

N° 58

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'évolution des jeux de hasard et d'argent,*

Par M. François TRUCY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

---

Jeux et paris.



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT</b> .....	11
--	----

<b>PRÉAMBULE</b> .....	13
------------------------	----

<b>INTRODUCTION</b> .....	15
---------------------------	----

### **PREMIÈRE PARTIE - LES ACTEURS AUTORISÉS**

<b>I. LES COURSES DE CHEVAUX, LE PMU ET LA FILIÈRE CHEVAL FRANÇAISE</b> .....	17
---	----

<b>A. L'INSTITUTION DES COURSES EN FRANCE</b> .....	18
---	----

1. <i>Le cadre général</i> .....	18
----------------------------------	----

2. <i>Les activités</i> .....	19
-------------------------------	----

3. <i>Les encouragements à la filière cheval</i> .....	20
--	----

4. <i>Les activités du « groupe cheval » du Sénat</i> .....	21
---	----

<b>B. LE PARI MUTUEL URBAIN (PMU)</b> .....	22
---	----

1. <i>Un développement continu</i> .....	22
--	----

a) <i>Un réseau densifié</i> .....	22
------------------------------------	----

b) <i>Les moyens hors points de vente</i> .....	23
---	----

c) <i>La publicité</i> .....	25
------------------------------	----

2. <i>Les parieurs</i> .....	25
------------------------------	----

3. <i>Les comptes du PMU</i> .....	27
------------------------------------	----

4. <i>Problèmes et perspectives</i> .....	29
---	----

a) <i>La baisse continue du PMH est préoccupante</i> .....	29
--	----

b) <i>Les problèmes que rencontre le PMU dans le contexte européen sont importants et difficiles</i> .....	30
--	----

c) <i>L'accès des interdits de jeux et des mineurs aux paris sur les hippodromes</i> .....	31
--	----

5. <i>Le partage des recettes</i> .....	32
---	----

<b>C. UNE FILIÈRE IMPORTANTE ET AIDÉE</b> .....	34
---	----

1. <i>Une activité qui compte</i> .....	34
---	----

a) <i>Des données disparates</i> .....	34
--	----

b) <i>De nombreux emplois</i> .....	36
-------------------------------------	----

c) <i>Une filière en pleine mutation</i> .....	36
--	----

2. <i>L'Etablissement public « Haras nationaux »</i> .....	39
--	----

3. <i>Les actions de l'Etat</i> .....	42
---------------------------------------	----

a) <i>Les avancées récentes</i> .....	42
---------------------------------------	----

b) <i>La lutte contre le dopage</i> .....	45
---	----

<b>II. LA FRANÇAISE DES JEUX</b> .....	47
--	----

<b>A. LA FRANÇAISE DES JEUX EXERCE UNE MISSION D'ETAT DÉFINIE PAR UNE CONVENTION</b> .....	47
--	----

1. <i>La convention de 1979 et les décrets de 2006</i> .....	47
--	----

2. <i>L'Etat exerce-t-il des pressions sur la FDJ ?</i> .....	49
---	----

3. <i>Le capital de la FDJ et son devenir</i> .....	50
---	----

4. <i>L'Etat tire de la FDJ d'importantes ressources</i> .....	50
--	----

B. LA FDJ POURSUIT SON DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE ET COMMERCIAL.....	53
1. La FDJ détient et développe le premier réseau de distribution français.....	54
2. La FDJ poursuit sans relâche son développement technologique.....	55
3. La FDJ gère son offre de jeux.....	56
C. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA FDJ EST FLORISSANTE .....	57
1. Une offre de jeu accrue.....	57
2. Structure et évolution de la commission versée à la FDJ.....	59
3. La gestion de la FDJ et ses charges.....	59
4. Les efforts de promotion.....	60
D. LA FDJ CONSERVE ET RENFORCE SA POSITION DE LEADER .....	61
E. LA FDJ FAIT AUJOURD’HUI L’OBJET D’ATTAQUES NOMBREUSES ET NOUVELLES .....	62
1. Les critiques des concurrents.....	62
2. Les reproches adressés au Rapido.....	65
3. L’affaire Riblet.....	66
4. La guérilla à partir d’internet.....	67
F. LA FRANÇAISE DES JEUX SE PRÉOCCUPE DAVANTAGE DE « SES » JOUEURS.....	68
G. EXISTE-T-IL UNE RÉELLE ET FORTE MOTIVATION DE LA FDJ EN FAVEUR D’UN JEU RESPONSABLE ? .....	69
1. Un opérateur intègre.....	69
2. Vers un changement de cap ? .....	70
3. Des acquis à utiliser.....	72
a) Une expérience de la dépendance et de la prévention.....	72
b) Une adaptation aisée à la nouvelle donne .....	73
c) Des instruments d’encadrement déjà en place .....	73
d) La charte éthique .....	74
<b>III. LES CASINOS ET LES CERCLES DE JEUX .....</b>	<b>77</b>
A. EVOLUTION DES STRUCTURES INTERNES DE LA PROFESSION.....	78
1. Un nombre croissant de casinos.....	78
2. La situation des groupes en 2001.....	78
3. La situation des groupes en 2005.....	80
4. De vastes opérations de concentration se sont produites.....	81
5. Les concentrations vont-elles se poursuivre ? .....	82
a) Des investissements de plus en plus lourds .....	82
b) Statu quo dans la capitale .....	82
c) L’implication des fonds de pension anglo-saxons .....	83
6. Les concentrations doivent respecter certaines règles.....	84
7. La création d’une association des casinos indépendants.....	85
B. EVOLUTION DES MOYENS, DES RÉSULTATS ET DES PROBLÈMES DES CASINOS .....	86
1. Une offre de jeu accrue en nombre de casinos et de machines à sous .....	86
a) La croissance du nombre de casinos n’est pas négligeable .....	86
b) Un nombre croissant de machines à sous .....	86
2. Evolution de l’exploitation : jours d’ouverture et entrées .....	87
3. Evolution du PBJ total des casinos .....	88
4. Evolution du produit brut des jeux par type de jeux .....	88
5. Le problème lancinant des jeux traditionnels et des pourboires .....	89
a) Le déclin des jeux de table.....	89
b) La baisse des pourboires.....	90

6. Prélèvements publics et droit de timbre .....	92
7. Les emplois dans les casinos .....	92
a) La croissance des effectifs est nette mais doit être relativisée .....	92
b) Les problèmes sociaux du personnel.....	93
8. La fiscalité des casinos .....	93
<b>C. LA MOROSITÉ DES CASINOS FACE À LA CONJONCTURE.....</b>	<b>96</b>
1. Un marché mature ?.....	96
2. Les insatisfactions et les craintes de la profession .....	98
a) Les réformes qui se font attendre .....	98
b) Les exigences sans cesse accrues des maires .....	99
c) Les conséquences du contrôle aux entrées des casinos.....	100
d) L'interdiction envisagée du tabac dans les salles de casinos .....	102
<b>D. LES AUTRES CHANGEMENTS EN COURS.....</b>	<b>102</b>
1. Une meilleure gestion de l'interdiction de jeux .....	102
2. Une implication croissante et coûteuse dans l'animation culturelle .....	104
<b>E. LES CERCLES DE JEUX .....</b>	<b>105</b>

## **DEUXIÈME PARTIE - LES PROBLÉMATIQUES ACTUELLES**

<b>I. L'ÉMERGENCE DE CONCURRENCES ORDINAIRES ET EXTRAORDINAIRES.....</b>	<b>109</b>
<b>A. LES JEUX DANS LES LIEUX PUBLICS .....</b>	<b>109</b>
1. Les machines à sous clandestines.....	109
a) Un phénomène qui perdure .....	109
b) Une légalisation à exclure.....	111
2. L'option des machines récréatives à mises et gains limités .....	113
3. Un nouveau venu : le « Visionex » .....	115
<b>B. DE NOUVELLES OFFRES PLUS OU MOINS LÉGALES .....</b>	<b>117</b>
1. Lotos et loteries de toutes nature .....	117
2. Le poker : un engouement pour ses clubs, l'internet et les parties illégales .....	117
3. La pelote basque : une nouvelle venue dans le monde des paris sportifs .....	118
4. Les jeux sur les SMS des téléphones mobiles.....	119
<b>II. L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES ET DE LA PERCEPTION DU JEU .....</b>	<b>121</b>
<b>A. LE COMPORTEMENT DES JOUEURS.....</b>	<b>121</b>
1. Un manque cruel d'informations.....	121
2. Une clientèle démocratisée et déterminée .....	121
a) La clientèle s'est démocratisée. ....	121
b) L'impressionnante persévérance des joueurs français .....	122
<b>B. LA CONSOMMATION DE JEUX EN FRANCE .....</b>	<b>123</b>
1. Une dépense en augmentation .....	123
2. Une dépense inférieure à la moyenne européenne.....	126
<b>C. L'OPINION PUBLIQUE ET LE JEU .....</b>	<b>126</b>
1. Un goût de liberté .....	126
2. Un besoin d'encadrement.....	127

<b>III. LA DÉPENDANCE AUX JEUX</b> .....	129
A. EXISTE-T-IL UNE DÉPENDANCE AU JEU ? .....	129
1. Choisir le vocabulaire.....	129
2. Motivations et comportement des joueurs non pathologiques.....	130
3. Comportement du joueur dépendant - psycho-pathologie.....	132
4. Niveau de dépendance en fonction des différents jeux.....	134
B. LA DÉPENDANCE AU JEU DOIT-ELLE ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME UN PHÉNOMÈNE DE SOCIÉTÉ ? .....	135
1. Des conséquences graves .....	135
2. La dépendance atteint un nombre considérable de joueurs .....	136
3. La dépendance atteint un nombre croissant de joueurs .....	139
a) L'offre de jeux s'est notablement accrue en France .....	139
b) La nature des jeux et leurs moyens ont beaucoup évolué .....	141
c) Le besoin spontané de jeu a-t-il augmenté en France ?.....	145
4. Quel est le coût médical et social de la dépendance aux JAH ?.....	146
5. S'il s'agit bien d'un phénomène de société, qui retarde ou empêche sa reconnaissance ? .....	147
C. LA DÉPENDANCE EST-ELLE PRISE EN COMPTE ?.....	148
1. Analyse des trois modes d'action pour lutter contre la dépendance .....	149
a) La prévention.....	149
b) L'assistance .....	161
c) La thérapeutique .....	162
2. Actions de différents intervenants .....	164
3. La prise en compte des JAH est-elle organisée et suffisante ? .....	171
4. Conclusion .....	172
<b>IV. OURAGANS SUR LES JEUX EN EUROPE : LE TEMPS DES PROGRÈS ET DES PROCÈS</b> .....	173
A. LE CLIMAT DU MONDE DES JEUX EST PROFONDÉMENT PERTURBÉ .....	173
B. INTERNET GÉNIAL FAUTEUR DE TROUBLES .....	174
1. Internet est un phénomène d'une très grande ampleur .....	174
2. Comment fonctionnent ces sites?.....	178
3. Sont-ils fiables? .....	179
4. Le clash des clubs de football de Ligue 1, fin juillet 2006 .....	180
5. Quels jeux offrent les sites en ligne? .....	181
6. Quelle est leur stratégie de développement ? .....	181
7. Où sont les risques ? Pour qui sont-ils ? .....	182
C. LE TEMPS DES PROGRÈS ET DES PROCÈS - LES CONFLITS SE MULTIPLIENT .....	184
1. Quelques propos préalables à la visite du musée des conflits.....	184
2. L'apparition de nouvelles et importantes technologies.....	184
3. Les litiges dans lesquels l'Etat n'est pas impliqué.....	186
a) Affaire Brick contre Partouche .....	186
b) Affaire Tranchant contre Mairie d'Amneville.....	186
c) Affaire Robert Riblet contre FDJ .....	186
d) Divers cas de prévarication et de fraude .....	186
e) Affaire du casino d'Houlgate (2006).....	187
f) Affaire Tranchant contre mairie de Pau.....	187
4. Les différends auxquels sont parties des monopoles publics.....	187
a) Affaire PMU contre ZEturf.....	187
b) Les contentieux concernant Betandwin.....	188
c) Les autres affaires.....	188
5. Les frictions européennes.....	188
6. Autres affaires en cours .....	188

<b>V. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT TOUJOURS DYNAMIQUE</b> .....	191
<b>A. DES CONNAISSANCES ET UNE RÉFLEXION QUI DEMEURENT INSUFFISANTES</b> .....	191
1. <i>Une qualité d'information améliorée sur certains points</i> .....	191
a) Les travaux de l'INSEE .....	191
b) Des éléments de comparaison internationale.....	191
2. <i>Des données incomplètes</i> .....	192
a) Des prétextes non convaincants .....	192
b) Une approche limitative.....	193
<b>B. DES TENDANCES CONFIRMÉES</b> .....	196
1. <i>Une croissance assez soutenue dans l'ensemble</i> .....	196
a) Une forte augmentation de la demande en longue période .....	196
b) Une expansion qui s'est poursuivie depuis 2001 .....	197
2. <i>Une contribution appréciable au financement des dépenses publiques</i> .....	199
a) Les prélèvements de l'Etat.....	199
b) Les ressources affectées.....	201
c) Les prélèvements au profit des communes .....	202
d) Les contributions sociales.....	202
3. <i>Un impact important</i> .....	204
a) Des acteurs de poids .....	204
b) De nombreux emplois sur tout le territoire .....	206
<b>C. LES CHANGEMENTS EN COURS</b> .....	207
1. <i>Le développement de l'offre de jeux à distance</i> .....	207
a) Un essor considérable .....	207
b) Une bulle spéculative ?.....	208
c) Un phénomène d'ampleur encore limité.....	209
2. <i>La maturation du marché des casinos</i> .....	210
a) Une situation délicate .....	210
b) La question de l'autorisation éventuelle de « machines douces » dans les cafés .....	212
<b>D. L'ORDRE ÉTABLI MENACÉ</b> .....	214
1. <i>Le spectre d'une libéralisation</i> .....	214
a) Un marché convoité.....	214
b) Les monopoles remis en cause.....	215
c) Quelles seraient les conséquences d'une ouverture à la concurrence ? .....	216
2. <i>Les dangers de la dépendance</i> .....	218
a) Une question centrale .....	218
b) Un phénomène difficile à cerner.....	218
<b>VI. UN CADRE JURIDIQUE BEAUCOUP PLUS INCERTAIN</b> .....	221
<b>A. UN MODÈLE CONSTESTÉ</b> .....	221
1. <i>Un système particulier sinon singulier</i> .....	221
a) Des spécificités partagées .....	221
b) Des finalités protectrices .....	223
2. <i>Un régime restrictif et touffu</i> .....	225
a) Une législation restrictive et répressive .....	225
b) Un droit touffu.....	227
3. <i>Le défi des jeux à distance</i> .....	230
a) Des dangers véritables .....	230
b) Des activités illégales .....	233
c) Les revendications des exclus .....	234

4. Le problème de la compatibilité avec le droit communautaire .....	235
a) Des approches divergentes .....	235
b) Les conceptions de la Commission .....	236
c) L'importance de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes .....	239
B. UNE POLITIQUE DÉFENSIVE.....	248
1. Des ajustements mesurés .....	248
a) Des avancées significatives.....	248
b) Une approche répressive et méfiante .....	252
2. Une absence regrettable de réforme globale .....	257
a) Les carences de l'Etat .....	257
b) Les exemples étrangers.....	262
c) La tenue à l'écart du Parlement.....	268

## TROISIÈME PARTIE - QUE FAIRE ?

### I. LES INSTRUMENTS ACTUELS DE RÉGULATION DE L'OFFRE ET DE RÉPRESSION DES PRATIQUES ILLICITES .....

271

A. LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES JEUX, BRAS SÉCULIER DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.....	271
1. Les griefs infondés .....	272
2. Le point de vue du président de la commission.....	272
3. Les analyses de votre rapporteur .....	273
a) Sur la composition de la commission .....	273
b) Sur les fonctionnaires de terrain .....	274
c) Sur la période probatoire relative aux machines à sous .....	274
d) Sur la prise en compte de la dépendance.....	275
e) La CSJ bouc émissaire d'une réglementation inadaptée .....	275
f) Une communication insuffisante .....	277
g) Des critères de décision flous .....	278
h) Un encadrement raisonnable.....	280
i) Un ordre du jour surchargé .....	281
B. LE RÔLE DES SERVICES DE BERCY .....	283
1. Tracfin .....	283
a) Le blanchiment d'argent à travers les jeux .....	283
b) L'action contre les circuits financiers clandestins .....	284
2. La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes .....	285
a) Le respect du droit de la concurrence.....	286
b) La protection du consommateur et la répression des jeux illicites.....	286
3. La direction générale des douanes et des droits indirects .....	288
a) La surveillance des cercles et maisons de jeux .....	288
b) La lutte contre les machines à sous clandestines .....	288

### II. L'ETAT DOIT METTRE EN PLACE UNE NOUVELLE POLITIQUE DES JEUX.....

291

A. L'ETAT NE DOIT PAS PERDRE DE VUE SES MISSIONS PRIORITAIRES .....	292
1. Continuer à assurer et faire respecter l'ordre public .....	293
2. Protéger les ressources de l'Etat, mais pratiquer une fiscalité de raison .....	294
3. Conserver à la France les positions de leader qu'elle détient dans certains domaines économiques .....	295

B. L'ETAT DOIT INSÉRER DANS CETTE POLITIQUE DES VALEURS FORTES ET NOUVELLES.....	296
1. <i>Promouvoir la notion majeure d'un jeu responsable</i> .....	296
2. <i>Encadrer et réguler la consommation de jeux</i> .....	297
a) L'encadrement existant.....	297
b) Propositions pour une politique nouvelle.....	299
c) La nécessité d'une meilleure régulation de l'activité des casinos.....	299
3. <i>L'importance majeure du problème de la dépendance aux jeux</i> .....	300
4. <i>Mieux prendre en compte les réalités économiques</i> .....	301
C. L'ETAT DOIT METTRE DE L'ORDRE DANS LA MAISON-JEU FRANÇAISE.....	302
1. <i>Les disparités de traitement entre opérateurs doivent être supprimées ou atténuées</i> .....	302
a) Les disparités des prélèvements budgétaires.....	302
b) Les disparités des taux de redistribution aux joueurs (TRJ).....	307
c) Les disparités des prélèvements sociaux.....	307
d) Les disparités dans l'usage des moyens de publicité et de marketing.....	308
e) Les disparités dans l'accès et l'usage d'internet.....	309
f) Les disparités de développement.....	309
g) Les disparités dans les seuils de déclarations de soupçon de blanchiment d'argent.....	310
h) Les disparités dans les procédures d'agrément de certains personnels.....	311
i) Les disparités dans les mesures de contrôle appliquées aux interdits de jeux et aux mineurs.....	311
j) Les disparités dans le niveau des mises des joueurs des trois opérateurs.....	313
2. <i>Poursuivre la modernisation du fichier des interdits de jeux et améliorer sa fiabilité et son efficacité</i> .....	313
3. <i>Simplifier et moderniser une réglementation trop complexe et paralysante</i> .....	315
4. <i>Mieux prendre en compte les nouvelles réalités technologiques</i> .....	316
5. <i>Associer le Parlement à sa politique des jeux</i> .....	316
6. <i>La création indispensable d'un Observatoire des jeux (ODJ)</i> .....	317
7. <i>Incontestablement, il ne suffit pas de réclamer de la prévention et des études, il faut en assurer le financement</i> .....	319
8. <i>Créer une autorité régulatrice unique pour tous les jeux</i> .....	320
D. PLAIDOYER POUR UN OBSERVATOIRE DES JEUX EN FRANCE.....	322
<b>CONCLUSION</b> .....	325
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	327
<b>ANNEXES</b> .....	333



## LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT

NATURE DES PROPOSITIONS	LOCALISATION DANS LE RAPPORT
<b>Casinos</b>	
Abroger la période probatoire des casinos	3 <sup>ème</sup> partie / I / A / 3 / c
Moderniser et simplifier la réglementation des jeux	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 3
Simplifier la fiscalité aberrante des casinos	1 <sup>ère</sup> partie / III / B / 8 3 <sup>ème</sup> partie / II / A / 2
Actualiser certains barèmes de prélèvements/casinos	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / a
Aider les opérateurs à conserver les positions de leaders	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 3
Assurer le succès du contrôle aux entrées des casinos	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 2
Autoriser les casinos à « exclure » les joueurs	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / i
Autoriser des « contrats de modération de jeux »	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / i
Créer un groupe de travail de la simplification de la réglementation	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 3
<b>Commission supérieure des jeux</b>	
CSJ – Mieux informer les opérateurs et les maires	3 <sup>ème</sup> partie / I / A / 3 / f
Donner à la CSJ une « feuille de route » précise	3 <sup>ème</sup> partie / I / A
<b>Française des jeux</b>	
Faire le point sur cette « majorité à 16 ans » de la FDJ	3 <sup>ème</sup> partie / II / B / 2 / b
<b>Politique des jeux</b>	
<b>1. Les machines dans les lieux publics</b>	
Ne pas légaliser les machines à sous clandestines	2 <sup>ème</sup> partie / I / A / 1 / b
Discuter avec les promoteurs de machines récréatives	2 <sup>ème</sup> partie / I / A / 2
Discuter avec les promoteurs de bornes interactives	2 <sup>ème</sup> partie / I / A / 3
<b>2. La suppression des disparités</b>	
Harmoniser les taux de fiscalité sociale des opérateurs	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / c
Etendre à tous les opérateurs les mesures FDJ de Bercy	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1
Abroger les disparités les plus criardes qui affectent le traitement des opérateurs par l'Etat	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1
S'il doit y avoir accès à internet, il doit être le même pour tous les opérateurs	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / e
Usage de la publicité égal pour tous les opérateurs	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / d
Appliquer les mêmes seuils de déclaration pour blanchiment d'argent à tous les opérateurs	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / g
Les procédures d'agrément de personnels doivent être les mêmes pour tous les opérateurs	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / h

NATURE DES PROPOSITIONS	LOCALISATION DANS LE RAPPORT
<b>3. La lutte contre la dépendance et la protection des personnes vulnérables</b>	
Imposer fermement la notion de jeu responsable	3 <sup>ème</sup> partie / II / B / 1
Motiver tous les opérateurs sur le jeu responsable	3 <sup>ème</sup> partie / II / B / 1
Valider une charte unique pour la prévention	3 <sup>ème</sup> partie / II / B / 1
Proscrire l'agressivité commerciale dans le marketing	3 <sup>ème</sup> partie / II / B / 2
Conserver des TRJ modérés pour ne pas stimuler	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / b
Veiller au bon fonctionnement et au perfectionnement du nouveau fichier des interdits de jeux de la DLP	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 2
Prendre en compte la dépendance aux jeux en tant que trouble social majeur	3 <sup>ème</sup> partie / II / B / 3
Que tous les opérateurs exercent la même vigilance dans la surveillance des mineurs et des interdits de jeux	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / i
<b>4. Les devoirs de l'Etat</b>	
Maintenir les missions prioritaires de l'Etat	3 <sup>ème</sup> partie / II / A
Pratiquer avec les opérateurs une fiscalité de raison	3 <sup>ème</sup> partie / II / A / 2
Abandonner les taxes contreproductives	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 1 / a
Valider rapidement les innovations technologiques	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 4
Associer le Parlement à la politique du jeu responsable	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 5
Codifier l'ensemble des textes relatifs aux jeux	2 <sup>ème</sup> partie / VI / 2b)
Proposer à nos partenaires l'élaboration d'une directive européenne sur le jeu à distance	2 <sup>ème</sup> partie / VI / B / 2a)
<b>5. Les nouveaux instruments souhaitables</b>	
Créer l'indispensable observatoire des jeux	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 6
Créer un fonds pour financer la prévention et la recherche	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 7
Créer, pour tous les jeux, l'indispensable autorité régulatrice unique	3 <sup>ème</sup> partie / II / C / 8
Mettre en place un compte satellite de l'INSEE pour les jeux	2 <sup>ème</sup> partie / V / 1a)

## PRÉAMBULE

En février 2002, votre commission des finances du Sénat, que présidait alors M. Alain Lambert, sénateur de l'Orne, et qui devait plus tard être ministre délégué au budget dans le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, approuvait un premier rapport n° 223 (2001-2002) que lui présentait M. François Trucy, sénateur du Var et secrétaire de la commission. Il était consacré aux « *Jeux de hasard et d'argent en France* » et portait un sous-titre quelque peu provocateur « *L'Etat croupier, le Parlement croupion ?* » (RI - 2002).

Le point d'interrogation n'atténuait pas vraiment beaucoup l'impertinence du propos.

Il semble avoir été accueilli avec intérêt, car il contenait, outre une analyse approfondie de cet important secteur économique, beaucoup de critiques et de propositions.

Nombre d'entre elles, et certaines particulièrement importantes, ont été comprises et suivies au cours des années suivantes. Tout récemment encore un protocole, signé entre l'Etat et les casinos, a formulé des avancées considérables.

En 2005, le rapporteur a sollicité de M. Jean Arthuis, ancien ministre des finances et actuel président de la commission des finances du Sénat, la mission d'effectuer un deuxième rapport (R-II -2006) destiné à actualiser toute une série de données économiques, sociales et financières du domaine des jeux, mais aussi à faire le point sur ce qu'il n'est pas excessif d'appeler aujourd'hui une crise des jeux qui s'installe progressivement en France et en Europe.

Les jeux et l'argent entretiennent des liens étroits et fondamentaux.

**Les étudier au niveau parlementaire, c'est d'abord tenter de faire admettre qu'il s'agit là d'un phénomène de société majeur**, que la dépendance au jeu devient un problème de société et de santé publique préoccupant et que, d'autre part, plus rien ne pourra se faire isolément en France, comme si l'Europe et les progrès technologiques n'existaient pas.

Votre rapporteur exprime sa gratitude à toutes celles et à tous ceux, très nombreux, qui l'ont aidé dans ce travail par leurs connaissances, leurs idées et leur coopération.

## GUIDE

Pour vous guider dans la lecture de ce rapport, vous disposez :

- Du « rapport I » – février 2002 n° 223 (2001-2002) « *Les jeux d'argent et de hasard en France* » (disponible sur internet : [www.senat.fr/rap/r01-223/r01-223\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r01-223/r01-223_mono.html))
- D'un index général détaillé de ce rapport II - 2006.
- De la succession des chapitres du rapport.
- Des annexes :
  - de la liste des personnes auditionnées ;
  - d'un glossaire ;
  - de « raccourcis » permettant de retrouver rapidement les sujets ;
  - d'un index de la bibliographie et des sites internet ;
  - de quelques « brèves de comptoir » ;
  - des annexes proprement dites classées par pôle d'intérêt.

## INTRODUCTION

Le « rapport II » sur les jeux ne doit pas répéter son prédécesseur de 2002, mais l'utilisation des références et des index renvoyant, quand cela sera nécessaire, au premier ouvrage permettra d'en tirer ce qui est encore utile.

Dans le domaine des données financières et économiques, certains tableaux statistiques pourront ainsi « glisser » de 1999 à 2001, puis de 2002 à 2005.

D'autres tenteront de survoler des périodes plus longues pour mieux apprécier l'évolution du phénomène « jeu » en France, à un moment justement où cette évolution prend une toute autre allure que celle que l'on pouvait encore observer en 2002.

Le présent rapport commencera par analyser les importants changements structurels qui sont intervenus depuis le premier rapport de 2002, nombreux dans le monde des casinos, moins importants au pari mutuel urbain (PMU) et à la Française des jeux (FDJ).

Il détaillera tous les investissements humains, financiers et technologiques que le PMU et la FDJ ont réalisés au profit de leurs réseaux, les résultats obtenus et, dans le cas de ces deux opérateurs, tous les avantages qu'en tirent d'un côté les détaillants des réseaux et de l'autre l'ensemble de la filière hippique française, première et grande bénéficiaire des enjeux du PMU.

A tous les stades du travail seront toujours mesurées, dans le partage de la manne, les parts respectives de l'Etat, des collectivités territoriales, des opérateurs et le taux de retour aux joueurs (TRJ).

L'INSEE et la DGCCRF, deux organismes absents du rapport I, apporteront de précieux renseignements.

**Le présent rapport consacre beaucoup de place à la dépendance au jeu et à sa prévention.** Il s'en expliquera longuement.

Viendra ensuite la partie la plus « scabreuse » de l'ouvrage avec l'examen de ce que votre rapporteur appelle « *la crise du jeu en Europe* », tant il est préoccupé par l'agitation qui règne dans ce milieu des jeux, l'âpreté des attaques portées et l'énormité des enjeux financiers (ceci explique cela).

Les données ont toutes changé, **les innovations technologiques, internet ont fait exploser le cadre juridique ordinaire des jeux** : le pugilat est intense et les procès se multiplient.

Quand ce ne se sont pas les tribunaux d'instance, ce sont le Conseil d'Etat ou la Cour de justice des communautés européennes qui sont harcelés par les « plaideurs » de la toile.

Le titre du chapitre IV de la deuxième partie : « *Ouragans sur les jeux en Europe* », s'efforce de relater tout ceci et surtout d'attirer l'attention de

l'Etat sur l'importance des enjeux et des risques pour lui et pour les monopoles français.

Dans la dernière partie, le rapport réclamera de l'Etat l'instauration d'**une nouvelle politique des jeux** en France et énoncera de nombreuses propositions, en espérant qu'à l'instar d'un bon nombre de celles de son prédécesseur, elles seront comprises et adoptées.

Simplement, **cette fois ci, l'urgence s'ajoute aux difficultés.**

La feuille de route de votre rapporteur ne comportait pas l'étude des situations à l'étranger. Il y a donc peu d'informations sur ce domaine.

## PREMIÈRE PARTIE

### LES ACTEURS AUTORISÉS

#### I. LES COURSES DE CHEVAUX, LE PMU ET LA FILIÈRE CHEVAL FRANÇAISE

Le précédent rapport sur les jeux d'argent et de hasard en France, avant de détailler les aspects économiques des paris sur les courses de chevaux en France, s'était efforcé de décrire en profondeur ces deux univers spécifiques que sont les courses, d'un côté, et la filière hippique, de l'autre, pour bien faire comprendre le lien très fort qui les unit, ainsi que les raisons et les intérêts de cette solidarité de fait. Il s'agissait ainsi surtout d'attirer l'attention sur les précautions à prendre pour protéger un ensemble économique très important par le nombre d'emplois qu'il génère et par son rôle dans l'aménagement du territoire.

##### **Le PMU est le pilier financier quasi unique de cette filière.**

Il n'est pas nécessaire de revenir sur cet inventaire, déjà effectué, des différentes composantes de la filière cheval et du PMU.

En se reportant au rapport de 2002, ainsi qu'au « Guide » (plus haut), il est possible de retrouver tout ce qui concerne l'histoire du cheval, des courses en France, des institutions, des sociétés et du rôle de tutelle de l'Etat.

On peut aussi prendre connaissance, dans le « rapport I », des rouages professionnels complexes et sensibles de cette filière, de ses difficultés et des problèmes qu'elle rencontre dans un monde de concurrence croissante.

Parce que l'on est en face d'un secteur professionnel très dense et très diversifié, dont les différentes composantes n'ont pas forcément des intérêts convergents, il n'était pas aisé, en 2002, de dégager, de la masse des récriminations et revendications insatisfaites, les mesures les plus importantes qu'il fallait réclamer à l'Etat.

Celles qui touchaient à la fiscalité et aux aspects sociaux de l'exercice d'un certain nombre de professions de la filière cheval étaient prioritaires, mais, comme elles ne concernaient pas moins de trois ministères (finances, agriculture et sports), chacun peut aisément mesurer quelle était l'inquiétude de votre rapporteur devant les perspectives réelles de succès des demandes de réformes qu'il avait préconisées.

Pourtant, cette attente a été comblée, la démarche de l'Etat fut exemplaire et **des mesures très significatives ont été décidées** par trois ministres en 2003, mesures qui seront détaillées plus loin.

Il reste, bien évidemment, à vérifier les détails de leur mise en place, la réalité de leurs applications et les effets de ces mesures sur les différentes branches de la filière.

C'est ce qui va être tenté ci-après.

Le présent rapport se préoccupera aussi, comme pour les autres opérateurs de jeux :

- \* d'actualiser les données statistiques et économiques les plus importantes ;

- \* de faire le point des évolutions qui se sont produites depuis 2002 qu'elles soient ou non favorables, spontanées ou conduites ;

- \* de « pointer » celles qui ne sont pas produites ;

- \* d'apprécier, autant que faire se peut, les perspectives issues des facteurs franco-français et de l'environnement international ;

- \* d'examiner les problèmes, très inquiétants, qui apparaissent avec les conflits opposant l'Etat et le PMU, d'une part, aux institutions européennes et, d'autre part, à de nombreux opérateurs concurrents étrangers ou français qui s'attaquent aux monopoles français en matière de jeux ;

- \* de souligner les responsabilités et les devoirs de chacun face aux problèmes grandissant rencontrés par les joueurs dépendants.

## ***A. L'INSTITUTION DES COURSES EN FRANCE***

### **1. Le cadre général**

Aujourd'hui, l'institution des courses fonctionne globalement bien en France.

Le décret de 1997<sup>1</sup> a *grandement arrangé* les choses et les sociétés-mères disposent, à l'heure actuelle, des moyens de leur développement.

De même, le PMU tourne rond et a enregistré, en cinq ans, une croissance de 30 % de son chiffre d'affaires et de 45 % de son résultat.

Les sociétés de province, quant à elles, se portent mieux qu'en 2001 grâce à l'augmentation du nombre des courses PMU, sur une base de deux courses par jour, une à Paris et une en province.

Leur situation financière s'est améliorée et, pour les sociétés qui ne peuvent organiser que trois ou quatre réunions par an, il a été établi un système de compensation à partir des résultats des sociétés qui disposent, elles, des courses PMU.

---

<sup>1</sup> Décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et un pari mutuel.

**Rappel de quelques données relatives à l'institution des courses**

Il existe :

- Une fédération nationale des courses hippiques
  - Deux sociétés-mères du trot et du galop
  - Dix fédérations régionales des courses
    - 247 sociétés de courses
    - 66 autorités hippiques
  - 25 associations professionnelles
    - 20 haras nationaux
    - 23 médias spécialisés
    - 13 sites informatiques
- 249 hippodromes de province
  - 6 hippodromes parisiens

**2. Les activités**

Le « rapport I » décrit en détail tout ce monde passionnant des sociétés et des courses.

Les hippodromes étaient 450 en 1900, 400 en 1950 mais, aujourd'hui encore, la France compte autant d'hippodromes que les quatorze autres pays de l'Europe (format à 15) et 50 % des hippodromes de l'Union européenne.

**Evolution des courses de chevaux en France**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Hippodromes	257	256	255	255	255	252	255
Réunions (hors DOM)	2 237	2 237	2 239	2 247	2 260	2 264	2 255
1-Courses (hors DOM)	16 400	16 500	16 500	16 500	17 000	17 200	17 300
2-Courses PMU	4 878	4 981	5 172	5 793	6 239	6 325	6 497
% 2 / 1	30	30,7	31,9	35	36,7	36,8	37,5
Paris enregistrés (*)	1,1	1,2	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8
Sociétés	249	248	248	244	243	241	
Chevaux	27 409	27 599	27 779	28 460	29 570	28748	
Courses par cheval							
- Plat	5,14	5,2	5,21	5,18	5,02	5,1	-
- Obstacles	4,38	4,44	4,39	4,38	4,18	4,3	-
- Trot	10,14	10,12	10,13	9,96	9,88	9,6	-

(\*) Montant en milliards d'euros

Source : annuaire ECUS

Certains hippodromes abritent déjà d'autres activités : golf, football, activités sportives, en attendant des frontons de pelote basque. Mais, pour l'instant, hormis à Toulouse, il n'y a pas de projets de mixage avec des casinos comme aux USA et au Canada.

Si, en six ans, les nombres de réunions et de courses organisées ont augmenté respectivement de 0,8 % et de 5,5 %, celui des courses bénéficiant de l'implication du PMU a crû de 31,4 %, sous la pression à la fois des sociétés de courses et du PMU, qui trouve, dans ce développement considérable (33 %, soit 5,5 % par an), un des moteurs de la croissance de son chiffre d'affaires.

Il ressort, en outre, du tableau qui précède que :

- le nombre de réunions hippiques organisées est stable ;
- le nombre de courses croît de 4,2 % grâce au dynamisme des organisateurs ;
- le nombre de chevaux ayant couru croît sensiblement ;
- cependant, le nombre moyen de courses disputées par cheval décroît.

Les proportions entre les disciplines de courses sont à peu près stables, comme le montre le tableau qui suit.

	1999	2000	2001	2002	2003
Plat	25,9 %	25,8 %	26,1 %	26,1 %	26,1 %
Obstacles	13 %	12,9 %	12,7 %	12,9 %	12,7 %
Trot	61 %	61,3 %	61,2 %	62,2 %	61,2 %

Source : sociétés de courses

### 3. Les encouragements à la filière cheval

Les encouragements, prix et primes à la filière cheval ont évolué, en cinq ans, de la façon suivante :

#### Encouragements par discipline de courses

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
Courses de Trot	151,9	157,4	168,6	182,1	189,8
<i>Part dans le total en %</i>	<i>48,92</i>	<i>49,49</i>	<i>49,19</i>	<i>49,40</i>	<i>50,19</i>
Courses d'obstacles	51,1	52,5	55,1	59,8	60,9
<i>Part dans le total en %</i>	<i>16,47</i>	<i>16,51</i>	<i>16,10</i>	<i>16,24</i>	<i>16,11</i>
Courses sur le plat	107,6	108,1	119	126,6	127,4
<i>Part dans le total en %</i>	<i>34,61</i>	<i>34</i>	<i>34,71</i>	<i>34,36</i>	<i>33,70</i>
Toutes disciplines	310,6	318,1	342,8	368,7	378,2

Source : sociétés de courses

Les bénéficiaires des encouragements se répartissaient ainsi, par profession (propriétaires, éleveurs...), en 2003 :

**Répartition des encouragements par profession**

(en millions d'euros)

<b>1. Prix et allocations</b>	<b>2003</b>
Sommes distribuées aux <i>propriétaires</i> de chevaux gagnants ou placés	286 soit 75,8 % de la dotation totale
<b>2. Primes aux propriétaires</b>	
Surprix aux <i>propriétaires</i> de chevaux nés en France, gagnants ou placés	27,6 soit 7,3 %
<b>3. Entrées versées aux propriétaires</b>	
Montant des engagements et forfaits	11,4 soit 3%
<b>4. Primes aux éleveurs</b>	
Versées aux <i>éleveurs</i> de chevaux nés en France, gagnants ou placés	41,5 soit 10,9 %
<b>5. Transports, vestiaires et autres indemnités</b>	10,6 soit 2,8 %
<b>Total toutes disciplines</b>	<b>378,259</b>

Source : sociétés de courses

#### **4. Les activités du « groupe cheval » du Sénat**

Le groupe d'études sur l'élevage – section cheval – du Sénat est présidé par notre collègue sénateur du Calvados, M. Ambroise Dupont. C'est un lieu de réflexion sur les enjeux de la filière équine et de propositions afin d'en assurer le développement dans un contexte international extrêmement concurrentiel. Le groupe compte à ce jour 35 sénateurs, de tous les horizons politiques, souvent originaires de départements où les activités équestres (élevage, centres équestres, randonnées, courses) constituent un atout économique important.

Depuis plusieurs années, le groupe d'études s'implique fortement dans la réforme des activités équestres. M. Nicolas Sarkozy, alors ministre du budget, fut le premier à s'intéresser réellement à la filière. D'autres ministres devaient par la suite reprendre ce dossier. **En 2003, au haras du Pin, la filière équine fut enfin reconnue comme une grande activité agricole** par les ministres MM. Alain Lambert, Hervé Gaymard et Jean-François Lamour.

Cette reconnaissance s'est traduite, dans la loi de février 2005<sup>1</sup> sur le développement des territoires ruraux, avec l'instauration d'un statut agricole uniforme pour la filière.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

En 2006, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, a repris la main. Il a donné satisfaction à plusieurs revendications d'ordre fiscal des éleveurs. **Ces mesures ont pour but de consolider l'équilibre des élevages français et de réduire des écarts de concurrence avec nos voisins européens.** Ainsi l'inscription en immobilisation d'un cheval dès sa naissance permettant de bénéficier du régime des plus-values correspondantes, devrait relancer les ventes de foals<sup>1</sup> en France. La réduction de la durée d'amortissement des chevaux devrait, quant à elle, dynamiser l'investissement.

Le « groupe cheval » organise des auditions des représentants de la filière équine et poursuit ses réflexions sur l'ensemble des sujets qui intéressent le monde du cheval : PMU, haras nationaux, élevage, entraînement, sports équestres...

## **B. LE PARI MUTUEL URBAIN (PMU)**

### **1. Un développement continu**

Depuis 2001, le PMU a poursuivi le développement de son réseau et des moyens qu'il met en œuvre pour assurer sa croissance.

#### *a) Un réseau densifié*

Fin décembre 2005, le réseau comptait 8.881 points de vente (351 de plus qu'en 2004), dont :

- plus de 6.500 cafés-courses qui permettent de jouer jusqu'au départ de chaque compétition ;

- les 685 guichets « Pariez spot » installés dans des lieux à forte fréquentation et destinés à une clientèle jeune, urbaine et féminine (chiffre d'affaires : 15 millions d'euros) ;

- les bornes interactives, au nombre déjà de 1.014, particulièrement appréciées aux heures de pointe

Le réseau et sa clientèle ont évolué comme suit :

**Evolution du réseau du PMU**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Clients*	6,5	6,5	6,7	6,6	6,7	6,8	6,8
Points de vente	8.145	8.169	8.000	8.000	8.142	8.530	8.881
Salariés	1.488	1.460	1.483	1.453	1.392	1.406	1.398
Emplois**	1.389	1.379	1.378	1.357	1.297	1.307	1.304

\* En millions d'individus (estimation).

\*\* La différence entre « emplois » et « salariés » correspond au nombre de salariés occupant des postes ETP (équivalent temps plein).

Source : PMU

<sup>1</sup> Très jeune cheval de course de moins d'un an.

S'il est satisfait de cette croissance du nombre des points de vente, le PMU, pour autant, dit ne pas souhaiter une expansion « à tout va » et estime que son réseau actuel est quasi complet en dépit du fait que les candidats sont nombreux et les interventions, de toutes parts, en leur faveur, pressantes.

En 2006, pas moins de 1.000 points de vente sont situés ailleurs que dans un bar (presse, tabac, commerce), très souvent en cohabitation, harmonieuse, avec la FDJ.

Il convient de rappeler que les tenanciers des points de vente (Pdv) ont besoin, pour exercer leur fonction, d'un agrément de l'Etat qui, enquêtes de la sous-direction des courses et jeux obligent, demande au minimum deux mois. Il n'y a pas d'agrément nécessaire pour un détaillant de la FDJ.

La gestion quotidienne d'un tel réseau n'est pas une mince affaire : quatre à cinq cents commerces par an sont renouvelés.

La rémunération des points de vente a évolué en 1999.

Les nouvelles modalités de rémunération mises en place dans le cadre du nouveau contrat de licence se voulaient incitatives pour les responsables des points de vente, poussés à développer leurs chiffres d'affaires et à remplir des objectifs.

Initialement, cette rémunération consistait en une commission, versée mensuellement, de 1,40 % hors taxes, calculée sur le montant des enjeux encaissés sur le point de vente, et une prime, réglée annuellement, selon un barème croissant avec le chiffre d'affaires réalisé par le vendeur et qui allait de 0,20 % à 1,10 %.

En 2000, la commission a été revalorisée de 1,40 % à 1,60 %, et le régime de la prime simplifié mais plafonné à 0,80 %.

Le pourcentage moyen, commission + prime, a évolué de la façon suivante :

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1,62 %	1,65 %	1,81 %	1,90 %	1,87 %	2,04 %	1,89 %	1,89 %

Source : PMU

Concrètement, le montant total du commissionnement et des primes sur objectifs des points de vente (Pdv) s'est établi à :

2004 : 143 millions d'euros / 8.530 Pdv = 16.764 euros par Pdv

2005 : 152 millions d'euros / 8.881 Pdv = 17.115 euros par Pdv

*b) Les moyens hors points de vente*

Il s'agit de l'ensemble des paris à distance qui ont évolué ainsi :

### Total des paris à distance

(en millions d'euros)

Données	2001	2002	2003	2004	2005
Paris par minitel	116,5	130,3	131,5	91,5 (- 30,4 %)	68,4 (- 25,3 %)
" téléphone	51,7	57,6	67,6	70,9 (+ 4,9 %)	87,2 (+ 23 %)
" Canal Sat.	74,6	68,1	63,7	54,7 (- 14,1 %)	43,8 (- 20 %)
" TPS	29,6	26,6	25,8	23,4 (- 9,4 %)	19,9 (- 15 %)
" Internet	-	-	7,8*	142,8	250 (+ 75 %)
<b>Total des paris</b> (en milliard d'euros)	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>

(\*) Service lancé en novembre 2003.

Source : PMU

L'ensemble des moyens de parier à distance comprend la chaîne Equidia et la télévision interactive qui compte 12.350.000 abonnés et 800.000 spectateurs réguliers ; 13.038 terminaux sont concernés et il existe, par ailleurs 791 bornes dans les points de vente.

Le SIC (Système d'information centralisée), avec 14 canaux centralisés et 12.000 terminaux reliés, peut permettre de réaliser 1.500 transactions par seconde (soit l'équivalent de la bourse de New-York !).

Lancée en 1999, Equidia est la troisième chaîne sportive en France, avec 3,9 millions de téléspectateurs par semaine et 3.000 heures diffusées par an (Equidia est diffusée par Canal-Sat, TPS et les principaux câblo-opérateurs).

Sa diffusion croît en raison :

- de la refonte de la grille des programmes ;
- du lancement des services interactifs avec télécommande en juin 2005 ;
- de l'extension du nombre des foyers recevant la chaîne du cheval (5,4 millions) ;
- de la diffusion de la chaîne, depuis décembre 2005, sur les téléphones mobiles Orange qui offriront aussi des jeux à partir de 2006.

**En juin 2006, le PMU a innové et mis en place le premier mode ludique sur téléphone mobile.**

Ses parieurs sont les premiers à miser et recevoir leurs gains selon ce mode pour le simple, le couplé, le trio, le quinté + et spot. Avant de le faire, il leur faut toutefois ouvrir un compte sur le site internet du PMU, remplir un dossier d'inscription qui leur est adressé, et approvisionner le compte par carte bleue avec le mobile. L'accès à ce nouveau service de jeu payant légal passe par les portails de trois opérateurs de Télécom : Orange, SFR et Bouygues.

On se réjouit de voir une entreprise française de la taille du PMU aller ainsi de l'avant, mais on reste quelque peu perplexe : **où sont donc les frontières de la légalité dans ce nouveau domaine ?**

Comment peut-on autoriser un opérateur à faire de la sorte ce qui est interdit aux autres ?

Une fois de plus l'Etat nous semble « jouer à colin-maillard ».

### *c) La publicité*

Le budget brut 2005, tous supports confondus (TV, radio, sponsoring TV, presse, internet, affichage, cinéma), s'établit à 46,4 millions d'euros (soit 0,57 % du chiffre d'affaires).

Le budget net s'établit, lui, à 23,6 millions d'euros, soit 0,30 % du chiffre d'affaires (0,4 % en septembre 2006).

Du point de vue du PMU, seul le budget net (déduction faite des remises) correspond à la réalité économique.

En 2004, la dépense était de 34,6 millions d'euros et 17,1 millions d'euros.

La progression du budget net est donc, d'une année sur l'autre, de + 38 %, mais il faut noter qu'en promotion des enjeux, **le PMU dépense trois fois moins que la FDJ**, et entre 3 et 4 fois moins que le standard de l'industrie des jeux.

## **2. Les parieurs**

Selon les statistiques fournies par le PMU, leur nombre continue de croître :

### **Evolution du nombre de parieurs**

*(en millions)*

<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
6,5	6,5	6,7	6,6	6,7	6,8	6,8

*Source : PMU*

Mais cette augmentation n'a été, en définitive, que de 4,6 % sur six ans, soit 0,7 % par an, ce qui est peu.

L'augmentation du volume des paris enregistrés est, en revanche, plus significative et correspond mieux à la croissance du chiffre d'affaires.

### Evolution du volume des paris

(en milliards d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
5,43	5,78	6,17	6,41	7,02	7,56	8,01

Source : PMU

Le chiffre d'affaires du PMU (à l'exclusion du pari mutuel hippodrome (PMH)), c'est-à-dire le montant des paris des joueurs, a crû, lui, de 47,5 % en six ans, soit de 6,7 % par an.

Si le nombre de joueurs annoncé est exact (et n'est pas le fruit d'une simple estimation) et si le montant des enjeux croît davantage (voir ci-dessous), c'est que **les Français jouent plus**.

### Evolution, en pourcentage, du montant des enjeux

2000	2001	2002	2003	2004	2005
+ 6,4 %	+ 6,7 %	+ 3,9 %	+ 9,5 %	+ 7,7 %	+ 6,0 %
<b>Moyenne + 6,7 %</b>					

Quoiqu'il en soit, entre 1999 et 2005, les gains des joueurs ont augmenté de 46 %.

Les joueurs français ne sont pas, et de loin, les plus « accros » des courses ; dans le monde, on a parié, en 2003, 89,568 milliards d'euros.

Avec 8,9 milliards d'euros, les enjeux français représentent 8,9 % des enjeux mondiaux 2005.

### Classement mondial de la France pour le montant des enjeux

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Enjeux (1)	6,023	6,406	6,653	7,248	7,771	8,207 (y compris PMH)
Place (4)	6 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	6 <sup>e</sup>	5 <sup>e</sup>	4 <sup>e</sup>	nc
En € /h /an (3)	100,39	106,8	106,77	121,20	129	nc
Place (2)	8 <sup>e</sup>	8 <sup>e</sup>	9 <sup>e</sup>	8 <sup>e</sup>	8 <sup>e</sup>	nc

(1) Source : ECUS, en milliards d'euros.

(2) Derrière : Macao, Hong-Kong, Irlande, Australie, Royaume-Uni, Japon, Suède.

(3) La moyenne pour 17 pays est de : 103,28 (260 millions d'euros/900 millions d'habitants).

(4) Derrière : Japon, Royaume Uni, USA, Australie.

Votre rapporteur s'est interrogé sur les méthodes de calcul du nombre des parieurs avancé par le PMU.

La réponse du PMU est transcrite intégralement ci-dessous : elle démontre la grande technicité et la difficulté de telles mesures et rassure tout à fait sur le sérieux de la méthode et de sa mise en œuvre.

### La méthode de calcul du PMU pour calculer le nombre de ses clients

Chaque année, à la même période, la direction marketing du PMU effectue un sondage téléphonique auprès d'un échantillon national représentatif de 2.000 Français âgés de 18 ans et plus (méthode des quotas). Sur la période 1999 à 2005, la proportion de Français déclarant avoir joué au moins une fois au PMU au cours des 12 derniers mois est stable (13 %). Comme tout sondage, il existe une marge d'erreur. Dans ce cas (base : 2000) la marge d'erreur est de +/- 1,5 %.

Pour obtenir le nombre de parieurs en individus, le PMU applique le pourcentage obtenu à la population totale des français de 18 ans et plus.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pop française de 18 ans et +	45,3(*)	45,3	45,9	45,9	45,9	47,2	47,2
% observé de parieurs	13	id	id	id	id	id	id
Intervalle de confiance (IC)	+/- 1,5	id	id	id	id	id	id
Nombre de parieurs : PMU							
- Valeur haute de l'IC	6,5	6,5	6,7	6,6	6,6	6,8	6,8
- Valeur centrale de l'IC	5,9	5,9	6,0	6,0	6,0	6,1	6,1

(\*) Source INSEE – En millions d'individus

En outre, les sondages téléphoniques ont tendance à sous-représenter certaines catégories de parieurs difficilement accessibles via un poste de téléphone fixe. De plus, le sondage annuel réalisé n'inclut pas les DOM et les collectivités d'outre-mer à statut particulier. Afin de prendre en compte ces deux phénomènes, le PMU considère que **le chiffre de 6,8 millions est vraisemblablement plus proche de la réalité**. C'est la raison pour laquelle le PMU a fourni ces estimations.

