés souhaitent avoir la possibilité d'élargir leur offre de produits de jeux en ligne pour que le modèle économique du secteur en France soit viable. Ils militent, pour la même raison, en faveur d'un abaissement des différents prélèvements qui pèse sur les jeux et proposent d'aligner le taux et l'assiette de la fiscalité sur les pays voisins afin de préserver la compétitivité de l'offre française régulée.

Lors du même colloque, le président du groupe Betcliv Everest, M. Nicolas BERAUD, donnait un exemple de ce manque d'attractivité : lors du match de *Champions League* Real Madrid - Lyon, la plupart des cotes proposées pour une victoire de l'équipe de Lyon sur les sites agréés en France s'établissaient autour de 6/1 ou 7/1 ; sur les sites étrangers, elles atteignaient 10/1 à 12/1.

Enfin, les opérateurs agréés stigmatisent la persistance d'une offre illégale importante accessible aux joueurs français, estimant que celle-ci constitue une concurrence déloyale. Ils jugent insuffisants les efforts entrepris par l'ARJEL en la matière.

b) D'autres voix peinent à se faire entendre

• **Les joueurs**

Premiers concernés par l'ouverture du secteur des jeux et paris en ligne, les joueurs et leurs attentes sont souvent les oubliés des rapports et des colloques officiels sur le sujet. Ils se font pourtant de plus en plus entendre, sur les nombreux forums web, ou les réseaux sociaux, consacrés au poker et aux paris et, progressivement, en se regroupant en associations.

LES « SIT-OUT » DES JOUEURS DE POKER

Aux mois d'avril et de mai derniers, les joueurs inscrits sur le site de l'opérateur Everest Poker ont organisé pendant quelques heures des grèves du jeu, afin d'obtenir des aménagements de l'offre proposée.

Les principales revendications des joueurs peuvent se résumer ainsi :

- la remise en place du programme de fidélité qui existe sur le .com, supprimé pour l'offre régulée ;
- la création d'un programme des points fidélités (*points summits*) sur le *rake* total, comme il en existe chez la plupart des autres opérateurs agréés par l'ARJEL (Pokerstars, Winamax, PartyPoker etc...).

Ces mouvements et les critiques qui les accompagnent ne visent donc pas en tant que tel le cadre mis en place par la loi du 12 mai 2010.

Les attentes ne sont pas univoques, étant donné la diversité des profils. **Les nouveaux joueurs en ligne**, qu'ils aient eu ou non l'habitude des jeux en dur jusque-là, sont rassurés par le cadre mis en place par la loi du 12 mai 2010. Ces joueurs privilégient une logique de divertissement, privilégiant les faibles mises pour allonger le temps de jeu.

La visibilité des sites, encore renforcée par la publicité, la mention du numéro d'agrément sur la page d'accueil ou encore les formalités d'inscription suscitent la confiance des joueurs, qui n'hésitent plus à miser et à confier leurs coordonnées bancaires. Ces joueurs ne contestent pas le niveau de fiscalité applicable ou l'étendue du champ d'ouverture, qu'ils ne jugent pas inappropriés par comparaison avec les activités proposées en dur – ou en ligne avant 2010 – par la Française des Jeux ou le PME.

Bien différents sont **les joueurs déjà clients d'opérateurs illégaux** avant l'ouverture, parmi lesquels **les gros joueurs** – représentant 10 % de l'ensemble des joueurs mais capables de miser plusieurs centaines voire milliers d'euros par mois – qui forment la frange la plus rentable de la clientèle des opérateurs. Leurs critiques sont beaucoup plus proches de celles des opérateurs et dénoncent pêle-

mêle la faiblesse du TRJ, l'absence de certains types de paris sophistiqués (*betting exchange, spread-betting...*), le nombre trop limité de compétitions et de types de résultats pouvant servir de support à des paris... Ces joueurs expérimentés n'hésitent pas, non plus, à mettre en cause les opérateurs lorsqu'ils jugent leur *rake*, au poker, trop élevé.

Familiers d'Internet, davantage motivés par le profit que les précédents, **ils se disent déterminés à se tourner vers l'offre illégale si l'offre française ne devient pas plus attractive**. Ils sont prêts à utiliser des moyens relativement sophistiqués (*IP anonymizers*, ouverture d'un compte de paiement à l'étranger) pour tromper les contrôles mis en place par certains sites étrangers, qui refusent les connexions depuis la France, ou à se tourner vers des sites qui contreviennent délibérément à la loi du 12 mai 2010.

● Les internautes

En dehors de la prolifération de la publicité en faveur des opérateurs de jeux en ligne, les utilisateurs d'Internet, redoutent surtout **le surblocage de certains sites Internet** qui pourrait résulter de la mise en œuvre de la procédure de blocage par les fournisseurs d'accès, ordonnée par la justice sur la base de l'article 61. Certaines techniques peuvent effectivement aboutir à bloquer d'autres contenus sur Internet en plus du site visé (cf. *supra*). Cependant l'usage très ciblé qui est fait de cette mesure, toujours précédée d'une mise en demeure du site, limite considérablement ce risque.

Il est vrai que **la confusion est parfois entretenue avec les mesures mises en œuvre par la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)**, pourtant très différentes puisque la loi du 12 mai 2010 ne vise pas les internautes mais les sites eux-mêmes.

● Les utilisateurs de téléphone portable ou de télévision connectée

Sur le plan technique, **aucun support spécifique n'est, a priori, banni par l'article 24 de la loi** dès lors que la connexion directe est respectée. S'ils n'ont développé au cours des premiers mois que des sites web classiques accessibles depuis un poste informatique, les opérateurs agréés se tournent désormais vers d'autres outils de consultation d'Internet comme les *smartphones* et, dans un proche avenir, ils devraient également s'intéresser aux *smart TV*.

Les différentes offres potentiellement proposées par les opérateurs sur des téléphones portables ou des téléviseurs connectés devront toutefois respecter deux règles essentielles :

– le logiciel de jeu qui, en général, diffère selon le support utilisé doit impérativement être homologué au préalable par l'ARJEL ;

– les données transitant entre le joueur et la plate-forme doivent transiter par le frontal préalablement validé lors de la demande d'agrément initiale.

Certains utilisateurs redoutent ces évolutions. Dans le cas des applications pour téléphones portables, il sera désormais possible de parier ou de jouer n'importe où (dans les transports en commun, par exemple) et n'importe quand ; la captation du joueur s'en trouvera renforcée ce qui pourrait avoir un effet direct sur l'addiction.

Les risques sont un peu différents, s'agissant de la télévision connectée. Il est à craindre que l'espace familial (*via* le téléviseur du salon) soit directement confronté à une offre de paris ou de jeux, **directement incrustée sur l'écran sans intervention du téléspectateur** lors de la diffusion de certaines émissions (compétitions sportives, tournois de poker...) à l'instar des encarts de vidéo à la demande d'ores et déjà incrustés dans l'image sur les réseaux câblés. Il deviendrait alors très difficile de protéger les mineurs.

3.– Un processus de réflexion déjà lancé

L'article 69 de la loi du 12 mai 2010 prévoit que le Gouvernement adresse au Parlement, dans un délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, un rapport d'évaluation sur les conditions et les effets de l'ouverture du marché des jeux et paris en ligne.

Compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi le 12 mai 2010, ce rapport devra être adressé avant le 12 novembre 2011. Selon les informations recueillies par les Rapporteurs, il pourrait être déposé au début de la session parlementaire ordinaire, soit dès le mois d'octobre.

Le même article prévoit que le Gouvernement remette également au Parlement, avant le 31 décembre 2011, un rapport sur la mise en œuvre de la politique de lutte contre le jeu excessif ou pathologique. Ce rapport 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 pour ce type de structure.

Ces rapports doivent permettre de prendre en compte un certain nombre de thèmes de travail abordés à l'occasion des débats parlementaires et pour lesquels une analyse après quelques mois de mise en œuvre de la loi avait été jugée nécessaire. Ils pourraient déboucher, ultérieurement, sur des modifications de la loi ou des actes réglementaires d'application.

a) Le rôle du Comité consultatif des jeux

Le souhait du Gouvernement est de s'appuyer notamment sur l'expertise du comité consultatif des jeux pour les sujets relevant de son domaine de compétence. **L'article 3 de la loi** a en effet donné au comité consultatif des jeux trois compétences principales :

– centraliser les informations en provenance des autorités de contrôle et des opérateurs de jeux,

– assurer la cohérence de la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard au regard des objectifs de limitation et d’encadrement de l’offre et de la consommation des jeux et de contrôle de leur exploitation,

– émettre des avis sur l’ensemble des questions relatives au secteur des jeux d’argent et de hasard ainsi que sur l’information du public concernant les dangers du jeu excessif.

Pour chacun de ces trois champs de compétence, les propositions que pourra formuler le comité consultatif des jeux seront étudiées par le Gouvernement qui pourra les reprendre dans son rapport.

Celui-ci s’est également engagé à prendre en considération les attentes des différentes parties prenantes du secteur. À cet effet, des auditions seront réalisées avant la fin du printemps.

Selon les informations transmises aux deux Rapporteurs, l’objectif est de disposer des premiers éléments de synthèse avant l’été afin d’identifier les principaux sujets et orientations qui devront être pris en compte dans les deux rapports prévus par la loi.

b) Les travaux des commissions spécialisées de l’ARJEL

L’ARJEL s’est organisée dans la perspective de la clause de revoyure en créant, comme le lui permet **l’article 35 de la loi**, déjà évoqué, trois commissions spécialisées sur les sujets suivants :

- les effets de l’ouverture sur la demande ;
- les effets de l’ouverture sur la filière ;
- l’efficacité des procédures de régulation.

Ces commissions spécialisées devaient remettre leurs conclusions au collège de l’ARJEL d’ici le mois de juin.

