



Inspection générale
des Finances

N° 2007-M-107-02

Conseil général des
Technologies de l'information

N° 4-1.1-2008

Inspection générale
de l'Administration

N° 08-007-01

Conseil général de l'Agriculture,
de l'Alimentation et des Espaces ruraux

N° CGAAER 1641

RAPPORT

DE LA MISSION SUR

L'OUVERTURE DU MARCHÉ DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD

CONFIÉE A

BRUNO DURIEUX
INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES

Cécilia BERTHAUD
Magali BRABANT
Jérôme RIVOISY
Inspecteurs des Finances

François CHOLLEY
Jean-Pierre DARDAYROL
Ingénieurs généraux des
Télécommunications

Yasmina GOULAM ALLY
Inspectrice de l'Administration

Jean-Pierre POUZOULET
Inspecteur général de l'Agriculture

- MARS 2008 -

SYNTHÈSE

Le contexte juridique européen et les évolutions économiques conduisent à une ouverture du marché des jeux d'argent et de hasard. En effet, le régime français de droits exclusifs fait l'objet d'un avis motivé de la Commission européenne depuis juin 2007. De plus, le jeu en ligne est devenu une réalité économique qui se développe en France dans un cadre essentiellement illégal, 75% du produit brut des jeux estimé étant réalisé par des opérateurs non autorisés.

Cette ouverture à la concurrence doit toutefois être maîtrisée et soucieuse des objectifs d'intérêt général propres à la France : préservation de l'ordre social (protection des joueurs, lutte contre l'addiction) et de l'ordre public (lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent). Des considérations fiscales doivent également être prises en compte dans la mesure où, d'une part, le montant des recettes publiques actuellement tirées de cette activité est significatif et où, d'autre part, le niveau de pression fiscale constitue lui-même un outil de régulation de l'addiction et du blanchiment.

La mission insiste sur les incertitudes du cadre juridique communautaire actuel qui résultent de l'absence de directive réglementant le secteur des jeux au sein de l'Union et d'une jurisprudence qui semble claire sur les principes mais qui permet des interprétations variées quant aux modalités de mise en œuvre des réglementations nationales. Dans la mesure où une clarification du droit européen ne semble pas pouvoir être attendue à court terme, l'ouverture du marché doit donc être conduite avec prudence et de manière progressive.

Le présent rapport expose les propositions de la mission. Celles-ci portent, d'une part, sur les différents scénarios d'ouverture envisageables et, d'autre part, sur les modalités de régulation du marché.

Il apparaît ainsi que l'ouverture peut être plus ou moins large selon le type de jeux autorisés. **Elle pourrait concerner soit uniquement les paris sportifs, champ de l'avis motivé adressé à la France, soit les paris et les jeux de cercle** ou enfin, l'ensemble des jeux à l'exception des loteries. La mission souligne que **l'hypothèse d'une légalisation des machines à sous en ligne ou de leur installation dans des endroits facilement accessibles conduirait à une dégradation** de l'ensemble des objectifs d'intérêt général. C'est pourquoi elle recommande d'écarter cette dernière option.

S'agissant de la régulation, il est proposé de **mettre en œuvre un système de licence reposant sur un cahier des charges** décrivant précisément les conditions que les opérateurs devront remplir pour pouvoir proposer leurs services aux joueurs résidant en France et qui permettront d'assurer un haut niveau de protection de l'ordre public et de l'ordre social. **Les opérateurs disposant d'une licence dans un autre État membre ne seraient autorisés que s'ils ont obtenu une licence en France**, ce qui revient à écarter explicitement le principe de reconnaissance mutuelle. Ces licences seraient délivrées par une **instance de régulation unique** à créer, qui serait notamment chargée de suivre les évolutions du secteur, de contrôler les opérateurs agréés et de les sanctionner le cas échéant. Les prélèvements, dont l'architecture devrait être revue, seraient maintenus au même niveau qu'aujourd'hui, tant pour les jeux en dur que pour les jeux en ligne.

Compte tenu des clauses du cahier des charges, l'offre légale pourrait se révéler moins attractive en France que celle proposée aujourd'hui dans d'autres États. Il est **donc fondamental de mettre en œuvre des dispositifs de lutte contre les opérateurs illégaux**, c'est-à-dire ne disposant pas d'une licence française, et ce même s'ils sont agréés par d'autres États membres. La mission estime qu'il est indispensable que la France engage un dialogue avec la Commission pour obtenir des garanties sur les moyens de lutte contre l'offre illégale proposés, nécessaire contrepartie d'une ouverture maîtrisée du secteur des jeux.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| I. LE CONTEXTE JURIDIQUE EUROPÉEN ET LES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES INVITENT À UNE OUVERTURE DU MARCHÉ DES JEUX PRESERVANT LES OBJECTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL..... | 1 |
| A. LA RÉFLEXION SUR L'OUVERTURE DU MARCHÉ DES JEUX EST LIÉE AUX RISQUES JURIDIQUES ET ÉCONOMIQUES PESANT SUR LE SECTEUR..... | 1 |
| 1. <i>Dans un cadre juridique incertain, la Commission européenne emprunte la voie juridictionnelle pour faire appliquer la libre prestation de services</i> | <i>1</i> |
| 2. <i>L'ouverture du marché des jeux répond également à une réalité économique.....</i> | <i>3</i> |
| B. L'OUVERTURE DU MARCHÉ DES JEUX DOIT ÊTRE MAÎTRISÉE ET RESPECTUEUSE DES OBJECTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL..... | 4 |
| 1. <i>La nature des jeux ouverts a un impact sur l'ordre social.....</i> | <i>4</i> |
| 2. <i>Des considérations relatives à l'ordre public doivent également être prises en compte</i> | <i>5</i> |
| 3. <i>Le maintien du niveau des recettes publiques constitue un enjeu important</i> | <i>7</i> |
| II. TROIS SCÉNARIOS D'OUVERTURE DU SECTEUR DES JEUX SONT ENVISAGEABLES..... | 10 |
| A. SCÉNARIO A : OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU SEUL SECTEUR DES PARIS SPORTIFS ET HIPPIQUES..... | 10 |
| 1. <i>Présentation du scénario.....</i> | <i>10</i> |
| 2. <i>Analyse du scénario au regard des objectifs fixés dans la lettre de mission.....</i> | <i>12</i> |
| 3. <i>Bilan coûts / avantages.....</i> | <i>13</i> |
| B. SCÉNARIO B : OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU SECTEUR DES PARIS SPORTIFS ET DES JEUX DE CERCLE À DISTANCE (MAIS PAS DU SECTEUR DE LA LOTERIE NI DES MACHINES À SOUS)... | 13 |
| 1. <i>Présentation du scénario.....</i> | <i>13</i> |
| 2. <i>Analyse du scénario au regard des objectifs fixés dans la lettre de mission.....</i> | <i>14</i> |
| 3. <i>Bilan coûts / avantages.....</i> | <i>14</i> |
| C. SCÉNARIO C : OUVERTURE À LA CONCURRENCE DE TOUS LES SECTEURS À L'EXCEPTION DES LOTERIES..... | 15 |
| 1. <i>Présentation du scénario.....</i> | <i>15</i> |
| 2. <i>Analyse du scénario au regard des objectifs fixés dans la lettre de mission.....</i> | <i>16</i> |
| 3. <i>Bilan coûts/ avantages.....</i> | <i>16</i> |
| III. L'OUVERTURE DU MARCHÉ NÉCESSITE D'INVENTER DE NOUVEAUX MODES DE RÉGULATION..... | 17 |
| A. LA MISE SUR PIED D'UNE AUTORITÉ DE RÉGULATION FRANÇAISE APPARAÎT NÉCESSAIRE... | 17 |
| B. UNE LICENCE NATIONALE SERA REQUISE POUR OPÉRER SUR LE MARCHÉ FRANÇAIS | 18 |
| 1. <i>L'ouverture des jeux sur le marché français doit être réservée à des opérateurs disposant d'une licence française et le principe de reconnaissance mutuelle doit être écarté.....</i> | <i>18</i> |
| 2. <i>Le cahier des charges permettra de préserver le niveau élevé des objectifs d'ordre social et public.....</i> | <i>19</i> |
| 3. <i>Les modalités d'attribution des licences</i> | <i>21</i> |
| 4. <i>L'octroi d'un nombre limité de licences peut être envisagé à titre temporaire</i> | <i>22</i> |
| 5. <i>Le coût des licences devra permettre de couvrir les frais de fonctionnement et de contrôle de l'autorité de régulation</i> | <i>22</i> |

| | | |
|----|--|----|
| C. | UNE CONDITION D'INSTALLATION EN FRANCE CONSTITUE L'OUTIL DE RÉGULATION OPTIMAL | 23 |
| 1. | <i>L'installation en France permet de s'assurer du respect du cahier des charges.....</i> | 23 |
| 2. | <i>En complément, des solutions informatiques centralisées de contrôle des jeux paraissent peu réalistes</i> | 24 |
| 3. | <i>La violation des obligations du cahier des charges doit justifier des sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de la licence.....</i> | 26 |
| D. | LE MAINTIEN DES RECETTES PUBLIQUES À LEUR NIVEAU ACTUEL EST POSSIBLE SI L'ON ÉTABLIT UNE TAXATION DES JEUX À DISTANCE COMPARABLE À CELLE QUI PRÉVAUT AUJOURD'HUI POUR LES JEUX EN DUR ET MOYENNANT UNE ADAPTATION DE LA FISCALITÉ | 26 |
| 1. | <i>La mission recommande de privilégier, dès lors que la nature des jeux l'autorise, une taxation des mises.....</i> | 27 |
| 2. | <i>Les jeux à distance et en dur doivent être taxés de manière identique.....</i> | 28 |
| 3. | <i>Le maintien des recettes suppose de conserver le niveau de taxation actuel.....</i> | 29 |
| 4. | <i>Propositions de la mission par scénarios d'ouverture et chiffrage des scénarios</i> | 30 |
| 5. | <i>La recherche d'une fiscalisation des jeux adaptée à l'ouverture doit également permettre d'assurer la pérennité de certaines recettes non destinées à l'État et dont le montant total a excédé 1,1 milliard d'euros en 2006</i> | 34 |
| E. | EN TOUTE HYPOTHÈSE, LA POSSIBILITÉ D'OUVRIER LES JEUX DE MANIÈRE MAÎTRISÉE DÉPEND DE LA CAPACITÉ DE L'ÉTAT À EMPÊCHER LES OPÉRATEURS NON AUTORISÉS | 35 |
| 1. | <i>Pour lutter contre l'offre illégale de jeux à distance, la mission recommande de mettre en place cinq grands types de dispositifs</i> | 35 |
| 2. | <i>Aucun de ces moyens n'est suffisant en soi pour lutter contre les opérateurs illégaux mais leur usage complémentaire peut permettre de limiter l'expansion de l'offre illégale</i> | 37 |

I. LE CONTEXTE JURIDIQUE EUROPÉEN ET LES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES INVITENT À UNE OUVERTURE DU MARCHÉ DES JEUX PRÉSERVANT LES OBJECTIFS D'INTERÊT GÉNÉRAL

A. La réflexion sur l'ouverture du marché des jeux est liée aux risques juridiques et économiques pesant sur le secteur

1. Dans un cadre juridique incertain, la Commission européenne emprunte la voie juridictionnelle pour faire appliquer la libre prestation de services

a) La France ainsi que neuf autres États membres font l'objet d'une procédure d'infraction

La Commission européenne a adressé le 27 juin 2007 un **avis motivé** à la France en raison de restrictions apportées à la liberté de prestation de services **dans le secteur des paris sportifs** d'opérateurs qui sont légalement établis et à qui ont été légalement délivrés des agréments dans un autre État membre¹.

La Commission emprunte la voie juridictionnelle pour obtenir la déréglementation d'un secteur très encadré dans l'ensemble des États membres et qui avait été exclu du champ de la directive services, à la demande du Conseil et du Parlement européen. Ainsi, **neuf autres États membres font l'objet de procédures d'infraction** (trois en sont au stade de la mise en demeure et six au stade de l'avis motivé) adressées entre avril 2006 et février 2008². Il n'est pas exclu que d'autres États soient concernés prochainement.

Parmi ces États, seuls trois se sont engagés dans la voie d'une ouverture à la concurrence. Celle-ci est effective en Italie et fait l'objet d'études en France et en Suède.

b) Ces procédures d'infraction interviennent dans un contexte juridique très incertain

En l'absence de règles de droit dérivé applicables (règlements et directives communautaires), **c'est directement le traité CE et son interprétation par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) qui fournissent le cadre juridique** pour le secteur des jeux. Cette jurisprudence a établi quelques grands principes mais n'apporte pas de réponse systématique sur les modalités pratiques de régulation du marché.

L'offre de jeux constitue, en droit communautaire, une activité de prestation de services qui, comme telle, est libre à l'intérieur de la Communauté en vertu de l'article 49 du traité CE et ne peut subir de restrictions législatives, réglementaires ou administratives qui ne soient pas justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, conformément aux articles 46 et 55 CE³.

Ces stipulations ont pour effet, dans la matière considérée, non d'interdire aux États membres de réglementer l'organisation des jeux sur leur territoire, mais de faire obstacle à ce qu'ils entravent, soit directement soit indirectement, l'accès au marché national des entreprises prestataires établies dans d'autres pays de l'Union.

¹ L'avis motivé faisait suite à une lettre de mise en demeure adressée le 18 octobre 2006 à la France.

² Allemagne, Italie et Autriche pour les mises en demeure et Danemark, Pays-Bas, Finlande, Hongrie, Suède, Grèce et France pour les avis motivés. Ces procédures portent toutes sur le champ des paris sportifs, sauf celles à l'encontre de l'Autriche (relative aux casinos), la Suède (sur le poker) et la Grèce (sur les jeux d'argent).

³ Les règles relatives au droit d'établissement (article 43 CE et sq) sont également pertinentes pour autant que l'opérateur de jeux entende s'établir sur le territoire d'un État membre pour y offrir ses services et non opérer depuis le territoire de l'État membre dont il est originaire. La liberté des mouvements de capitaux (article 56 CE et sq) est aussi applicable lorsque les paris ou les gains des joueurs génèrent des flux financiers transfrontaliers entre deux ou plusieurs États membres.

La nécessité d'une restriction doit être justifiée par l'État membre concerné au regard des impératifs du maintien de l'ordre public (fraude, blanchiment d'argent...) **et de l'ordre social** (protection des joueurs, lutte contre l'addiction...) sur son territoire. Si l'État membre dispose d'une **large marge discrétionnaire pour apprécier les mesures que requiert la sauvegarde de son ordre public, encore faut-il que celles-ci soient proportionnées à l'objectif recherché, c'est-à-dire :**

- adéquates, autrement dit pertinentes pour obtenir le résultat voulu et suffisantes à cet effet ;
- nécessaires, ce qui signifie qu'elles ne doivent pas comporter plus d'éléments de contrainte qu'il n'est requis pour satisfaire le but affiché et donc, notamment, que ce dernier ne peut pas être atteint par des moyens moins restrictifs.

Il n'est **en outre pas exclu que la protection de certains usages et pratiques culturels locaux puisse être invoquée**, soit en relation avec les impératifs précédents, soit à titre autonome, **pour autant qu'elle présente un caractère de réelle nécessité sociale** (CJCE, 6 novembre 2003, Gambelli, C-243/01, point 63). Enfin, si la **préservation d'une ressource budgétaire pour l'État ne justifie pas en elle-même la restriction d'une liberté économique** (CJCE, même arrêt, point 61 et la jurisprudence citée), certains principes de droit fiscal, comme l'égalité devant l'impôt, peuvent justifier des modalités particulières d'assujettissement des opérateurs pour lesquels le risque d'évasion fiscale est avéré.

Par conséquent, **il doit être compris que l'orientation prépondérante du droit communautaire est d'éviter des « ouvertures à la concurrence » factices, protégeant des intérêts économiques particuliers au niveau national ou local ou des rentes de situation d'opérateurs** n'accomplissant aucune mission de service public derrière de prétendues exigences impérieuses d'ordre public dont ni la nécessité ni même l'existence ne sont établies.

Dans le contexte juridique actuel, la Commission cherche à sortir de l'incertitude en rendant plus difficile toute dérogation à la liberté de prestation de services. Le respect des règles du marché intérieur prime manifestement sur les considérations d'intérêt général. Les actions en manquement sont ainsi, pour la Commission, un moyen de faire évoluer le cadre juridique dans le sens qu'elle estime opportun si la CJCE devait lui donner raison, ce qui n'est certain ni en principe, ni en l'espèce. Les infractions relevées par la Commission dans un avis motivé ne reflètent pas nécessairement le droit communautaire.

c) Une clarification du droit européen est difficile sans initiative de la Commission et ne pourra être obtenue à court terme, ce qui incite à ouvrir de manière progressive et prudente

Les États faisant l'objet d'une procédure d'infraction agissent aujourd'hui de façon dispersée. Compte tenu de leur intérêt commun de disposer d'un cadre juridique plus sûr, la mission a analysé les instruments qui permettraient de clarifier le droit applicable.

En principe, l'instrument juridique approprié pour poser des principes et des règles relevant de la liberté de prestation de services est la directive. Dans ce secteur, celle-ci nécessite une initiative de la Commission, une adoption à la majorité qualifiée et l'association du Parlement européen dans le cadre de la codécision.

Pour soustraire, à la majorité qualifiée, les activités de jeu de l'application des règles du traité du champ d'application de la libre prestation de services (LPS), une proposition de la Commission est également nécessaire.

Le Conseil pourrait quant à lui adopter de sa propre initiative une résolution invitant la Commission à lui présenter des propositions, mais celle-ci n'aurait pas de caractère contraignant.

On ne peut, pour pallier l'absence d'initiative de la Commission, procéder par signature d'un accord entre certains États membres. Un tel accord serait contraire au droit communautaire et constituerait un manquement évident à leurs obligations.

Une déclaration du Conseil européen est sans doute possible, même si elle n'oblige pas la Commission à s'y soumettre. De plus, de telles déclarations, dans la pratique du Conseil, ne sont pas soumises au vote mais adoptées par consensus. Un ou deux États, en particulier ceux ayant opté pour une large ouverture de ce secteur, auraient donc la possibilité de s'y opposer.

Il paraît donc très difficile de disposer à court, voire à moyen terme, d'un cadre juridique communautaire certain, permettant d'apprécier la marge de manœuvre réelle des États dans l'élaboration des règles applicable aux jeux. Ceci renforce la nécessité de privilégier une ouverture progressive en termes de types de jeux autorisés.

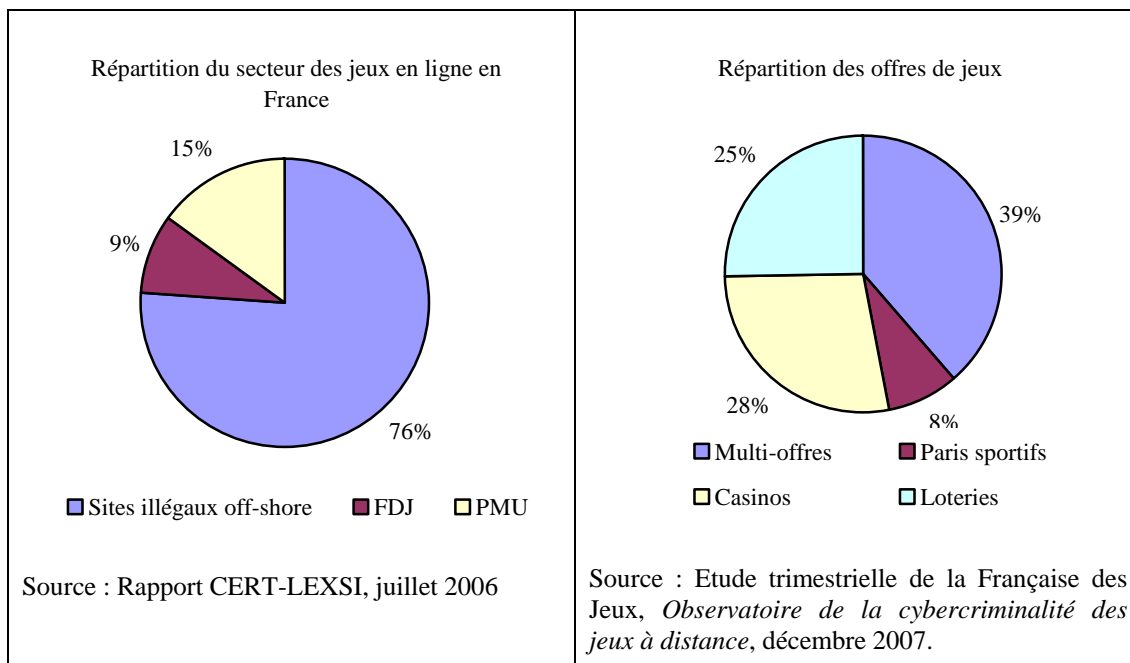
2. L'ouverture du marché des jeux répond également à une réalité économique

L'offre de jeux à distance s'est développée en France et les internautes peuvent simplement, et sans en avoir nécessairement conscience, accéder à de nombreux sites illégaux⁴ aussi bien en matière de paris sportifs que de poker et plus généralement de casinos.