Au final, l'estimation du nombre des parieurs en France dépend donc de la base d'extrapolation « nombre de Français de 18 ans et plus », elle-même estimée par l'INSEE dans sa nouvelle méthodologie. On ne peut donc parler de valeur exacte pour le nombre de clients PMU.

En revanche, le taux de pénétration est un indicateur plus fiable pour apprécier un développement significatif de clientèle. Force est de constater, dans le tableau, qu'il est très stable dans la période. Ainsi le PMU préfère plutôt insister sur la stabilité globale du nombre de parieurs sur la période (en stock bien entendu, car la population des parieurs se renouvelle dans le temps, le flux des entrants compense celui des sortants).

### 3. Les comptes du PMU

Sur cinq ans, de 1999 à 2005, les chiffres d'affaires du PMU et ses différentes composantes ont évolué ainsi :

#### Progression globale du chiffre d'affaires du PMU et de ses composantes

Chiffre d'affaires	+ 47,5 %
Gains des joueurs	+ 55,1 %
Part aux sociétés	+ 45,8 %
Charges de fonctionnement	+ 44,8 %
Prélèvements publics*	+ 22,2 %

\* En volume

Le détail, par année, de cette progression globale et de l'affectation de ses résultats, a été le suivant :

**Progression annuelle des résultats du PMU et de leur affectation**

<b>Données</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Total enjeux (PMU + PMH) <i>(millions d'euros)</i>	5.678	6.023,4	6.406	6.653,3	7.247,8	7.771, 1	8.207
Evolution en %	+ 1,5	+ 6,1	+ 6,4	+ 3 9	+ 9	+ 7,2	+ 5,6
Total du CA (PMU) <i>(millions d'euros)</i>	5.430	5.782	6.170	6.414	7.021	7.557	8.010
Evolution en %	+ 1,8	+ 6,5 %	+ 6,7	+ 3,9	+ 9,5	+ 7,6	+ 6
Gains des joueurs <i>(millions d'euros et %)</i>	3.754 69,1 %	4.023 69,6 %	4.343 70,4 %	4.569 71,2 %	5.058 71,9 %	5.478 72,5 %	5.823 72,7 %
Prélèvements publics	921 17 %	954 16,5 %	979 15,9 %	977 15,2 %	1.033 14,7 %	1.083 14,3 %	1.126 14,05 %
Charges de fonctionnement	388 7,1 %	405 7 %	428 6,9 %	427 6,7 %	452 6,4 %	459 6,0 %	475 5,9 %
Part aux sociétés	328 6 %	370 6,4 %	392 6,4 %	410 6,4 %	461 6,6 %	516 6,8 %	566 7 %
Evolution de la part aux sociétés de courses en %		+ 4,4	+ 5,7	- 0,3	+ 7,9	+ 11,9	+ 9,7

*Source : sociétés de courses et PMU*

**Ainsi, depuis le rapport de 2002, la situation du PMU s'est sensiblement améliorée et son chiffre d'affaires n'a cessé de croître.**

Après une année 2002 perturbée par le passage à l'euro (+ 4 %), la reprise de la croissance du chiffre d'affaires dès 2003 s'est avérée très forte. La croissance, de 1997 à 2000, n'était que de 3,1 % par an. Elle est passée à + 7,6 % par an entre 2000 et 2004.

Enfin il faut noter que durant toute cette période, au sein d'une croissance forte du chiffre d'affaires, les gains des joueurs et la part des sociétés de courses ont crû beaucoup plus (+ 55,1 % et + 45,8 %) que les prélèvements publics (+ 22,2 %)

Les charges de fonctionnement du PMU et du PMH ont connu une croissance légèrement inférieure à celle du chiffre d'affaires.

Les charges de fonctionnement du PMU et du PMH ont connu une croissance légèrement inférieure à celle du chiffre d'affaires, comme le montre le tableau suivant :

### Evolution des charges du PMU

(en milliards d'euros et en pourcentage)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total perçu	0,901	0,945	0,960	1,028	1,087	1,152
Charges du Pari mutuel urbain	0,431	0,459	0,463	0,472	0,487	0,5
% charges / CA	6,4	6,35	6,39	6,45	6,0	5,9
% d'augmentation des charges		+ 1,1	+ 0,9	+ 1,9	+ 3,2	+ 2
Encouragements	0,318	0,342	0,368	0,376	0,400	0,418

Source : PMU

Les **frais de gestion du PMU** n'ont augmenté, sur cinq ans, que de 16 %, soit 3,2 % par an, **ce qui semble tout à fait raisonnable** et conforme aux préoccupations de la Cour des comptes<sup>1</sup> et du « rapport I » de la commission des finances du Sénat (2002) qui critiquaient la lourdeur et la complexité des prélèvements de l'Etat sur les paris et demandaient au PMU des efforts de gestion.

Pour le ministère de l'agriculture, le redressement du PMU est notable, grâce des réformes de structure, à la réduction (réclamée) de ses effectifs (passant de 2000 à 1.308 en 2005), et à la redynamisation de ses approches commerciales. Le système PEGASE a fini par triompher (non sans mal) et représente maintenant un outil très puissant.

#### 4. Problèmes et perspectives

##### a) La baisse continue du PMH est préoccupante

Même si les recettes du pari mutuel hippodrome ne représentent que 4 % du chiffre d'affaires total du PMU et même si l'on ne peut que se réjouir de la réussite du réseau de la société, constitué de plusieurs sortes de points de contact avec la clientèle<sup>2</sup>, force est de constater que la fréquentation des hippodromes pose problème.

En effet, de 1997 à 2003, et en 2005, la part des enjeux PMH<sup>3</sup> dans le total des enjeux n'a cessé de baisser, passant de 276,7 millions d'euros (5,09 %) à 226,6 millions d'euros (3,23 %) et à 120 millions d'euros (1,5 %).

<sup>1</sup> Rapport public 2001 – chapitre V – Secteur public local – I Les relations entre les collectivités publiques et les casinos.

<sup>2</sup> Equidia, télé interactive, minitel, téléphone, Internet, points courses, Pariez spot, et les téléphones mobiles en 2006.

<sup>3</sup> Pari mutuel sur l'**hippodrome** par opposition au pari mutuel **urbain** pour lequel l'on peut jouer en dehors du lieu de course.

**Part des paris sur les hippodromes dans les enjeux**

(en milliards d'euros)

	<b>1997</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>
<u>PMU</u>			
Enjeux	5,269	7,015	8,01
% du total	94,9	96,8	98,5
Part du marché des jeux	-	-	23,1 %
<u>PMH</u>			
Enjeux	0,276	0,226	0,120
% du total	5,09	3,2	1,5
Part du marché des jeux	-	-	0,3 %
<u>FDJ</u>			
Chiffre d'affaires	-	-	8,92
Part du marché	-	-	25,7 %
<u>Casinos</u>			
PBJ	-	-	17,64
Part du marché des jeux	-	-	50,9 %

Source : opérateurs

**Ceci est très préoccupant, dans la mesure où l'hippodrome, en termes d'aménagement du territoire, de préservation des espaces verts et d'intérêt local, demeure un élément important du paysage français.**

Incontestablement, il faudra veiller de près dans l'avenir à la modernisation des sites et aux efforts qu'ils devront entreprendre pour qu'ils restent ou deviennent des lieux de loisirs complets et attractifs, pas uniquement des champs de courses.

*b) Les problèmes que rencontre le PMU dans le contexte européen sont importants et difficiles*

La loi française de 1891<sup>1</sup> et ses décrets d'application réservent l'exclusivité des courses au PMU pour le compte des sociétés de courses, et interdit le *book-making*, y compris à des opérateurs français.

En 1992, au sommet d'Edimbourg, il avait été décidé que les Etats resteraient libres d'organiser leurs jeux.

C'est donc à son corps défendant qu'aujourd'hui le PMU se trouve placé au cœur d'une polémique extrêmement vive, centrée sur les monopoles de jeux des Etats européens, et animée par un nombre croissant d'opérateurs français et étrangers, qui interpellent les instances de Bruxelles et lui demandent de mettre fin aux monopoles et de libéraliser les jeux (voir plus loin).

Citons seulement ici quelques points particuliers aux jeux hippiques.

<sup>1</sup> Loi du 2 juin 1891 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

En Grande-Bretagne, les *bookmakers* ne rétrocèdent que 1,4 % à la filière publique, BHB (British Horseracing Board), équivalent des sociétés mères françaises.

Le contraste est donc fort entre cette très faible participation britannique et celle, beaucoup plus élevée, que le PMU apporte au financement de l'ensemble de la filière cheval, selon un montage très sophistiqué, qui met en œuvre un nombre considérable d'intervenants.

Les autorités de Bruxelles sont conscientes de ces réalités, mais le lobbying qui s'est développé sur le sujet est tel qu'il conviendra que l'Etat français défende pied à pied ses positions.

La préoccupation du PMU est que les grandes courses françaises restent à un niveau de dotation qui leur permette de garder leur rang face aux prix bien plus élevés attribués à l'issue des autres courses européennes.

Cette nécessité doit être conciliée, selon l'opérateur français, avec la préservation du système français.

*c) L'accès des interdits de jeux et des mineurs aux paris sur les hippodromes*

Votre rapporteur n'a pas fait grâce de cette question au président du PMU.

**Pour le PMU, il n'y a aucune possibilité d'action dans ce domaine** car l'organisation des courses, telle qu'elle existe, est sans doute incapable de mettre en place un contrôle aux entrées comme cela sera le cas, en novembre 2006, pour les casinos.

Aucun rouage de l'institution des courses n'est destinataire du fichier national des interdits de la sous-direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur<sup>1</sup> et, d'autre part, l'organisation très décentralisée sur le terrain des réunions de courses fait appel à un grand nombre de personnes dépourvues de toute formation pour ce genre de surveillance.

Pour ce qui est de la surveillance des mineurs, l'argumentaire du PMU est d'une simplicité biblique : le problème ne peut pas exister puisque le PMU n'a reçu aucune observation du ministère de l'intérieur !

On a rarement l'occasion de se rassurer aussi aisément !

Pour ce qui est de la dépendance au jeu, le PMU commence par rétorquer que « 16.000 courses par an, c'est tout même moins que 400 Rapido par jour (146.000 par an) » (et les 19.000 machines à sous qui tournent 10 heures par jour pourraient aussi être invoquées).

Il faut toutefois reconnaître que le prospectus « *Jouons responsable* », à la fois très simple, explicite et pragmatique, montre bien que le PMU est

---

<sup>1</sup> Les sociétés organisatrices et le PMU seraient d'ailleurs fort embarrassés de recevoir ce fichier !

conscient du problème et semble vouloir contribuer à la mise en place d'un jeu maîtrisé.

En septembre 2006, le PMU a édité un important document intitulé « *Le Jeu Responsable et le PMU* », qui est tout à fait dans le ton du « ludiquement correct » d'aujourd'hui.

Parce qu'il est arrivé beaucoup trop tard pour la rédaction du présent rapport, il faut se limiter ici à citer les principaux points d'intérêt de cette publication : rappel des fondements du système PMU et des garanties qu'il apporte aux joueurs, comparaisons avec le bookmaking, énumération des contrôles existants et de leurs récents renforcements, affirmation selon laquelle le système PMU remplit bien toutes les prescriptions que la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) formule pour les Etats et leurs jeux...

Le document détaille avantageusement l'esprit et les méthodes qui animent le PMU face à la régulation des jeux, au jeu responsable et à la prévention de la dépendance.

## 5. Le partage des recettes

Le produit des courses organisées par le PMU est ainsi réparti :

### Les enjeux et leurs bénéficiaires

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Montant des enjeux PMU (milliards d'euros)	5,782	6,170	6,414	7,021	7,557	8,010
TRJ* des parieurs	69,6 %	70,4 %	71,2 %	71,9 %	72,5 %	72,7 %
Prélèvement légal	30,4 %	29,6 %	28,8 %	28,1 %	27,5 %	27,3 %
Dont Institution des courses	13,4 %	13,4 %	13,0 %	12,9 %	12,7 %	12,8 %
dont Etat	16,5 %	15,9 %	15,2 %	14,7 %	14,3 %	14,05 %

\* TRJ : taux de retour au joueur

Source : PMU

**Le taux de retour aux joueurs (TRJ), après prélèvements de l'Etat, des contributions aux sociétés de courses et des frais de fonctionnement du PMU, s'améliore sans devenir (et de loin) le plus avantageux du monde.**

### Taux de retour aux joueurs (rang mondial)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TRJ en %	69,6	70,4	71,2	71,9	72,5	72,7
Rang mondial	15 <sup>e</sup>	14 <sup>e</sup>	14 <sup>e</sup>	14 <sup>e</sup>	17 <sup>e</sup>	nc

Sources : PMU et ECU

A noter que le TRJ est calculé, dans les documents sources, pays par pays (quel que soit le chiffre d'affaires), et non par opérateur de pari mutuel : ainsi, les Etats-Unis et l'Australie comportent plusieurs opérateurs dont les résultats, pour les besoins de la statistique, sont globalisés pour l'Etat concerné.

S'agissant des enjeux, les mêmes observations peuvent être faites, ceux-ci étant globalisés pays par pays (pari mutuel et bookmaking confondus) et non pas en termes d'opérateur.

### Répartition des enjeux effectués au Pari Mutuel

(en millions d'euros)

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Montant	6.406	6.653	7.248	7.771	8.207
Prélèvement légal	1.888	1.903	2.026	2.125	2.227
<i>En pourcentage</i>	<i>29,5</i>	<i>28,6</i>	<i>28,0</i>	<i>27,3</i>	<i>27,13</i>
Net perçu par l'Etat	922	919	975	1.020	1.058
<i>En pourcentage</i>	<i>14,4</i>	<i>13,8</i>	<i>13,5</i>	<i>13,1</i>	<i>12,89</i>
Net perçu par l'institution des courses	945	961	1.028	1.087	1.151
<i>En pourcentage</i>	<i>14,8</i>	<i>14,4</i>	<i>14,2</i>	<i>14,0</i>	<i>14,03</i>
Part reversée aux parieurs gagnants	4.518	4.749	5.222	5.646	5.980
<i>Taux de retours aux parieurs</i>	<i>70,5</i>	<i>71,4</i>	<i>72,0</i>	<i>72,7</i>	<i>72,87</i>

Source : fédération nationale des courses françaises

Avant la loi de finances pour 2002, le FNDS était le passage obligé pour les primes et les aides aux sociétés-mères et aux sociétés de province. En 2002, avec la mise en place de l'Etablissement public des haras nationaux, le budget du Fonds national des haras a été transféré à celui-ci mais a diminué de 31 %.

En 2003, le Fonds national pour l'adduction d'eau (FNDAE) a été supprimé ; la ligne de crédits a été récupérée par le budget général qui finance directement l'adduction d'eau. En 2004, il en est de même pour le Fonds national pour la vie associative.

## ***C. UNE FILIÈRE IMPORTANTE ET AIDÉE***

### **1. Une activité qui compte**

#### *a) Des données disparates*

Les sources de données relatives à la filière équine sont : le ministère de l'agriculture, les haras nationaux et ECU<sup>1</sup>, leur passionnante publication annuelle, et le PMU.

Les chiffres de différentes origines (ministère de l'agriculture, haras nationaux, PMU, ECU), **ne coïncident pratiquement jamais**, ce qui est parfaitement irritant. Il arrive même qu'ils se contredisent d'une page à l'autre tandis que l'étude de certains tableaux chiffrés (en particulier ceux traitant du sort du prélèvement légal sur le PMU) s'avère plus ardue que le déchiffrement des hiéroglyphes de la pierre de Rosette par notre compatriote Champollion !

---

<sup>1</sup> ECU : publication annuelle de l'UNIC (Union nationale interprofessionnelle du cheval).

## PRINCIPALES DONNÉES CONCERNANT LES ÉQUIDÉS EN FRANCE

### 1. Les équidés en France

Ils sont au nombre de 450.000, soit 12,2 % des effectifs européens (6,9 millions) et 0,8 % des effectifs mondiaux (56,4 millions). La France figure au deuxième rang en Europe.

### 2. Les haras nationaux

Un établissement public (avec 86 millions d'euros de budget).

20 pôles hippiques.

22 délégations régionales.

132 centres techniques.

### 3. La reproduction

#### a) Etalons

En 2006 ils sont 6.250... + 27 % en 10 ans... 20 % dans les haras nationaux (HN). Il faut 200 poulains pour dénicher un étalon.

#### b) La monte

950 étalons.

Jument saillies : 92.960 en 2005 (dont 26.800 aux HN), 90 % par insémination artificielle (sauf pour les pur-sang).

Un éjaculat permet 40 inséminations.

Le prix de la saillie dépend des frais de service, du coût amorti du cheval, et surtout de la cote de l'étalon.

Le record de prix appartient à une saillie de  
« Sadler's Wells » à Coolmare  
305.000 euros !!!

### 4. Les sports équestres

Centres équestres : 5.900

4<sup>e</sup> discipline sportive en France avec 462.498 licenciés.

15.000 épreuves sportives par an.

Eleveurs : 43.547 en 2005.

Carrière d'un pur sang : 10 ans.

5.722 naissances de pur-sang en 2004 (+ 24 % en dix ans).

### 5. Le commerce

- Commerce de chevaux : 300 commerçants.

- Prix moyen : 36.824 euros- Prix record : 1.372.041 euros.

- 2005 : présentés 2.161 - vendus : 1.516.

#### Les Courses

24.000 poulinières  
30.000 chevaux à l'entraînement

#### Sports et loisirs

35.000 poulinières  
40.000 chevaux vendus/an  
5.900 centres équestres  
Pratiquants : plus d'1 million.

#### Le cheval de trait

33.000 poulinières  
1.500 têtes exportées  
9 races de trait  
7 races d'ânes

*b) De nombreux emplois*

Dans le « rapport I », il était fait état, en 2001, de 52.524 emplois ETP (équivalent temps plein) pour l'ensemble de la filière cheval.

Les derniers chiffres disponibles, publiés en 2005, et arrêtés fin 2004, sont les suivants. Ils permettent d'apprécier l'état de santé de la filière.

**Répartition des emplois de la filière cheval**

	<b>2001</b>	<b>2005</b>
<b>1. Organismes responsables et rattachés</b>		
- Administrations et établissements publics	1.068	2.046
- Organisation des courses	1.065	1.246
- Organisation des paris	17.648	19.363
- Activités hippiques	162	550
<b>Total</b>	<b>19.943</b>	<b>23.885</b>
<b>2. Professions au contact du cheval</b>		
- Eleveurs	-	7.403 + 812 ETP non salariés
- Entraîneurs et personnel salarié	-	3.800
- Centres équestres	-	7.508 + 3.379 ETP non salariés
- Cavaliers	-	4.453
- Vétérinaires	-	1.600
- Marchands	-	1.600
- Commerce	-	200
<b>Total</b>	<b>27.390</b>	<b>31.615</b>
<b>3. Activités non spécifiques</b> (transports, assurance, presse, etc)	5.211	5.397

Source : ministère de l'agriculture

**La filière cheval mobilise, au total, quelque 61.000 emplois (60.897), contre 52.524 en 2001.**

Cette croissance d'emploi appréciable (+ 16 %) justifie pleinement les efforts de l'Etat en faveur de ce secteur.

*c) Une filière en pleine mutation*

Les changements considérables qui ont affecté ce secteur économique ne sont sans doute pas achevés.

Certaines branches d'activités comme les filières « viandes » ou le secteur « sports et loisirs », n'ont été distinguées que récemment. De

nombreuses associations nationales de race agréées, ainsi que les conseils des chevaux<sup>1</sup> n'ont pas encore atteint leur plein régime et cherchent leur voie.

Cette prolifération reflète un **foisonnement des activités liées au cheval très satisfaisant**, puisqu'il contribue au développement économique, à la cohésion sociale et à la préservation de notre environnement.

Contrairement à d'autres secteurs économiques que les avancées européennes inquiètent ou déstabilisent, le cheval est éligible aux deux premiers piliers de la PAC (politique agricole commune).

Cette politique communautaire trouve sa place dans le Plan stratégique de développement rural<sup>2</sup>, dont, toutefois, les orientations ne manquent pas de contraintes lourdes et nouvelles.

**L'élevage subit heureusement les effets de l'augmentation des prix en courses et des allocations aux propriétaires.**

**On observe une forte croissance du nombre de naissances de purs-sangs : 5.000 en 2005, contre 4.000 l'année précédente.**

Evolution des données relatives aux purs-sangs

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>- Propriétaires déclarés</b>	5.973	5.898	5.538	5.451	5.679
<b>- Effectifs</b>					
Etalons	395	395	368	365	384
Poulinières	7.513	7.608	7.770	7.945	8.049
Saillies par étalon	10.093	10.279	10.351	10.504	10.656
<b>- Elevages</b>					
1 poulinière	2.562	2.623	2.827	2.795	2.809
2	599	636	633	644	679
3 à 5	461	448	447	481	491
Plus de 5	184	188	189	194	191
Total	3.806	3.895	4.096	4.114	4.170
<b>- Naissances</b>	4.340	4.461	4.539	4.883	4.937

Source : annuaire UNIC

Le secteur du commerce des chevaux occupe des effectifs comparables à ceux trouvés en 2001 (278 + 26 courtiers).

<sup>1</sup> Association sans but lucratif rassemblant l'ensemble des acteurs de la filière au niveau régional.

<sup>2</sup> FEADER : Fonds européen agricole et de développement rural.

Les achats ont ainsi évolué :

**Evolution des achats de chevaux**

	2001	2002	2003	2004	2005	2005/ 2001
Haras	183	188	154	128	15	- 168 !
Privés	147	153	144	136	123	- 16 %
Total	330	341	298	264	138	- 58 %

Source : annuaire UNIC

**Achats d'étalons par l'Etat**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sports équestres militaires	54	34	56	53	62	54	61	46
Ecole nationale d'équitation	40	40	35	34	30	32	25	26
Garde républicaine	53	53	58	60	61	58	53	51
Haras nationaux	184	168	202	183	188	154	128	15
Total chevaux	331	295	321	330	341	298	264	138
Total en millions d'euros	1,493	1,339	1,450	1,415	1,4831	1,353	1,254	0,819
Moyenne par cheval (en euros)	4.513	4.359	4.549	4.291	4.350	4.541	4.750	5.935

Source : annuaire UNIC

Incontestablement, **la diminution des achats des haras nationaux tire l'ensemble vers le bas.**

Or, on peut craindre que les orientations de l'Etablissement public et du ministère ne conduisent pas à une reprise de ces achats.

L'événement de l'année, en matière de vente de chevaux, est incontestablement celui des yearlings de Deauville, grande concurrente de Lexington (Etats-Unis d'Amérique) et de Newmarket (Royaume-Uni).

Pour 2001, on avait enregistré les résultats suivants :

**Ventes de yearlings, dites de sélection 2001**

2001	Nb de yearlings	CA en Euros	Moyenne/cheval
Deauville	101	22.481.657	222.591
Keeneland USA	89	70.569.877	792.920
Newmarket GB	130	46.557.690	358.136

Source : annuaire UNIC

En août 2006, ce ne sont pas moins de 518 yearlings qui sont à l'encan des enchères publiques de Deauville.

Comme chaque année, les spécialistes y scruteront les achats des grands noms des courses.

Certains grands records ont été battus, à l'occasion de l'acquisition de la pouliche Sortica (750.000 euros), tel celui établi en 2004 par Hamdam al-Maktoum, famille régnante de Dubaï (700.000 euros pour un mâle).

En revanche, celui du total des ventes (35,2 millions d'euros en 2001) tient toujours, malgré de bons résultats (30 millions d'euros en 2006 contre 22,9 millions d'euros en 2005, soit 20 % de moins qu'en 2004).

Le marché de Deauville a donc repris grâce à la qualité des poulains et une conjoncture favorable. L'offre 2006 a comporté les descendants de 143 étalons plus ou moins célèbres dans ce milieu où la généalogie équine est reine : vingt-cinq poulains de *Verglas*, champion français aujourd'hui « délocalisé » en Irlande pour raison fiscale, 10 de *Linamix* et autant de *Anabaa* (qui fait la monte en Australie), 14 de *Peintre Célèbre*, ancien champion en France émigré au Japon, 7 de *Dalakhani* (à l'Aga Khan) dont le « saut » en Irlande (même raison que plus haut) est affiché à 45.000 euros.

Le prix moyen des poulains depuis 2000 est à la baisse.

**Prix moyen de vente des  
poulains à Deauville**

*(en euros)*

2000	87.040
2001	95.040
2002	72.046
2003	73.626
2004	76.383
2005	70.067

*Source : annuaire UNIC*

Le monde du commerce des chevaux n'est donc pas immobile.

En juillet 2006 s'annonçait un grand mariage (confirmé en août 2006) celui d'un consortium (Arqana), constitué autour de Goffs, société d'enchères de chevaux, et d'Artcurial, le grand spécialiste dans le marché de l'art, avec l'Agence française de vente de purs-sangs, présidée par M. Philippe Augier, maire de Deauville. Cette nouvelle entité ambitionne de réaliser un groupe de ventes aux enchères de chevaux et d'objets d'art de 75 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Il s'agit d'un événement important après l'entrée, en 2003, dans Goffs France, qui appartient à l'Aga Khan<sup>1</sup>, des frères Zorbibe et de SPEF LBO, société de capital investissement.

## **2. L'Etablissement public « Haras nationaux »**

Les haras nationaux français sont au nombre de vingt : Aurillac, Besançon, Blois, Cluny, Compiègne, Gelos (Pau), Hennebord, Lamballe, Le Lion d'Angers, Montier-en-Der, Le Pin, Pompadour, La Roche-sur-Yon, Rodez, Rosière aux Salins, Saint-Lô.

---

<sup>1</sup> Le directeur de Goffs, dirige également les élevages français de l'Aga Khan.

Jusqu'en 2000, les haras nationaux étaient un service de l'Etat ; à cette date, ils ont été constitués en un établissement public des haras nationaux (EPHN) et cette transformation a suivi de près la disparition du compte spécial du Trésor qui les finançait à partir d'une contribution du PMU<sup>1</sup>.

S'en sont suivies aussitôt les créations d'une direction des ressources humaines, et surtout d'une véritable direction financière, qui remplace avec bonheur la dispersion précédente des services au sein de trois ministères différents !

Cette très importante transformation a été suivie en 2004 par la signature d'un contrat d'objectif et de moyens 2004-2008 avec l'Etat, qui redéfinit ainsi les missions des haras :

- œuvrer au développement économique de la filière cheval ;
- insérer le cheval dans la politique territoriale ;
- garantir connaissance et traçabilité.

Il s'agit, plus concrètement, de :

- mieux valoriser le capital ;
- mettre en œuvre des programmes d'action, traditionnels et lourds, comme les étalonnages identifications, les encouragements, ou plus nouveaux, tels que des expertises, projets à l'international, etc ;
- adapter le patrimoine architectural à la transformation des stations de monte en nouveaux centre techniques, et des dépôts d'étalons en pôles hippiques ;
- faire évoluer les bases de données, qui sont considérables et de grande qualité, pour répondre à une demande sociale croissante, organiser l'information économique de la filière et la mettre en ligne en 2006.

**Le contrat d'objectifs s'inscrit dans une période de transition au cours de laquelle la filière du cheval doit se structurer et son développement économique se renforcer.**

Selon Mme Emmanuelle Bour, directrice de l'EPHN, cette approche correspond totalement à l'esprit de la LOLF.

**Principales données financières de l'EPHN en 2005**

- Recettes de fonctionnement : 19,8 millions d'euros
- Dépenses de fonctionnement : 46 millions d'euros
  - Investissement : 9,3 millions d'euros
- Aides versées à la filière : 12,2 millions d'euros

---

<sup>1</sup> Cette débudgétisation a toujours été dénoncée par la commission des finances du Sénat pour son manque de transparence.

La réforme a conduit à de profonds changements dans les habitudes et les mentalités.

Il aura fallu mettre en place une nouvelle organisation des métiers, avec le souci d'une meilleure professionnalisation, et ce dans trois directions opérationnelles :

- 1 Initiative et territoires (la matière grise des HN).
- 2 Les services et les sites (les territoires).
- 3 Les connaissances (identifications, traçabilité, recherches, expériences, formations).

Commencée en 2004, cette réforme structurelle est considérée comme achevée, mais d'autres changements sont en cours, avec :

- un changement de vocation des dépôts d'étalons qui peuvent intéresser les collectivités locales en raison de la qualité des immeubles ;
- une diminution du nombre des stations de monte (objectif 110 contre 120) ;
- une diminution du nombre des haras eux-mêmes, qui pourraient passer à 19, sauf intérêts particuliers des collectivités ;
- une diminution du nombre des étalons (objectif 800 contre 1.200 en 2000).

Pour le ministère de l'agriculture, il est incontestable que les haras doivent poursuivre leurs réformes, devenir plus performants, avoir une taille utile mais pas « *hypertrophique en box et en étalons* ».

Pour lui, il est nécessaire de fermer 7 dépôts d'étalons (au maximum) et de réduire le nombre des stations de monte de 150 à 110.

Si, en termes de gestion et de réalisme économique, les éléments de ces réformes paraissent cohérents, il n'est pas dit qu'ils combleront de joie tous les partenaires de la filière cheval en France.

**Votre rapporteur**, admiratif de l'enthousiasme qui anime la direction de l'établissement, **s'étonne** cependant **que la poursuite des divers objectifs de cette réforme ait nécessité, non seulement un changement de statut, mais un pareil remue-ménage dans les structures et les habitudes de travail. Qu'un service de l'Etat confronté à des problèmes de gestion relativement simples ait pu, par le passé, perdre à ce point le contact avec les réalités laisse pantois !**

Mais il existe un autre sujet d'inquiétude immédiate : s'il est éminemment souhaitable que nos haras nationaux procèdent sans désespérer à leur restructuration et à leur modernisation pour affronter, dans de bonnes conditions, la concurrence et l'inévitable « *mondialisation équine* », **il serait parfaitement inacceptable en revanche que pour cela ils délaissent leurs missions prioritaires ou s'en écartent.**

Si, en 1805, les armées napoléoniennes avaient surtout d'énormes besoins quantitatifs de chevaux de guerre, de nos jours on attend des haras nationaux qu'ils assurent la conservation des espèces des équidés du territoire : c'est une tâche génétique et technique, d'intérêt public majeure.

Les haras nationaux ne doivent-ils pas aussi, dans leur domaine spécifique, conserver toutes leurs qualités propres (identification, recherche et expériences), afin de rester la référence et l'appui indispensables pour l'ensemble de l'élevage français ?

On ne peut que se féliciter qu'il faille, pour y parvenir, « *une nouvelle génération de haras en partenariat avec les collectivités locales, ouverte aux projets de la filière cheval et du développement local* » dans le but de tout mettre au service de la promotion du cheval dans les politiques économiques, sociales, touristiques et culturelles locales.

Mais pour votre rapporteur, cette stratégie (certes séduisante) demeure principalement une méthode de « survie » face aux difficultés de trésorerie... pas un but en soi.

La situation des haras nationaux a fait l'objet d'un contrôle budgétaire de votre commission des finances, qui s'est traduit par la publication d'un **rapport d'information de notre collègue Joël Bourdin**<sup>1</sup>.

### 3. Les actions de l'Etat

#### a) Les avancées récentes

Pendant les années 1990 et durant dix ans, la France n'a cessé d'aider la filière cheval : rapprochement du trot et du galop, multiplication des courses nationales (dont le nombre a atteint 5.540 en 2003, contre 3.375 en 1987), baisse des prélèvements pour financer la restructuration du secteur.

**Depuis 2002, l'activité publique et législative a été intense pour la filière cheval.**

#### ➤ Le Comité interministériel de juillet 2003

Les ministres du budget, M. Alain Lambert, de l'agriculture, M. Hervé Gaymard, et des sports, M. Jean-François Lamour, ont alors défini trois axes :

1. Le secteur du cheval est une activité agricole à part entière ;
2. Sa fiscalité doit être adaptée ;
3. Il faut conforter les structures équestres et faciliter les interactions entre eux.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 59 (2006-2007) : « Les haras nationaux doivent-ils déteiler ? ».

Il a ainsi été décidé que :

- de nombreux métiers du cheval seraient **assimilés, fiscalement, à des activités agricoles** ;

- ils bénéficieraient ainsi, y compris les centres équestres, d'un taux de TVA réduit à 5,5 % ;

- la FFE (Fédération française d'équitation) pourrait admettre en son sein des organismes à but lucratif ;

- l'Etat signerait avec les haras un contrat d'objectif centré sur le développement local avec les régions.

➤ La loi relative aux territoires ruraux (février 2005)

Elle a repris ces trois grands axes de la politique du cheval, la reconnaissance comme une activité agricole à part entière, l'adaptation de la fiscalité des activités équestres et la facilitation des interactions entre les métiers des mondes sportifs et agricoles.

La loi a consacré le **rôle moteur du cheval dans le développement rural**.

Le rapport ne peut pas, ici, reprendre *in extenso* l'important dossier interministériel qui accompagnait le communiqué du comité, mais il s'agit là d'un document extrêmement complet développant tous les aspects de l'activité du secteur cheval en France.

➤ La signature du premier contrat d'objectifs et de moyens 2004/2008 entre l'Etat et les haras nationaux

Conforme aux orientations du comité interministériel, il a renforcé les haras dans leur ambition de constituer une véritable agence publique de développement et de devenir des pôles régionaux de compétence.

L'établissement public des Haras est conforté par un engagement financier pluriannuel de l'Etat, avec une dotation constante de 45,5 millions d'euros.

➤ La loi sur le sport de l'été 2003<sup>1</sup>

Elle a pris en compte les évolutions de l'environnement économique, en reconnaissant à la Fédération française d'équitation la possibilité d'admettre, en son sein, des organismes sportifs à but lucratif. Elle a favorisé la pluriactivité dans le monde rural par une **offre cohérente de diplômes et de formations concernant à la fois le sport et le tourisme équestres**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-708 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

L'opinion des membres et du président du « groupe cheval » du Sénat sur ces avancées a déjà été rapportée en fin du sous-chapitre sur l'institution des courses.

L'ensemble de ces dispositions a été accueilli avec satisfaction par de nombreuses composantes de la filière cheval ; leurs effets ont été perçus rapidement.

La baisse des prélèvements a opportunément complété l'augmentation corrélative du taux de retour au joueur (TRJ) du côté des courses, et on a relevé une augmentation de la fréquentation des hippodromes parisiens.

Les centres équestres ont maintenant une meilleure lisibilité de leur métier et des conditions d'exercice.

L'ensemble de la filière profite de son assimilation à une activité agricole.

Les problèmes sociaux les plus importants des personnels sont en partie résolus.

Tout ceci est extrêmement positif.

Le ministère de l'agriculture se félicite de ces avancées, mais souhaite aller plus loin sur certains points :

- l'allocation de retraite supplémentaire (ARS) était autrefois alimentée par le produit des gains non réclamés (GNR : 35 millions d'euros et 0,45 % des mises en 2004).

Or, ces gains prenaient aussi en charge les dépenses de l'AFASEC (organisme de formation).

Ils ne sont plus aujourd'hui suffisants et ne pourront plus financer, à l'avenir, que l'AFASEC et les ayants droit actuels à l'ARS, dont les futurs ressortissants devront être pris en charge par des cotisations des employeurs et des salariés.

- par ailleurs, le ministère de l'agriculture accepterait d'étudier activement l'implantation de casinos, frontons de pelote basque et autres structures de loisirs dans les hippodromes, afin de mieux assurer leur avenir.

Il s'agirait, en quelque sorte, de s'inspirer de l'initiative du groupe Partouche qui réalise, de plus en plus, non pas de simples casinos en dur, mais de véritables « resorts » à l'américaine.

- il faut, d'autre part, pousser le PMU à améliorer ses performances économiques et l'aider, avec les sociétés-mères, à moderniser l'image des courses.

- en septembre 2006 enfin, de nouvelles avancées ont été enregistrées dans le domaine fiscal au profit de l'élevage pour enrayer la diminution remarquable de la qualité des étalons stationnés en France, et de l'augmentation du nombre des juments qui partent se faire saillir à l'étranger.

*b) La lutte contre le dopage*

**L'Etat doit maintenir ses exigences en ce qui concerne le caractère rigoureux et inflexible du système de lutte antidopage.**

C'est un point essentiel : tout fléchissement dans ce domaine serait impardonnable.

Dans le climat actuel où plusieurs sports universels, comme le football, l'athlétisme, le cyclisme, sont gravement pollués par le dopage et la corruption (couple infernal de la triche mondiale), l'institution des courses et la filière hippique doivent absolument rester propres.

Il faut, en conséquence, que la mise en œuvre des contrôles ne se relâche pas et que le laboratoire des courses hippiques de Verrières-le-Buisson (Essonne) monte en puissance et exerce une autorité incontestable.

En 2004, le laboratoire a effectué 21.686 contrôles antidopage pour 66 cas positifs, soit 0,3 %. En juin 2005, une affaire de dopage a conduit à la mise en examen de cinq personnes, dont un entraîneur et un pseudo médecin.

France Galop a publié les statistiques de contrôles suivantes pour les courses de galop :

**Contrôles anti-dopage des chevaux de courses de galop**

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Courses avec contrôles	6 342	6 279	6 355	6 516	6 611
Chevaux prélevés	6 490	6 958	7 654	7 923	7 974
Cas positifs	19 0,3 %	30 0,4 %	19 0,24 %	14 0,17%	30 0,37 %

*Source : sociétés de courses*

M. Noël Pons, dans son ouvrage sur « *Cols blancs et mains sales* »<sup>1</sup> estime que le dopage est « assez utilisé dans le monde des courses ».

Les sanctions existent et elles sont appliquées.

A l'avenir, les choses, en revanche, risquent de se compliquer car l'émergence permanente de nouveaux produits, les discussions sans fin sur ceux qui sont autorisés et ceux qui ne le sont pas, les dénégations véhémentes et les défenses (arguments techniques, médicaux et pharmacodynamiques) des fautifs pris sur le fait rendront la tâche des laboratoires et des contrôleurs de plus en plus ardue. C'est déjà ce que l'on constate dans d'autres sports (cyclisme, athlétisme...).

On peut s'estimer satisfait que la France, contrairement à d'autres pays, ait adopté le principe de la tolérance zéro et que le système mis en place en 1980 fonctionne bien.

---

<sup>1</sup> Edition Odile Jacob – 2006.



## II. LA FRANÇAISE DES JEUX

Ce n'est pas parce qu'elle est un opérateur majeur du monde des jeux en France que le cas de la Française des jeux (FDJ) retient particulièrement l'attention de votre rapporteur.

C'est en raison du fait que « parler de la FDJ, c'est parler de l'Etat », puisqu'il a créé cette société d'économie mixte (SEM), qu'il en détient 72 % des parts sociales (peut être 92 % en 2008) et qu'il tire de ses activités des ressources financières considérables qui vont directement dans son budget ou qui viennent l'aider à financer des activités publiques comme le sport (encore récemment l'adduction d'eau en milieu rural !).

C'est aussi parce qu'il nous faut savoir précisément comment l'Etat « l'Etat croupier », comme l'exprimait un peu insolemment le « rapport I » de 2002, conduit la politique du jeu en France et se comporte personnellement quand il est lui-même opérateur.

**N'est-on pas en droit d'attendre de l'Etat qu'il ait, dans ce domaine, un comportement exemplaire**, qu'il manie son râteau de croupier avec mesure et que la FDJ, sa fille préférée, traduise en tous points cette politique du jeu raisonnable et responsable souhaitée et annoncée depuis peu ?

A cet égard il nous faut vérifier avec attention l'attitude de l'Etat vis-à-vis des mineurs, des interdits de jeu et des joueurs dépendants qui sont de plus en plus nombreux.

### *A. LA FRANÇAISE DES JEUX EXERCE UNE MISSION D'ETAT DÉFINIE PAR UNE CONVENTION*

#### **1. La convention de 1979 et les décrets de 2006**

L'Etat, en 1978, a créé une société d'économie mixte sous forme de société anonyme, la Française des jeux (décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978), et pris le contrôle du Loto.

L'année suivante (1<sup>er</sup> janvier 1979) une convention de trente ans, résiliable à tout moment, signée entre la FDJ et le ministre du budget a fixé les modalités d'exercice de la mission confiée à la Société.

La mission de la FDJ consiste à concevoir, développer, commercialiser les loteries et certains jeux de pronostics sportifs sur l'ensemble du territoire national et en assurer la fiabilité, la sécurité et la transparence.

Son activité est sous le contrôle de l'Etat qui fixe le cadre juridique des jeux et la répartition des mises.

Cette convention n'a jamais été modifiée jusqu'ici<sup>1</sup>.

Alors qu'elle fixait le cadre contractuel entre les deux acteurs, tout y est devenu, depuis, d'ordre réglementaire et, d'autre part, l'échéance de 2008 conduit à un certain réexamen du texte.

Une modification fondamentale de la convention était donc à l'ordre du jour sous l'égide de cinq ministères (intérieur, finances, justice, santé et sports) :

- elle modifierait l'article sur la mission ;
- elle mettrait en place une commission de contrôle des activités de la FDJ comprenant des administratifs et des personnes qualifiées ;
- elle fixerait une nouvelle répartition des fonds de la FDJ.

Or, anticipant cette réforme ou la réalisant de fait, deux décrets du ministre du budget pris le 17 février 2006 ont apporté de très importantes modifications au fonctionnement de la FDJ<sup>2</sup>.

Ils ont, pour la première fois, formulé la préoccupation « *d'encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance* », et redit qu'il fallait « *veiller à ne pas inciter les **mineurs de moins de 16 ans** à jouer* ».

Les décrets instituent (article 13) un comité **consultatif pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable**<sup>3</sup>.

Celui-ci est chargé de conseiller le ministre du budget pour la mise en œuvre de cette politique d'encadrement des jeux exploités par la FDJ.

**Cette initiative est louable ! Elle ne fait qu'exacerber le désir de voir en France la totalité des jeux (FDJ, PMU, casinos, cercles) bénéficier d'un tel encadrement.**

Les deux décrets sont, en fait, identiques, mais l'un concerne les jeux de loterie, l'autre les pronostics sportifs. La plupart des autres dispositions sont de caractère technique et concernent pour l'essentiel l'utilisation des fonds provenant des gains et paris non réclamés.

Il sera montré plus loin en quoi ces décrets témoignent d'une évolution sensible de la stratégie de l'Etat, en vue de parer à certaines contestations fondées sur l'arrêt Gambelli, ou, du moins l'interprétation qui en est faite par des *bookmakers* anglais et autrichiens.

Mme Anne Rovon, dans un article du Figaro le 18 février 2006, parlait d'un « *rempart contre l'arrêt Gambelli* ». L'expression est bien choisie !

---

<sup>1</sup> Hormis la signature le 9 mars 2006, d'un avenant comptable relatif à des immobilisations et à des provisions, notamment à celle couvrant les risques liés à l'arrivée à échéance de la convention en 2008.

<sup>2</sup> Décrets n° 2006-174 (jeux de loterie) et 175 (jeux de pronostics sportifs).

<sup>3</sup> Dont la composition est précisée par un arrêté du 22 février 2006.

Un arrêté d'application, pris le 22 février 2006 donne mission à la FDJ de produire chaque année un programme de Jeux dont sera mesuré l'impact au regard des objectifs visés. Il sera organisé un suivi des jeux existants.

Enfin la FDJ est tenue de présenter dans les six mois un plan d'action en vue de prévenir le jeu excessif et de favoriser une pratique raisonnable du jeu.

Le comité consultatif, cité plus haut, comportera un représentant des ministères de la santé, de l'intérieur, de la jeunesse et des sports, du budget et trois personnes qualifiées dans les domaines de l'économie, du droit, du social et de la sécurité.

Aucun parlementaire !... Le Parlement continuera donc à ne pas être informé : son rôle de « croupion » (voir « rapport I ») doit convenir à l'Etat.

## **2. L'Etat exerce-t-il des pressions sur la FDJ ?**

Votre rapporteur a parfois craint que l'Etat, en raison de l'exceptionnelle contribution des jeux à son budget, n'encourage le développement de l'activité des casinos, du PMU et plus particulièrement de la FDJ, opérateur auquel il est lié par un contrat exclusif et qui se montre, au demeurant, le moins généreux vis-à-vis des joueurs.

Il semble que ces inquiétudes ne soient pas justifiées. Il a en effet été indiqué à votre rapporteur que l'Etat ne demande jamais à son opérateur de « pousser les feux », même s'il est vrai, qu'il a, en 2000, autorisé la FDJ à rattraper un retard accumulé incontestable. De toutes les façons, en 2005, l'examen des éléments concernant l'opérateur FDJ et ses joueurs montre bien que ces derniers ne dépassent pas la moyenne européenne de dépense de jeu/habitant alors que précédemment ils étaient en deçà.

Votre rapporteur est parvenu à la conclusion que « jamais l'Etat ne pousse à développer le jeu pour alimenter ses caisses », au terme de ses recherches et de ses recoupements dans ce domaine qui relève de l'éthique.

L'Etat semble tenir, au moins dans ce secteur, un langage assez pondéré et se placer en promoteur sincère d'un développement compétitif, certes, mais responsable.

### 3. Le capital de la FDJ et son devenir

Sa répartition est la suivante :

Etat :	72 %
FCP des salariés de la FDJ :	5 %
Soficama des courtiers :	3 %
Emetteurs historiques :	20 %
<i>Union des blessés de la face :</i>	<i>9,2 %</i>
<i>Fédération Maginot :</i>	<i>4,2 %</i>
<i>Change de la Bourse :</i>	<i>2,6 %</i>
<i>Confédération des tabacs :</i>	<i>2,0 %</i>
<i>Mutuelle du Trésor :</i>	<i>1,0 %</i>
<i>Comalo :</i>	<i>0,6 %</i>
<i>Emission Berger :</i>	<i>0,4 %</i>

Or, en 2008, les émetteurs historiques verront leur contrat d'émission arriver à échéance. N'ayant plus aucun rôle d'émission, ni attributions juridiques à exercer, ils ne sont plus acteurs de l'entreprise.

Cependant, compte tenu du rôle social historique de certains (par suite de la guerre de 1914–1918) et de l'utilisation irréprochable de leur part des ressources actuelles, la FDJ a toujours parfaitement respecté ses partenaires et continuera à le faire. Ceci étant, à l'échéance de 2008, on voit mal l'Etat ne pas reprendre à son compte ces 20 % du capital.

Un seul élément pourrait ne pas l'y inciter en 2008 : satisfaire la Commission européenne, très soucieuse d'entamer les monopoles des Etats et de libéraliser les jeux. Si l'Etat prend ces parts, il en résulterait la perte pour les émetteurs de leur redevance et le problème de leur éventuelle indemnisation. Certains émetteurs sont des associations à but non lucratif, d'autres non. Il y aura, en fonction de cette distinction et de l'existence ou non de droits de propriétés liés aux actions de la FDJ, des modes d'indemnisation différents.

Deux scénarios peuvent s'imaginer : l'Etat rachète les parts à bas prix et revend au mieux. Ou l'Etat monte au capital à plein et associe d'une manière quelconque les émetteurs aux bénéficiaires.

C'est au cours du second semestre 2007 que ces problèmes seront réglés.

### 4. L'Etat tire de la FDJ d'importantes ressources

La FDJ procure à l'Etat des ressources importantes, comme le montre le tableau suivant :

### Répartition des résultats de la FDJ

Gains des joueurs	60,3 % des mises
Finances publiques	27,2 %
Frais de gestion	12,4 %

Source : FDJ

Mais il y a des différences dans les prélèvements que l'Etat effectue sur les trois familles d'opérateurs.

Les casinos, et les cercles de jeux alimentent le budget de l'Etat et celui des communes (voir la partie consacrée aux casinos).

En revanche, **l'Etat reste le seul à ponctionner le PMU, qui ne reverse absolument rien aux collectivités territoriales** (pourtant assez généreuses pour l'entretien des hippodromes), soit au profit de son budget général, soit pour le soutien financier à la filière cheval, grâce à un système compliqué mais efficace et en tout cas absolument indispensable à ce secteur économique essentiel (voir la partie consacrée aux PMU).

**Il est également le seul à mettre à contribution la FDJ** au profit soit de son budget général soit du FNDS (Fonds national pour le développement du sport).

Jusqu'à une date récente, il en était de même, par le truchement d'un compte spécial du Trésor, pour l'adduction d'eau en milieu rural.

Toutefois, s'agissant de la FDJ, l'Etat bénéficie d'autres ressources que les prélèvements directs et le tableau ci-dessous rassemble les différents prélèvements effectués sur le chiffre d'affaires de la SEM constitué par les mises des joueurs.

### Prélèvements sur le chiffre d'affaires de la FDJ en 2005

	millions d'euros	% du CA
<b>I. Prélèvements sociaux</b>		
CRDS	25,7	0,3
CSG	193,7	2,2
<b>Total</b>	<b>219,4</b>	<b>2,5</b>
<b>II. Budget général de l'Etat</b>		
TVA	206,8	2,3
Droit de timbre	138,3	1,5
FNDS	250,3	2,8
<b>Total</b>	<b>1 664,40</b>	<b>18,6</b>
<b>Total Finances publiques métropole</b>	<b>2 493,3</b>	<b>27,9</b>

Source : FDJ

Mais, une fois financée la commission d'organisation, le résultat supporte en outre l'impôt sur les sociétés (IS) à 44,5 %.

**Impact de l'IS sur les résultats de la FDJ**

Résultat avant IS	184,2 millions d'euros
IS	82,1 millions d'euros
Résultat après IS	102,1 millions d'euros

Source : FDJ

Ce résultat net de 102,1 millions d'euros est affecté ainsi :

**Affectation du résultat net**

	En pourcentage	En millions d'euros
Réserve facultative		33,3
Dividendes Etat	72	80,9
Salariés	5	5,6
Courtiers	3	3,4
7 émetteurs	22,9	22,9
Réserve statutaire		22,9

Source : FDJ

En définitive les prélèvements totaux de l'Etat se montent à :

<b>Total des prélèvements de l'Etat</b>	
1 Total finances publiques (métropole)	2.493,3 millions d'euros, soit 27,9 % du CA
2 IS	82,1 millions d'euros
3 Dividendes	80,9 millions d'euros
<b>Total général</b>	<b>2.656,3 millions d'euros, soit 29,76 % du CA</b>

Source : FDJ

Comme on le voit dans le tableau suivant qui montre l'évolution, depuis 2000, de l'ensemble des ressources, les chiffres les plus importants concernent le prélèvement direct de l'Etat sur les mises des joueurs.

**Evolution des prélèvements de l'Etat sur la FDJ**

	CA (milliards d'euros) (1)	Prélèvement % (2)	N / N-1 % (3)	Prélèvement (milliards d'euros) (4)	IS et Div (milliards d'euros) (5)	Total (milliards d'euros) (6)	% du CA (7)
2000	6,523	26,9		1,75	0,121	1,871	28,7
2001	7,010	26,5	+5,9	1,85	0,130	1,980	28,3
2002	7,430	26,8	+7,4	1,99	0,138	2,128	28,7
2003	7,787	26,8	+4,7	2,09	0,144	2,234	28,7
2004	8,552	27,2	+11,7	2,33	0,159	2,489	29,1
2005	8,920	28,1	+7,5	2,51	0,166	2,656	29,7

Les colonnes (2 et 4) donnent le prélèvement direct + Crds + Csg + Tva + Fnds + Droit de timbre en milliards d'euros et en %

A partir des données de 2005 on peut estimer à 1,86 % du CA l'apport de l'IS et des dividendes de l'Etat

La colonne (5) estime en milliard d'euros cet apport en affectant le 1,86 % à toutes les autres années.

Les colonnes (6 et 7) donnent le total en milliard d'euros et en % de la part de l'Etat dans les activités de la FDJ.