Il est trop tôt pour connaître les recommandations qui seront formulées. Cependant, selon les informations recueillies au cours de l’audition du Président de l’ARJEL, cinq sujets distincts pourraient – sans grande surprise – être abordés :

– l’attractivité des sites, qui doit être préservée, même si le Président Vilotte se déclare réservé quant à une légalisation des paris à handicap auxquels il préférerait des paris combinés sur un différentiel de points ;

– la question de l’éthique, dans la continuité du récent rapport remis à la ministre des sports ;

- la prévention de l’addiction et la lutte contre le blanchiment ;

– la lutte contre les sites illégaux : le Président de l'ARJEL entend proposer d'améliorer l'articulation des procédures civiles ou administratives avec les procédures pénales ;

– les retours vers les filières.

c) Les propositions du Parlement

Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, les rapporteurs au fond du projet de loi François TRUCY et Jean-François LAMOUR ont très tôt fait connaître leur intention de demander aux présidents des deux commissions des Finances de les autoriser à préparer des rapports d'application.

Si l'objet de ces rapports consiste, avant tout, à dresser un bilan des mesures d'application publiées et de vérifier leur conformité avec la volonté du législateur, ils peuvent également comporter un volet plus prospectif.

Les calendriers retenus – par les deux co-rapporteurs ⁽¹⁾ à l'Assemblée et le rapporteur unique au Sénat – sont décalés dans le temps : **les deux rapports d'application seront donc successifs, publiés au mois de mai et à l'été; ils contribueront ainsi à enrichir le débat dans la perspective de la clause de revoyure.**

**B.– DES AJUSTEMENTS POURRAIENT ÊTRE APPORTÉS SANS
REMETTRE EN CAUSE LES GRANDS ÉQUILIBRES DE LA LOI DU
12 MAI 2010**

Les Rapporteurs soulignent qu'il existe un nombre assez important de sujets encore à traiter dans le cadre de la clause de revoyure. Certains sont de nature réglementaire tandis que d'autres pourraient être de nature législative. Chacun de ces sujets peut faire l'objet d'un calendrier différent.

**1.– La traduction législative de la clause de rendez-vous risque de se
heurter aux contraintes du calendrier parlementaire**

Les modifications les plus lourdes du cadre de régulation des jeux d'argent et de hasard en ligne relèvent de la loi, qu'il s'agisse de modifier des dispositions existantes de la loi du 12 mai 2010 ou de compléter celle-ci par de nouvelles mesures.

Ainsi, l'abaissement du taux des prélèvements sur les jeux, la substitution d'une assiette de prélèvement à l'autre, ou encore la soumission des *skill games* à agrément par l'ARJEL nécessiteraient un véhicule législatif.

(1) Conformément au Règlement de l'Assemblée nationale, deux co-rapporteurs assurent le suivi de l'application d'une loi ; le présent rapport est donc un travail commun de M. Jean-François LAMOUR et Mme Aurélie FILIPPETTI.

Il est utile de rappeler que **l'initiative, en la matière, peut être prise indifféremment par le Gouvernement ou par un parlementaire**. S'il choisit de déposer un texte autonome, un projet ou une proposition de loi, l'auteur doit obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'une ou l'autre des chambres du Parlement.

Cette inscription, qui est de droit pour le Gouvernement sous réserve que le calendrier parlementaire ne soit pas trop chargé, est subordonnée dans le cas des parlementaires à l'accord de leur groupe politique, dans la limite des séances dont ils disposent pendant les semaines réservées à l'ordre du jour parlementaire.

L'alternative peut consister à modifier un texte déjà en cours de discussion, par voie d'amendement. Beaucoup plus souple, cette solution ne doit pas aboutir à dénaturer le projet ou la proposition de loi amendée. En outre, des modifications relatives aux prélèvements sur les jeux ne pourraient être insérées que dans une loi de finances dont le domaine est particulièrement protégé.

Dans tous les cas, il reste encore à faire adopter les dispositions en discussion par l'une et l'autre des chambres du Parlement.

On le voit, les contraintes de calendrier risquent dans de telles conditions de retarder la mise en œuvre des ajustements préconisés lors de la clause de revoyure : l'automne est presque exclusivement consacré à la discussion budgétaire, tandis que l'hiver 2011-2012 marquera la fin de législature et l'ajournement automatique de l'Assemblée nationale avant les prochaines élections.

2.– Sans attendre un véhicule législatif, des modifications substantielles pourraient être effectuées par voie réglementaire

Beaucoup d'ajustements du régime d'encadrement des jeux et paris en ligne ne relèvent pas de la loi. La loi du 12 mai 2010 repose en effet sur une série de décrets et autres mesures réglementaires pour sa mise en œuvre. La modification d'un de ces actes réglementaire peut suffire, sans changer la loi, à adapter les modalités de régulation.

À titre d'exemple, le relèvement du plafond du taux de retour au joueur, l'extension des jeux de cercle en ligne autorisés, ou encore l'autorisation des paris à handicap supposent une simple modification des décrets.

L'initiative appartient, dans ce cas, exclusivement au Gouvernement puisque le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire de droit commun.

Le calendrier est alors beaucoup moins contraint, même si la loi du 12 mai 2010 prescrit que certains décrets soient délibérés en Conseil d'État ce qui rallonge quelque peu les délais d'adoption.

Dans ces conditions, **la large concertation opérée dans le cadre de la clause de rendez-vous pourrait déboucher, dans un premier temps, sur des adaptations réglementaires opérées par le Gouvernement.** Les Rapporteurs se montreront cependant vigilants afin de s'assurer que le pouvoir réglementaire ne s'affranchit pas des termes de la loi. Si certaines mesures le justifient, celle-ci pourra, dans un second temps, être adaptée à son tour.

CONTRIBUTION DE MME AURÉLIE FILIPPETTI

Rarement, sous cette législature, texte de loi aura été la cible d'un *lobbying* aussi intense.

Prenant prétexte de l'essor d'une offre illégale de jeux et de paris sur Internet, et de l'incohérence de la politique française qui avait amené la Commission européenne à engager une procédure d'infraction, le gouvernement a convaincu une majorité – pourtant très divisée sur le sujet – de légiférer dans la précipitation. **L'Assemblée a été pressée d'adopter conforme le texte, au mépris des règles de procédure les plus élémentaires, sans étude d'impact préalable, et malgré les craintes, dont l'opposition s'était faite porte-voix, sur l'opportunité de fragiliser le dispositif français d'organisation du marché des jeux fondé sur le principe des droits exclusifs, à la seule fin d'autoriser la prise de paris avant la Coupe du monde de football.**

Même les décrets d'application de la loi du 12 mai 2010 ont été publiés dans l'urgence. Célérité qui ne cesse de nous étonner ; au moins pourrions-nous désormais espérer un traitement identique pour la mise en application de textes autrement plus utiles...

La libéralisation des jeux en ligne est un texte aux conséquences sociales et sociétales profondes. Il modifie totalement le rapport de la société française aux jeux d'argent, en accordant l'onction de la légalisation à une culture du jeu qui avait jusqu'ici été relativement contenue en France. Il reposait sur un pari : légaliser pour faire pièce au marché illégal.

Son échec est patent sur au moins un domaine : si l'ouverture a fait basculer une partie des opérateurs dans la légalité, un marché illégal persiste, il est même impossible d'en mesurer l'ampleur, les opérateurs agréés ne sont pas impliqués dans la lutte contre le marché illégal, et les organes de contrôle sont peu armés pour tenter de le démanteler.

Le Gouvernement a donc fait prendre un risque majeur à la société au prétexte de l'assèchement de l'offre illégale, et pour tenter de fiscaliser une partie des bénéfices des opérateurs, aujourd'hui le premier pari semble perdu et le deuxième est soumis aux nouveaux coups de boutoir des différents lobbies.

La seule certitude c'est que la publicité pour les jeux en ligne, jusque là interdite, a déferlé sur l'ensemble des supports et envahit l'espace public. Paradoxalement, l'accès à la publicité a stimulé tous les jeux : les jeux en ligne qui ont beaucoup investi, mais aussi les jeux en dur, les anciens monopoles comme les nouveaux opérateurs, les plateformes légales comme – c'est évident – les

plateformes illégales, le tout au détriment de l'ordre public et de la santé publique. C'est un véritable tabou qui est tombé ; celui d'un État régulateur qui conçoit sa mission de limitation de l'accès aux jeux d'argent non seulement comme une protection face au surendettement et à l'addiction, mais aussi comme une exigence morale, celle d'une société où le sport véhicule d'autres valeurs que les gains possibles, où l'information sportive n'est pas sujette à soupçon d'influer sur les cotes, où Internet est un outil de communication et d'information plutôt que d'addiction et de désocialisation, enfin où la publicité pour les jeux d'argent n'inonde pas les écrans et les esprits, des jeunes comme des moins jeunes. Cet esprit de responsabilité est en train de disparaître. L'État a capitulé en renonçant à s'opposer au développement d'une société –casino, miroir aux alouettes de la désespérance sociale... *Internet et circenses*...

Le présent rapport, consacré à la mise en œuvre de cette loi, n'a pas pour autant perdu tout objet. En effet, furieux de l'atonie du marché français, les opérateurs devenus légaux entendent désormais remettre en cause le cadre mis en place il y a à peine un an. Il y a donc un grand intérêt à **dresser un bilan objectif, fruit d'un travail en commun** avec mon collègue Jean-François LAMOUR, de l'ouverture du secteur des jeux, et de formuler des propositions de contrepoids aux pressions de l'industrie du jeu.

I.– UNE OUVERTURE DU SECTEUR DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN TROMPE L'ŒIL

A.– LA FIN DES ILLUSIONS : LA RÉALITÉ DU MARCHÉ FRANÇAIS

Au bout des douze premiers mois d'ouverture, il est possible de cerner le marché des jeux et des paris en ligne. Le bilan est contrasté. Trimestre après trimestre, les chiffres publiés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) trahissent **une baisse des paris sportifs**, passés de plus de 200 millions d'euros de mises à 147 millions d'euros. Les paris hippiques en ligne, dont on prédisait la disparition rapide, parviennent à se maintenir, sans doute parce qu'ils correspondent davantage avec leur forme mutuelle à la demande des joueurs français.

