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

MM. Régis Juanico et Jacques Myard,
rapporteurs

8 février 2017

Introduction

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

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

- **Un cloisonnement obsolète et peu réactif**

  – casinos et police administrative des jeux : ministère de l'intérieur ;

  – jeux sous droits exclusifs (loteries, grattage, tirage, paris sportifs en dur) de la Française des jeux : ministères de l'intérieur et du budget ;

  – jeux sous droits exclusifs (paris hippiques en dur) du PMU : ministères de l'agriculture, du budget et de l'intérieur ;

  – jeux en ligne ouverts à la concurrence (poker, paris sportifs et paris hippiques) : l'ARJEL, autorité administrative indépendante.

- **La prépondérance de la direction du budget**

  – elle cumule les compétences : tutelle, autorité réglementaire, régulation, fiscalité

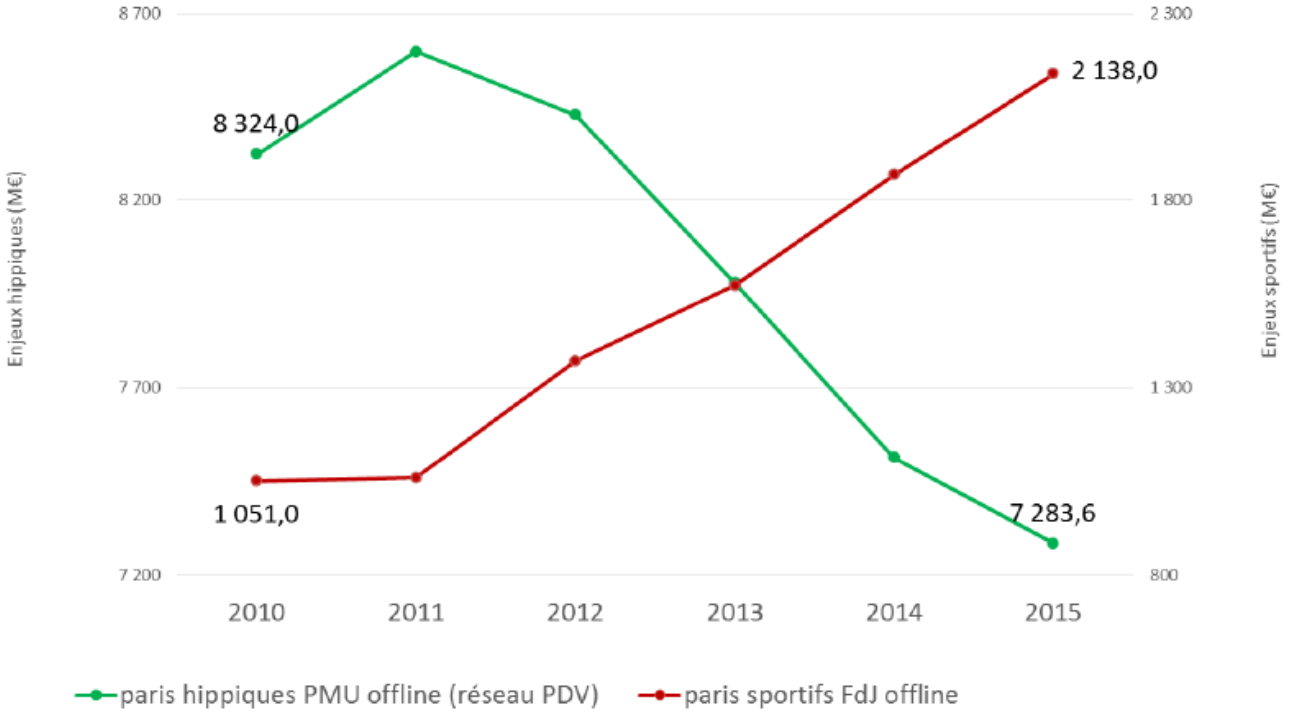
  – elle privilégie le rendement fiscal : 4,8 milliards d'euros en 2015

Propositions :

– **confier la réglementation** (statut des opérateurs, champ des droits exclusifs, catégories de jeux autorisés) **à un comité interministériel**
– **confier la régulation quotidienne** (autorisations individuelles, expérimentations, listes des compétitions supports de paris, agréments des points de vente) **à une autorité administrative indépendante unique au périmètre élargi**