Cette manne est ainsi répartie, pour 10 euros de mise :

**Répartition pour dix euros de mise**

6,03 euros pour le gain du joueur
2,73 les finances publiques
0,56 la FDJ
0,50 le détaillant
0,18 pour les courtiers et émetteurs

Source : FDJ

**B. LA FDJ POURSUIT SON DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE ET COMMERCIAL**

Les chiffres clef de la FDJ, premier réseau de distribution français, sont les suivants :

**Chiffres clefs de la FDJ**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Chiffre d'affaires (en milliards d'euros)	5,761	6,535	7,010	7,430	7,787	8,552	8,920
Evolution n / n-1 en %	+ 5,8	+ 13 ,3	+ 7,4	+ 6	+ 4,8	+ 9,8	+ 4,4
Redistribution aux joueurs en %du chiffre d'affaires	3,32 57,7	3,85 59,1	4,18 59,6	4,47 60,1	4,70 60,4	5, 16 60,3	5,35 60,0
Contribution aux finances publiques en % du chiffre d'affaires	1,623 28,2	1 ,752 26,9	1,865 26,5	1,993 26,8	2,086 26,8	2 ,330 27,2	2,505 28,1
dont FNDS en % du chiffre d'affaires	0,160 2,78	0,182 2,78	0,197 2,8	0,209 2,8	0,219 2,8	0,240 2,8	0,250 2,8

Source : FDJ

**Chiffres clefs de la FDJ**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Points de vente	42.950	42.500	41.843	41.257	40.849	40.129	39.962
Courtiers	200	188	180	180	174	152	150
Salariés	731	818	846	843	906	889	918
(1)	15.633	19.300	20.000	21.000	20.000	22.000	26.000
(2)	32,9	30,5	30,8	27,8	28,4	28,8	28,8

(1) Emplois chez les détaillants calculés en emplois équivalent temps pleins rémunérés au SMIC.

(2) Nombre de joueurs en millions.

## **1. La FDJ détient et développe le premier réseau de distribution français**

Le réseau comptait 42.950 points de vente (Pdv) en 2000, à la suite d'une certaine décantation, dirigée ou subie, ce chiffre est tombé à 39.962 fin 2005, soit un détaillant pour 1.537 habitants, ce qui est énorme.

A cette nouvelle base, la FDJ compte bien ajouter plusieurs centaines de sites.

**C'est vraiment un réseau de proximité très dense**, constitué de détaillants tels que bars, tabacs, cafés, maisons de presse, et qui offre des heures d'ouverture les plus étendues.

152 courtiers mandataires assurent la distribution aux détaillants. C'est un échelon précieux entre la FDJ et les points de vente (à raison d'un courtier en moyenne pour 264 points). Votre rapporteur insistera, dans le chapitre consacré à la dépendance au jeu et de la prévention de celle-ci, sur l'importance de ces courtiers dans la formation des détaillants et leur sensibilisation aux problèmes sociaux.

Rappelons qu'ils détiennent 3 % du capital de la FDJ et que ce chiffre n'est pas destiné à changer. Ils sont rémunérés à la commission : celle-ci évolue selon l'évolution de la commission de la FDJ (voir plus loin)

Pour en revenir aux détaillants, tabacs, diffuseurs de presse, bars en métropole, épiciers et stations service dans les DOM et les collectivités d'outre-mer à statut particulier, ils tirent de cette activité un solide supplément de ressources et **la vente des jeux contribue ainsi incontestablement au maintien d'un commerce de proximité sur toute l'étendue du territoire.**

Sur la base d'une commission de 5 %, les sommes attribuées aux détaillants sont passées de 148 à 442 millions d'euros entre 1991 et 2005, le tout sur la tête d'un nombre de bénéficiaires en diminution.

Ceci représente une attribution moyenne de 11.076 euros par an en 2005, en augmentation constante.

Leur chiffre d'affaires s'effectue pour 54 % avec les tabacs, 19 % avec la FDJ, 17 % avec le PMU, 7 % avec la presse.

La vente des jeux chez les détaillants couvre 58 % de leurs frais de personnel et représente 38 % de leur marge brute et 3 % du résultat net avant impôt.

Cette activité mobilise au bas mot 22.000 emplois à plein temps sur la base d'un calcul d'approche qui consiste à diviser l'attribution globale par le Smic.

Et compte tenu de l'allègement de cotisations sur les bas salaires (réduction Fillon), ce chiffre est plus près de 26.000.

### Les emplois du réseau de vente de la FDJ

	2005
Courtiers mandataires	152
Salariés des détaillants	20.000
Total des emplois	21.750

## 2. La FDJ poursuit sans relâche son développement technologique

La FDJ veut accroître, plutôt que le nombre de ses points de vente, le niveau d'équipement informatique de ces derniers.

C'est ainsi qu'en 2005, 1.200 nouveaux sites ont été reliés pour le Loto et le Rapido ; la FDJ a investi 200 millions d'euros dans son réseau, pour qu'aujourd'hui 24.000 points de vente soient raccordés au centre de Vitrolles.

Mieux : en juin 2006, avec l'ADSL, les liaisons de ces sites seront assurées en temps réel et hautement sécurisées, avec la possibilité pour la FDJ d'offrir d'autres services publics que le jeu dans ces sites.

La FDJ a un point de vue intéressant sur ce réseau : elle considère comme essentiel, pour elle-même et pour son éthique, que ces sites ne soient pas des « tripots » consacrant 100 % de leur activité au jeu : le jeu n'est que la quatrième motivation qui attire la clientèle vers ces points de vente.

### **La poursuite des avancées technologiques est une préoccupation majeure de la FDJ.**

On le constate à travers les investissements considérables en équipements de réseau qu'elle réalise ; cette priorité est évidente, partout ailleurs, au niveau de la conception, de la recherche et du développement.

Depuis le lancement, en juin 2001, d'un premier canal de jeux sur internet, la FDJ poursuit ses avancées.

Son offre en ligne sur la toile, disponible maintenant sur Canal-sat et TPS, permet à la FDJ de promouvoir ses jeux, d'en ouvrir l'accès (Loto, Euros Millions), presque tous les jeux y figurent sauf Rapido et Keno.

Si son succès, au début, fut le propre de la jeunesse urbaine, depuis, la répartition et le profil des joueurs sont partout les mêmes.

### Le portail de la FDJ en chiffres

Chiffre d'affaires 2004 : 29 millions d'euros, soit 0,3 % du CA total, contre 8 millions d'euros en 2003  
500.000 gagnants en 2004  
50.000 joueurs par semaine  
1,8 million de visiteurs uniques en 2005  
630.000 joueurs inscrits sur le site

La FDJ se montre d'une très grande modestie quand il s'agit d'évoquer son site sur internet. C'est une attitude d'une grande prudence, en raison des attaques (voir plus loin) dont elle fait l'objet de la part de ceux à qui, en France, l'usage d'internet est refusé (les casinos et plus particulièrement le groupe Partouche), et des exploitants de sites de jeux sur internet qui attaquent son monopole et lui reprochent de venir piétiner leurs plates-bandes.

On pourrait, poussé par un sentiment cocardier, se réjouir de voir un opérateur français tailler des croupières à ces concurrences « étrangères ». Ce serait un peu irréfléchi : on verra plus loin qu'à ce propos se posent en effet plusieurs problèmes : celui de l'équité entre les opérateurs français et celui, encore plus préoccupant, des implications de la construction européenne qui expose nos monopoles à un choc frontal avec de nouveaux prétendants.

Enfin, la FDJ « bichonne » sans cesse son réseau informatique dédié aux jeux de tirage, un des meilleurs du monde, avec son site central relié à 32.000 terminaux chez les détaillants. Ce sont ces liaisons qui vont migrer vers l'ADSL. Ce système fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

### **3. La FDJ gère son offre de jeux.**

Le poids relatif des différentes gammes dans le chiffre d'affaires total a sensiblement évolué sur la période 1999-2005 : on a assisté à une **montée en puissance** de la part des **jeux de tirage** (de 45 % en 1999 à 58 % en 2005) et, dans une moindre mesure, de celle des **jeux de pronostics sportifs** (de 2 % à 3 %). **En revanche, le poids des jeux de grattage a fortement diminué** (de 49 % en 2001 à 39 % en 2005).

Dans ces dernières années, la FDJ n'a pas attendu la baisse de certains jeux anciens, si respectables soient-ils. Elle a recherché, mis au point et en service des jeux nouveaux, tous innovants.

Il faut parler des **succès spectaculaires du Rapido** (voir plus loin), qui a réalisé une percée considérable **et d'Euros Millions** créé en 2004 et qui en fait tout autant (voir annexe).

**La bonne tenue du chiffre d'affaires de la FDJ doit énormément à ces deux produits.**

En outre, la mise en service d'Euros Millions correspond bien à cet effort d'innovation, mais aussi à une volonté louable de partenariat, à commencer par des opérations communes avec des pays européens.

## C. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE LA FDJ EST FLORISSANTE

### 1. Une offre de jeu accrue

A une offre de jeux accrue répond une consommation accrue, non du fait du nombre de joueurs – celui-ci a baissé en 6 ans de 12,3 % en raison de la concurrence des offres de jeux autres que celles de la FDJ –, mais parce que les joueurs (28,8 millions de joueurs soit 3 Français sur 5 en âge de jouer) ont augmenté sensiblement le montant de leurs mises (+ 75 % entre 1999 et 2005 soit + 10,7 % par an).

#### L'accroissement des mises par joueur

	Chiffre d'affaires (en millions d'euros)	Nombre de joueurs	Mise par an et par joueur (en euros)
<b>1999</b>	<b>5.761</b>	<b>32.856.430</b>	<b>175</b>
<b>2000</b>	6.523	30.484.670	214
<b>2001</b>	7.010	30.847.159	227
<b>2002</b>	7.430	27.816.260	267
<b>2003</b>	7.787	28.429.706	273
<b>2004</b>	8.552	28.824.555	296
<b>2005</b>	<b>8.920</b>	<b>28.807.868</b>	<b>309</b>

**De 1999 à 2005, le chiffre d'affaires de la FDJ a donc progressé de 54,8 %, soit de 7,8 % par an.**

On peut en déduire que les Français jouent davantage d'année en année, avec la FDJ, même s'ils ne sont pas, et de loin, les plus joueurs en Europe.

#### Mises par habitant France et en Europe

(en euros)

	2000	2004	
France (1)	109,86	137,06	+ 24 %
Europe (2)	140,30	166,75	+ 19 %

1. La mise moyenne par an et par habitant est calculée sur la base d'une population de 62,4 millions en 2004.

2. Moyenne européenne prenant en compte les principales loteries européennes : les 15 plus la Suisse et la Norvège

Cette croissance du chiffre d'affaires de la FDJ est restée relativement comparable à celles des autres opérateurs jusqu'en 2004, comme le montre le tableau suivant. Comparons les mises des joueurs des trois opérateurs (en euros par an) :

**Comparaison des mises des joueurs auprès des trois opérateurs**

*(en euros par an)*

Année	Auprès de la FDJ	Auprès du PMU	Dans les casinos
<b>1999</b>	<b>175,35</b>	<b>656,09</b>	<b>1.776,80</b>
2000	214,05	731,78	2.451,49
2001	227,27	664,68	2.542,05
2002	267,14	1.149,20	3.391,19
2003	273,96	1.222,97	3.212,43
2004	296,72	1.260,09	3.022,16
<b>2005</b>	<b>309,65</b>	<b>1.251,27</b>	<b>3.108,86</b>

En six ans, les mises ont ainsi augmenté :

- de 76,6 %, soit + 9,9 % par an, en ce qui concerne les joueurs de la FDJ,
- de 90,7 %, soit + 11,4 % par an, en ce qui concerne les parieurs du PMU,
- de 74,9 %, soit 9,8 % par an, en ce qui concerne les usagers des casinos.

Les dépenses nettes des différents joueurs, soit leurs mises moins leurs gains (ou produit brut des jeux), par personne et par an, ont évolué de la façon suivante :

**Evolution par joueur des produits bruts des différents jeux**

*(en euros)*

Année	FDJ	PMU	Casinos
<b>1999</b>	<b>74,16</b>	<b>202,37</b>	<b>213,55</b>
2000	87,65	222,72	288,98
2001	91,90	196,85	296,21
2002	106,50	330,54	474,77
2003	108,52	343,71	449,73
2004	117,69	346,71	423,11
<b>2005</b>	<b>123,88</b>	<b>341,59</b>	<b>435,24</b>

**N.B : pour les casinos, ces chiffres ne tiennent pas compte du fait que les gains sont aussitôt rejoués en partie, voire en totalité.**

**Par ailleurs, le nombre de clients de ces établissements n'était, jusqu'à présent, pas connu avec précision, en l'absence de contrôles systématiques aux entrées**

## 2. Structure et évolution de la commission versée à la FDJ

En application des arrêtés de répartition des mises, la FDJ perçoit, sur ses recettes, une commission dite « *commission de l'organisation (C1) fixée par l'Etat* » pour couvrir l'ensemble des coûts liés à l'organisation et à l'exploitation des jeux.

La FDJ reverse une part de C1 à son circuit de distribution et aux anciens émetteurs de billets de la loterie nationale (C2). On a ainsi :

### Evolution des commissions d'organisation et de distribution

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Chiffre d'affaires	5.762	6.525	7.011	7.431	7.789	8.553	7.926
%	14,1	14,1	14,0	13,1	12,8	12,4	11,9
C1	813	920	979	970	1.000	1.062	1.066
C2	351	416	449	416	453	490	485
%	6,1	6,4	6,4	5,6	5,8	5,7	5,4
Montant	462	504	530	554	547	572	581

Source : FDJ

Les baisses de C1 décidées par l'Etat ont été répercutées par la FDJ sur les courtiers-mandataires.

C'est ainsi qu'en deux ans, du 30 juin 2003 au 1<sup>er</sup> juillet 2005, les commissions des courtiers ont baissé :

- sur les jeux de grattage, de 20 % (de 1,44 % à 1,15 %),
- sur les jeux de tirage, de 35,5 % (de 2,83 % à 1,83 %).

Ces derniers ont donc enregistré une perte cumulée de 9 millions d'euros durant cette période (134 en 2004 – 125 en 2005).

A partir de 2003, et pour des raisons inconnues de votre rapporteur, la FDJ exploite en direct un certain nombre de secteurs de courtiers.

## 3. La gestion de la FDJ et ses charges

**Les charges de la FDJ sont considérables** en raison de l'étendue du réseau (prés de 40.000 points de vente), de la grande diversité des produits, des coûts de promotion et de commercialisation, de la recherche, et surtout du fait des dépenses de développement et de maintenance d'un réseau informatique modèle du genre pour son étendue, sa richesse et sa fiabilité.

Il existe plusieurs façons de calculer et de présenter ces charges. Elles comprennent :

- les données comptables du taux d'intervention de la société,
- les charges d'exploitation au format budgétaire (1),

- le taux d'intervention de l'organisation (3).

C'est ce dernier paramètre (3) qui a été ici retenu, parce qu'il est le plus pertinent pour juger de la performance de l'entreprise. Il rapporte au chiffre d'affaires les charges d'exploitation de l'ensemble de la filière (et non celles de la FDJ *stricto sensu*) et il prend en compte les commissions versées au circuit de distribution (2).

#### Charges de la Française des jeux

(en millions d'euros)

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Charges budgétaires	1	285,5	284,9	280,3	313,1	317,5	335,9	355,7	350,3
Commissions circuit	2	414,0	426,0	485,0	513,0	539,5	547,9	573,1	580,8
Total		699,4	710,9	765,4	826,0	857,0	883,8	928,7	931,1
<b>Taux d'Intervention</b>	3	<b>12,8 %</b>	12,3	12,3	11,7	11,5	11,3	10,9	<b>10,4</b>

Sources : FDJ – réponse de juillet 2006

**La FDJ semble bien gérer ses dépenses de fonctionnement et d'investissement**, qui évoluent selon un rythme tout à fait convenable.

On observe, à la lecture du tableau ci-dessus, que le taux d'intervention de l'organisation n'a pas cessé de décroître ces dernières années, passant de 12,8 % en 1998 à 10,4 % en 2005.

Globalement, les charges ont progressé de 21 % sur cette période, alors que le chiffre d'affaires augmentait de 31 %.

#### 4. Les efforts de promotion

La FDJ fait grand usage de la publicité et des médias. Ce sont les transmissions télévisées des tirages de la FDJ qui réalisent pour elle la meilleure des publicités.

Le tableau suivant démontre l'omniprésence de ces cérémonies suivies par des millions de téléspectateurs.

#### Tirages télévisés

Jeux	Jour	Heures	Canal	Spectateurs
Kéno	Tous les jours	2 tirages	F3	
Loto Foot	Lundi	20 h 10	F3	
Loto	Mercredi et samedi	20 h 45	F2	4 millions
Tac au Tac	Samedi	20 h	F3	
Euro Millions	Vendredi	20 h 45 fin de soirée	TF1	6 millions 2,5 millions

Euro Millions connaît un grand succès, mais beaucoup de jeux ne sont accompagnés d'aucune publicité (les JO d'Athènes, la St Valentin, etc.).

D'un point de vue qualitatif, la FDJ modifie très souvent ses campagnes. D'un point de vue quantitatif, elle a choisi de limiter sa dépense à moins de 1 % du chiffre d'affaires (comme aux USA).

#### **D. LA FDJ CONSERVE ET RENFORCE SA POSITION DE LEADER**

Avec 28,8 millions de joueurs (soit 1 Français sur 5 en âge de jouer), la France occupe, avec la FDJ, la 5<sup>ème</sup> place dans le classement mondial des pays opérateurs de loteries, derrière les USA, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne, la 4<sup>ème</sup> pour le Loto, la première pour les jeux instantanés en 2004.

**Classement mondial de la FDJ pour ses différentes offres**

	<b>2004</b>	<b>2003</b>
Rang mondial tous jeux	3	3
Rang mondial tous jeux par habitant	29	36
Rang mondial Loto	4	6
Rang mondial Loto par habitant	51	60
Rang mondial instantanés	1	1
Rang mondial instantanés par habitant	21	9
Rang mondial pronostics sportifs	9	10
Rang mondial pronostics par habitant	32	nc

Source : *almanach TLF - 2005*

Voici quelques comparaisons internationales :

En 2002, le joueur de la FDJ dépensait 121,6 euros/an et par habitant,

contre :       287,8 euros/an en Norvège,  
                  247,9 euros/an en Espagne,  
                  223,3 euros/an en Grèce,  
                  195,4 euros/an en Italie,  
                  125,2 euros/an en Grande-Bretagne.

Cette année là, la France venait au 52<sup>ème</sup> rang pour le chiffre d'affaires par habitant des loteries.

En 2003, elle occupait la 36<sup>ème</sup> place avec 163 dollars US.

En 2004, elle occupait la 29<sup>ème</sup> avec 135 euros.

En créant Euro Millions (200 millions d'habitants), la FDJ a mis en place un jeu qui a tiré littéralement vers le haut son chiffre d'affaires (dont il explique 77 % de la croissance en 2005). Un autre projet démontre bien sa volonté de partenariat : un Loto-foot européen est sur le point de voir le jour au premier trimestre 2007.

Sur le plan des équipements, la FDJ a vendu plusieurs logiciels à l'Allemagne et à la Suisse par le truchement d'une de ses filiales.

Enfin, dans le domaine des travaux et recherches concernant le jeu responsable et l'éthique de la profession, la FDJ a multiplié les échanges avec les autres loteries européennes : les tâtonnements de la Commission européenne et les inquiétudes qu'ils suscitent ont puissamment motivé ces partenariats.

### ***E. LA FDJ FAIT AUJOURD'HUI L'OBJET D'ATTAQUES NOMBREUSES ET NOUVELLES***

La réussite constante de la FDJ ne peut que susciter envie et critiques.

Il est vrai qu'une fois passée la surprise de constater que l'Etat est capable de conduire correctement l'une de ses entreprises, pérenniser cette bonne gestion et gagner de l'argent, les critiques ne peuvent que pleuvoir !

#### **1. Les critiques des concurrents**

Les premières critiques viennent d'opérateurs français concurrents : les casinos. Ces derniers estiment (à bon droit) être une profession hyper contrôlée (ils disent même la plus contrôlée de France).

Une législation intransigeante, une réglementation sourcilieuse, ultra détaillée, sur le respect de laquelle veille une police des courses et jeux omniprésente dans les établissements, une commission supérieure des jeux très exigeante parce que respectueuse de sa mission auprès du ministre de l'intérieur, tout ceci pèse lourd sur les épaules des casinotiers.

Un contexte économique plutôt maussade et des difficultés constantes pour obtenir de l'administration les moyens de moderniser leurs établissements, n'incitent pas les casinos à la bonne humeur. On comprend avec quelle attention ils relèvent les différences de traitement de l'Etat à l'égard des différents opérateurs.

Ils reprochent vertement à l'Etat de leur refuser l'accès à l'internet sur lequel ils supportent la concurrence croissante des sites de casinos virtuels, alors que cela est permis à la FDJ et au PMU.

De même, on leur refuse certaines formes de publicité et de marketing, telles que campagnes de promotion commerciale, tandis qu'on les autorise à la FDJ et au PMU, qui sont ainsi présents sur tous les médias.

Surtout les casinotiers, comparant les exigences de l'Etat en matière de contrôle des interdits de jeu ou des mineurs, estiment que la FDJ et le PMU font, dans la pratique, bon marché de ces contraintes alors qu'à celles existantes pour eux dans ce domaine, vient s'ajouter l'obligation de mettre en place un contrôle total aux entrées.

Selon eux, la FDJ non seulement ne formule aucune exigence véritable auprès de ses détaillants pour le jeu des mineurs, mais va jusqu'à « *mettre en service des distributeurs de jeux automatiques (qui ne réclament aucune intervention du détaillant) parfois en les plaçant à l'extérieur des bars* ».

Le PMU provoque de leur part les mêmes reproches, y compris sur les hippodromes.

Or, il est exact que l'Etat vient d'imposer aux casinos la mise en place, au 1<sup>er</sup> novembre 2006, d'un contrôle total aux entrées, mettant fin à une énorme anomalie qui faisait qu'un interdit de jeux ne pouvait plus avoir accès aux salles de jeux de table mais pouvait fréquenter sans difficulté les salles de machines à sous voisines ! **L'interdit de jeux avait ainsi toute latitude de perdre**, mais s'il gagnait plus de 1.500 euros, il devait faire état de son identité et **son gain lui était alors confisqué** et versé à une caisse spéciale destinée aux œuvres sociales de la commune.

Les casinos ont été contraints d'accepter cette réforme ; ils ont pour l'instant obtenu en échange l'abolition du droit de timbre que payaient les joueurs des salles de jeux de table mais qui allait à l'Etat, la réforme du taux de leur CRDS<sup>1</sup> et la promesse d'un « feu vert » pour un certain nombre de facilités techniques concernant les machines.

Or, ils estiment que le contrôle leur fera perdre quelques 10 % du chiffre d'affaires la première année.

Ils pensent donc que les exigences de l'Etat ne sont pas équitables.

En réponse, la FDJ fait valoir que :

- les quelque 40.000 contrats qui la lient à ses détaillants stipulent précisément toutes les précautions dont ils doivent s'entourer, en particulier à l'égard des mineurs ;

- les mêmes contrats font obligation aux détaillants de respecter la charte de la FDJ en matière de jeu responsable (voir plus loin) ;

- si on devait passer de 16 à 18 ans la limite de l'interdiction de vente des jeux, ce qui nécessiterait une disposition législative, la FDJ demanderait seulement un délai pour informer et former ses détaillants en conséquence ;

- la FDJ est demandeuse de règles du jeu, y compris pour les mineurs : ce n'est pas à elle à les définir ;

- s'agissant des refus que l'Etat oppose aux casinos en matière d'internet, la FDJ n'a ni compétence, ni pouvoir de modifier les choses.

Pour le problème des « distributeurs automatiques », les réponses de la FDJ sont les suivantes :

---

<sup>1</sup> CRDS : contribution au remboursement de la dette sociale.

- il en existe deux sortes (juillet 2006) : 1.100 pour les jeux de grattage, 150 pour les jeux de tirage (à l'exception du Rapido) ;

- aucun ne propose le paiement des gains ;

- ils ont été créés pour fluidifier les files d'attente en zone de caisses dans les points de vente « à haut flux » ;

- s'ils ne requièrent pas le concours du détaillant, qui reste responsable... du matériel loué à la FDJ (!), ils restent néanmoins sous sa surveillance ;

- le contrat spécifique que les détaillants signent avec la FDJ implique, entre autres contraintes, une formation au cours de laquelle tout ce qui concerne le jeu responsable et la surveillance est abordé ;

- la FDJ vient d'élaborer une nouvelle « architecture » de contrats dans lesquels les dispositions relatives au jeu responsable sont solennellement explicitées ;

- les contrats précisent que **les automates doivent être placés à l'intérieur du point de vente**. Pour tout manquement signalé, la FDJ intervient.

Il y a là, c'est incontestable, de solides éléments de réponse, bien que :

- contrat ou pas, la FDJ établit bien avec ses détaillants une véritable délégation de pouvoir : présenter les produits, vendre, officialiser une prise de jeu, restituer aux joueurs leur dû (le distributeur ne rendant pas la monnaie) etc ;

- cette délégation comporte par contrat aussi « *la surveillance de l'activité afin de détecter, si nécessaire, les éventuels comportements de jeux non souhaitables* » (sic) ;

- l'achat d'un jeu par un mineur (de moins de 16 ans) est à coup sûr un « comportement non souhaitable », puisqu'il est interdit !

On conçoit bien qu'il est aussi difficile, pour un détaillant, de distinguer si son client a plus ou moins de 16 ans que de lui opposer un refus de vente.

- dans cette optique, le distributeur automatique exonère de fait le détaillant de la dite surveillance, pour peu que le distributeur soit éloigné et qu'il soit occupé à vendre le tabac, les alcools, les journaux, la papeterie, la confiserie, etc.

**Qu'on le veuille ou non, l'accès pour les mineurs aux jeux de la FDJ chez ces détaillants, et ce quelle que soit la bonne volonté et le sérieux de ceux-ci, est relativement facile.**

Qui songerait (personne ne le fait ?), en outre, à faire observer qu'un interdit de jeu d'un casino peut jouer à la FDJ sans contrôle et sans limite ?

**Dans cette affaire, ce sont bien les conditions et contraintes de la distribution et non une politique des jeux qui introduisent de réelles et sensibles discriminations.**

## **2. Les reproches adressés au Rapido**

Courant 2005, la FDJ a eu également à répondre à des critiques extrêmement sévères de son jeu le Rapido.

De nombreux médias ont attaqué ce jeu, qui connaît un succès considérable, lui reprochant d'être, selon eux, puissamment « addictogène ».

Il est cependant d'autant plus difficile d'affirmer cela que cette recherche de responsabilité représente une initiative première dans notre pays qui souffre (faut-il le rappeler ?) d'un grave déficit en études spécialisées pour se prononcer sur la question.

Attaques et réponses se sont donc déroulées dans un climat confus, peu propice à un bon débat sur le fond.

Il faut cependant s'interroger : un jeu aussi rapide, aux séquences aussi rapprochées, faisant autant appel à l'émotion, à un rythme aussi pressant, ne stimule-t-il pas trop le joueur et n'est-il pas générateur de dépendance ?

Les attaques contre ce nouveau produit ont été si vives qu'il se disait que le ministère du budget et la FDJ avaient décidé d'en freiner la diffusion.

Quoi qu'il en soit, la FDJ fait valoir que :

- elle n'a jamais fait aucune publicité médias pour le Rapido ;
- elle a pris des **mesures de modération** quand cela s'est avéré nécessaire sans y avoir été incitée par quiconque ;
- il y a eu effectivement une importante campagne médiatique, mais celle-ci est intervenue après les changements apportés aux règles par la FDJ ;
- ces changements ne sont donc pas produits en réaction à des critiques, mais résultent de la surveillance des pratiques dans le réseau en relation avec le ministère du budget ;
- le 10 mars 2005<sup>1</sup> (JO n° 0058), la FDJ, dans une logique de jeu responsable, a ramené de 4.000 à 1.000 euros, la mise maximale et diminué de moitié le nombre de tirages auquel donne droit un bulletin.

La FDJ ajoute qu'« elle a lancé ce jeu en 1999 pour offrir l'alternative, légale et contrôlée, d'un jeu de tirage rapide à des formes intensives de jeu (vidéo loteries), ainsi qu'au développement des machines à sous clandestines ».

---

<sup>1</sup> Modification le 10 mars 2005 (JO n° 0058) du règlement du jeu publié au Journal officiel du 24 septembre 2000, en application du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978, relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie.

Ce dernier argument paraît un peu spécieux à votre rapporteur, parce qu'il ouvre la porte à toutes sortes d'« escalades » en la matière. Il comprend bien le désir de la FDJ d'être présente sur tous les fronts, mais estime qu'il faut être effectivement plus circonspect dans l'avenir et mettre en œuvre, pour les jeux, le principe de précaution qui, de nos jours, joue pour tant de choses.

En effet, il est difficile, quand on lance un produit quel qu'il soit, d'en prévoir tous les effets.

Aussi, plutôt que de prolonger ce procès contre la FDJ, vaut-il mieux retenir la leçon pour l'avenir, en exerçant **davantage de vigilance non seulement lors de l'élaboration d'un jeu nouveau, mais aussi dans le développement de certaines techniques de marketing.**

Il apparaît bien d'ailleurs, à la lecture des textes publiés au début 2006, à l'initiative du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, M. Jean-François Copé, que celui-ci a tout à fait pris en compte ces notions.

En effet, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 22 février 2006 parlant du programme de jeux de l'année suivante qui est attendu de la FDJ, précise que la « *description des nouveaux jeux envisagés* » sera accompagnée d'une « *indication de leur impact* » au regard des objectifs d'encadrement du jeu voulus par le ministère.

C'est une excellente chose : décidemment ces décrets et l'arrêté sont en train de bien changer les choses !

### **3. L'affaire Riblet**

L'affaire Riblet oppose la FDJ à un particulier qui remet en question le système aléatoire<sup>1</sup> de répartition des lots dans les jeux de grattage.

Les argumentations en attaque et en défense sont d'une telle technicité qu'ils sortent vraiment du cadre de ce rapport.

Plusieurs instances sont pendantes devant le tribunal de grande instance (TGI) de Nanterre, qui va avoir le privilège d'approfondir ses connaissances dans le domaine des jeux de hasard.

Compte tenu de la nature de certains propos de M. Robert Riblet dans la presse, la FDJ y a ajouté une plainte en diffamation.

Dans son désir de neutraliser l'assaillant, la FDJ a peut-être commis quelques maladresses au début de cette polémique, et ce par inexpérience de ce type de conflits ; si on ajoute à cela une ou deux indécidatesses internes, on aboutit à une « chicaya » bien dans le goût de notre temps.

---

<sup>1</sup> La thèse de J.B Darracq, « L'Etat et le jeu, étude de droit français », soutenue le 23 novembre 2005, relate parfaitement le problème des « aléas » parmi une multitude d'éléments passionnants (page 180 et suivantes).

Quelle que soit l'issue de l'affaire Riblet, la leçon à retenir (et celle-ci est tout à fait désagréable, on le comprend, pour les dirigeants de la FDJ), c'est que **les opérateurs**, fussent-ils puissants et convaincus de leur légitimité, **sont néanmoins attaquables à tout instant par des particuliers** persuadés de connaître ce métier mieux que ceux qui l'exercent, ou qui voient dans ces procédures le moyen de leur « tailler dans le lard ».

#### 4. La guérilla à partir d'internet

D'autres attaques, d'une toute autre envergure et sans doute plus préoccupantes, sont engagées depuis quelques temps contre la FDJ par des sites internet de casinos en ligne et de paris sportifs et leurs cabinets d'avocats internationaux. Ces derniers font preuve d'une grande technicité et d'une parfaite maîtrise du lobbying.

La FDJ a répondu du tac au tac jusqu'ici.

Ces affaires délicates peuvent être abordées par plusieurs côtés : les procédures pénales engagées par la FDJ contre ces sites et les procédures engagées par les sites contre l'Etat français et la FDJ devant les instances européennes.

Compte tenu de l'extrême complexité et de la grande importance de tout ce qui concerne les actes de la Communauté européenne, de sa commission et de la direction générale du marché intérieur relatifs à la directive Bolkenstein et à ses tentatives de libéralisation des jeux en Europe, le présent rapport n'abordera ces problèmes qu'au chapitre spécial qui leur est consacré.

Dernière affaire en date (fin août 2006) M. Nabi Djellal pense avoir trouvé un moyen « décisif » de contourner le monopole de la FDJ sur le point précis du « tirage par voie du sort »<sup>1</sup>. Sur son site « *san-sort.com* », il compte bien proposer une loterie « non étatique » fondée, par exemple, sur la recherche de l'indice boursier du lendemain (Nasdaq pour un indice à 2193,68 le choix d'une mise sur un nombre entre 0 et 9.999) ou tout autre sujet : voiture de luxe, maisons, voyages.

Fait nouveau, interpellée à propos d'un éventuel partenariat, la FDJ accepterait de discuter : « *le dossier est à l'étude* », dit-on.

---

<sup>1</sup> La loi de 1836 interdit toute loterie dès lors que son organisation implique : une mise, la perspective d'un gain, la publicité et surtout, le tirage par voie du sort ou du hasard.

## ***F. LA FRANÇAISE DES JEUX SE PRÉOCUPE DAVANTAGE DE « SES » JOUEURS.***

Ils étaient 28,8 millions en 2004, c'est-à-dire trois Français sur cinq en âge de jouer, et 30 millions à avoir au moins une fois dans l'année joué à un jeu d'argent.

Cette même année, la FDJ a distribué 5,16 milliards d'euros aux gagnants, soit 60,3 % des enjeux.

Depuis quelques années, pour faire mentir sa réputation d'être l'opérateur français qui paye le moins bien les joueurs, la FDJ a tendance à mieux rémunérer les gains : le TRJ (taux de redistribution aux joueurs) a augmenté faiblement, mais réellement depuis 1999.

**Evolution du TRJ de la FDJ**

<b>Année</b>	<b>TRJ en %</b>
1999	57,7
2000	59,1
2001	59,6
2002	60,1
2003	60,4
2004	60,3
2005	60,0

Mais les disparités sont encore fortes entre les différents jeux en France, ce qui s'explique partiellement par les différences structurelles qui existent entre eux.

**Evolution des taux de retour au joueur des différents opérateurs**

*(en pourcentage)*

<b>Année</b>	<b>FDJ</b>	<b>PMU (1)</b>	<b>MAS des casinos (2)</b>
1999	57,7	69,2	88
2000	59,1	69,6	88
2001	59,6	70,4	88
2002	60,1	71,2	86
2003	60,4	71,9	86
2004	60,3	72,5	86
2005	59,7	72,7	86

<sup>1</sup> Les chiffres présentés n'intègrent ni le PMH, ni internet.

<sup>2</sup> A partir du PBJ auquel est affecté un TRJ minimum de 85 % pour une MAS qui peut atteindre jusqu'à 93 %, et un TRJ moyen, pour les jeux de table, de l'ordre de 95 %. Ce mode de calcul est tout à fait contesté par les casinotiers qui ne retiennent que le « Drop » qui représente le change aux caisses.

La situation de gagnant est, comme chacun le sait, une épreuve difficile, la FDJ vole aux secours de ces « victimes du sort » et les accompagne dès la remise du chèque.

Il leur est donné un guide qui propose trois services nouveaux : des conseils de base pour gérer l'immédiat, une présentation de quelques grands principes de gestion financière apportés par un journaliste économique ; des témoignages d'anciens gagnants pour partager leur expérience.

En fait, en fonction de l'importance du gain, il y a gradation des attentions de la FDJ :

- pour tous : conseil en gestion de patrimoine ;
- si les gains sont supérieurs à 1 million d'euros : département de gestion privée ;
- s'ils sont supérieurs à 5 millions d'euros : département de gestion de fortune.

Ils ne seront pas légion. En effet, les 30 millions de joueurs annoncés en 2004, qui ont en 25 ans doublé le montant de leurs mises et ont laissé 8,3 milliards d'euros dans les caisses de ce monopole, ont :

- une chance sur 14 millions de gagner le Loto ;
- une chance sur 76 millions de gagner le gros lot (15.000 euros au minimum).

Pour les perdants, on pourrait s'attendre à encore davantage d'attentions et de sollicitude : on verra plus loin que la tâche est incomparablement plus difficile, mais la FDJ n'est pas absente de ce secteur.

### ***G. EXISTE-T-IL UNE RÉELLE ET FORTE MOTIVATION DE LA FDJ EN FAVEUR D'UN JEU RESPONSABLE ?***

#### **1. Un opérateur intègre**

Le premier devoir de la FDJ est de faire son métier d'opérateur en stricte conformité avec les termes de la convention qui la lie à l'Etat.

Sa mission lui impose donc, en priorité, d'assurer et de garantir l'intégrité du jeu.

Pour cela, il lui faut assurer la sécurité des transactions et la rigueur des procédés, qu'il s'agisse de jeux de grattage<sup>1</sup> ou de jeux de tirage et pronostics sportifs, grâce au fonctionnement rigoureux du réseau informatique qui apporte toutes les garanties requises.

---

<sup>1</sup> *Imprimeries fiduciaires, procédés industriels sécurisés, impressions aléatoires des lots pilotées informatiquement, tests physiques et chimiques des tickets, distribution aléatoire dans le réseau, lectures automatisées.....*

En janvier 2006, la FDJ a été attaquée en justice sur le côté aléatoire de certains de ses jeux (voir plus haut).

**C'est assez dire que la FDJ a raison de donner beaucoup d'importance à la sécurité et la transparence de ses méthodes.**

La FDJ insiste sur la sécurité des flux financiers et garantit la confidentialité des paiements. Pour la protection des mineurs, elle affirme s'interdire de concevoir, de promouvoir et de commercialiser des jeux visant directement les mineurs. Ce point est contesté par certains de ses détracteurs. Elle réclame de tous ses prestataires le respect de l'interdiction de vente aux mineurs de moins de 16 ans non accompagnés d'un adulte.

Mais cette consigne se heurte aux mentalités parce que, pour les parents, ce qui compte c'est le fantasme « *la main de l'enfant, c'est la main de la chance* » ! D'autre part, cette volonté de protection paraît bien timide aux yeux de certains détracteurs : « Pourquoi 16 et pas 18 ans ? ». Cette curieuse et indulgente restriction est-elle inspirée par la réglementation concernant la « lutte contre l'ivresse publique » qui, elle aussi, parle des « mineurs de moins de 16 ans » ?

L'accès au canal multimédia est réservé aux personnes identifiées, titulaires d'un compte bancaire de résident et déclarant sur l'honneur être majeures.

On peut, sans exagérer, dire que **la SEM d'Etat a jusqu'ici parfaitement rempli son contrat** ; elle s'est développée, modernisée, a conquis des parts de marché importantes, elle occupe une position de leader enviable et **elle gagne beaucoup d'argent pour l'Etat**.

Ce dernier, bien abrité ainsi derrière l'écran que lui fournit la FDJ, peut concurrencer sans risques les autres opérateurs de jeux comme le PMU et les casinos, allant jusqu'à refuser à ces derniers, qui ont le grand tort de n'être que des sociétés privées commerciales, des avantages et des facilités (publicité et internet) qu'il accorde à sa SEM (et au PMU).

## **2. Vers un changement de cap ?**

Les temps changent : l'Etat change de ton, la FDJ devra-t-elle changer de cap ?

**Des problèmes nouveaux surgissent** ; et ils sont extrêmement sérieux.

Certains sont d'**ordre juridique** et concernent le fonctionnement de la concurrence entre les services européens en matière de jeux.

D'autres sont de **nature sociale** : il s'agit principalement du sort des joueurs **dépendants** d'un usage excessif des jeux.

Or, les deux problèmes sont liés dans la mesure où, à des procès engagés, ici ou là, par des opérateurs privés contre des opérateurs publics ou

semi publics (ou inversement), répond une jurisprudence qui semble en train de s'instaurer, selon laquelle, si les Etats qui défendent leurs monopoles, n'encadrent pas leurs jeux et ne font pas d'efforts pour la prévention du jeu excessif, alors ils risquent de perdre beaucoup car la concurrence aura le droit de s'installer chez eux.

Sur le plan européen, l'Etat doit impérativement donner des preuves de sa volonté d'établir et de pérenniser une politique d'encadrement du jeu.

Nous disons « donner des preuves », car le fondement de l'arrêt Gambelli (s'il n'est pas contredit un jour) est bien de laisser aux Etats la charge de la preuve de leurs efforts dans ce domaine.

Or, il faut être réaliste, les attaques contre les « privilèges » de l'Etat en France vont se multiplier, contre l'Etat lui-même, la FDJ, le PMU, tandis que se profilent, ailleurs en Europe, d'autres manœuvres analogues : plainte d'un groupe de casinos français contre les monopoles existant dans ce domaine aux Pays-Bas, offensives des *bookmakers*...

**De fait, que l'Etat soit vertueux ou simplement prudent dans sa lutte contre les concurrences, il doit évoluer et avec lui la FDJ.**

Par voie de conséquence, nul ne s'étonnera, ni de la sortie des décrets du ministre du budget de février 2006, ni de la signature au ministère de l'intérieur du protocole avec les casinos instaurant le contrôle général aux entrées pour novembre 2006.

La citadelle est bel et bien assiégée.....

Dans le domaine de l'internet, « l'Etat fait le mort », pour l'instant. Pourtant, là encore, le problème n'est pas mince (voir plus loin).

L'Etat réagit enfin devant cette situation et il le fait très bien :

- il change de ton, innove, prend en compte la « *dépendance* » au jeu, les « *phénomènes* » dus au jeu excessif ;

- il décide un « *encadrement du jeu* » de nature à lutter contre l'une et les autres ;

- il se penchera à tout instant sur l'impact possible des nouveaux jeux de la FDJ au regard de ses objectifs, ainsi que sur les évolutions des jeux existants, du réseau et de la commercialisation des jeux ;

- il demande à la FDJ un « plan d'action<sup>1</sup> » en vue de prévenir le jeu excessif et favoriser une pratique raisonnable du jeu ;

- il institue un « *Comité consultatif pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu excessif* ».

**C'est incontestablement un très grand pas en avant.** Toutes ces dispositions sont, sur le papier, éminemment utiles. Encore faut-il qu'elles ne restent pas lettre morte et que l'ensemble vive et s'active.

---

<sup>1</sup> Ce plan d'action de la FDJ existe d'ailleurs déjà depuis septembre 2005.

Espérons que le Comité consultatif, qui disposera de beaucoup de moyens d'étudier le jeu sous toutes ses coutures, ne se contentera pas de la réunion unique et minimale de l'année qui lui est prescrite.

**On regrettera surtout que ces dispositions, excellentes, restent réservées aux loteries et ne soient pas étendues aux courses et aux casinos où le jeu a autant besoin d'être « encadré »**

**Votre rapporteur estime que cette nouvelle notion d'étude d'impact des nouveaux jeux étudiés et envisagés est particulièrement bien venue.**

C'est l'application, dans ce domaine, d'où il était pratiquement absent, du principe de précaution qui régente aujourd'hui mille choses.

Depuis que Nicot nous a ramené le tabac du Portugal en 1561, combien de temps s'est-il écoulé avant que l'on ait identifié les dangers potentiels de cette herbe ? Mieux ! Combien avant que ne soient mises en œuvre ces campagnes anti-tabac si pressantes, oppressantes, répressives et prohibitionnistes.

La Thalidomide a pu exercer ses effets dystrophiques sur nos fœtus pendant des années avant qu'elle ne soit « repérée » et interdite. Le laboratoire US Merck avait pris des années pour tester le médicament anti-hypertenseur qui a fait sa fortune ; il lui aura fallu des années pour déceler ses effets toxiques et le retirer du commerce.

En regard de ces douloureuses aventures de la chimie et de la médecine, l'avatar du Rapido de la FDJ paraît relativement anodin car deux ans se seront écoulés seulement entre sa mise en service et le coup de frein nécessaire sur un jeu un peu trop entreprenant.

### **3. Des acquis à utiliser**

En réalité, la FDJ n'a pas à changer de cap car elle ne part pas de zéro dans le domaine de l'encadrement du jeu.

#### *a) Une expérience de la dépendance et de la prévention*

Durant les années 2000-2002, votre rapporteur avait déjà observé que la FDJ, consciente des problèmes de la dépendance (dont on parlait pourtant très peu à l'époque) subventionnait des associations (il s'agissait en fait surtout de SOS joueurs de Mme Armelle Achour, psychologue qui était pratiquement la seule en ce temps-là) qui faisaient leurs premiers pas dans la prévention du jeu excessif et dans l'assistance aux joueurs en difficulté.

Depuis, l'entreprise a conduit diverses actions, jusqu'ici pensées et menées un peu au fil de l'eau. Elles ont été formalisées et rassemblées en septembre 2005, en un plan d'action du jeu responsable.

Ce plan d'action comprend :

- une politique d'encadrement du jeu à la FDJ ;
- un plan d'action pour le jeu responsable ;
- une charte éthique ;
- une charte publicitaire.

*b) Une adaptation aisée à la nouvelle donne*

La Française des jeux a déjà réagi le 27 février 2006, au lendemain de la sortie des décrets et de l'arrêté du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, M. Jean-François Copé.

Elle s'estime confortée dans sa mission d'organisation et d'exploitation des jeux de loterie et de pronostics sportifs. Elle juge que les décrets réaffirment le rôle et la place des pouvoirs publics dans l'encadrement du jeu (le mot apparaît pour la première fois et répond sans nul doute, selon votre rapporteur, aux préoccupations citées plus haut).

L'opérateur rappelle l'exclusion du jeu par les parlementaires européens de la directive services (!).

Les décrets la confortent dans ses tâches traditionnelles : assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des jeux, la lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent.

Il prend acte de sa nouvelle mission : « *encadrer la consommation pour prévenir le développement des phénomènes de dépendance* ». Il confirme : « *veiller à ne pas ne pas inciter les mineurs de moins de 16 ans à jouer* » ! La FDJ prend acte de la création du Comité consultatif sans réserve ni enthousiasme.

*In fine*, l'entreprise « *qui avait déjà placé au cœur de son plan stratégique la problématique du développement et la responsabilité* » se dit mobilisée « *avec confiance et détermination* » pour servir les objectifs du gouvernement.

En se réjouissant de cette « nouvelle organisation », elle tient à rappeler cependant ses efforts antérieurs spontanés : plan d'action, charte éthique, charte publicitaire....

*c) Des instruments d'encadrement déjà en place*

La FDJ fait observer que :

- les jeux d'argent sont juridiquement séparés des jeux promotionnels ;
- la France est un pays modéré ;
- l'interdiction des MAS hors casinos protège les joueurs ;

- la pathologie du jeu est encore peu présente en France<sup>1</sup>, mais elle est aussi mal connue ;

- les études de santé sont inexistantes et pourtant indispensables ;

- il faut développer des structures de soin ;

- les jeux de loterie, lorsque le TRJ reste modéré, ne peuvent entraîner qu'à la marge des phénomènes de dépendance ;

- le Rapido, si décrié, ne progresse plus ;

La FDJ s'est dotée d'un plan d'action pour un jeu responsable inspiré par les considérations suivantes :

- la protection de l'ordre public est primordiale ;

- le rôle de l'opérateur est de pratiquer la prévention ;

- il faut encadrer l'offre ;

- il faut sensibiliser le réseau ;

- il faut soutenir les structures d'aide aux joueurs ;

- 42.000 collaborateurs seront formés au jeu responsable et suivis ;

- des dépliants d'information et de prévention seront présentés chez les détaillants ;

- des messages de prévention seront diffusés sur les supports de jeux.

#### *d) La charte éthique*

La FDJ disposant « *d'un monopole d'ordre public en matière d'organisation et d'exploitation, selon ses propres termes, des loteries et jeux de pronostic, son rôle est d'en assurer la régularité, la transparence, et le bon déroulement, tout en s'inscrivant dans un modèle de jeu mesuré et équilibré* ».

A cette fin, elle s'est imposée en 2003 deux chartes, l'une éthique, l'autre publicitaire (voir encadrés).

---

<sup>1</sup> Pour le Pr Ladouceur, la France s'y prend à temps. Votre rapporteur est d'un avis différent : d'ailleurs, on ne peut dire dans la même phrase qu'un phénomène est mal connu et qu'il est peu important.

### Les principes de la charte éthique de la FDJ

- Garantir l'intégrité et la sécurité des processus.
- Confier la fabrication des jeux de grattage à des imprimeries fiduciaires indépendantes dont le processus industriel est sécurisé.
- Piloter informatiquement l'impression aléatoire des lots<sup>1</sup>.
- Distribuer de manière aléatoire les produits dans le réseau<sup>1</sup>.
- Assurer une sécurité maximale aux prises de jeux de tirage.
- Garantir l'intégrité des transactions des jeux multimédia.
- Maîtriser la sécurité des flux financiers.
- Garantir la confidentialité du paiement des lots gagnants.
- Accompagner les gagnants de très gros lots dans leur gestion.
- Garantir la confidentialité des données personnelles des joueurs.
- Protéger, éventuellement contre elles mêmes, certaines personnes mineures ou joueurs potentiellement dépendants.
- S'interdire de concevoir et de commercialiser des jeux susceptibles de viser directement les mineurs.
- Ne pas cibler, dans la conception des produits, les univers liés à l'enfance.
- Ne pas montrer, dans la publicité, des mineurs associés au jeu.
- *Interdire aux détaillants de vendre des produits à des enfants de moins de 16 ans non accompagnés par une personne majeure<sup>2</sup>.*
- Réserver aux majeurs l'accès aux jeux sur internet.
- Observer avec vigilance les habitudes de consommation de ses joueurs pour que les détaillants détectent les comportements excessifs.
- Plafonner les enjeux sur internet.
- Ménager sur internet la possibilité aux joueurs de s'auto interdire pour une durée de sept jours consécutifs. Au-delà de cinq interdictions, la FDJ résilie l'inscription<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ces contraintes sont particulièrement indispensables si l'on songe à l'affaire Riblet c FDJ (voir chapitre « Ouragans sur les jeux »).

<sup>2</sup> La présence d'un adulte ne change rien à la nécessité d'empêcher le mineur de jouer.

<sup>3</sup> Cette innovation de la FDJ est particulièrement bien venue et digne d'intérêt parce qu'elle est dans le droit fil de la recherche d'un jeu responsable et équilibré. Elle s'inspire des « contrats » de modération pratiqués dans certains casinos suisses d'une chaîne française.

Cette charte éthique est très complète et vise avec précision, à la fois les précautions à prendre concernant les processus techniques et commerciaux, et la vigilance à exercer pour la défense de l'ordre moral et de l'ordre public.

### La charte publicitaire

- Elle vaut pour l'ensemble des médias utilisés.
- Choix des situations modérées et respectueuses de la loi.
- Seul le hasard joue, sauf pour les paris sportifs.
- Des messages d'espoir contenu et modéré.
- Des messages qui valorisent le travail, l'effort et le respect.
- Des jeux interdits aux moins de 16 ans.



### III. LES CASINOS ET LES CERCLES DE JEUX

**Le monde des casinos et des cercles de jeux est devenu très transparent.**

Dans ce rapport, l'ordre de présentation des trois opérateurs des jeux en France, répond à l'histoire: les chevaux ont existé dans le pays avant que l'on ait songé à les faire courir, les loteries sont apparues ensuite, avant la FDJ, et les casinos sont arrivés les bons derniers et ont même failli totalement disparaître avant que l'autorisation d'exploiter les machines à sous (bandits manchots ou slot machines) ne les sauve du désastre.

Il faut ajouter qu'à peine un ministre de l'intérieur (M. Charles Pasqua) les avait-il autorisées, qu'un autre (M. Pierre Joxe) a souhaité les « éradiquer » sans y parvenir.

**Disons tout de suite que la situation dans les cercles de jeux, parisiens ou provinciaux, ne suscite ni critiques ni inquiétudes particulières.**

**La situation est bien différente dans le monde des casinos** où il nous faudra examiner successivement les modifications importantes qui se sont produites dans les structures mêmes des groupes et des syndicats.

Ces établissements ont connu et surtout vont connaître des évolutions de leur fonctionnement interne qui les inquiètent par leur importance.