Seul le poker connaît un véritable décollage, porté par un phénomène de mode chez les jeunes adultes. Encore les critiques sont-elles nombreuses parmi les gros joueurs, qui désertent les opérateurs français pratiquant un *rake* jugé prohibitif.

Les recettes fiscales, dont le calibrage devait garantir la stabilité à hauteur de 730 millions d'euros, risquent de pâtir de l'érosion globale des mises. Les prévisions de la LFI 2011 ne seront probablement pas atteintes, dans un contexte de forte contrainte budgétaire.

B.– UN DISPOSITIF DE RÉGULATION DÉPASSÉ PAR L'OFFRE INTERNET

En assurant le développement et la promotion d'une offre légale, la loi du 12 mai 2010 entendait en finir avec les sites illégaux. Elle dotait d'ailleurs l'ARJEL de moyens non négligeables pour lutter contre l'offre non régulée : blocage judiciaire des sites Internet concernés, interdiction des transactions financières avec ces sites, sanctions pénales renforcées...

Las, **l'offre illégale n'a pas disparu** : elle est encore estimée, de l'aveu même du Gouvernement, à au moins 15 % de l'offre de paris ou de poker (bien que l'on se demande d'où vient cette estimation tant elle est difficile), et à bien davantage – 40 à 50 % selon les personnes auditionnées – si l'on inclut les jeux de loterie et de casino, théoriquement sous monopole. Des formes sophistiquées de paris, comme le *spread-betting* ou le *betting exchange*, continuent à être proposées aux joueurs français en toute clandestinité.

Proposition de Mme Aurélie FILIPPETTI n° I		
Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
<i>Interdire expressément le betting exchange.</i>		
Préciser la rédaction du II de l'article 4 de la loi du 12 mai 2010.		

Il faut bien reconnaître que la lutte contre les opérateurs illégaux a été timide. Seuls deux blocages de sites ont été prononcés à la demande de l'ARJEL et aucune interdiction des transactions, en douze mois. **Les moyens de la cyberpatrouille sont dérisoires et les affaires traitées s'en ressentent (51 actions en un an)**, tandis que les parquets rechignent, semble-t-il, à poursuivre les opérateurs non agréés, **faute d'incriminations pénales suffisamment précises.**

Autre pari en passe d'être perdu et souligné dans le présent rapport, il s'avère que, contrairement à ce qui était espéré par les concepteurs du texte, les nouveaux opérateurs ne participent pas, ou dans des proportions infimes, à la lutte contre les opérateurs illégaux. Certains ont même conservé des sites en *.com* en plus de leur site agréé en *.fr*

C'est très regrettable car l'ouverture du marché a mécaniquement augmenté le périmètre des paris truqués et de la corruption, quels que soient les dispositifs mis en place.

Cette législation, n'ayant pas éteint l'offre illégale, semble n'avoir servi que les intérêts économiques mobilisés autour de ce marché, qui réclament désormais, comme c'était à craindre, au prétexte du maintien de l'offre illégale, une extension du domaine de la libéralisation et une baisse de la fiscalité, avec les mêmes cris d'orfraie qu'ils poussaient pour réclamer l'ouverture avant la loi du 12 mai 2010.

II.- LES ÉVOLUTIONS DE LA LOI DU 12 MAI 2010 ENVISAGÉES DEVRONT ASSURER UN STRICT ENCADREMENT DE L'OFFRE DE JEU

A.- LA PRÉVENTION ET LA PRISE EN CHARGE DE L'ADDICTION TOTALEMENT NÉGLIGÉES

La loi du 12 mai 2010 comporte un volet de lutte contre le jeu pathologique ou excessif assez complet. Le Rapporteur au fond du projet de loi ainsi que les députés de l'opposition y avaient veillé lors de l'examen parlementaire du projet de loi. Il semble cependant **que la mise en œuvre de ces mesures de protection des joueurs ait été particulièrement laborieuse.**

Pourtant, alors que les perspectives économiques à moyen terme sont encore floues pour le secteur, une certitude s'impose : « *l'accessibilité aux jeux, le développement des jeux en ligne augmente le nombre de joueurs addictifs* »⁽¹⁾. Les pathologies induites par ces comportements ont un coût particulièrement élevé pour la collectivité. Or, la concurrence très intense sur ce nouveau marché favorise un marketing agressif incompatible avec les objectifs de prévention de celles-ci.

Promise par le Gouvernement dès l'été 2009, la réalisation d'une étude de prévalence devait permettre d'évaluer ces comportements excessifs liés aux jeux et aux paris en ligne. Les autorités l'ont différée, reculant devant son coût, et lui ont substitué un petit module intégré au « Baromètre santé 2010 » de l'INPES, moins coûteux. Cette étude alternative, déjà antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, ne fait malheureusement pas de distinction entre jeux en dur et jeux en ligne.

Le numéro téléphonique d'information du GIP Adalis, de son côté, demeure mal identifié par les joueurs, confondu avec l'aide technique et perd en efficacité.

Les modérateurs de jeux, mis en place par les opérateurs mais activés à la seule initiative des joueurs, manquent encore de sophistication malgré les efforts déployés par certains opérateurs pour les perfectionner.

Par ailleurs, si le jeu des mineurs a été découragé, il est évident que ce public reste extrêmement exposé à la publicité d'une agressivité redoutable

(1) Selon Marie Grall-Bronnec du CHU de Nantes, citée par un article publié par *La Tribune* du 16 décembre 2010, intitulé : « *Jeux en ligne : les infortunes de la tentation* ».

déployée par les nouveaux entrants cherchant des parts de marché chez les jeunes adultes. D'autre part, les adolescents utilisent Internet de manière massive, et bien évidemment, le plus souvent à l'abri du contrôle parental. Comme les jeux en ligne se développent désormais sur les *smartphones*, le danger est croissant d'une addiction accrue. Chez les jeunes, c'est le poker en ligne qui est le plus attractif. L'essor à venir des jeux en ligne sur les *smartphones* et l'avènement de la TV connectée vont à terme aggraver les problèmes d'addictions dans toutes les catégories de populations.

Proposition de Mme Aurélie FILIPPETTI n° II

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Imposer, comme en Belgique, aux opérateurs la mise en place d'un taux maximal de perte horaire (70 € par heure, par exemple).

Compléter les modérateurs de jeux visés à l'article 26 de la loi du 12 mai 2010.

Proposition de Mme Aurélie FILIPPETTI n° III

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Majorer les dotations des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA).

Renforcer en PLFSS le financement des CSAPA assuré par l'assurance maladie. En application de l'article 40 de la Constitution qui proscrie l'aggravation des charges publiques, cette majoration ne pourra être opérée qu'à l'initiative du Gouvernement.

B.- DE NOUVEAUX ASSOULISSEMENTS AGGRAVERAIENT LES RISQUES

Dès le dépôt du projet de loi, le Gouvernement avait inclus – fait assez rare – une **clause de revoyure** destinée à dresser le bilan et à préconiser des évolutions, sous la forme d'un rapport à dix-huit mois adressé au Parlement.

Cet horizon suscite des appétits chez les opérateurs. La tentation pourrait être forte, à l'occasion d'une prochaine loi de finances, d'abaisser la fiscalité applicable au secteur ou, dans un véhicule législatif voire réglementaire spécifique, d'étendre le périmètre des jeux ouverts à la concurrence.

Les intérêts économiques mobilisés autour de ce marché réclament désormais une extension de la libéralisation en arguant naturellement du manque de cohérence des politiques publiques en la matière, et en contestant toujours plus avant un monopole public sur les jeux en dur qui sort fragilisé de cette ouverture. C'est ce que l'opposition avait redouté lors du débat parlementaire en soulignant que les règles européennes elles-mêmes ne réclamaient rien d'autre que de la cohérence dans notre politique. En ouvrant partiellement, la France a mis le doigt dans un engrenage dont il est à craindre qu'il ne conduise à une ouverture de plus en plus grande. Le Gouvernement aura alors beau jeu de faire porter à nouveau sur Bruxelles cette responsabilité, alors que ce sera bien lui qui aura ouvert la boîte de Pandore et pris un risque social et juridique inconsidéré.

En effet, de nouvelles mesures d'ouverture, si elles étaient adoptées, amélioreraient peut-être la rentabilité de l'offre agréée mais se traduiraient inévitablement par un accroissement du nombre de joueurs tentés par la nouvelle offre. Parmi eux, 1 % à 2 % selon les spécialistes développeront une addiction pathologique.

Proposition de Mme Aurélie FILIPPETTI n° IV

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

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

La rédaction du second alinéa de l'article L. 561-13 du code monétaire et financier, relatif aux obligations des cercles de jeux, opérateurs de loteries, paris sportifs et paris hippiques, devra être modifiée pour prévoir l'enregistrement d'identité lors du change de tous modes de paiement, plaques, jetons ou tickets. L'article D. 561-13 du même code, qui précise le seuil, devra viser à la fois le premier et le second alinéas de l'article L. 561-13.

Proposition de Mme Aurélie FILIPPETTI n° V

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Renforcer les moyens alloués à TRACFIN.

Les crédits du programme n° 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* du budget général devront être majorés (fléchage vers l'action n° 01). En application de l'article 40 de la Constitution qui proscrit l'aggravation des charges publiques, cette majoration devra prendre la forme d'un transfert de crédits entre les programmes de cette mission ou être opérée par le Gouvernement.

CONTRIBUTION DE M. JEAN-FRANÇOIS LAMOUR

Votée il y a exactement un an, la loi n° 2010-476 du 10 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne marque un tournant. Elle rompt avec le laissez-faire et l'hypocrisie qui ont permis aux jeux et aux paris en ligne de se développer sur Internet hors de tout contrôle.

Le jeu n'est pourtant pas un commerce ordinaire, comme le souligne l'article premier de la loi : c'est l'honneur du Gouvernement et de la majorité parlementaire d'avoir, en responsabilité, déterminé un délicat équilibre entre la préservation de l'ordre public et l'offre de divertissement, entre la protection des joueurs vulnérables et la promotion d'un secteur nouveau.