Les jeux d'argent à distance sont essentiellement effectués par Internet, mais ils peuvent également utiliser tout autre moyen de communication électronique (téléphone, télévision, radiophonie, etc.).

Selon les estimations d'un rapport du CERT-LEXSI⁵ basées sur les rapports d'activité des grands opérateurs étrangers, en 2005, en France, l'activité illégale des jeux en ligne représentait entre 300 et 400 millions d'euros annuels de produit brut des jeux⁶ alors que l'activité légale des jeux à distance de la Française des jeux (FDJ) et du Pari mutuel urbain (PMU) ne représentait que 110 millions d'euros de produit brut des jeux. Cela signifie qu'environ 75% de l'activité des jeux à distance en France est illégale actuellement.

Tableau 1 : Répartition de l'offre de jeux en ligne



⁴ On entend par « site » dans ce document tout moyen pour offrir les jeux : sites web, réseaux peer-to-peer, mondes virtuels, jeux persistants massivement multi-joueurs (MMORPG), etc.

⁵ Source : Étude CERT-LEXSI, *Cybercriminalité des jeux à distance*, juillet 2006.

⁶ Le produit brut des jeux (PBJ) désigne la totalité des mises collectées par un opérateur diminuée des gains redistribués.

B. L'ouverture du marché des jeux doit être maîtrisée et respectueuse des objectifs d'intérêt général

Le dispositif français d'organisation du marché des jeux, fondé sur le principe des droits exclusifs accordés à la FDJ, au PMU et aux casinos, repose sur la volonté de préserver deux objectifs.

En premier lieu, les droits exclusifs ont été privilégiés afin d'assurer la préservation de l'ordre social. En particulier, la tutelle exercée par l'État sur la FDJ et le PMU est considérée comme un moyen d'encadrement du volume et de la nature de l'offre de jeux. De plus, la présence d'un unique opérateur par segment de jeux à distance permet de plafonner la consommation des joueurs.

En second lieu, l'État poursuit des objectifs d'ordre public visant à prévenir la fraude et les opérations de blanchiment. En effet, le secteur des jeux est particulièrement sensible à cet égard. Là encore, les monopoles actuels sont considérés comme un moyen de régulation : en contrôlant les épreuves sur lesquelles peuvent porter les paris et en plafonnant les taux de retour aux joueurs, l'État limite les occasions de trouble à l'ordre public. Par ailleurs, la présence d'un opérateur unique par type de paris permet la détection d'éventuelles opérations de couverture consistant à blanchir de l'argent en pariant sur tous les résultats possibles d'une épreuve.

Par ailleurs, même si ces motifs ne peuvent juridiquement fonder des restrictions à la libre prestation de services, le secteur des jeux constitue une source de revenus pour l'État en raison du fort niveau de prélèvement exercé qui permet de limiter les occasions de jeu et l'intérêt des opérations de blanchiment.

Une ouverture à la concurrence du marché des jeux, tant à distance qu'en dur, à défaut d'être maîtrisée, ferait peser des risques sur les différents objectifs de l'État. Le niveau de ces risques est directement corrélé au degré et aux modalités d'ouverture du marché.

1. La nature des jeux ouverts a un impact sur l'ordre social

a) Les jeux peuvent provoquer des phénomènes addictifs

Les phénomènes d'addiction sont sensibles à deux facteurs.

En premier lieu, la réglementation influe sur les comportements. Ainsi, pour tous les auteurs, la prévalence du jeu pathologique est nettement plus importante dans les pays dans lesquels le jeu est légalisé et le jeu « normal » répandu (ex : Nevada aux États-Unis et Espagne, du fait de la très grande diffusion des jeux, notamment des machines à sous)⁷. La prévalence va de 0,2 à 0,3 % de la population dans les pays nordiques à 5 % en Australie où les jeux sont très répandus⁸.

En second lieu, certains jeux sont « structurellement » plus addictifs que d'autres en raison de différents facteurs⁹ : des facteurs temporels (délai court entre la mise et la révélation du gain, fréquence et durée du jeu), des facteurs financiers (montant des mises, taux de retour aux joueurs), des facteurs physiques (disponibilité et accessibilité des jeux, environnement favorisant la répétition du jeu) et des facteurs liés à l'implication du joueur (expertise, sentiment de maîtriser le hasard).

En ce qui concerne les jeux sur Internet, l'expertise collective de l'INSERM de mars 2008 renvoie aux travaux de Mark Griffiths¹⁰ qui considère que certaines caractéristiques de ces jeux sont de nature à encourager la dépendance (caractère anonyme du jeu, confort du domicile, possibilité de simuler avant de jouer de l'argent).

⁷ Source : Marc Valleur et Christian Bucher, *Le jeu pathologique*, Collection 128, Armand Colin, 2006.

⁸ Source : expertise collective menée par l'INSERM, réalisée sur la base des publications internationales portant sur le jeu pathologique, mars 2008.

⁹ Source : Kingma, S. (1993). *Risico-analyse kansspelen. Onderzoek naar de aard en omvang van gokverslaving in Nederland*. Tilburg: KUB Tilburg.

¹⁰ Mark Griffiths est professeur des études sur le jeu à l'université de Trent à Nottingham, Angleterre. Il est mondialement connu pour ses travaux relatifs à la dépendance aux jeux et a été plusieurs fois récompensé pour la qualité de ses analyses.

Il n'existe pas en France d'étude épidémiologique permettant d'établir la dangerosité respective des différents jeux. Toutefois, les études étrangères évoquées *infra* dans les différents scénarios d'ouverture permettent de dégager deux idées essentielles :

- d'une part, les loteries traditionnelles apparaissent comme les moins addictives, et les machines à sous en ligne ou dans des lieux non encadrés comme présentant le plus de risques pour l'ordre social ;
- d'autre part, certaines techniques de paris présentent des risques importants.

La réalisation d'une étude de prévalence portant sur les joueurs français semble nécessaire pour évaluer l'impact des jeux à l'échelle nationale.

2. Des considérations relatives à l'ordre public doivent également être prises en compte

Les jeux ne présentent pas tous le même degré de risques pour l'ordre public. En particulier, certains types de paris apparaissent plus risqués.

a) Le pari mutuel offre davantage de garanties que le pari à la cote

En matière d'épreuves sportives, deux techniques de paris existent :

- le pari mutuel, unique système autorisé en France pour les courses hippiques, consiste à faire masse des mises des différents parieurs et à redistribuer les sommes collectées aux gagnants. Les parieurs jouent ainsi les uns contre les autres. Si le nombre de gagnants est élevé, le rapport est faible et inversement. Ce rapport n'est connu qu'après la fin des paris ;
- le pari à la cote entre quant à lui dans la catégorie des jeux de contrepartie : contrairement au cadre mutuel, les parieurs ne jouent pas les uns contre les autres mais parient contre l'organisateur. Celui-ci définit, avant l'épreuve, une cote en fonction des chances de victoire qu'il estime pour chaque concurrent et de la masse de paris qu'il prévoit.

Le pari à la cote fait apparaître des risques plus importants de trouble à l'ordre public pour deux raisons.

En premier lieu, le mode de rémunération de l'organisateur des paris est fondamentalement différent dans les deux systèmes. Contrairement au pari mutuel, dans le pari à cote fixe, l'organisateur est intéressé financièrement au résultat des épreuves puisqu'il joue contre les parieurs. Il existe de ce fait des risques en termes d'ordre public dans la mesure où cela peut inciter à la fraude et au truchage des compétitions sportives.

En second lieu, le pari à la cote permet de connaître les rapports proposés par l'organisateur avant de miser. En ce sens, il peut favoriser les opérations de fraude et de truchage des épreuves par tout agent économique, ainsi que les opérations de blanchiment d'argent : la prise de paris simultanés sur toutes les issues sportives d'une rencontre, pour des montants unitaires différents en fonction des rapports proposés, permet ainsi sans risque de récupérer les fonds misés en pouvant justifier de leur origine.

Les deux systèmes relèvent d'une conception différente de la protection de l'ordre public : le pari mutuel s'attache à prévenir les actions illicites en diminuant leur intérêt alors que l'encadrement du pari à la cote consiste plutôt à détecter, et sanctionner le cas échéant, les opérations de fraude potentiellement générées par l'activité.

Par ailleurs, du point de vue de l'ordre social, la technique du pari mutuel peut constituer un moyen de régulation économique de la fréquence des paris. En effet, les paris mutuels nécessitent la constitution d'une masse de mises importante pour être intéressants, ce qui limite naturellement la fréquence des paris proposés.

b) La nature des événements pouvant faire l'objet de paris doit être encadrée

La nature des évènements pouvant faire l'objet de paris doit être encadrée. Dans l'offre actuelle du PMU et de la FDJ, les paris ne peuvent porter que sur le résultat d'évènements sportifs réels. En revanche, les offres actuelles des *bookmakers* dans les autres États membres peuvent porter sur tous les éléments qui se produisent au cours d'une rencontre (minute à laquelle intervient une mise en touche, premier joueur remplacé...) et sur des événements non sportifs ou virtuels.

Il importe de **limiter la prise de paris aux résultats ou, à tout le moins, à des événements ayant un enjeu sportif, dans le cadre d'épreuves réelles** pour deux raisons.

Tout d'abord, si les objets de paris ne présentent aucun enjeu sportif, leurs résultats sont beaucoup plus manipulables, ce qui augmente les risques pour les joueurs de bonne foi d'une part et les possibilités de blanchiment d'autre part. Au-delà du seul résultat, d'autres évènements d'une épreuve pourraient donner lieu à organisation de paris en respectant cette logique d'enjeu sportif important. L'Italie autorise ainsi par exemple la prise de pari sur le résultat final mais aussi à la mi-temps, le nombre total de buts, le vainqueur d'un tournoi ou d'un championnat...

Ensuite, la possibilité d'organiser des paris sur des épreuves virtuelles augmente à l'infini les occasions de jeux (alors que celles-ci sont déjà nombreuses si l'on s'en tient aux épreuves réelles), ce qui pose des problèmes d'ordre social. En outre, ces épreuves virtuelles s'apparentent davantage à des jeux de hasard dont le résultat est déterminé à l'avance par un algorithme de jeu, comme pour les machines à sous.

Ainsi, pour des raisons tenant à l'ordre public (non-manipulation des résultats, lutte contre le blanchiment) et à l'ordre social (limitation du nombre d'épreuves sur lesquelles il est possible de parier, présence importante de mineurs dans les mondes et jeux virtuels), **la réglementation française pourrait limiter la prise de paris aux résultats ou évènements sportifs importants reposant sur des épreuves réelles.**

Par ailleurs, **les techniques de paris sont nombreuses et ne présentent pas toutes le même niveau de risque d'ordre public. Elles se renouvellent rapidement.** Il conviendra donc d'analyser les évolutions du marché et d'accepter, le cas échéant, de nouvelles techniques de paris, si elles ne remettent pas en cause les objectifs fixés.

3. Le maintien du niveau des recettes publiques constitue un enjeu important

a) Les prélèvements actuels varient fortement selon les secteurs et sont plus élevés en France que dans les autres pays de l'Union européenne

Tableau 2 : Répartition des prélèvements publics par secteur en 2006 (n'inclut pas le prélèvement au profit de la filière hippique de 653 M€)

| En M€ | Chiffre d'affaires | Produit brut des jeux (PBJ)* | Prélèvements | Taux de retour aux joueurs (TRJ)* | Prélèvements rapportés aux PBJ | Prélèvements rapportés aux mises |
|--------------|--------------------|------------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| FDJ | 9 473 | 3 821 | 2 699 | 59,7% | 70,6% | 28,5% |
| PMU | 8 106 | 2 204 | 1 026 | 72,8% | 46,5% | 12,7% |
| Casinos | 38 671** | 2 707 | 1 569 | 93,0%** | 58,0% | 4,1% |
| Total | 56 250 | 8 730 | 5 295 | 84,5% | 60,7% | 9,4% |

Source : rapport d'activité de la FDJ 2006 (chiffres clés) ; rapport d'activité du PMU 2006 ; DGCP/4B ; DB ; syndicat moderne des casinos de France.

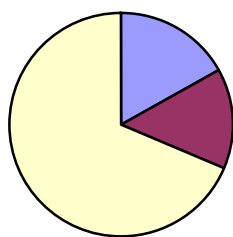
* : Le **produit brut des jeux (PBJ)** désigne la totalité des mises collectées par un opérateur diminuée des gains redistribués. Le PBJ désigne le produit avant prélèvements, sauf indication contraire.

Le **taux de retour au joueur (TRJ)** désigne le pourcentage des mises redistribués aux joueurs sous forme de gains. Son niveau peut être contrôlé de deux façons, non exclusives : 1/ par la réglementation ; 2/ par la fiscalité, si celle-ci est assise sur les mises.

** : Le TRJ théorique d'une machine est d'un minimum légal de 85%. Dans la réalité, le taux de retour des machines à sous dans les casinos français est de l'ordre de 92% à 95%. Le chiffre d'affaires des casinos a été reconstitué à partir du PBJ, sur la base d'un TRJ de 93% (les machines à sous représentent l'essentiel du PBJ des casinos : 94% en 2006). Les casinos contestent la pertinence d'une telle reconstitution qui est pourtant nécessaire pour apprécier le poids de la fiscalité relative.

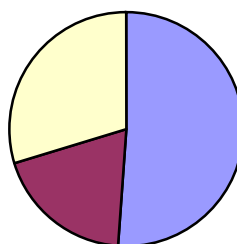
Les prélèvements publics rapportés aux mises sont en moyenne de 9,4% pour les 3 secteurs mais ils varient de 28,5% pour la FDJ à 4,6% pour les casinos. Quant au PMU, ils équivalent à 12,7% des mises, auxquels il faudrait ajouter le versement de 8% des mises au bénéfice de la filière hippique. Ceci explique que **la FDJ contribue proportionnellement beaucoup plus que les casinos aux recettes publiques**, comme l'illustrent les graphiques ci-dessous.

Chiffre d'affaires 2006



■ FDJ ■ PMU ■ Casinos

Prélèvements 2006



■ FDJ ■ PMU ■ Casinos

Ces recettes bénéficient essentiellement à l'État mais également à d'autres acteurs : organismes sociaux (650 M€) et communes accueillant des casinos (320 M€). S'y ajoutent des prélèvements au bénéfice de la filière hippique (722 M€) et du développement du sport (172 M€).

Au sein de l'UE, on constate une grande disparité de la pression fiscale sur le secteur des jeux. La différence de taxation risque d'être très importante pour les jeux à distance. En effet, le **Royaume-Uni** a mis en place à partir de 2007 une taxe sur les jeux à distance, quel que soit le secteur, fixée à 15% du produit brut des jeux (PBJ), comparable à celle qui s'applique sur le dur, ce qui revient à un taux de taxation d'environ 1,05% des mises¹¹, soit **27 fois moins que pour la FDJ, 20 fois moins que pour le PMU** (en prenant en compte le prélèvement au profit de la filière hippique) et **4 fois moins que pour les casinos**. A **Malte**, les opérateurs de jeux à distance doivent s'acquitter d'une taxe fixée à 0,5% des mises engagées pour les paris (soit **un taux de taxation 40 fois inférieur au taux moyen applicable aux paris hippiques en France**) et à 5% du PBJ pour les jeux¹² (soit 12 fois moins que le taux de taxation du PBJ des casinos français). Le niveau de prélèvement est en outre plafonné à 466 000 € par an et par opérateur. En **Italie** enfin, dont le dispositif allie taxation des mises et réglementation du TRJ propre à chaque jeu, la taxation s'établit pour les paris sportifs à cote fixe entre 3% et 8% des mises¹³, les taux ayant fortement diminué depuis l'ouverture à la concurrence des paris¹⁴.

b) Un taux de retour au joueur faible contribue à atteindre les objectifs d'intérêt général

Le taux de retour aux joueurs (TRJ) ou aux parieurs (TRP) représente le pourcentage des mises qui est redistribué par l'opérateur. La réglementation française prévoit, en particulier pour les paris sportifs, des taux de redistribution très inférieurs à ceux observés dans d'autres États.

Le taux de retour moyen en France est ainsi de 73% pour les paris hippiques et de 70% pour les autres paris sportifs¹⁵ alors que les sites illégaux redistribuent environ 95% des mises. Cette limitation du TRJ participe de **deux objectifs** :

- en premier lieu, elle **vis** à **limiter les effets addictifs du jeu**. En effet, plus le taux de redistribution est élevé, plus le montant des gains pouvant être réinvestis est important. A mise de départ identique, un TRJ de 95% offre à un joueur huit fois plus de possibilités de réinvestissement qu'un taux de 70%. **Un TRJ important multiplie donc les occasions de jeu et la durée des sessions et favorise ainsi le développement de pathologies liées au jeu**. Les joueurs sont très sensibles à ces variations de taux de retour et adaptent très rapidement leur comportement ;
- en second lieu, **un TRJ modéré rend les opérations de blanchiment moins intéressantes**.

Dans le cadre de l'ouverture des jeux en ligne en particulier, un choix doit être fait entre le maintien d'un taux de retour au joueur faible par rapport à celui de l'offre illégale, ou au contraire un alignement, au moins partiel, sur le TRJ de l'offre illégale. Cette dernière hypothèse permettrait certes de réduire l'attrait relatif de l'offre illégale et pourrait contribuer à canaliser la demande vers l'offre légale. Toutefois, cet avantage ne compense pas les inconvénients d'un TRJ élevé, étant entendu qu'en tout état de cause, c'est la lutte directe contre les sites illégaux qui freinera ou découragera ceux-ci.

Aussi, la mission estime-t-elle que **l'encadrement du TRJ, qui peut être obtenu par la fiscalité ou de façon réglementaire, constitue un outil central de préservation des différents objectifs d'intérêt général**, s'ajoutant à d'autres mesures d'encadrement de l'offre.

¹¹ Avec un TRJ de 93%.

¹² S'y ajoute un impôt sur les bénéfices dont le taux est de 35%.

¹³ Le taux est fonction du nombre d'événements sur lesquels le joueur parie.

¹⁴ Le taux de prélèvement sur les paris sportifs était d'environ 20 à 25% en 1998, correspondant aux prélèvements au profit de l'État et du comité olympique national italien (CONI). La taxation sera identique pour les jeux d'habileté (par exemple le poker de tournoi) lorsqu'ils seront ouverts en 2008. Elle est en revanche sensiblement supérieure pour les autres jeux et paris (loterie et machines à sous notamment).