Il faudra surtout consacrer du temps à étudier en quoi internet perturbe les casinos. Certains y voient, à tort ou à raison, un chantier indispensable à leur développement, auquel l'Etat refuse systématiquement l'accès.

Remises en causes, périls, et conflits rendent le sujet particulièrement difficile à traiter. Par rapport aux situations étudiées en 2002 (rapport I), **l'évolution est très préoccupante** et ce malgré quelques avancées récentes du côté de l'Etat.

Enfin, la Commission supérieure des jeux retiendra notre attention. Critiquée par certains opérateurs et des auteurs de rapports, elle donne pourtant sans doute satisfaction au ministère de l'intérieur qui suit toujours ses avis mais elle rencontre, faute d'orientations et de consignes précises de la part des pouvoirs publics, des difficultés considérables et croissantes à remplir sa tâche dans un domaine turbulent et menacé.

Tout ceci reste préoccupant s'agissant d'un secteur économique très important qui intéresse autant l'activité ludique nationale que le tourisme et les finances de l'Etat.

## A. EVOLUTION DES STRUCTURES INTERNES DE LA PROFESSION

### 1. Un nombre croissant de casinos

Le « creux de vague » a été atteint à la fin des années 1980, avec des difficultés économiques et des fermetures administratives dues à l'arrivée, dans le capital social des casinos, de personnages ou de fonds douteux attirés par la perspective d'une autorisation des machines à sous.

Le nombre d'établissements a augmenté de 46 % entre 1985 et 2006.

Evolution du nombre de casinos en France

Année	1969	1985	1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Casinos	155	135	132	160	170	173	176	180	186	190	196

\* Au 30 septembre 2006 : 196 casinos autorisés, 192 ouverts.

Source : sous-direction des libertés publiques

Le réseau français est resté le premier européen devant celui de la Grande-Bretagne, deuxième mondial derrière les Etats-Unis d'Amérique.

En parts de marché européen, la France est largement en tête (voir annexes Casinos).

### 2. La situation des groupes en 2001

Fin 2001, il existait 173 casinos, huit groupes principaux, quelques petits groupes et des casinos indépendants de moins en moins nombreux.

La hiérarchie du moment était :

Classement des casinos français

	Groupe	Casinos	Chiffre d'affaires (en millions d'euros)
1	Partouche	26	254,8
2	Européenne de casinos	18	233,9
3	Tranchant	16	124,8
4	Accor	14	119,8
5	Lucien Barrière	13	96,0

En termes de parts de marché la situation était la suivante :

**Parts du marché français des différents groupes**

	<b>Groupe</b>	<b>Parts de marché</b>
1	Partouche	19,1 %
2	Lucien Barrière	16,7 %
3	Accor Casinos	10,1 %
4	Européenne de casinos	8,8 %
5	Tranchant	8,5 %
6	Didot Bottin	4,5 %
7	Moliflor	4,5 %
8	Emeraude	2,2 %
	Total des groupes	74 %
	Casinos indépendants	25,9 %

**La croissance rapide des groupes a réduit proportionnellement la part des casinos indépendants** : ceux-ci, en 1996, réalisaient 85 % du produit brut des jeux (PBJ) ; en 2002, 10,24 % et en 2005, 9,28 %.

En 1985, il y avait 13 groupes ; en 2001, 8 possédant 110 casinos et 70 % du PBJ.

En 2005 les indépendants étaient 26 avec 1.965 machines à sous et 259,4 millions d'euros de PBJ.

Le rapport I - 2002 (pages 146 et 147) décrivait les premières opérations de regroupement, tentées ou réussies, et les restructurations internes à la profession :

- Accor Casinos affirmait son appétit d'acquisitions de petits casinos ;
- Moliflor, renforcé par son absorption (46,4 millions d'euros) par le groupe Prudential et son adossement à Bank of Scotland et aux fonds de pension britanniques, n'a pas poursuivi sa politique d'expansion des années 1999-2003 ;
- Georges Tranchant procédait à des acquisitions ;
- la SHC Deauville de Lucien Barrière abandonnait (provisoirement) les échanges de participation avec Accor Casinos qui possédait, en 2000, 35 % de son capital.

D'importantes opérations pourraient alors être envisagées avec Européenne de casinos, Accor, Moliflor et Tranchant, dans un climat euphorique, sous-tendu par les résultats exceptionnels des casinos.

### 3. La situation des groupes en 2005

Pour les casinos de métropole et d'outre mer, la situation, le 31 octobre 2005, se caractérisait ainsi :

**Situation des casinos français à la fin 2005**

	<b>Groupe</b>	<b>Casinos</b>	<b>Machines</b>	<b>PBJ</b>	<b>Marché</b>
1	Barrière-Accor	32	5 187	811,4	31,1 %
2	Partouche	51	5 676	708,1	27,1
3	Moliflor Loisirs	20	1 705	243,1	9,3
4	Tranchant	17	1 598	219,1	8,4
5	Emeraude	9	578	51,2	2
6	Cogit	8	609	75,7	2,9
7	Viking	6	310	nc	nc
8	Arevian	6	315	nc	nc
9	Malortigue	4	340	nc	nc
10	Meyrieu	3	225	nc	nc
11	Aupiais	3	240	nc	nc
12	Hirigoyen	3	164	nc	nc
	Casinos Indépendants	33	3 323	395,8	15,6 %

*PBJ et parts de marché au 31.10.2004.*

*Source : Natexis Banques Populaires*

*NB : à cette date, Didot Bottin représentait 4 casinos - 94,2 millions d'euros de PBJ et 3,6 % de parts de marché.*

Selon une autre source, celle de la direction des libertés publiques, les parts de marché des différents groupes étaient les suivantes à la même date (31 octobre 2005) :

**Parts de marché selon le ministère de l'intérieur**

*(en pourcentage)*

	<b>Groupe</b>	<b>Parts de marchés</b>
1	Partouche	30,36
2	Lucien Barrière	28,39
3	Moliflor	8,98
4	Tranchant	8,37
5	Cogit	2,92
6	Barrière-Desseigne	2,69
7	Emeraude	2,11
8	Tahoe	1,31
9	Aupiais	1,29
10	Meyrieu	1,23
11	Vikings	1,08
12	Arevian	0,66
13	Audiffren	0,56
14	Hirigoyen	0,44
15	Corbier	0,35
16	Indépendants	0,28

Quant au PBJ des cinq premiers groupes de casinos, il atteignait les chiffres ci-dessous :

**Produit brut des principaux casinos**

(en millions d'euros)

Groupe	PBJ total
Partouche	796.973.281
Lucien Barrière	746.227.060
Moliflor Loisirs	243.078.240
Tranchant	221.549.362
Cogit	75.722.042

#### 4. De vastes opérations de concentration se sont produites

Le groupe *Partouche* a absorbé, sous le nez d'*Accor*, l'Européenne de casinos (395 millions d'euros de chiffre d'affaires en décembre 2004), puis *Didot Bottin* en 2005 soit  $26 + 18 + 4 = 48$  casinos.

*Lucien Barrière* s'est finalement rapproché d'Accor Casinos soit  $13 + 14 = 27$ ; il a ravi la première place du podium français à *Partouche* et devenant, en même temps, **le premier groupe européen de casinos**.

Le capital du nouveau groupe est ainsi réparti : Barrière 51 %, Accor 34 %, Fonds d'Investissements *Colony Capital* 15 %.

Derrière eux :

- *Tranchant* a peu progressé (+ 1) et se voit dépassé par *Moliflor* qui poursuit sa croissance. Mais Georges Tranchant diversifie ses acquisitions et ses activités au profit d'investissements dans des sociétés françaises et néerlandaises de fabrication, de fournitures et de maintenance.

- *Emeraude* ne doit sa 5<sup>ème</sup> place qu'à la disparition devant lui de l'Européenne, d'Accor, et de *Didot Bottin*.

- Les « petits groupes » semblent se maintenir en bonne santé.

- Les casinos indépendants : (33 casinos en 2006) vont bien mais veulent assumer seuls, leur avenir (voir plus loin).

La course aux parcs de machines à sous est soutenue car ces engins garantissent les meilleurs profits et permettent d'acquérir une dimension suffisante pour résister à d'éventuelles OPA !

Sur les 25 casinos nouveaux acceptés par la Commission supérieure des jeux (CSJ) entre 2001 et mars 2006, trois autorisations ont été accordées à *Partouche*, 5 à *Barrière Accor*, 1 à *Tranchant*, 2 à *Emeraude* et zéro à *Moliflor*.

Ce sont donc **14 casinos sur 25 (56 %)** qui **ont été attribués aux petits groupes ou aux indépendants** ce qui fort opportunément, et a assuré une **répartition équilibrée des ouvertures** a conforté des opérateurs qui pour être petits, voire isolés, n'en font pas moins preuve de dynamisme et de professionnalisme.

### 5. Les concentrations vont-elles se poursuivre ?

Comme on le voit ci-dessous, la tendance à **la concentration** est forte et soutenue et **devrait, très probablement, se poursuivre.**

#### La domination des cinq premiers groupes

Les 5 premiers groupes	Casinos	PBJ en millions d'euros	Parts de marché
en 2001	87 soit 51 % du total	829	63,2 %
en 2004	116 soit 62 % du total	2.076	79,5 %
en 2006	129 soit 66 % du total	nc	nc

\* 2001 : Partouche, Européenne, Tranchant, Accor, Barrière.

\* 2004 : Partouche, Accor, Barrière, Moliflor, Tranchant pour le nombre de casinos.

Barrière - Accor, Partouche, Moliflor, Tranchant, Didot Bottin pour les parts de marché.

\* 2006 : Barrière - Accor, Partouche, Moliflor, Tranchant, Emeraude pour le nombre de casinos.

Barrière - Accor, Partouche, Moliflor, Tranchant et Didot Bottin pour les parts de marchés.

#### a) Des investissements de plus en plus lourds

**Les investissements deviennent de plus en plus lourds** car les nouveaux projets de création concernent le plus souvent de très grandes villes et les maires y sont encore plus exigeants qu'ailleurs.

L'opérateur candidat se voit réclamer non seulement un casino de très haut niveau, mais hôtels, restaurants, divertissements, aménagements divers : la facture devient salée.

Le groupe Partouche a donné le coup d'envoi à une escalade très coûteuse, en réalisant ses « resorts » à l'américaine (comme le Pasino d'Aix-en-Provence).

A Lyon, Partouche, pour l'hôtel du casino Pharaon, a dépensé 40 millions d'euros ; à Toulouse, Barrière investit 55 millions d'euros. Combien pour Lille, pour Nantes ?

D'autre part les résultats décevants des années 2004 et 2005 (l'âge d'or tire t-il à sa fin ?), les exigences croissantes des maires et les appétits fiscaux jamais rassasiés de l'Etat risquent de dégrader la situation des casinos les plus petits, qu'ils soient indépendants ou non, les fragilisant et les rendant les premiers vulnérables, pour des absorptions.

#### b) Statu quo dans la capitale

Rien ne bouge et ne semble devoir bouger dans la capitale.

Les cercles mènent leur petite vie ouatée, le casino d'Enghien-les-Bains continue de régner sur l'Ile-de-France et Paris.

Rien n'indique que l'autorité municipale veuille remettre en cause la loi qui a fait de Paris une ville interdite aux casinos et à leurs machines à sous.

Mais pourquoi donc, dans ces conditions, la plupart des grands groupes ont-ils progressivement investi la restauration (au sens gastronomique du mot) de la capitale ?

Qu'on en juge : Partouche a acheté le Laurent, Barrière après le Fouquets en 1998 en a fait de même du Carré d'or en 2002, Accor en 1993 avec le Pavillon Elysée !

Pour votre rapporteur, **la situation de Paris intra-muros est ambiguë**, faite de casinos interdits de séjour (mais celui d'Enghien-les-Bains campe à la frontière, bénéficiant ainsi d'une rente de situation remarquable), de cercles de jeux associations loi 1901 à but « social », tandis que les groupes partent à la conquête lente mais tenace des grandes villes grâce à l'amendement Chaban Delmas<sup>1</sup>. Combien de temps ceci pourra-t-il durer?

Londres compte 24 (17 %) des 137 casinos du Royaume-Uni (8,7 milliards de livres en 2003).

*c) L'implication des fonds de pension anglo-saxons*

Les fonds de pension anglo-saxons s'impliquent de plus en plus dans les opérations financières des casinos français.

L'Etat, très vigilant pour tout ce qui touche aux financements de ces établissements tant il redoute l'intrusion d'argent inconnu, qu'il soit sale ou blanchi, se montrera - on l'espère -, circonspect en la matière.

Nul doute qu'il a examiné avec soin les transactions entre Moliflor et Legal and General Ventures limited, celles de Prudential, celles de Lucien Barrière-Accor avec Colony Capital, ainsi que les négociations entre le groupe Partouche et Civen et Permira.

**L'arrivée de ces partenaires financiers, nouveaux dans l'hexagone, ne laisse pas d'inquiéter certains**, en particulier la présidence de la CSJ qui demandera dans l'avenir aux services d'éclairer la commission sur l'identité de tel ou tel fonds de pension candidat à des achats de parts dans un casino français.

La principale réserve que l'on puisse faire à l'arrivée des fonds de pension sur le marché des opérateurs de jeux en France tient à ce que ces organismes ne semblent pas enclins à investir et veulent une rentabilité immédiate et des valorisations rapides de leurs capitalisations.

---

<sup>1</sup> Amendement au projet de loi d'amélioration de la décentralisation, dont le vote a permis l'implantation de casinos dans les villes de plus de 500.000 habitants (loi n° 88-13 du 5 janvier 1988).

A terme cela pourrait entraîner une stagnation voire une régression du niveau des investissements.

Mais le paysage social des casinos français peut également connaître d'autres modifications.

C'est ainsi que le groupe Moliflor s'est, paraît-il, adossé à Loto Québec pour 35 % et à Bridge Point pour 55 %. Pour le casino du Tréport (Seine-Maritime, appartenant à ce groupe, ces adossements semblent aboutir à une exploitation de sociétés à actionnariat simplifié (SAS) emboîtées les unes dans les autres (style « poupées russes »), dont on peut se demander si la gestion par un simple comité stratégique est compatible avec la réglementation de contrôle par les pouvoirs publics.

De fait, la loi n'a pas encore été adaptée à cette forme sociale.

Il s'agit donc d'un dossier à suivre.

## **6. Les concentrations doivent respecter certaines règles**

Récemment, deux grandes opérations de concentrations se sont produites. La première a concerné le rachat par le groupe Partouche du groupe Didot Bottin (4 casinos) ; la seconde a vu la « fusion » du groupe Barrière avec Accor casinos au sein d'une nouvelle entité adossée à un groupe financier.

Dans les deux cas, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est intervenue pour vérifier, en coordination avec la commission européenne, comment les établissements des nouveaux groupes étaient répartis sur le terrain et si l'un d'entre eux n'occupait pas de ce fait une position dominante<sup>1</sup>.

En effet, si c'est le cas, la DGCCRF est tenue, pour protéger les intérêts des joueurs, de contraindre le groupe à céder un ou plusieurs établissements aux endroits précis où cette position dominante est acquise.

Le groupe « intéressé » doit alors choisir lui-même l'établissement qui doit faire l'objet de la cession dans un délai de 8 à 12 mois. S'il advenait (mais cela ne s'est jamais produit) que le groupe fasse obstacle, le conseil de la concurrence serait saisi et le ministre amené à trancher par un arrêté.

**Selon la jurisprudence actuelle, la FDJ et le PMU ne sont concurrents ni entre eux, ni avec les casinos.**

Mais si demain des cyber-casinos étaient légalisés en France, ils entreraient en concurrence immédiate avec les jeux sur internet de la FDJ et du PMU !

---

<sup>1</sup> Par « position dominante », on entend que le groupe dispose de 50 % ou plus de l'offre de jeux dans le secteur délimité. Il peut alors être susceptible d'abuser de cette situation en effectuant des manœuvres anti-concurrentielles ou en diminuant le TRJ au détriment du consommateur.

Cette seule éventualité suffit à provoquer de nouveaux affrontements entre les différents opérateurs concernés.

De toute façon, il restera à faire respecter l'ordre public en France et ailleurs en Europe.

### **7. La création d'une association des casinos indépendants**

Jusqu'ici, la plupart des casinos étaient regroupés dans deux structures syndicales : les casinos de France, puis les casinos modernes de France, créés à l'initiative du groupe Partouche, fort de sa réussite.

En 2005, un certain nombre de casinos indépendants (33) se sont constitués en association (pas en syndicat) sous la houlette de M. Luc Leborgne, leur président.

Selon eux, les grands groupes de casinos, cotés en bourse, ont un mode de gestion qui n'est pas le même que celui des « petits », qu'ils ont leur propre stratégie financière et se trouvent, à l'excès, de plus en plus sous la dépendance des fonds de pension.

**Ces casinos ont le sentiment que leur vision de la gestion et leurs intérêts ne sont pas respectés dans les structures syndicales existantes.**

L'association est réservée aux entreprises à actionnariat personnel et patrimonial. Leur localisation est assez bien répartie sur le territoire à l'exception du littoral. On retrouve dans cette association : *Emeraude*, *Arevian*, *Meynieu*, *Viking* et des indépendants proprement dit, soit, au total, 2.000 salariés et un chiffre d'affaires de 250 millions d'euros.

**L'association des casinos indépendants s'inquiète de la stagnation des affaires** ; elle est déjà responsable d'initiatives intéressantes, propose des solutions et réclame que les pouvoirs publics veuillent bien lui reconnaître représentativité et audience, puisqu'elle n'a pas été consultée à la demande des deux syndicats<sup>1</sup> lors de la rédaction du récent protocole.

#### **Les casinos indépendants**

	<b>Nombre de casinos</b>	<b>% du PBJ total</b>
2002	27	10,25
2005	26	9,28

*Source : sous-direction des libertés publiques*

**Pourtant, l'association souhaite participer aux réunions organisées notamment au ministère de l'intérieur et à celui des finances** ; des sujets vitaux y sont étudiés pour lesquels elle estime pouvoir faire des propositions ou, à tout le moins, faire entendre son point de vue.

---

<sup>1</sup> *Il est exact qu'un syndicat animé par un groupe particulièrement important s'est jusqu'ici opposé à ce que cette association soit « reconnue » par les pouvoirs publics.*

**Votre rapporteur trouve cette demande légitime**, compte tenu du fait que la différence de taille entre les protagonistes implique la gestion de problèmes différents et réclame des solutions adaptées ne serait-ce qu'en matière fiscale.

Malgré de nombreuses avancées dans plusieurs domaines datant soit du relevé de conclusions de 2003, soit de la signature du protocole 2006, M. Nicolas Sarkozy étant, dans les deux cas, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, nombreux étaient encore les griefs de la profession, au début de 2006, malgré une amélioration de la qualité du dialogue avec les pouvoirs publics.

La signature, fin 2005, d'un gros protocole d'accord entre le ministère de l'intérieur et les casinos a apporté des évolutions très significatives (voir plus loin).

## ***B. EVOLUTION DES MOYENS, DES RÉSULTATS ET DES PROBLÈMES DES CASINOS***

### **1. Une offre de jeu accrue en nombre de casinos et de machines à sous**

#### *a) La croissance du nombre des casinos n'est pas négligeable*

Le nombre d'établissements a augmenté de 44 % entre 1985 et 2006.

Nombre de casinos

1969	1985	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
155	135	160	170	176	176	180	188	192	196

Le nombre de machines à sous (MAS) passe de 2.110 en 1989 à 17.873 fin 2005.

Il convient de rappeler qu'un nouveau casino, à son ouverture, ne dispose pas aussitôt de machines à sous, en raison de la période « probatoire » qui lui est imposée ; il y a donc un décalage entre nombre de casinos et l'évolution du PBJ.

L'augmentation de l'offre de jeux dans ce secteur est manifeste et importante. Elle n'a pas tendance à ralentir :

de 1985 à 2000... 35 casinos nouveaux, soit 2,33 par an.

de 2000 à 2005... 22 casinos nouveaux, soit 4,4 par an.

#### *b) Un nombre croissant de machines à sous*

Le nombre de machines à sous passe de 2.110 en 1989 à 19.384 en 2006.

**Nombre et pourcentage de machines à sous**

Années	Nombre	Evolution
1989	2 110	
1990	2 060	-2,3
1991	3 340	+ 62
1992	6 378	+ 91
1993	9 396	+ 40
1994	10 654	
1995	11 416	
1996	11 840	
1997	12 845	
1998	12 927	+ 0,6
1999	13 217	+2,2
2000	13 557	+ 2,6
2001	14 403	+ 6,2
2002	14 888	+ 3,4
2003	16 403	+ 10,1
2004	17 873	+ 9
2005	18 787	+ 5,1
2006*	19 384	-

\* A la date du 27 juin 2006.

**2. Evolution de l'exploitation : jours d'ouverture et entrées**

Le rythme d'activité (en jours d'ouvertures) tend à s'accroître mais le nombre des entrées s'est effrité en 2003 et 2005.

**Rythme d'activités des casinos**

Saison	Jours d'exploitation	Evolution	Entrées	Evolution
2001 / 2002	63 208		61.808.729	
2002 / 2003*	65 028	+ 2,88 %	61.268.186	- 0,92 %
2003 / 2004	67 457	+ 3,8 %	63.426.316	+ 3,5 %
2004 / 2005	68 995	+ 2,26 %	62.235.948	- 1,4 %

\* Pour un PBJ en croissance de + 3,68 %.

### 3. Evolution du PBJ total des casinos

L'évolution du PBJ total des casinos a été la suivante depuis 1991 :

#### Evolution du produit brut des casinos

	<b>PBJ total</b> <i>(en millions d'euros)</i>	<b>Evolution</b> <i>(en pourcentage)</i>
1991	392,9	
1992	512,3	+ 30,4
1993	678,8	+ 32,5
1994	860,7	+ 26,8
1995	1.051,3	+ 22,1
1996	1.244,8	+ 18,4
1997	1.409,7	+ 13,2
1998	1.644,3	+ 16,6
1999	1.830,6	+ 11,3
2000	2.056,2	+ 12,3
2001	2.278,3	+ 10,8
2002	2.456,8	+ 7,8
2003	2.546,8	+ 3,7
2004	2.613,2	+ 2,6
2005	2.647,8	+ 1,3

L'inquiétude que pourrait susciter, à première vue, la baisse (spectaculaire) des taux de croissance d'une année sur l'autre doit être nuancée.

Pour augmenter le PBJ de 1992 de 30,4 %, il fallait 119,4 millions d'euros de plus. Le point d'augmentation valait 3,92 millions d'euros.

Mais, en 2003 (+ 2,6 %, soit 66,4 millions d'euros), le point d'augmentation représentait 25,46 millions d'euros, c'est-à-dire 6,5 fois plus.

Tous ces chiffres sont donnés en euros courants.

### 4. Evolution du produit brut des jeux par type de jeux

Le tableau ci-dessous montre que les machines à sous accroissent leur écrasante domination, tandis que les jeux traditionnels continuent leur descente « aux enfers ».

#### La domination des machines à sous

*(en pourcentage du total)*

Type de jeu	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	
Machines à sous	91,57	92,88	93,38	93,51	a
Jeux traditionnels *	8,43	7,12	6,62	6,49	b
Black jack	1,99	1,81	1,51	1,77	c
Roulette anglaise	2,81	2,12	1,98	1,96	d
Roulette française	1,47	1,29	1,32	1,07	e
Divers jeux trad. **	2,16	1,90	1,81	1,69	f

\*  $b = c + d + e + f$

\*\*  $f = b - (c + d + e)$

## 5. Le problème lancinant des jeux traditionnels et des pourboires

### a) Le déclin des jeux de table

Les jeux de table, souvent appelés « jeux traditionnels », ont vécu depuis vingt ou trente ans une **désaffection considérable**. De nombreux facteurs ont contribué à leur marginalisation :

- l'amenuisement d'une clientèle étrangère sans doute peu nombreuse mais très joueuse et générant d'importants chiffres d'affaires,
- le droit de timbre stupidement dissuasif de l'Etat exigé aux entrées,
- mais surtout le « tsunami » des machines à sous.

Une espèce forte supplante toujours une espèce plus faible : ce qui se passe pour les fourmis se produit ici pour les jeux.

En 1991, les jeux de table traditionnels (JT) représentaient 50,8 % du PBJ total.

En 2004, avec 13 % de baisse en absolu et en euros courants (!), ils n'en représentent plus que 6,4 %.

#### Le déclin des jeux de table

(en millions d'euros)

	<b>PBJ total</b>	<b>Evolution</b> (en pourcentage)	<b>PBJ des JT</b>	<b>Evolution</b> (en pourcentage)
1991	392,9		200,2	
1992	512,3	30,4	178,4	- 10,9
1993	678,8	32,5	170,7	- 4,3
1994	860,7	26,8	168,0	- 1,6
1995	1.051,3	22,1	157,3	- 6,4
1996	1.244,8	18,4	155,2	- 1,3
1997	1.409,7	13,2	153,1	-1,4
1998	1.644,3	16,6	173,5	+ 13,3
1999	1.830,6	11,3	175,3	+ 1,0
2000	2.056,2	12,3	183,2	+ 4,5
2001	2.278,3	10,8	189,8	+ 3,6
2002	2.456,8	7,8	207,0	+ 9,1
2003	2.546,8	3,7	181,7	- 12,2
2004	2.613,2	2,6	174,3	- 4,1
2005	2.647,8	1,33	171,7	- 0,76

A la dégradation constante de 1991 à 1997, a succédé une petite embellie jusqu'en 2002, que la reprise de la baisse a vite fait oublier.

Dans les dispositions du protocole signé en 2006 par l'Etat et l'ensemble des casinos, **le droit de timbre a été supprimé en échange de l'instauration d'un contrôle des identités aux entrées** en novembre 2006.

**La mixité des jeux**, c'est-à-dire la permission, puisqu'il y a ce contrôle, d'installer des machines à sous (MAS) dans les salles de jeux traditionnels et inversement, peut rompre l'isolement, préjudiciable à la

découverte et à la fréquentation de ces jeux, que l'irruption des machines à sous dans les établissements a provoqué.

Il y a là un **réel espoir de voir les jeux de table (JT) remonter la pente** : deux expériences de mixité dans de petits casinos nouveaux semblent avoir été concluantes dans ce domaine.

Mais il faudra, pour gagner ce pari, beaucoup de travail, de bons aménagements des locaux et des efforts intelligents de promotion de ces chefs d'œuvre en péril.

De tous les casinos, seul celui d'Enghien-les-Bains affiche des résultats remarquables<sup>1</sup> en matière de jeux de table. Sa position de seul « casino de fait de Paris », « ville interdite » à ces établissements, lui a conféré une situation exceptionnelle récemment bonifiée par une dotation de machines à sous dont il était jusqu'ici privé.

#### *b) La baisse des pourboires*

Depuis 1988, la baisse des pourboires versés au personnel par les clients des tables de jeux traditionnels a été continue, comme le montre le tableau ci-après, sauf pour une courte période 1997–2001.

Mais dès 2001, on assiste à un véritable effondrement de - 46,3 % en 4 ans, en partie expliqué par la suppression des JT dans 15 casinos.

---

<sup>1</sup> PBJ 2003 total : 11,7 millions d'euros – PBJ des JT : 44,2 millions d'euros (37%) -PBJ réel des mas : 72,8 millions d'euros (62%). Par comparaison, le PBJ du casino de Luz Saint Louis durant l'exercice 2002-2003 n'était que de 70.905 euros.

**Evolution des pourboires aux tables de jeux traditionnels**

Saison	Pourboires	Evolution n / n-1 (en pourcentage)	Ratio Pourboires / PBJ (en pourcentage)
1987 – 1988	75,5	+ 16,7	41,60
1988 – 1989	75,0	- 4,50	38,90
1989 – 1990	72,7	- 3,10	35,50
1990 – 1991	71,3	- 1,90	35,20
1991 – 1992	67,9	- 4,80	37,60
1992 – 1993	60,1	- 10,20	35,70
1993 - 1994	58,9	- 13,26	35,07
1994 – 1995	53,7	- 11,86	35,04
1995 - 1996	51,7	- 12,16	33,35
1996 - 1997	49,8	- 3,70	32,56
1997 - 1998	50,9	+ 2,35	29,40
1998 - 1999	51,3	+ 0,79	29,31
1999 - 2000	57,3	+ 11,57	31,30
2000 - 2001	58,3	+ 1,76	30,74
2001 - 2002	56,0	- 3, 88	27,10
2002 - 2003	45,5	- 18,33	26,50*
2003 - 2004	41,0	- 9,89	24,76
2004 - 2005	34,3	- 16,21	21,47 %

\* Depuis l'exercice 2002/ 2003, il a été soustrait à ce PBJ celui des casinos où la rémunération par les pourboires a été supprimée.

Source : logistique casino

Pour bien comprendre la gravité de la baisse observée, parallèle à la désaffection pour ces jeux que les casinotiers déplorent depuis déjà quelques années, il faut savoir que **les pourboires sont à la base de la rémunération des employés** des salles de jeux. Ceci concerne 25 % des salaires et 3.300 personnes.

Pour les directions des casinos l'effondrement des pourboires signifie immédiatement des revendications pressantes de la part du personnel afin que le casino remplace par des salaires ce qui était apporté par les pourboires.

Comme **l'Etat ne change pas d'attitude** et continue à exiger que chaque casino mette en place ou conserve ses jeux de table, même si les salles sont désertes et que le personnel tourne en rond en plein désœuvrement, **c'est bien l'établissement qui doit payer pour des salles vides.**

## 6. Prélèvements publics et droit de timbre

### Evolution du produit des droits de timbre et des prélèvements

Saison	Casinos *	PBJ	Prélèvements (en millions d'euros) (1)	Droit de timbre (2) (en millions d'euros)	(1) + (2) en % du PBJ
2000/2001	116/170	2.278,3	1.191	11,2	
2001/2002	128/176	2.456,8	1.328	11,0	56,34
2002/2003	135/180	2.546,8	1.407	9,8	57,40
2003/2004	144/188	2.613,2	1.444	9,6	
2004/2005	144/190	2.647,8**	1.532 - 57,89 %	9,7	58,26

\* Casinos soumis au droit de timbre/casinos autorisés.

\* Source : logistique casino : mars 2006

\*\* Source : sous-direction des libertés publiques

Le droit de timbre, instauré le 23 décembre 1959, taxait à 10 euros une carte journalière d'accès aux salles de JT.

En 2004, avec 9,5 millions d'euros, il ne représentait déjà plus que 6,4 % du montant du PBJ des JT contre 7,4 % en 1994.

L'Etat l'a abandonné dans le protocole de novembre 2005, par un amendement du gouvernement au projet de loi de finances rectificative pour 2005 ; il a donc perdu quelques 9 millions de recette auxquels il faut ajouter la rectification (à coût nul pour le budget) d'un mode de calcul particulièrement aberrant du CRDS des casinos (3 %).

## 7. Les emplois dans les casinos

a) La croissance des effectifs est nette mais doit être relativisée

### Evolution des effectifs des casinos de 1998 à 2006

	Casinos	Salariés	Salarié/casino
1998	160	12.600	78,8
2006	195	15.800	81,0
1998-2006	+ 21,9 %	+ 26 %	+ 2,8 %
En moyenne sur un an		+ 3,25 %	

Le tableau ci-avant appelle les commentaires suivants :

- l'augmentation des effectifs est la conséquence directe et quasi exclusive de l'augmentation du nombre des casinos ;

- passer en huit ans de 12.600 à 15.800 salariés ne représente qu'un accroissement de 3,2 % par an toutes causes confondues ;

- la très faible augmentation du nombre de salariés par établissement ne cadre pas avec les promesses, faites par tous les casinos lors de leurs demandes d'extension de leur parc de machines à sous, selon lesquelles, « avec 50 MAS (ou 100, ou 20) je créerai x emplois supplémentaires »... !

Compte tenu des trois pôles de l'activité des casinos (jeux + restauration + animation) le nombre total d'emplois directs concernés doit être réévalué à 15.800 pour les jeux + 6.000, pour l'hôtellerie et la restauration, soit 20.400.

Le syndicat des casinos de France évalue emplois directs et indirects à 50.000.

#### *b) Les problèmes sociaux du personnel*

Le très gros problème social, intérieur aux établissements, lié à la baisse régulière des pourboires versés au personnel par les joueurs, vient d'être évoqué.

Cette baisse est en partie elle-même liée - on l'a vu - à la défaveur dont souffrent les jeux de table auprès de la clientèle.

Cette baisse sera-t-elle jugulée par la nouvelle dynamique escomptée de la mixité des jeux dans les salles, rendue possible et autorisée par la mise en service du contrôle aux entrées ?

A la fin de 2004, un conflit social a éclaté dans un secteur peu accoutumé à ces difficultés, avec menace de grève pour la nuit de la Saint Sylvestre, traduisant le profond malaise des employés (pour des raisons non seulement de rémunérations, mais aussi de conditions de travail : horaires, etc).

Un retour au calme serait opportun, la pratique d'une politique régulière de prévention du jeu excessif au sein des casinos ayant absolument besoin de la motivation du personnel.

### **8. La fiscalité des casinos**

Votre rapporteur s'est inspiré largement, pour traiter ce sujet, du travail effectué par Mlle Anna Fauquet<sup>1</sup>.

*« Tout comme la réglementation, qui encadre l'activité des casinos, est le fruit d'un cumul de textes qui s'additionnent sans s'annuler, -écrit-elle-, la fiscalité qui pèse sur les casinos résulte d'une succession de mesures fiscales plus ou moins exceptionnelles arrêtées au cours des années » (sic).*

Ah, qu'en termes galants ces choses là sont dites !

On pourrait, plus brutalement, avancer que la fiscalité qui s'applique aux casinos est, tout comme la réglementation dont ils font l'objet, le fruit

---

<sup>1</sup> « Fiscalité des casinos en France » - Anna Fauquet, Université Saint-Denis, Paris VIII – DESS droit des affaires et fiscalité – Mémoire pour un 3<sup>e</sup> cycle de droit – 2001/2002.

d'accumulations successives plus ou moins cohérentes de textes aboutissant à un **cadre fiscal complexe, dérogatoire et archaïque.**

Selon Mlle Anna Fauquet :

- L'Etat n'a pas su (ou voulu) tenir compte de l'évolution et de l'essor des casinos depuis 1990.

- Il n'a pas accompagné cette dynamique par des textes fiscaux en adéquation.

- Il s'agit d'une fiscalité complexe ne serait ce qu'en raison de la prise en compte des intérêts des communes délégataires.

- La politique des « abattements » sur les prélèvements est une complication supplémentaire qu'un aménagement de l'assiette remplacerait avantageusement.

- L'enquête des juridictions financières elle-même réclame une remise à plat de l'ensemble de la fiscalité des casinos.

Le rapport I – 2002 de la commission des finances du Sénat partageait tout à fait ce point de vue, soulignant, en outre, le coût forcément élevé d'un tel système pour l'industriel et pour les services de l'Etat.

De leur côté, les syndicats de casinos et l'association des casinos indépendants font observer que :

- En dix ans, la pression fiscale est passée de 45 à 55,25 %.

- Entre 2002 et 2005, elle a encore augmenté, de 54,1 à 56,7 %.

- Depuis deux ans (2004 à 2006) **l'accroissement de la pression fiscale sur les casinos a été supérieur à l'évolution du marché.**

- La substitution du produit réel au produit théorique des machines à sous a pesé lourd.

- En 2005, la CSG est passée de 7,5 à 9,5 % et de 10 à 12 pour les gagnants de plus de 1.500 euros.

- La CRDS n'a été que très récemment allégée au moment de la suppression du droit de timbre.

Pourquoi les prélèvements sociaux sont-ils plus élevés pour les casinos que pour la FDJ et le PMU ?

Pour certains syndicats, l'Etat a une « fâcheuse » tendance à traiter les casinos comme des entreprises hors du secteur marchand, et à leur appliquer une fiscalité propre (six impôts et prélèvements différents) qui s'ajoute à la fiscalité générale et sociale de droit commun.

Ainsi, pour l'année 2004, sur un PBJ de 2,6 milliards d'euros, l'Etat et les communes ont prélevé 1,5 milliard d'euros, soit 55,25 %, les 44,75 % restant étant soumis aux impôts de droit commun.

Cette accusation de « fiscalité archaïque et complexe » n'est pas une simple vue de l'esprit, avec le cumul :

- d'un prélèvement progressif de l'Etat, calculé selon des tranches entre 10 et 80 % du PBJ (!), après application d'un abattement de 25 % (!). Ce prélèvement est en partie reversé aux communes à hauteur de 10 % (!) ;

- d'un prélèvement des communes (cahier des charges) plafonné à 15 %, après abattement de 25 % (!) ;

- de deux prélèvements fixes de l'Etat, sans abattement, s'élevant à 0,5 % du PB des jeux de table et 2 % du produit des machines à sous ;

- de la contribution au remboursement de la dette sociale à 3 % ;

- de la contribution sociale généralisée à 9,5 % (1<sup>er</sup> janvier 2005) ;

- d'un régime de TVA particulièrement défavorable sur certains investissements ;

- et bien entendu, *in fine*, l'impôt sur les sociétés sur les résultats, les taxes immobilières et professionnelles, la taxe sur les salaires.

#### **Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?**

Ces syndicats verraient d'un bon œil qu'une clause de sauvegarde soit introduite dans leurs cahiers des charges, selon laquelle une compensation jouerait entre les augmentations des prélèvements de l'Etat et des communes...

Votre rapporteur estime devoir faire part de cette idée, sans méconnaître les difficultés de sa réalisation !

En revanche, certaines réformes seraient certainement bienvenues, telles que :

- l'actualisation de certains prélèvements fort anciens ;

- la simplification et l'allègement de la fiscalité des casinos ;

- le regroupement en un **prélèvement unique** (progressif) des strates actuelles que constituent :

- \*le prélèvement progressif,

- \*le prélèvement fixe des jeux de table,

- \*le prélèvement fixe sur les MAS,

- \*le prélèvement dit à employer (compte 471),

- \*la CSG et la CRDS.

S'il apparaît intéressant à votre rapporteur d'étudier un tel regroupement (à coût nul pour l'Etat ?), en ce qui concerne les quatre premiers impôts, par contre, il n'est pas possible, selon lui, d'y adjoindre la CSG et la CRDS, en raison de la destination sociale exclusive de leur affectation et en conséquence de l'exigence d'égalité de tous devant l'impôt.

Enfin, dans sa thèse, Mlle Anna Fauquet s'étonne de la curieuse allure de ces « délégations de service public » et relève, à la fois, le peu de vocation de ces industriels à être des opérateurs de service de cette nature, et l'étrange assimilation des activités de restauration et de spectacles à ces services, par ailleurs interdits aux mineurs et aux « réprouvés » que sont les interdits de jeux... !

Courteline est toujours vivant ! Bien d'autres étrangetés pourraient être décelées dans la législation et la réglementation française.

Depuis le mémoire de Mlle Anna Fauquet, il y a eu, en 2006 l'abrogation, du droit de timbre qui pénalisait l'entrée aux salles de jeux traditionnels et une réforme du taux de la CRDS, mais c'était en échange de l'instauration du contrôle aux entrées des casinos.

**Tout le travail de dépoussiérage de la fiscalité des casinos reste à accomplir.**

### *C. LA MOROSITÉ DES CASINOS FACE À LA CONJONCTURE*

Pendant plus de 10 ans, après la libéralisation en 1987 des MAS, la croissance du PBJ des casinos a crû à un rythme échevelé de plus de 10 % par an.

L'augmentation est devenue ensuite beaucoup plus raisonnable : + 3,7 % en 2003, + 2,6 % en 2004...

Deux facteurs ont concouru à cette croissance : l'augmentation du parc autorisée par les autorités et une augmentation du PBJ par machine, reflet d'une politique de performance de la part des casinos.

Pour ce dernier indice, on verra plus bas que la donne est maintenant inversée.

#### **1. Un marché mature ?**

Le marché des casinos semble aujourd'hui, sinon saturé (notion difficile à préciser), du moins « mature », à en croire ceux-là mêmes qui en vivent.

Il est vrai que **les résultats 2004 et 2005** sont décevants.

Déjà, en 2004, la recette moyenne par joueur avait baissé de 1,11 %. Cette année là, 35 % des établissements avaient vu leurs recettes diminuer : Divonne : - 26 % ; Evian : - 11% ; Annemasse : - 9 % ; Antibes : - 6 %.

Les autres se classaient ainsi :

17 %	voyaient leurs recettes croître	de 10 % et plus ;
15 %	"	de 6 à 10 % ;
25 %	"	de 0 à 5 %.

L'ensemble des casinos affichaient une croissance globale de 2,6 %.

Ce chiffre, qui serait très honorable pour bien des activités, est forcément décevant pour ce secteur au regard de ses performances au cours des années précédentes.

Mais le plus dur à supporter pour les intéressés réside dans le fait que, durant cette même année 2004, les résultats de la FDJ ont progressé de + 9,8 % et ceux du PMU de + 7,6 % !

Déjà, en 2003, les résultats des casinos français étaient passés sous la barre des 10 % de croissance, contrecoup du passage à l'euro (2002) et de la langueur de l'économie.

Pour la première fois depuis 1991, le PBJ moyen journalier par machine à sous a reculé, la production du PBJ global en 2003 et 2004 ayant été inférieure à celle du parc de machines à sous.

#### Evolution du produit des MAS

<b>2002</b>	415 euros par machine et par an
<b>2003</b>	395 euros par machine et par an
<b>2004</b>	373 euros par machine et par an

Il faut remonter en 2001 pour examiner dans quelles mesures l'augmentation de l'offre de jeux (casinos et MAS supplémentaires) a, ou non, une incidence sur l'activité, compte tenu du fait que les casinos nouvellement autorisés n'ont de MAS qu'après un an de « période probatoire ».

#### Augmentation récente de l'offre de jeux

	Casinos	MAS
<b>2001</b>	+ 3	+ 741
<b>2002</b>	+ 6	+ 480
<b>2003</b>	+ 4	+ 1.632
<b>2004</b>	+ 4	+ 1.439
<b>2005</b>	+ 3	-

En première analyse (cf. tableau ci-dessus), **il semble que la création de 13 casinos entre 2001 et 2004 n'ait pas empêché la stagnation du marché**, ce qui devrait inciter à examiner avec prudence les demandes incessantes de créations de nouveaux établissements.

#### Les résultats de 2005 confirment la tendance 2004.

Ainsi, pour certains opérateurs, le marché est parvenu à maturité, ce qui signifie que les perspectives de croissance externe (création de nouveaux casinos, achats en France ou à l'étranger) sont plus que réduites, et que la

croissance interne (augmentation des parcs de MAS) ne paraît pas suffisante pour compenser ce déclin, encore moins pour retrouver le rythme d'activités des années glorieuses.

La cannibalisation de tel ou tel casino indépendant, ou de tel ou tel petit groupe par les plus gros de la profession, ne change rien, selon ce point de vue, au problème général.

Les conséquences immédiates de cette évolution sont déjà préoccupantes : les casinos ne pratiquent plus assez d'investissements dans leurs établissements et dans le renouvellement de leurs machines.

L'Etat est littéralement voué aux gémonies (selon la définition donnée de cette expression par l'encyclopédie Larousse) parce qu'il « *refuse ou ralentit les innovations les plus nécessaires à la modernisation* ».

En fait, sur ce point, la signature du récent protocole avec le ministère semble avoir lancé quelques avancées utiles, mais en échange d'un contrôle aux entrées probablement coûteux.

La morosité des casinos français est tout de même paradoxale car ils détiennent, à eux seuls, 33,5 % des parts de marché des casinos de l'Europe des 15, largement devant la Grande-Bretagne et l'Allemagne (voir Annexes Casinos).

## **2. Les insatisfactions et les craintes de la profession**

Classés par ordre d'importance, les motifs d'insatisfactions et de crainte des casinos sont les suivants, la question du caractère excessif de la fiscalité qui leur est imposée ayant déjà été traitée plus haut.

- De très nombreuses modernisations sont indispensables.
- Les exigences des maires deviennent souvent exorbitantes.
- Les conséquences du contrôle aux entrées pourraient être très lourdes.
- La concurrence des cyber-casinos se fait plus menaçante (ce problème sera traité dans un autre chapitre).

Le protocole d'accord signé entre le ministère de l'intérieur et les casinos à l'été 2006, met en place un contrôle total aux entrées des établissements, absolument indispensable, et toute une série de mesures d'accompagnement qui satisfont une autre partie des demandes des casinos.

### *a) Les réformes qui se font attendre*

Pour les casinotiers, de très nombreuses réformes sont nécessaires. Ils réclament que :

- les procédures et les dossiers de demande d'extension de jeux ou de renouvellement des autorisations soient simplifiés ;

- l'informatisation de certains documents de pratique courante soit autorisée (registres encore manuels, etc.) ;
- les modernisations en cours soient parachevées ;
- l'accepteur de billets (Bill acceptor : qui remplace la comptée des jetons et pièces des MAS) puisse être largement utilisé<sup>1</sup>, à l'exclusion des Players traitor, très onéreux, qui ne respectent pas la confidentialité de certaines données relatives aux joueurs ;
- un seul caissier pour les jeux de table ;
- l'autorisation de différents procédés (tokénisation, *cashless*, *Ticket in*, et *jackpot* multisites) ;
- davantage de libertés pour les actions commerciales ;
- un élargissement des possibilités de polyvalence dans le personnel, à l'exclusion, bien sûr, de ceux des bars, restaurants et entretien ;
- le remplacement des chefs de partie par un MCD (membre du comité de direction) ;
- davantage de libertés sur les transformations techniques.

*b) Les exigences sans cesse accrues des maires*

Les opérateurs des casinos sont unanimes à considérer que les maires exigent de plus en plus de choses coûteuses, soit à la signature des cahiers des charges lors d'une création de casino, ou lors des appels d'offres pour les renouvellements de concessions, soit tout simplement en cours de contrat et à tout instant.

Le syndicat des casinos modernes de France a demandé, en 2005, à l'Etat, de prendre des dispositions pour que les prélèvements des communes ne puissent pas dépasser les 15 % légaux car, suite aux injonctions des chambres régionales des comptes intimant aux maires d'appeler toujours ce taux plafond, celui-ci a été depuis considéré comme un taux plancher.

**En conséquence, les communes imposent de plus en plus de versements sur le chiffre d'affaire global, ou sur le produit net, au profit de leurs activités culturelles, sportives ou associatives.**

D'autre part, faut-il rappeler que la loi Sapin<sup>2</sup> prévoit que : « *les conventions de délégation de service public - y compris celles conclues avec les casinos - ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet*

---

<sup>1</sup> Une telle modification du fonctionnement des MAS n'est pas anodine.

Le personnel du casino de Chamonix (8<sup>e</sup> casino français) manipule 638 tonnes de pièces par an, en trois manipulations des comptées des machines (collecte, pesée, et remise en circulation). Il s'ensuit de nombreux arrêts de travail (lombalgies, etc).

<sup>2</sup> Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

de la délégation » (article L. 1411-2, alinéa 4, du code général des collectivités territoriales).

Force est de constater que certaines clauses des cahiers des charges, et certaines pressions exercées par les communes, sont parfaitement incompatibles avec cette prescription de la loi.

*c) Les conséquences du contrôle aux entrées des casinos*

Les casinotiers sont apparemment satisfaits du protocole signé en juillet 2006 avec le ministre de l'intérieur (voir encadré) ; ils en attendent diverses améliorations, jusqu'ici refusées, du fonctionnement intérieur des salles de machines à sous, une meilleure accessibilité aux machines, peut être, grâce à la mixité dans les salles, des tables et des MAS, une renaissance des jeux de table traditionnels.

Mais ils redoutent véritablement la mise en place du contrôle aux entrées, susceptible, selon eux, de provoquer une baisse des chiffres d'affaires de l'ordre de 10 à 15 %.

**Un protocole très complet et longtemps attendu,  
signé à la fin de 2005 par le gouvernement<sup>1</sup> et la profession de casinos**

**1. Instauration du contrôle aux entrées**

« Soucieux des risques croissants que peuvent créer chez certains joueurs, et par voie de conséquences, chez leurs proches, une pratique excessive du jeu pouvant conduire à la dépendance, le ministère de l'intérieur met en place un contrôle aux entrées pour interdire l'accès aux salles de jeux aux mineurs et aux personnes frappées d'interdiction. »

« Ce contrôle s'inscrit également dans une dynamique de soutien aux jeux de table, à l'activité des casinos et à la mixité de l'offre de jeux avec les machines à sous ».

**2. D'importantes mesures d'accompagnement**

- Des mesures fiscales : suppression du droit de timbre et aménagement de la CRDS.

- Des mesures techniques : autorisation de l'« accepteur de billets », délivrance d'un chèque de paiement à un gagnant aux MAS uniquement, devant un bon de paiement manuel, admission de la « tokenisation », du procédé « Ticket in/Ticket out », du « cashless » (jeu sur MAS avec une carte pré-créditée), autorisation des publicités sur le montant des jackpots, du jackpot avec incrémentation cachée, des jackpots multi sites, de l'organisation d'opérations publicitaires et de l'exploitation du « Hold'em poker ».

**3. Assouplissement concernant l'organisation générale des établissements**

- Autorisation de mise en place de plusieurs types de « caisses communes » des jeux, d'une certaine polyvalence « maîtrisée » des emplois dans les trois filières (contrôle, croupier, caisse) de délivrance, sous certaines conditions, d'un badge « visiteur » aux personnes démunies de pièce d'identité.

<sup>1</sup> Ministres de l'intérieur et du budget.

#### **4. Simplifications administratives**

- Réaffirmation (par rapport au relevé de conclusions du 1<sup>er</sup> juillet 2003) et accélération de la simplification des demandes de renouvellement simple et des demandes d'extension à de nouveaux grands jeux et à de nouvelles MAS.

- Accord pour réduire les délais d'instruction de l'agrément des employés de jeux.

- Avis favorable de principe à la prise en compte des demandes de MAS permettant de répondre aux besoins des week-ends, et des périodes d'affluence, et à des zones non-fumeurs pour l'attribution de MAS.

Le Protocole décide un programme de réunions régulières dès 2006 entre le ministère et la profession pour discuter de plusieurs problèmes de fonctionnement.

On aurait observé cependant à Sainte-Maxime (Var) une diminution de seulement 10 % lors de la mise en place d'un tel contrôle.

Ces pertes seraient dues au fait qu'un grand nombre de clients, touristes en vacances, ne portent pas sur eux de papiers d'identité ; aussi, lorsqu'un groupe se présente au contrôle, il suffit qu'un individu n'ait pas de papiers pour que tout le groupe renonce à jouer.

Ainsi, à Bourbon Lancy, en 2005, sur 135.678 personnes qui se sont présentées au contrôle, 82 (0,6 %) seulement ont été refoulées en tant qu'interdits de jeux ou mineurs, contre 2.60 (32 fois plus) pour défaut de pièces d'identité.

En fait, à coté de cette crainte, de ce risque de baisse du chiffre d'affaires, les casinotiers parlent peu des dépenses de matériel et de personnel que ce contrôle leur occasionne : elles sont pourtant importantes, mais tout le monde a compris que la situation ubuesque que la France connaissait jusqu'ici ne pouvait plus durer.

Au total, le contrôle systématique des entrées devrait entraîner, selon l'Association des casinos indépendants :

- de 30.000 à 50.000 euros de dépenses de matériel ;

- une augmentation de 7 à 13 % de la masse salariale avec 4 salariés supplémentaires pour les parcs de moins de 50 MAS et 2 de plus par tranche de 20 machines supplémentaires.

S'agissant de la mixité des jeux (MAS et jeux de table redistribués dans les espaces du casino, avec possibilité de « cohabitation » des appareils), il est exact que le contrôle général aux entrées permet ensuite une liberté de circulation dans l'établissement qui n'existait pas et, en ce sens, desserre les freins à l'accès aux tables de JT.

Mais, suivant la taille et les dispositions internes des casinos, cette mixité ne sera pas partout physiquement possible ; d'autre part, les « populations » de clientèle sont assez différentes, n'aspirent pas forcément aux mêmes atmosphères, ce qui conduira sans doute à maintenir des salles fermées de JT pour satisfaire la clientèle.