Aux termes des douze premiers mois, il est temps de dresser un bilan de cette loi et des mesures réglementaires qui la prolongent. Le présent rapport, co-écrit avec ma collègue de l'opposition Aurélie FILIPPETTI, dresse un constat partagé et détaille de nombreuses propositions communes. Qu'il me soit permis de le prolonger par quelques réflexions plus personnelles.

I.- LA LOI DU 12 MAI 2010 SUR LES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD : UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ, UN SUCCÈS TANGIBLE

A.- UN AN APRÈS LA PROMULGATION DE LA LOI, L'OFFRE AGRÉÉE A MARGINALISÉ LES SITES ILLÉGAUX

L'ouverture régulée mise en place par la loi repose sur un compromis. Elle impose un système d'agrément, basés sur un cahier des charges très rigoureux, à des opérateurs qui pour la plupart étaient jusqu'alors illégaux. Pour les convaincre de se plier aux règles contraignantes qu'il impose, le législateur leur concède un droit précieux pour des sociétés en quête de parts de marché : celui de faire de la publicité, en particulier dans des médias populaires comme la radio ou la télévision.

Ce modèle est d'ailleurs imité par un nombre croissant de pays européens qui, après l'Italie et la France, aspirent à réguler les paris et les jeux en ligne.

Incontestablement, les opérateurs ont souscrit au cadre proposé puisque l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) nouvellement créée a attribué quarante-neuf agréments à trente-cinq candidats.

Tous les opérateurs importants, à commencer par les deux anciens monopoles La Française des Jeux et le PMU, ont obtenu un agrément et de nouveaux entrants sont apparus sur ce marché. Pour autant, les jeux en dur n'ont pas pâti de l'irruption de ces opérateurs en ligne : contrairement à ce que certains redoutaient, aucune cannibalisation d'une catégorie sur l'autre n'a été observée. Il n'y a donc pas de raison que, sur certains points, les règles applicables aux jeux en dur soient moins protectrices que pour les jeux en ligne.

L'offre illégale n'a, certes, pas totalement disparu. Elle continue, de manière résiduelle, à capter 15 % à 30 % des paris ou du poker en ligne, souvent grâce à une offre de niche. Les autorités ont été dotées d'outils efficaces de blocage et de sanction des sites illégaux, même situés à l'étranger ; il reste encore à les utiliser plus systématiquement.

B.– DES PROGRÈS ONT DÉJÀ ÉTÉ ACCOMPLIS DANS LA PROTECTION DES JOUEURS

En faisant entrer les opérateurs de jeux et de paris en ligne dans un cadre régulé, la loi du 12 mai 2010 a permis de leur imposer des obligations liées à la protection des joueurs. Cet effort ne doit pas être relâché : des sites Internet profitent d'un flou juridique pour développer une nouvelle offre de *skill games* destinée à une clientèle plus jeune et plus féminine ; la régulation devra leur être étendue.

Proposition de M. Jean-François LAMOUR n° I

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Autoriser les jeux d'habileté en ligne (skill games) payants afin de les soumettre à la régulation de l'ARJEL et à une fiscalité spécifique.

La loi du 12 mai 2010 devra être complétée par un nouvel article et l'article 47 devra être modifié afin de créer un nouveau prélèvement de 20 % assis sur le produit brut des jeux d'habileté. En application de l'article 40 de la Constitution qui proscrie la création d'une charge publique, cette extension des compétences de l'ARJEL ne pourra être opérée qu'à l'initiative du Gouvernement.

Grâce à la procédure d'inscription et à l'interdiction de la publicité sur les supports qui leur sont destinés, le jeu des mineurs a été efficacement découragé sur les sites de jeux et de paris en ligne. Les opérateurs agréés ont, pour la première fois, été dotés des moyens d'empêcher la participation des interdits de jeu mais des progrès sont encore possibles.

Proposition de M. Jean-François LAMOUR n° II

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Attribuer à chaque joueur un numéro d'identification unique, sur le modèle de l'Italie qui utilise le code fiscal obligatoire.

Un nouvel article devra être inséré dans la loi du 12 mai 2010 afin de prévoir une accroche législative créant ce numéro d'identification et autorisant sa transmission à l'ARJEL. Le format et les conditions de transmission de ce numéro seront déterminés par décret, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Grâce à cette loi, la prévention de l'addiction au jeu est devenue un objectif explicite de la politique de l'État en matière de jeu. Le Comité consultatif des jeux devra veiller à sa mise en œuvre tandis que l'information et la prise en charge seront confiées à des structures spécialisées.

II.- LA RÉGULATION À LA FRANÇAISE : UN MODÈLE QUI DOIT PROUVER SA CAPACITÉ À ÉVOLUER

A.- LA CLAUSE DE REVOYURE PRÉVOYAIT DÈS L'ORIGINE LA POSSIBILITÉ D'AJUSTER LE CADRE LÉGAL OU RÉGLEMENTAIRE

L'article 69 de la loi prescrit que le Gouvernement adresse au Parlement, dans un délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, un rapport d'évaluation sur les conditions et les effets de l'ouverture du marché des jeux et paris en ligne.

Déjà, le rapport du Président de l'ARJEL sur la préservation de l'intégrité et de sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs a formulé des préconisations bienvenues, dont deux ont déjà été reprises par la mission dans ses propositions communes.

D'autres travaux doivent être remis d'ici à l'automne pour compléter l'évaluation de la loi : un autre rapport du Gouvernement sur lutte contre le jeu excessif ou pathologique, deux rapports d'application de l'Assemblée nationale et du Sénat, les rapports des trois commissions spécialisées de l'ARJEL et, enfin, les recommandations du Comité consultatif des jeux.

La réflexion ainsi menée pourra déboucher sur des évolutions de la loi du 12 mai 2010 – à l'initiative des parlementaires ou du Gouvernement – ou de ses décrets d'application. Je crains cependant que le calendrier législatif, très encombré en fin de législature, ne retarde l'adoption de ces mesures.

B.– LES ÉVOLUTIONS DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD DOIVENT ÊTRE PRISES EN COMPTE AFIN DE CONFORTER LA RÉGULATION DE CE SECTEUR

Le présent rapport dresse un bilan aussi exhaustif que possible des difficultés rencontrées au cours de la première année d'application de la loi. Je souhaite revenir sur quelques-unes d'entre elles.

La rentabilité du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, dans les conditions actuelles, ne me paraît pas assurée à moyen terme. Ce faisant, c'est la pérennité du cadre de régulation, et des mesures de protection des joueurs, qui est menacée. Par conséquent, je propose d'élargir prudemment le champ des jeux autorisés et de réaménager la fiscalité applicable au secteur.

Proposition M. Jean-François LAMOUR n° III

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Autoriser les paris sportifs à handicap.

L'article 2 de la décision n° 2010-038 du 18 juin 2010 du collège de l'Autorité devra être rapporté.

Proposition M. Jean-François LAMOUR n° IV

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Autoriser les paris sportifs sur des matchs amicaux pris en compte dans un classement international.

La liste des compétitions pouvant servir de support à des paris sportifs devra être complétée par une nouvelle du collège de l'Autorité devrait être rapportée.

Proposition de M. Jean-François LAMOUR n° V

Mesure législative

Mesure réglementaire

Autre acte d'application

Élargir les paris sportifs autorisés, autoriser toutes les variantes de poker au titre des jeux de cercle en ligne.

L'article 3 du décret n° 2010-723 du 29 juin 2010 devra être modifié.

Proposition de M. Jean-François LAMOUR n° VI

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Substituer, pour les jeux et paris en ligne, à l'assiette basée sur les mises une assiette basée sur le produit brut des jeux (PBJ). Adapter le taux du prélèvement à la compétition européenne (en retenant un taux fixé à 20 % du PBJ).

Le chapitre XX du titre II de la première partie du livre I^{er} du code général des impôts devra être modifié en conséquence.

Par coordination avec l'abaissement de fiscalité ainsi réalisé, le niveau du taux de retour au joueur (TRJ) doit être relevé de 85 % à 90 % afin d'améliorer l'attractivité des cotes proposées. À ces niveaux, le rôle supposé du TRJ en matière de prévention de l'addiction serait préservé.

Proposition de M. Jean-François LAMOUR n° VII

Mesure législative	Mesure réglementaire	Autre acte d'application
--------------------	----------------------	--------------------------

Fixer le taux de retour au joueur (TRJ) à 90 %.

Le taux fixé à l'article 3 du décret n° 2010-605 du 4 juin 2010 devra être revu.

Enfin, l'offre illégale doit être plus efficacement réprimée. En complément du renforcement des moyens des cyberpatrouilleurs de la police, de la gendarmerie et de la douane, je recommande que les poursuites pénales soient plus fréquemment engagées par les parquets et que des instructions générales soient adressées aux procureurs en ce sens.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 25 mai 2011, la Commission procède à l'examen, sur le rapport de Mme Aurélie Filippetti et M. Jean-François Lamour, de 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.

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

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

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

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

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

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

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

Le bilan de l'année 2010 est globalement en phase avec les projections. Ainsi, le produit brut des jeux – PBJ – s'est élevé pour les sites de paris sportifs à 79 millions d'euros, pour les sites de paris hippiques à 98,6 millions d'euros et pour les sites de poker à 139 millions d'euros, ce qui constitue une des surprises de cette ouverture. Le chiffre d'affaires du secteur atteignait donc 316,6 millions d'euros sur à peine sept mois – de juin à décembre –, soit un rythme annuel de 542 millions d'euros. Enfin, j'ajoute qu'il n'y a pas eu de phénomène de cannibalisation, ni entre paris en dur et en ligne, ni entre paris sportifs et hippiques, alors que cette inquiétude s'était manifestée dans l'hémicycle au cours de l'examen du texte.