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

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



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

La nécessaire modernisation des paris hippiques : le plan PMU 2020

– innovations : nouveaux produits, paris par SMS ;

– modernisation du réseau (mobilier, écrans, signalétique) : 50 % des points de vente avaient été modernisés fin 2016

– segmentation des points de vente : PMU city (centres villes), Hipigo (nouveaux parieurs)

– développement des mises à l'étranger : 13 % des enjeux, soit un montant dépassant le milliard d'euros, en forte progression (+ 29 % en 2016)

– les parieurs professionnels résidant à l'étranger : 6 % des enjeux, un potentiel de développement sous contrôle



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

▪ Un financement menacé

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

Source : Direction du budget.

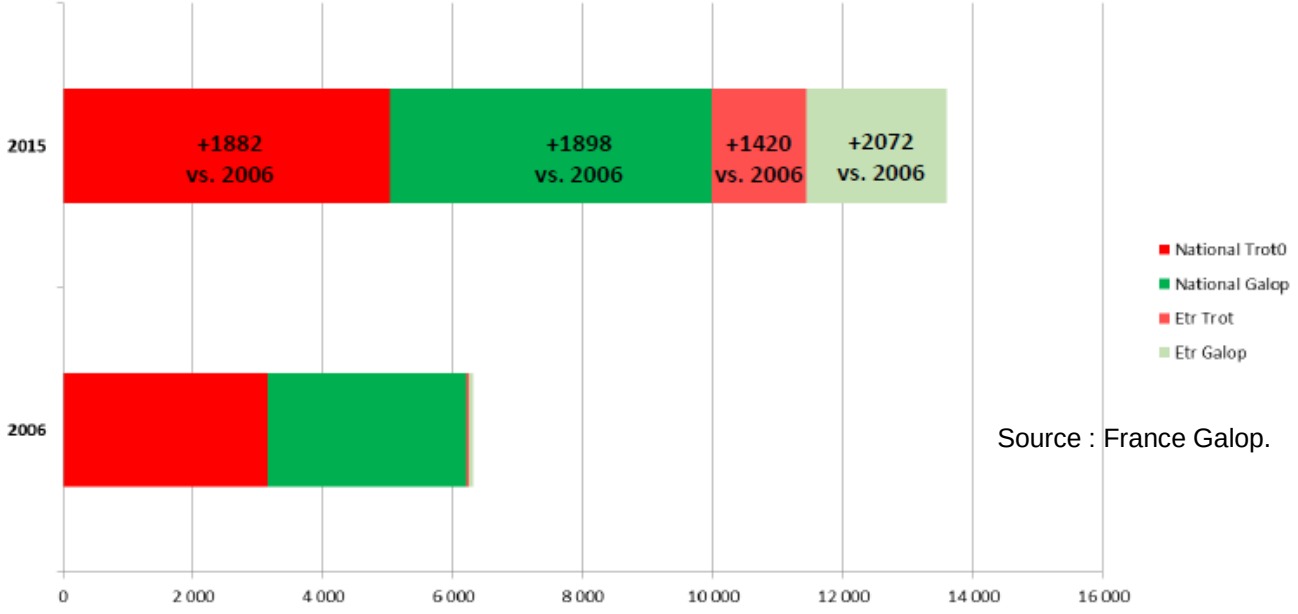
Les allégements fiscaux ne suffisent plus à garantir la pérennité des ressources
L'institution des courses a privilégié les encouragements à la filière équine

▪ Une activité à optimiser

Propositions :

- **optimiser le programme et le calendrier des courses** proposées aux parieurs en valorisant leur rentabilité