L'expérience mérite cependant d'être prolongée assez longtemps pour disposer d'un recul suffisant.

Au casino de Bourbon Lancy, les premiers résultats de la mixité sont encourageants.

Cette « popularisation » des grands jeux représente pour eux la dernière chance de survie, car on observe que l'Etat, qui les a longtemps imposés aux casinos dans des conditions vraiment déraisonnables du point de vue économique, commence à reculer et accepte, de temps à autre, l'abandon de tel ou tel JT par les établissements.

#### *d) L'interdiction envisagée du tabac dans les salles de casinos*

Fin septembre 2006, elle est effectivement évoquée, comme pour tous les lieux publics. Mais ce n'est pas une affaire récente pour les casinos : dès 2004, le syndicat FO, majoritaire dans cette branche, est parti en guerre contre le tabagisme passif dont souffrent les employés et, tout particulièrement, les croupiers, cloués à leurs tables.

Certaines données médicales (contestées) sont inquiétantes puisqu'on évoque une espérance de vie des employés de casinos inférieure de 15 ans à la moyenne nationale (63 ans contre 78 ans) et un grand nombre de cancers chez des non-fumeurs.

Une difficulté ne venant jamais seule, **les casinos risquent bien de devoir gérer ce handicap en sus de celui du contrôle.**

Ils pourront se consoler en considérant que, d'une part, les clients se plaignent aussi des nuages tabagiques et, d'autre part, si l'on se réfère aux poursuites dont font l'objet les entreprises qui ont exposé leurs ouvriers à l'amiante, il vaut peut-être mieux pour les casinos prévenir un phénomène semblable.

### ***D. LES AUTRES CHANGEMENTS EN COURS***

#### **1. Une meilleure gestion de l'interdiction de jeux**

Une nouvelle gestion modernisée du fichier des interdits de jeux du ministère de l'intérieur se met en place.

Cet instrument est géré, depuis sa création, par arrêté ministériel du 19 mai 1993, par la direction des libertés publiques<sup>1</sup>. On pouvait vraiment lui reprocher jusqu'ici d'être à la fois encombré au-delà du raisonnable et complètement archaïque avec ses mises à jour listing-papier mensuelles et postées à chaque établissement !

---

<sup>1</sup> Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, sous-direction des libertés publiques et de la police administrative.

Il est aujourd'hui débarrassé de 6.200 noms (les interdits depuis plus de trente ans) et ramené à un chiffre plus réaliste de quelque 30.000 noms.

En outre et surtout, les problèmes informatiques étant résolus, il fera l'objet de la communication d'une version actualisée mensuelle, numérique et compactée à l'intention des casinos, qui pourront ainsi gérer eux-mêmes leur contrôle aux entrées de manière convenable.

Voilà enfin un fichier digne de ce nom, qui se devait d'être en place au moment où le contrôle aux entrées entrera en vigueur dans les casinos en novembre 2006.

Mais, pour autant, ce fichier central de l'intérieur mériterait encore des perfectionnements pour mettre fin à l'impossibilité d'un suivi des dossiers et des changements de résidence des interdits, et pour permettre de les contacter quand approche la fin de la période d'interdiction.

**On est encore assez loin d'une interactivité, pourtant souhaitable, si on désire traiter les interdits (volontaires faut-il le rappeler), autrement que comme une masse amorphe et dépourvue totalement de capacités à réagir.**

Et s'il est envisagé de lui adjoindre les photographies des intéressés, il faudra solliciter l'avis de la CNIL comme pour le fichier lui-même.

Quel est le niveau de sécurisation de ce fichier ?

Le ministère a décidé de réduire la période d'interdiction de 5 à 3 ans. Cette idée semble intéressante en vue de « responsabiliser » davantage les joueurs.

Les casinotiers réclament souvent de pouvoir, de leur propre chef, décréter ANPR (à ne pas recevoir) certains joueurs qui posent problème sans pour autant vouloir être interdits de jeux. De deux choses l'une :

- soit un joueur trouble l'ordre public au sein de l'établissement, la direction l'expulse et le décrète ANPR ;

- soit un joueur perd le contrôle de ses jeux, la discussion s'engage entre lui et le directeur, un accord est trouvé aux termes duquel un contrat d'exclusion est signé entre les parties avec la possibilité d'une fixation de la durée de l'exclusion.

Cette procédure, confortée aujourd'hui par l'arrivée du contrôle aux entrées, ressemble fort aux contrats de modération en vigueur dans toute la Suisse.

Même si le présent rapport ne traite pas des jeux à l'étranger, il semble difficile, ne serait-ce qu'au passage, de ne pas citer certaines initiatives particulièrement intéressantes de nos voisins. A cet égard, **la stratégie suisse des jeux est très édifiante et riche d'enseignements pour les Français.** L'existence, dans la confédération helvétique, de ces contrats de modération représente tout à fait un exemple à suivre.

Dans le contexte actuel, **le ministère ne semble pas favorable à ce procédé des ANPR**, lui reprochant surtout de rester limité à tel ou tel casino sans pour autant empêcher un joueur d'aller dans le casino voisin.

Peut être, après un rodage du contrôle aux entrées, sera-t-il possible de faire réexaminer cette demande des casinotiers, qui correspond non seulement à un besoin ressenti réel des établissements, mais correspond bien à la politique de prévention et de jeu responsable préconisée par l'Etat.

**Votre rapporteur préconise un dialogue entre l'Etat et (tous) les opérateurs sur ce sujet**, à condition qu'un éventuel accord soit obligatoirement étendu à tous les casinos français à défaut d'être immédiatement extensible en Europe, ce qui serait pourtant souhaitable mais difficile à établir rapidement.

## **2. Une implication croissante et coûteuse dans l'animation culturelle**

L'exemple le plus récent d'implication forte et innovante d'un casino dans le domaine de la culture est incontestablement celui de la Ville du Havre et du groupe Partouche.

Dans le cadre du cahier des charges que la ville a signé pour l'ouverture du casino du Havre, le groupe a accepté le financement d'une « Biennale d'art contemporain présentant un caractère international ».

Ce financement, fixé à 0,5 % du PBJ du futur casino, dégage, pour une première édition volontairement modeste, un budget de 800.000 euros.

Les exigences de la ville sont précises : il s'agit d'une manifestation pluridisciplinaire, visant les spécialistes aussi bien que le grand public et inscrite dans la durée (c'est-à-dire les 18 ans du contrat de délégation).

Le déploiement qualitatif des moyens paraît impressionnant, et il s'agit là d'un partenariat public-privé tout à fait digne d'attention. La Biennale du Havre est sûrement promise à un grand succès puisqu'elle a déjà ses détracteurs, ce qui en matière de culture, est de bon pronostic !

Mais comme le journal Libération du 1<sup>er</sup> juin 2006 le détaille, il y a bien d'autres manifestations qui bénéficient du soutien des groupes de casinos :

- Enghien-les-Bains (groupe Barrière), 40 spectacles par an pour près d'un million d'euros et un festival de Jazz depuis 2000 ;

- Barrière soutient aussi les festivals de cinéma de Cannes et de Deauville et l'Opéra de Bordeaux (bourses de la Fondation Diane et Lucien Barrière) ;

Pour sa part, l'autre groupe ténor, qui appartient à Patrick Partouche, ne dépense pas moins de 20 millions d'euros pour des manifestations artistiques de qualité, au rang desquelles il faut certainement mettre le festival

d'Aix-en-Provence, celui du film documentaire de Val André ou celui de musique de chambre de La Roche Posay.

Comme l'a prévu la loi de finances pour 1995, les établissements de jeux bénéficient d'un abattement fiscal pouvant atteindre 5 % de leurs revenus, s'ils contribuent à des « manifestations culturelles de qualité ».

Une commission *ad hoc* vérifie cette caractéristique.

Tout ce qui précède recoupe et explique les commentaires plus ou moins acides des opérateurs sur les « exigences des maires » évoquées plus haut.

### ***E. LES CERCLES DE JEUX***

Dans le monde des cercles de jeux parisiens, votre rapporteur n'ayant pas eu la possibilité de visiter ceux de province, les changements depuis 2002 ont été peu nombreux mais assez importants.

Les cercles sont au nombre de quatorze : dix à Paris et quatre en province (voir tableau ci-dessous). Il n'y a pas, pour ces établissements, de PBJ proprement dit, c'est-à-dire une différence entre les mises des joueurs et leurs gains, mais une « cagnotte » qui représente un pourcentage des sommes jouées (voir tableau ci-dessous).

#### **Cagnottes des cercles de jeu**

*(en euros)*

<b>Cercles de Paris</b>	<b>Cagnottes 2004 (Produit des jeux)</b>
Aviation Club de France	1.200.000
Central académie de billard des boulevards	844.000
Clichy Montmartre billard club	565.000
Eldo	540.000
Cercle Anglais	963.000
Gaillon	476.000
Cercle Haussmann	1.300.000
Cercle de l'Industrie et du Commerce	900.000
Wagram billard club	1.100.000
Concorde	non ouvert en 2004
Total Paris	7.888.000
<b>Cercles de Province</b>	
Arles « Cercle avenir »	3.000
Lyon « Cercle de l'Union »	585.000
Reims « César billard palace »	242.000
Toulouse « Cercle des Pyrénées »	70.000

Le chiffre des cagnottes est stable depuis plusieurs années, mais diminue avec la défaveur de certains jeux de table.

Il n'y a pas de prélèvement fiscal sur les cagnottes, le cercle paye la taxe sur les spectacles, mais n'acquittait pas de droit de timbre jusqu'à la suppression de ce dernier.

La clientèle, de plus en plus asiatique (jusqu'à 75 % des adhérents au cercle Haussmann) est passionnée mais paisible, joue en famille, modère son budget de jeu (400 euros) et ne rejoue que ses gains.

Elle préfère toutefois les jeux rapides, d'où, sans doute, une modification sensible des jeux fréquentés dans ces cercles.

**On assiste à une grande désaffection, pour la plupart, des jeux de table traditionnels** comme le baccarat, le chemin de fer au profit du Black Jack ou surtout du Poker 21, qui bénéficie d'un engouement très fort.

Ce changement est particulièrement notable quand on sait que, dans les cercles (qui ne disposent pas de machines à sous), ne fonctionnent que des jeux de table ou de cartes.

Ce qui n'a pas changé, en revanche, c'est la discipline avec laquelle les cercles gèrent leurs adhésions : identification, cotisations (500 euros chez Haussmann, 960 au cercle Anglais).

Ont été déclarés coupables de tenue d'une maison de jeux de hasard, les dirigeants d'un cercle où la police avait trouvé des personnes étrangères au cercle, qui y étaient entrées librement sans avoir de carte ni avoir été présenté par des adhérents.

Les cercles ne désirent pas de MAS, et encore moins la clientèle habituelle de ces machines.

Ils fonctionnent très bien, respectent scrupuleusement la réglementation qui les concerne, et ne posent strictement aucun problème, ni à la CSJ, qui examine leurs demandes de renouvellement, ni à la police des jeux.

En 2000, leurs demandes de renouvellement d'autorisations de jeux devaient être présentées tous les ans<sup>1</sup>. Depuis, le délai a été porté à deux ans. Pourquoi les cercles ne sont-ils pas assujettis aux mêmes règles que les casinos qui disposent, eux, d'une période de cinq ans ?

Quand on passe en revue les onze pièces qui constituent le dossier de demande, on constate que la totalité d'entre elles pourrait faire l'objet d'une simple déclaration annuelle à l'administration, même en cas de modification significative sur un sujet particulier.

Ces pièces sont utiles, certes, pour surveiller les bilans financiers, les bilans d'activité, la liste des membres, l'état des locaux, etc, mais, sans elles, l'administration, qui contrôle en permanence sur place le fonctionnement de ces établissements, n'aurait aucune difficulté à effectuer les vérifications et à prendre les mesures nécessaires.

En conséquence, **la demande de renouvellement de l'autorisation de jeux pourrait vraiment n'être présentée que tous les cinq ans.**

---

<sup>1</sup> Cette autorisation est personnelle et toujours révocable.

Il y aurait plusieurs avantages à cette modification : le travail des IGA (inspecteurs généraux de l'administration, rapporteurs de la sous-direction des libertés publiques) s'en trouverait allégé, l'ordre du jour de la CSJ aussi et les cercles seraient fixés sur leur avenir, ce qui serait très favorable à leur gestion et à leurs investissements.

A tant parler de simplification administrative, celle-ci serait bien venue !

En dehors de cette revendication infiniment courtoise, **les griefs envers l'Etat sont peu nombreux : alléger les dossiers de demande de renouvellement** qui sont vraiment énormes, et « assouplir » la fiscalité pour avoir la possibilité d'investir dans les immeubles, pour le confort des adhérents.

Le cercle doit poursuivre « *un but principal social, sportif, artistique, littéraire ou autre. Il doit justifier de l'aide réelle qu'il y apporte* ».

Ce caractère « social », affiché officiellement par les cercles de jeux français (et qui surprend un peu au premier abord), s'exprime surtout par les dons qu'ils effectuent, chaque année au profit d'associations réputées d'utilité publique, sociale ou culturelle.

C'est ainsi qu'en 2005 le cercle Haussmann, à Paris, subventionnait pas moins de 45 associations, pour un montant total de 55.300 euros (moyenne 1.228 euros).

Parmi les bénéficiaires des largesses du cercle, figurent une « Association des anciens combattants engagés volontaires hellènes dans l'armée française » de Penestin-sur-mer (!), ainsi qu'un nombre relativement important (pas moins de 13 sur 45) d'associations corses.

Il serait parfaitement inconvenant de vouloir rapprocher ce louable effort de solidarité à l'égard d'Ajaccio et de Sartène, des rumeurs et légendes qui courent encore dans Paris sur le leadership et l'influence de nos compatriotes insulaires dans le milieu des cercles de jeux de la capitale.

Toutefois, la ligne de crédit finançant ses subventions sociales étant par définition alimentée par les « cagnottes » des jeux de table, eux-mêmes en perte de vitesse, cette manne risque de se tarir.



## DEUXIÈME PARTIE

### LES PROBLÉMATIQUES ACTUELLES

#### I. L'ÉMERGENCE DE CONCURRENCES ORDINAIRES ET EXTRAORDINAIRES

Cette partie du rapport intéresse autant la FDJ et le PMU, voire les casinos, que les établissements (débits de boisson, hôtels, restaurants) dans lesquels il pourrait être envisagé d'autoriser des offres de jeux plus ou moins concurrentes.

Les énormes problèmes liés aux casinos virtuels (cyber-casinos) seront traités plus loin.

##### A. LES JEUX DANS LES LIEUX PUBLICS

###### 1. Les machines à sous clandestines

###### a) *Un phénomène qui perdure*

En 2002, le rapport I avait relaté les faits excessivement graves qui se produisent autour de ces machines placées dans les bars, qui de récréatives et parfaitement innocentes au début, devenaient une fois « bricolées » des instruments redoutables aux mains du milieu.

Acceptées bon gré mal gré par les tenanciers de bars, gérées par de véritables réseaux de la pègre (concurrents entre eux jusqu'à la guerre rangée), elles redistribuent aux joueurs entre 45 et 60 % dans le meilleur des cas.

Leur nombre, inconnu par définition, était estimé en 1999 à 6.000, 12.000, 30.000 ?

Leur rapport était particulièrement avantageux pour le tenancier et pour le « placier » ; la lutte pour les accaparer absolument féroce.

Dans cette guerre opaque et sanglante, les victimes se situaient dans les rangs du milieu, des milieux devrait-on dire, dont les clans se livraient à des combats meurtriers pour conquérir « des parts de marché ».

La mort d'un grand caïd donnait à chaque fois le départ de véritables guerres de succession supplémentaires. En 2001, on parlait en Provence de ce triangle de la mort (frontière espagnole – Bouches-du-Rhône, Vaucluse, frontière italienne) avec ses 218 règlements de compte entre 1993 et 1999, et ses 47 morts de 1998 au mois de septembre 1999.

Qu'en est-il en 2006 ? Le ministère du budget fait état de 1.000 affaires par an, 3 à 4.000 machines saisies, 2 millions d'euros de pénalités encaissées.

Un ancien responsable d'un service régional de police judiciaire (SRPJ) a confié à votre rapporteur que :

- l'arc méditerranéen (où le jeu, sous toutes ses formes demeure une donnée essentielle de la société) continue d'exister, même si l'exploitation de ces machines tend à gagner d'autres territoires, comme l'Ile-de-France où les saisies sont nombreuses ;

- le mode d'exploitation est le même ; il ne change pas : « *c'est du classique* ». D'ailleurs, c'est aussi le cas des autres formes de criminalité qui sont relativement figées dans leurs organisations et leurs moyens ;

- une exception : la prostitution « *à la française* » est en voie de perdre la majeure partie du « *marché* » au profit d'une concurrence venue de l'Est (Roumanie, Russie, Ukraine) ;

- il y a de moins en moins de milieux et de moins en moins de « *caïds* » de haut niveau. Les grands réseaux très organisés sont affaiblis au profit d'une pléiade de petits malfrats, plutôt « *généralistes* » que spécialisés : la tâche de la police s'en trouve largement compliquée ;

- la répression des MAS concerne la police, la gendarmerie et les douanes qui agissent ensemble : la besogne est ardue et délicate.

Il faut localiser, surveiller, identifier, effectuer des descentes simultanées dans de multiples endroits dispersés ; puis fouiller, identifier, interpellier, saisir les machines, les documents, l'argent, fermer le bar, poursuivre, prononcer amendes et condamnations...

- dans ce contexte, les machines à sous clandestines restent d'un excellent rapport. C'est l'activité la plus lucrative pour le milieu, qui réinvestit ces revenus dans d'autres activités plus sophistiquées comme les « *stups* » ;

- s'agissant des règlements de comptes, on ne note, entre 2002 et juin 2006, qu'une vingtaine de morts dans ce secteur d'activité ;

- pour l'avenir, le directeur du SRPJ de Marseille nous informe que le milieu s'intéresse de plus en plus aux jeux : paris, courses et football.

### Principaux faits divers liés à l'exploitation et à la répression de MAS clandestines

Octobre 1997	Mort de Serge Martin.
Janvier 2000	Assassinat de Marc Monge, le « Parrain » du Vaucluse
Sept 2000	Assassinat de Francis Vanverbergh dit « le Belge »
Avril 2001	Carpentras (84) 54 interpellations, 68 MAS et 200 gendarmes mobilisés
Juillet 2001	Var : 19 prévenus en jugement dont 3 issus du grand banditisme
2001	Ile-de-France : vastes opérations
Avril 2001	Alpes-de-Haute-Provence : 34 patrons de bars interpellés, 50 MAS
Octobre 2001	Tarbes, Pau et Biarritz : 7 interpellations, 27 MAS découvertes
Avril 2002	21 prévenus, 80 MAS concernées, deux condamnations à 2 ans fermes
Octobre 2002	Deux neveux de Francis le Belge abattus à Callas (13)
Décembre 2002	Vaste offensive policière à Paris à la suite de l'arrestation de Marc Horneac

Source : presse quotidienne

Votre rapporteur a évoqué auprès du SRPJ le système de blanchiment suivant, récemment dénoncé par M. Noël Pons, dans son ouvrage précité consacré à l'argent sale et à la corruption (« *Cols blancs et mains sales* » – chez Odile Jacob - mars 2006) :

Un placier de MAS trafiquées fait signer à un bar un contrat de location de machines de 15.000 euros par mois. Il remet 15.000 euros (à blanchir) au bar qui lui fait un chèque d'autant. Le placier a ainsi blanchi son argent (celui du chef du réseau) avec une location et un chèque. Le bar déposera à sa banque les 15.000 euros en liquide : si le banquier ne s'étonne pas de ces recettes record et si le fisc n'y voit que du feu, le tour est joué.

Le SRPJ de Marseille et les responsables de Tracfin ne disent pas que la chose est impossible...

Visiblement, **la situation ne s'est pas améliorée depuis 2001** et ne prend pas le chemin de le faire (voir I de la 3<sup>e</sup> partie).

En 2002, quelques parlementaires s'étaient posé la question d'une législation de ces machines clandestines. Votre rapporteur, par souci d'impartialité, avait relayé cette question.

Quand on maintient le Parlement dans une parfaite ignorance des faits, il faut s'attendre à quelques dérapages !

#### *b) Une légalisation à exclure*

L'objectif visé par une éventuelle légalisation serait de retirer à la pègre cette source considérable de capitaux « primaires », à l'aide desquels elle finance des opérations plus lourdes.

Mais il faudrait mener de front plusieurs opérations tout aussi délicates les unes que les autres :

- recenser les machines candidates à se faire légaliser, ce qui suppose, d'abord, que l'on aura convaincu les tenanciers que cela sera pour eux une opération, sinon profitable, du moins sans risques, tandis que les placiers cherchent à les convaincre du contraire ;

- de toutes les façons, il restera probablement des milliers de machines, toujours clandestines, qu'il faudra continuer à repérer et pourchasser, ce qui suppose le maintien quasi à l'identique de tout le système de répression précédent ;

- laisser s'installer et fonctionner de nouvelles machines à sous ordinaires pour ne pas laisser se créer un avantage au profit de ceux qui se trouvaient auparavant dans l'illégalité ;

- répertorier le tout et organiser un système de contrôle général, régulier, solide et fiable ;

- taxer bien sûr au profit de l'Etat, pour financer tout ce qui précède ; au profit peut être aussi des communes dont certaines montrent dans ce domaine plus d'enthousiasme que de réflexion.

On le voit sur le plan technique la tâche serait énorme.

D'un point de vue moral, en lâchant ce frein, l'Etat prendrait une lourde responsabilité car il semblerait ainsi contrevenir à la thèse d'une limitation nécessaire de l'offre de jeux, et à sa stratégie plus récente d'encadrement du jeu et de recherche d'un jeu responsable.

Comment écarter, en outre, de ces machines les mineurs et les interdits de jeu ?

Quant aux joueurs dépendants, ils trouveraient des tentations supplémentaires.

Enfin, et s'il était besoin d'autres arguments, quelle cohérence y aurait-il à continuer, d'un côté, à imposer aux casinos, si lourdement contrôlés et fiscalisés, les restrictions qu'ils subissent actuellement en matière de MAS et, de l'autre, à libéraliser l'installation de milliers de machines en de nombreux endroits.

Car bien entendu, après les bars, l'Etat devrait faire face à la pression des demandes pour d'autres lieux publics, les commerces, les trains ; il a bien, en 2005, autorisé certains jeux sur des bateaux de croisière.

Incontestablement, la libéralisation totale des MAS mettrait en difficulté les casinos français jusqu'ici seuls autorisés à les exploiter.

En fait, l'Etat a eu raison de refuser et de tenir bon sur cette affaire malgré quelques propositions d'amendements de parlementaires qui se fourvoient faute d'être correctement informés (par l'Etat) des tenants et des aboutissants.

**Votre rapporteur estime que, pour toutes ces raisons, il ne convient pas de légaliser les machines à sous clandestines mais, bien au contraire, d'en durcir la répression et d'augmenter les sanctions et les amendes.**

## **2. L'option des machines récréatives à mises et gains limités**

Une demande d'autorisation de machines « douces » (à mises et gains limités) a été présentée par la Confédération des professionnels en jeux automatiques (CPJA), qui n'est pas jusqu'ici parvenu à convaincre l'Etat de permettre leur exploitation.

En 2000, la demande de la CPJA (citée par le rapport I) portait déjà sur des machines récréatives à petits enjeux et petits gains.

En 2002, cette demande s'est heurtée à un refus du ministère fondé sur le souci d'éviter des dérives qu'il avait effectivement observées antérieurement avec de petites machines, initialement réputées débiter des friandises, qui se sont révélées rapidement devenir de véritables machines à sous.

En septembre 2003, la confédération, sous l'autorité de son président, M. Claude Tastet, développait des arguments forts de nature professionnelle.

Depuis l'apparition des premiers jeux au début du 20<sup>ème</sup> siècle, la profession a beaucoup évolué et, sur le plan syndical, les fusions ont été nombreuses : **aujourd'hui la CPJA défend une profession totalement sinistrée**, comme le montrent les tableaux suivants.

### **I. Evolution du nombre de jeux automatiques dans les lieux publics**

1981	300.000 machines
1985	250.000 machines
1997	200.000 machines
2002	100.000 machines
2006	70.000 machines

### **II. Evolution du nombre d'entreprises de jeux automatiques**

15 sociétés de fabrication en 1991 Trois distributeurs aujourd'hui contre 31 16.000 emplois et 4.000 PME en 1978 contre 3.000 et 1.000 PME aujourd'hui
--

Les raisons de cet affaiblissement sont les suivantes :

- effets de mode entraînant la désaffection pour les jeux anciens (flippers, baby-foot, vidéo),

- une fiscalité très pénalisante, avec vignette + TVA, depuis 1986 et taxe sur les spectacles de 5<sup>ème</sup> catégorie (les tenanciers, découragés par la

« double taxation » renoncent aux machines et leur disparition contribue à affaiblir l'attractivité des établissements).

- la concurrence considérable et de haut niveau que développent FDJ, PMU et casinos,

- le désir des joueurs de ne pas se contenter de « friandises » quand ils gagnent.

**Les machines « douces » chez nos voisins**

Seuls la France et le Portugal n'ont pas adopté de législation en faveur des jeux à gain limité.

Il y en a 252.000 en Espagne.

227.000 en Allemagne.

215.000 en Grande-Bretagne.

68.000 en Belgique.

Les recettes fiscales correspondantes sont de 500 millions par an d'euros en Allemagne.

Mais le ministère de l'intérieur estime pour sa part (cf. réponse<sup>1</sup> du 4 mars 2005 à une question écrite d'un député) que :

- l'exploitation d'appareils de jeux automatiques est impossible en dehors des lieux clos et surveillés que sont les casinos auxquels est imposé un TRJ de 85 % minimum ;

- une expérience en 1986 a conduit rapidement à des dérives et des troubles à l'ordre public, ces appareils ayant été exploités comme de véritables machines à sous ;

- en outre, l'expérience a apporté la preuve de l'impossibilité d'organiser un contrôle efficace des appareils installés et de leur fréquentation par les mineurs ;

- le gouvernement, *in fine*, n'est pas favorable à la banalisation des MAS, car s'il est possible de contrôler correctement 196 casinos et leurs machines, il n'est pas envisageable d'étendre un contrôle de qualité équivalente à des dizaines de milliers de débits de boissons

En 2006, la CPJA, sans se décourager, a présenté une demande identique, dans son principe, mais appuyée sur un matériel nouveau.

Il s'agit du BINGO, très répandu (car autorisé) en Belgique (licence B), jeu consistant à caser des boules dans des trous numérotés, en formant ainsi des nombres, et à recevoir des gains limités.

C'est un jeu qui conjugue adresse, rythme et rendement, un TRJ (on parle de 75 % ?) qui paraît sensiblement plus fort qu'un « gain limité » si le chiffre est exact. La CPJA revendique le droit et la mission de contrôler elle-même les appareils. A l'heure actuelle, les pourparlers continuent entre l'Etat et la Confédération, mais si le ministère du budget veut bien examiner les

<sup>1</sup> Réponse à la question n° 38 340 de M. Thierry Mariani posée le 27 avril 2004.

possibilités de simplifier la fiscalité qui frappe les jeux existants (flippers, baby-foot...), il entend le faire sans qu'il en coûte aux finances publiques.

Surtout, il ne semble pas que le gouvernement veuille infléchir la position déjà exprimée à maintes reprises, et selon laquelle il est « *attaché à l'impossibilité d'exploiter des appareils de jeux automatiques en-dehors de lieux clos et surveillés que sont les casinos auxquels il est imposé un TRJ au minimum de 85 %* ».

Quant à renoncer à ses contrôles et les déléguer à une entreprise privée, fût-elle syndicale, votre rapporteur serait extrêmement étonné que l'Etat accepte.

### **3. Un nouveau venu : le « Visionex »**

M. Olivier Sigoignet, administrateur de la Confédération française des jeux automatiques (CFA), citée plus haut, directeur de la Société New game NG Sistem, créée en 1987, est membre fondateur de l'Association des opérateurs de services et de loisirs interactifs (ASL). Il propose un nouveau produit : le « visionex ».

Il s'agit d'une borne interactive, dotée d'écrans, de caméras, de claviers, de délivreur de tickets et de documents imprimés, combinant l'offre de divertissements et de jeux avec celle de plusieurs produits donnant accès, sur internet, aux contenus de la Société de l'information avec une technologie de communication dotée du haut débit et du sans fil : *Adsl, Wimax, Wifi, Bluetooth*.

Pour la société, cette offre est compatible et cohérente avec les efforts des pouvoirs publics pour développer et vulgariser l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) car, si la France rattrape assez vite son retard sur l'accès à l'internet, elle ne le fait pas vraiment dans l'équipement des lieux publics (77 % des connexions s'effectuent au domicile contre 7 % dans des lieux publics – données 2003).

En échange d'un accès payant par monnayeur (1 euro minimum) à internet, la borne donne un accès total à internet, permet toutes les informations pratiques, toutes les consultations de la toile, et donne accès au jeu concours promotionnel gratuit du système.

Celui-ci est sans obligation d'achat, pour respecter la législation française, et totalement gratuit.

Pendant ce temps là, l'écran supérieur de la borne offre gratuitement toutes les informations nationales ou locales que les autorités souhaiteront y voir figurer.

**Cette initiative est intéressante à plusieurs égards**, à commencer par cette promotion d'internet qui, par le biais des divertissements et des jeux, faciliterait la vulgarisation de cet outil essentiel.

M. Olivier Sigoignet désire prendre ses distances avec la CFA, à qui il reproche son manque de discernement stratégique et surtout son manque de réussite avec les pouvoirs publics.

Il constate, en effet, que sur 700 professionnels concernés, à peine 120 sont membres de la CFA : il escompte leur adhésion à ses objectifs mais à condition qu'ils souscrivent à une charte de comportement, un code de conduite, prenant en compte les problèmes de dépendance au jeu et conforme aux orientations du gouvernement quant au jeu responsable.

Les bornes interactives de l'ASL seraient toutes reliées à un serveur unique, il en résulterait une centralisation des sécurités anti-fraudes et une transparence des activités et de leur gestion qui pourraient apporter à l'Etat les garanties d'un contrôle facile et peu coûteux.

L'ambition de l'ASL est d'en placer des dizaines de milliers dans des lieux publics, sachant bien qu'il y a plusieurs sortes de lieux.

La première catégorie que le projet veut conforter est représentée par les bars, cafés, hôtels, restaurants, campings, etc<sup>1</sup>.

La deuxième, moins habituelle : gares, aéroports, réseaux de transports urbains, etc.

La troisième, encore plus difficile à convaincre : mairies, postes, organismes sociaux, ANPE, etc.

**Cette offre est d'une nature fondamentalement différente de celles de la CFA : comme pour ces dernières, votre rapporteur souhaite que l'Etat veuille bien prendre le temps nécessaire à les étudier.**

Les fabricants et les distributeurs de ce genre de machines souhaitent faire abroger une disposition de la loi de 1983 qui a instauré un nouveau système particulièrement sévère de prohibition de tous types d'appareils pouvant servir de support à un jeu d'argent.

Effectivement, pour les jeux d'adresse (on est bien dans le champ d'activité des machines récréatives dont nous parlons), sont interdits tous les appareils « qui font gagner plus de 5 parties gratuites ou un gain en espèce ou en nature ».

Sont, en outre, prohibés :

- l'importation et la fabrication des dits appareils ;
- leur détention, la mise à disposition de tiers, l'installation et l'exploitation dans des lieux publics, sur la voie publique ;
- leur exploitation dans des lieux privés.

Le détenteur, qu'il soit ou non l'exploitant, peut être poursuivi.

---

<sup>1</sup> Profession véritablement sinistrée avec une baisse de 34 % du nombre de ces établissements entre 1983 et 1998.

## ***B. DE NOUVELLES OFFRES PLUS OU MOINS LÉGALES***

### **1. Lotos et loteries de toutes nature**

Comme le rapport I l'avait déjà mentionné, toutes les loteries et autres lotos sont soumis à une autorisation, plus ou moins rigoureuse selon leur nature.

Ainsi, pour les loteries, c'est le code de la consommation qui règle la publicité mensongère et la loi fixe bien les règles concernant le désintérêt et le but non lucratif.

La direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes y veille.

Cela est de plus en plus nécessaire parce que, sous le couvert aimable, convivial, voire philanthropique de ces manifestations, peuvent se développer d'autres entreprises à caractère éminemment lucratif et qui ne respectent pas les règles (voir plus loin, chapitre sur les instruments actuels de régulation de l'offre et de répression des jeux illicites).

### **2. Le poker : un engouement pour ses clubs, l'internet et les parties illégales**

Effectivement, ce jeu, inventé aux USA, bénéficie d'un engouement, d'une vogue remarquable dans notre pays.

Les parties illégales, organisées dans des arrières-salles ont toujours existé, subsistent et se terminent toujours de la même façon : descente de police, constats etc.

Ainsi, le 16 janvier 2005 à Bagnolet, aux Lilas et en Seine-Saint-Denis, 30 personnes ont été interpellées, 12 déférées au parquet, de l'argent, des livres de comptes et des armes ont été saisis.

La présence de ces dernières tend à faire penser que les organisateurs ne faisaient pas partie des institutions charitables du quartier.

Les clubs de poker, entre amis, sur invitations, se déroulant dans des domiciles privés, sont d'une tout autre nature et les limites que trace la loi dans ce domaine ne semblent pas outrageusement bafouées. La vogue en est très répandue chez les jeunes. Ceci rejoint ce que votre rapporteur a noté dans l'évolution des goûts de la clientèle des cercles de jeux de Paris.

Les cercles Haussmann et Anglais, consultés, ont insisté sur la désaffection de leur clientèle, pour la plupart, des jeux de table traditionnels, tels que baccarat ou chemin de fer, au profit du black jack et surtout du poker dont ils ont 10 à 20 tables tous les soirs.

**Le problème essentiel concernant le poker reste l'explosion qu'il connaît sur internet et dans les programmes de télévision.**

Un jeune cadre qui a créé un site informatique « *poker.com* » a été submergé par 1.700 visites en 2006. L'association France poker a attiré, en 2006, 100.000 visiteurs, contre 6.000 en 2004.

De toute évidence, les Français s'enthousiasment pour ce jeu, dont le grand joueur privé Michel Abecassis dit « *qu'il faut trois secondes pour l'apprendre et toute une vie pour le maîtriser* ».

L'essor du poker est le même aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en Espagne et en Allemagne. L'exemple suivant illustre l'effet internet pour cette activité : partygaming est un site de poker en ligne créé en 1997, situé à Gibraltar (bien entendu !), il gère trois sites différents dont l'un, partypoker.com, détient à lui seul 54 % du marché mondial. Son chiffre d'affaires a été, en 2004, de 602 millions de dollars, avec une marge opérationnelle de 58 %. 781,6 millions d'actions ont été émises. Sa valorisation boursière atteint 906 millions de livres (1,36 milliard d'euros) en 2006.

Partygaming est, paraît-il, la plus grosse IPO (Initial public offering) d'une dotcom<sup>1</sup> à la City depuis 5 ans... !... ?

La télévision monte en marche, vole au secours de la victoire et programme à tout va des émissions de prestige : Paris Première diffuse en janvier 2005 le tournoi des as (200.000 téléspectateurs). Eurosport et Canal + programment le poker sur leurs antennes : Poker tour de 2005, Heads up Poker, World Poker Tour, etc...

L'argent en jeu contribue à faire du poker un jeu fascinant et attractif.

### **3. La pelote basque : une nouvelle venue dans le monde des paris sportifs**

Ce sport magnifique est presque exclusivement pratiqué en France, dans le Pays Basque, mais il est très répandu dans le monde, en général dans des pays hispanophones.

Depuis plusieurs années, les dirigeants de la Fédération française de pelote basque se sont échinés à obtenir de l'Etat l'autorisation d'organiser des paris sur les compétitions de ce sport.

Ils ont effectué un véritable parcours du combattant et connaissent maintenant dans le détail toutes les arcanes des démarches politiques de la voie parlementaire et législative. Alternances politiques, dissolutions, attente des décrets d'application, rien ne leur aura été épargné, mais c'est par un amendement à une loi de 1996 que l'autorisation a été enfin accordée<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dot com : cyber-entreprises vivant de leurs activités sur internet.

<sup>2</sup> Article 68 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Leur seule et unique ambition est de réaliser un grand et beau « Jaï alai », initialement prévu à Paris, dans le quartier d'Auteuil, mais qui sera construit à Pau en fin de compte.

La rentrée dans le « Jaï alai » de Pau est prévue pour l'automne 2006, mais les paris, mis au point avec le pari mutuel, qui est l'opérateur des jeux, ont déjà débuté :

- les paris seront pris sous la forme de paris mutuels, exclusivement à l'intérieur de l'établissement ;

- le ticket d'entrée adulte, de 15 ou 10 euros, donne droit à un chèque-pari de 2 euros ;

- les mineurs (moins de 18 ans ici) n'ont pas le droit de parier ;

- les paris sont enregistrés avant le début de la partie.

On ne parie que sur les matches de « cesta punta » disputés sous la forme d'une « quiniela ».

Les paris commencent à partir de deux euros avec gagnant, jumelé et triecta, mais avec des formules susceptibles de majorer les gains : pari jumelé, le « cancha », « podium », « jumelé podium », pari triecta, etc.

Quant un certain nombre de paris aura été pris, des cotes seront affichées.

Le président, M. Dominique Boutineau, président de la Fédération internationale de pelote basque se réjouit de ce premier pas, de la qualité du complexe palois, avec ses trois installations de pelote internationale, du fait que l'instauration des paris permet maintenant aux joueurs français de devenir professionnels sans avoir besoin de s'expatrier, et envisage calmement d'autres implantations en France.

**Les enjeux des paris sur la pelote basque sont clairs en l'instant : ils sont orientés vers le développement du sport et la confortation de la situation de ses acteurs.**

Ces paris sont soumis aux prélèvements légaux qui s'appliquent aux courses de chevaux.

#### **4. Les jeux sur les SMS des téléphones mobiles**

Le taux de pénétration du téléphone mobile en Chine est de 26 %, aux USA de 65 %, au Japon de 70 % et en France de 76 % à la fin de l'été 2006.

Les deux tiers des usagers français ont un appareil équipé Bluetooth.

L'usage, quasi frénétique de ces appareils, a pris une grande place dans la vie courante (on parle déjà de phénomènes de dépendance !) et va déboucher sur une utilisation nouvelle : le jeu.

Comme pour tout ce qui concerne le développement des technologies, les perspectives de croissance de ce nouveau mode ludique sont vertigineuses :

**Perspectives de développement du marché des jeux sur téléphone mobile**

En milliards de dollars	2005	2009	2010	soit
Marché mondial de jeux	243	282	-	+ 4 % par an
dont :			-	
jeux en ligne	8,2 soit 3,4 %	22,7 soit 8,1 %	-	+ 44 % par an
jeux sur mobiles	1,16 soit 0,5 %	19 (*)	-	-
Contenu des Mobiles (**)	15,8	-	42,8	+ 34 % par an

(\*) En juin 2004, « *European on line gambling* » prédisait que cette nouvelle industrie du jeu allait générer pour 5 milliards de dollars de jeux en 2006, et 19 en 2009.

(\*\*) En 2005, les jeux d'argent représenteraient 7 % de l'ensemble des contenus des mobiles dans le monde.

En fait, les créateurs de jeux payants, de publicitaires et d'images « de charme », ne jurent plus que par le téléphone mobile.

Les jeux, qui avaient déjà conquis les écrans d'ordinateurs et la télévision interactive, et bénéficié de l'essor du poker, du black jack, et des machines à sous, arrivent sur les mobiles. Le PMU utilise, on l'a vu, ce support depuis juin 2006.

Pour l'instant, la loi française interdit cependant la moindre mise, et même l'envoi d'un SMS, pour participer à une loterie, est considéré comme illégal.

Selon maître Thibault Verbiest du cabinet Ulys<sup>1</sup>, il existe néanmoins une parade car « *une jurisprudence<sup>2</sup> prévoit que l'organisateur rembourse les frais engagés par les participants* » et « *proposer de rembourser n'oblige pas à le faire systématiquement* ».

Les organisateurs de loteries ou de jeux via les SMS ne s'en privent pas !

<sup>1</sup> Cité par *Le Figaro* du 24 août 2006.

<sup>2</sup> La jurisprudence sur les loteries à double accès, c'est-à-dire celles qui proposent à la fois une voie gratuite et une voie payante pour participer au jeu, admet la remboursabilité des frais engagés par les participants. Elles sont licites sous réserves que l'accès à la voie gratuite soit réel et effectif. C'est le cas lorsque le remboursement des frais engagés pour participer est prévu. (« *Le fait de faire l'avance d'un timbre remboursé au tarif lent ne constitue pas un sacrifice financier* », Cour d'appel, 14 novembre 2003).

A propos des loteries « gratuites » organisées par correspondance, téléphone ou minitel, la jurisprudence considère donc, en d'autres termes, que le simple coût de l'affranchissement ou de la communication téléphonique constitue un « prix de participation » suffisant pour rendre la loterie onéreuse et donc illicite, sauf remboursement de ces frais : cour d'appel de Lyon, 14 mars 1978, cour d'appel d'Aix, 16 décembre 1987.

Mais il y a parfois eu des fluctuations. Ainsi, le tribunal correctionnel de Lille a tout d'abord considéré que le coût de la communication téléphonique ne constituait pas le sacrifice financier exigé (tribunal correctionnel de Lille, 2 octobre 1987) avant, deux ans après, de juger que la participation financière était matérialisée par la facturation de l'appel téléphonique (tribunal correctionnel de Lille, 3 novembre 1989), analyse confirmée ensuite par la Cour d'appel de Paris dans un cas où la loterie passait par l'utilisation du minitel.

## II. L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES ET DE LA PERCEPTION DU JEU

### A. LE COMPORTEMENT DES JOUEURS

#### 1. Un manque cruel d'informations

Les Français jouent-ils plus ? Pourquoi ? Quels jeux préfèrent-ils ? Ont-ils modifié leurs choix et leurs comportements ? Comment jouent les étrangers ?

Disposons-nous d'informations suffisantes sur tous ces problèmes ?

Le présent rapport ne pourra pas répondre à certaines de ces questions pourtant vitales dans la mesure où le jeu est un phénomène de société, car notre pays reste très en retard dans le domaine des études et des connaissances sur le sujet.

Pourtant, depuis des années les sociologues s'égosillent et déplorent cette pauvreté qu'ils opposent, avec regret, à l'abondance, à la richesse en la matière, d'autres pays (en particulier anglo-saxons) et réclament un observatoire des jeux (voir fin de cette partie du rapport).

Précisons toutefois que si la sphère publique reste toujours atone, les publications et des travaux se multiplient émanant des universitaires, des psychiatres, mais aussi des opérateurs ou des officines qu'ils commanditent.

Ces travaux traitent bien sûr de nombreux aspects techniques, financiers et économiques du secteur mais ils s'intéressent aussi aux énormes problèmes créés par les nouvelles technologies, internet et aux débats tumultueux au sein des instances européennes.

Enfin, et c'est une excellente chose, tous, ou presque, font référence à la nécessité que le jeu reste responsable, raisonnable et que les joueurs dépendants soient détectés et aidés.

#### 2. Une clientèle démocratisée et déterminée

Qui sont ces joueurs en France ?

Il ne s'agit plus depuis bien longtemps, on l'a bien compris, de joueurs fortunés et désœuvrés venus disperser au casino leurs excédents de ressources.

*a) La clientèle s'est démocratisée.*

Ce sont des hommes, pour 57 %, avec une répartition harmonieuse entre les ouvriers, les employés et les cadres.

Ce sont 40,6 % d'inactifs, retraités pour la plupart mais aussi Rmistes ou chômeurs, venus chercher la fortune et la rentabilisation des allocations de l'Etat.

Ils sont nombreux : alors qu'on comptait 1 million d'entrées dans les casinos en 1986 (avant les machines à sous (MAS), ils étaient au nombre de 64 millions en 2004 !

Depuis, les casinos ont perdu quelques 5,5 millions d'entrées alors pourtant que l'offre augmentait avec le nombre d'établissements et de MAS.

Quel est le comportement général des joueurs ?

Des analyses très détaillées de ces comportements, qu'il s'agisse de joueurs « raisonnables » ou de joueurs addictifs, sont développées dans la sous-partie suivante (III. La dépendance au jeu), ce qui nous dispense d'en parler ici.

Rappelons seulement, car c'est fondamental, que **si le désir de jeu est aussi puissant chez la plupart des êtres c'est qu'il apporte émotions, excitation, stress et permet d'échapper un instant aux soucis quotidiens.**

Mais il est également sous-tendu par une conviction invétérée chez le joueur qu'il peut, qu'il va gagner, qu'il comprend et maîtrise le jeu puis, plus tard, si le sort lui a été contraire, qu'il va « se refaire ».

Dans cette dernière phase **le joueur perd le contrôle de lui-même et la dépendance s'installe.**

La variété des comportements complique alors la tâche de ceux qui s'efforceront de détecter puis d'aider le joueur en difficulté.

Nous nous émerveillons de voir les enfants manipuler avec maestria ces petits jeux électroniques sur lesquels ils passent des heures.

On peut se demander avec inquiétude si leur dextérité, le sentiment qu'ils maîtrisent les jeux à leur guise, ne les incitera pas, plus tard à considérer les mas comme de simples jeux électroniques qu'ils vont « maîtriser » aussi !

Des enfants de cette espèce sont de futurs joueurs d'argent et de hasard avec peut-être (et c'est dangereux) plus d'illusions encore que leurs parents.

#### *b) L'impressionnante persévérance des joueurs français*

C'est bien de la persévérance qu'ils démontrent ces parieurs du PMU, ces gratteurs de la FDJ, ces stakhanovistes des machines à sous.

Seule une conviction innée de leurs chances peut leur conférer une telle force d'âme !

Parce qu'enfin les vraies probabilités chances vraies pourraient être décourageantes :

- une sur 13.983.816 pour gagner au Loto ;

- une sur 76.276.360 pour y gagner le gros lot ;
- une sur 1.028.160 au PMU suivant le jeu pratiqué.

En fait tous les opérateurs savent que pour conserver cette clientèle il leur faut, en dehors des pactoles aussi rutilants qu'inaccessibles, disperser des multitudes de petits et moyens lots permettant d'entretenir l'enthousiasme.

Et ils existent, ces petits lots gagnants qui font le plaisir des jeux et font persister l'espoir de décrocher un jour la « timbale ».

## **B. LA CONSOMMATION DE JEUX EN FRANCE**

### **1. Une dépense en augmentation**

L'INSEE fournit des statistiques précieuses parce qu'abondantes et remontant très loin dans le temps (1960).

Dans la consommation des ménages l'INSEE dispose d'une rubrique loisirs et culture incluant :

- services culturels et récréatifs ;
- jeux d'argent et de hasard (JAH).

Les études de l'INSEE montrent que :

- la consommation générale des ménages croit depuis 40 ans ;
- en son sein la rubrique loisirs et culture a cru de 5,9 % en 10 ans ;
- celle des services culturels et récréatifs de 30 % durant la même période ;

#### **Evolution des dépenses de culture et de loisirs des ménages**

	<b>1992</b>	<b>2002</b>	<b>Evolution (en %)</b>
Loisirs et culture	8,7	9,2	+ 5,9
Appareils électriques et informatiques	1,8	1,9	+ 5,5
Services culturels et récréatifs	3,0	3,9	+ 30
Presse livres et papeterie	1,6	1,3	- 18,8

Source : INSEE

- celle des JAH, entre 1960 et 2005, a augmenté de 148 %, soit 3,4 % par an en moyenne.

A ne considérer que les dix années ci dessous :

**Poids des dépenses de JAH dans la consommation des ménages  
(en %)**

Années	Loisirs et culture	Dont jeux de hasard
1960	7,21	0,37
1970	8,09	0,54
1980	8,65	0,59
1985	8,24	0,60
1990	8,55	0,57
1991	8,61	0,59
1992	8,57	0,66
1993	8,58	0,68
1994	8,65	0,67
1995	8,74	0,70
1996	8,64	0,73
1997	8,78	0,75
1998	9,03	0,77
1999	9,18	0,78
2000	9,30	0,80
2001	9,29	0,81
2002	9,48	0,87
2003	9,46	0,89
2004	9,43	0,92
2005	-	

Source : INSEE

La longueur de la période étudiée permet d'examiner l'évolution dans le temps des dépenses de JAH des ménages :

de 1960 à 2005 : + 148 %

Mais sur une aussi longue période, les décennies ne pèsent pas toutes du même poids :

de 1960 à 1970 : + 46 %

de 1970 à 1980 : + 5 %

de 1980 à 1990 : + 1,8 %

de 1990 à 2000 : + 40 %

A partir de 1990, et à l'exception de 1994, les augmentations sont constantes, comme le montre les chiffres suivants :

**Augmentation des dépenses de JAH des ménages**

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
+3,5	+11,8	+3	-1,4	+4,5	+4,3	+2,7	+2,7	+1,3	+2,6	+1,2	+7,4	+2,3	+3,4	-

Exprimées en euros courants, les dépenses ont évolué comme suit :

**Dépenses de jeux de hasard en millions d'euros courants**

	1960	1970	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
JAH	98	366	1 442	2 562	3 328	3 529	4 105	4 266	4 341

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4 606	4 993	5 218	5 535	5 762	6 235	6 629	7 369	7 744	8 305	-

Source : INSEE, direction générale

Pour ce tableau une étude fractionnée serait sans signification pour toutes les périodes où l'inflation était importante, les chiffres étant en euros courants.

Tout au plus peut-on dire que, **depuis 1976**, ces dépenses ont progressé de 3,1 % par an en moyenne et en volume, **contre 2 % pour l'ensemble des dépenses de consommation**.

**La part de budget** que les ménages y ont consacrée **a doublé pour atteindre 0,9 % en 2003** », à 7,8 milliards d'euros, soit 130 euros par habitant, un taux comparable à celui des « livres, journaux et périodiques (1 %).

Les dépenses en jeux de loteries, lotos et jeux instantanés se sont fortement accrues, au détriment des formules traditionnelles, comme la Loterie nationale, disparue en 1990, qui relève une augmentation de 11,4 % par an en moyenne et en volume sur cette période.

Année 2003		
Part du budget des ménages consacrée aux JAH <b>0,91 %</b> soit 7 milliards d'euros de dépenses (pertes) soit 130 euros/an/habitant		En 1976 c'était : <b>0,53 %</b>
0,91 % que l'on peut ventiler en :		
MAS	0,28	
Jeux de tables	0,02	0,06
PMU	0,25	0,45
FDJ total	0,36	0,02
FDJ Loto	0,12	
FDJ Grattage	0,24	

Au total, pour les deux dernières années connues, la dépense des ménages en JAH a été la suivante :

- 2003 : 7,8 milliards d'euros    130 euros / an et par habitant
- 2004 : 8,3 milliards d'euros    134 euros / an et par habitant

## 2. Une dépense inférieure à la moyenne européenne

La part du budget des ménages consacrée aux JAH en France et en Europe en 2004 est indiquée dans le tableau ci-après qui montre que la dépense des français en la matière reste relativement modérée.

	%
Slovénie	2,2
Espagne	2
Finlande	1,9
Grèce	1,6
Rép. Tchèque	1,6
Suède	1,3
Portugal	1,2
Royaume Uni	1,2
Moyenne Europe à 25	1,0
France	0,9
Italie	0,9
Allemagne	0,8
Irlande	0,7
Pays Bas	0,6
Belgique	0,4
Pologne	0,3
Estonie	0

Source : INSEE

### C. L'OPINION PUBLIQUE ET LE JEU

#### 1. Un goût de liberté

Le public a-t-il une « opinion » sur le jeu ? Oui, bien sûr, puisqu'il a des idées sur tout.

Le jeu étant par essence un comportement éminemment naturel, inné, comme consubstantiel de notre nature humaine, et ce dès les débuts de notre vie, rien ne permet à nos concitoyens de penser que les jeux pourraient leur être interdits.