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

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

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

Les exigences d'ordre public et social ont été prises en compte, notamment le risque d'addiction. La protection de la jeunesse et des personnes vulnérables a été une préoccupation majeure du législateur. Les campagnes

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

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

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

Certains sites opérant en France ne sont pas illégaux bien qu'ils ne soient pas titulaires d'un agrément : il s'agit, d'une part, des sites ne permettant pas aux joueurs français de miser de l'argent réel et, d'autre part, des sites d'information de type comparateur. Pour autant, l'offre illégale n'a pas disparu avec l'ouverture du secteur des jeux et des paris en ligne. Le Gouvernement et l'ARJEL l'estiment encore entre 10 % et 15 % du marché total des paris sportifs ou hippiques et du poker en ligne. Ce chiffre doit être majoré si l'on inclut l'ensemble des jeux en ligne, y compris ceux de casino, de grattage et les loteries. Les opérateurs agréés ont, eux, une évaluation moins optimiste – mais assez variable – de la situation : 15 % à 20 % de paris sportifs illégaux selon la Française des jeux, 70 % selon Bwin. Il est donc difficile de se faire une idée précise.

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

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

Si le bilan de l'année 2010 est conforme aux attentes, les prévisions de croissance du secteur mises en avant par certaines études avant l'ouverture – jusqu'à 20 % par an – se révèlent, avec quelques mois de recul, assez fantaisistes.

On observe ainsi, sur le premier trimestre 2011, un très net décrochage du secteur des paris sportifs : - 26,5%. L'érosion des mises et du produit brut des jeux – PBJ – de cette catégorie, qui contraste avec la bonne résistance du pari hippique, s'explique en partie seulement par l'amenuisement de l'effet « Coupe du monde ».

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

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

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

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

- renforcer les mécanismes d'auto-exclusion et de modération ;
- renforcer les moyens budgétaires et en personnel de la « cyberpatrouille » ;
- autoriser explicitement les opérateurs de paris hippiques agréés à mettre en place des mécanismes d'abondement des gains entre courses ;
- ouvrir l'accès des tournois de poker en ligne aux joueurs enregistrés auprès d'un opérateur autorisé dans un autre État-membre de la Communauté européenne ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen avec les autorités duquel l'ARJEL a conclu une convention de coopération spécifique ;
- étendre le droit au pari aux paris hippiques ;
- étendre aux paris sportifs en dur les dispositions permettant à l'ARJEL de déterminer les types de compétition pouvant faire l'objet de paris ;
- interdire à toute personne en activité, partie prenante à une compétition sportive, de réaliser des prestations de pronostics sportifs parrainées par un opérateur de paris, d'être contractuellement liée à un tel opérateur – comme

consultant ou par un contrat d'image – ou de détenir un intérêt financier direct dans celui-ci. Il s'agit de la proposition opérationnelle n° 3 du rapport Vilotte sur les conflits d'intérêts ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sixième préconisation : autoriser les paris sportifs sur des matchs amicaux pris en compte dans un classement international. La Fédération française de football, par exemple, organise des matchs amicaux qui comptent dans le classement établi par la Fédération internationale de football – FIFA. Il ne serait pas inutile, dans tous les sports, d’inclure ces matchs dans l’offre de pari. L’ARJEL l’a d’ailleurs déjà fait pour le football.

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

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

- de majorer les dotations des CSAPA ;
- d’interdire expressément le *betting exchange*, technique qui permet à chaque joueur de se transformer en *bookmaker* et de proposer des cotes ;
- d’imposer aux opérateurs, comme en Belgique, la mise en place d’un taux maximal de perte horaire – 70 euros par heure, par exemple. Je ne suis en revanche pas favorable à la mise en place de l’identifiant unique, qui me paraît poser des problèmes au regard de la liberté individuelle ;
- sur le modèle de l’obligation de vigilance en vigueur dans les casinos, d’imposer aux cercles de jeux, ainsi qu’aux opérateurs de loteries, paris sportifs et paris hippiques, l’enregistrement de l’identité du joueur qui procède à un change de plus de 2 000 euros, lors de l’achat de moyens de jeu ou du paiement d’un gain, ;
- de renforcer les moyens alloués à TRACFIN.

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

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

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

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Je tiens tout d’abord à féliciter les Rapporteurs pour la qualité de leur travail. Si l’essentiel de vos propositions sont communes, vous ne partagez pas le même point de vue sur la question de la fiscalité. Le volume des paris sportifs a semble-t-il diminué de 20 % en quelques

mois. Si cette baisse peut être due à des facteurs conjoncturels, par exemple la fin de la Coupe du monde de football, la question du rapport entre niveau de la fiscalité et retour au joueur, au cœur de nos débats au moment de l'examen de la loi, se pose à nouveau. Il faut se garder d'une fiscalité en apparence prometteuse, mais qui a pour effet de détruire l'assiette. La proposition de Jean-François Lamour consistant à prendre pour assiette le produit des jeux plutôt que les mises me paraît donc intéressante. Je voudrais demander à Aurélie Filippetti pourquoi elle ne la soutient pas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Concernant l'assèchement de l'offre illégale, le rapport indique à raison que « *seule une évaluation précise et documentée du volume de l'offre illégale permettrait d'apprécier l'impact de la loi* ». Cependant, il est difficile de

quantifier une offre illégale qui, par essence, échappe aux contrôles. Entre une offre illégale estimée entre 15 et 20 % par le président de la Française des jeux et les 70 % avancés par d'autres opérateurs, on ne dispose pas d'une vision très claire de l'ampleur du phénomène. Peut-être faudrait-il renforcer les moyens de l'ARJEL dans ce domaine.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mme Aurélie Filippetti, Rapporteur. En ce qui concerne la compétitivité, je rappelle notre divergence de fond : je ne considère pas que l'activité économique des jeux en ligne doive être soumise à des critères de compétitivité comme les autres activités économiques. Quant à la possibilité de prévoir une diminution de la fiscalité, j'observe que celle-ci repose aujourd'hui sur les mises et que, par ailleurs, est défini un taux plafond de retour vers les joueurs. Quand un taux de retour vers les joueurs est strictement plafonné, il est à peu près équivalent d'avoir une fiscalité assise sur les mises ou sur les PBJ. Il existe en effet des différences quand on laisse aux opérateurs plus de liberté pour faire varier ce taux de retour. Cependant, les études sur l'addiction semblent indiquer que l'augmentation du taux de retour vers les joueurs favoriserait l'addiction.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

* *

ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LES RAPPORTEURS

- M. Jean-Pierre ALEZRA, chef du service central des courses et des jeux (SCCJ) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) au ministère de l'Intérieur
- M. Raymond-Max AUBERT, président du conseil d'administration du Centre national pour le développement du sport
- M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, président de la Française des Jeux, accompagné de MM. Patrick RAUDE, directeur régulation et affaires européennes, et Charles LANTIERI, directeur général délégué, et de Mme Amel BOUZOURA, responsable des relations institutionnelles
- M. Michel BOYON, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, accompagné de M. Emmanuel GABLA, membre du Conseil, et de Mme Alexandra MIELLE, chef du département communications commerciales et protection des consommateurs
- M. Julien BRUN, directeur général d'Unibet, accompagné de M. Christophe DHAISNE, directeur Europe de l'ouest d'Unibet
- M. Pierre CAMOU, président de la Fédération française de rugby
- M. Jean-Baptiste CARPENTIER, directeur de TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins)
- M. Antonio COSTANZO, directeur des affaires publiques de Bwin Europe, accompagné de Mme Marie-Laure DARIDAN et de Mme Justine ROUBAUD, consultante de Affaires Publiques Consultants
- M. Jean-Michel COSTES, directeur de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)
- M. Stéphane COURBIT, actionnaire principal de Betcliv, accompagné de M. Nicolas BERAUD, président de Betcliv, de Mme Juliette de la NOUE, directrice de l'éthique et du jeu responsable de Mangas gaming, et de Maître Pascal WILHELM, Avocat au barreau de Paris
- M. Xavier COUTURE, directeur des contenus d'Orange, accompagné de Mme Florence CHINAUD, directrice des relations institutionnelles d'Orange.

- M. Fernand DUCHAUSSOY, président de la Fédération française de football
- M. Ludovic GUILCHER, directeur adjoint, en charge de la réforme de l'État, du cabinet du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, accompagné de MM. Guillaume GAUBERT, chef de service auprès du directeur du budget, et Jean-Philippe DUFON, rédacteur au bureau des recettes de la 1^{ère} sous-direction de la direction du budget
- M. Jean GACHASSIN, président de la Fédération française de tennis
- MM. Philippe GERMOND et Xavier HÜRSTEL, président et directeur délégué général du Pari mutuel urbain (PMU), accompagnés de MM. Pierre PAGÈS secrétaire général et directeur de la communication du PMU
- M. Jean-Pierre HUGUES, directeur général de la Ligue de Football Professionnel
- M. Alain KRZENTOWSKI, président de Sajoo, accompagné de M. Vincent GRYNBAUM, directeur du développement du groupe Amaury
- M. Laurent LASSIAZ, président du directoire de Joagroupe, accompagné de M. Hervé CACHEUR, directeur administratif et financier
- Docteurs Thanh LE LUONG, directrice générale de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), et Pierre ARWIDSON, directeur des affaires scientifiques, accompagnés de Mme Laetitia CHAREYRE, chef de département téléphonie santé, et de M. Pierre BACHELOT, chargé des relations institutionnelles
- M. Andrew McCABE, *legal manager* de Betfair, accompagné de M. Denis DESCHAMPS, directeur associé de l'agence DDC COM
- M. Christophe-Alexandre PAILLARD, directeur des affaires juridiques, internationales et de l'expertise de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), accompagné de Mme Tiphaine BESSIÈRE, juriste
- Docteur Alain RIGAUD, président de l'association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA)
- M. Emmanuel de ROHAN CHABOT, directeur général de ZeTurf
- M. Alexandre ROOS, président directeur général de Table 14 / Winamax, accompagné de Mme Canelle FRICHET, directrice marketing, et de M. Xavier SCHALLEBAUM, conseiller en stratégie (XS CONSEIL)

– M. Bernard TRANCHAND, administrateur responsable du pôle Médias et nouvelles technologies, M. Olivier GÉRARD, coordonnateur du pôle Média, TIC et Universités des Familles, et Mme Claire MÉNARD chargée des relations parlementaires pour l'Union nationale des associations familiales (UNAF)