¹⁵ La FDJ a été autorisée en 2008 à proposer un TRJ de 75% en moyenne pour l'ensemble de ses jeux.

c) Les recettes publiques, dont le niveau n'est pas garanti, constituent un enjeu important

Dans le cadre de l'ouverture, une baisse des prélèvements visant à se rapprocher des niveaux de taxation pratiqués par d'autres pays afin de mieux canaliser la demande de jeux, outre qu'elle inciterait à jouer davantage, pourrait conduire à une réduction des recettes. En effet, les différentiels de taxation avec les autres pays ayant ouvert leur marché sont tels qu'ils ne seront très vraisemblablement pas compensés par une hausse correspondante du chiffre d'affaires, en particulier sur les paris et les loteries. Une telle hausse poserait par ailleurs des problèmes d'ordre social.

La mission a analysé les conséquences qu'aurait l'adoption du modèle de taxation britannique (cf. *infra* III D3). Cela conduirait à une perte de recettes très importante, et ce malgré des hypothèses d'augmentation du chiffre d'affaires optimistes à court terme.

Enfin, différentes simulations fiscales ont été établies par des opérateurs potentiels qui proposent notamment une évolution des modalités de taxation. Après analyse, il ressort que l'augmentation de recettes qu'elles font apparaître repose en fait sur un maintien, voire une augmentation, de la pression fiscale moyenne et une répartition différente entre opérateurs.

II. TROIS SCÉNARIOS D'OUVERTURE DU SECTEUR DES JEUX SONT ENVISAGEABLES

La mission a analysé trois scénarios d'ouverture selon les segments de jeux considérés : (A) ouverture des seuls paris sportifs limitant ainsi l'ouverture au champ de l'avis motivé ; (B) ouverture complémentaire du poker afin de répondre à une réalité économique aujourd'hui non régulée ; (C) ouverture complète du marché, à l'exception de la loterie.

Ces différents scénarios n'offrent pas tous les mêmes garanties de préservation des objectifs d'intérêt général décrits *supra*. La mission estime par ailleurs qu'une certaine prudence est nécessaire et qu'une ouverture progressive serait souhaitable, compte tenu de la sensibilité du secteur, des risques qui lui sont liés et de la nécessité de créer de nouveaux modes de régulation.

A. Scénario A : ouverture à la concurrence du seul secteur des paris sportifs et hippiques

1. Présentation du scénario

Seul le secteur des paris sportifs et hippiques, qui correspond au champ de l'avis motivé, serait ouvert à la concurrence. Les autres secteurs (loteries de la Française des jeux et jeux de casinos) demeureraient soumis aux mêmes règles qu'à l'heure actuelle. En particulier, la Française des jeux continuerait à exploiter des jeux à distance, sans être autorisée à proposer des jeux d'un nouveau type, tels que le poker.

Dans le cadre de l'ouverture des paris sportifs et hippiques, **deux questions se posent :**

- Quels sont les paris autorisés (pari mutuel et/ou à la cote et nature des événements pouvant faire l'objet de paris) ?
- Quelles sont les activités ouvertes à la concurrence (distribution, organisation des paris...)?

a) Les paris autorisés

Les paris pourraient être encadrés de deux façons cumulatives pour des raisons d'intérêt général exposées ci-dessus.

Tout d'abord, **la nature des événements sur lesquels les paris sont autorisés devrait être limitée :** il ne serait possible de parier que sur **des événements ayant un enjeu au cours d'épreuves sportives réelles** (cf. *supra*). Les paris sur des événements autres que sportifs seraient interdits.

Par ailleurs, **le type de paris autorisé** pourrait être encadré. Le choix dépendra du niveau de protection de l'ordre public que le gouvernement souhaite atteindre.

Pour les raisons d'ordre public évoquées ci-dessus, on peut estimer souhaitable de n'autoriser que les paris mutuels pour l'ensemble des paris, sportifs et hippiques. Ce type de paris offre en effet davantage de garanties en termes de moralité et limite les occasions de corruption, ou les possibilités de blanchiment. Il facilite également la régulation du secteur puisqu'il peut conduire à une structure de marché concentrée autour de quelques opérateurs¹⁶. Ceci impliquerait de revenir sur l'autorisation donnée à la FDJ de commercialiser des paris sportifs à la cote¹⁷.

¹⁶ La technique du pari mutuel est financièrement plus intéressante pour les joueurs lorsque la masse des mises collectées est importante.

¹⁷ Les paris sportifs à la cote de la FDJ représentaient en 2,6% de son chiffre d'affaires en 2006 soit des mises de l'ordre de 250 millions d'euros.

Il est aussi envisageable d'autoriser des types de paris différents selon les sports, en fonction de la tradition et de l'éthique sportive propres à chacun. Le choix du type de paris autorisé pour chaque sport pourrait être délégué aux fédérations sportives et sociétés mères agissant pour le compte de l'État, afin de prendre en compte les caractéristiques propres de chaque sport. Néanmoins, le fait que l'État exerce lui-même le choix entre pari mutuel ou à la cote selon les sports ou délègue cette décision aux instances fédérales (ou assimilées pour le sport équestre) ne dégage pas la responsabilité de la puissance publique.

Les techniques de paris doivent être encadrées car elles ne présentent pas toutes les mêmes risques en termes d'ordre public et d'ordre social. En effet, une étude de la *Gambling commission* britannique réalisée en 2007 indique qu'alors que le taux de joueurs pathologiques global est estimé à 0,9% des joueurs, cette proportion atteint 14,7% pour le *spread betting*, 11,2% pour les terminaux de paris à cote fixe, 9,8% pour le *betting exchange*.

La mission considère qu'au moins à court terme, au moment de l'ouverture, certaines techniques de paris devraient être interdites, ce qui n'exclut pas que l'autorité de régulation les autorise par la suite.

- le *betting exchange* : cette technique de pari consiste à permettre aux joueurs d'échanger leurs paris de façon anonyme. Elle présente deux risques importants dans la mesure où, d'une part, elle peut faciliter la pratique d'opérations de couverture et, d'autre part, elle permet aux parieurs eux mêmes de devenir organisateur de paris sans être soumis à un quelconque agrément. L'Italie ne l'autorise pas ;
- le *spread betting* : cette technique porte sur le nombre d'actions pendant un événement sportif, le pari consistant à pronostiquer si ce nombre se situera en dessous ou au-dessus d'un certain niveau représenté par une fourchette ce qui peut entraîner des pertes financières importantes. En effet, le montant de la perte ou du gain est proportionnel à l'écart entre la fourchette et le résultat final. Malte l'interdit ;
- le *live betting* : cette technique permet la prise de paris au cours de l'événement sportif. Elle est très prisée des opérateurs. Néanmoins, elle présente deux types de risques. En premier lieu, l'instantanéité du pari conjuguée au suivi de l'épreuve en direct favorisent les comportements addictifs (cf. *supra* les caractéristiques des jeux favorisant l'addiction). En second lieu, des risques de fraude existent, en particulier du fait de décalages entre le déroulement de l'événement et sa retransmission et/ou la mise à jour des systèmes d'informations, décalages qui peuvent servir à la prise de paris dont le résultat est déjà connu ;
- les paris dans des mondes virtuels : cette technique se développe en Asie et depuis peu en Allemagne. Les joueurs parient sur des événements virtuels dont l'issue est réputée liée à l'expérience et aux capacités acquises virtuellement par les équipes ou joueurs qui s'affrontent. Cette technique s'adresse à des joueurs jeunes, voire mineurs, multiplie les occasions de jeu, donne une impression de maîtrise et offre plusieurs caractéristiques d'un jeu addictif. Elle pose par ailleurs les mêmes questions d'ordre public que le *betting exchange*.

b) Le degré d'ouverture des activités à la concurrence

L'avis motivé de la Commission fait référence aux restrictions françaises en matière de paris en notant que ces restrictions s'appliquent à toutes les activités : ventes, organisation, publicité, promotion...

Le degré d'ouverture des activités à la concurrence pose des questions particulières en matière de courses hippiques. Dans ce domaine, **le monopole français s'exerce aujourd'hui à trois niveaux** en vertu de la loi du 2 juin 1891 : le droit exclusif d'organiser des courses de chevaux est accordé aux sociétés de courses ; le droit exclusif d'organisation des paris est accordé aux dites sociétés de courses, moyennant une contribution à la filière ; la gestion de ces paris est réalisée par le PMU, groupement d'intérêt économique (GIE) constitué par les sociétés de courses. Les sociétés mères peuvent également confier au PMU la gestion, pour leur compte, du pari mutuel sur leurs hippodromes.

Deux hypothèses d'ouverture du marché des paris hippiques peuvent être proposées.

- *Hypothèse n°1 : Ouverture de la seule distribution des paris*

Les sociétés de courses gardent l'exclusivité de l'organisation des paris et le PMU conserve le monopole de la gestion des paris. En revanche, la commercialisation des paris du PMU par d'autres opérateurs est autorisée et l'argent ainsi collecté intègre la masse commune des paris gérée par le PMU. L'opérateur est rémunéré par une commission, en fonction du volume de paris collectés. Les circuits de prélèvements publics et de financement de la filière hippique demeurent identiques. Ceci implique une évolution du PMU afin de dissocier, de manière fonctionnelle voire organique, son rôle de gestionnaire et centralisateur des paris de son rôle d'opérateur de distribution.

Des motifs d'intérêt général permettent de défendre ce dispositif unanimement recommandé par la filière (maîtrise du nombre d'épreuves ouvertes aux paris, simplification du contrôle du taux de retour aux joueurs, sécurité des joueurs...).

Il est toutefois impossible de garantir qu'un tel dispositif serait jugé nécessaire et proportionné aux enjeux en termes d'ordre social et d'ordre public. Pour cette raison, la mission a analysé un scénario alternatif.

- *Hypothèse n°2 : Ouverture de l'organisation des paris aux opérateurs agréés, le financement de la filière étant encadré par l'État*

L'ouverture à la concurrence s'applique à la gestion des paris, monopole actuel du PMU. L'État fixerait en outre les obligations des opérateurs en matière de financement de la filière et s'assurerait de leur respect.

Se caractérisant par une plus grande ouverture que le modèle précédent, cette hypothèse répond mieux aux critiques formulées par la Commission. Le financement de la filière pourrait s'appuyer sur la directive 90/428 qui prévoit que les États membres sont autorisés à réserver, pour chaque course, par l'intermédiaire des organismes officiellement agréés ou reconnus à cet effet, un certain pourcentage du montant des gains ou profits qui peuvent en résulter à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage. Ces dispositions semblent pouvoir servir de fondement à un financement qui ne soit pas qualifié d'aide d'État. Il est toutefois nécessaire de recueillir l'avis de la Commission sur ce point.

2. Analyse du scénario au regard des objectifs fixés dans la lettre de mission

| Objectifs | Analyse par rapport à la situation actuelle |
|---|---|
| Encadrement du volume et de la nature de l'offre pour maintenir une consommation des jeux modérée | Oui. |
| Possibilité de maintenir le pari mutuel | Il n'y a pas de certitude juridique sur la possibilité d'écarter le pari à la cote. |
| Outils de canalisation de la consommation (plafonnement des mises et des gains) | Dépendra des clauses du cahier des charges et des mécanismes de contrôle mis en place. Il se révélera d'autant plus difficile que les opérateurs seront nombreux. |

| Objectifs | Analyse par rapport à la situation actuelle |
|--|--|
| Possibilité de taxer les mises ou les gains | Oui. Il convient que les paris sportifs et hippiques soient taxés de la même manière, afin d'éviter des effets de substitution. Si les paris à la cote étaient autorisés, les <i>bookmakers</i> devraient être soumis au même taux de prélèvement. |
| Maintien d'un prélèvement au profit de la filière hippique | Plus facile si l'on maintient le système mutuel et que l'on n'ouvre à la concurrence que la distribution des paris. Le financement de la filière hippique pourrait s'appuyer sur une directive de 1990 autorisant un financement encadré par l'État, dans certaines circonstances. |
| Limitation des risques de fraude et de blanchiment | <i>A priori</i> oui si l'on adopte un système mutuel. |

3. Bilan coûts / avantages

L'avis motivé de la Commission et la demande de mise en conformité du droit national ne portent que sur le sujet spécifique des paris sportifs à la suite de plaintes déposées par des opérateurs européens de ce secteur.

Juridiquement, un traitement distinct des paris sportifs et des jeux de hasard (loteries, casinos) peut être défendu dès lors que l'on met en évidence des risques de troubles à l'ordre social ou à l'ordre public (fraude, blanchiment) plus importants pour les secteurs exclus de la concurrence ou si les segments exclus obéissent à une logique économique distincte ne permettant pas des les assimiler à un marché global.

B. Scénario B : ouverture à la concurrence du secteur des paris sportifs et des jeux de cercle à distance (mais pas du secteur de la loterie ni des machines à sous)

1. Présentation du scénario

La réglementation française sur les casinos¹⁸ distingue deux segments dans leur activité : les machines à sous d'une part et les jeux de table d'autre part. Afin de répondre à la demande qui émane des opérateurs, tout en préservant les objectifs d'intérêt général, l'ouverture à la concurrence pourrait, outre les paris sportifs, s'appliquer à certains jeux de table à distance tels que les jeux de cercle, qui sont des jeux « mutuels » où les joueurs jouent les uns contre les autres et non contre l'opérateur¹⁹.

L'ouverture du marché pourrait ainsi porter sur ces jeux de cercle autorisés dans les casinos. Par opposition, les jeux de table de contrepartie et les machines à sous, qui s'apparentent à des jeux de hasard, demeureraient sous un régime de droits exclusifs.

Ce scénario permettra notamment de créer une offre légale de poker à distance, afin de canaliser la demande qui se tourne aujourd'hui vers des sites illégaux.

¹⁸ Arrêté du 14 mai 2007.

¹⁹ Les jeux de table des casinos physiques français se répartissent en deux grandes catégories : d'une part les jeux de contrepartie dans lesquels les participants jouent contre la banque (boule, vingt-trois, roulette, trente et quarante, roulette américaine, blackjack, craps, roulette anglaise, punto banco, *stud poker*, *hold'em poker*) et, d'autre part, les jeux de cercle dans lesquels les participants jouent les uns contre les autres, le casino se rémunérant en prélevant une commission (*Texas hold'em poker*, *baccara*).

2. Analyse du scénario au regard des objectifs fixés dans la lettre de mission

| Objectifs | Analyse par rapport à la situation actuelle |
|---|--|
| Encadrement du volume et de la nature de l'offre pour maintenir une consommation des jeux modérée | Oui. Le poker est un jeu considéré comme assez addictif et méritant un encadrement particulier. |
| Possibilité de maintenir le pari mutuel | Cf. scénario A. |
| Outils de canalisation de la consommation (plafonnement des mises et des gains) | Dépendra des clauses du cahier des charges et des mécanismes de contrôle mis en place. Il se révélera d'autant plus difficile que les opérateurs seront nombreux. |
| Possibilité de taxer les mises ou les gains | Ce scénario permettrait de taxer les jeux de cercle à distance qui échappent aujourd'hui, de fait, à toute taxation. Toutefois, les jeux de cercle ne peuvent être taxés que sur le produit brut des jeux. |
| Maintien d'un prélèvement au profit de la filière hippique | Cf. scénario A |
| Équilibre économique des collectivités territoriales | Les communes ne sont <i>a priori</i> pas concernées, sauf si l'offre légale de jeux de cercle à distance conduit à une baisse du chiffre d'affaires des casinos en dur (l'offre illégale de poker à distance concurrence déjà, de fait, les casinos en dur). |
| Limitation des risques de fraude et de blanchiment | Oui. Ce scénario permettra de canaliser la demande de poker à distance. |

3. Bilan coûts / avantages

En satisfaisant un plus grand nombre d'intervenants, cette hypothèse limite les risques d'engagement de contentieux. Le poker est en effet le segment de marché qui connaît la plus forte progression chez les opérateurs à distance européens²⁰, même si pour certains, la demande commence à se stabiliser. De plus, elle semble plus réaliste en termes sociétaux et économiques dans la mesure où le poker à distance connaît de fait un certain engouement.

Sur le plan juridique, des arguments relatifs à l'ordre public pourraient être avancés :

- ces jeux présentent un caractère mutuel. L'opérateur n'ayant pas d'intérêt financier au résultat du jeu, les risques de manipulation du jeu sont limités, sans toutefois pouvoir être exclus (risque de complicité entre l'opérateur et un ou des joueurs ou entre joueurs d'une même partie), tout comme les risques de non-paiement des gains²¹ ;
- l'ouverture de ce secteur permettrait de canaliser dans le circuit légal une offre qui existe déjà de fait de manière illégale afin de mieux la contrôler et d'éviter le développement d'activités frauduleuses (cf. arrêt CJCE Placanica).

En matière d'ordre social, deux éléments méritent d'être mentionnés :

- une étude québécoise de l'Université de Laval et de l'Institut de santé publique (2002) fait apparaître des risques d'addiction et des conséquences moindres pour le poker que pour les machines à sous (taux de participation, mises moyennes). En effet, les machines à sous exploitées dans d'autres lieux que les casinos (bars, restaurants, hippodromes...) présentent les plus grands risques de jeu pathologique. Le taux de personnes à problèmes (joueurs à risques et joueurs dont la pathologie est avérée) est en effet estimé à 13,8% des joueurs, taux supérieur à celui du poker (12,3%) et à celui des mêmes machines à sous dans les casinos (5,8%). En outre les conséquences de ces appareils de loterie vidéo sont aggravées par deux phénomènes : d'une part, ils sont pratiqués par une forte proportion de la population (7,8% contre 2,4% pour la loterie sportive et 2,7% pour le poker), d'autre part, ce sont eux qui concentrent les dépenses annuelles moyennes les plus élevées (884 \$ contre 472 \$ pour la loterie sportive et 743 \$ pour le poker). En revanche, les machines à

²⁰ A titre d'exemple, il représente un tiers du chiffre d'affaires de Bwin pour la période janvier – septembre 2006 contre 6% pour la même période en 2005.

²¹ Les gains consistent en une redistribution des mises collectées. Il n'y a pas de risque de contrepartie non assurée par l'opérateur.

sous exploitées dans les casinos, présentant donc une disponibilité encadrée en termes d'accès aux locaux et de plages horaires, sont, d'après cette même étude, peu nocives ;

- les données fournies par l'association SOS joueurs montrent que les cas d'addiction aujourd'hui observés parmi les joueurs de casinos concernent essentiellement les machines à sous ;
- les études de Mark Griffiths, qui font autorité dans le domaine du jeu pathologique, mettent en évidence les aspects qui rendent les jeux addictifs : ce sont les machines à sous qui cumulent le maximum de critères addictifs.

Avec les limites relatives à l'absence d'étude épidémiologique complète, ce scénario présenterait l'avantage de constituer un compromis entre la demande des opérateurs et des consommateurs d'une part, et le maintien des objectifs d'intérêt général d'autre part.

C. Scénario C : ouverture à la concurrence de tous les secteurs à l'exception des loteries

1. Présentation du scénario

Tous les secteurs, sauf la loterie traditionnelle, sont ouverts à la concurrence, y compris les machines à sous virtuelles.

La loterie constitue une activité relativement individualisable. Les jeux de tirage se caractérisent en effet par l'espoir de gains très élevés au regard desquels la fiscalité sur les mises ne constitue pas un obstacle. Ce segment de loterie traditionnelle représente 37% du chiffre d'affaires de la FDJ. Il est protégé par un monopole dans l'ensemble des pays européens analysés par la mission, y compris ceux qui ont ouvert leur marché. Ainsi, au Royaume-Uni, la Loterie nationale, qui recouvre une multitude de jeux de hasard (tirage, jeux à gratter sur support papier ou à distance), est gérée par un opérateur privé (actuellement la société Camelot) qui détient un monopole pour une durée de 7 ans accordé à l'issue d'un appel d'offres. La Loterie nationale se singularise, dans le marché britannique des jeux, par des taux de retour aux joueurs très faibles (50%, ce qui est inférieur aux 60% de la FDJ) par rapport aux autres segments concurrentiels (entre 90 et 95%).

L'organisation de ce segment n'est pas remise en cause par la Commission (qui ne l'a inclus dans le champ d'aucune des lettres de mise en demeure ou avis motivés) **ni par les opérateurs privés. Le monopole actuel paraît donc pouvoir être maintenu en dur comme à distance.**

L'hypothèse d'une légalisation des **machines à sous à distance** est problématique au regard des différents objectifs de l'État.