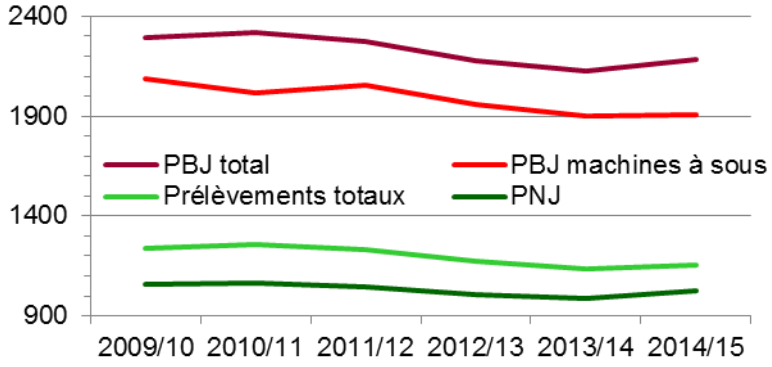
- **encourager l'institution des courses à engager la réforme de sa gestion interne** en commençant par la fusion des directions support des sociétés mères et du PMU



Source : France Galop.

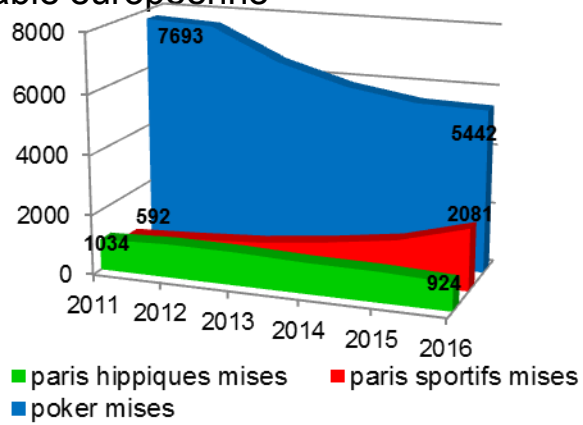
4.- Des secteurs fragilisés

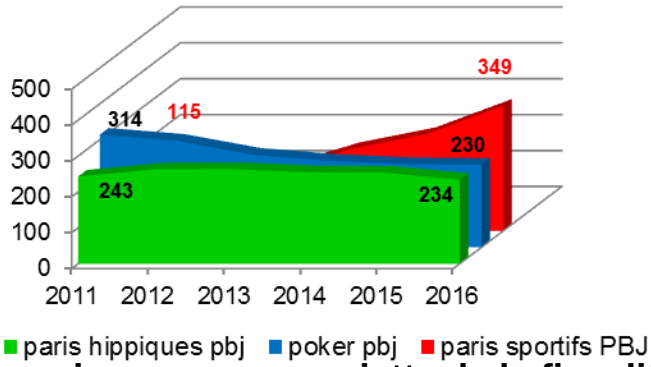
- **200 casinos**, dans l'ensemble de petite taille, à l'installation très encadrée
- – un secteur, concentré, qui connaît une reprise encore timide