A la limite, ils comprendraient qu'on les prive des jeux dangereux pour eux-mêmes ou pour leurs voisins mais cela n'empêche nullement certains de pratiquer des sports extrêmes très périlleux.

Devant le goût invétéré des nôtres pour leurs « libertés » on peut se demander comment ils acceptent les réglementations, l'encadrement, les limites fixées par l'Etat à leurs jeux d'argent.

Un exemple récent de cette indépendance : quand le conseil municipal de Digne (Alpes de Haute Provence) consulte par référendum communal la population pour savoir si elle est favorable ou non à la création d'un casino, celle-ci répond oui à 60,43 % des suffrages exprimés.

## 2. Un besoin d'encadrement

**Les Français** semblent accepter la discipline, la respectent, ne protestent pas apparemment, et « **estiment (à 75 % des gens en âge de jouer) que le jeu doit être règlementé par l'Europe** » ! (Source : *Française des jeux 2006*).

Dans cette acceptation, il y a sans doute le fait que la mémoire collective a conservé le souvenir d'époques où certains jeux, très populaires (aux deux sens du mot) courses de chevaux et loteries, pouvaient être pollués par la fraude et les fraudeurs.

Alors, à tout prendre, le système français n'est-il pas plus sûr, ses joueurs mieux protégés ?

L'opinion publique a-t-elle été sensible aux polémiques nées des plaintes déposées par des joueurs malheureux ou contestataires ? (Affaire Brick contre Partouche et Riblet contre FDJ) (*voir C du IV de la deuxième partie du rapport sur la multiplication des conflits*)

Rien n'est moins sûr pour l'affaire Brick, la notion de responsabilité personnelle restant encore bien admise.

Pour l'affaire Riblet contre FDJ, votre rapporteur pense que « l'opinion » attend les résultats des expertises et contre-expertises, la contestation portant sur un aspect tout à fait technique.

**L'opinion publique enfin ne devrait pas tarder, par contre, à se sensibiliser aux problèmes des joueurs dépendants**, de même qu'elle a assez bien suivi les campagnes anti-tabac, anti-alcool ou vitesse au volant.

Dans cette perspective, le mieux pour l'Etat ne serait-il pas de précéder l'opinion pour ne pas avoir à la suivre ?.....



### III. LA DÉPENDANCE AUX JEUX

#### **Votre rapporteur fait son autocritique**

Le rapporteur s'adresse ici à lui-même, en préambule, de sincères et cinglants reproches pour n'avoir, dans le rapport I de 2002, consacré qu'une place insuffisante aux problèmes du jeu addictif.

Ce fait est parfaitement révélateur de l'indifférence béate qui régnait encore dans la plupart des milieux à cette époque bien récente.

En dehors de Mme Armelle Achour - SOS Joueurs -, du Professeur Martignoni-Hutin et de quelques psychiatres, pratiquement personne de la sphère publique ou du secteur privé n'avait attiré l'attention de votre rapporteur sur le sujet.

Raison de plus pour féliciter chaudement les pionniers.

C'est aussi une grande motivation pour donner, dans ce rapport II, un développement convenable à un problème qui, de surcroît, a pris une grande ampleur en quatre ans.

Votre rapporteur espère ne pas avoir froissé la commission des affaires sociales du Sénat, en ayant pris le parti de traiter « au fond » un problème essentiellement social.

Mais celui-ci n'est-il pas à sa place ici ?

#### ***A. EXISTE-T-IL UNE DÉPENDANCE AU JEU ?***

##### **1. Choisir le vocabulaire**

Il faut tout d'abord s'entendre sur le vocabulaire convenable car de nombreux vocables ont déjà été utilisés suivant les pays et les protagonistes pour qualifier les rapports qui s'établissent entre les joueurs et les jeux lorsque ce qui devrait rester un simple amusement devient quelque chose d'autre, quelque chose de plus puissant, une préoccupation, une obsession susceptible de générer nombre de conséquences plus ou moins désastreuses.

Comme le dit le professeur québécois Robert Ladouceur, que votre rapporteur citera souvent tant il est important de l'écouter, la notion de « jeu excessif » doit être précisée.

Les professionnels de santé parlent depuis longtemps de « jeu pathologique ». En 1980 l'Association américaine de psychiatrie (APA) le connaît comme une maladie psychiatrique. On peut aussi parler de « prévalence » ou d'« assuétude », de « jeu compulsif » (de « compellere » : contraindre), plus modérément de « jeu excessif », plus obscurément de « comportement addictif ».

Ce dernier terme n'existe pas dans le Littré, et le Larousse ne cite l'addiction que dans la mesure où il s'agit d'une « possibilité, pour un créancier, accordée par un magistrat, de saisir son débiteur et d'en faire sa chose » !

Par contre, le Robert donne de cet anglicisme tiré du bas latin « addictus », « adonné à », la définition suivante : « *conduite de dépendance* (à une substance, une activité) *qui a de graves conséquences sur la santé* ».

**Votre rapporteur propose donc, pour que cela soit plus clair, le terme de « dépendance ».**

Il est de plus en plus utilisé, et pas seulement par les médias, et il a d'autre part l'avantage de présenter le phénomène dans un cadre déjà connu : celui des dépendances aux drogues, à l'alcool et au tabac.

Ceci étant, il faudra sans doute utiliser aussi le terme « *compulsif* » parce que certains lui donnent une signification pathologique atténuée, comme si un joueur pouvait être relativement « compulsif » avant de devenir « dépendant ».

Une forme atténuée ? Une phase intermédiaire ?

D'aucuns, s'effarouchant de ces qualifications médicales, plaident que tout est compulsif dans la vie et qu'à ce compte là il faudrait aussi interdire et contrôler l'amour, le désir etc ....! A Dieu ne plaise !

## **2. Motivations et comportement des joueurs non pathologiques**

Avant même d'évoquer la notion de dépendance au jeu, il faut connaître les mentalités des joueurs, leurs motivations et leurs comportements.

Il existe en France d'excellentes études comportementales des joueurs que nous devons à des psychiatres, des psychologues et des sociologues, comme le professeur Jean-Pierre Martignoni-Hutin (voir annexes) : il faut s'y référer.

Retenons seulement ici pour débiter quelques notions concernant les joueurs qui n'ont pas un comportement pathologique.

Ici tous les niveaux socio-économiques sont représentés.

Plusieurs motivations existent et, éventuellement, s'additionnent : « sortir avec des amis » – « s'amuser » – « se distraire » (sous-entendu : s'évader et échapper quelques instants aux soucis ordinaires). Le motif « gagner de l'argent » est très rarement énoncé et surtout pas en premier ; il est pourtant déterminant mais comme censuré. Seul à notre connaissance, le psychiatre Edmund Berger (1950) n'a jamais prétendu que l'appât du gain n'existait pas et qu'il s'agissait d'une névrose assise sur le désir inconscient de perdre...

Bien entendu, vide affectif, problèmes existentiels, fragilité, sont des facteurs qui conduisent à jouer et, éventuellement, à perdre la tête. « *Recherche de sensations fortes, actions contra-dépressives* » pour M. Jean-Michel Decugis.

L'état d'esprit du joueur est très particulier : que le jeu soit simple ou complexe, il l'aborde en croyant fermement à « sa » chance, à son talent.

Signes révélateurs : il préfère choisir « lui-même » un billet de loterie, lancer « lui-même » la boule (plutôt que le croupier), il lancera les dés fort s'il recherche un chiffre élevé et doucement pour un petit chiffre.

En fait, il pense maîtriser en grande partie le jeu.

Si les anglo-saxons ne parlent que de jeux d'argent, les francophones parlent de jeux « de hasard et d'argent » (JAH).

Pourtant, presque aussitôt, la notion fondamentale de hasard tend à s'effacer dans l'esprit du joueur parce qu'elle contredit ce qui précède, c'est-à-dire la croyance en un « pouvoir » du joueur.

S'il perd, il continue néanmoins à jouer car il est sûr d'accroître ses chances de gagner en prolongeant le jeu, comme si le hasard laissait progressivement la place à un quelconque « droit à gagner » dû à sa persévérance.

C'est pour les mêmes raisons, qu'ayant perdu, le joueur retourne au casino pour « récupérer » ses pertes. Il n'intègre pas l'indépendance des événements que sont les séquences successives de jeu (Pr Ladouceur).

Un bon exemple de cela : si dans une boîte il y a une bille noire et six rouges et qu'un premier tirage sort une de ces billes rouges, puis une autre, il y aura effectivement plus de chance à la troisième fois de tirer la noire qu'au début. Consciemment ou non, le joueur se fonde sur un tel raisonnement mais il oublie que cet exemple est trompeur et que chaque séquence du jeu qu'il pratique rajoute au fur et à mesure les billes rouges prélevées reconstituant sans cesse l'équation du départ. **Il n'y a pas bonification des chances avec le temps.**

**En fait, pendant le jeu, la majorité des joueurs (80 %) oublie, nient le hasard ou ne réalisent pas que l'issue repose sur cette seule notion.**

Et pourtant, la nature même du jeu de hasard est que celui-ci implique l'impossibilité de prévoir l'issue du jeu.

Le docteur Marc Valleur<sup>1</sup>, psychiatre de l'hôpital Marmottant, le dit bien : « *Face au jeu, personne n'est rationnel. Encore moins le joueur pathologique. Tous recherchent des sensations fortes* ».

D'autres phénomènes interviennent, qui concernent plus directement la personnalité du joueur : face à l'aventure, face au suspens qu'il a recherché, il se dope à sa propre adrénaline.

---

<sup>1</sup> Le docteur Valleur a ouvert à Paris un Observatoire des jeux afin d'étudier les pathologies et les pratiques ludiques. Il faut l'en remercier : il précède, avec le Pr Martignoni-Hutin, sur cette voie indispensable des pouvoirs publics étrangement timides et frileux. Son vœu le plus cher est de pouvoir rapidement passer le relais à une structure officielle, objective et performante.

La séquence de jeu est un lieu de réalisation, de puissance artificielle et complaisante : le joueur se sent bien dans le casino, le personnel est aimable, les hôtes sont sexy et le directeur lui a serré la main. S'il souffre de troubles narcissiques, dans ce milieu là, il peut réaliser ses fantasmes.

D'autres facteurs peuvent accentuer les phénomènes déjà cités.

Si le joueur a un rôle actif dans le jeu, cela contribue à son oubli du hasard. S'il y a compétition, contre le croupier ou d'autres joueurs : même réaction.

C'est connu : le joueur se rappelle bien mieux ses gains que ses pertes.

Si le jeu est complexe, certains ont tendance à élaborer des « stratégies », à imaginer des « martingales » dont on connaît l'absence de toute valeur (ce qui n'empêche nullement qu'on en vende tous les jours aux gogos).

Visiblement, le terrain est glissant<sup>1</sup>, et tous les phénomènes d'entraînement qui existent pour les joueurs non pathologiques peuvent, chez des individus plus fragiles, moins vigilants, moins solides, s'amplifier et aboutir à un véritable dérapage.

Il n'y a que ceux qui n'ont jamais tenté de pactiser avec le hasard pour s'imaginer que l'on s'amuse en jouant<sup>2</sup>.

### **3. Comportement du joueur dépendant - psycho-pathologie**

*Le jeu pathologique s'accompagne d'un comportement répété à l'égard des jeux d'argent exposant à des conséquences sociales, professionnelles et individuelles très négatives.*

Les psychiatres classent ce comportement parmi les troubles du contrôle des inductions : le patient ne peut s'empêcher de jouer ; après il est pris de remords.

Les psychiatres américains (APA), dès 1980, reconnaissent ce trouble comme « entité pathologique » et leur DSM III (Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux) en donne cette définition.

*« Trouble à classer parmi les désordres du contrôle des impulsions. L'obsession du jeu, chronique et progressive, engendre un comportement qui*

---

<sup>1</sup> Cf. Dostoïevski, qui écrit dans « Le joueur », à propos de la grand-mère, dont tout le monde convoite l'héritage qu'elle dilapide à la roulette : « Que des gens comme elle mettent, rien qu'une fois, le pied sur ce terrain, ils glisseront, comme dévalant en luge une pente verglacée, plus vite, toujours plus vite ».

<sup>2</sup> Les sinistrés de la roulette et les détrossés des bandits manchots savent qu'ils engagent durablement le nécessaire pour s'approprier momentanément un superflu qui leur brûlera les doigts (M. Philippe Bouvard – Bloc Notes avril 2004).

*compromet, perturbe et détériore toutes les conduites et tous les projets personnels, familiaux et professionnels ».*

Le joueur dépendant vit habituellement trois phases distinctes :

- une phase de gains : c'est la bonne surprise ; de l'argent gagné sans peine et sans travail ; que d'espoirs créés, que de projets !

- une phase de pertes : elle arrive tôt ou tard en raison de la structure même du jeu et déclenche les pressions de l'entourage tandis que les ennuis s'accroissent ;

- une phase de désespoir face aux conséquences : le joueur vient consulter.

Quand il gagne, il éprouve un sentiment de toute puissance et sa motivation irrationnelle du jeu se structure : il perd de vue la dimension du hasard et se concentre sur la possibilité de « contrôler » ou d'« influencer » le jeu en sa faveur.

Quand il commence à perdre, son besoin de gagner de l'argent se transforme en besoin de récupérer ses pertes.

**L'envie de « se refaire » est considérée comme un signe cardinal du jeu compulsif.**

Ces pertes sont vécues comme « une absence de gain temporaire » ; son argent n'est pas irrémédiablement perdu : en fait, il est investi dans la perspective d'un retour de la chance et la « phase initiale de gains » va se reproduire.

C'est le début de la surenchère : il s'endette et, pour peu que quelques petits gains occasionnels surviennent, s'installe le sentiment qu'« il a presque gagné » et qu'il suffit de persévérer.

Le Dr Henolin dit : « *les gens entretiennent une perception encore erronée de la notion de hasard* » — pendant le jeu, ils tentent de « prédire » le résultat..., or tous les résultats sont indépendants.

**Très souvent il souffre de troubles associés :**

- dépression (80 % pour Marc Valleur et Christian Bucher), avec, bien sûr, la question obligée : la dépression conduit-elle au jeu ou inversement ?

- troubles bipolaires et maniaco-dépression ;

- troubles de la personnalité : le joueur développe souvent une personnalité antisociale : même problème que ci-dessus ;

- forte dépendance associée à l'alcool : 10 à 20 % des patients pour le Dr Bistagnin qui a ouvert, en 2002, une consultation de joueurs pathologiques à l'Hôpital Pasteur de Nice ;

- existence d'un lien identifié entre l'impulsivité et la recherche de sensations fortes.

Les motivations sont identifiées. On retrouve celles du joueur non pathologique mais elles sont accrues et dominatrices :

- l'appât du gain ;
- les tendances aux risques, à l'aventure ;
- une foi irraisonnée dans la chance.

#### 4. Niveau de dépendance en fonction des différents jeux

La plupart des observateurs pensent que les machines à sous (slots) sont les plus addictives et de loin.

Outre les travaux déjà anciens du Pr Martignoni-Hutin sur le sujet, nous devons à ceux de M. Pierre Perret –Institut du jeu excessif– une abondante bibliographie (étrangère bien entendu !).

- Ces études relèvent, dans les salles de machines à sous, des taux de prévalence sans commune mesure avec les autres ;

- En France, on aurait observé des pics à 45 % (sous réserve) ;

- En Angleterre, Griffith et Wood « *Les slots créent plus rapidement et plus insidieusement une dépendance parce qu'elles sont accessibles, rapides et actives* » ; ils ajoutent qu'il faut considérer les slots comme une forme agressive de jeu ;

- En Espagne, 72 % des joueurs pathologiques interrogés mettent en cause les machines à sous ;

- Aux Pays Bas, (Kingsma – 1993) : 73 % ;

- Les études suédoises et celles du Royaume-Uni confirment, sur ce point, celles des USA (Morgan - 1996) et du Canada (Bilodeau - 2000).

Pierre Perret affirme qu'il y a six raisons à cela :

- les slots provoquent des expériences psychologiques gratifiantes en simulant des expériences de « presque gagné » ;

- elles ont des intervalles de récompense courts ;

- elles ne sont pas en apparence coûteuses ;

- elles n'exigent aucune maîtrise ;

- elles offrent la possibilité de jouer de manière répétitive et continue ;

- elles sont hautement accessibles.

Cependant, si l'on se réfère aux questions des parlementaires aux gouvernements depuis 10 ans, force est de constater que **la capacité de nuisance des paris hippiques n'a jamais été abordée**, et que seul l'accès des mineurs aux jeux instantanés ou à tirage différé de la Française des jeux a fait l'objet de quelques questions restées, pour l'essentiel, sans réponses valables.

Le ministère de l'intérieur interrogé admet qu'effectivement aucune mesure coercitive n'existe, obligeant à s'en remettre à la vigilance des détaillants et à leur discernement et aux règles de déontologie de la profession.

Qui pourrait se satisfaire de ces vœux pieux ?

**Il serait donc irrationnel de ne viser que la dépendance incontestable générée par les slots et de dédouaner les autres jeux.**

Et puis, de toutes les façons, le professeur Martignoni-Hutin ne nous rappelle-t-il pas que 75 % des joueurs sur machines à sous et 22 % des parieurs du PMU jouent également à la FDJ ?

Ces résultats d'observations n'étant pas contestés, on en vient à dire (même si l'addiction aux slots est plus spectaculaire et plus identifiable que les autres) qu'il est effectivement difficile d'« accuser » Pierre plutôt que Paul et que l'objet de ce rapport n'est pas de le faire.

Au terme de ce chapitre, il semble à votre rapporteur qu'il est incontestable qu'il existe une réelle dépendance aux jeux de hasard et d'argent.

Tous les professionnels de la santé, de la sociologie l'affirment.

Tous les opérateurs de jeux en conviennent et ont pris conscience de l'importance du phénomène.

Les pouvoirs publics français ont parfaitement intégré cette notion.

Les joueurs, eux, savent tout sur le sujet depuis longtemps.

## ***B. LA DÉPENDANCE AU JEU DOIT-ELLE ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME UN PHÉNOMÈNE DE SOCIÉTÉ ?***

Est-elle un véritable problème de santé publique ?

Votre rapporteur pense que oui parce que :

1. les conséquences de cette dépendance sont graves ;
2. la dépendance atteint un nombre considérable de joueurs ;
3. le nombre de ces joueurs ne cesse de croître.

### **1. Des conséquences graves**

Le piège s'est refermé : le joueur raisonnable du début a glissé : son besoin de jouer est devenu irrésistible.

- il jouera maintenant plus d'argent que prévu ;
- il jouera plus longtemps que prévu ;
- il jouera plus souvent que prévu.

Les conséquences sont là :

- ses pertes peuvent être considérables. A Nice, chez le Dr Bistagnin et chez une centaine de ses joueurs, elles atteignent une moyenne de 100.000 euros. En 1992, chez le Pr Ladouceur, les joueurs qui se décidaient à demander de l'aide avaient déjà perdu entre 75 à 150.000 dollars US ;

- à Nice, un malade sur six a été vu par la Commission de surendettement ou fait l'objet d'une tutelle ;

- au Québec 83 % sont endettés ;

- un malade sur cinq (ou sept suivant les auteurs) a commis des actes illégaux (du chèque sans provisions à l'attaque à main armée) pour se procurer l'argent nécessaire. Ce chiffre de 20 % est confirmé par Armelle Achour (SOS Joueurs) ; elle connaissait des délits en général peu graves mais elle observe, en 2004, une nette augmentation des détournements de fonds et des escroqueries ;

- confirmé aussi au Québec, où 36 % ont volé leur employeur et perdu leur emploi ;

- Pierre Perret trouve aussi 37 % de vols de l'employeur ;

- en revanche, ici, aucun suicide mais des idéations suicidaires.

- ailleurs en France nous ne savons pas ;

- mais nous verrons que le suicide est présent dans certains pays étrangers.

**Ayant perdu la liberté de pouvoir s'abstenir de jouer, la personne dépendante est préoccupée par le jeu de manière incessante ; agitée ou irritable, elle ment à son entourage pour dissimuler la gravité du problème et sera tentée de commettre des actes illégaux ; elle perd toute relation significative dans le travail.**

## **2. La dépendance atteint un nombre considérable de joueurs**

Combien sont-ils ces joueurs dépendants ?

Comment répondre à cette question ?

**Si de grands pays étrangers cernent le problème, la France, faute de produire les études indispensables, en est incapable aujourd'hui, et cette lacune contraste fort avec le nombre et la qualité des travaux scientifiques et sociaux consacrés à ce problème aux USA et au Canada.**

Il paraît que, durant les cinq dernières années (2000-2005), 514 études ont fait l'objet de publications dans les revues scientifiques internationales.

La charité conduit votre rapporteur à ne pas énumérer celles que l'on doit à la France. Raison de plus pour féliciter les rares chercheurs français dans ce domaine

Notons tout de suite une difficulté majeure : il est tout aussi difficile de quantifier le nombre des joueurs dépendants que de définir les critères de la dépendance elle-même. Les deux points sont liés.

La plupart des joueurs (et des joueuses) adopte un comportement que l'on qualifiera de « social ».

Ils (elles) ne sont préoccupés (ées) que d'un loisir sans conséquences, et il est admis que le jeu est nécessaire à l'équilibre social.

D'ailleurs, si ce n'était pas le cas, pourquoi verrait-on se multiplier dans la presse écrite, les télévisions, les activités commerciales, des jeux où l'on gagne de plus en plus d'argent ? Le jeu fait partie de la vie, l'anime remarquablement : **en soi, le jeu n'est pas malsain.**

Mais à quel moment un joueur « social » (c'est-à-dire non pathologique) devient-il moins « social », compulsif, dépendant ?

A quel moment passe-t-il d'un côté de la statistique à l'autre ?

Bien conscient de cette difficulté, votre rapporteur entend tout de même mesurer, autant que faire se peut, le nombre des joueurs dépendants français.

En France, faute d'études spécialisées depuis un rapport du CREDOC de 1993 (!) (encore ne portait-il que sur le jeu et pas du tout sur la dépendance au jeu), on en sera réduit à des estimations.

Les plus fiables proviendront d'une extrapolation des études et statistiques étrangères et des appréciations fondées de certains spécialistes français.

Le **Québec**, les **USA**, l'**Australie**... ont des connaissances et une expérience très largement supérieures à la nôtre.

La **Suisse**, une fois de plus, fait ici la preuve du remarquable sérieux avec lequel le Confédération aborde ces sujets : on en trouvera d'autres preuves dans ce rapport.

➤ Au **Québec**, on constate une croissance exponentielle du jeu.

Le rapport de cette industrie est passé de 58 millions de dollars en 1971, à 3,6 milliards de dollars en 2001 (au point de faire penser à un retour à la prohibition).

Depuis 2002, ministère de la santé, services sociaux et Loto Québec financent les recherches et un numéro vert de secours.

Le professeur Ladouceur, fondateur du Centre québécois d'excellence pour la prévention et le traitement du jeu, distinguait en 1996 : 2,1 % de joueurs pathologiques et 2,4 % de joueurs à problème.

5 % est un chiffre avancé par les joueurs québécois eux-mêmes.

➤ Au **Canada** certains estiment que la dépendance des mineurs est de 4 à 8 %, d'autres de 10 à 15 %.

Des études récentes, effectuées par huit provinces, relèvent que 2,7 à 5,4 % des adultes interrogés avaient des problèmes associés au jeu.

➤ Trois études nationales réalisées aux **Etats-Unis** donnent une moyenne de 7,2 % de joueurs à problèmes et 2,3 % de joueurs pathologiques.

Certains états, comme la Louisiane, enregistreraient 7 %.

La dernière étude 2002 de « *Responsible gaming council* » a montré que, sur 5.000 joueurs de l'Ontario, 18 % (!) présentaient une dépendance modérée et 3,8 % une dépendance sévère.

Le *Wall Street journal* (USA) de septembre 2002 : un nombre croissant d'américains âgés se débattent avec des problèmes d'argent liés au jeu.

Le Conseil californien des jeux : le nombre d'appels à l'aide émanant de seniors est passé de 12 % en 2000 à 15 % en 2001.

Le « *Wisconsin council on problèmes gambling* » estime que l'accoutumance aux machines à sous atteint 5 à 7 % de la population ; le New-Jersey dit 15 % en 2001, l'Arizona 23 et le Connecticut 35 % !

➤ En **Australie**, avec 200.000 machines à sous, championne du monde (malheureuse) dans le domaine du jeu, la dépendance est devenue un fléau national majeur car il a pris l'aspect d'une véritable épidémie.

Le chiffre retenu est de 7 %.

D'ores et déjà, les dégâts sociaux sont tels que leurs coûts pour l'Etat dépasse, selon certaines estimations, le montant de ses recettes tirées du jeu.

➤ Pour le département psychiatrique des hôpitaux universitaires **suisses** (1998), le niveau est à 8 % : 5 à 6 % de « dépendants modérés » et 2 à 3 % de « dépendants sévères ».

Dans ces conditions, que peut-on faire pour estimer le nombre de nos compatriotes qui sont dépendants au jeu ? Deux approches sont possibles :

1. S'appuyer sur le nombre, relativement mieux connu, des joueurs réguliers, six millions, et lui appliquer un pourcentage hypothétique de 2 %, 3 % ?

Cela nous donnerait, en première analyse, quelque 180.000.

Pourquoi alors rencontre-t-on le plus souvent des chiffres beaucoup plus importants : 300.000, 500.000 ?

Le Dr Marc Valleur avançait celui de 300.000... en 1999 !

Eric Bouhanna (Adictel) estime à 20.000 les joueurs dépendants dans les casinos « terrestres ».

## 2. S'appuyer sur le nombre des interdits volontaires de jeux ?

La sous-direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur (SDLP) tient le fichier de ces joueurs qui ont sollicité cette interdiction pour 5 ans ; celle-ci leur barrait l'accès aux salles de jeux traditionnels mais laissait libre pour eux l'accès aux machines jusqu'à la mise en place d'un contrôle d'identité en 2006.

Le fichier de la SDLP contenait 28.000 noms avant sa mise à jour 2006 et reçoit entre 2.000 et 3.000 nouvelles demandes par an.

On dit que ce type de demande a été multiplié par 6 pendant que celui du nombre de casinos ne l'a été, pendant le même laps de temps, que par 1,27.

Votre rapporteur reviendra, plus loin, sur le problème des interdits de jeux, en étudiant le cas particulier de l'accès aux salles de jeux.

## 3. La dépendance atteint un nombre croissant de joueurs

Le Dr Isabelle Sucquart, dans sa thèse de psychiatrie menée à l'université de Nantes et publiée en 1993, estime qu'« *Aujourd'hui, il n'est plus possible de douter : le phénomène du jeu pathologique s'étend, inquiète et l'impact grandissant des jeux de hasard et d'argent n'est pas sans laisser supposer une aggravation exponentielle du phénomène* ».

Depuis 10 ans, 20 ans, ce nombre n'a fait que croître en même temps que l'offre de jeu dans notre pays, tandis que la nature des jeux évoluait, que la mobilité des personnes augmentait sensiblement et que la technologie mettait à la disposition des opérateurs et des joueurs un nombre croissant de moyens de télécommunication pratiques et rapides.

**En fait, le jeu pathologique se développe de façon quasi mécanique, et tous les chercheurs s'entendent pour conclure que l'augmentation des possibilités de participer à des « JAH » entraîne une augmentation de la prévalence au jeu compulsif.**

*a) L'offre de jeux s'est notablement accrue en France*

**Les opérateurs de jeux ont développé leurs réseaux de distribution.**

La FDJ, qui dispose (elle en est légitimement fière) du premier réseau de distributeurs de France, offrait 39.962 points de vente en 2005.

Le PMU : 8.145 en 1999 et 8.881 en 2005 (+ 9 %).

Pour les casinos, le nombre d'établissements a augmenté, passant de 132 en 1991 à 197 en 2005, tandis que l'apparition lente mais inéluctable de casinos dans les très grandes villes<sup>1</sup>, y contribuera encore.

Après Lyon, Bordeaux puis Lille, Nantes, Toulouse ?

De plus, partout (sauf en France et au Portugal qui ont persisté à confiner les machines à sous dans les casinos), les Etats ont tout lâché et autorisé les machines à sous dans les lieux les plus invraisemblables.

**Mais, plus que l'augmentation du nombre des établissements, celle du nombre d'heures d'ouvertures contribue à accroître notablement l'offre de jeux.**

Les horaires d'exploitation des casinos sont très différents de ceux du passé ; autrefois, les grands casinos ouvraient au plus tôt à 15 heures ou 16 heures, la boule à 20 heures et ils fermaient vers 2 ou 3 heures du matin au mois d'août exclusivement.

Depuis juillet 1988 (machines à sous), et surtout depuis 1992 (extension à tous les casinos), les horaires de fonctionnement ont plus que doublé.

En 1990, l'autorisation des machines à sous (slot machines et autres bandits manchot) a sauvé littéralement les casinos acculés les uns après les autres à la déconfiture, mais elle a profondément et définitivement transformé le monde des jeux.

95 % de la clientèle des casinos vient pour les machines à sous et celles-ci ont conquis toutes les couches de la société, y compris les plus démunies, les plus nécessiteuses (un très nocif « recrutement démocratique »).

Mais, pour certains, elles drainent aussi 99 % des joueurs pathologiques.

Les casinos se plaignent amèrement de ne se voir autoriser qu'un accès limité à la publicité.

On pourrait plutôt dire que la publicité autorisée aux casinos est sans commune mesure avec celle à laquelle ont recours les autres institutions de jeux de hasard (FDJ et PMU) par le biais des services publics et privés de la presse audio visuelle et de la presse écrite.

La Française des jeux renouvelle chaque année ses jeux, assurant leur fraîcheur et leur attractivité. Le PMU met en œuvre des moyens sans cesse plus modernes et sophistiqués de télécommunication pour les parieurs.

A l'étranger (si l'on peut utiliser ce vocable pour qualifier le monde de l'internet), l'offre de casinos et de sites sur le Web a accru cette offre sans que l'on puisse la quantifier.

---

<sup>1</sup> L'implantation de casinos dans les villes de plus de 500.000 habitants est autorisée depuis le vote, en 1988, de l'« amendement Chaban » à une loi sur la décentralisation (cf. première partie, III.).

Mais l'on verra plus loin qu'elle existe bien réellement et qu'elle pose des problèmes supplémentaires aux pouvoirs publics.

Le ministère des finances est conscient des risques créés par le développement du jeu sur internet : risques de fraude, risques majeurs pour la dépendance, risques de blanchiment d'argent et d'évasion fiscale au détriment de l'Etat. Mais « *il n'y a, pour l'instant, que 16 sites recensés, cela ne justifie pas que l'on sorte les armes de guerre* », entend-on !

Cette réponse semble à bien courte vue : les sites « recensés » sont bien plus nombreux que le chiffre annoncé et les problèmes posés sont réellement graves.

Votre rapporteur pense aussi que le climat bien particulier du jeu sur internet favorise au plus haut point la dépendance des joueurs les plus introvertis.

**Sans donner dans le catastrophisme, on ne peut écarter l'idée que la vogue des jeux vidéo chez les plus jeunes les prédispose à aborder plus tard sans complexes les JAH** et, en particulier, les machines à sous ou les jeux sur internet en croyant (au moins au départ) qu'ils peuvent exercer sur elles le contrôle (ou le talent) qu'ils ont expérimenté sur leurs jeux d'enfant.

M. Christian Bucher, psychiatre et psychanalyste, dit : « *les travaux épidémiologiques tendent à montrer que l'accroissement de l'offre de jeu entraîne inéluctablement un accroissement du taux de joueurs dépendants* ».

*b) La nature des jeux et leurs moyens ont beaucoup évolué*

L'augmentation globale de l'offre de jeux n'est pas la principale cause de l'augmentation croissante de la consommation de jeux.

Face aux concurrences, les opérateurs français « développent » à tout va. Dans la course au chiffre d'affaires, tous les opérateurs français rivalisent d'imagination pour développer la panoplie de leurs jeux.

Comme dans les autres secteurs industriels, la concurrence est vive ; d'abord entre eux ; la FDJ, le PMU et les maisons de jeux s'observent et de très près.

Cette surveillance s'accompagne de critiques incessantes et souvent justifiées portant sur tel ou tel avantage présumé, accordé à l'un ou à l'autre par l'Etat, souverain maître de ce secteur de l'économie nous le savons.

Il faudra revenir sur ces disparités de traitement de la part de la « Tutelle », à l'égard des opérateurs (voir plus loin).

Mais la concurrence s'accroît aussi entre les opérateurs français, et leur environnement devient, à certains égards, inquiétant.

La plus pressante, nous l'avons déjà dit, est celle exercée par l'internet. Inlocalisable, incontrôlable, le jeu sur les casinos virtuels du Web

n'est pas systématiquement sécurisé pour le joueur et l'usage de ses coordonnées peut lui échapper complètement.

En outre, si le joueur risque éventuellement d'être grugé, l'Etat l'est à coup sûr, qui voit lui échapper les taxes sur ce produit des jeux insaisissable, de même que les collectivités locales qui y perdent leurs prélèvements et voient l'animation locale de leur casino menacée avec tout ce qu'elle apporte à la commune : emplois, animation culturelle et restauration.

S'ajoutent à cette première préoccupation les pressions croissantes exercées par certains opérateurs étrangers, au premier rang desquels votre rapporteur place les bookmakers britanniques.

Mais d'autres opérateurs souhaitent aussi, comme les bookmakers, se servir de l'arrêt Gambelli pour attaquer les bastions que l'exception française a créée autour de « sa » Française des jeux et de « son » PMU.

Face aux nouvelles concurrence, les opérateurs français ont dû réagir, souvent depuis fort longtemps. Ils ont utilisé certains moyens pour accroître l'intérêt de leurs jeux :

**Le développement des moyens utilisés par les opérateurs**

- créer des jeux nouveaux ;
- améliorer leur présentation et leur fonctionnement ;
- bonifier leur attractivité ;
- moderniser et développer leur support technologique ;
- faciliter l'accès au jeu, au pari ;
- accélérer le rythme de la réponse et du résultat ;
- pratiquer une publicité plus intense ;
- parfois améliorer le rendement financier pour le joueur.

➤ **La stratégie de la FDJ**, si elle n'est pas poussée au gain par des motifs commerciaux ou industriels, doit néanmoins servir la mission que lui a confiée l'Etat dans la convention qui lie celui-ci à cette société d'économie mixte dont il détient directement 72 % du capital.

Sachant que 20 % supplémentaires (les parts des émetteurs de l'origine de la Loterie nationale : anciens combattants et Gueules Cassées) sont susceptibles, à court terme, de venir accroître leur part, et que le reste du capital est détenu par le personnel de la FDJ et les courtiers mandataires, l'intérêt bien compris de l'Etat apparaît très clairement.

D'ailleurs, en Europe, la quasi totalité des Loteries appartient aux Etats, et ce depuis toujours, et tous ces budgets nationaux savent ce qu'ils peuvent attendre de ces jeux.

Incontestablement, l'Etat a tout intérêt au bon fonctionnement de la FDJ, ce qui est plus que légitime, et comme le bon fonctionnement d'une

entreprise suppose un développement continu (qui n'avance pas recule), il ne peut qu'observer avec plaisir ses avancées.

### **La synergie Etat-FDJ a produit des résultats remarquables.**

Deux seules fausses notes dans cet excellent tableau :

- la FDJ, qui a beaucoup progressé depuis quelques années dans la prise en compte de la dépendance au jeu (on examinera ce point plus loin), connaît quelques difficultés à propos de son Rapido.

Celui-ci est soupçonné de générer une dépendance au jeu importante et qui lui est particulière.

Pourquoi ?

La jalousie que suscite le Rapido chez les concurrents de la FDJ est à la mesure du succès exceptionnel de ce nouveau produit, d'où la virulence de leurs critiques à son encontre. Mais il s'agit, en tout état de cause, d'un problème grave.

Au temps du Rapido, on est, en effet, à des années lumières de celui de la vénérable Loterie Nationale, ou même du plus récent Loto.

Avec les uns, une fois le jeu fait, il fallait attendre une bonne semaine pour avoir son résultat : **avec le Rapido**, c'est une toute autre affaire ; accoudé au bar de l'endroit, **le joueur n'attend que quelques minutes pour connaître le sort de son enjeu**, en recevoir l'éventuel produit, et le remettre en jeu aussitôt !

**Cette accélération énorme du jeu** n'est-elle pas, par elle-même, une **cause d'addiction** ?

Votre rapporteur le pense sincèrement : il n'est pas le seul. La presse écrite et la télévision, en 2005, ont abondamment développé ce thème. Là, se pose un réel problème de responsabilité de l'Etat qui sera examiné en détail.

On pourrait sans doute faire le même reproche, dans une moindre mesure, aux jeux de grattage. Là aussi, la facilité de l'accès, la rapidité du résultat, la rapidité du re-joué ne sont-ils pas générateurs d'une dépendance ?

Il y a un autre reproche à faire aux jeux de grattage : le détaillant de la FDJ est-il toujours certain (s'en est-il préoccupé ?) que l'acheteur est majeur ?

### **➤ La stratégie du PMU**

Il a, lui aussi, créé des jeux nouveaux, mais il a surtout énormément développé ses méthodes de communication au service des parieurs.

Le monde des courses de chevaux dispose toujours (il est le seul) d'une presse écrite spécialisée sérieuse, fournie et abondante. En outre, les reportages, en particulier télévisés, sont très nombreux, complets et bien faits.

Ceux de Canal + en début d'après midi du samedi sont remarquables par la qualité des images (caméras multiples) et les interviews.

Par ailleurs, dans les hippodromes, les sociétés de courses ont grandement amélioré le suivi des courses. Il n'y a qu'à voir, sur ce point, le confort des restaurants : tout y est fait pour allier accueil, restauration et vision du jeu.

Le PMU, qui avait connu des années noires, a bien redressé la barre.

### ➤ Les casinos et cercles de jeux

Pour maintenir ou accroître l'attractivité de leurs machines à sous, les casinos sont conduits à les renouveler souvent ; elles sont chaque fois plus sophistiquées et plus coûteuses.

Ces évolutions suivent les goûts des joueurs et une certaine mode. Les plus anciennes, pures œuvres d'art, sont déjà pièces de musées.

Les casinos, dont plus de 95 % du chiffre d'affaires proviennent de ces machines, s'efforcent avec opiniâtreté d'augmenter leur nombre. Leurs arguments (toujours les mêmes), qu'examine avec soin la Commission supérieure des jeux (CSJ), chargée par le ministre de l'intérieur de lui soumettre un avis, sont : « nos machines sont toutes saturées, surtout pendant les week-ends ».

Pour apprécier le bien-fondé de ces demandes, qui constituent la majeure partie des dossiers qui lui sont soumis, la CSJ ne dispose que de rares et fragiles paramètres, comme le ratio PBJ/par machine.

Si l'on peut craindre que l'augmentation du nombre des slots accroisse l'offre de jeu et, par voie de conséquence, le risque de dépendance, il est une autre **mesure** adoptée récemment par les établissements qui, elle, est plus directement et plus sûrement **addictive**. Il s'agit de la **mise en service de machines fonctionnant avec des pièces (ou des jetons) de 10 ou de 20 centimes d'euros**.

Cette facilité supplémentaire d'accès au jeu, présentée un peu sournoisement, comme une mesure de « démocratisation » est on ne peut plus incitatrice : elle ne va pas dans le sens d'une lutte contre la prévalence.

Par contre, le nombre et la forme des **jeux de table** traditionnels n'ont subi aucune transformation. **La réglementation française de ces jeux est tellement stricte qu'une évolution significative semble inimaginable.** L'accès aux salles de ces jeux est barré aux interdits volontaires, soumis à un contrôle d'identité.

La police du jeu dans ces salles est draconienne ; une tenue correcte y est exigée, mais surtout les contrôles sont multiples, complexes et incessants.

L'ensemble de ces contraintes exerce un effet très dissuasif, alors même que l'Etat et ses services prétendent soutenir mordicus ces jeux qui ont pourtant, dans ces conditions, les plus grandes difficultés à survivre.

S'il n'y avait pas l'obligation d'avoir des jeux de tables pour obtenir des machines à sous, la plupart des casinos les auraient supprimées car l'immense majorité d'entre eux perdent de l'argent.

Seul le casino d'Enghien parvenait à en gagner, alors même qu'il n'avait, jusqu'à une date récente, pas de machines à sous, mais il était (et il reste) le seul casino pour Paris et sa région.

Quant aux cercles de jeux, presque exclusivement parisiens, ne disposant pas de machines à sous, ils fondent leur survie uniquement sur la qualité très professionnelle de leurs jeux de tables, la vogue du poker et la qualité de leurs prestations en matière de confort, de restauration et de convivialité.

Et puis, surtout, ils sont les seuls autorisés dans le Paris intra-muros !

*c) Le besoin spontané de jeu a-t-il augmenté en France ?*

Il est difficile de répondre à cette question.

On apprécierait de pouvoir disposer d'études du CREDOC, de l'INSEE ou de l'INSERM sur le sujet ; en leur absence, nous nous tournerons vers les sociologues, les psychologues et les psychiatres.

**Le jeu, c'est patent, n'est plus l'affaire uniquement de flambeurs noctambules, mais touche toutes les couches de la société, et singulièrement les catégories les plus démunies et les plus vulnérables.**

C'est un argument de poids pour estimer que le jeu dépendant est un véritable phénomène de société.

Or, de manière un peu simpliste, on peut dire que la période que vit cette société, encore une fois toutes catégories sociales confondues, est plutôt caractérisée par l'instabilité et l'inquiétude, à des degrés divers, de nos concitoyens.

Des progrès, des avancées, de grandes réalisations sociales et techniques, mais aussi de grandes inquiétudes fondées sur des phénomènes d'une instabilité d'autant plus préoccupante qu'elle s'attaque à des domaines autrefois relativement sécurisés : emploi, structures familiales, mais aussi à des institutions quelque peu déstabilisées : religion, politique, syndicalisme.

Une actualité par trop riche en drames en tous genres -délocalisations, fermetures et licenciements, catastrophes aériennes ou climatiques- vient aggraver les réactions du public devant ces phénomènes, et l'on observe un défaut intrinsèque de confiance en soi d'un trop grand nombre d'individus, plus anxieux de découvrir (et de réclamer) un recours ou un secours que d'assumer les situations et de lutter, avec leurs propres moyens, contre l'adversité du moment.

Or, cette assistance universelle et permanente, ainsi sollicitée, manque souvent à l'appel. La famille est dispersée aux quatre coins de l'hexagone ou de l'outre mer.

Le curé : on a oublié son adresse ; l'instituteur est en réunion ; le maire n'est pas franchement compétent en tout, et on n'a pas encore songé à consulter le médecin.

On ne peut affecter à chacun un psychologue compétent malgré la floraison des cellules de soutien psychologique mobilisées pour un oui ou pour un non, quand un accident survient.

Certes, on les apprécie à leur juste valeur quand elles interviennent, dans des conditions particulièrement pénibles, parfois sur les lieux mêmes d'un drame, pour soutenir les victimes ou leurs familles, et on souhaite que leur action ne soit pas trop vite dévalorisée.

Dans cette situation pleine de contraintes, de stress et d'inquiétude, **le jeu reste le puissant dérivatif que l'on connaît**, et il ne nous étonnerait pas qu'à ces temps incertains corresponde un recours accru aux jeux de hasard.

Le professeur Ladouceur ne nous rassure pas beaucoup quand il nous dit, au cours du colloque des psychiatres varois consacré au jeu addictif (Hyères 2004), « *Plus d'individus jouent, plus d'individus joueront, plus d'individus connaîtront des problèmes de dépendance* ».

N'ajoute-t-il pas aussi que « *de plus en plus de gens deviennent dépendants au bout de 2 à 3 ans seulement* » ?

Le ministère de l'intérieur, sous-direction des courses et jeux rapporte un nombre croissant de demandes d'interdiction volontaire de jeux : 2.100 en 2004, de 2 à 3.000 par an depuis deux ans et un fichier multiplié par six en dix ans, tous éléments significatifs d'une **augmentation sensible des problèmes d'addiction**.

#### **4. Quel est le coût médical et social de la dépendance aux JAH ?**

Pour l'université du Manitoba, un joueur compulsif coûte en moyenne 56.000 dollars canadiens. La Canada Tax Foundation -Vaillancourt et Roy-évalue un coût qui oscille entre 560 et 52.000 dollars canadiens.

En 2000, au Québec, 175 des 960 sans abris hébergés dans les centres spéciaux étaient des victimes du jeu.

Pour Volberg -1994- (USA) : 13.000 dollars US par an et par joueur.

Pour Goodman -1994- (USA) : 13.200 dollars US par an.

Pour Tudwet -1994- (USA) : 46.000 dollars US.

Le Général Accounting Council -1998- (USA), estimait à 5 milliards de dollars US les coûts associés et les coûts de santé.

En France ? Rien sur le sujet comme sur le reste des jeux. Ceci est pour le moins décevant, même s'il est bien évident qu'il est extrêmement difficile de faire ces calculs.

Il est vrai que le champ est vaste : stress, incidents cardiaques, digestifs, hypertension artérielle, pertes d'emplois, chômage, poursuites judiciaires, etc !

Le chiffrage du coût de la dépendance est d'autant plus délicat qu'il s'agit de personnes qui, hormis la passion du jeu, sont susceptibles, de toute façon, d'être sujettes à d'autres pathologies nécessitant des soins onéreux (alcoolisme, tabac, drogues, troubles psychologiques...).

### **5. S'il s'agit bien d'un phénomène de société, qui retarde ou empêche sa reconnaissance ?**

S'il est bien évident qu'il y a dans cette affaire un très regrettable « retard à l'allumage », il serait inconvenant de n'en faire grief qu'aux pouvoirs publics.

Concernant les psychiatres : Seuls ont été évoqués, jusqu'ici, ceux qui, justement, ont parfaitement compris, eux, le phénomène de la dépendance et œuvrent de leur mieux.

Ce n'est pas le cas de tous ces spécialistes, et encore moins de leurs instances officielles.

La dépendance au jeu est encore classée par elles dans le même tiroir que la kleptomanie et la pyromanie (!), qui ne sont (chacun le sait) pas des phénomènes sociaux... Du coup, le système de santé français ne s'en soucie pas assez. Visiblement, « cela peut attendre » ou plutôt « il y a d'autres urgences ».

C'est faire bon marché des souffrances et du désarroi de tous ces « accidentés du jeu ».

Pour l'instant, en tous cas, « la volonté scientifique risque d'entraîner un retard dans la prise en compte de causes et de souffrances réelles », affirme M. Marc Valleur.

Votre rapporteur regrette, quant à lui, de ne pas être tout à fait d'accord sur ce point avec son confrère, il estime, en effet, pour sa part, qu'il s'agit non pas d'un risque de retard, mais d'un retard bel et bien réel, empêchant, en outre, de sensibiliser les pouvoirs publics au niveau nécessaire.

### ***C. LA DÉPENDANCE EST-ELLE PRISE EN COMPTE ?***

Dans l'affirmative, par qui, et sous quelles formes ? Quelles sont les places respectives de la prévention de l'assistance et de la thérapeutique ?

Bien qu'il y ait beaucoup d'interpénétrations entre ces trois modes d'action, il est peut être nécessaire de présenter ci-dessous une sorte de répartition (très schématique) des rôles des différents intervenants, ne serait-ce que pour éviter qu'ils ne se renvoient la balle, ou empiètent inutilement sur les domaines spécialisés des uns et des autres.

<b>Action</b>	<b>Intervenants</b>	<b>Mode d'action</b>
Prévention	Sociologues	Etudes scientifiques - Sensibilisation
	Médecins	Etudes médicales et publications
	Associations	Sensibilisation – Action publique
	Opérateurs de jeux	Mise en œuvre pratique
	Pouvoirs publics	Exigences - Incitations-contrôles
Aides et assistance	Opérateurs de jeux	Détection – Premiers secours
	Associations	Assistance directe et suivie
	Médecins	Dépistages – Premiers secours - Orientations
	Psychologues	Assistance directe et suivie
	Pouvoirs publics	Exigences et soutien aux précédents
Thérapeutique	Médecins	Traitements
	Psychologues	
	Hôpitaux	Accueil - Consultations
	Pouvoirs publics	Exigences et soutiens

Votre rapporteur, en traçant le tableau précédent, prend le risque de frustrer bien des gens : il en est bien conscient.

Les trois modes d'action couvrent trois domaines totalement distincts, concernent des acteurs différents et s'adressent à des joueurs qui ne vivent pas les mêmes situations.

Deux méthodes s'offrent pour aborder ce chapitre :

- soit énumérer les intervenants en précisant leurs méthodes et leurs modes d'action ;
- soit décrire, du mieux possible, les trois types d'action : prévention, assistance et thérapeutique et situer ensuite les actions des uns et des autres.

Les deux modes sont imparfaits : votre rapporteur a opté pour le second et sollicite l'indulgence des lecteurs.

## 1. Analyse des trois modes d'action pour lutter contre la dépendance

Ce sont :

- la prévention,
- l'assistance,
- la thérapeutique.

### a) *La prévention*

Le souci de « prévenir » les difficultés n'est pas vraiment une qualité majeure de notre beau pays et c'est bien dommage. C'est malheureusement le cas dans bien des domaines, qu'il s'agisse des accidents de la route, des maladies ou des phénomènes de société.

Des années lumières pour voir disparaître les passages à niveau tueurs ou les virages dangereux de nos charmantes routes départementales.

Des années pour voir l'électronique des radars routiers et les éthylotests remplacer le sifflet à roulette des gardiens de notre paix.

Des années encore pour la mise en œuvre des tests de dépistage du cancer du sein, de la prostate ou du colon.

Encore que (sémantique oblige) pour ceux-ci, le mot de prévention est peut être impropre, car ces tests ne font que dépister, faire connaître l'existence de ces maladies quand elles sont présentes.

Les tests de dépistage ne les « préviennent » pas, au sens qu'ils ne les empêchent pas d'apparaître. Ils « préviennent » simplement de leur existence.

Mais le pli est pris, ils seront considérés comme des tests de prévention.

Après tout, l'essentiel est qu'ils existent.

Il ne s'agit pas ici d'un petit exercice intempestif de purisme, car quand, plus loin, le processus de la prévention utilisé par tel ou tel casino sera examiné, on constatera qu'une fois le personnel et les cadres formés à la prévention, celle-ci s'adressera essentiellement à des joueurs déjà « touchés », déjà en difficulté et par cela même identifiables par le personnel.

(1) Le **Professeur Ladouceur** a élaboré un cadre conceptuel de la prévention du jeu excessif.

Est-ce à cet éminent (et sympathique) spécialiste québécois du jeu qu'il faut attribuer la paternité du terme de « jeu responsable » ?

Cet aphorisme récent paraît particulièrement bien choisi.

Assurément, il s'inscrit parfaitement dans le florilège de la terminologie au goût du jour : « développement durable », « comportement

citoyen », « croissance sociale » dans laquelle un substantif n'est crédible qu'accompagné d'un adjectif hautement valorisant et politiquement correct.

Mais le terme convient surtout par ce qu'il est exact que, dans les abus de jeu, tout le monde porte une part de responsabilité : le joueur qui perd les pédales, les opérateurs de jeu qui offrent et développent sans cesse leur offre et l'Etat qui tarde par trop à se mêler de ce qui le regarde.

Le Pr Ladouceur pense donc que le jeu responsable, qui repose sur une démarche empirique, se situe directement dans le domaine de la prévention.

Son approche professionnelle du phénomène est particulière : il veut contenir chez le joueur excessif son activité de loisir, et le conduire à ne dépasser ni le montant qu'il s'est fixé ni la durée et la fréquence de cette activité.

Il veut consolider les habitudes du joueur, l'aider à prendre de bonnes décisions et pour mieux cibler le contrôle il définit trois objectifs :

- Réduire les méfaits, les conséquences négatives de l'abus.

- Selon lui, il est illusoire de tenter d'interdire l'offre de jeu parce que la prohibition (cf. les USA et l'alcool) n'a jamais rien réglé et qu'aucune donnée empirique n'a même jamais démontré les effets bénéfiques d'une diminution de l'offre ? Il préfère ainsi **laisser au joueur sa liberté de consommer avec modération**, et prévenir l'excès.