Premièrement, en termes d'ordre public, les machines à sous présentent davantage de risques que les autres jeux. Il s'agit en effet d'un jeu de contrepartie dont il convient de s'assurer que des gains sont effectivement redistribués de manière honnête aux joueurs (et non à des joueurs liés à l'opérateur), et qui peut être utilisé pour le blanchiment d'argent (risque d'autant plus grand que le taux de retour est élevé).

Deuxièmement, en termes d'ordre social, les machines à sous figurent parmi les jeux les plus addictifs dès lors qu'elles sont facilement accessibles, ce qui est le cas des jeux à distance comme ce serait le cas de machines à sous proposées dans des bars ou autres commerces (cf. *supra*).

Troisièmement, la légalisation des machines à sous à distance entraînerait de fait celle des machines à sous en dur, dans les lieux publics autres que les casinos, à travers des bornes reliées à Internet. Ceci créerait une forte pression pour l'autorisation des machines à sous en dur dans ces mêmes lieux. Or, ces machines posent, outre les difficultés d'ordre social déjà évoquées, d'importants problèmes en terme d'ordre public, notamment du fait de l'utilisation de numéraire. Il faut rappeler qu'historiquement, la France a autorisé les machines à sous dans les casinos notamment pour canaliser une offre illégale et parfois frauduleuse dans les bars²².

²² Pierre Piazza, *Les machines à sous en France : orientations étatiques et addiction au jeu*, Psychotropes, 2007/3-4, Vol. 13.

Enfin, l'autorisation des machines à sous pose la question de la pérennité des recettes publiques compte tenu du différentiel actuel de taxation actuel entre les différents opérateurs légaux.

2. Analyse du scénario au regard des objectifs fixés dans la lettre de mission

| Objectifs | Analyse par rapport à la situation actuelle |
|---|---|
| Encadrement du volume et de la nature de l'offre pour maintenir une consommation des jeux modérée | C'est dans ce scénario que les risques sont les plus importants, compte tenu du caractère très addictif des machines à sous. Leur autorisation à distance, qui pourrait conduire à une présence de fait dans les lieux publics est problématique au regard des objectifs d'ordres social et public. |
| Possibilité de maintenir le pari mutuel | Cf. scénario A. |
| Outils de canalisation de la consommation (plafonnement des mises et des gains) | Dépendra des clauses du cahier des charges et des mécanismes de contrôle mis en place. Il se révélera d'autant plus difficile que les opérateurs seront nombreux et basés à l'étranger. |
| Possibilité de taxer les mises ou les gains | Risque important de pertes de recettes publiques en raison d'effets de substitution possibles entre jeux de la FDJ et machines à sous. |
| Maintien d'un prélèvement au profit de la filière hippique | Cf. scénario A. |
| Équilibre économique des collectivités territoriales | Impact possible si l'ouverture des machines à sous à distance (qui représentaient, en 2007, 93% du PBJ des casinos) conduisait à une réduction du chiffre d'affaires des casinos en dur et donc des prélèvements au profit des communes (environ 320 M€ en 2006). |
| Limitation des risques de fraude et de blanchiment | Dépendra des clauses du cahier des charges et des mécanismes de contrôle mis en place. Il se révélera d'autant plus difficile que les opérateurs seront nombreux. |

3. Bilan coûts/ avantages

Une ouverture complète du marché des jeux, à l'exception de la loterie, constitue la piste la plus simple juridiquement. Elle permet de répondre aux demandes de tous les opérateurs au moins en termes de secteurs ouverts à la concurrence.

Toutefois, il présente des risques dans la mesure où les jeux autorisés présentent plus de risques en termes d'ordre public et d'ordre social. Il existe également, à fiscalité inchangée, un risque de pertes de recettes publiques beaucoup plus important que dans les autres scénarios.

La mission estime que c'est le scénario qui présente le plus de risques de ne pas atteindre les objectifs d'ordre public, d'ordre social et de recettes fixés dans la lettre de mission. De plus, en choisissant une ouverture maximale, on se prive de la possibilité d'acquérir de l'expérience progressivement, sur des secteurs plus limités et présentant moins de risques. Enfin, une fois l'ouverture accordée dans des secteurs aussi spécifiques et représentant une part de marché importante, il sera difficile de revenir sur ce choix, même si la maîtrise se révèle difficile. La mission préconise donc d'écarter fermement ce scénario.

* * *

Ces scénarios d'ouverture présentent des risques croissants.

Si le gouvernement estimait que les risques liés à l'ouverture sont trop importants, ou s'il souhaitait attendre de disposer d'un cadre juridique plus clair, il conserve la possibilité de défendre le maintien de la situation actuelle de droits exclusifs, moyennant quelques aménagements du dispositif de régulation (encadrement plus strict de la publicité et de certains jeux, arrêt des paris à la cote de la FDJ...), hypothèse privilégiée par d'autres pays européens. La mission rappelle que la CJCE n'a pas, à ce jour, condamné le principe même d'un monopole sur les jeux.

III. L'OUVERTURE DU MARCHÉ NÉCESSITE D'INVENTER DE NOUVEAUX MODES DE RÉGULATION

Les États membres ayant procédé à une ouverture du marché ont globalement fait le choix d'une offre de jeux large et faiblement taxée, notamment afin de limiter l'offre illégale. Ainsi l'Italie procède à une ouverture de plus en plus large du secteur (élargissement de l'offre, abandon du *numerus clausus...*) et taxe faiblement les paris.

Le modèle britannique repose quant à lui sur une offre de jeu non restreinte, un niveau de fiscalité encore plus faible que celui de l'Italie et des recettes publiques modestes. Il intègre en outre le principe de reconnaissance mutuelle. En effet, les opérateurs établis sur le territoire national doivent obtenir une licence britannique mais le Royaume-Uni autorise également des opérateurs licenciés dans d'autres États membres à opérer auprès des joueurs britanniques sans être soumis à son agrément, pas plus qu'à son contrôle, acceptant ainsi le principe de reconnaissance mutuelle. Ces opérateurs n'acquittent pas de taxes. Enfin, Malte a fait du secteur des jeux l'un des axes de développement de son économie²³. Cet État cherche ainsi à attirer les opérateurs sur son territoire, grâce à une fiscalité très faible (0,5% des mises) et une régulation stricte de l'ordre public. Les dispositifs d'ordre social revêtent, quant à eux, moins d'importance.

Compte tenu des objectifs d'intérêt général définis par le gouvernement dans la lettre de mission, ces modes de régulation sont peu adaptés au cas français. La mission a donc privilégié un modèle basé sur une offre légale plus restreinte et plus fortement taxée qui a pour corollaire la nécessité de lutter contre les opérateurs illégaux.

Mise en œuvre par une autorité de régulation, la réglementation française pourrait ainsi se fonder sur un principe de licences qui, sur la base d'un cahier des charges précis, permettrait de sélectionner des opérateurs solides et d'assurer la régulation ultérieure du marché. Elle aura des conséquences fiscales, tant sur le niveau des recettes que sur les modalités de taxation.

A. La mise sur pied d'une autorité de régulation française apparaît nécessaire

L'ouverture du marché des jeux à distance impose de définir et de conduire une politique cohérente des jeux, d'autant plus nécessaire que la **mise en ligne brouille les frontières traditionnelles** entre les catégories de jeux et que la **majorité des opérateurs de jeux à distance propose une offre diversifiée** (paris sportifs et jeux de casino). Aujourd'hui, en effet, le secteur des jeux est placé sous la tutelle de trois ministères différents et **il n'y a pas de politique unifiée des jeux**²⁴. Dans cette perspective, il serait souhaitable qu'une autorité administrative unique de niveau élevé (par exemple un délégué interministériel relevant directement du Premier ministre) soit chargée de fixer les orientations d'une politique des jeux et de la mettre en œuvre dans tous ses compartiments. Cette autorité unique devrait s'occuper à la fois des jeux à distance et des jeux « en dur ».

Cette autorité de régulation serait chargée :

- de la **préparation de la réglementation** applicable au secteur, notamment la définition des types de jeux autorisés ;
- de la **définition du cahier des charges** précisant les conditions à respecter pour pouvoir opérer sur le territoire national ;
- de **l'octroi des agréments aux opérateurs** : l'instance de régulation devra examiner les candidatures des opérateurs et les garanties qu'ils présentent ;

²³ Le produit brut des jeux des opérateurs licenciés à Malte représentait 2,5% du PIB maltais en 2005 et pourrait atteindre 8% d'ici 2010.

²⁴ Depuis 1934, le ministère de l'intérieur a mis en place une commission supérieure des jeux pour réguler l'activité des cercles et des casinos. Elle émet un avis pour toute demande de création, de renouvellement d'autorisation et d'extension des jeux. Par ailleurs, en 2006, un comité pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable (COJER) a été mis en place pour les jeux de la FDJ.

- de **l'observation et de la surveillance du marché** : afin d'adapter les outils de régulation et les conditions d'exercice des activités, l'autorité de régulation aura besoin d'informations factuelles et objectives portant notamment sur les phénomènes d'addiction et les troubles potentiels à l'ordre public. **Cette fonction pourrait être confiée, le cas échéant, à un observatoire doté des moyens adéquats²⁵ en vue de garantir l'indépendance et l'objectivité des études qui seront réalisées ;**
- du **contrôle des opérateurs agréés** : quel que soit le vecteur de commercialisation, le régulateur devra s'assurer que les opérateurs se conforment aux dispositions du cahier des charges. En cas de manquement, il lui appartiendra de prononcer des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension ou au retrait de l'agrément, selon une procédure offrant toutes les garanties ;
- enfin, de la **lutte contre les opérateurs illégaux** : un processus de détection des sites illégaux devra être mis en place, qui passe par l'élaboration et la mise à jour d'une « liste noire » servant de référence aux tiers impliqués dans le dispositif de lutte contre les opérateurs illégaux (hébergeurs, fournisseurs d'accès à Internet, moteurs de recherche, banques, etc.).

La coopération avec les autorités de régulation des autres États membres, lorsqu'elles existent, sera facilitée par la création de cette instance unique.

Les choix retenus en matière d'ouverture du secteur pourront avoir une incidence sur le dimensionnement de l'autorité de régulation.

Enfin, le statut de cette autorité de régulation dépend de la nature et du degré d'intervention souhaités par l'État. Compte tenu des spécificités du secteur des jeux, du risque éventuel de corruption et de la nécessité pour l'État de disposer de moyens d'action directs sur ce secteur d'activité, la mission estime préférable d'opter pour une instance de régulation purement administrative, du type délégué interministériel disposant de services propres ou mis à sa disposition par les ministères, plutôt que pour une autorité administrative indépendante (AAI), créée par la loi et disposant d'un budget propre, dont le collège devrait comprendre des représentants des opérateurs de jeux et dont la régulation « professionnelle » du secteur pourrait conduire à une moindre prise en compte des intérêts de l'État.

B. Une licence nationale sera requise pour opérer sur le marché français

1. L'ouverture des jeux sur le marché français doit être réservée à des opérateurs disposant d'une licence française et le principe de reconnaissance mutuelle²⁶ doit être écarté

Afin de pouvoir contrôler les jeux, la France peut et doit limiter l'accès à son marché aux seuls opérateurs autorisés par elle, ce qui implique que des opérateurs agréés dans un autre État membre ne soient pas admis sur le marché français, s'ils n'ont pas obtenu une licence française. Cet agrément constituerait un engagement de l'opérateur à respecter la réglementation nationale. Ce point est fondamental aux yeux de la mission.

La CJCE a accepté, dans son principe, un système de licences²⁷. Elle n'a jamais posé le principe selon lequel des restrictions à la libre prestation de services ne se justifient que pour autant que l'intérêt concerné ne soit pas protégé dans l'État membre où le prestataire est établi²⁸.

²⁵ Ni le comité du jeu responsable, créé en 2006 pour réguler l'activité de la FDJ, ni l'observatoire des jeux à distance créé au ministère de l'intérieur, ni, enfin, l'observatoire des jeux créé par des chercheurs ne permettent à l'heure actuelle de disposer des connaissances utiles à la régulation du marché.

²⁶ Le principe de reconnaissance mutuelle assure la libre circulation des marchandises et des services sans qu'il soit nécessaire d'harmoniser les législations nationales des États membres. Par exemple, un produit légalement fabriqué dans un État membre ne peut donc pas être interdit à la vente dans un autre État membre, même si les prescriptions techniques ou qualitatives diffèrent de celles imposées à ses propres produits. Le même principe s'applique en matière de services.

²⁷ Dans l'arrêt Placanica de mars 2007, la Cour a en effet considéré qu'un système de concessions, pour autant qu'il soit dépourvu de caractère discriminatoire, qu'il réponde à un intérêt général clairement défini et qu'il présente un caractère

La mission estime, sur la base de la jurisprudence de la Cour, que le principe de reconnaissance mutuelle peut être écarté et qu'il doit l'être, car son application au secteur des jeux ne permettrait pas de maintenir le niveau des objectifs français d'intérêt général. C'est d'ailleurs la position des autres États membres qui font l'objet de procédures d'infraction.

La mission **ne recommande pas de reproduire le système britannique** qui permet aux opérateurs disposant d'une licence délivrée par des États de l'Espace économique européen ou figurant sur une « *white list* » de faire de la publicité au Royaume-Uni, même s'ils n'ont pas de licence britannique et ne sont donc pas soumis au contrôle de la *Gambling commission*. Cette possibilité, combinée à un différentiel de taxation important entre le Royaume-Uni et Malte, a fortement réduit l'incitation des opérateurs à demander une licence de jeu britannique et a conduit à l'augmentation du nombre d'opérateurs installés à Malte mais visant la clientèle des joueurs britanniques.

Une simple déclaration des opérateurs disposant d'une licence dans un autre État membre ou un « test »²⁹ à passer ne seraient pas non plus satisfaisants. **En effet, l'attribution d'une licence entraîne un engagement contractuel de l'opérateur à respecter les règles édictées en France qui sont destinées à garantir le respect des objectifs d'ordre public et social.** Sans agrément national, l'État n'aurait aucun pouvoir de sanction, alors qu'avec un tel dispositif, l'État peut *a priori*, lors de l'octroi de l'agrément, et *a posteriori*, par le contrôle du respect de l'agrément, vérifier l'application des clauses de son cahier des charges et, le cas échéant, sanctionner l'opérateur qui ne les a pas respectées. **La mission estime donc qu'il ne doit y avoir qu'un seul système de licence, et non un système dual** (licence française et simple autorisation pour les opérateurs disposant déjà d'une licence dans un autre État membre).

Ce système **s'appliquera tant aux jeux à distance qu'aux jeux en dur** à l'exception des casinos, pour lesquels le système actuel de concessions pourrait être maintenu. **L'ouverture du jeu à distance pose davantage de défis technologiques et juridiques que l'ouverture des jeux en dur, en raison d'une expérience moins importante et plus récente de régulation de ces jeux.** Toutefois, la régulation du jeu en dur en cas d'ouverture exigera également des évolutions importantes.

2. Le cahier des charges permettra de préserver le niveau élevé des objectifs d'ordre social et public

Compte tenu des dispositions prises par les principaux États concernés (Malte et le Royaume-Uni), les niveaux d'exigence pourraient être comparables s'agissant des caractéristiques des opérateurs (transparence, moralité, garanties financières...). Ils seraient en revanche sensiblement différents quant aux caractéristiques des activités de jeux et paris autorisées et aux engagements demandés aux opérateurs.

Les caractéristiques des opérateurs

L'identité, la moralité, les garanties financières et le comportement fiscal des opérateurs voire des gérants de points de vente, doivent pouvoir être vérifiés lors de l'attribution de la licence. Sur ces points, il est possible de s'appuyer sur la réglementation applicable aux casinos physiques. Toute modification de ces caractéristiques après le commencement de l'activité devra faire l'objet d'une autorisation administrative.

impératif, pouvait constituer un mécanisme efficace pour contrôler les activités des opérateurs de jeux de hasard afin de prévenir leur exploitation à des fins criminelles ou frauduleuses.

²⁸ A noter toutefois que l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 10 juillet 2007 dans l'affaire Zeturf témoigne d'un raisonnement similaire. La Cour de cassation demande en effet à la Cour d'appel de Paris d'examiner si les contrôles mis en œuvre par Malte ne sont pas de nature à satisfaire les objectifs d'ordre social et public fixés par l'État français.

²⁹ Ce système est parfois appelé « reconnaissance conditionnelle ». Source : Livre blanc sur les solutions envisageables dans le cadre d'une ouverture réglementée du marché des jeux de hasard à distance en France, 25 février 2008, soumis par un groupe de réflexion, représenté par Thibault Verbiest, Avocat aux Barreaux de Paris et de Bruxelles (Cabinet ULYS).

– **Les caractéristiques des activités autorisées**

Le cahier des charges doit préciser les activités et les techniques autorisées et comporter l'obligation faite à l'opérateur de se conformer à la réglementation française des jeux. Les règles encadrant le fonctionnement des jeux pourront être différentes (au-delà d'un socle commun) selon l'activité et/ou le vecteur de commercialisation. Quelques règles sont particulièrement nécessaires :

- le rejet des demandes de jeu formulées par les mineurs ou les interdits de jeu ;
- la normalisation de la procédure d'identification et le contenu des données à renseigner par les joueurs lors de leur inscription ;
- le cas échéant, l'autorisation du seul pari mutuel en matière sportive ;
- le fait que les paris ne peuvent porter que sur les résultats ou certains types d'événements relatifs à des épreuves sportives réelles ;
- les mesures devant être mises en place pour lutter contre l'addiction : de ce point de vue, les spécialistes rencontrés par la mission considèrent que deux mesures sont essentielles. Le joueur doit obligatoirement définir, lors de la création du compte joueur, le montant maximal de ses mises c'est à dire l'équivalent de son budget jeu. Par ailleurs, il doit pouvoir s'auto-exclure des sites de jeux et ce pour une période relativement longue³⁰. En complément de ces deux mesures essentielles, d'autres dispositifs doivent être mis en œuvre, telles que l'encadrement du plafond défini par le joueur au sein d'un plafond défini par l'État³¹, la définition d'un nombre de parties maximum ou d'une durée de jeu maximum par session, l'interruption des séances de jeu par des fenêtres secondaires automatiques (pop-up windows) informant sur les risques d'addiction, etc....
- si le poker était autorisé, des règles complémentaires devraient être posées, telles que l'interdiction de recourir à plusieurs comptes utilisateurs ayant une même adresse IP pour s'inscrire à une même table ou la création d'une fiche d'information par joueur permettant de connaître ses performances ;
- pour les jeux en dur, il conviendra de préciser le type de locaux pouvant proposer des jeux. La mission considère en effet que compte tenu de leur nature particulière, les jeux ne peuvent être proposés dans tous les lieux publics et doivent être restreints aux établissements proposant aujourd'hui les jeux de la FDJ et/ou du PMU et/ou à des locaux *ad hoc* agréés ;
- également pour les jeux en dur, il conviendra de définir un système de rémunération des points de vente qui assure une concurrence équitable entre les opérateurs.

– **Les engagements complémentaires demandés aux opérateurs**

Il est **nécessaire d'interdire le jeu à crédit**.

Un groupe de réflexion sur la publicité devrait également être constitué. S'il n'apparaît pas pertinent de plafonner le montant de la publicité³², une réflexion sur les contenus, les vecteurs (télévision, presse, radio mais aussi blogs, interventions sur les forums ou dans les mondes virtuels, etc.) et les horaires de diffusion pourrait être conduite afin, en particulier, d'éviter les pratiques les plus agressives et/ou visant directement les mineurs.

³⁰ Cette durée est actuellement de trois ans dans les casinos en dur ce qui pourrait être reproduit pour les jeux à distance. Il existe actuellement 30 000 interdits de casinos en France dont 27 000 interdits volontaires. La liste est gérée par le ministère de l'intérieur et l'interdiction est valable sur l'ensemble du territoire.

³¹ Par exemple, le joueur doit définir le montant de son plafond personnel mais celui-ci ne peut excéder un montant maximum fixé par l'État.