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

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

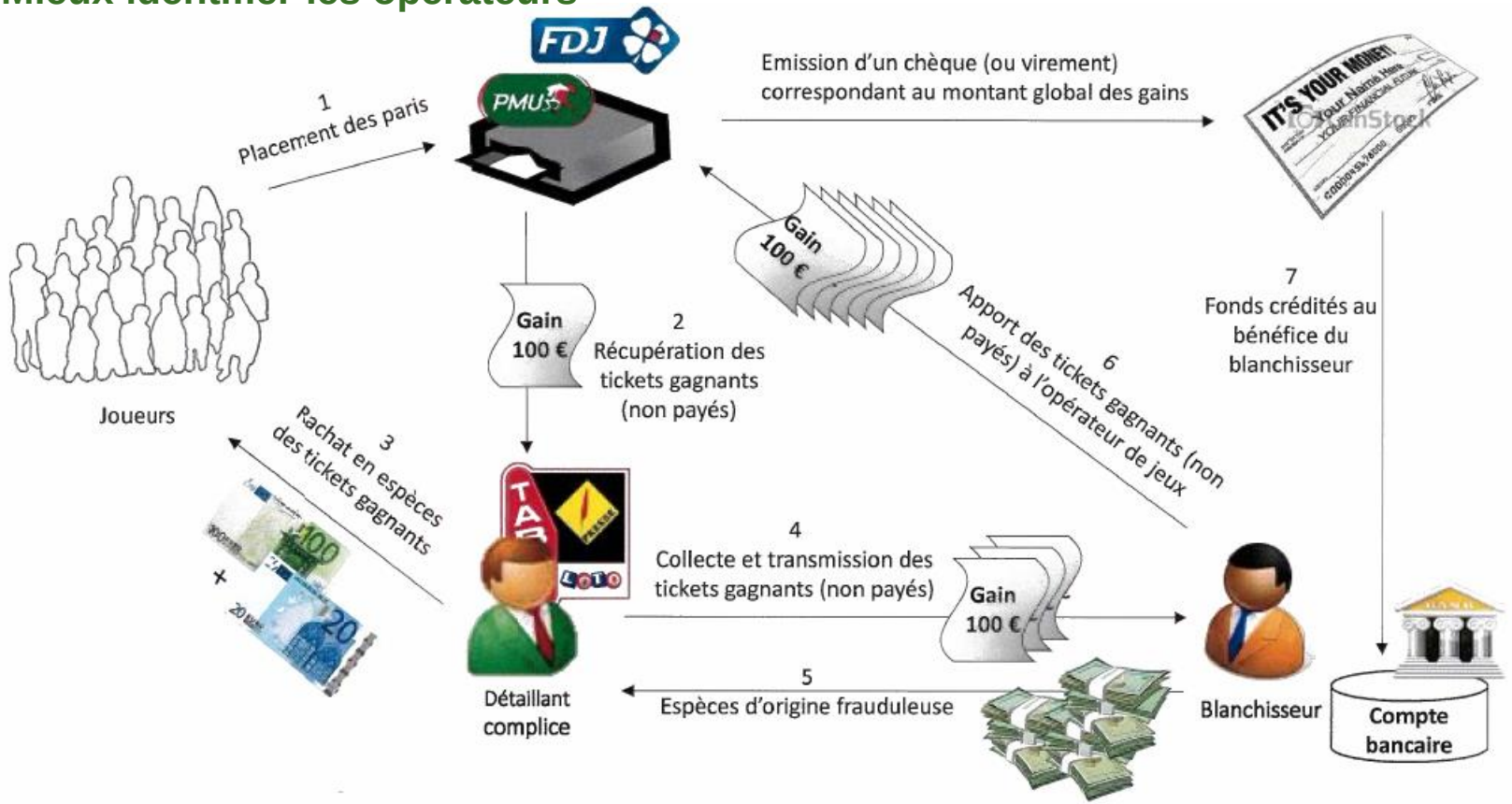




Proposition : substituer le produit brut des jeux aux mises comme assiette de la fiscalité sur le poker en ligne et étudier l'opportunité d'une telle mesure pour l'ensemble des jeux de hasard et d'argent

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

- **Mieux identifier les opérateurs**



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

- **Mieux identifier les clients** : la difficile généralisation obligatoire d'une carte joueurs

Proposition : soumettre les opérations de jeu à la lecture automatisée d'un document d'identité