Votre rapporteur, sur ce point, se permet respectueusement de ne pas tout à fait partager les idées du Pr Ladouceur, car il estime pour sa part que la quantité et la nature des offres de jeu compte beaucoup et que ceci demande que les pouvoirs publics, qui ont seuls la possibilité d'intervenir, prennent en compte cette notion.

- Etablir, par le biais d'une politique des jeux, les règles et les pratiques du jeu responsable.

Le Pr Ladouceur proscrit, en tous cas, l'usage de méthodes « intrusives ». Il estime qu'**il est impossible d'imposer à un joueur d'arrêter de jouer contre son gré**, et il a raison.

(2) S'inspirant largement des lignes essentielles de cette éthique de la prévention, **Pierre Perret** et son Institut du jeu excessif (IJE) proposent de véritables programmes, soit de prises en compte directe de joueurs, soit de formation des personnels de casinos.

Examinons, par exemple, le contenu du contrat passé entre le groupe de casinos Moliflor et l'IJE.

Ses composantes sont :

- une assistance téléphonique gratuite et confidentielle avec une ligne « Misez sur vous » fonctionnant 2 heures par jour et à la disposition des joueurs et de leur entourage ;

- un accompagnement individuel ou collectif des demandeurs ;
- des conférences thématiques ;
- des réunions de sensibilisation à la dépendance pour les intervenants santé et de protection sociale.

Le tout pour une durée de deux mois, dans des lieux proches du casino.

L'équipe investie comprend, outre M. Pierre Perret, un accompagnateur individuel ou collectif, un superviseur, plusieurs assistants de conférences.

Les objectifs fixés sont d'évaluer les difficultés, d'inventorier les motivations, de fournir des conseils et une assistance téléphonique, d'organiser des conférences...

Les coûts de l'accompagnement individuel sont de 7 euros pour une heure par semaine, en séance face à face. Même somme pour une séance en collectif : 1 heure tous les dix jours.

Différentes présentations sont possibles suivant les « cibles » :

- Module « Management », destiné aux directeurs et MCD
  - \*le jeu responsable, nouveau défi pour la profession ;
  - \*éléments élémentaires de la Psycho pathologie du joueur ;
  - \*les modes d'intervention possibles ;
  - \*l'expérience suisse et ses succès ;
  - \*dispositifs à mettre en place.

Intervenants : Pierre Perret, Dr Christine Davidson, MM. Moro et Mias.

- Module « Sensibilisation » pour dirigeants et salariés
- Module « Expertise » pour directeurs et membre du Comité de sirection (MCD)
  - \*durée : trois à cinq jours ;
  - \*expression orale, apporter un appui, activer les réseaux locaux de la santé et de la protection sociale ;
  - \*la violence, ses origines, les seuils du comportement, le repérage des personnes sous toxiques, entrer en relation, contacts avec les proches du joueur ;
  - \*faire face à un demandeur, repérer les manipulateurs, s'adapter aux diverses personnalités.

(3) La société **Adictel** de **M. Eric Bouhanna** offre, depuis mars 2004, un dispositif national de prévention et d'aide pour les joueurs dépendants.

Le président Bouhanna qualifie, sans modestie excessive, Adictel d'« *Unique régulateur français pour les opérateurs nationaux et internationaux pour leurs activités on line en France* ».

Il déclare 127 adhérents payants : casinos terrestres (Partouche) et 9 casinos on line (Sportingbet, 888 casino...) qui affichent leur label Adictel<sup>1</sup>.

La plate-forme Adictel, pour les casinos afin de remplir sa mission de prévention, formation aide et conseils, comporte :

- Un numéro gratuit (vert), un centre d'appels spécialisé avec des psychologues, une application informatique « webisée » (technologie VoIP avec téléphonie IP associée à un progiciel PABX) conçue pour le jeu excessif, gratuit, 24h/24 et 7 jours/7.

- Pour les casinos, c'est une solution professionnelle, externalisée, indépendante et confidentielle, qui leur permet d'assurer la prévention et d'installer à long terme un apaisement de la relation au jeu, pour un « commerce durable ».

- Pour les joueurs, un service gratuit, une écoute et un suivi confidentiel de leurs problèmes, une documentation et un guide pour une éventuelle et volontaire demande d'interdiction de jeu.

- Pour les pouvoirs publics, sur simple requête, toutes les informations actualisées sur les activités et les résultats de la société.

Dans le cas particuliers la société Adictel assure toutes les tâches dévolues à d'éventuels responsables locaux (dans le casino) de la lutte contre le jeu excessif. Adictel annonce 5.000 interventions au cours des deux années et 300 par mois.

#### **(4) La Charte des casinos et son début d'application**

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, M. Nicolas Sarkozy, lors de son premier passage Place Beauveau, avait mis en place un groupe de travail « Casinos » chargé de faire le point sur les principaux problèmes en suspens.

Ce groupe rassemblait tous les syndicats de casinos, le président de la Commission supérieure des jeux, les services de l'Etat, le rapporteur de la commission des finances du Sénat, sous la présidence du directeur adjoint du cabinet de l'époque, le préfet Daniel Canépa.

Le premier relevé de conclusions effectué devant le ministre aboutit à quelques avancées techniques souhaitées par la profession et à l'engagement des syndicats à développer « *une politique volontariste de prévention* ».

Saluons, comme elle le mérite, cette première manifestation de l'intérêt public aux problèmes posés par la dépendance au jeu.

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur a vérifié cette labellisation et l'a effectivement retrouvé sur six d'entre eux au moins.

Les deux syndicats, Casinos de France et Casinos modernes de France (SCMF), ont donc effectivement mis au point une charte de prévention de risques d'abus de jeux (voir encadré).

On peut espérer que la troisième composante de représentation, issue en 2005 d'une partition au sein du SCMF, et qui rassemble en une association la plupart des casinos indépendants, restera solidaire de cette convention d'intérêt public.

**La charte de prévention, par les casinos, des risques d'abus de jeux**

- Le jeu doit rester un loisir.
- Certaines personnes s'exposent à des situations dangereuses.
- La dépendance peut exister avant même d'être détectée.
- Les thérapies de la dépendance sont difficiles et aléatoires.
- La profession responsable ne peut ignorer ce phénomène et doit s'efforcer d'agir préventivement.
- Les casinos doivent apporter aux joueurs une information qui les responsabilisera.
- Les personnels doivent être sensibilisés, formés à l'identification des joueurs en danger, à intervenir auprès d'eux pour les encourager à limiter ou suspendre leurs jeux.
- Les casinos informent les joueurs, établissent le dialogue et prennent éventuellement des mesures de dissuasion.

Comment s'effectue la formation des personnels ?

Les directeurs et leurs cadres ont été sensibilisés en premier.

Des réunions professionnelles internes, des colloques spécialisés (Casinos modernes de France) ont fait intervenir, devant eux, des spécialistes reconnus de la dépendance français et étrangers.

La présence, à ces réunions, de hauts fonctionnaires des sous-directions des libertés publiques et des courses et jeux, et celle de parlementaires témoignent de la prise de conscience de la gravité de ce problème de société.

La tâche n'était pas mince : pratiquer une pédagogie claire et pratique de la dépendance, convaincre les directeurs que leur métier, à dater de ce jour, ne se limitait plus à gérer le jeu pour le meilleur profit de l'établissement mais s'étendait maintenant à faire de la prévention du jeu excessif et à dissuader certains de jouer !

Il y avait là un obstacle réel à franchir.

Ainsi, au sein du groupe Accor, le débat interne sur l'opportunité de développer un programme de prévention s'est heurté, au début, à une majorité

de cadres qui pensait qu'il n'appartenait pas à la profession de s'impliquer dans une telle démarche.

Dans ce cas, la détermination des dirigeants des groupes et des casinos indépendants a été exemplaire : elle doit être soulignée.

La motivation des directeurs étant obtenue, restait à former les personnels.

**Car il s'agit là d'une véritable formation, que ne peuvent assurer eux-mêmes les cadres des casinos,** et que doivent dispenser des spécialistes de qualité, de manière à obtenir d'emblée un bon niveau de connaissances et de savoir faire.

Par la suite, les établissements pourront, dans une certaine mesure, s'appuyer sur les éléments déjà formés pour sensibiliser et éduquer les nouveaux recrutés.

Mais, dans une certaine mesure seulement, car la nécessité apparaîtra toujours de campagnes de mise à jour et de recyclage, ne serait-ce que pour faire bénéficier les personnels des améliorations des méthodes.

Les expériences sont diverses : dans le groupe Barrière, c'est la direction des ressources humaines (DRH) qui effectue les formations du personnel.

Le Groupe Moliflor a contractualisé avec l'Institut du jeu excessif de Pierre Perret, et plus récemment avec l'Association « Misez sur vous ».

Pour le Groupe Partouche, c'est la société Adictel qui intervient.

Pour deux casinos de Cannes du Groupe Barrière, c'est SOS Joueurs de Mme Armelle Achour qui dispense la formation.

De fait, il faut rester clair, le personnel, si bien formé qu'il soit, n'est ni chargé, ni apte à apporter l'aide approfondie et suivie qui est nécessaire, encore moins une thérapie. On lui demande, par contre, de repérer les cas délicats, de les approcher et d'établir le contact avec un dirigeant de l'établissement, à charge pour celui-ci d'orienter le patient :

- vers un psychologue,
- vers un service hospitalier spécialisé,
- vers un conseiller spécialisé,
- vers une structure associative d'aide comme SOS Joueurs.

Ces interventions sont-elles encore de la prévention, ou déjà une assistance, voire une approche de la thérapie ?

Elles sont un peu tout à la fois : assister un joueur qui « dérape », c'est bien effectuer la prévention de ses futurs ennuis et le conseiller, si peu que ce soit, n'est ce pas déjà le « soigner » ?

On constate à quel point les limites de ces activités sont imprécises.

Or, ces aides sont tellement encore contraires à la culture régnant dans les casinos qu'il arrive fréquemment que le personnel sollicite le responsable local des renseignements généraux pour qu'il intervienne.

(5) Diverses **procédures particulières** jouent-elle un rôle positif dans la prévention ?

Les casinos disposent déjà de certains moyens pour limiter l'addiction :

- Ils peuvent, et ils doivent, ne pas payer les gains des interdits de jeu.

C'est annoncé par un affichage.

Sur un site, on observe 236 cas de ce genre avec 12 recours contentieux pendants.

Evidemment, l'interdit peut toujours contourner l'obstacle en trouvant, moyennant finances, un truchement pour encaisser à sa place.

- Ils peuvent les exclure des offres promotionnelles que procure l'inscription sur le fichier marketing.

- Ils peuvent limiter l'émission de chèques, voire l'interdire.

- Ils disposent de la possibilité de la mise en ANPR –à ne pas recevoir–, qui permet de refouler des joueurs sous le prétexte « officiel » qu'ils sont susceptibles de troubler l'ordre public.

Mais, là encore, le joueur doit demander cette ANPR qu'il s'empressera de déjouer.

La gestion de ces cas est extrêmement difficile et la tenue d'un fichier impossible : la mesure prise n'est valable que pour un seul casino !

Le casino de Niederbronn (groupe Accor) en quatre mois, a mis 270 personnes en ANPR ; pourtant un quart d'entre elles fréquentent impunément les salles.

Et puis, force est de constater que le nombre de joueurs qui sollicitent l'ANPR correspond à celui qui, auparavant, se tournait vers l'interdiction.

(6) **Le programme REGATO** de la Fédération suisse des casinos.

La loi fondatrice de l'organisation des maisons de jeux dans la Confédération helvétique prévoit qu'une importance majeure est attribuée aux aspects sociaux de la pratique des jeux.

Dans cet esprit, la fédération suisse des casinos (Schweitzer Casinos Verband), est directement et totalement responsable de la prévention de la dépendance vis-à-vis de la Commission fédérale des maisons de jeux. Dans chaque établissement, l'existence et l'activité d'un responsable social sont exigées. Ses tâches sont le contact avec les joueurs en difficulté, leur inscription éventuelle sur le fichier des « exclus de jeux », la formation initiale et continue du personnel aux problèmes de la dépendance, éventuellement la conclusion de contrats de modération.

La Commission sociale de la fédération, pour satisfaire la loi, a mis au point un « Process Concept Social » - programme REGATO – qui gère à la fois les procédures d'exclusion et celles, moins nombreuses, des contrats de modération.

Différence majeure avec le système français, les procédures d'exclusion sont conduites dans les casinos par les directeurs ou les responsables sociaux, sans implication de l'Etat.

Quand un joueur paraît « basculer » le contact est établi sur place, il appartient au responsable social de convaincre le joueur de son intérêt à se faire exclure, la discussion s'engage et tous les éléments, plus ou moins confidentiels, le concernant restent à la seule disposition du responsable ; l'anonymat des **données** est respecté même à l'égard de la Commission Fédérale des Maisons de Jeux (CFMJ).

Une décision d'exclusion court pour une année ; elle est renouvelable par tacite reconduction sauf demande précise du joueur qui, au cours de plusieurs entretiens à caractère social et financier, devra faire la preuve du rétablissement de sa situation et d'une motivation responsable.

Le fichier est centralisé et mis à la disposition de tous les casinos suisses, le contrôle aux entrées assure le respect des exclusions.

Pour quelques 13.000 exclus en 2006, il y a 300 contrats de modération. Conclu dans les mêmes conditions entre un joueur proche de la dépendance et le responsable social, le contrat écrit et signé, limitera le nombre autorisé de « visites » du joueur au casino (une, deux ou quatre par mois). Ces visites peuvent être effectuées dans n'importe lequel des casinos helvétiques car cela est prévu par le logiciel du contrôle.

Au bout de six mois, un entretien permet de juger de la situation du joueur et peut déboucher éventuellement sur une modification du contrat. Un « exclu » ne peut demander à bénéficier d'un contrat de modération. Une seule infraction à la règle est tolérée : à la deuxième, le contrat de modération bascule aussitôt sur une exclusion pure et simple.

REGATO est la propriété de la fédération, (deux ans de mise au point) qui fournit et loue<sup>1</sup> le modèle de contrat mais chaque casino peut l'adapter.

(7) Le **bilan de toutes ces mesures** contre la dépendance est mitigé.

En effet, l'examen attentif des mesures entreprises par les casinos, qu'elles soient anciennes ou nouvelles, pour lutter contre la dépendance laisse apparaître un bilan mitigé.

Pour beaucoup d'entre eux, on en est resté au stade des intentions.

Les formations de personnels ne sont pas encore systématisées.

---

<sup>1</sup> La fédération accepte le principe de vendre le logiciel à un Etat ou à tout autre.

Elles peuvent même, à certains égards, paraître disparates, moins en raison de la diversité des intervenants qu'en raison de l'absence d'un cadre général officiel et opposable.

On pourrait même craindre, dans l'état actuel des choses, que la sensibilisation atteigne surtout les niveaux cadres des entreprises laissant le reste du personnel, celui qui est au contact des joueurs (le plus intéressant pour nous) insuffisamment formé et motivé et uniquement concerné par de la sensibilisation interne.

Cette préoccupation doit retenir l'attention car, **si ces efforts de prévention restaient superficiels et ne connaissent aucun approfondissement, c'est toute la politique concernée qui échouerait.**

C'est donc là que l'absence de la part des pouvoirs publics d'exigences plus fortes, plus affirmées, l'absence d'une surveillance officielle du respect de ces exigences, l'absence de tout contrôle de ces règles sont vraiment regrettables.

Les efforts produits par les uns et les autres sont louables, correspondent, de la part des casinos, à une prise de conscience réelle d'une responsabilité nouvelle qu'il leur faut assumer et au respect d'un engagement pris à l'égard du ministre Sarkozy.

En tous les cas, à l'échelle d'un pays, ces formations correspondent toutes à des initiatives isolées ; trop isolées.

Dans la moitié des établissements français, il n'existe aucun personnel-ressource spécialement formé au problème de l'addiction et chargé de sa prise en compte.

Il est strictement impossible de dénombrer les joueurs ayant fait l'objet d'une intervention, les casinos n'estimant pas avoir l'obligation d'assurer un suivi.

Le chiffre de 2.300 joueurs (sur quelle période ? Où ?), qui auraient bénéficié d'une telle prise en charge n'a aucune base solide et vérifiable.

Seuls 12 établissements ont créé une commission de suivi.

La société Adictel (en contrat, notamment, avec les groupes Partouche et Tranchant et différents acteurs majeurs du jeu en ligne) fait état de 275 appels de mars à septembre 2004. L'intervention de la société comporte des actions en faveur tant des joueurs eux-mêmes (y compris le remboursement d'un premier rendez-vous chez un psychologue ou un psychiatre) que des personnels des casinos (formation) ou des conseillers locaux (création de supports adaptés).

Le non paiement des gains aux interdits semble peu dissuasif et laisse la place à la fraude.

D'autres, au contraire, réclament de donner aux casinos une plus grande possibilité d'utiliser cette méthode.

Pour nombre de responsables, l'ANPR, inefficace, est à proscrire.

En résumé, l'impulsion a été donnée par le ministre Sarkozy et les services de l'Etat, convaincus, ont suivi, de même que les opérateurs.

Une véritable motivation a commencé à apparaître et d'excellents spécialistes se sont mobilisés.

Mais, dans l'ensemble et dans les détails, le bilan n'est pas satisfaisant au regard de l'enjeu.

Les points les plus positifs restent l'édition et l'affichage de la charte, la distribution des dépliants, l'appui des réseaux de soutien santé et protection sociale.

**La mesure de base la plus efficace reste bien l'entretien des joueurs avec le casinotier** : elle est exigeante et réclame les moyens d'un suivi de la clientèle.

**Nous en sommes encore loin.**

Les pouvoirs publics ne doivent pas laisser ces premières initiatives s'enliser.

Ils doivent mettre de l'ordre dans tout cela ; faute de quoi, ces efforts seront perdus et il sera beaucoup plus difficile de relancer l'affaire.

**(8) Des mesures nouvelles plus modernes, mais aussi plus draconiennes, seraient-elles plus efficaces ?**

Le **casino d'Hendaye** (groupe Hirigoven) s'est doté d'un outil de veille préventive informatisée des dépenses de ses clients.

A l'aide d'un logiciel Galaxis de la Société MIS, le caissier a un accès direct au montant cumulé des dépenses effectuées par un client.

Une alerte apparaît quand, sur une période de dix jours, un client local a engagé plus de 300 euros et un non domicilié sur la côte basque (!) plus de 200 euros.

Alerté, le caissier prévient un membre du comité de direction (MCD) présent ; celui ci intervient et engage la discussion avec le client.

Sur une période (non précisée) 700 entretiens de cette nature ont eu lieu et 16 demandes d'interdictions de jeux engagées.

**Pour votre rapporteur, cette méthode, qui rappelle un peu les procédés suisses, paraît une authentique action de prévention, garantie d'ailleurs par les renseignements généraux locaux.**

Dans cet esprit, la généralisation de la veille informatisée des flux financiers des joueurs de slots ne serait-elle pas utile pour cerner les risques courus par les joueurs ?

Un système comparable à celui d'Hendaye (dépenses en chèques cumulés) pourrait surveiller ces dépenses en liquide.

Il consiste en l'installation, sur l'ensemble du parc des machines à sous du casino, d'un boîtier dit de « *player tracking* », couplé avec une carte de fidélité et à un accepteur de billets.

Cette carte de fidélité, ainsi couplée, identifierait le joueur et repèrerait ses dépenses en liquide sur les machines.

Une alerte programmée conduirait aux contacts et aux entretiens souhaitables.

Votre rapporteur estime qu'un tel système n'est pas plus liberticide que les radars routiers automatiques, les éthylotests ou les ceintures de sécurité.

Et, comme par ailleurs il se pourrait bien que les fameux accepteurs de billets soient eux-mêmes « acceptés » dans les casinos, et ce pour d'autres raisons matérielles qui seront développées ailleurs dans le rapport, l'informatique mettrait tout le monde d'accord.

En fait, seule une mesure nouvelle, très forte, draconienne diront certains, est susceptible d'apporter une solution définitive :

- au problème de l'accès des interdits de jeux ;
- à celui de l'accès des mineurs ;
- à l'accès ordinaire aux salles de jeux traditionnels ;
- aux velléités de mixer les jeux et les machines à sous dans des salles communes ;
- à l'abrogation du droit de timbre.

En attendant :

- Les joueurs doivent exciper de leur identité pour accéder aux tables de jeux traditionnels.

- Les physionomistes doivent consulter sur écran un fichier informatique, qui est la recopie manuelle, besogneuse et aléatoire du fichier central des renseignements généraux tenu à jour au rythme de circulation d'une charrette à foin<sup>1</sup>.

- Pour avoir accès aux tables de jeux, le paiement d'un droit de timbre dissuasif était exigé, il y a peu de temps encore.

- Pendant ce temps là, n'importe qui pouvait pénétrer, à tout instant, dans les salles de machines à sous même s'il était mineur ou interdit de jeux.

- Il est patent que, dans ces conditions, il était strictement impossible d'effectuer un contrôle réel, efficace et durable.

---

<sup>1</sup> Dans le rapport I de 2002, le Sénat avait déjà souligné à quel point le fonctionnement de ce fichier prêtait à sourire au temps de l'Internet : rythme des mises à jour, expéditions par La Poste, recopies... La modernisation du fichier était achevée fin 2006.

Le constat est clair : **on était en présence d'une situation pitoyable dans laquelle on mettait pesamment en œuvre des moyens inégalitaires, désuets, coûteux et totalement inefficaces.**

La loi n'était pas respectée, la lutte contre la dépendance était négligée et la protection sociale des joueurs en difficulté bafouée.

**Cette situation aberrante disparaîtra en novembre 2006**, avec la mise en place d'un contrôle systématique aux entrées dans les casinos.

Dans l'établissement de Palavas, doté de ce contrôle, 15 interdits de jeux ont été détectés en septembre 2004, contre 10 seulement l'année précédente, sans contrôle.

Au passage, votre rapporteur signale que les Suisses – ce qui lui semble être de bonne prévention - utilisent aussi un tel contrôle, pour veiller au respect de leur système spécifique de contrat de modération, par lesquels les joueurs « suivis » s'engagent à modérer le nombre de leurs venues au casino.

Mais cette perspective d'un contrôle général aux entrées, terrifie pour l'instant les casinotiers qui craignent beaucoup (sincèrement selon votre rapporteur) une baisse insupportable des chiffres d'affaires.

Il s'agit là, effectivement, d'un problème très délicat.

Quelles sont les données qui peuvent servir son étude attentive ?

A l'heure actuelle, trois casinos (Bourbon-Lancy : groupe Vikings, Collioure : groupe Tahoe et Enghien-les-Bains : groupe Barrière) ont mis spontanément en place le système.

Le groupe Partouche, à Palavas, tente l'expérience depuis septembre 2004.

Or, Bourbon Lancy estime à 20 % sa perte de clientèle (fréquentation ou chiffre d'affaires ?), Palavas à 30 %, tandis que le groupe Accor craint pour sa part une perte de 40 % en cas de mise en place de ce contrôle.

Cependant, Enghien-les-Bains, qui a lui aussi établi ce contrôle, affiche un produit brut des jeux (PBJ) record !

Ces observations, bien que contradictoires, méritent considération mais elles sont encore trop partielles et sommaires. Il conviendrait, en outre :

De préciser les dates des mises en place des contrôles pour les rapprocher des autres données ;

- d'étoffer les données économiques intéressant l'établissement ;
- d'effectuer des comparaisons avec les résultats des casinos voisins ;
- de rechercher s'il n'y a pas d'autres facteurs susceptibles d'avoir influé sur le chiffre d'affaires ;

- de tenir compte de la situation économique du moment en France et dans l'industrie des jeux.

*b) L'assistance*

Elle est apportée, à un moment ou un autre, par tous les intervenants, car elle démontre sa nécessité à tous les stades de la dépendance.

Apportée dans le casino par les salariés des jeux, les MCD, le directeur, tous sensibilisés formés et attentifs... quand tout va bien.

Mais on a déjà vu que leur rôle se limite par la force des choses à détecter les joueurs en difficulté, à les aborder, mais tout aussitôt à les orienter vers des spécialistes internes ou externes de l'assistance ou du traitement.

Une telle action à l'intérieur même du casino suppose que celui-ci, ou son groupe, ait confié par contrat, à une association ou à une société à but lucratif, le soin de « prendre en main » le patient.

A l'extérieur, M. Marc Valleur pense qu'existent maintenant de nombreuses associations disposées à assister et compétentes pour le faire.

Votre rapporteur ne partage pas totalement cet optimisme ; il ne connaît, en effet, surtout en France (voir plus loin) que « SOS Joueurs », Adictel et l'Association nationale de prévention de l'alcoologie et de l'addictologie (ANPAA), mais ne demande qu'à en rencontrer d'autres.

**Si la France est relativement pauvre dans ce domaine**, il faut savoir qu'outre Atlantique la situation est toute autre.

Les Gamblers anonymus (GA) existent depuis 1957.

Ils étaient 180.000 en 1997, très peu en France, et nombre d'auteurs ne reconnaissent pas de résultats probants à leur assistance qui, selon eux, « n'a rien de médical », veut réaliser un « traitement de conversion » et s'apparente à une rédemption morale.

L'Association Gam-Anon, fondée sur le modèle d'Alanon (alcoolisme) ou Naranon (toxicomanies), se veut un lieu d'accueil et de partage des expériences pour les familles en état de souffrance et de « co-dépendances ».

L'activité associative est structurée, comme pour les GA, autour d'un programme de 12 étapes, avec comme priorité : « comprendre ».

Les « Pairs Sapiteurs » (peer counselors) de Rosecrance.

Tuteurs expérimentés et consultants, ils sont à même de promouvoir des « stratégies » pour reconstituer le sens de la mesure chez le joueur.

Ils proposent une initiation aux pièges et aux sortilèges du jeu ; leur but n'est pas d'imposer l'abstinence au jeu mais de conduire à un contrôle de la consommation.

Pour Marc Valleur, ce projet en réseau n'a pas été suivi d'effets.

A côté de cela, il existe sur le plan juridique des procédés de protection qui sont bien utiles pour l'entourage des joueurs.

Réclamée par les familles aux abois confrontées à la « prodigalité » de leur joueur « ludopathe », la protection des personnes et des biens peut utiliser trois moyens juridiques.

La loi du 3 janvier 1968 a en effet institué trois règles :

➤ la curatelle (dérivée de la « curatelle des prodigues » du droit romain) est efficace, car elle impose l'accord préalable du curateur pour toutes les dispositions (ventes, emprunts...) susceptibles de porter atteinte aux biens.

C'est une méthode rigide et quasiment non évolutive.

➤ la tutelle est une mesure de protection très lourde et difficile à obtenir des magistrats.

➤ la sauvegarde de justice est une mesure séduisante, simple, souple, rapide, transitoire, et laissée à l'initiative du médecin traitant, mais elle apporte une protection insuffisante de la personne et des biens.

On notera avec intérêt que l'Alsace-Moselle peut mettre en œuvre une disposition de « faillite civile » qui mérite considération, étant donné l'énormité des dettes contractées par certains joueurs.

### c) *La thérapeutique*

Il existe, sans aucun doute, plusieurs méthodes de traitement de la dépendance.

Ce rapport n'étant pas destiné à devenir un dictionnaire médical, nous décrirons sans la détailler, et ce uniquement pour donner aux lecteurs une idée de la complexité des traitements, la « *thérapie cognitive* » du Pr Ladouceur, adoptée et suivie en France par de nombreux intervenants.

Le centre de Nice du *Dr Bistagnin* la pratique.

Cette thérapie tente d'abord, avec douceur, de convaincre le joueur qu'il est impossible de gagner de l'argent en jouant régulièrement.

Les principales étapes en sont les suivantes :

- comprendre et renforcer la motivation du joueur à changer d'attitude ;
- évaluer son niveau de jeu et son envie de jouer en tenant un carnet, un agenda de ses jeux ;
- apprendre à résister à l'envie de jouer, à retarder le moment ;
- corriger les cognitions erronées sur le jeu, le sort, le hasard ;
- améliorer ses capacités à gérer le stress ;

- prévenir les rechutes ;
- réinvestir la vie familiale et professionnelle.

Le thérapeute recense les motifs du joueur, mais aussi les aspects négatifs du jeu : perte de l'estime de soi, privations pour la famille, mensonges, perte d'emploi endettement, etc.

Pied à pied, cette stratégie se développe avec, comme guide, un aide-mémoire destiné à garder à l'esprit les principes suivants :

- je reste calme et je m'éloigne du jeu ;
- je critique ma conviction de gagner ;
- je me rappelle le principe du hasard ;
- je me rappelle tous les efforts que j'ai déjà fournis ;
- je téléphone à la « personne-ressource », si nécessaire.

La prise en charge que propose le Dr Bistagnin comprend :

- une thérapie individuelle ;
- une thérapie de groupe (excellents résultats) ;
- le soutien des familles ;
- pas de prescription de psychotropes, sauf troubles graves associés.

Regrettant que ses résultats soient moins satisfaisants que ceux obtenus par le Pr Ladouceur, le Dr Bistagnin annonce :

- 50 % d'échecs ou de disparitions de patients après la rencontre<sup>1</sup> ;
- 30 % de réussite, c'est-à-dire une abstinence de six mois ;
- 20 % de joueurs contrôlés.

De son côté, Armelle Achour – SOS Joueurs – signale :

- 50 % d'échecs ;
- 30 % d'abstinence après 6 mois ;
- 20 % de joueurs contrôlés.

D'autre part, la dépendance au jeu n'étant pas encore individualisée, identifiée pour elle-même, et beaucoup trop souvent considérée comme la réplique d'une autre addiction (alcool ou drogue), certains thérapeutes peuvent être tentés d'appliquer au joueur, au lieu et place des techniques type Ladouceur, les mêmes propositions thérapeutiques que celles faites aux alcooliques ou aux toxicomanes.

---

<sup>1</sup> Les joueurs peuvent être déçus d'emblée, au début du traitement, s'ils s'attendaient à trouver des structures lourdes pour les prendre en charge. En fait, ils rencontrent des pionniers, de talent certes, mais isolés.

L'expérience prouve que les joueurs désertent ces traitements qui sont insuffisants, voire inefficaces, et les rechutes surviennent.

Enfin, il est bien certain que les joueurs peuvent être rebutés par le circuit (long et onéreux) de la psychiatrie, ou même par la thérapie de groupe considérée (à tort), par eux, comme la dernière chance.

**Quelques thérapeutiques abandonnées :**

\*le traitement aversif par un appareil posé au poignet ; les conditions de jeu étant reconstituées, 600 chocs électriques de voltage croissant étaient administrés en trois heures par jour !

Les résultats ne furent pas concluants !

\*l'intention paradoxale : au lieu de prêcher l'abstinence, il s'agissait de forcer le patient à jouer tous les jours, pendant trois heures par jour.

Au bout de trois semaines, le joueur test était exsangue financièrement et poussé à contracter des dettes familiales : il s'arrêta mais cette abstinence au jeu entraîna un conflit avec son épouse ainsi que d'autres problèmes personnels !

Tandis que l'approche des joueurs pathologiques réclame un « accompagnement au long cours », fait de temps et de patience, le « terrain », lui, est fait d'excitabilité et d'urgence.

**2. Actions de différents intervenants**

Ces actions émanent :

- d'initiatives individuelles ;
- des psychiatres, psychologues, hôpitaux, universitaires et sociologues ;
- des pouvoirs publics ;
- des opérateurs de jeux ;
- des familles et de l'environnement du joueur.

a) Si votre rapporteur cite en premier, parmi les intervenants, **les initiatives individuelles**, ce n'est que justice.

Ici, comme dans de nombreux domaines touchant à la santé ou à l'action humanitaire, les initiatives individuelles auront précédé l'action publique, contribuant à sensibiliser celle-ci, mais aussi auront créé de toutes pièces les premières structures de prévention, d'assistance ou de traitement.

C'est ainsi qu'a agi **Mme Armelle Achour**, psychologue, quand elle a créé l'association « Sos Joueurs » en 1990.

Sa profession de psychologue lui avait fait rencontrer des joueurs dépendants. Personne ne l'a sollicitée de faire quoi que ce soit... sauf ceux-ci.

Cette association a accueilli entre 1990 et 1997 un bon millier de personnes.

Elle propose une aide psychologique, sociale et juridique avec des réunions hebdomadaires, l'orchestration de groupes de parole, des études du surendettement.

Elle est organisée, efficace et patiente !

Quand votre rapporteur l'a rencontrée en 2000, elle agissait, seule ou presque certes, mais elle agissait, faisait connaître son action et faisait découvrir le phénomène de la dépendance.

Elle a été convaincante et les premières aides financières ont commencé à lui parvenir... Au compte-gouttes. On verra lesquelles.

Aujourd'hui, elle fait autorité, est écoutée et sollicitée de créer des antennes de SOS Joueurs à Nice, Lyon...

On ne saurait comparer à « SOS Joueurs », la société Adictel, créée et gérée par **M. Eric Bouhanna** ou l'Institut du jeu excessif de **M. Pierre Perret**, parce que leurs principes, leurs structures et leurs méthodes diffèrent.

L'essentiel est qu'ils existent car ils n'ont pas beaucoup d'imitateurs.

Comme il n'y a pas de catalogue du jeu et de ceux qui œuvrent dans ce domaine, votre rapporteur ne peut ici citer d'autres associations : elles existent sûrement, qu'elles pardonnent cette lacune et se fassent connaître.

Si la France était dotée d'un Observatoire officiel des jeux, on n'en serait pas là !

Votre rapporteur est reconnaissant au **Dr Marc Valleur** et au **Pr Martignoni-Hutin** (voir plus haut) d'avoir joué dans ce domaine les précurseurs.

Dans les initiatives individuelles, on doit citer ensuite l'Institut du jeu excessif, créé par M. Pierre Perret.

Motivé par des raisons personnelles, M. Pierre Perret a posé les bases, poussé les études, créé des équipes, publié, avant de se manifester et de fonder cet institut.

M. Pierre Perret a imaginé des programmes de formation à la dépendance des personnels et des cadres des casinos (voir plus haut).

*b) Psychiatres, psychologues, hôpitaux, universitaires*

Dans le domaine de la santé publique et sociale, prédominant également, pour l'instant, les initiatives individuelles, par trop isolées encore.

Les psychiatres ont découvert le problème de la dépendance et sa gravité, commencé à explorer son domaine, rassemblé et traité leurs premiers malades, ouvert des consultations, et spécialisé des services hospitaliers.

Les psychologues, sur leur terrain, ont suivi la même démarche et, pour certains, se sont spécialisés avec bonheur.

On les retrouve, précis et efficaces, dans les structures de formation à la prévention des personnels des casinos.

On doit admettre que les directeurs d'hôpitaux, sous la pression de leurs psychiatres, prennent en compte de plus en plus souvent cette nouvelle pathologie et acceptent l'ouverture de secteurs spécialisés, de consultations.

Ils sont en avance, car il est peu probable qu'ils aient reçu par circulaires, ou par notes internes, la moindre recommandation dans ce sens de leur tutelle.

**On doit ambitionner que, d'ici peu, cette prise en compte se généralise et que le ministère de la santé s'emploie à encourager systématiquement de telles initiatives sinon à les exiger.**

Votre rapporteur considère comme de son devoir de l'y pousser en espérant ne pas être le seul à le faire.

#### **Les contrats de soins entre casinos et établissements hospitaliers**

Dans plusieurs cas, des groupes de casinos ont établi des contrats de soins avec des établissements hospitaliers. C'est le cas de :

- groupe Barrière – Casino d'Enghien – CHU Louis Mourier de Colombes
- groupe Partouche – Palavas et la Grande-Motte - Clinique Rech de Montpellier
- groupe Meyrieu – Salies du Salat – Association Clémence Isaure de Toulouse
- casinos de Hyères, Nice et Mandelieu – CH Pasteur de Nice

Il vous rapporte ici les actes de trois psychiatres, un sociologue et un psychologue, s'excusant de ne pas pouvoir citer ici tous ceux qui œuvrent sur cette terre de mission qu'est la dépendance au jeu.

Le **Dr Marc Valleur**, précité – psychiatre du centre Marmottant à Paris.

Le **Dr Yves Bistagnin** – psychiatre de l'hôpital Pasteur à Nice.

Le **Dr Christian Bucher** – psychiatre au CHU de Strasbourg.

Il est impossible de mettre en valeur, dans ce rapport, tous leurs travaux.

Il faut leur savoir gré de la pertinence de leurs analyses, de leur constance de pionniers et de leur disponibilité pour aider votre rapporteur à cerner la vérité de son mieux.

Le **Dr Isabelle Sucquat**, dans sa thèse de psychiatrie devant l'université de Nantes, parlait en 1993 de l'« impact grandissant des JH ».

Le **professeur Martignoni-Hutin**, sociologue à l'université de Lyon, travaille depuis fort longtemps sur le jeu, ses formes les plus modernes, et la dépendance, qu'il considère, lui, comme un phénomène de société.

Ses analyses sont nombreuses, approfondies et font autorité.

Il désespère de voir un jour naître cet Observatoire du jeu qui permettrait enfin de rassembler les spécialistes de toutes natures et les politiques, et de promouvoir les études qui nous font cruellement défaut en France.

**Un problème grave ne peut connaître de solutions si aucune structure n'existe qui permette son étude approfondie.**

Il ne faut pas demander à la Commission supérieure des jeux de faire ce genre de travail : ce n'est pas dans sa mission (inscrite dans la loi), elle n'a pas du tout la composition requise et n'en possède aucun moyen.

Enfin, le psychologue **M. Philippe Maso**, partenaire de l'Institut du jeu excessif de M. Pierre Perret, a publié à plusieurs reprises sur le sujet (voir annexes).

### *c) Les pouvoirs publics*

Votre rapporteur, s'appêtant à traiter assez durement l'Etat dans ce chapitre pour sa relative inertie, il convient de rappeler dans quel contexte historique bien particulier évolue le jeu en France.

L'attitude constante de nos pouvoirs publics, depuis les rois jusqu'aux gouvernements de notre République moderne, a été d'interdire tous les jeux, supposés par essence immoraux, amoraux, voire pervers.

Ce **jugement, essentiellement moraliste**, était d'**inspiration religieuse** durant les siècles où pouvoir religieux et pouvoir civil marchaient du même pas.

Gagner de l'argent sans travailler, sans peiner dur (tu gagneras ton pain à la sueur de ton front) était considéré comme immoral !

**Dans l'Etat laïc séparé de l'Eglise, il est toujours resté quelque chose** de ce jugement sur le jeu ; d'ailleurs, morale chrétienne et morale laïque ont eu longtemps une évolution parallèle et sur certains points, l'instituteur anticlérical et le curé du village avaient le même langage. Mais très tôt, et tout du long de ce cheminement des mœurs, l'Etat a su faire la place à un exutoire, face à ce besoin irrépressible de jouer des populations, d'autant qu'il a assez vite compris qu'il pouvait y trouver un grand intérêt en captant beaucoup d'argent dans le public et prélever sa part sur les enjeux par des prélèvements, des taxes, des droits, des bénéfices...

Prélèvements indolores et discrets faisant, pour une fois, du joueur un contribuable volontaire et persévérant.

L'Etat a donc affiné sa stratégie :

1 J'interdis tout.

2 J'autorise au coup par coup, et à ma seule discrétion, certains jeux et j'en contrôle, au millimètre, tout le fonctionnement.

3 Je décide le montant de ma part et je la prélève.

4 Je ne consulte personne, et surtout pas le Parlement<sup>1</sup>.

5 Je fais en sorte que rien ne change.

Jusqu'à une date récente, « Il » soulageait même son propre budget en faisant financer directement par les jeux certains comptes spéciaux du Trésor, comme celui destiné au sport ou à l'adduction d'eau.

De nos jours, le point 5 ci-dessus est d'autant plus compréhensible que les enjeux financiers pour le budget de l'Etat sont très importants.

Il ne faut pas oublier que, s'agissant des casinos (et d'eux seuls car le PMU et la FDJ n'apportent rien aux collectivités locales), l'Etat est associé, dans cette exploitation des jeux, aux communes qui ont la chance d'avoir un casino sur leur territoire.

Trois facteurs se conjuguent pour conduire l'Etat à cette **prudente inertie** :

➤ Tout d'abord les ministres de l'intérieur ont toujours eu une sainte horreur de ces problèmes de casinos, craignant sans doute qu'on les accuse de quelque favoritisme et de fréquentations sulfureuses, tant il est vrai, il y a guère, que certains de ces établissements faisaient beaucoup trop parler d'eux.

➤ Les ministres des finances (et leurs services bien davantage encore) pour les raisons exposées plus haut, souhaiteraient que rien ne change de ce système sauf à en améliorer le rendement.

**Les arguments économiques** de la profession des jeux, fondés sur des réalités actuelles qui pèsent sur leurs activités, sur les dangers que la concurrence (les concurrences), leur font courir, **sont rarement pris en compte**.

➤ Enfin, c'est vrai, tous ceux qui, depuis des décennies, se sont échinés à assainir ces professions, quelquefois douteuses par le passé, à lutter contre le blanchiment d'argent, la criminalité organisée, les jeux trafiqués et les courses truquées voient d'un très mauvais œil certaines tentatives de changements.

Le problème est que cette attitude n'est pas la bonne (voir rapport I).

L'ennui est que, dans le cas de la dépendance aux jeux, l'Etat n'est pas à la hauteur de la situation.

---

<sup>1</sup> De là, le titre provocateur du rapport I (2002) du Sénat « L'Etat croupier, le Parlement croupion ».

Il exerce très bien ses prérogatives, mais il ne remplit pas son devoir.

**Nous sommes en face d'un problème de société, d'un problème de santé publique, et la protection sociale devrait être apportée à une catégorie de citoyens, mal identifiée certes, mais qui existe et qui souffre** comme certains souffrent d'autres dépendances : tabac, alcool, drogues.

Pour ces fléaux sociaux là, que d'efforts de communications, quelles mobilisations, quels sacrifices financiers (puisque l'Etat fabrique et vend le tabac, taxe les alcools ; il n'y a guère que les drogues, dont il ne retire pas de bénéfices et qui lui coûtent fort cher).

De gouvernements roses en gouvernements bleus (et inversement), la prévention, l'assistance et les traitements de ces dépendances ont fait néanmoins des progrès certains.

Dans ces conditions, qu'il serait satisfaisant que l'Etat ait la bonté de considérer que la dépendance aux jeux d'argent et de hasard (JAH) n'est pas « comme une drogue, c'est une drogue » ! et que les accidentés du jeu sont aussi dignes d'intérêt que ceux de la route, du vin, de la cigarette ou de la seringue.

L'Etat se doit de :

- comprendre le processus ;
- prendre la dimension du phénomène ;
- reconnaître qu'il est partie prenante ;
- soutenir tous ceux qui sont déjà sur le chantier ;
- conduire la santé publique à s'y investir ;
- aboutir avec les casinos à la mise en place de meilleurs systèmes de contrôle et de prévention (quitte à y perdre quelque argent) ;
- exiger de tous les opérateurs de jeux qu'ils marchent du même pas dans la prévention.

Ailleurs, dans ce rapport, on lira, en étudiant la loi suisse sur les maisons de jeux, à quel point **il est indispensable de rénover notre usine à gaz ludique, autant pour des objectifs matériels que pour des raisons morales.**

En fait, jusqu'ici, l'Etat n'a mis en place qu'un système de protection des joueurs fragiles, c'est la procédure de l'interdiction volontaire ; il en tolère un autre, les ANPR des casinos : les deux sont traités en détail (voir chapitre Casinos).

#### *d) Les réactions des opérateurs de jeux*

Toutes ces idées, toutes ces données sur la dépendance que nous passons en revue ont finalement pénétré les différents milieux intéressés.

Les opérateurs ont tous intégré l'existence de la dépendance aux JAH et compris sa gravité : tout du moins votre rapporteur l'espère.

Pour autant, ils n'ont pas tous réagi et mis en œuvre les mesures de prévention nécessaires.

Votre rapporteur estime que, jusqu'au début de 2006, **ce sont les casinos qui ont déployé le plus d'efforts dans ce domaine** ; et pourtant, le moins que l'on puisse dire est que la démarche de prévention n'appartenait pas franchement à la culture de ces exploitants de jeux ; mais ils s'étaient engagés vis-à-vis du ministre de l'intérieur Nicolas Sarkozy, et ils s'y sont mis.

Les résultats sont encore loin d'être parfaits, les bilans sont mitigés mais l'élan est donné... et c'est bien.

Les courses de chevaux restent tellement un domaine de spécialistes, le PMU une institution tellement spécifique, son privilège d'exclusivité tellement ancré dans les esprits, qu'il est difficile d'apprécier ici les effets de la dépendance comme les efforts produits pour la prévenir.

Comme pour la FDJ, la surveillance des multiples points de vente - hippodromes, points courses, cafés courses, et plus encore maintenant la possibilité de parier sur Equidia et autres réseaux - est un défi très difficile.

Ici aussi, on peut s'interroger sur l'efficacité de la surveillance des mineurs.

Ici aussi, comment aider les interdits de jeux des casinos à ne pas jouer aux courses ?

La Française des Jeux qui, entre temps, a remarquablement mené sa barque, qui accumule les succès et reste leader en Europe dans ses spécialités, a-t-elle pour sa part produit un effort de prévention ?

Votre rapporteur avait, en 2001, quand il évoquait le jeu des mineurs devant les responsables de la FDJ, eu le sentiment de parler un peu dans le vide.

La dénégation du problème était plus vive que l'émotion devant le phénomène.

Il est vrai que c'est une tâche immense que de sensibiliser, dans les points de vente, les quelques 40.000 détaillants à ne pas vendre les produits de la FDJ aux mineurs. Ce jeune client est-il vraiment mineur ? Doit-on lui demander sa carte d'identité ? S'il n'en n'a pas, doit on refuser la vente ?

Si on la lui refuse, il va de toutes les façons m'envoyer un copain plus âgé !

Il faut de la vertu au patron du café, à ses employés pour agir ainsi.

Il lui en faudrait encore davantage pour « détecter » un joueur dépendant, entreprendre de le dissuader de jouer, lui refuser de jouer !

Il suffit d'imaginer la scène, dans le café, au milieu des clients, à l'heure de l'apéritif !

Il faut vraiment prendre conscience de tout cela avant d'accuser la FDJ d'indifférence à l'égard du problème que nous étudions.

Par contre, la qualité de son marketing, sa recherche constante de l'innovation et de la qualité ont abouti à la création d'un jeu, **le Rapido**, qui **pose un gros problème** (voir chapitre FDJ).

C'est un jeu qui, par sa nature même, son rythme, sa rapidité de résultat, crée chez le joueur les conditions de l'addiction. Comme devant une machine à sous, où le joueur enchaîne les actes de jeux à un rythme rapide, le Rapido pousse le joueur à enchaîner les jeux.

### **Ce jeu est créateur d'addiction, créateur de dépendance.**

Il est, en contrepartie, certain que cette expérience désagréable a convaincu les responsables, non seulement de l'importance de la dépendance à travers cet exemple particulièrement frappant, mais aussi de la nécessité d'une autre approche de la conception des jeux.

On trouve la traduction de ce nouvel état d'esprit dans les décrets 2006 du ministère du budget consacrés à la Française de jeux (voir le développement dans le chapitre FDJ).

**Votre rapporteur souhaite que la FDJ conserve intacts son dynamisme et sa pugnacité, mais sache dorénavant mieux concilier son développement et le respect des joueurs les plus fragiles.**

Les pouvoirs publics tardent à s'intéresser aux jeux en France et à affronter les problèmes moraux et matériels de notre temps. L'Etat lui-même reste peu compétent en cette matière difficile et commet des erreurs.

Puisse ce rapport, à coup sûr désagréable à lire à cet endroit, contribuer à faire avancer les choses.

### **3. La prise en compte des JAH est-elle organisée et suffisante ?**

A l'évidence, la réponse est non.

L'action la dépendance aux JAH est partielle, fragmentaire, totalement insuffisante.

Certains pouvoirs publics sont quasiment absents du terrain.

Les ministères concernés par les jeux tardent souvent à prendre la mesure du problème.

**Les ministères de la santé et des affaires sociales attendent sans doute une orientation majeure.**

Seuls des individus isolés, des associations, des sociétés compétentes et motivées sont, sur le terrain, démunis, fragiles et dépourvus d'appuis majeurs.

#### 4. Conclusion

Nous sommes devant un **phénomène de société** ; celui-ci est loin d'être nouveau, mais il connaît une **croissance considérable liée inéluctablement à l'évolution des jeux et à celle des conditions de vie actuelles**.

Et comme tout ceci se développe à partir d'un désir inné et constant de jeux, parce que le jeu est une donnée éternelle de la nature humaine, il n'est peut être pas ridicule d'employer, à ce propos, le terme d'« épidémie ».

L'Etat, même s'il y met parfois « un certain temps », a toujours su réagir devant l'existence de fléaux médicaux ou sociaux (tuberculose, cancers, diabète, alcoolisme, tabagisme), parfois dès leur apparition (sida, obésité).

Le présent rapport réclame, pour la dépendance aux JAH, une attention identique.

Que l'on ne prétexte pas qu'il y a d'autres urgences, car on n'a jamais osé dire qu'un cancer posait davantage de problèmes qu'un autre, ou que l'hépatite B passait avant l'hépatite C.

Enfin, tout fléau social à un coût pour la collectivité. **La dépendance aux JAH coûte et coûtera de plus en plus à la société.**

**Ici comme ailleurs, la prévention est le meilleur investissement**, le meilleur placement que l'Etat puisse faire.

Votre rapporteur est médecin et il a vécu les difficultés rencontrées par une profession, formée à soigner, préoccupée de bien soigner, pour admettre que la prévention était une priorité et que les médecins devaient être les premiers à la promouvoir et à la pratiquer.

L'Etat, qui prône, et avec succès, la prévention (sans doute pas assez dans le domaine des conflits sociaux !), devrait s'attacher à ce que la prévention en matière de jeux d'argent et de hasard devienne une réalité de notre temps.

## IV. OURAGANS SUR LES JEUX EN EUROPE : LE TEMPS DES PROGRÈS ET DES PROCÈS

### A. LE CLIMAT DU MONDE DES JEUX EST PROFONDÉMENT PERTURBÉ

Il s'agit ici de la partie la plus « ardue » de ce rapport. Elle contrastera beaucoup avec le rapport I de 2002, dans lequel les conflits évoqués étaient rares et limités au dialogue (ou absence de dialogue) entre l'Etat et les opérateurs français.

Force est de constater que le climat est tout autre en 2006.

D'une part nombre de problèmes, qui n'ont pas été résolus depuis 2002 (notre rapport en avait pourtant précisé plusieurs), pèsent sur les relations Etat/casinos, casinos/FDJ, casinos/PMU, Etat/FDJ, particuliers/casinos, etc... Le tout se déroule dans un contexte où la stagnation des chiffres d'affaires des casinos contraste avec les bons résultats des autres opérateurs (ce qui exacerbe les griefs).

Pour votre rapporteur, la détérioration de ces rapports découle directement de la non-résolution de certains problèmes et des dérives qui en découlent.

Le principal n'est pourtant pas là : l'irruption fracassante des nouvelles technologies dans le domaine des jeux est en train de bouleverser la donne et fait monter sur le ring de nouveaux concurrents opposés aux monopoles français. Certains de ces concurrents sont d'autant plus redoutables qu'ils semblent apporter beaucoup de sérieux dans les affaires, une grande agressivité commerciale, et qu'ils s'appuient sur des cabinets de juristes ultra compétents.

La nature complexe de certains débats juridiques (droit européen de surcroît) rend difficile leur analyse. Les conflits seront ici plus évoqués que détaillés - encore moins commentés. Il faudra en revanche, absolument retenir les points les plus préoccupants pour le cas où ces procédures remettraient en cause les principes régaliens qui dominent le jeu en France ou compromettraient les équilibres sociaux et économiques que notre pays est parvenu à établir dans ce domaine.

Il ne faut nourrir aucune illusion : **les problèmes sont graves**, les risques et leurs conséquences considérables, les échéances proches et les solutions pour l'Etat difficiles à dégager.