– Docteur Marc VALLEUR, chef du service de toxicomanie, Hôpital Marmottan

– Professeur Jean-Luc VÉNISSE, directeur du centre de référence sur le jeu excessif (CRJE), Pôle universitaire d'addictologie et psychiatrie, CHU de Nantes

– M. Jean-François VILOTTE, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) accompagné de Mme Hélène DAVID, directrice adjointe des enquêtes et du contrôle, MM. Frédéric ÉPAULARD, directeur général, Philippe BRANDT, directeur des systèmes d'information et de l'évaluation, Gilles CRESPIAN, directeur des agréments et de la supervision, Rhadamès KILLY, directeur juridique, Clément MARTIN SAINT LÉON, directeur adjoint des agréments et de la supervision, et Mlle Eléonore PARA, chargée des relations internationales et institutionnelles

ANNEXE 2 : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES MESURES D'APPLICATION DE LA LOI DU 12 MAI 2010

Thème / Intitulé	Article	Alinéa	Num. art. en navette	Type prévu	Délai	Objet	Mesure d'application publiée
Comité consultatif des jeux	3	3. du III.	1 ^{er}	Décret en CE		Comité consultatif des jeux (CCJ) : – conditions de désignation des membres – modalités de saisine – organisation et fonctionnement	– Décret n° 2011-169 du 10 février 2011 modifiant l'article 3 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 – Décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 complété par l'arrêté du 11 mars 2011 fixant les modalités de rémunération de certains membres du CCJ – Désignations AN : JO du 11/03 – Désignations Sénat : JO du 12/03 et du 16/03
Encadrement de la publicité	7	1°	4 bis	Décret		Obligation d'assortir toute communication commerciale (audiovisuel ou via d'autres médias) d'un message de mise en garde (1°)	art. 1er à 6 du décret n° 2010-624 du 8 juin 2010
		2°, 4° et 5° (renvoi à l'avant-dernier alinéa)	4 bis	Décret		Encadrement hors audiovisuel : – message de mise en garde (1°) – interdiction dans les publications destinées aux mineurs (2°) – interdiction dans les services de communication au public en ligne à destination des mineurs (4°) – interdiction dans les salles de cinéma lors de la diffusion d'œuvres à destination des mineurs (5°)	art. 7 du décret n° 2010-624 du 8 juin 2010

Taux de retour joueur	13	II.	8	Décret		Proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs, y compris la contre-valeur des lots en nature attribués, par rapport aux sommes engagées par type d'agrément	Décret n° 2010-605 du 4 juin 2010
Jeux de cercle	14	IV.	9	Décret		Catégories de jeux de cercle autorisés	art. 3 du décret n° 2010-723 du 29 juin 2010 art. 2, 4 et 5 du décret n° 2010-723 du 29 juin 2010
	17		12	Décret en CE		Modalités d'accès et d'inscription des joueurs aux sites de jeux Offre provisoire de jeu, dans l'attente de la vérification des éléments de l'inscription Définition des documents d'ouverture de compte et du délai de transmission Conditions de restitution d'un solde créditeur du compte joueur provisoire	art. 2 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 art. 3 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 art. 4 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010
Comptes joueurs	18		13	Décret en CE		Modalités d'encaissement et de paiement des mises et des gains	art. 8 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 Pas nécessaire ?
	19		14	Décret en CE		– Moyens de protection des données à caractère personnel – Procédure de réclamation gratuite mise à la disposition des joueurs	art.11 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 renvoyant au décret n° 2010-509 du 19 mai 2010 art.10 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010
	20	Premier alinéa	15	Décret en CE		Conditions de recueil du consentement des joueurs aux utilisations, autres que celles nécessaires au contrôle des autorités publiques, des données personnelles les concernant	art. 2 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010
Cahier des charges	26	Premier alinéa	20	Aucun acte prévu		– Refus des interdictions de jeu – Auto-exclusion du site – Auto-limitation	arrêté du 28 juillet 2010 & arrêté du 8 novembre 2010 + délibérations CNIL
	??		24				
	20	Dernier alinéa	15	Cahier des charges		Éléments constitutifs de la demande d'agrément + Notice technique	Annexé à l'arrêté du 17 mai 2010

Délivrance des agréments	15	Premier alinéa	10	Décret en CE (mention balai à l'art. 20)		Liste nominative des personnes détenant la qualité de dirigeant, leur adresse, et description de leurs fonctions	Art. 1er du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010	
	16	Troisième alinéa	11	Décret en CE (mention balai à l'art. 20)		Modalités de l'information de l'ARJEL sur les contrats de fourniture et de sous-traitance des opérateurs	Art. 2 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010	
	16	Quatrième alinéa	11	Décret en CE (mention balai à l'art. 20)		Modalités d'accès des représentants de l'ARJEL	Art. 2 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010	
	21	VIII.	16-11	Décret en CE		Modalités de délivrance des agréments	Art. 4 à 11 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010	
	21	V.	16-11	Décret en CE		Délai imposé aux opérateurs pour la communication de toute modification apportée aux informations constitutives de la demande d'agrément	Art. 9 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010	
	21	VII.		Publication JO+presse		Liste des opérateurs agréés	Première publication au JO du 8 juin 2010, puis mise à jour régulière Publication dans les quotidiens l'Équipe et Turfèz	
	21	III.	10 16-III/VI	Décret en CE		Catégories de condamnations pénales regardées comme incompatibles avec l'exercice des activités soumises à agrément	Art. 12 du décret n° 2010-482 du 12 mai 2010	
	23	II.	17	Liste établie par l'ARJEL		Liste des organismes certificateurs	Liste publiée sur le site de l'ARJEL ; inscription au registre par décision du collège	
	Redevance filière équine	53	1609 <i>terdecies</i> du CGI		Instruction ?		Modèle de déclaration	
		53	1609 <i>terdecies</i> du CGI		Décret		Taux de la redevance	Art. unique du décret n° 2010-909 du 3 août 2010

<p align="center">Site dédié, frontal et contrôle des données</p>	24			Aucun acte prévu		<p>Site Internet dédié, accessible par un nom de domaine en ".fr"</p> <ul style="list-style-type: none"> - Liste des données mises à disposition de l'ARJEL (complément des 1° à 4° de l'article 38) - Modalités techniques de stockage et de transmission de ces données - Délai pendant lequel l'opérateur est tenu de les archiver - Liste des données agrégées par type de jeu ou de pari dont l'Autorité peut demander la transmission périodique - Modalités des contrôles réalisées par l'ARJEL à partir des données 	<p>Art. 1er du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010</p> <p>Décret n° 2010-509 du 18 mai 2010</p>
	38	Dernier alinéa	29	Décret en CE, après avis CNIL			
<p align="center">Conflits d'intérêts organisateur/club/opérateur (paris sportifs)</p>	32	I.		Modification des codes sportifs par les fédérations		<p>Inscription par les fédérations dans les codes des disciplines sportives de dispositions de prévention des conflits d'intérêt.</p>	à déterminer
	32	I.		Modification du code des courses		<p>Inscription par les sociétés mères dans le code des courses de dispositions de prévention des conflits d'intérêt.</p>	à déterminer
	32	IV.	23-IV	Décret		<p>Mise en œuvre de l'interdiction pour les opérateurs de détention, directe ou indirecte, d'un organisateur ou d'une partie prenante à une compétition sur laquelle il organise des paris. Définition par le décret des conditions de détention indirecte</p>	<p>Art. 2 du décret n° 2010-1289 du 27 octobre 2010</p>

Organisation et fonctionnement de l'ARJEL					
35	II.	26-II	Décret en CE		Modalités de renouvellement par moitié tous les trois ans des membres du collège
35		26	Décret + Nominations Pdt AN/S		Désignation des membres du collège de l'ARJEL
34	V.		Aucun acte prévu		Convention avec les autres autorités de régulation européennes
34	VI.		Rapport		Rapport public annuel de l'ARJEL (PdR, PM, Parlement)
36	III.	27	Règlement intérieur ARJEL		Modalités de prévention des conflits d'intérêts
35	III.	26-IV			Conditions auxquelles le collège peut constituer des commissions spécialisées
35	III.	26-IV			Modalités de rémunération des membres des commissions spécialisées
					<p>Art. 34 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décret du Président de la République du 14 mai 2010 portant nomination de membres du collège de l'Autorité de régulation des jeux en ligne - Avis de nomination, le 11 janvier 2011, d'un membre du collège de l'Autorité de régulation des jeux en ligne par le Président de l'Assemblée nationale - Avis de nomination, le 14 mai 2010, de membres du collège de l'Autorité de régulation des jeux en ligne par le Président de l'Assemblée nationale - Avis de nomination, le 14 mai 2010, de membres du collège de l'Autorité de régulation des jeux en ligne par le Président du Sénat <p>Art. 10 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010</p> <p>Publication attendue en mars 2011 (à confirmer)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 4 du règlement intérieur de l'ARJEL (concernant les membres du collège) - Art. 6 à 9 du règlement général de l'ARJEL (concernant le personnel) <p>Art. 13 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010</p> <p>Art. 14-1 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 (créé par l'art. 1er du décret n° 2010-1070 du 8 septembre 2010) et arrêté du 13 septembre 2010</p>