³² Ces dépenses font partie intégrante du modèle économique des opérateurs. De plus, il est très difficile d'en estimer le montant, les opérateurs n'ayant pas tous accès aux mêmes tarifs et il n'est pas facile de déterminer quel est le niveau de dépenses acceptable (5%, 10% etc. du chiffre d'affaires ?). Enfin, il paraît plus important d'encadrer le contenu des messages.

Le cahier des charges devra préciser les obligations des opérateurs permettant le contrôle : modalités de *reporting*, soumission éventuelle à des audits, interdiction de renvoyer les joueurs vers un autre site de l'opérateur n'appliquant pas la réglementation française...

Selon l'hypothèse retenue pour l'ouverture du secteur des paris hippiques, le cahier des charges devrait prévoir le financement de la filière équine et, le cas échéant, en préciser le niveau.

Enfin, des contrôles pourront porter sur la traçabilité des flux financiers, la gestion des comptes joueurs dans un environnement sécurisé, la protection des données personnelles, la loyauté et sécurité des jeux, la certification des logiciels et la politique de sécurité, notamment l'existence de mesures de prévention des fraudes et du blanchiment.

3. *Les modalités d'attribution des licences*

a) Les opérateurs devraient disposer de licences par activité et par vecteur de commercialisation (en dur/à distance)

Comme au Royaume-Uni et à Malte, deux types de licences pourraient être délivrées par l'autorité de régulation à créer : 1/ des licences opérationnelles ; 2/ des licences personnelles.

Les licences opérationnelles seraient déclinées par activité, en dur et à distance. Un opérateur pourrait obtenir plusieurs licences s'il souhaite exercer plusieurs activités en dur et/ou à distance. Des licences devront être attribuées aux opérateurs de jeux mais aussi aux distributeurs de services de moteurs de jeux, lorsqu'ils sont distincts.

Il ne paraît en effet pas souhaitable d'accorder une licence générale ouvrant l'accès à l'ensemble des jeux autorisés, car il existe plusieurs types de jeux qui exigent un encadrement différent. Toutefois, **il convient de retenir une définition des activités suffisamment large pour autoriser des adaptations dans l'offre de jeux des opérateurs. Les évolutions plus substantielles de l'offre seraient quant à elles soumises à l'autorisation de l'autorité de régulation.**

Les opérateurs autres que les casinos souhaitant proposer des jeux en dur devraient obtenir une licence. Il leur appartiendrait de s'assurer que l'ensemble de leurs points de vente respecte le cadre fixé par le cahier des charges, l'administration se réservant la possibilité d'effectuer des contrôles.

b) La licence doit être accordée pour une durée limitée sur la base de contrôles sur pièces et sur place

Les licences pourraient être attribuées en deux temps, à l'instar de ce qui se fait à Malte :

- une pré-autorisation d'exploitation est accordée pour six mois aux opérateurs sur la base de l'instruction par l'autorité de régulation maltaise du dossier envoyé par l'opérateur (contrôle documentaire) ; il n'est en effet pas possible de vérifier la correcte mise en œuvre des processus de jeux tant que l'opérateur n'a pas commencé son activité ;
- puis, pendant ces six mois, la LGA et des sociétés de certification rémunérées par elle contrôlent le dispositif technique de l'opérateur. S'il est conforme, une licence définitive lui est accordée pour cinq ans.

La France pourrait reprendre le même système en deux temps : autorisation temporaire de six mois puis licence définitive à durée limitée³³ : cette durée doit être suffisante pour permettre aux opérateurs d'amortir leurs investissements, mais assez faible pour permettre le cas échéant une adaptation rapide de la réglementation. Pour concilier ces deux critères, la durée de la licence définitive pourrait être fixée à cinq ans. Toutefois, afin d'expérimenter la nouvelle réglementation, il est envisageable de proposer, lors du premier appel d'offres, des licences définitives de trois ans seulement.

³³ Contrairement au Royaume-Uni, où les licences sont en principe accordées pour une durée illimitée.

L'autorité française pourrait prendre en compte, pour l'attribution de la licence, les contrôles déjà effectués par les autorités de régulation des autres pays, ayant le même objet et dont les opérateurs peuvent justifier. Cependant, les obligations imposées aux opérateurs n'étant pas les mêmes dans tous les pays, le respect de certaines clauses ne pourra être vérifié que par les autorités françaises.

4. L'octroi d'un nombre limité de licences peut être envisagé à titre temporaire

Une limitation du nombre d'opérateurs ne mérite d'être instaurée que si l'on craint que l'agrément soit demandé et potentiellement accordé à un très grand nombre d'opérateurs que l'État ne serait pas en mesure de contrôler, ce qui est difficile à estimer *a priori*. En effet, le nombre de demandes dépendra probablement des conditions de l'ouverture. Pour les jeux à distance, l'Italie, qui n'avait de fait³⁴ pas limité le nombre d'autorisations initialement, n'a ainsi agréé 31 opérateurs de paris sportifs et huit de paris hippiques (à la cote ou mutuel). Elle a, depuis le 1^{er} janvier 2008, supprimé tout *numerus clausus* pour les opérateurs de jeux à distance (mais pas en dur). Au Royaume-Uni, 168 opérateurs ont obtenu un agrément de la *Gambling Commission* pour offrir des jeux à distance³⁵, mais les deux tiers de ces licences concernent des activités susceptibles de ne pas être acceptées en France. Enfin, Malte a octroyé 82 licences définitives et une centaine de licences supplémentaires sont d'ores et déjà à l'étude. Le nombre de concessions en dur est en règle générale beaucoup plus élevé.

Une telle limitation est en principe possible d'après la jurisprudence de la CJCE (Placanica), si elle répond au souci de réduire véritablement les occasions de jeu, de prévenir les activités frauduleuses et que ces restrictions sont proportionnées³⁶. **La Cour ne s'est toutefois pas prononcée sur le nombre de licences acceptable³⁷.**

Comme l'ouverture éventuelle des jeux va nécessiter une révision profonde des modes de régulation du secteur, une telle limitation pourrait être instaurée dans un premier temps en fonction du degré d'ouverture arbitré. Elle suppose de définir le **nombre d'opérateurs** autorisés, qui devra être assez faible pour faciliter le contrôle des opérateurs par le régulateur mais suffisant pour que la concurrence joue à plein pour chaque catégorie de jeu. Compte tenu de ces contraintes, un ordre de grandeur d'une dizaine de licences pour chacune des catégories de jeux semble raisonnable.

Il conviendrait dans ce cas d'annoncer lors du premier appel d'offres que le nombre d'opérateurs a vocation à augmenter par la suite. En tout état de cause, les critères de sélection des opérateurs devront être équitables, non discriminatoires et transparents.

5. Le coût des licences devra permettre de couvrir les frais de fonctionnement et de contrôle de l'autorité de régulation

Deux logiques différentes peuvent conduire à une facturation des licences :

- le coût des licences peut permettre de couvrir les coûts administratifs liés à l'agrément et au contrôle des opérations. Il est dans ce cas relativement faible (cf. Royaume-Uni, Malte, Italie³⁸) ;

³⁴ Le *numerus clausus* fixé par les Italiens était de 16 500 concessions, bien au delà du nombre d'opérateurs disposant de la capacité à respecter les conditions nécessaires pour obtenir une licence.

³⁵ Ne sont pas décomptés ici les opérateurs ayant obtenu une licence accessoire à leur licence de commercialisation de jeux en dur qui permet simplement de proposer des jeux dématérialisés dans l'enceinte de l'établissement.

³⁶ La volonté de réduire les occasions de jeu ne peut en revanche pas être invoquée si l'État poursuit par ailleurs une politique expansive dans le secteur des jeux de hasard dans le but d'augmenter les recettes fiscales.

³⁷ Dans l'affaire Placanica, le nombre de points d'acceptation des paris était fixé à 1 000.

³⁸ La Commission a estimé que le prix des licences italiennes attribuées en 2006 (300 000 €) n'était pas justifié : 1/ il constituait une barrière à l'entrée et 2/ il ne correspondait pas aux coûts réellement engagés par l'administration. Elle a donc demandé à l'Italie de réduire ce prix, qui a accepté une réduction progressive de cette somme. Le coût des licences est au RU de £6000 à £66 000 en fonction des activités et du chiffre d'affaires de l'opérateur.

- le coût des licences peut être considéré comme une taxe forfaitaire se substituant partiellement à une fiscalité sur le chiffre d'affaires. Un tel dispositif se heurte cependant à de nombreuses difficultés pratiques, et notamment à l'absence de ressource rare, permettant de justifier d'un prix élevé pour la licence. Pour ces raisons, après analyse, il ne paraît pas souhaitable à la mission.

La mission estime que le coût des licences devra être fixé à un niveau permettant de couvrir les frais liés au fonctionnement de l'autorité de régulation et au contrôle des opérateurs.

C. Une condition d'installation en France constitue l'outil de régulation optimal

1. L'installation en France permet de s'assurer du respect du cahier des charges

L'ouverture à la concurrence ne peut être considérée comme maîtrisée que si les clauses du cahier des charges sont respectées. Le fait de pouvoir contrôler la bonne application de ses dispositions constitue donc un élément déterminant de l'efficacité de la réglementation française.

La solution optimale pour ce faire consiste à imposer aux opérateurs une installation³⁹ en France, qui permet l'intervention sur place de l'administration et l'application du droit national. En effet, la réglementation française se caractérise par des niveaux ambitieux de préservation de l'ordre public et social, qui se traduiront dans des clauses du cahier des charges plus exigeantes que celles d'autres États membres. Or, le respect de toutes les clauses ne sera pas vérifié par l'État membre sur le territoire duquel se trouve l'opérateur. En outre, l'exercice de contrôles administratifs portant notamment sur la sécurité, ainsi que la mise en œuvre de pouvoirs de police nécessitent de pouvoir intervenir rapidement et de façon inopinée pour contrôler physiquement les locaux, les installations et les personnels et faire cesser d'éventuels manquements ou troubles. Cette réactivité n'est pas possible dans le cadre d'une procédure de coopération administrative au sein de l'UE, compte tenu des délais qu'elle implique.

Par ailleurs, sans installation en France, en cas de non-respect de la réglementation par un opérateur, l'application du droit français ne sera possible que grâce à une coopération administrative. Or, celle-ci peut se révéler longue et malaisée, surtout si l'État d'établissement de l'opérateur n'a pas les mêmes préoccupations que l'État français. Il n'est pas réaliste de soutenir qu'au cas où des démarches d'ordre diplomatique seraient inefficaces, il serait facile de faire sanctionner l'État membre concerné⁴⁰.

Cette installation en France impliquerait pour les opérateurs la création d'un site web spécifique. L'État devra s'assurer que les joueurs français ne sont pas incités à s'adresser à d'autres sites.

Les pays européens qui ont ouvert le secteur du jeu à distance ont tous prévu une condition d'installation sur leur territoire. Ainsi, le Royaume-Uni, Malte, la Finlande et la communauté autonome de Madrid, qui a ouvert depuis peu, comme le Pays basque, le marché des paris sportifs à distance⁴¹, ont tous subordonné l'obtention d'une licence à l'établissement sur leur territoire. Par exemple, s'agissant de Malte, les opérateurs doivent avoir tous leurs serveurs et équipements de jeux sur l'île et un directeur de la compagnie résidant à Malte doit être désigné comme représentant de l'autorité de régulation (LGA). L'Italie avait également prévu initialement une condition d'établissement de la société et des serveurs sur son territoire. Enfin, la commission chargée de réfléchir à l'ouverture du marché suédois privilégie également cette option à ce stade.

³⁹ Cette condition d'installation implique au minimum la présence sur le territoire des équipements nécessaires à leur activité se rapportant au marché français.

⁴⁰ La procédure - très lourde - consisterait pour l'État victime d'un refus de coopération à saisir la Commission pour qu'elle émette un avis motivé et, si elle ne le fait pas, à saisir directement la CJCE d'un recours en manquement (art. 227CE). En cas de constatation du manquement par la Cour, et si l'État membre n'exécute pas son arrêt, la Cour peut, sur saisine de la Commission, infliger à l'État membre concerné le paiement d'une amende et/ou d'une astreinte (art. 228CE).

⁴¹ Les autres formes de jeux à distance sont par ailleurs interdites en Espagne.

Les incertitudes sur l'état du droit communautaire ne permettent pas de savoir si une telle condition imposée aux opérateurs européens⁴² serait jugée conforme au traité par la Cour de justice, si elle ne s'accompagnait pas, comme au Royaume-Uni, d'une reconnaissance automatique des opérateurs disposant d'une licence dans un autre État membre, reconnaissance que la mission estime fondamental d'écarter.

Les positions prises par la Commission dans les avis motivés adressés à d'autres États dans le secteur des jeux reflètent bien ces incertitudes : alors que la condition d'établissement est contestée par la Commission dans le cadre des procédures d'infraction relatives à l'Italie et à la Finlande, ni l'Espagne ni Malte ne font l'objet de mises en demeure.

2. En complément, des solutions informatiques centralisées de contrôle des jeux paraissent peu réalistes

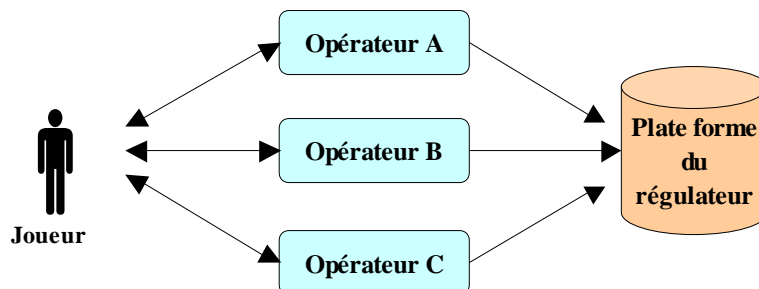
Le dispositif actuel de lutte contre l'addiction d'une part et contre le blanchiment et la fraude d'autre part, repose essentiellement en France sur l'action des opérateurs eux-mêmes, ceux-ci étant soumis aux contrôles de l'administration. La multiplication du nombre d'opérateurs donne une nouvelle dimension à cette lutte contre l'addictivité et la fraude, pouvant rendre souhaitable la consolidation des opérations par joueur.

La mission a donc analysé la possibilité de **créer un système de centralisation des opérations de jeux par l'État.**

Deux types de solutions sont concevables :

- L'enregistrement sur une plate-forme en temps réel ou différé, pouvant aller jusqu'à l'autorisation en temps réel des transactions

Tableau 3 : Présentation schématique de la solution « plate-forme »



Ce dispositif consiste à enregistrer, voire autoriser⁴³, en temps réel, les transactions utiles des opérateurs avec les joueurs sur une plate-forme de l'autorité de contrôle. C'est le système d'information de l'opérateur de jeux qui soumet à la plate-forme de l'autorité de contrôle chaque transaction entre joueur et opérateur afin d'en obtenir un acquittement avant de la rendre effective. Le cas échéant, l'autorité de contrôle vérifie en temps réel les transactions et/ou exploite en temps différé les informations de la base ainsi créée pour des contrôles postérieurs.

Ce dispositif s'inspire de celui mis en œuvre par l'autorité de régulation italienne. Il convient cependant de souligner que, à la différence de la France, l'Italie a pu s'appuyer sur deux éléments extrêmement structurants : d'une part la préexistence du dispositif pour l'ensemble des jeux en dur et, d'autre part, l'existence d'un code fiscal directement utilisable pour identifier les joueurs.

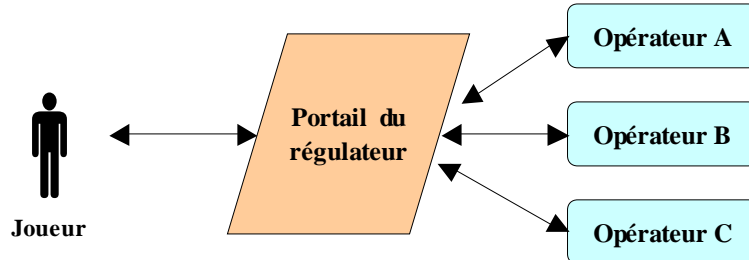
Or, il n'existe à ce jour pas d'identifiant unique pouvant être utilisé et la création, la distribution puis la gestion d'un identifiant propre aux jeux serait une opération complexe.

⁴² L'obligation d'installation pour les opérateurs non communautaires ne pose quant à elle pas de problème juridique.

⁴³ La nécessité d'autoriser en temps réel certaines transactions entre l'opérateur et le joueur ne pourra être établie qu'au vu des exigences fonctionnelles détaillées de contrôle et de la cible de sécurité choisie. Elle induirait des contraintes pour l'État et les opérateurs.

- Le contrôle en temps réel sur un portail unique des relations et transactions entre le joueur et les opérateurs

Tableau 4 : Présentation schématique de la solution « portail »



A la différence de l'option précédente, le portail consiste à créer un dispositif qui s'interpose entre le joueur et l'opérateur, permettant de disposer d'un point d'accès unique aux jeux et de contrôler, voire de bloquer, les transactions en temps réel. Il ne nécessite pas la création d'un identifiant particulier puisque le compte joueur est unique et administré par l'État. Ce portail permet d'une part de s'assurer que toutes les opérations de jeux sont portées à la connaissance de l'État et, d'autre part, de plafonner les mises globales (quel que soit l'opérateur auprès duquel elles sont réalisées) et, le cas échéant, de bloquer ces mises au delà d'un certain seuil. La base de données ainsi créée peut être exploitée *a posteriori* par l'autorité de contrôle pour effectuer des contrôles supplémentaires (vérification du taux de retour aux joueurs, détection d'opérations de blanchiment, base taxable...).

Cette option présente pour l'État ainsi que pour les opérateurs un degré de complexité technique encore plus important que la précédente. De plus, ce portail présente des risques importants dans la mesure où **la moindre défaillance du système de l'autorité de contrôle se répercutera sur l'activité des opérateurs de jeux qui auront des arguments objectifs pour se retourner contre l'État et exiger des compensations financières** (alors que dans le cas d'une plate-forme, en cas de défaillance, on peut envisager d'arrêter le système s'il perturbe le fonctionnement de celui de l'opérateur de jeux).

Les deux types de solutions ont des implications techniques ainsi que des coûts et des délais de mise œuvre importants. Ils nécessitent la création d'un système *ad hoc* par l'État ainsi que d'importantes modifications logicielles pour les opérateurs. Les délais de conception de ces dispositifs sont de l'ordre de plusieurs années (entre 3 et 5 ans pour la plate-forme et environ 5 ans pour le portail). Leur coût pour l'autorité de contrôle serait de **plusieurs dizaines de millions d'euros par an** (dépenses d'exploitation et amortissements annuels). La faisabilité mais aussi l'opportunité de ces deux dispositifs dépendent fortement du niveau de détail des contrôles qui seraient effectués en temps réel.

Compte tenu des difficultés, des contraintes et des coûts générés par une plate-forme ou un portail, tant pour concevoir le dispositif que pour l'exploiter, la mission ne recommande pas d'envisager un tel système.

En revanche, l'autorité de régulation pourrait prévoir la transmission d'un archivage électronique des données de l'opérateur, certifié par un tiers de confiance afin d'en garantir l'exhaustivité et la qualité.

3. La violation des obligations du cahier des charges doit justifier des sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de la licence

a) Des sanctions administratives peuvent être prises à l'encontre d'opérateurs n'ayant pas respecté les clauses du cahier des charges

La violation du cahier des charges doit entraîner l'application de sanctions administratives à l'encontre de l'opérateur telles que la suspension ou le retrait de l'agrément. En effet, les exigences du cahier des charges sont justifiées par des raisons de protection des consommateurs, d'ordre public et d'ordre social.