6.- Combler les carences du traitement du jeu problématique

- **Mieux identifier le phénomène**

– 45 milliards d'enjeux annuels

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

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

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

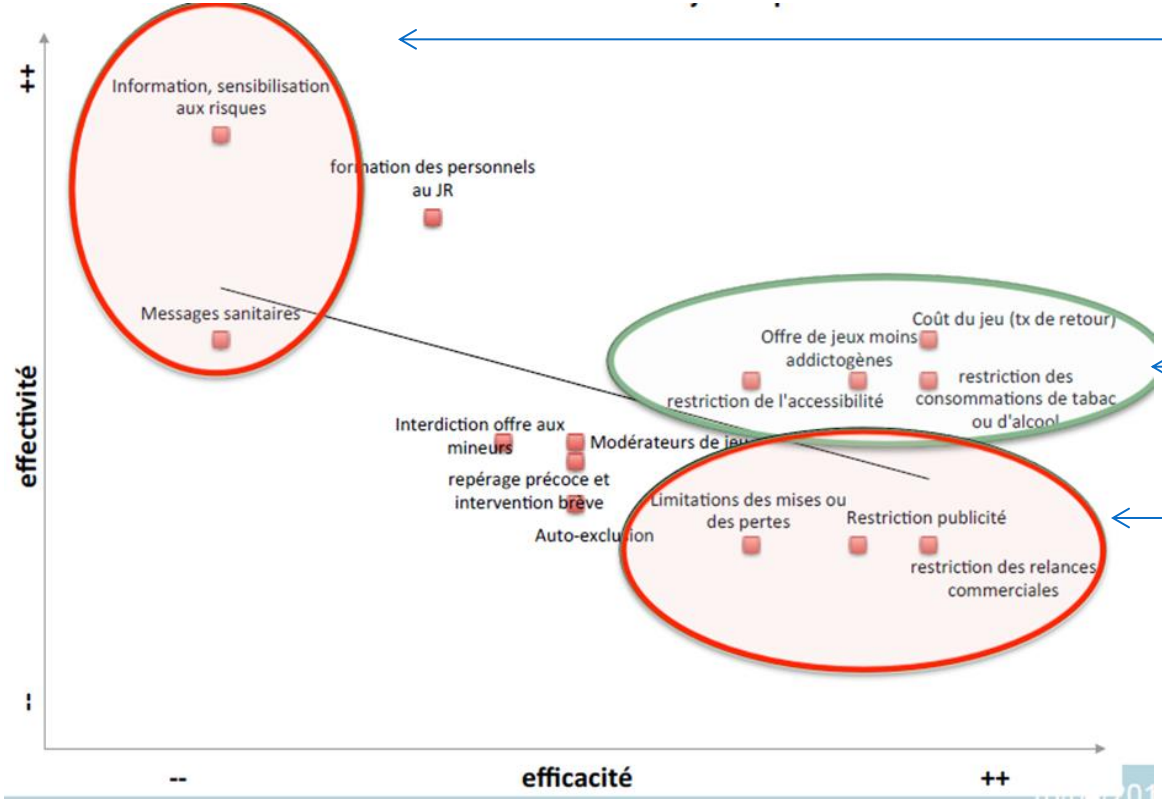
– La seule addiction sans substance reconnue, caractérisée par des troubles de l'impulsion aggravés par des jeux plus accessibles et plus addictifs

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

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

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

▪ Diffuser les bonnes pratiques en matière de jeu responsable



Des messages sanitaires et d'information correctement diffusés mais qui ne dissuadent guère

Les effets bénéfiques du contrôle d'accès dans les casinos , de l'interdiction de fumer, et du TRJ faible (surtout jeux de tirage et de grattage

Des carences manifestes :
- l'interdiction du jeu aux mineurs
- le fichier des interdits de jeu inaccessible dans les points de vente
- des modérateurs de jeu manquant d'effectivité
- une politique commerciale peu régulée

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

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

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

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

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

  – des stabilisateurs inhérents au jeu lui-même

  - la forme mutuelle des paris (les paris à cote sont plus vulnérables) ayant pour seul objet l'issue de la course
  - la difficulté du jeu (trouver la combinaison gagnante) rend la manipulation plus difficile et plus aléatoire

  – le contrôle des sociétés de course :

  - un contrôle anti-dopage étendu
  - le code des courses prévoit des sanctions pécuniaires et des interdictions d'exercer (2 500 à 3 000 sanctions par an)

  – le contrôle externe du service central des courses et des jeux qui procède à 4 000 enquêtes « couleur » par an (propriétaires, entraîneurs, jockeys, commissaires de courses agréés par le préfet de département)

▪ Préserver les paris sportifs des manipulations des compétitions sportives

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

– établit une cloison étanche entre organisateurs de compétitions sportives, vendeurs de pronostics et opérateurs de jeu

– crée un délit de corruption sportive assimilé à celui de corruption privée, dont les sanctions ont été alourdies par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière

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

– une définition large de la manipulation de compétition sportive

– une définition du pari sportif illégal au regard de la loi du pays du parieur

– une coopération internationale accrue pour fluidifier la circulation de l'information

Les suites en France

– la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives

– la proposition de loi des sénateurs Bailly et Guillaume :

- confie aux fédérations la rédaction d'une charte éthique et la possibilité de se porter partie civile
- autorise l'ARJEL à considérer les risques de manipulation avant d'autoriser les paris sur une compétition
- simplifie la caractérisation du délit de corruption sportive

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