37	I.		Décret en CE		Conditions de délégation de pouvoirs du collège au Président de l'ARJEL & conditions de délégation de sa signature par le Président de l'ARJEL	- Art. 9 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 (délégation de pouvoirs) - art. 17 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 (délégation de signature)
37	II. Et III.	28 II/III	Décret en CE		Fonctionnement de l'ARJEL	Titre II du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010
37	II.		Arrêté du ministre du budget		Désignation du directeur général de l'ARJEL	Arrêté du 31 mai 2010
37	II.		Règlement intérieur ARJEL		Le collège fixe le règlement intérieur et les règles de déontologie applicables au personnel	Décision n° 2010-003 du 17 mai 2010 portant adoption du règlement général de l'ARJEL
37	V.	28-I	Décret		Conditions de rémunération des membres du collège	- Art. 12 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 (Président) ; - Art. 7 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 et arrêté du 14 mai 2010 (membres du collège)
41	I.	33-I	Décret		Désignation du président de la commission des sanctions	Décret du Président de la République du 2 juillet 2010
41	I.	33-I	Nominations		Désignation des membres de la commission des sanctions	Lettres du secrétaire général du Conseil d'État du 22 juin 2010 ; du premier président de la Cour de cassation du 7 mai 2010 ; du premier président de la Cour des comptes du 10 juin 2010 Avis du 29 juin 2010 (récapitulatif)
41	III.	33-III	Décret en CE		Modalités de renouvellement des membres de la commission des sanctions	Art. 29 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010
42	II.	34-II	Décret en CE		Conditions d'assermement des fonctionnaires et agents enquêteurs de l'ARJEL	Art. 24 du décret n° 2010-481 du 12 mai 2010
43		35-III	Décret en CE		Conditions de communication à un tiers d'une pièce mettant en jeu le secret des affaires	Art. 17 à 22 du décret n° 2010-495 du 14 mai 2010
45		37	Décret en CE		Application des articles 35 et 36 (sanction et droits de la défense)	Art. Premier à 16 du décret n° 2010-495 du 14 mai 2010
Procédure de sanction						

		46	I. et II.	38	Décret		Montant et modalités de recouvrement du droit fixe dû par les opérateurs	Art. 1 du décret n° 2010-494 du 14 mai 2010
		47		39	Aucun acte prévu		Lieu de dépôt de la déclaration mensuelle relative aux prélèvements sur les jeux et paris et à la redevance sur les paris hippiques	Décret n° 2010-859 du 23 juillet 2010
Prélèvements sur les jeux		47	302 bis ZL du CGI	39	Arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale		Modèle de déclaration	Arrêté du 6 août 2010
		48	L137-26 du CSS	40	Arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale		Modèle de déclaration	Arrêté du 6 août 2010
		26	Second alinéa	20	Décret		- Auto-exclusion du site - Auto-limitation - Modérateurs	Art. 21 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010
		26	Second alinéa	20	Arrêté du ministre de la santé		- Contenu message de mise en garde devant figurer sur le site de l'opérateur	Art. 21 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010
		28	I.		Aucun acte prévu		Obligation d'information de l'existence du système d'information et d'assistance prévue à l'article 29	Art. 1er du décret n° 2010-623 du 8 juin 2010
Prévention de l'addiction		27			Rapports annuels à l'ARJEL		Chaque opérateur rend compte dans un rapport annuel, transmis à l'ARJEL, des actions qu'il a menées et des moyens qu'il a consacrés pour promouvoir le jeu responsable et lutter contre le jeu excessif ou pathologique.	Pas publiés pour l'heure
		28	II.		Décret		Contenu du rapport annuel adressé par les organismes d'information et d'assistance	Pas publié pour l'heure

Sanction des opérateurs illégaux	61				Décret		Modalités de compensation aux opérateurs des surcoûts	Pas publié pour l'heure
Procédure de blocage des flux financiers	62		51		<pas d'obligation>		Procédure de blocage des flux financiers	Décret n° 2010-1504 du 7 décembre 2010
Droit d'exploitation des manifestations sportives	63		52		Décret		Conditions de commercialisation du droit d'exploitation	Décret n° 2010-614 du 7 juin 2010
Sociétés mères et PMU	65		53-I		Décret		Modification du décret n° 97-456 afin d'y insérer les obligations de service public des sociétés mères de courses de chevaux	Art. 5 et 6 du décret n° 2010-498 du 17 mai 2010
	65		53-II		Décret		Modification du décret n° 97-456 afin de diversifier les activités du PMU (Conditions dans lesquelles les sociétés-mères peuvent organiser le pari mutuel et peuvent, en complément de leur objet principal, étendre celui-ci à l'organisation et à la prise de paris en ligne)	Pas publié pour l'heure
Cession de machines à sous d'occasion	67		55				Modalités de déclaration à l'autorité administrative des cessions de MAS entre exploitants de casinos	Décret n° 2010-673 du 18 juin 2010
Lutte contre le blanchiment	64		Sénat		Décret		Désignation de l'autorité administrative compétente pour conduire les inspections de lutte contre le blanchiment	Décret n° 2009-1535 du 10 décembre 2009
	27				Rapports annuels à l'ARJEL		Chaque opérateur rend compte annuellement 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	Pas publiés pour l'heure
Anciens monopoles	66				Conventions		Conclusion d'une convention entre l'Etat et les opérateurs historiques disposant de droits exclusifs sur les jeux et paris « en dur », concernant l'organisation et l'exploitation de ces jeux et paris, et notamment la fixation des frais exposés	Pas publié pour l'heure

ANNEXE 3 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS PRISES PAR LES FÉDÉRATIONS SPORTIVES ET LES SOCIÉTÉS- MÈRE DE COURSES HIPPIQUES

Fédération	Dispositions	
Basket-ball	Règlements généraux de la FFBB	
	Article 609	
	Peut être sanctionné tout membre licencié, toute association ou société sportive affiliées à la Fédération :	
	...	
	18. qui aura pris part à des paris non autorisés sur le résultat des compétitions,	
	...	
	25. qui aura corrompu ou tenté de corrompre les résultats d'une rencontre ou la performance des sportifs ;	
	26. qui aura accepté de l'argent ou un avantage quelconque pour influencer de manière significative les résultats d'une rencontre, d'une phase de jeu, d'une épreuve ou d'une compétition ;	
	27. qui aura proposé ou tenté de proposer de l'argent ou un avantage quelconque pour obtenir une/des information(s), obtenue(s) à l'occasion de son fonction ou de sa qualité, sur tout élément lié à la compétition, non divulguée(s) au public et ayant pour effet de faciliter la prise de paris sur celle-ci ;	
	28. qui aura accepté de l'argent ou un avantage quelconque en contrepartie de l'apport d'information(s) obtenue(s) à l'occasion de sa fonction, sur tout élément lié à la compétition, non divulguée(s) au public et ayant pour effet de faciliter la prise de paris sur celle-ci ;	
Football	Règlements généraux de la FFF	
	Article 124. Dispositions particulières relatives aux paris sportifs	
	1. Mises	
	Les acteurs des compétitions susvisées (notamment les joueurs, entraîneurs, dirigeants et encadrement des clubs, personnes ayant un lien contractuel avec la FFF ou la LFP, agents sportifs...) ne peuvent engager, à titre personnel directement ou par personne interposée, de mises sur des paris reposant sur une compétition organisée par FFF ou la LFP, dès lors qu'ils y sont intéressés directement ou indirectement, notamment du fait de leur participation ou d'un lien de quelque nature qu'il soit avec la compétition concernée. Cette interdiction porte sur les supports des paris que sont les compétitions, organisées par FFF ou la LFP, les événements et les phases de jeu liées à la compétition, définis par l'Autorité de Régulation des Jeux en Ligne.	
	2. Divulgations d'informations	
	Nul acteur de la compétition ne peut communiquer à des tiers des informations privilégiées obtenues à l'occasion de sa profession ou de ses fonctions, et qui sont inconnues du public.	
	3. Dispositions communes	
	Toute violation de ces dispositions pourra entraîner des sanctions disciplinaires dans les conditions prévues par l'annexe 2 aux présents règlements.	
	Rugby	Règlement administratif FFR
		Commission disciplinaire de 1ère instance de la LNR
La Commission de discipline et des règlements de la LNR est compétente pour connaître des cas d'infraction aux dispositions disciplinaires de ses règlements relatives aux paris sportifs en ligne, commises par les acteurs des compétitions sportives et/ou rencontres organisées et/ou autorisées par LNR. Dans cette hypothèse, la Commission de discipline et des règlements de la LNR est saisie par le Président de la LNR ou le Président de la FFR ou par leur représentant.		

Rugby (suite)	<i>Commission disciplinaire de la FFR</i>
	En complément des dispositions de l'article 14-1 du Règlement disciplinaire de la FFR, la Commission de discipline fédérale est compétente pour connaître des cas d'infractions aux dispositions relatives aux paris sportifs en ligne des articles 532.4 et 532.4-1 des Règlements généraux de la FFR, commises par les acteurs des compétitions sportives et/ou rencontres organisées et/ou autorisées par la FFR. Dans cette hypothèse, la Commission de discipline fédérale est saisie par le Président de la FFR ou par son représentant.
	Article 532.4 – dispositions particulières relatives aux paris sportifs en ligne
	<i>1. Mises</i>
	Les acteurs d'une compétition sportive et/ou rencontre organisées ou autorisées par la FFR, ne peuvent engager sur ladite compétition et/ou rencontre, directement ou par personne interposée, de mises au sens de l'article 10-3° de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, dès lors qu'ils y sont intéressés, notamment du fait de leur participation ou d'un lien de quelque nature qu'il soit avec cette compétition sportive et/ou rencontre. Cette interdiction porte sur les supports de paris que sont les compétitions organisées ou autorisées par la FFR.
	<i>2. Divulgateion d'informations</i>
	Les acteurs d'une compétition sportive et/ou d'une rencontre organisées ou autorisées par la FFR ne peuvent communiquer aux tiers d'informations privilégiées sur ladite compétition et/ou rencontre, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, en vue de réaliser ou de permettre de réaliser une opération de pari e, ligne sur ladite compétition et/ou rencontre, au sens de l'article 10-3° de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, avant que le public ait connaissance de ces informations.
	<i>3. Dispositions communes</i>
	Toute violation de ces dispositions pourra entraîner des sanctions telles que prévues à l'article 523.4-1 des Règlements Généraux de la FFR ci-dessous.
	<i>4. Acteurs des compétitions sportives ou rencontres</i>
	Pour l'application des présentes dispositions, la notion d'acteur de la compétition sportive et/ou de la rencontre organisées ou autorisées par la FFR s'entend de toute personne licenciée ou affiliée auprès de la FFR et qui participe activement à ladite compétition et/ou rencontre qu'elle organise ou autorise et qui est ouverte aux paris en ligne.
	Article 532.4-1 – sanctions encourues en matière de paris sportifs en ligne infractions Sanction encourue
	<i>1. Mises</i>
	Les acteurs d'une compétition sportive et/ou d'une rencontre organisées ou autorisées par la FFR ne peuvent engager ladite compétition et/ou rencontre, directement ou par personne interposée, de mises au sens de l'article 10-3° de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, dès lors qu'ils y sont intéressés, notamment du fait de leur participation ou d'un lien de quelque nature qu'il soit avec cette compétition et/ou rencontre sportive. Cette interdiction porte sur les supports de paris que sont les compétitions et rencontres organisées par la FFR.
	Blâme à radiation des licenciés reconnus responsables
	Blâme à radiation des associations reconnues responsables et/ou sanction financière d'un montant maximum de 30 000 ! selon la gravité de l'infraction
<i>2. Divulgateion d'informations</i>	
Les acteurs d'une compétition sportive et/ou d'une rencontre organisées par la FFR ne peuvent communiquer aux tiers d'informations privilégiées sur ladite compétition et/ou rencontre, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, en vue de réaliser ou de permettre de réaliser une opération de pari en ligne sur ladite compétition et/ou rencontre, au sens de l'article 10-3° de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, avant que le public ait connaissance de ces informations.	
Blâme à radiation des licenciés reconnus responsables	
Blâme à radiation des associations reconnues responsables et/ou sanction financière d'un montant maximum de 30 000 ! selon la gravité de l'infraction 152 154	