Dans le cas particulier des obligations fiscales, leur violation ne pourrait justifier un retrait de licence que dans la mesure où cette exigence serait nécessaire à la protection de l'ordre public ou de l'ordre social. Ainsi, le fait que l'opérateur de jeux ne se soit pas acquitté des taxes dues au titre des activités de jeux pourrait constituer un élément permettant d'évaluer sa probité. En outre, un objectif de protection de l'ordre social et de l'ordre public pourrait justifier un retrait d'agrément sur le fondement du non-respect des obligations fiscales dans la mesure où ces dernières permettraient de réguler le taux de retour aux joueurs.

b) Le retrait de l'agrément devra être entouré de garanties procédurales et sera d'application immédiate.

Les contraintes pesant sur une procédure de retrait d'agrément sont celles qui résultent du procès équitable (CEDH, art. 6§1) et du principe communautaire de proportionnalité.

Les **garanties** qui en résultent pour la personne visée par la procédure sont doubles, que l'organe compétent soit administratif ou juridictionnel : **caractère contradictoire de la procédure**, qui suppose un accès à l'information par la personne concernée ou son représentant et la possibilité effective d'exercer le droit d'être entendu par une autorité impartiale ; **caractère nécessaire de la sanction, le retrait de l'agrément ne pouvant pas être la conséquence unique de tout manquement, même minime, s'il existe d'autres procédés, plus graduels**, permettant d'amener le contrevenant à résipiscence.

En principe, le retrait de l'agrément sera d'application immédiate. L'ancien bénéficiaire de l'agrément pourra seulement demander au juge des référés de suspendre la décision de retrait, dès lors que de strictes conditions sont remplies (urgence et doute sérieux quant au constat d'irrégularités ou à la légalité de la décision).

D. Le maintien des recettes publiques à leur niveau actuel est possible si l'on établit une taxation des jeux à distance comparable à celle qui prévaut aujourd'hui pour les jeux en dur et moyennant une adaptation de la fiscalité

Si le secteur des jeux d'argent et de hasard devait être ouvert, cela impliquerait de **revoir plus ou moins profondément la fiscalité applicable aujourd'hui aux jeux en France** et ce d'autant plus qu'il y aura de segments de jeux ouverts à la concurrence. En effet, les règles actuelles apparaissent très complexes et spécifiques aux opérateurs historiques⁴⁴. Elles ne pourraient être appliquées à d'autres opérateurs en cas d'ouverture à la concurrence des secteurs correspondants.

Si les contraintes de contrôle du respect des clauses du cahier des charges conduisent à demander aux opérateurs une installation en France, ceux-ci pourront sans difficulté être assujettis à la fiscalité française⁴⁵. **A défaut, plusieurs questions fiscales se poseraient** : non assujettissement des opérateurs à certains impôts, identification des joueurs français et de leurs opérations de jeu (qui seules pourraient être taxées), contrôle et recouvrement des sommes dues.

⁴⁴ La FDJ et le PMU reversent aujourd'hui l'intégralité de leur produit brut des jeux, dont le niveau est réglementé (TRJ encadré), diminué des frais d'organisation et de distribution. S'agissant des casinos, la taxation s'applique globalement au produit brut des jeux, à un taux moyen de 58%.

⁴⁵ Compte tenu des disparités entre États membres en matière de fiscalité sur les jeux, les perspectives à court terme d'une harmonisation fiscale européenne sont extrêmement hypothétiques.

1. La mission recommande de privilégier, dès lors que la nature des jeux l'autorise, une taxation des mises

Au regard des avantages et inconvénients respectifs des différentes assiettes de taxation possibles, il apparaît que les pouvoirs publics devront arbitrer entre des objectifs souvent contradictoires : rendement fiscal, lutte contre l'addiction, acceptabilité par les opérateurs, attractivité pour les parieurs français, etc. Le choix à opérer en termes d'assiette et de taux peut s'articuler autour des deux schémas suivants.

1/ Si la priorité doit être donnée à la préservation de l'ordre social, de l'ordre public et au maintien des recettes fiscales, la taxation des mises (à l'instar de l'Italie) apparaît comme le système qu'il convient de privilégier.

La taxation des mises permet une régulation efficace du TRJ qui autorise tout à la fois la réduction des occasions de jeux et de l'intérêt des opérations de blanchiment ainsi que la maîtrise de l'assiette des prélèvements publics.

Une taxation des gains répondrait aux mêmes objectifs mais elle paraît plus difficile à mettre en œuvre. En effet, elle pose tout d'abord le problème de la définition de ce qu'est un gain : il ne peut s'agir du retrait d'argent puisque la majorité des joueurs à distance ne retirent pas les sommes gagnées⁴⁶, ni des gains sur une période, puisqu'en moyenne, sur une période donnée, les joueurs perdent ($TRJ < 100\%$). Dans certains jeux, comme les jeux de table, les gains sont difficiles à appréhender. Enfin, une taxation des gains, aujourd'hui en vigueur dans très peu de pays, devrait réclamer des efforts de pédagogie conséquents tant l'idée que les sommes gagnées en jouant échappent, par principe, à l'impôt est ancrée dans les mentalités.

2/ Si, en revanche, les pouvoirs publics entendent obtenir un jeu plus coopératif de la part des opérateurs en privilégiant l'attractivité de l'offre légale en vue de satisfaire les parieurs-consommateurs et de réduire l'influence et le développement potentiels des sites illégaux, la taxation du PBJ à un faible taux (inférieur à 15%, qui correspond au taux britannique, jugé trop élevé par les opérateurs), sans réglementation du TRJ, constitue l'outil le plus efficace.

Toutefois, ce choix s'accompagnerait d'un effondrement des recettes fiscales à moyen terme et d'un accroissement très sensible de l'activité liée aux jeux, qui poserait des problèmes d'ordre social (comme cela a été observé au Royaume-Uni depuis 2002).

C'est le système qui a la préférence des opérateurs de jeux à distance puisqu'il leur laisse une importante marge de manœuvre pour déterminer la part des mises revenant aux joueurs. En effet, lorsque l'assiette est le produit brut des jeux, l'opérateur choisit lui-même le taux de retour au joueur et il peut donc redistribuer un pourcentage élevé des mises afin d'attirer les consommateurs, en réduisant ainsi ses recettes et les prélèvements publics. La redistribution d'un pourcentage très élevé des mises permet de surcroît de distribuer plus de gains, qui sont généralement réinvestis dans le jeu (surtout dans le cas des machines à sous), ce qui multiplie les occasions de jeu.

L'effondrement des recettes et l'accroissement de l'activité seront d'autant plus importants que le différentiel de taux par rapport à la situation actuelle sera conséquent. Ainsi, une taxation de 10% du PBJ telle que demandée par les opérateurs, conduirait à une division par 10 à 20 du niveau des prélèvements sur les jeux.

Pour éviter que les opérateurs ne réduisent leur PBJ – et donc l'assiette de prélèvement - pour attirer les consommateurs, il serait possible de fixer réglementairement le TRJ. Cette mesure présente toutefois plus d'inconvénients que d'avantages.

⁴⁶ Ainsi, sur le site de la FDJ, en 2007, le gain moyen par joueur était de 144 € pour un retrait du compte moyen de 11 € 90% des joueurs n'ont rien retiré de leur compte.

En effet, un tel système administré peut permettre de répondre à deux objectifs différents : réduire les occasions de jeux et assurer une rémunération fixe aux distributeurs. Il a sa raison d'être lorsque la fiscalité applicable aux jeux n'est pas à même de peser significativement sur la part des sommes redistribuées aux joueurs, par exemple en cas de taxation du PBJ. Toutefois, s'il apparaît praticable au sein d'un secteur fermé dans lequel un nombre réduit d'opérateurs exploitent une offre relativement limitée de jeux (comme c'est le cas en France actuellement), la gestion d'un tel dispositif serait plus complexe du fait de sa lourdeur s'il devait trouver à s'appliquer à un secteur d'activité largement ouvert à la concurrence et caractérisé par une offre de jeux abondante, diversifiée et en rapide renouvellement.

Par ailleurs, un tel système garantit une rente aux opérateurs au détriment des consommateurs, dans la mesure où le prix du service (TRJ) est indépendant des coûts de production de l'opérateur. Les opérateurs de jeux à distance auditionnés par la mission se sont d'ailleurs tous déclarés hostiles à un tel dispositif dans la mesure où il tend à supprimer la concurrence par les prix.

Les évolutions fiscales devraient logiquement varier en fonction du degré d'ouverture du marché qui sera décidé. **Lorsque cela est possible, la mission recommande de taxer les mises. Une taxation du PBJ ne devra être envisagée que sur les jeux pour lesquels la taxation des mises n'est pas possible** (jeux de cercle).

2. Les jeux à distance et en dur doivent être taxés de manière identique

La plupart des opérateurs de jeux demandent une taxation allégée des jeux à distance par rapport à celle des jeux en dur. Ils mettent en avant l'intensité de la concurrence dans le secteur des jeux à distance, la difficulté de lutter efficacement contre les sites illégaux et l'absence d'effets de substitution entre les jeux en dur et à distance.

Toutefois, **la mission estime que plusieurs facteurs plaident en faveur d'une taxation identique des jeux semblables, indépendamment de leur vecteur de commercialisation**. Tout d'abord, sur le plan juridique, les principes posés par le droit communautaire et interne exigent de taxer de manière identique les opérations de même nature et l'on peut considérer que le vecteur de commercialisation ne change pas la nature du jeu.

Par ailleurs, **une taxation identique des jeux en dur et en ligne apparaît économiquement justifiée. Un niveau de taxation différent pourrait entraîner des effets de substitution, en incitant les joueurs à se tourner vers les jeux en ligne**, qui seraient sensiblement moins chers : compte tenu du niveau de fiscalité pratiqué dans d'autres pays, il faudrait diminuer énormément la fiscalité pour avoir une offre légale attractive. L'existence d'effets de substitution entre le jeu en ligne et en dur fait débat et **il n'existe pas d'études à ce sujet en France ou à l'étranger**⁴⁷.

⁴⁷ Les opérateurs n'ont d'ailleurs pas pu mettre en avant d'éléments objectifs permettant d'étayer leur thèse d'étanchéité des secteurs, même avec des différentiels de taxation élevés. Une étude, commandée par l'EGBA au professeur Rosa conclut à l'absence de « cannibalisation » des jeux en dur par les jeux en ligne, tout en reconnaissant l'absence de données empiriques sur ce point.

La mission considère cependant que le risque est très réel et qu'il est d'autant plus important que le différentiel de taxation entre les jeux en dur et en ligne serait élevé. Certes, les joueurs « en dur » du PMU et des casinos ont un profil sociologique particulier, qui n'en fait pas *a priori* des joueurs sur Internet à domicile, même si dans le cas du PMU notamment, le profil des joueurs sur Internet est le même que celui des gros joueurs dans le réseau physique. Mais de nouvelles offres de jeux par Internet pourraient se développer dans les commerces de proximité permettant de jouer sur Internet dans des conditions se rapprochant de celles des réseaux physiques actuels de la FDJ et du PMU⁴⁸. De plus, le développement des paris par téléphone mobile, qui seraient taxés de la même façon que les jeux en ligne, renforcera encore plus la substitution des jeux en dur par des jeux en ligne. Bénéficiant d'une fiscalité beaucoup plus faible que ces derniers, alors qu'aujourd'hui les jeux en ligne et en dur sont taxés à l'identique, elles attireront probablement les joueurs, entraînant ainsi une baisse du chiffre d'affaires des réseaux physiques et des prélèvements publics. L'État inciterait ainsi, par la fiscalité, à une telle substitution, alors même que les jeux en ligne sont peu créateurs d'emplois et d'activité.

Quoi qu'il en soit, **l'examen des solutions mises en œuvre par les pays qui ont ouvert leur secteur des jeux à la concurrence** (Royaume-Uni⁴⁹, Italie, Malte) fait apparaître qu'aucun n'a opté pour une fiscalité différenciée selon le vecteur de commercialisation du jeu. Ceci rend encore plus difficile l'estimation d'éventuels effets de substitution entre les jeux en dur et à distance, dans la mesure où il n'existe pas de cas d'offre légale à distance moins taxée que l'offre en dur.

Il apparaît donc préférable d'opter pour des principes de taxation identiques selon que le jeu est proposé physiquement ou à distance. Les segments de jeux qui resteraient fermés aux services en ligne (loteries par exemple) pourraient, quant à eux, continuer d'être régis par leurs règles fiscales propres.

3. Le maintien des recettes suppose de conserver le niveau de taxation actuel

Le taux de taxation des mises devra être déterminé en fonction du niveau de recettes publiques qu'il conviendra de préserver. Toutefois, l'idée selon laquelle une ouverture du secteur des jeux conduirait à un maintien voire à une augmentation des prélèvements publics n'est crédible qu'à condition de maintenir un niveau de taxation élevé, proche de celui pratiqué à l'heure actuelle, tant pour les jeux à distance que pour les jeux en dur.

Même en instaurant un niveau de taxation identique pour les jeux en dur et à distance, les recettes publiques diminueront si l'on aligne le niveau de fiscalité sur celui en vigueur d'autres pays ou sur celui demandé par les opérateurs. En effet, **le niveau de prélèvement actuel est tel que l'augmentation du chiffre d'affaires nécessaire pour compenser une baisse des taux de prélèvement est trop importante pour être crédible et pour être compatible avec des objectifs d'ordre social.**

La mission a évalué l'impact qu'aurait l'application de la fiscalité britannique sur les recettes publiques.

⁴⁸ Par exemple, une société, Visionex, se positionne déjà pour prendre ce marché en cas d'ouverture, en proposant des bornes internet dans des lieux publics (cafés, hôtels, restaurants, gares, aéroports, mairies...). Le gérant du lieu est rémunéré à hauteur de 20% des marges brutes engendrées par sa clientèle.

⁴⁹ Le Royaume-Uni a fixé son taux de prélèvement sur les jeux à distance à 15% du PBJ, au même niveau que la taxe générale sur les jeux, bien au-dessus de ce qui avait été demandé par la profession (2-3%).

Tableau 5 : Évolution des recettes publiques dans l'hypothèse de taxation distincte entre la loterie et les autres jeux, sans distinction de vecteur, sur la base d'une hausse du CA de 10%, 15% et 20% (M€)

| Taxation distincte loterie / autres jeux Jeux en dur et à distance taxés de la même manière | Hausse du CA: 10% Autres jeux taxés sur le modèle anglais ** | Hausse du CA: 15% Autres jeux taxés sur le modèle anglais ** | Hausse du CA: 20% Autres jeux taxés sur le modèle anglais ** |
|--|---|---|---|
| CA actuel (en M €) | 56 250 | 56 250 | 56 250 |
| CA estimé (en M €) | 61 875 | 64 688 | 67 501 |
| Parts de marché des loteries (jeux de tirage de la FDJ)* | 6,0% | 6,0% | 6,0% |
| TRJ loteries | 60,0% | 60,0% | 60,0% |
| TRJ autres jeux | 93,0% | 93,0% | 93,0% |
| Taxation PBJ loteries | 70,6% | 70,6% | 70,6% |
| Taxation PBJ autres jeux | 15,0% | 15,0% | 15,0% |
| Taux de taxation des loteries rapporté aux mises | 28,0% | 28,0% | 28,0% |
| Taux de taxation des autres jeux rapporté aux mises | 1,05% | 1,05% | 1,05% |
| Recettes loteries (en M €) | 1 089 | 1 139 | 1 188 |
| Recettes autres jeux (en M €) | 609 | 637 | 665 |
| Recettes globales (en M €) | 1 698 | 1 775 | 1 853 |
| Écart de prélèvements publics par rapport à la situation actuelle (en M €) | - 3 597 | - 3 520 | - 3 442 |

Source : Mission.

* : La part de marché des loteries traditionnelles (jeux de tirage de la FDJ) a été estimée sur la base du rapport d'activité de la FDJ 2006.

** : Le modèle de taxation britannique se caractérise par des taux de prélèvement très élevés sur la loterie et une taxation des autres jeux à hauteur de 15% du produit brut des jeux en dur et en ligne (sans encadrement du taux de retour aux joueurs).

En faisant l'hypothèse d'une taxation des loteries sur la base de ce qui se fait aujourd'hui en France et des autres jeux au taux anglais, l'État perdrait plus de 3 milliards d'euros de recettes. Pourtant ce scénario fait l'hypothèse que les loteries maintiennent leur part de marché actuel, malgré un taux de taxation 27 fois supérieur, avec une augmentation du CA de l'ensemble des jeux de 20%.

4. Propositions de la mission par scénarios d'ouverture et chiffrage des scénarios

a) Précautions méthodologiques pour le chiffrage des scénarios

L'effet d'une ouverture du secteur des jeux sur le niveau des prélèvements est très difficile à prévoir. L'évaluation de l'impact sur les recettes publiques des différents scénarios d'ouverture maîtrisée nécessiterait en effet de disposer à la fois : d'études économétriques permettant de déterminer les effets de substitution entre les différents types de jeux et l'élasticité de la demande par rapport au prix pour chaque jeu et à d'autres facteurs (ex : autorisation de la publicité) ; d'une évaluation du potentiel de développement du marché français par type de jeux en fonction des scénarios d'ouverture (réglementation du secteur des jeux), du type de fiscalité et de pression fiscale (taux de prélèvement) ainsi que de la concurrence fiscale des pays tiers ; de modèles de simulation fiscale permettant de prendre en compte les effets de combinaisons de prélèvements distincts par secteur, types de jeu, voire jeu. Or, **on ne dispose d'aucun de ces éléments pour le marché français et ceux disponibles dans les autres pays ne sont pour la plupart pas suffisants** (de nombreuses études portent uniquement sur les jeux en dur) ou sont liés à un contexte particulier.

La mission a dû retenir des hypothèses d'augmentation du chiffre d'affaires qui se sont appuyées sur ce qui a été constaté ces dernières années (les paris hippiques ont en effet crû en moyenne de 5,7% par an sur les 3 dernières années et les jeux de la FDJ de 2,9%) et sur les prévisions du cabinet *Global betting and gaming consultants* de février 2007, qui prévoit une augmentation du produit brut des jeux en Europe de 4% en moyenne par an d'ici 2012.

Elle a par ailleurs fait des hypothèses sur les effets de substitution considérant que des jeux proches étaient très substituables et qu'il convenait donc de les taxer à l'identique, mais que les autres étaient étanches. Enfin, la mission s'est fondée sur une taxation identique des jeux en dur et à distance. Elle n'a donc pas fait d'hypothèse sur les éventuelles pertes de parts de marché entre ces deux types de jeux, qui pourraient résulter d'une taxation différente.

Le versement du PMU aux sociétés de courses, qui représentait 722 M€ en 2007, soit 8% des mises, n'est pas inclus dans les taux de taxation présentés dans les tableaux, dans la mesure où il ne s'agit pas à proprement parler d'un prélèvement public⁵⁰. Toutefois, la mission estime que ce versement, ainsi que les autres versements au bénéfice de tiers doivent être pris en compte dans les recettes à préserver, si l'on veut en avoir une vision complète.

b) En cas d'ouverture des paris sportifs et hippiques (scénario A)

Les paris sportifs et hippiques devraient être taxés de manière identique, compte tenu de la proximité et des possibles effets de substitution entre ces deux types de paris. Les jeux en dur et à distance seraient également taxés de la même façon.

Les taux de taxation des paris sportifs et hippiques sont déjà très proches aujourd'hui (12,17% des mises pour les paris sportifs de la FDJ et 12,7% des mises pour les paris hippiques), si l'on ne prend pas en compte le prélèvement opéré en faveur de la filière hippique, qui représentait en 2006 environ 8% des mises. Dès lors, pour maintenir les recettes publiques, à chiffre d'affaires constant, il convient de taxer les paris à un taux proche de 12% des mises.

La fiscalité des autres secteurs de jeu resterait inchangée et il est fait l'hypothèse que, malgré des niveaux de taxation différents, il n'y aura pas d'effet de substitution entre les paris sportifs et hippiques et les autres jeux. L'éventuel effet de substitution entre paris sportifs et hippiques qui pourrait résulter du prélèvement additionnel au profit de la filière n'est pas pris en compte car il est impossible à mesurer.

⁵⁰ Le PMU reverse aux sociétés de courses le solde (mises – gains joueurs – prélèvements État – frais de structure du PMU).