Tennis	<p>Articles 85 et 86 du règlement administratif de la FFT</p>
	<p>La commission fédérale des litiges a compétence pour sanctionner les actes répréhensibles commis, à l'occasion de paris sur des compétitions organisées ou autorisées par la Fédération, par des licenciés et/ou les associations affiliées en violation des dispositions législatives et réglementaires relatives aux paris et des articles 85 et 86 des présents règlements, et sur les actes qui faussent la sincérité de ces compétitions.</p>
	<p><i>Actes répréhensibles commis par les licenciés :</i></p>
	<p>Constituent des actes répréhensibles passibles des sanctions disciplinaires le non-respect des Statuts et règlements de la Fédération et/ou des ligues et des comités départementaux et notamment, outre les manquements au Code fédéral de conduite, les actes suivants commis par un licencié :</p> <ul style="list-style-type: none"> ... le fait de parier – directement ou par personne interposée – sur tout ou partie d'une compétition dans laquelle il intervient à quelque titre que ce soit ; ... le fait de communiquer à des tiers des informations – privilégiées et inconnues du public – qui auraient été obtenues à l'occasion d'une compétition dans laquelle il intervient à quelque titre que ce soit ; ... le fait de prendre – directement ou par personne interposée – des paris non autorisés par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 ou d'inciter et/ou permettre – de quelque manière que ce soit – la prise de paris non autorisés par cette loi ; ... le fait de fausser la sincérité des compétitions, par quelque moyen que ce soit, y compris la tentative de corruption.
	<p><i>Actes répréhensibles commis par les associations affiliées :</i></p>
<p>Constituent des actes répréhensibles passibles des sanctions disciplinaires le non-respect des Statuts et règlements de la Fédération et/ou des ligues et des comités départementaux commis par toute association affiliée, notamment les actes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ... le fait de parier – directement ou par personne interposée – sur tout ou partie d'une compétition dans laquelle il intervient à quelque titre que ce soit ; ... le fait de communiquer à des tiers des informations – privilégiées et inconnues du public – qui auraient été obtenues à l'occasion d'une compétition dans laquelle il intervient à quelque titre que ce soit ; ... le fait de prendre – directement ou par personne interposée – des paris non autorisés par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 ou d'inciter et/ou permettre – de quelque manière que ce soit – la prise de paris non autorisés par cette loi ; ... le fait de fausser la sincérité des compétitions, par quelque moyen que ce soit, y compris la tentative de corruption. 	

**PROPOSITION DE MODIFICATION
AU CODE DES COURSES AU GALOP**

APPROUVÉ

Titre Premier
Dispositions préalables au déroulement des courses

10 JAN, 2011

CHAPITRE I

**AUTORISATION DE FAIRE COURIR
D'ENTRAÎNER ET DE MONTER**

2^{ème} partie : Autorisation d'entraîner

ART 26

PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES RÉGLEMENTANT L'AUTORISATION D'ENTRAÎNER

Modification proposée et explications

L'objet de la modification proposée vise à actualiser le Code des Courses au Galop au regard 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.

TEXTE ACTUEL

IV. Le titulaire d'une autorisation d'entraîner délivrée par les Commissaires de France Galop doit, dans le respect des dispositions du présent Code, exercer son activité d'entraînement en toute indépendance.

TEXTE PROPOSÉ

IV. Le titulaire d'une autorisation d'entraîner délivrée par les Commissaires de France Galop doit, dans le respect des dispositions du présent Code, exercer son activité d'entraînement en toute indépendance.

NOUVEAU :

Il ne doit pas, lors de la participation à une course publique d'un cheval placé sous sa responsabilité, engager directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur cette épreuve et communiquer à des tiers autres que ceux utilisant ses services, des informations privilégiées obtenues à l'occasion de sa profession ou de ses fonctions et qui sont inconnues du public.

**PROPOSITION DE MODIFICATION
AU CODE DES COURSES AU GALOP**

APPROUVÉ

10 JAN. 2011

Titre Premier
Dispositions préliminaires au déroulement des courses

CHAPITRE I

**AUTORISATION DE FAIRE COURIR
D'ENTRAÎNER ET DE MONTER**

3^{ème} partie : Autorisation de monter

**ART 43
JOCKEYS**

Modification proposée et explications

L'objet de la modification proposée vise à actualiser le Code des courses au regard de la Loi n° 2010-478 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.

TEXTE ACTUEL

**I. Prescriptions générales s'appliquant
aux jockeys.-**

A l'occasion d'une course publique, il est interdit à un jockey de parier ou d'accepter de l'argent, comme présent, d'une personne autre que celle ayant utilisé ses services.

Il est interdit à un jockey, sauf autorisation expresse des Commissaires de France Galop, de monter en France ou hors de France dans une course autre qu'une course publique.

TEXTE PROPOSÉ

**I. Prescriptions générales s'appliquant
aux jockeys.-**

A l'occasion d'une course publique, il est interdit à un jockey, d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur cette épreuve et de communiquer à des tiers autres que ceux utilisant ses services, des informations privilégiées obtenues à l'occasion de sa profession ou de ses fonctions et qui sont inconnues du public.

Il lui est également interdit d'accepter de l'argent, comme présent, d'une personne autre que celle ayant utilisé ses services.

Sans changement

PROPOSITION DE MODIFICATION AU CODE DES COURSES AU TROT

APPROUVÉ
15 MARS 2011

Exposé des motifs :

Depuis la Loi du 12 mai 2010 ayant ouvert le marché français à de nouveaux opérateurs de jeux d'argent et de hasard en ligne, plusieurs opérateurs ont proposé à des drivers, jockeys ou entraîneurs des accords de partenariat, dans le domaine des paris hippiques ou des jeux de poker en ligne (animation de soirées régulières sur le site internet, pronostics, contrats d'image).

L'Article B du Code définit déjà les conditions dans lesquelles des contrats de parrainage avec les jockeys, les entraîneurs et les propriétaires peuvent être conclus pour ce qui concerne les courses.

Afin de préserver l'image des professionnels des courses, titulaires de licences délivrées par les Commissaires de la SECF, et de sauvegarder l'intégrité des compétitions, il est proposé, par la création d'un nouvel article du Code des courses au trot, d'interdire la conclusion de tout contrat commercial entre les jockeys ou les entraîneurs et les sites de jeux en ligne.

ARTICLE 39 bis

Disposition applicable aux personnes titulaires d'une autorisation de monter et/ou d'entraîner

	TEXTE PROPOSÉ
I- Toute personne titulaire d'une autorisation d'entraîner ou de monter participant à une course régie par le présent code, ne doit engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur cette épreuve ni communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de sa profession ou de ses fonctions, et qui sont inconnues du public.	I- Sans changement
II- Sera privée de l'autorisation d'entraîner ou de monter toute personne convaincue d'avoir entretenu les dispositions du § I.	II- Afin de prévenir tout conflit d'intérêts, de protéger l'intégrité des courses et de préserver l'image des professionnels des courses au regard des jeux d'argent, aucune personne titulaire d'une autorisation de monter et/ou d'entraîner ne peut conclure d'accord commercial, verbal ou écrit, avec un opérateur de jeux d'argent ou de paris en ligne, établissant entre eux un quelconque lien financier ou d'une autre nature.
	III- Sera privée de l'autorisation d'entraîner ou de monter toute personne convaincue d'avoir entretenu les dispositions du § I et II.

APPROUVÉ 12 MARS 2013

PROPOSITION DE MODIFICATION AU CODE DES COURSES AU TROT

Exposé des motifs :

Le § 1 de l'article 23 (alinéa 3) 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, fait obligation aux Sociétés-Mères de courses de chevaux d'intégrer au sein du Code des courses de leur spécialité des dispositions ayant pour objet d'empêcher les jockeys et les entraîneurs d'engager des paris sur les épreuves dans lesquelles ils ont un intérêt.

TEXTE ACTUEL	TEXTE PROPOSÉ
	<p style="text-align: center;">ARTICLE 39 bis (Nouveau)</p> <p style="text-align: center;">Dispositions applicables à toute personne titulaire d'une autorisation d'entraîner ou d'une autorisation de monter</p> <p>I - Toute personne titulaire d'une autorisation d'entraîner ou de monter participant à une course régie par le présent Code, ne doit engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur cette épreuve ni communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de sa profession ou de ses fonctions, et qui sont inconnues du public.</p> <p>II - Sera privée de l'autorisation d'entraîner ou de monter toute personne convaincue d'avoir enfreint les dispositions du § I.</p>

Source : Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État