Tableau 6 : Simulations de taxation des paris sportifs et hippiques en fonction d'hypothèses d'évolution du chiffre d'affaires et des taux de taxation

| 2006 en M€ | Situation actuelle | Hypothèse de taxation permettant de maintenir les recettes Avec une augmentation du CA | | Hypothèse de taxation des mises de 1% (semblable à la taxation anglaise de 15% du PBJ avec un TRJ de 94,5%) Avec augmentation du CA | | Hypothèse de taxation des mises de 5% Avec augmentation du CA | |
|--|--|--|--|---|---|---|--|
| | | Augmentation de 15% du CA des paris hippiques et de 100% de celui des paris sportifs | Augmenta- tion de 25% de l'ensemble du secteur | Augmentation de 15% des paris hippiques et de 100% des paris sportifs | Augmentation de 25% de l'ensemble du secteur | Augmentation de 15% des paris hippiques et de 100% des paris sportifs | Augmenta- tion de 25% de l'ensemble du secteur |
| CA actuel | 56 250 | 56 250 | 56 250 | 56 250 | 56 250 | 56 250 | 56 250 |
| CA paris sportifs FDJ | 387 | 387 | 387 | 387 | 387 | 387 | 387 |
| CA paris hippiques | 8 106 | 8 106 | 8 106 | 8 106 | 8 106 | 8 106 | 8 106 |
| CA estimé paris selon les hypothèses retenues | 8 493 | 10 096 | 10 616 | 10 096 | 10 616 | 10 096 | 10 616 |
| Taxation des mises sur les paris | 12,17% sur les paris sportifs et 12,7% pour les paris hippiques | 11% | 10% | 1% | 1% | 5% | 5% |
| Prélèvem- ents publics sur les paris sportifs et hippiques | 1 076 | 1076 | 1076 | 101 | 106 | 505 | 531 |
| Ecart par rapport aux recettes actuelles | 0 | 0 | 0 | -975 | -970 | -571 | -545 |

Source : Mission.

Si l'on anticipe une augmentation du chiffre d'affaires, il est possible de réduire le taux de taxation, mais de manière très faible : en effet, même avec une augmentation de 15% du CA des paris hippiques (ce qui équivaut à une progression sur 3 ans au rythme constaté entre 2004 et 2007), et un doublement des enjeux sur les paris sportifs, les mises devront être taxées à 11%, si l'on souhaite maintenir le niveau des recettes, soit seulement un point de moins qu'aujourd'hui. Si, au contraire, le taux de taxation des mises passait à 5% voire 1%, l'État perdrait plus de 500 M€ voire près d'1 milliard d'euros, et ce en dépit d'une augmentation du CA.

c) En cas d'ouverture des paris sportifs et hippiques et des jeux de cercle (scénario B)

Si l'ouverture à la concurrence devait **également concerner les jeux de cercle à distance, les paris seraient taxés sur les mises selon les modalités exposées ci-dessus, mais les jeux de cercle seraient taxés sur le PBJ**. En effet, pour ces jeux, il paraît impossible de taxer les mises, tandis que les gains sont difficiles à cerner. Le taux de taxation devra être **identique à celui qui est pratiqué aujourd'hui pour les casinos en dur (environ 58% du produit brut des jeux⁵¹)**.

Il n'est pas possible de faire des simulations sur les conséquences fiscales d'une ouverture des jeux de cercle dans la mesure où le produit brut des jeux de cercle à distance en France n'est pas connu puisque l'offre est aujourd'hui illégale. Toutefois, **s'il n'y a pas d'effets de substitution entre les jeux de cercle à distance et les autres jeux**, la légalisation des jeux de cercle à distance devrait rapporter des recettes supplémentaires.

d) En cas d'ouverture plus large, notamment aux machines à sous en dur et à distance (scénario C)

Dans l'hypothèse, non recommandée par la mission, d'une ouverture de tous les secteurs à la concurrence, à l'exception de la loterie, il serait nécessaire de fixer le niveau de taxation des machines à sous virtuelles et en dur au même niveau que les jeux de grattage pour éviter des effets de substitution. Or, les jeux de grattage et le Rapido qui représentent respectivement 36% et 22% du chiffre d'affaires de la FDJ sont aujourd'hui sept fois plus taxés que les machines à sous dans les casinos⁵².

Tableau 7 : Simulation en cas d'ouverture la plus large, avec une hausse du chiffre d'affaires de 15% répartie de manière homogène entre les secteurs

| | Situation actuelle | Hausse du CA total de 15% répartie de manière homogène Taux de taxation permettant le maintien des recettes | Hausse du CA total de 15% répartie de manière homogène Taux de taxation des jeux au même niveau qu'aujourd'hui, sauf pour les jeux de grattage et le Rapido, alignés sur les casinos et pour les paris, dont le taux de taxation passerait à 11% |
|---|--------------------|--|---|
| CA actuel (en M€) | 56 250 | 56 250 | 56 250 |
| Hausse CA | 0% | 15% | 15% |
| CA prévu (en M€) | 56 250 | 64 688 | 64 688 |
| Parts de marché des loteries | 6% | 6% | 6% |
| Parts de marché des paris | 15% | 15% | 15% |
| Parts de marché des jeux de grattage et Rapido | 10% | 21% | 21% |
| Parts de marché des jeux de casino | 69% | | |
| Taxation des mises loteries | 29% | 29% | 29% |
| Taxation des mises paris | 13% | 13% | 11% |
| Taxation des mises jeux grattage et Rapido | 29% | 6% | 4% |
| Taxation des mises jeux de casinos | 4% | 6% | 4% |
| Soit avec un TRJ de 93%, cela équivaut à une taxation du PBJ des casinos de ... | 58% | 82% | 58% |
| Recettes loteries et paris | 2 100 | 2 389 | 2 244 |
| Recettes jeux grattage et Rapido | 1 629 | 366 | 260 |
| Recettes jeux de casinos | 1 569 | 2 538 | 1 804 |
| Recettes globales | 5 297 | 5 294 | 4 308 |
| Écart (en M€) | 3 | 0 | -987 |

Source : Mission.

⁵¹ Le produit brut réel des jeux de cercle (baccara, écarté, Texas hold'em poker) est constitué par le montant intégral de la cagnotte sans aucune déduction. Le casino opère en effet à son profit sur le montant des banques, des enjeux ou sur le pot, c'est-à-dire l'ensemble des mises (4 % sur le Texas hold'em Poker) un prélèvement versé immédiatement dans la cagnotte.

⁵² A tout le moins serait-il nécessaire de rapprocher le niveau de la fiscalité sur ces trois types de jeux.

Le maintien du niveau de recettes pourrait être obtenu en établissant la fiscalité à un niveau intermédiaire entre celle des machines à sous et celle de la FDJ, ce qui suppose un accroissement de la fiscalité sur les casinos qui passerait de 4% des mises à 6%, ou sur la base d'un TRJ de 93%, de 58% à 82% du PBJ. Si à cette option, il était jugé préférable d'aligner la fiscalité de la FDJ sur celle des casinos, pour éviter des effets de substitution importants, les recettes publiques diminueraient de près d'un milliard d'euros, malgré un chiffre d'affaires en hausse de 15%. L'équilibre ne serait préservé que si le chiffre d'affaires des machines à sous, des jeux de grattage et du Rapido augmentait de 70%, ce qui serait inquiétant au regard des problèmes d'addiction.

Ce scénario est celui qui présente le plus de risques pour l'État.

5. La recherche d'une fiscalisation des jeux adaptée à l'ouverture doit également permettre d'assurer la pérennité de certaines recettes non destinées à l'État et dont le montant total a excédé 1,1 milliard d'euros en 2006

a) Les prélèvements publics sur les casinos destinés aux communes qui en constituent le siège doivent être maintenus

La mission recommande le maintien des prélèvements applicables aux casinos en dur au profit des communes d'implantation (320 M€ soit 1/5^{ème} des prélèvements opérés sur les casinos en 2006). Il lui apparaît en effet que le maintien de la fiscalité communale pourrait se justifier, en dépit de l'apparente distorsion de concurrence avec les opérateurs de jeu à distance, par l'insertion des casinos dans la vie touristique des communes d'accueil. En revanche, une majoration de la fiscalité sur les jeux de casinos à distance pour la mettre au même niveau que celle applicable aux casinos en dur ne saurait se justifier dès lors que l'activité des premiers ne dépend nullement de l'attractivité d'un territoire.

b) Les modalités de financement de la filière hippique devront évoluer

Les ressources que la filière hippique française retire des paris sont bien supérieures à celles dégagées par celles des autres pays européens. L'institution hippique conserve le produit net des paris, soit près de 1 200 M€: une fois déduits les frais de gestion du PMU (de l'ordre de 450 M€), la filière hippique française a bénéficié, en 2007, de 722 M€, à répartir entre les sociétés de courses (environ 230 M€ pour couvrir leurs propres frais de fonctionnement, les coûts liés à l'organisation des courses, à l'entretien des hippodromes et des centres d'entraînement) et les actions d'encouragement à l'élevage (environ 490 M€ soit 40%, qui financent les primes aux éleveurs et les prix de courses). Au Royaume-Uni, où les mises sont pourtant deux fois supérieures aux mises françaises (17 Mds€ contre 8 Mds€), les sommes reversées à la filière n'ont atteint que 150 M€ en 2006.

En cas d'ouverture, les modalités de financement de la filière hippique devront être revues pour permettre notamment la mise à contribution de nouveaux opérateurs (cf. *supra*, scénario A).

c) Le ministère des sports souhaite le maintien d'une ressource affectée à caractère extrabudgétaire, mais une budgétisation pourrait être souhaitable

Aujourd'hui, le financement du centre national de développement du sport est assuré à plus de 80% par la FDJ, soit un montant de près de 172 M€⁵³ en 2006 sur un total de 236 M€⁵⁴. Deux scénarios apparaissent envisageables à cet égard : 1/ le prélèvement au profit du sport pourrait être budgétisé, bien que cette solution n'ait pas la faveur du ministère concerné ; 2/ la création d'une taxe affectée pourrait être justifiée eu égard à la nature de service public de l'objet ainsi financé.

⁵³ Cette somme correspond à un prélèvement de 2% sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les DOM dans la limite d'un plafond de 173 M€

⁵⁴ Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, il a été proposé de réduire ce montant.

En revanche, il semble à la mission que l'autorisation d'installer des machines à sous dans les lieux recevant du public afin de financer le sport devrait être écartée pour des raisons d'ordre social dès lors qu'il apparaît que les machines à sous situées en dehors des casinos figurent au nombre des jeux suscitant le plus d'addiction.

E. En toute hypothèse, la possibilité d'ouvrir les jeux de manière maîtrisée dépend de la capacité de l'État à empêcher les opérateurs non autorisés

La lutte contre l'offre illégale de jeux d'argent sur Internet est d'une importance cruciale pour une ouverture maîtrisée du secteur car l'offre légale sera probablement moins attractive que l'offre illégale, compte tenu des restrictions qui devront être imposées pour des raisons d'ordre public et social.

L'agrément de candidats sur la base d'un cahier des charges strict n'a de sens que si les candidats non agréés peuvent être empêchés de proposer leurs services sur le territoire national. A défaut, il est probable que les opérateurs de jeux à distance hésiteront à s'engager dans une démarche d'agrément qui leur imposera des contraintes lourdes alors qu'ils pourraient en toute impunité proposer leurs services en France à partir d'un autre pays. Cette tentation sera forte s'ils ont obtenu au sein d'un autre État membre de l'Union européenne une licence dont ils pourraient se prévaloir auprès des joueurs français pour attester de leur honorabilité et de leur fiabilité.

Dans le cadre de la loi sur la prévention de la délinquance adoptée en 2007⁵⁵, la France avait projeté de se doter de trois instruments pour lutter contre l'offre illégale des jeux d'argent à distance⁵⁶.

Si le renforcement des sanctions sur la publicité illégale a pu entrer en vigueur sur une base législative, les deux autres dispositions ont fait l'objet de décrets qui ont été notifiés à la Commission européenne. **La Commission a fait savoir par deux avis circonstanciés que ces décrets étaient, en l'état actuel du droit français, incompatibles avec les dispositions du traité CE car la liste des opérateurs illégaux pourrait inclure des opérateurs licenciés dans un autre État membre.**

Cette position, si elle était maintenue, reviendrait à imposer aux États le principe de la reconnaissance mutuelle et par conséquent à vider de son contenu la notion de licence nationale et à empêcher la lutte contre l'offre illégale de jeux à distance, qui est pourtant une condition de la maîtrise de l'ouverture du marché des jeux à distance.

1. Pour lutter contre l'offre illégale de jeux à distance, la mission recommande de mettre en place cinq grands types de dispositifs

a) L'information des internautes sur les risques de l'offre illégale

Il est important que les internautes soient informés très clairement sur les risques qu'ils peuvent encourir en jouant sur des sites illégaux de jeux : captation de leurs données personnelles, notamment celles relatives à leurs moyens de paiement ; risque de non perception des gains ; manque de garantie sur l'honorabilité des opérateurs de ces sites. Ce dispositif, qui était inscrit dans le premier décret soumis par la France à la Commission en 2007, a été refusé par cette dernière. Il est important de vérifier si la Commission changerait de position dans l'hypothèse d'une ouverture maîtrisée du secteur. Il en va de même pour le blocage des gains.

⁵⁵ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (LPD).

⁵⁶ Les trois moyens de lutte prévus dans cette loi sont : l'information systématique des internautes sur les risques que présentent les sites de jeux illégaux, le blocage du paiement des gains provenant des opérateurs illégaux et le renforcement des sanctions pour la publicité des jeux illégaux

En outre, dans le but de renforcer la sensibilisation des internautes, des sanctions sur les joueurs à distance pourraient être mises en place⁵⁷. Toutefois, cette répression aurait surtout une valeur pédagogique qui marquerait les frontières de ce qui est interdit, car sa mise en œuvre pourrait s'avérer difficile.

b) Le blocage des gains

Le blocage des gains est un moyen de lutter contre l'offre non autorisée car le recours au jeu illégal perd de son attrait si le joueur sait par avance qu'il ne peut pas toucher ses éventuels gains. Il présente néanmoins des limites techniques, liées notamment au recours à des intermédiaires de paiement.

Les États-Unis ont placé le blocage des transactions financières au cœur de leur stratégie de lutte contre les jeux illégaux sur Internet et ce choix s'est révélé pertinent puisque plusieurs opérateurs importants se sont retirés du marché américain sans même attendre les règlements d'application de la loi. La condamnation prononcée par l'OMC, qui a jugé la prohibition américaine contraire au GATS⁵⁸, n'a pas conduit les États-Unis à renoncer à leur législation⁵⁹. Plusieurs États membres ont la volonté de recourir à ce dispositif : l'Italie est en train d'étudier la possibilité de mettre en place un tel blocage, l'Allemagne l'a inscrit dans sa nouvelle convention interétatique et la Suède s'intéresse de près au dispositif.

c) Le blocage administratif de l'accès aux sites illégaux

Malgré ses limites, le blocage de l'accès aux sites illégaux est un moyen de lutte indispensable car il complique sérieusement l'action des opérateurs illégaux. Dans le cadre de la loi relative à la confiance dans l'économie numérique de 2004, le blocage des sites ne peut être ordonné que pour certains types de sites et uniquement par l'autorité judiciaire. Toutefois, le blocage des sites web est effectué en Italie sur simple décision administrative depuis 2007. La nouvelle convention interétatique allemande le prévoit et la Suède s'intéresse au procédé. En outre, plusieurs pays européens l'expérimentent en dehors de toute procédure judiciaire dans le cadre de la protection de l'enfance.

d) L'encadrement de la publicité pour les jeux à distance et la valorisation de l'offre légale

La publicité est fondamentale pour les opérateurs de jeux à distance car ils ne disposent pas d'un réseau physique pour stimuler l'achat⁶⁰. L'encadrement de la publicité permet donc à la fois de lutter contre l'offre illégale et de canaliser la demande vers l'offre légale.

Tous les types de publicité pour les sites illégaux doivent être interdits, que les campagnes soient menées à distance ou en dur. Les sanctions dans ce domaine doivent être mises en œuvre dans un souci d'exemplarité. Les opérateurs légaux pourraient quant à eux être autorisés à mener des actions de marketing. Des mesures complémentaires serviraient à mettre en valeur l'offre légale telles que l'attribution d'un logo servant de label de confiance pour le public.

e) Le renforcement des moyens de répression classiques

L'autorité administrative unique serait chargée de la détection des opérateurs illégaux. Parallèlement, il serait utile de renforcer les capacités des tribunaux à juger des affaires relatives aux jeux, afin d'accroître la réactivité de la répression judiciaire.

⁵⁷ Il existe aujourd'hui des dispositions légales qui permettent de réprimer les joueurs qui engagent des paris hippiques avec des opérateurs illégaux. Elles pourraient être élargies à tous les types de jeux.

⁵⁸ GATS : *General Agreement on Trades and Services*.

⁵⁹ La France ne pourrait être condamnée par l'OMC car, contrairement aux États-Unis, l'UE a exclu le secteur des jeux de l'accord général sur le commerce et les services.

⁶⁰ D'après les entretiens conduits par la mission avec différents opérateurs, il semble que les frais de marketing représentent jusqu'à 40% des dépenses des opérateurs à distance.

Il serait important aussi d'étudier la possibilité de mettre en œuvre des procédures de coopération judiciaire au sein de l'UE pour lutter contre l'action des opérateurs illégaux agissant à l'intérieur des frontières de l'Union européenne. Cette coopération spécifique en matière de jeux sera très importante car les réglementations nationales demeureront probablement différentes dans ce domaine.

Enfin, les attributions de la police des jeux devraient être explicitement élargies aux jeux en dur et à distance. L'observatoire des jeux à distance qui existe aujourd'hui au sein de cette police pourrait voir ses effectifs étoffés et ses prérogatives clarifiées. En effet, l'autorité administrative unique doit pouvoir compter sur les forces de police pour mettre en œuvre les moyens de lutte contre les opérateurs illégaux et les sanctions administratives prononcées contre les opérateurs agréés qui ne respecteraient pas la réglementation.

2. Aucun de ces moyens n'est suffisant en soi pour lutter contre les opérateurs illégaux mais leur usage complémentaire peut permettre de limiter l'expansion de l'offre illégale

La mission est consciente qu'aucun de ces moyens n'offre en lui même une efficacité absolue mais elle estime que le cumul de ces dispositifs, qui sont complémentaires, devrait contribuer à décourager fortement le recours aux opérateurs illégaux.

D'ailleurs, elle constate que la plupart des pays confrontés à l'ouverture du secteur des jeux ont adopté ou envisagent d'adopter des mesures semblables, qu'ils jugent nécessaires à la fois pour assurer la protection des consommateurs et pour se donner les moyens de maîtriser l'ouverture d'un secteur sensible qui a toujours fait l'objet d'un contrôle étroit par les autorités publiques.

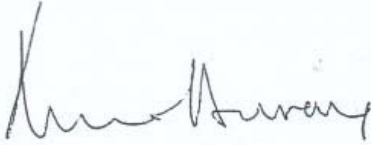
La mission estime qu'il est indispensable que la France engage un dialogue avec la Commission pour obtenir des garanties sur les moyens de lutte contre les opérateurs illégaux, nécessaire contrepartie d'une ouverture maîtrisée du secteur des jeux. Il serait en effet très risqué de s'engager dans la voie d'une ouverture sans certitudes sur la position de la Commission quant à l'adoption d'un ensemble cohérent de moyens de lutte contre l'offre illégale.

* * *

L'ouverture maîtrisée implique l'élaboration d'un nouveau cadre législatif et réglementaire, et la mise sur pied des outils de régulation. Ceci prendra au minimum 18 mois, voire davantage si des options techniques lourdes devaient être retenues. A titre d'illustration, le processus d'ouverture a nécessité environ deux ans au Royaume-Uni, et s'est échelonné entre 2000 et 2004 à Malte.

Paris, le 2 avril 2008,

l'Inspecteur général des Finances,



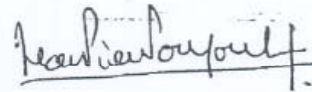
Bruno DURIEUX

les Inspecteurs généraux des
Télécommunications



François CHOLLEY

l'Inspecteur général de l'Agriculture



Jean-Pierre POUZOULET



Jean-Pierre DARDAYROL

les Inspecteurs des Finances,



Cécilia BERTHAUD

l'Inspectrice de l'Administration



Yasmina GOULAM ALLY



Magali BRABANT,



Jérôme RIVOISY

PIÈCES JOINTES

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le

27 NOV. 2007

n° 1763

Monsieur le Ministre,

Le développement du commerce en ligne affecte l'ensemble des secteurs de l'économie mondiale. Le secteur des jeux n'échappe pas à ce phénomène. Régi en France par des lois centenaires, il souffre de plus en plus d'une concurrence difficile à contenir.

Le développement rapide des paris sportifs à distance a focalisé dans un premier temps l'attention, du fait de l'engagement par la Commission européenne de différents contentieux avec les Etats membres. Vis-à-vis de la France, la Commission a ouvert une procédure pour vérifier la compatibilité des droits exclusifs existants en matière de paris sportifs et hippiques avec les règles communautaires sur la libre prestation des services.

Mais, c'est l'ensemble du secteur des jeux qui est concerné par le développement du commerce en ligne, notamment les casinos.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de vous confier une mission de réflexion sur la réorganisation globale du secteur des jeux et sur la modernisation de leur régime juridique.

Sans renoncer aux principes généraux qui ont présidé jusqu'à ce jour à la politique des jeux en France en matière d'ordre public et d'ordre social, vous veillerez à définir les modalités selon lesquelles il pourrait être procédé à une ouverture maîtrisée du marché.

Vous identifierez les différents scénarii et examinerez leur faisabilité et leur pertinence du point de vue économique et social ainsi que leurs conséquences notamment financières et juridiques, pour l'Etat, pour les opérateurs bénéficiant actuellement de droits exclusifs et pour les agents économiques tributaires de l'organisation actuelle.

Vous veillerez dans tous les cas à identifier les instruments permettant de sécuriser cette adaptation tant sur le plan juridique, économique que fiscal.

Monsieur Bruno DURIEUX
Ancien Ministre
Inspecteur général des Finances
22, avenue Franklin Roosevelt
75365 PARIS CEDEX 08

Vous vous attacherez plus particulièrement à proposer des solutions opérationnelles sur les points suivants :

- la possibilité de conserver un encadrement du volume et de la nature de l'offre pour maintenir une consommation de jeux modérée ; vous examinerez dans ce cadre, à la lumière des expériences étrangères, les différents degrés d'ouverture possibles (distribution, offre, nombre d'opérateurs), le type de paris ouverts à la concurrence, les modalités de sélection des opérateurs et les modalités d'encadrement par l'Etat des opérateurs et des paris ;

- la possibilité de maintenir le pari mutuel sur les courses hippiques afin d'en préserver la régularité et de protéger les joueurs ;

- la possibilité de mettre en place des outils de canalisation de la consommation dans un contexte concurrentiel ; vous étudierez en particulier les différents outils permettant de garantir un plafonnement effectif des mises et des gains, par joueur et par pari, dans l'hypothèse d'une multiplicité d'opérateurs ;

- la possibilité de taxer les mises collectées ou les gains versés sur le territoire national par des opérateurs établis à l'étranger dans les mêmes conditions que les opérateurs nationaux et de maintenir un prélèvement indispensable au développement économique de la filière hippique ;

- concernant les casinos, l'autorisation de jeux était liée à une implantation territoriale source de recettes pour la ville siège. La dématérialisation risque de remettre en cause l'équilibre économique de ce modèle. Vous étudierez les conséquences prévisibles et déterminerez les dispositifs alternatifs envisageables ;

- la limitation des risques de fraude et de blanchiment : vous examinerez les conditions permettant de réduire ces risques, qu'il s'agisse du type d'opérateurs et de paris autorisés, de la sélection des épreuves sportives, des modalités de calcul des rapports, de la traçabilité des flux financiers.

Il conviendra que vos préconisations prennent en compte les évolutions technologiques et commerciales les plus récentes et permettent aux opérateurs de s'adapter de manière optimale à l'environnement international, tout en garantissant l'exercice des prérogatives de puissance publique en matière de contrôle et de fiscalité.

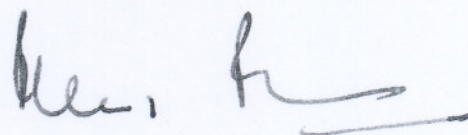
Afin de mener à bien cette mission, vous bénéficierez du concours de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration et de l'appui du Conseil général des technologies de l'information et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. Vous pourrez solliciter en tant que de besoin l'ensemble des services de l'Etat.

Vous rendrez compte de l'avancée de vos travaux de manière régulière à la Ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et au Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, chargés chacun de ce qui relève de sa compétence de la coordination et de l'encadrement de votre mission.

Vous m'adresserez un premier rapport d'étape pour le 15 janvier. Le rapport définitif reprenant l'ensemble de vos propositions devra me parvenir pour la fin février 2008.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à Bi

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'François Fillon', with a long horizontal flourish extending to the right.

François FILLON

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Liste des personnes rencontrées

Ministres et cabinets ministériels :

M. BARNIER Michel, Ministre de l'agriculture et de la pêche
M. WOERTH Eric, Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique
M. JOUYET Jean Pierre, Secrétaire d'État chargé des affaires européennes
M. LAPORTE Bernard, Secrétaire d'État chargé des Sports, de la Jeunesse et de la Vie associative
M. DELPIT Bernard, conseiller budgétaire, Présidence de la République
M. GOSSET GRAINVILLE Antoine, directeur adjoint de cabinet du Premier Ministre
M. JEVAKHOFF Alexandre, directeur adjoint de cabinet, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
M. CADOT Michel, directeur de cabinet, Ministère de l'agriculture et de la pêche
M. CUNÉO Pierre, directeur adjoint de cabinet du secrétaire d'État chargé des affaires européennes
M. MONZAT Hubert, conseiller spécial, Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique
M. CHARBONNIAUD Jean, conseiller chargé des jeux, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
M. GAUTHIER Jérôme - André, conseiller technique, Ministère de l'agriculture et de la pêche
M. DROGOU Gérard, conseiller chargé du financement du sport, ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative

Parlementaires

M. MYARD Jacques, député des Yvelines, maire de Maisons-Lafitte
M. TRUCY François, sénateur du Var, secrétaire de la commission des finances du Sénat

Institutions étrangères

M. NYREN Jan, Président de la commission suédoise d'investigation sur les jeux
M. ALLING Peter, Rapporteur général de la commission suédoise sur les jeux

M. TINO Giorgio, directeur général, Autorité autonome des monopoles d'État (AAMS Italie)
M. TAGLIAFERRI Antonio, Directeur du département des jeux, (AAMS Italie)
M. RODANO Francesco, Chargé des jeux à distance, (AAMS Italie)
M. CALDARONE Silvio, Chargé du contrôle des sites illégaux, (AAMS Italie)
M. TURCHI Luca, Chargé du réseau physique, AAMS (Italie)
M. CIARDULLI Francesco, Département des politiques fiscales, Ministère de l'économie (Italie)
M. ARMELLINI Massimo, Responsable marché AAMS, SOGEI
M. FERRARA Alfonso, UNIRE (Italie)

M. HERMITTE Michel, Conseiller économique et commercial, Ambassade de France à Malte
M. GALEA Mario, Chief executive officer Lotteries and Gaming Authority - Malte
M. WARZEE Philippe, Chief inspector Lotteries and Gaming Authority - Malte
M. CARUANA Fiona, Director Compliance Lotteries and Gaming Authority - Malte
M. FARRUGIA Phyllis, Consultant, EU Affairs Lotteries and Gaming Authority – Malte

Administration

| Structure | Nom | Prénom | Fonction |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|--|
| Direction du budget | JOSSE | Philippe | Directeur |
| Direction du budget | BIED-CHARRETON | Hugues | Chef de service |
| Direction du budget | WENDLING | Claude | Sous-directeur |
| Direction du budget | BOURQUARD | Vianney-Marie | Chef du bureau 1BRE recettes et exécution budgétaires |
| Direction du budget | CRÉANGE | Stéphane | Adjoint au chef de bureau |
| CGEFI | HOLZ | Jean-Paul | Chef de la mission organismes concourant aux recettes de l'État |
| DGI | GABET | Maïté | Chef du bureau des affaires internationales CF3 |
| DGI | VERNEAU | Rémi | Bureau des affaires internationales CF3 |
| DGI-DLF | SNIADOWER | Cyril | Chef du bureau D1 |
| DGI-DLF | CHAUMONT | Blaise-Philippe | Chef du bureau E1 |
| DGTPE | VASSEUR | Daniel | Sous-directeur des politiques sectorielles |
| DGTPE | DOISY | Nicolas | Chef du bureau activités tertiaires et concurrence POLSEC2 |
| DGTPE | JANIN | Lionel | Adjoint au chef du bureau POLSEC2 |
| DGTPE | BLERVAQUE | Emmanuel | Bureau POLSEC2 |
| DGTPE | ATIG | Maya | Chef du bureau affaires bancaires et monétaires |
| DGTPE | BERNARDI | Olivier | Adjoint au chef de bureau Études juridiques - Contentieux administratif |
| DGTPE - APE | VIEILLEFOND | Édouard | Chef de Bureau DB |
| DGTPE - APE | BACHELIER-ILTIS | Pierre | Chargé d'affaires - Bureau EDF-GFD |
| DGTPE - APE | PRONOST | Philippe | Chef du bureau DB2 |
| HFD Minefi | PACAULT | Jean François | Chef de service |
| DAJ Minefe | SORIN | Julien | Chef du bureau droit européen |
| DAJ Minefe | GAY-SABOURDY | Nathalie | Bureau droit européen |
| Ministère de la Défense | BAUDOIN | Philippe | Chef de la division de lutte contre la cybercriminalité |
| Ministère de la Défense | PERMINGEAT | Alain | Adjoint au chef de la division de lutte contre la cybercriminalité |
| Ministère de la santé | MELIHAN-CHEININ | Pascal | Chef du bureau des pratiques addictives, Direction générale de la santé |
| Ministère de la santé - DSS | MEYSSONNIER | Laure | Chef du bureau des recettes fiscales |
| Ministère de la santé - DSS | FAVRE | Bernard | Bureau des recettes fiscales |
| Secrétariat d'État aux sports | LAURENT | Dominique | Directrice des Sports |
| Secrétariat d'État aux sports | CHAMPIN | Jean-Claude | Chef du service de l'inspection générale |
| Ministère de l'intérieur | ALEZRA | Jean-Pierre | Sous-directeur des courses et des jeux |
| Ministère de l'intérieur | TOUVET | Laurent | Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques |
| Ministère de l'intérieur | PROUST | Rudolphe | Chef de la division surveillance générale des casinos et des cercles |
| Ministère de l'intérieur | BERTONCINI | Dominique | Chef de la section judiciaire Chef de l'observatoire des jeux liés aux nouvelles technologies |
| Ministère de l'intérieur | MAGNINI | Bernard | Président de la Commission supérieure des jeux |

| Structure | Nom | Prénom | Fonction |
|--|----------------|------------|---|
| Ministère de l'intérieur | GANIBENCQ | Marc-André | Sous-directeur des libertés publiques et de la police administrative, direction des libertés publiques et des affaires juridiques |
| Ministère de l'intérieur | HOFMANN | Robert | Adjoint au sous-directeur des courses et des jeux, direction centrale de la police judiciaire |
| Service central de prévention de la corruption | PONS | Noël | Conseiller |
| SGAE | LACOU-LABARTHE | Muriel | Chef du secteur Marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'état et armement |
| SGAE | DE COINCY | Anne-Laure | Secrétaire Générale adjointe |
| SGAE | SOULAY | Carine | Conseiller juridique |
| TRACFIN | WERNER | François | Directeur |
| TRACFIN | MULLER | Christian | Chef du département institutionnel |

Opérateurs légaux actuels

| Structure | Nom | Prénom | Fonction |
|--|------------------|-------------|--|
| La Française des Jeux | BLANCHARD-DIGNAC | Christophe | Président directeur général |
| La Française des Jeux | LANTIERI | Charles | Directeur général délégué |
| La Française des Jeux | BLYAU | Pascal | Directeur systèmes d'information et projets |
| La Française des Jeux | SAMYN | Frédéric | Responsable technique multimédia |
| La Française des Jeux | ANDRE | Pierre | Directeur des systèmes d'information |
| La Française des Jeux | JANOT | Michel | Directeur juridique Groupe |
| La Française des Jeux | BUFFARD | Patrick | Directeur du marketing |
| PMU | PARLOS | Benoît | Directeur général délégué |
| PMU | HURSTEL | Xavier | Directeur général délégué |
| PMU | PAGES | Pierre | Secrétaire Général |
| PMU | BÉLINGUIER | Bertrand | Président directeur général |
| PMU | GIRAUDAT | Cyrille | Directeur du marketing |
| PMU | HERRMANN | Olivier | Directeur des opérations et des systèmes d'information |
| PMU | BRION | Eric | Directeur du Pôle TV Multimédia |
| PMU | COSSÉ | Benoît | Directeur financier et du contrôle de gestion |
| PMU | ODDOS | Michel | Directeur des réseaux commerciaux |
| PMU | ALAUX | Pierre-Jean | PMU direct |
| France Galop | DE ROTHSCHILD | Édouard | Président |
| France Galop | ROMANET | Louis | Directeur général |
| France Galop | BOUR-POITRINAL | Emmanuelle | Directrice générale déléguée |
| | SERMIER | Rémi | Avocat de France Galop |
| Sté d'encouragement à l'élevage du cheval français | DE BELLAIGUE | Dominique | Président |

| Structure | Nom | Prénom | Fonction |
|--|-----------|---------------|-------------------------|
| Sté d'encouragement à l'élevage du cheval français | CHARTIER | Jacques | Directeur technique |
| Groupe Barrière | DESSEIGNE | Dominique | Président |
| Groupe Lucien Barrière | BOINET | Sven | Président du directoire |
| Groupe Partouche | PARTOUCHE | Patrick | Président |
| Groupe Partouche | SEBAG | Ari | Directeur général |
| Groupe Partouche | PAIRE | Fabrice | Secrétaire général |
| Groupe Tranchant | TRANCHANT | Georges | Président |
| Groupe Viking | LEBORGNE | Luc | Président |
| Syndicat des casinos de France | ROGER | Michel | Président |
| Syndicat des casinos de France | COT | Jean-François | Secrétaire Général |

Autres personnes rencontrées

| Structure | Nom | Prénom | Fonction |
|--|------------|-----------------|---|
| Comité du jeu responsable (COJER) | GISSEROT | Hélène | Présidente |
| Cojer | VALLEUR | Marc | Psychiatre, chef de service au centre de soins des pratiques addictives à l'hôpital Marmottan, membre du COJER, membre du groupe d'expertise de l'inserm sur la dépendance aux jeux |
| SOS joueurs | ACHOUR | Armelle | Présidente |
| ADICTEL | BOUHANNA | Eric | Président |
| AFA (association des fournisseurs d'accès et de services Internet) | TESAR | Yann | Responsable affaires juridiques et réglementaires |
| AFA (association des fournisseurs d'accès et de services Internet) | KOWNATOR | Dahlia | Déléguée Générale |
| Affaires publiques consultants | DARIDAN | Marie Laure | Consultante |
| Anthenor Public Affairs | BARTHELEMY | Frédérique | Consultante |
| AOL France | DEROUIN | Anne | Responsable juridique |
| Association Tribu poker | ZENATI | Anis | Président |
| Betfair - Londres | DAVIES | Mark | Managing Director - Corporate Affairs) |
| Betfair - Londres | MCCABE | Andrew | Legal Counsel |
| Bmit Ltd - Malte | BEZZINA | Gordon | Technical Director |
| Bmit Ltd - Malte | CURTIS | Ian | Managing Director |
| Bwin | ADLER | Jean-Christophe | Président |
| Carré and Co | DORIN | Antoine | Directeur général |
| Chilipoker - Malte | DREYFUS | Alexandre | CEO |

| Structure | Nom | Prénom | Fonction |
|--|------------------|----------------|--|
| Ernst & Young - - Association française des auditeurs informatiques | ANTONINI | Pascal | Associé |
| European gaming and betting association (EGBA) | SIGRID | Ligné | |
| Fédération française de tennis | VILOTTE | Jean-François | Directeur Général |
| Financière LOV | COURBIT | Stéphane | |
| Financière LOV | PARIZE | Isabelle | Managing Director - Jeux et production TV |
| Forum des droits sur l'Internet | BAUP | Laurent | Juriste, chargé de mission |
| Forum des droits sur l'Internet | MELISON | David | chargé du commerce électronique |
| Forum des droits sur l'Internet | FALQUE-PIERROTIN | Isabelle | Présidente |
| France Telecom | LOMBARD | Didier | Président directeur général |
| Google | ELKAIM | Yoram | Directeur juridique |
| Google | ESPER | Olivier | Relations institutionnelles |
| Groupe B3W - Malte | BRUST | François | CEO |
| Groupe Carrus (Compagnie du Pari Mutuel (CPM) et PMC) | CARRUS | Jérôme | directeur général |
| Hubert Productions | HUBERT | Hervé | CEO |
| IEP Paris | ROSA | Jean Jacques | Professeur d'université |
| Iliad | DE BAILLENX | Olivier | Directeur des relations institutionnelles |
| Illiad | LOMBARDINI | Maxime | Directeur général |
| Image Sept | BÉATRIX | Anne-Laure | |
| KEYNECTIS | DELECROIX | Bernard | Conseiller en stratégie & développement commercial |
| LFP | HUGUES | Jean-Pierre | Directeur Général |
| Ligue de football professionnel | PERLEMUTER | Jérôme | Responsable juridique |
| Ligue de football professionnel | HUGUES | Jean-Pierre | Directeur général |
| Ligue nationale de handball | CAPON | Etienne | Directeur |
| Ligue nationale de rugby | ESCHALIER | Emmanuel | Directeur exécutif |
| LNR | ESCHALIER | Emmanuel | Directeur exécutif |
| Meetic | SIMONSINI | Marc | Président directeur général |
| Microsoft France | LESTOQUOY | Virginie | Juriste |
| Observatoire national de la délinquance | BAUER | Alain | Président |
| Orange | LANGRAND | Patricia | Directrice des contenus |
| Partygaming | GARBER | Mitch | |
| Price Waterhouse Coopers | MARIE | Anne-Christine | Associée |
| Price Waterhouse Coopers | AUBRY | Xavier | Associé |
| Quintus - Bruxelles | LANDEL | Bertrand | EU Affaires Manager |

| Structure | Nom | Prénom | Fonction |
|------------------------------|-----------------|---------------|---|
| Remote Gambling Association | HIMES | Wes | RGA European Adviser |
| Serendipity | LE LAY | Patrick | Président directeur général |
| Serendipity | OU RAMDANE | Olivier | Directeur d'investissement |
| SFR | LUCAUSSI | Arnaud | |
| SFR | TASSETTO | Jean-Marc | Directeur Général |
| Syndicat des régies internet | DE BOLLARDIÈRE | Bénédicte | Déléguée générale |
| TF1 Publicité | MAZE-SENCIER | Emmanuel | Directeur du Pole Internet et Nouveaux Médias |
| Ulys | VERBIEST | Thibault | Avocat |
| Ulys | HATTAB-ABRAHAMS | Anouk | Avocate |
| UNIBET (Londres) | NIELANDER | Peter | Président |
| UNIBET (Londres) | DHAISNE | Christophe | CMO |
| YAHOO | CHAVANNE | Valérie | Responsable juridique France |
| Zeturf | DE ROHAN CHABOT | Emmanuel | |
| | BRUEL | Patrick | Champion du monde de poker |
| | CHÉRON | Antoine | Avocat à la Cour |