Le rôle de tous, Parlement compris, est d'aider celui-ci à affronter ces menaces<sup>1</sup> et à construire cette nouvelle phase de sa mission d'ordre public : une nouvelle politique des jeux en quelque sorte.

---

<sup>1</sup> C'est peut être le cas déjà, mais comment le savoir ? L'Etat communique trop peu !

## **B. INTERNET GÉNIAL FAUTEUR DE TROUBLES**

Le rapport I (2002) ne consacrait que peu de pages à internet, tout en soulignant l'extrême danger de concurrence que la toile faisait courir aux opérateurs en place en France (et dans le monde) et l'urgence pour l'Etat français, de prendre la mesure de ce phénomène considérable et incontournable et d'adopter une politique adaptée.

Il est clair qu'en 2006 la situation a fortement évolué. On est entré dans une période faite à la fois de progrès considérables sur le plan technologique, de l'apparition d'un nombre important de nouveaux opérateurs ambitieux, créateurs de sites très perfectionnés, d'investissements majeurs, de polémiques et de procès.

Quelles questions faut-il se poser sur le sujet ? Elles portent essentiellement sur l'ampleur d'internet, ses composantes, la fiabilité des sites, leur stratégie et les risques qu'ils font éventuellement courir à l'ordre public.

Sans oublier les facteurs de « séduction », d'attractivité du jeu en ligne : l'économie des déplacements, l'intimité gratuite du logement, l'absence de taxes se traduisant (peut-être) par un TRJ plus juteux, la possibilité de contourner (si le site est laxiste) les interdictions de jeu et le barrage aux mineurs, la magie de l'ordinateur.

Le séisme internet – les sites de jeux – leurs performances – le marché français – les joueurs français sur internet – que dit la loi ? – comment fonctionnent les sites ?

Sont-ils fiables ? – Quid du « clash » des clubs de la Ligue 1 en juillet 2006 ? - Quels jeux offrent les sites ? – Quelle est leur stratégie de développement ? – Où sont les risques ?

### **1. Internet est un phénomène d'une très grande ampleur**

*« Le développement d'internet a fait exploser le cadre légal et le marché des jeux d'argent, qu'il s'agisse de paris sportifs ou de jeux de casinos »<sup>1</sup>.*

Il est fort difficile de cerner les tailles et les rayons d'action des sociétés qui travaillent sur le Net. La plupart de ceux qui écrivent sur le sujet finissent, face à ces difficultés, par se contenter de reproduire des compilations de données ni complètes, ni cohérentes entre elles, encore moins sûres et fiables.

Comme le dit l'un des intervenants *« 90 % de cette activité est clandestine »*.

---

<sup>1</sup> Eric Champel – L'Equipe – 16 décembre 2005.

Bwin (anciennement Bet and Win), parlant du marché français, le situe « dans le top 10 mondial » et le crédite d'un gros potentiel.

Les sites offrant des jeux sont très nombreux mais nul n'en connaît le nombre exact. L'estimation est difficile : Google en présente 219 à lui seul. On en suppose 2.000 en 2006, en rappelant les estimations de 2001 : 1 400 sites et 2,2 milliards de dollars US de chiffre d'affaires.

Ils sont présents en France de manière virtuelle mais sans y être installés, échappent ainsi à la législation française et ne sont donc pas soumis à la loi Perben. L'Etat ne peut ni contrôler leurs activités, ni les taxer.

La plupart des pays européens adoptent la même attitude que la France ; les sites sont illégaux. Mais la Grande-Bretagne les a légalisés afin de « rapatrier » les bookmakers britanniques qui s'étaient expatriés à Gibraltar et qui ne consentaient à repasser le Channel qu'en échange de cette légalisation... et d'avantages fiscaux.

A la fin de l'été 2006, la Belgique s'apprêterait à légiférer dans le but d'accorder des licences (sur internet) de plein droit pour des paris sportifs et de casinos virtuels aux casinos « en dur » (affaire à suivre).

Leurs activités sont d'ores et déjà impressionnantes puisque, selon une étude de MECN (datant de décembre 2004), réseau d'experts travaillant pour Gambling Industries qui réunit 47 entreprises représentatives du jeu, **l'Europe serait l'un des marchés les plus prometteurs pour le jeu en ligne.**

*Bwin*, fin 2004, annonçait 2 millions de joueurs sur un site travaillant en 19 langues, un chiffre d'affaires de 993 millions d'euros courants 2005, et une diversité étonnante d'offres de paris (base-ball mexicain, concours de fléchettes au Pays-de-Galles, cricket au Pakistan ou course de lévriers en Angleterre). Ce rapport n'est pas destiné à faire la communication de tel ou tel site; pourtant il semble utile de tenter une présentation un peu complète de l'un d'entre eux.

Bwin fait donc l'objet d'une étude développée (voir annexe).

Selon Chris Tanner Capital Advisor, les revenus mondiaux générés par ce secteur étaient de 8,2 milliards de dollars US en 2004 (6,6 milliards d'euros) soit 3,4 % du chiffre d'affaires des jeux correspondants, de 12 milliards de dollars US en 2005 (9,9 milliards d'euros), la prévision pour 2009 est de 22,7 milliards de dollars US (18,2 milliards d'euros).

Avec une telle base on aboutirait, pour 2009 à un chiffre d'affaires de 667 milliards de dollars US (525 milliards d'euros) !!!

Jupiter Research, le chiffre d'affaires des paris sportifs en 2005 en Europe de l'Ouest, était de 3,2 milliards d'euros en 2005 et sera de 7,2 milliards d'euros en 2009.

Ce marché mondial des jeux en ligne, pour sa part, passera de 10 milliards de dollars US en 2002 à 14,5 milliards de dollars US en 2006, cette activité étant à 90 % clandestine.

On peut citer :

- MrBookmaker est basé à Malte.

- Sportingbet qui déclare 2,7 millions de clients dans le monde soit une augmentation de 123 % par rapport à l'exercice précédent.

Les analystes de Merrill Lynch prévoient, quant à eux, 150 milliards de dollars US de paris sportifs en ligne pour en 2015.

Le Groupe *Partygaming*, créée en 1997, site de poker en ligne (site PartyPoker.com qui contrôle 54 % du marché mondial), est basé à Gibraltar et coté en bourse à Londres ; sa capitalisation atteint 8 milliards d'euros (plus que celle de British Airways - deux fois celle d'Air France !). Il déclare 58 % de marge nette et son revenu devrait atteindre 800 millions d'euros. Il emploie 1.100 salariés. Il est vrai que le poker, sous ses différentes formes, est le jeu qui se développe le plus rapidement. Tout y contribue : le jeu, le jeu en ligne, et la retransmission des compétitions à la télévision.

En 2005, les sommes mises sont estimées à 60 milliards de dollars US.

- *Stanley Leasure* veut s'implanter en France ; géant du divertissement basé à Liverpool, il réalise un chiffre d'affaires de 1 milliard de livres. C'est cette société qui a engagé le fer en Italie (voir arrêt Gambelli et ses suites).

M. John Whittaker, en charge des courses de chevaux, harcèle le PMU de M. Bertrand Binguier et lit l'arrêt Gambelli selon ses intérêts, reçoit les paris dans ses magasins italiens mais les gère depuis l'Angleterre, et interprète le jugement de la Cour de justice des communautés (CJCE) comme « *une décision qui nous permet de nous installer en France* ».

- Il serait injuste de ne pas citer en bonne place le portail, le site internet, de la FDJ.

Même s'il ne lui apportait que 0,3 % de son chiffre d'affaires en 2004, il comptait 350.000 comptes ouverts et 1,6 million de visites en décembre 2004, et 800.000 joueurs inscrits en 2006.

Ces résultats, dont la FDJ elle-même, tient par prudence à afficher la modestie, ne manquent pas d'exaspérer les casinos écartés d'internet.

Des sociétés de communication étrangères situent très haut ce site dans la hiérarchie des loteries sur internet contrairement à ce que pourrait faire penser cette humilité.

- *Game bookers*, filiale de Party Gaming, leader du jeu en ligne, déclare 270.000 inscrits sur son site dont 56.000 actifs, et 15 % de Français dont il dit : « *Ce sont d'excellents joueurs, bien entraînés au jeu en ligne par la FDJ (sic) et qui jouent plus, avec 8 euros, plus que la moyenne (5,8 euros)* ».

Il évalue le chiffre d'affaires des paris sportifs européens à 12 millions de livres par an.

Pour John O'Malia, directeur général, « *les vieux monopoles n'ont plus d'avenir. Nous sommes dans une période intermédiaire où tout n'est pas encore décidé, mais nous estimons que nos licences nous permettent d'être utilisés par n'importe quel citoyen européen* ».

Tous les chiffres qui précèdent sont donnés avec les plus extrêmes réserves faute de certitudes et de la moindre statistique officielle.

De plus, dans le climat de guérilla qui règne dans le secteur, chacun des protagonistes fait étalage de sa puissance, de ses armes et de sa détermination ; la fiabilité des chiffres annoncés (gonflés ?) en souffre quelque peu.

Ce qui est sûr, c'est que jouent dans la croissance considérable de ces chiffres, l'arrêt Gambelli, les évolutions de certaines législations, la multiplicité des casinos et des MAS, mais aussi le développement des bandes passantes et des comptes en ligne.

La pénétration sur le marché français est très difficile à apprécier :

Quelles sont les données dont nous disposons?

42,7 % des ménages français sont raccordés à internet, dont 32 % avec des liaisons à haut débit. Ce pourcentage était, selon Eurostat, de 53 % dans l'Europe des quinze, 48 % dans l'Europe des vingt-cinq, il atteignait 50 % en Belgique, 75 % au Danemark, 67 % en Allemagne, 36 % en Espagne et 22 % en Grèce, etc...

Selon Médiamétrie/Netratings, les quatre principaux sites francophones ont attiré, à eux seuls, 2,2 millions de visiteurs en novembre 2005 contre 2 à celui de la FDJ.

Une étude réalise une approche intéressante et procède ainsi :

Neuf pays européens, à eux seuls représentent 220 millions d'habitants (France, Allemagne, Italie, Pays Bas, Pologne, Portugal, Espagne, Suède, et la GB).

La population française concernée est égale à 14 % de l'UE à 25 et 15 % de l'UE à 15, soit environ 33 millions d'habitants.

L'enquête conclut à une estimation de 500.000 joueurs jouant depuis la France<sup>1</sup>.

Devant la taille de ces marchés on comprend mieux celle des enjeux et l'appétit des compétiteurs !

---

<sup>1</sup> Population de l'UE à 25 pays : 459.488.400  
Population de l'UE à 15 pays : 385.383.400  
Population de la France : 60.561.200

Que dit la loi ?

Aucun site (à l'exception de ceux de la FDJ et du PMU) n'a le droit d'exercer ses activités en France ou pour des gens jouant en France : leur activité est illégale.

Un joueur français, résidant en France, n'a pas le droit de jouer sur un site.

Un opérateur français n'a pas le droit d'ouvrir un site socialement domicilié en France mais il le fait avec une licence dans un pays étranger accueillant... et fiscalement moins gourmand.

De toutes les façons les gains aux jeux ne sont pas imposables sauf si le gain est suffisamment important pour relever d'emblée de l'ISF ou faire atteindre son seuil au gagnant.

## **2. Comment fonctionnent ces sites?**

Pour jouer il suffit, le plus simplement du monde, de se connecter sur le réseau internet, d'aller sur un site de paris en ligne, d'ouvrir un compte (manœuvre des plus courantes que l'on pratique pour le moindre achat<sup>1</sup> et de le créditer par carte bancaire, virement ou dépôts en ligne sécurisé : Neteller, moneybooker etc).

Le niveau des enjeux est en général modéré : un euro; Eurobet pratique des mises à 0,10 euro.

Certains sites limitent le montant des virements.

MrBookmaker plafonne à 1.000 euros par carte de crédit.

Unibet fixe le gain maximum à 20.000 livres. A la FDJ la mise hebdomadaire maximum par parieur est de 500 euros.

Le TRJ, taux de retour au joueur, est en général très élevé, peut atteindre 99 % (?) car ces sites ne sont pratiquement pas imposés (*voir annexes : « Bwin »*).

Il faut compter, en moyenne deux à trois jours pour percevoir les gains par chèque postal ou virement bancaire.

Chez MrBookmaker, aucun gain n'est versé si le parieur n'a pas fait la preuve de son identité.

---

<sup>1</sup> L'achat sur internet se généralise en France. Pour Forrester Research, plus de treize millions de Français ont consommé en ligne au cours du deuxième trimestre 2006, soit 85 % de plus qu'en 2003. Pour 2006, le commerce électronique devrait générer plus de 12 milliards d'euros. Les ventes en ligne devraient progresser de 26 % par an d'ici 2011, pour atteindre un chiffre d'affaires de 39 milliards d'euros.

### 3. Sont-ils fiables?

Quelques critères permettent d'apprécier si ces sites sont fiables : sécurisation du jeu, identification des joueurs, filtrage des mineurs et des interdits de jeu, assurances du paiement des gains, limitations des mises en montant et dans le temps....

Les sites qui ont pignon (virtuel) sur rue en Europe, sont réputés fiables et surtout solvables.

William Hill, Bwin, Sportingbet (2,7 millions de clients), Gamebookers, Unibet, géant suédois installé à Malte et qui vient d'absorber MrBookmaker, Eurobet, Interpari sont les sites les plus crédibles en Europe.

Sans oublier la FDJ avec « Cote et match » et « Loto 7 ».

Ce n'est bien entendu pas le cas d'une multitude de sites « exilés » dans les paradis fiscaux plus ou moins exotiques et avec lesquels les joueurs peuvent connaître des surprises car « à côté des entreprises ayant obtenu des licences dans certains pays d'Europe et faisant l'objet de contrôles, le Net est aussi peuplé de sites aux procédures et à la localisation moins claires, dont certains pourraient être liés à des mafias »<sup>1</sup> (voir plus loin le chapitre des risques).

Avec une partie de ceux-là, sont monnaie courante les non-paiements des gains, les chèques refusés pour « banque inconnue » etc.

Ces mauvaises références brouillent l'image des sites et irritent beaucoup les principaux opérateurs et leurs avocats spécialisés qui parlent de « diabolisation » inacceptable pour reprendre les termes de (M. Thibault Verbiest – chargé d'enseignement à l'université de Paris I – Cabinet Ulys).

Pour asseoir leur crédibilité, les quinze plus importants sites européens se sont regroupés en une association, *l'European Betting Association*, dont le siège est à Bruxelles et qui prône un marché libéralisé et transnational des paris sportifs (*voir annexes diverses*). Ils collaborent en outre avec *l'European Sport Security Agency* (ESSA), sorte de veille sanitaire collective qui, par exemple, relaye vers les Bookmakers les alertes venues d'un site ayant remarqué des paris anormalement élevés.

Ainsi MrBookmaker a pu arrêter, 15 minutes avant le coup d'envoi, les prises de paris sur un match de la Louvière (Belgique) qui « sentait la triche ».

Là effectivement, **ce n'est pas la fiabilité directe des sites qui est en cause mais celle des événements sportifs, objets des paris.**

Des matches peuvent être « arrangés ». **Il y a de plus en plus de risques** de collusion dans la mesure où les paris spéciaux effectués sur des

---

<sup>1</sup> Bertrand d'Armagnac – *Le Monde* du 17 décembre 2005.

détails des matches (le premier but, les incidents de jeu, les blessures) se multiplient et multiplient les occasions.

« Avec les paris spéciaux, on touche là clairement aux limites du système. Oui, il se peut qu'il y ait des délits d'initiés ». (Christophe Daisne)

Il faut dire que l'année 2006 aura déjà battu bien des records avec une multiplication des affaires de trucage de matches de football (Allemagne, Brésil, Slovaquie, Finlande sans parler du séisme que vit l'Italie au lendemain de la Coupe du monde), mais que dire du sort des paris qui ont pu être pris sur le podium du Tour de France 2006 et de l'avalanche d'affaires de dopage dans l'athlétisme américain ?

#### **4. Le clash des clubs de football de Ligue 1, fin juillet 2006**

Votre rapporteur avait écrit les lignes qui précèdent dans la soirée du 29 juillet 2006. Le lendemain matin 30 juillet, le quotidien « L'Equipe » annonçait que les clubs de ligue 1, Toulouse, Nantes et Saint-Etienne avaient signé des contrats de sponsoring avec des sites de paris en ligne : leurs joueurs porteront leurs marques sur les maillots.

Déjà l'an dernier le club de Toulouse présentait des panneaux de stade pour MrBookmaker, Bordeaux et le Mans pour Bwin et Saint-Etienne pour Gamebooker.

Le 15 septembre, l'Equipe a précisé que douze clubs professionnels étaient sponsorisés : Auxerre (Bwin), Monaco (Bwin), Nantes (Gamebooker), Saint-Etienne (Bwin), Toulouse (888), Bordeaux (Bwin), Le Mans (Bwin), Metz (Sportingbet), Troyes (Sportingbet). Si le conflit se développe, ces clubs risquent tous d'être inquiétés. Deux clubs sont sponsorisés licitement par les groupes de casinos Partouche et Barrière.

Que la publicité pour des sites de paris sportifs ou de casino en ligne soit illégale et interdite en France, que la ligue multiplie ses avertissements et que le ministre des sports, M. Jean-François Lamour, rappelle son attachement aux monopoles des jeux, semble ne faire ni chaud ni froid aux clubs intéressés qui ne prennent dans les arguments échangés en Europe que ce qui leur convient.

On connaît bien les pratiques lamentables citées plus haut qui agitent le football européen : trafics en tous genres autour des transferts de joueurs et de leurs « *contrats d'image* », corruption d'arbitres et de joueurs, achats de matches.

Et c'est dans ce climat délétère que l'on souhaite innover et ouvrir à double battant les portes des paris ?

Que les clubs professionnels de football soient anxieux d'accroître leurs ressources compte tenu des salaires démentiels qu'ils versent à certains joueurs, cela peut se comprendre, mais que l'on ne nous dise pas que la

libéralisation à tout va des paris sportifs (stimulés par ces sponsorings et exercés sans aucun contrôle des pouvoirs publics) ne comporte pas le **risque majeur de voir, sous nos yeux, se développer à grande échelle la corruption dans le sport.**

Il y a de la part des clubs qui s'engagent dans cette voie en toute illégalité une démarche totalement irresponsable.

*L'Etat ne peut rester immobile devant ce dilemme : ou il aménage une piste légale conforme à son ambition annoncée d'un jeu responsable « à la française » ou il sévit...*

### **5. Quels jeux offrent les sites en ligne?**

Les sites de paris sportifs offrent une énorme variété de paris possibles sur toutes sortes de sports et dans tous les pays. Le PMU avait innové avec succès dans ce domaine, avec les prises de paris à l'étranger sur les courses de chevaux françaises : le moins que l'on puisse dire est que le Net entraîne la mondialisation massive de ces jeux.

A côté de ce vaste secteur, qui fait l'objet des premières batailles engagées contre les monopoles européens par les nouveaux opérateurs, figurent aussi les cyber-casinos qui offrent un grand nombre des jeux que l'on recherchait jusqu'ici dans les « casinos en dur »<sup>1</sup>.

Au premier rang de tous, le poker qui bénéficie d'une grande vogue partout.

### **6. Quelle est leur stratégie de développement ?**

Pour s'attaquer à des marchés, comme la France, qui leur sont fermés par des monopoles, des « *opérateurs de paris sportifs s'installent dans des pays de l'Union européenne plus libéraux en matière de jeux et proposent leurs services sur le Net* »<sup>2</sup>.

Tout au long de ces paragraphes apparaissent les grandes lignes de cette stratégie : créations de solides structures techniques et financières, rodage très professionnel de l'offre de jeux, implantations sur des « têtes de pont » en Europe même (voir plus haut), infiltrations patientes dans le domaine du sponsoring des clubs sportifs avec présence dans leur communication sous toute ses formes ; enfin, face aux veto des Etats, attaques frontales contre ces monopoles avec ou sans saisine des institutions européennes, fondées sur les arguments tenant à la libre circulation des services en Europe.

---

<sup>1</sup> Il ne faut jamais oublier que la loi française impose que les jeux et les machines à sous doivent être présentés dans des « lieux clos ».

<sup>2</sup> Ibid. Bertrand d'Armagnac – Le Monde du 17 décembre 2005.

L'énormité des enjeux financiers explique la détermination des « assaillants » de la forteresse Europe et incite à ne pas sous-estimer leurs chances d'obtenir gain de cause.

### **7. Où sont les risques ? Pour qui sont-ils ?**

Le premier risque est d'ordre général, mais il est majeur pour un pays.

**Quels que soient les défauts du système français en matière de jeux, il faut lui reconnaître le mérite d'avoir, au prix d'une réglementation draconienne et tatillonne et d'une vigilance de tous les instants, assaini un monde des jeux qui n'était pas spécialement réputé par le passé pour sa transparence et son intégrité.**

C'est déjà beaucoup pour ce domaine de la protection de l'ordre public qui est une des fonctions régaliennes de l'Etat.

Or, le cantonnement des jeux entre trois secteurs, commercialement très différents, est efficace même si on peut regretter la multiplicité des tutelles ministérielles et l'absence, pour l'instant, d'une gestion « centralisée » de la politique des jeux de l'Etat.

Les contrôles sont nombreux, parfaitement réglés, l'Etat maîtrise la situation et c'est pour assurer le maintien de cette maîtrise qu'il a refusé jusqu'ici une multiplication déraisonnable des maisons de jeux ou des innovations telles que les machines récréatives à petits gains.

En outre, et c'est suffisamment rare pour être souligné, les alternances politiques en France n'ont jamais modifié cet état de choses.

La perspective de libéraliser du jour au lendemain (sous les injonctions d'une directive européenne ou non) toutes les activités de jeu, d'ouvrir la totalité de ce secteur à un procédé aussi nouveau qu'est internet, sans avoir mis en place un dispositif capable d'apporter les mêmes garanties pérennes de transparence, d'intégrité et de protection des mineurs ou des joueurs dépendants, cette perspective doit paraître insupportable à l'Etat tel que nous le connaissons.

On ne peut que le comprendre et l'approuver, mais cela n'est pas une raison pour refuser le dialogue et la recherche de solutions.

**Il y a un autre risque d'ordre moral : les casinos virtuels *off shore* ou non offrent un risque très réel de blanchiments massif d'argent : les procédés sont nombreux à commencer par la distribution massive de « gains » à des joueurs complices.**

On retrouve également là toutes les sources de fraudes, courses et matches truqués, corruption de joueurs isolés, d'arbitres et de dirigeants.

La grande criminalité « adore le jeu », les gains illégaux, les manipulations des sports et des sportifs et, bien sûr, ses possibilités immenses de blanchiment.

**Il faut ne jamais oublier que le jeu en ligne (ordinateur, téléphone mobile ou autres) aboutit à une dématérialisation entre les éléments factuels et la réalité qui est aussi dangereuse pour les individus fragiles que délicate à contrôler, d'autant que les sites multiplient les moyens d'attraction, de séduction et de fidélisation des joueurs.**

Enfin il ne faut entretenir aucune illusion : dans ce nouveau monde du Net, la lutte est tout aussi féroce qu'ailleurs.

Ainsi, il peut être intéressant (délictueusement) de freiner, voire d'annihiler les activités d'un site concurrent.

Rien de plus facile : il suffira de déclencher un déni de service en saturant le site par envoi massif de spams ; le site agressé, submergé, sera incapable de servir ses clients.

A la fin de l'attaque le site sinistré recevra un courriel offrant une « protection »<sup>1</sup> contre ce risque et précisera le montant du loyer exigé pour elle et la garantie que les attaques ne se reproduiront pas.

Mais ces attaques peuvent se poursuivre de manière épisodique : de nombreux apprentis délinquants du Net ont investi le secteur.

Apparemment les risques existent aussi pour les opérateurs nouveaux si l'on en juge par la dépêche diffusée par l'Agence France Presse (AFP) le 8 septembre 2006 (voir annexes diverses) détaillant l'arrestation aux Etats-Unis du président non exécutif de Sportingbet, M. Peter Dicks, pour violation des lois sur les paris en ligne.

Son incarcération, qui suit celle de plusieurs dirigeants de BetonSports en juillet à Dallas (libération de M. David Carruthers, directeur général, contre une caution d'un million de dollars) prouve que l'Amérique a bien l'intention de faire respecter une loi de 1961 interdisant les paris sportifs par voie de télécommunication.

L'encre du paragraphe ci-dessus était à peine sèche que la foudre frappait, cette fois-ci en France, le 16 septembre 2006, d'autres dirigeants de sites de paris en ligne.

L'Equipe de ce jour là, sous la plume de M. Marc Chevrier, relatait l'arrestation musclée et volontairement spectaculaire de deux dirigeants fondateurs autrichiens de Betandwin, M. Mandred Bodner et Norbert Teufelgerger, à la Turbie (territoire français) au moment où ils s'apprêtaient à signer un contrat très médiatique de parrainage de l'AS Monaco (ligue 1).

Comme M. Frédéric Thiriez, président de la ligue de football professionnel (LFP), en prévenait le 29 août 2006 tous les présidents des clubs de Ligue 1, la FDJ avait porté plainte au pénal contre les clubs faisant la

---

<sup>1</sup> *Le marchandage de ces « protections » est vieux comme le monde (et même comme le « plus vieux métier du monde »)*

promotion de sites de paris en ligne sur leurs maillots, dans les stades ou sur leurs sites de club.

Menottés les dirigeants de Bwin ont été transférés à la maison d'arrêt de Nice dans l'attente d'une éventuelle mise en examen pour « infraction à la législation sur les jeux » selon une information ouverte en novembre 2005<sup>1</sup>.

Ainsi éclate au grand jour un litige majeur dont traite ce rapport et qui est un élément majeur de la crise des jeux en Europe.

La guérilla qui opposait la FDJ aux sites internet de paris en ligne (demain le PMU ?) dans la défense de son monopole, devient guerre ouverte. C'est clair : rien ne sera plus comme avant.

Quitte à ce que FDJ et LFP soient bien contraints de s'entendre pour que la première rémunère de nouveau (car elle l'a déjà fait) l'utilisation par elle du calendrier de la Ligue 1.

### ***C. LE TEMPS DES PROGRÈS ET DES PROCÈS - LES CONFLITS SE MULTIPLIENT***

#### **1. Quelques propos préalables à la visite du musée des conflits**

Si le monde des jeux n'a jamais été un « long fleuve tranquille » la rigueur et les efforts de l'Etat conjugués à de réelles et substantielles modifications des structures professionnelles des casinos, une organisation moderne de la FDJ, et une réforme du PMU, des sociétés de courses de chevaux et l'évolution des professionnels de la filière équine, ont abouti à de profondes et solides transformations des trois grands secteurs des jeux.

Bien entendu, l'Etat a dû continuer à veiller constamment aux frontières de ce monde, encadrant les lotos des uns et les loteries des autres, luttant contre les infiltrations criminelles des machines à sous clandestines de la pègre, le tout au nom de l'ordre public, du respect des intérêts des opérateurs, de la filière équine et... du budget de la nation.

Or la situation générale s'est profondément modifiée avec tout ce qui vient d'être décrit. La conjugaison de ces éléments a entraîné d'ores et déjà de très grosses perturbations dans la météo ludique et, surtout, en laisse présager d'autres, encore plus violentes.

#### **2. L'apparition de nouvelles et importantes technologies**

L'informatique en investissant les jeux leur a beaucoup apporté, modernisant un peu le département des jeux de table, mais surtout permettant l'arrivée de machines à sous ultra attirantes, ultra performantes, à la fois pour le plaisir des joueurs mais aussi (et c'est une bonne chose) pour leur entretien,

---

<sup>1</sup> *Y aurait-il eu concertation et entente des polices sinon des Etats ?*

leur bon fonctionnement et les multiples vérifications et contrôles auxquels elles se prêtent, parce que la technologie le permet.

Parmi d'autres perfectionnements le « *Bill-acceptor* » récemment « accepté » par les pouvoirs publics, permet aux joueurs de ne pas manipuler de jetons ou de pièces de monnaie et soulage les lombes des jeunes employé(e)s qui, à longueur de journée charriaient des tonnes de métal.

Ceci n'est qu'un exemple mais qui montre bien que dans les salles de jeux rien n'est figé, ni la disposition des engins, ni leur fonctionnement : les ressources de la technologie sont supposées aptes à résoudre tous les problèmes.

**Comme pour les casinos, l'informatique a beaucoup apporté à la FDJ et au PMU.**

Pour leur développement ces deux opérateurs ont eu recours à elle pour multiplier leurs points de vente (chose essentielle pour des réseaux aussi étendus) et les relier en temps réel à des centraux de plus en plus performants.

**Tous les succès des jeux nouveaux de la FDJ ou des paris nouveaux du PMU sont fondés sur les qualités informatiques de leurs réseaux de communication.**

L'informatique dans les casinos vient aussi en aide à l'administration qui les contrôle : tenue des registres, comptabilité, et demain la mise en place du contrôle aux entrées qui filtrera enfin les interdits de jeux et les mineurs qui jusqu'ici fréquentaient les salles de MAS en toute impunité.

Ce contrôle pourra enfin compter sur un fichier central des interdits de jeu, tenu par la sous direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur, dépoussiéré, modernisé et dont les mises à jour seront fournies mensuellement sur un support informatique qui remplacera avantageusement les listings papier (!) qui arrivaient jusqu'à ce jour par La Poste (pourquoi pas par la diligence ?)

Allons ! Encore un petit effort et les casinos pourront consulter ce fichier, actualisé régulièrement, en ligne et sur leur site.

**D'autres technologies apparaissent tous les jours dont on nous dit qu'elles sont susceptibles de prendre des parts du marché des jeux : c'est le cas des téléphones mobiles.**

De tous les problèmes nouveaux celui posé par internet est de loin le plus important; il domine tous les autres et nous conduit à lui consacrer le chapitre qui précède avant la revue de tous les conflits qu'il provoque.

Aucun des conflits évoqués plus loin n'est négligeable mais il faut sérier les problèmes : le rapport les évoquera en plusieurs « lots » en fonction de leur nature et de leur gravité.

Nous distinguerons :

- conflits de niveau un : opposant les particuliers aux opérateurs ou les opérateurs français entre eux.

- conflits de niveau deux : opposant l'Etat, sa société d'économie mixte (SEM), la FDJ, et le PMU à d'autres opérateurs français ou étrangers.

- conflits de niveau trois : le niveau européen, la commission européenne et ses propres initiatives, la cour de justice européenne et ses saisines.

Le niveau international qui implique l'organisation mondiale du commerce sera évoqué plus loin.

### **3. Les litiges dans lesquels l'Etat n'est pas impliqué**

#### *a) Affaire Brick contre Partouche*

Un joueur dépendant et ruiné a attaqué le casino de Vichy – le Grand Café – lui réclamant 610.000 euros pour compenser ses pertes + 77.000 euros pour préjudice moral.

M. Brick a été débouté par le tribunal de grande instance (TGI) de Cusset (Allier) qui a déclaré : « *la relation contractuelle entre le casino et M. Brick exclut le fondement de la responsabilité délictuelle invoquée* ».

Il a été reproché par ailleurs à M. Brick de n'avoir jamais sollicité des mesures de protection, ni utilisé la procédure d'interdiction.

Ce procès, les moyens du plaignant, les conclusions jurisprudentielles du tribunal pèseront lourd dans l'avenir.

#### *b) Affaire Tranchant contre Mairie d'Amneville*

Echange virulent de plaintes et disputes diverses entre le maire, M. Kieffer, désireux de changer de délégataire au profit d'une société d'économie mixte allemande, et Georges Tranchant (groupe éponyme). L'affaire s'est soldée par un accord.

#### *c) Affaire Robert Riblet contre FDJ*

M. Riblet, assisté par maître Collard, avocat, a attaqué la FDJ pour un non respect, selon lui, du caractère aléatoire de certains jeux de grattage.

Il s'agit du « *Las Vegas* » dont il a acheté 15.000 euros pour tester et étayer son argumentation ! Affaire en cours.

#### *d) Divers cas de prévarication et de fraude*

- **Affaire de dopage en milieu hippique dans l'Orne (18.05.2005).**  
Un entraîneur et un faux médecin mis en cause.

- **Deux responsables des renseignements généraux** dans les casinos de la Marne mis en cause et suspendus.

- **En Corse, des lotos prolifèrent et prospèrent** qui ne respectent pas les normes prudentielles et réglementaires.

- **Pour continuer à jouer, un pompier toulonnais** (2006) falsifie ses papiers d'identité pour pouvoir contourner une interdiction bancaire, ouvrir 5 comptes et contracter 5 emprunts.

- Une **fausse loterie espagnole** escroque les varois (mai 2006)

*e) Affaire du casino d'Houlgate (2006)*

Un point de droit et de jurisprudence particulièrement important pour les situations de changement de délégataires. Soldée au Conseil d'Etat cette affaire assène un coup au principe de la « période probatoire » des MAS (voir annexe).

*f) Affaire Tranchant contre mairie de Pau*

La mairie, du vivant de son sénateur maire André Labarrère, a souhaité confier la gestion de son casino à un indépendant sans référence particulière plutôt que de renouveler la délégation à Georges Tranchant.

Georges Tranchant, en février 2006, a vivement reproché à la mairie d'avoir, en cours d'appel d'offres, réduit le montant de la caution de 30 millions d'euros à 2 millions d'euros !

Ce dernier a eu finalement gain de cause.

#### **4. Les différends auxquels sont parties des monopoles publics**

*a) Affaire PMU contre ZEturf*

ZEturf société créée en France, fixée à Malte, avant d'être revendue à des investisseurs allemands et maltais, prenait des paris en ligne à partir des courses du PMU.

Une ordonnance de référé rendue à Paris (08.07.2005) et confirmée en appel le 4 janvier 2006 a condamné ZEturf à cesser ses activités, et à payer au PMU une somme de 1.995.000 euros.

Une société partenaire de ZEturf, eturf, est, elle aussi, sommée de cesser toute activité illégale.

Une action antérieure de PMU contre ZEturf est toujours pendante, devant le TGI de Paris, pour utilisation illégale de bases de données.

Le PMU a également attaqué ZEturf au pénal. Le ministère de l'agriculture s'est associé à la procédure.

*b) Les contentieux concernant Betandwin*

Une plainte de la FDJ contre X et Bwin (le 24 mai 2005 devant le TGI de Nanterre) a provoqué la garde à vue d'un cadre de la société.

Le PMU a déposé une plainte analogue en 2006.

*c) Les autres affaires*

**Tranchant a engagé une action en justice contre Holland Casino** (monopole d'Etat néerlandais) pour refus de licence de casino.

Enfin, le casino de Gujan Mestraz, en 2005, a été jusqu'à attaquer le Président de la commission supérieure des jeux (CSJ) pour « favoritisme ». Une solution a été trouvée.

## **5. Les frictions européennes**

- **Bwin, Mrbookmaker, ZEtuf et le Syndicat des casinos modernes de France** ont attaqué récemment l'Etat et la FDJ ou le PMU devant les institutions européennes (commission et cour de justice) pour infraction à l'article 43 et 49 du traité des institutions de la CE.

Les **groupes Lucien Barrière et Tranchant ne s'y sont pas associés.**

- **La Commission européenne** vient de décider de poursuivre 7 Etats membres : Danemark, Finlande, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Suisse (mais pas la France) pour leurs réglementations nationales sur les paris sportifs pour non observance de l'article 49 du traité de Rome qui garantit la libre prestation de services.

Une telle mise en demeure équivaut à une demande d'information, première étape d'une procédure d'infraction.

- **La Cour constitutionnelle fédérale allemande**, recevant une plainte d'un bookmaker de Munich, spécialisé en courses de chevaux, qui s'était vu refuser une extension de ses activités à d'autres paris sportifs, a considéré, le 28 mars 2006, que le monopole d'Etat était anticonstitutionnel. Elle a déclaré que toutes les opérations sur les paris étaient illégales à compter de ce jour !

Elle laisse aux cours pénales le soin de régler les affaires courantes dans l'attente d'une nouvelle législation !!!

## **6. Autres affaires en cours**

- En Italie, une juridiction a saisi la Cour de justice des communautés européennes d'une question préjudicielle (**affaire Placanica**) qui rendra sans doute une réponse type Gambelli.

- **Le syndicat des casinos modernes de France** vient d'interpeller le Premier ministre, le 27 mars 2006, sur le monopole de la FDJ.

- Un bras de fer (n-ième épisode) oppose toujours **Patrick Partouche** à l'Etat pour obtenir une licence de casino sur internet (pour l'instant illégale en France). Il menace de s'installer pour cela à Gibraltar et multiplie les attaques contre les monopoles, comme celui de la FDJ, à laquelle l'Etat « *autorise l'usage d'internet tandis qu'il l'interdit aux casinos en brique* ».

- **Sportingbet** veut s'implanter en France, « *défier la Française des jeux* » et pour cela menace de créer, à la mi-octobre 2006, un site à destination du public français. « *Produit original, adapté à la culture du pays* », il offrira quatre sections : paris, casino, poker en direct et jeux interactifs.

- En août 2006, le **syndicat des casinos modernes de France**, assisté par maître Thibault Verbiest, a déposé, devant le Conseil d'Etat, un recours pour excès de pouvoir contre « *la décision implicite de refus d'abrogation, par le Premier ministre, du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978, modifié par le décret n° 2006-174 du 17 février 2006 confiant à la française des jeux le monopole de l'offre de jeux de loteries sur autorisation de l'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933* ».



## V. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUEMENT TOUJOURS DYNAMIQUE

Le dynamisme, souligné par le précédent rapport de 2002<sup>1</sup>, des activités économiques relatives aux jeux de hasard et d'argent en France, ne s'est, depuis lors, pas démenti.

Certaines tendances, alors constatées, se confirment tandis que, sur d'autres points, des changements s'amorcent.

Mais tout d'abord, l'observation de ces phénomènes demeure malaisée malgré la mise à disposition de votre rapporteur d'éléments d'information nouveaux.

### *A. DES CONNAISSANCES ET UNE RÉFLEXION QUI DEMEURENT INSUFFISANTES*

Bien qu'ayant pu avoir accès à des données statistiques plus récentes et plus internationales que la première fois, **votre rapporteur persiste à penser que les jeux de hasard et d'argent sont trop peu étudiés en France** et dans le monde, opinion qui semble partagée par tous ceux qui entreprennent d'effectuer des recherches dans ce domaine.

#### **1. Une qualité d'information améliorée sur certains points**

##### *a) Les travaux de l'INSEE*

Lors de la préparation du premier rapport de votre commission des finances, sus-mentionné, sur les jeux de hasard et d'argent, les dernières estimations disponibles, concernant les dépenses moyennes effectuées par les ménages à ce titre, dataient de 1995 (soit d'il y a six ans).

Le décalage chronologique, cette fois-ci, est heureusement plus réduit.

En effet, la division synthèse des biens et services de l'INSEE a publié en mai 2005 une étude sur la question dont certaines données couvrent l'année 2003.

Y figurent, en outre, des comparaisons sur la part du budget des ménages consacrée à ces activités dans les 25 pays de l'Union européenne.

##### *b) Des éléments de comparaison internationale*

Votre rapporteur, s'est vu confier, par la commission des finances du Sénat, l'actualisation de ses précédentes analyses sur les jeux de hasard et d'argent.

---

<sup>1</sup> « Les jeux de hasard et d'argent en France : l'Etat croupier, le Parlement croupion ? », Rapport d'information de la commission des finances du Sénat n° 223 (2001-2002).

Mais sa mission n'a pas été élargie à cette occasion. Elle continue à se limiter à la France.

Votre rapporteur n'a pu s'empêcher cependant, d'utiliser, pour mieux s'acquitter de sa tâche, des éléments de comparaison internationale qu'il a pu glaner, soit auprès de différentes ambassades, soit dans les résultats d'une étude, réalisée pour le compte de la Commission européenne, sous l'autorité de l'Institut suisse de droit comparé de Lausanne.

Cette dernière étude comporte une partie juridique (à laquelle il sera fait référence plus loin) et une partie économique.

Bien que se reconnaissant elle-même comme non exhaustive, elle a le mérite d'avoir rassemblé des données produites par les vingt-cinq pays de l'Union européenne.

Elle a pu ainsi établir différents scénarios de croissance du marché européen des jeux qui, tous, soulignent l'impact du développement de l'offre sur internet.

## **2. Des données incomplètes**

### *a) Des prétextes non convaincants*

Les rédacteurs de la partie économique de l'étude suisse précitée, qui ont procédé à l'agrégation de données fournies par les vingt-cinq Etats de l'Union européenne estiment que le perfectionnement des statistiques officielles relatives aux jeux devrait constituer une toute première priorité, aux niveaux aussi bien national qu'europpéen.

Tel ne semble pas être l'avis du directeur général de l'INSEE qui a fait valoir, le premier mars 2004, en réponse à une demande d'informations de votre rapporteur, pour justifier le statu quo en la matière, que les joueurs réguliers ne constituent qu'une « fraction minoritaire » des ménages et qu'il ne s'agit encore que d'une « faible proportion » de leurs dépenses.

Quant à la Française des jeux, elle explique l'inexistence d'études sur la prévalence du jeu pathologique en France par « la situation **spécifique** d'encadrement **effectif** de l'offre » dans notre pays, en réponse à un questionnaire de l'institut suisse de droit comparé sus-mentionné.

Les autres pays seraient-ils incapables d'encadrer le jeu chez eux ? Et est-ce une raison pour négliger un sujet si important ?

**Votre rapporteur estime, pour sa part, que les jeux de hasard et d'argent méritent, en raison tant de leur expansion et de leur poids économiques que de leur importance culturelle et sociale (voir suite de ce chapitre et chapitre précédents), un meilleur suivi statistique et des études plus approfondies.**

Comme le souligne l'INSEE lui-même, la consommation de jeux par les Français (voir plus loin), depuis trente ans, s'accroît fortement,

durablement et rapidement, même s'il ne s'agit aujourd'hui que d'une part, il est vrai, encore assez faible de leurs ressources et d'une tendance moins marquée que dans d'autres pays. 20 % des Français jouent tout de même régulièrement, à l'heure actuelle, ce qui est loin d'être négligeable !

L'ampleur des évolutions en cours, les troubles qui pourraient en résulter dans notre société et la remise en cause qu'est susceptible de provoquer (du moins en Europe) la référence à des modèles étrangers, rendent absolument nécessaires :

- une observation statistique permanente des jeux (on ne peut se contenter d'enquêtes quinquennales et de données d'il y a trois ans) ;
- des études psycho-sociologiques de la dépendance en France ;
- des comparaisons internationales à ce sujet dans tous les domaines.

*b) Une approche limitative*

On peut légitimement se demander si une telle carence d'études, sous des prétextes si peu convaincants, n'est pas liée à une tendance des pouvoirs publics à vouloir plus ou moins ignorer la dimension économique et concurrentielle des jeux, par obsession de les contrôler et de les canaliser.

Les jeux, en raison des menaces réelles qu'ils comportent pour l'ordre public sont en effet considérés implicitement chez nous comme une activité non désirable, peu créatrice de valeur, un mal inévitable, en somme, dont il faut atténuer les effets nocifs.

**Dès lors, il s'agit beaucoup plus de les administrer et de les réglementer que de les traiter comme un véritable marché concurrentiel.**

Cela explique :

- l'attribution par l'Etat de monopoles aux opérateurs (à la Française des jeux, sur les loteries ; au PMU, sur les paris relatifs aux courses de chevaux<sup>1</sup> ; aux casinos cantonnés dans certaines zones géographiques, sur les machines à sous...) ;

- une certaine négligence, déjà notée dans le précédent rapport, à l'égard des potentialités économiques des jeux, en termes de croissance, d'emploi et d'aménagement du territoire.

- les différends entre la France et la Commission européenne qui n'a pas la même vision.

**Cette attitude diffère de celle d'autres pays.**

Ainsi :

- les jeux sont placés, au **Portugal**, sous la tutelle du ministre de l'économie, 80 % des taxes perçues par l'Etat sur les résultats des casinos

---

<sup>1</sup> En fait, l'exclusivité n'est pas confiée au PMU mais aux sociétés de courses (voir sous partie suivante....).

alimentent des dépenses destinées à promouvoir et développer la filière touristique portugaise par l'intermédiaire d'un fonds dédié (fonds du tourisme).

- en **Espagne**, une ordonnance du ministère de l'intérieur du 15 octobre 1979 a conféré, à un institut national industriel, le monopole de la fabrication (et de l'importation) des machines à sous autorisées dans les casinos.

Le groupe *Cirsa*, initialement fabricant de machines et de logiciels de jeux<sup>1</sup>, a pu ainsi développer ensuite des activités en aval, et en dehors des seuls casinos (salles d'arcades et de bingos, jeux vidéo...).

Cette stratégie d'intégration verticale et de synergies entre différents secteurs de l'univers du jeu l'a conduit à diversifier son activité jusqu'à y inclure l'exploitation de casinos dans le monde hispanophone (Espagne, Caraïbes, Amérique latine), la gestion de centres de loisirs (salles de jeux vidéo d'Eurodisney, par exemple), et même des investissements immobiliers. La petite société créée en 1978 est devenue aujourd'hui un groupe intégrant 400 entreprises et employant plus de 16.000 salariés dans de nombreux pays.

- De même, l'entreprise **autrichienne** *Novomatic*, l'un des principaux fabricants de machines de jeux en Europe, en est venue à exploiter par ailleurs, ultérieurement, une trentaine de casinos et d'établissements de jeux et développe actuellement ses activités en Pologne et dans les pays baltes ;

De telles opportunités ne risquent pas de se présenter en France !

Comme le signalait déjà le rapport de février 2002, une loi française, très rigoureuse, du 16 décembre 1992<sup>2</sup>, a prohibé, en effet « **la fabrication dans notre pays de tout appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet, éventuellement, par l'apparition de signes, de procurer moyennant enjeu un avantage direct ou indirect, de quelque nature que ce soit, même sous forme de partie gratuites** ».

Estimant, par ailleurs, insuffisante la réflexion dans ce domaine en France, le syndicat « *casinos de France* » a entrepris, en liaison avec le ministère du tourisme, de procéder à un examen critique de la répartition géographique de l'offre de jeu dans toute la France, au regard des nécessités de l'**aménagement du territoire**.

Il n'existe actuellement, en effet, en France, aucun casino à l'intérieur d'un triangle dont le sommet est Paris et la base correspond à une ligne Dijon-Tours ainsi qu'entre Evaux-les-Bains et Toulouse, dans le corridor qui descend vers les Pyrénées, entre le littoral et le massif central ; rien non plus, en remontant vers le Nord, sur toute la largeur qui sépare les Vosges d'Enghien-les-Bains.

---

<sup>1</sup> *Les jeux de hasard et d'argent, y compris des machines récréatives dans les restaurants et débits de boisson, ont été autorisés en Espagne en 1977 et, de plus en plus régionalisés, à partir de 1982.*

<sup>2</sup> *Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.*

**Les critères de localisation des casinos (stations balnéaires, thermales ou climatiques) semblent aujourd'hui désuets, bien que corrigés, en 1988, par l'« amendement Chaban<sup>1</sup> »** qui autorise les implantations dans les villes de plus de 500.000 habitants, en contrepartie d'investissements culturels.

Les casinos, en **Grande-Bretagne**, eux, sont depuis longtemps plus présents qu'en France dans les grandes villes (il en existe à Liverpool, à Manchester, à Leeds, à Glasgow, à Cardiff et ils ne sont pas moins de 24 dans la seule agglomération londonienne). Ces établissements sont ainsi moins limités outre-manche que chez nous aux villes d'eau et aux stations littorales.

Par ailleurs, un supercasino expérimental (type Las Vegas) devrait être ouvert en 2007 au Royaume-Uni.

En France, la loi du 14 avril 2006 relative au tourisme<sup>2</sup> a modifié le classement des zones touristiques, sauf en ce qui concerne précisément les stations balnéaires, thermales ou climatiques, éligibles, à l'installation d'un casino, pour lesquelles rien n'a été changé !

Il aurait pu pourtant être envisagé de faire appel à d'autres critères, moins restrictifs sur le plan géographique, tels que la fréquentation touristique. On pourrait aussi réfléchir aux moyens de mieux faire correspondre, comme au Royaume-Uni, la répartition des casinos à celle de la population sur l'ensemble du territoire, en abaissant, par exemple, le seuil de l'amendement Chaban. Il s'agirait ainsi de tenter d'imaginer des solutions aux problèmes posés par la quasi saturation actuelle d'un marché (voir plus loin) qui représente la moitié de celui des jeux en France.

Pour le moment, la commission supérieure des jeux, en l'absence d'orientation du ministère de l'intérieur se préoccupe seulement de l'équilibre **local** de l'offre.

Un autre sujet, particulièrement important, nécessitant de la part des pouvoirs publics une analyse interministérielle et prospective, qui semble pour le moment leur faire défaut, est celui du jeu sur internet. La Française des jeux et le PMU ont été autorisés, en ce qui les concerne, à lutter à armes égales contre les offres concurrentes illégales émanant de sites internet. Les casinos, qui sont des entreprises privées, et paraissent encore plus fortement menacés n'ont pas la même liberté. Une telle discrimination mériterait quelques explications.

La Grande-Bretagne, de son côté, s'est penchée sur la question et a décidé, par le « *gambling act* » d'avril 2005 (qui entrera en vigueur en 2007) de légaliser le jeu en ligne, en autorisant l'octroi de licences aux opérateurs intéressés. Elle espère ainsi un rapatriement des activités (et des recettes correspondantes) de ses bookmakers installés à Malte, à Gibraltar ou à Chypre, qui s'adressent en fait à un public essentiellement britannique.

---

<sup>1</sup> Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

<sup>2</sup> Loi n° 2006-437 du 14 avril 2006.

Il paraît clair, au total, que :

- les informations sur les jeux, en tant qu'activité socio-économique majeure, sont insuffisantes en France ;

- la réflexion des pouvoirs publics sur ce secteur ne tient pas assez compte de sa contribution à l'économie, quelle que soit la priorité qu'on entend accorder à son encadrement, pour des raisons valables (protection du consommateur et de l'intérêt général).

Les données disponibles permettent néanmoins de discerner, depuis 2001, dans l'évolution économique des activités concernées, la confirmation de tendances précédemment constatées et l'amorce de certains changements.

## ***B. DES TENDANCES CONFIRMÉES***

La poursuite d'une croissance, dans l'ensemble, soutenue, tirée par une demande en augmentation, une contribution appréciable au financement des dépenses publiques et le développement de l'utilisation d'internet sont les principales tendances, constatées dans le premier rapport, qui se sont prolongées jusqu'à aujourd'hui.

### **1. Une croissance assez soutenue dans l'ensemble**

#### *a) Une forte augmentation de la demande en longue période*

Comme le souligne l'INSEE, dans son étude précitée<sup>1</sup>, « *les Français, depuis 1976, (date de création du Loto national), ont été de plus en plus attirés par les jeux de hasard et d'argent* ».

Leur mise a doublé en vingt cinq ans pour atteindre, en 2003, environ 130 euros par habitant, soit 0,9 % de leur budget<sup>2</sup>.

Cela correspond à un accroissement des dépenses de jeux de ménage de 3,1 % par an, en moyenne et en volume, supérieur au rythme d'augmentation de l'ensemble des dépenses de consommation (+ 2,0 %).

Sur dix années, de 1991 à 2002, les parts de marché respectives des différents produits se sont profondément modifiées.

Les machines à sous (+ 36,8 % par an en volume) et les jeux instantanés, ont beaucoup progressé, au détriment du PMU (dépenses stables en volume) et des lotos et loteries traditionnelles.

---

<sup>1</sup> INSEE, Première n° 1016 – mai 2005.

<sup>2</sup> Contre 0,4 % en 1959 et 0,6 % en 1990. ***Les dépenses brutes, non corrigées des gains sont quatre fois plus importantes.***

### Parts de marché des différents opérateurs

(en % du produit brut des jeux)

	1991	2002
PMU et PMH	47 %	26 %
Casinos :	11 %	34 %
FDJ :	42 %	40 % <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Dont 2/3 de jeux instantanés.

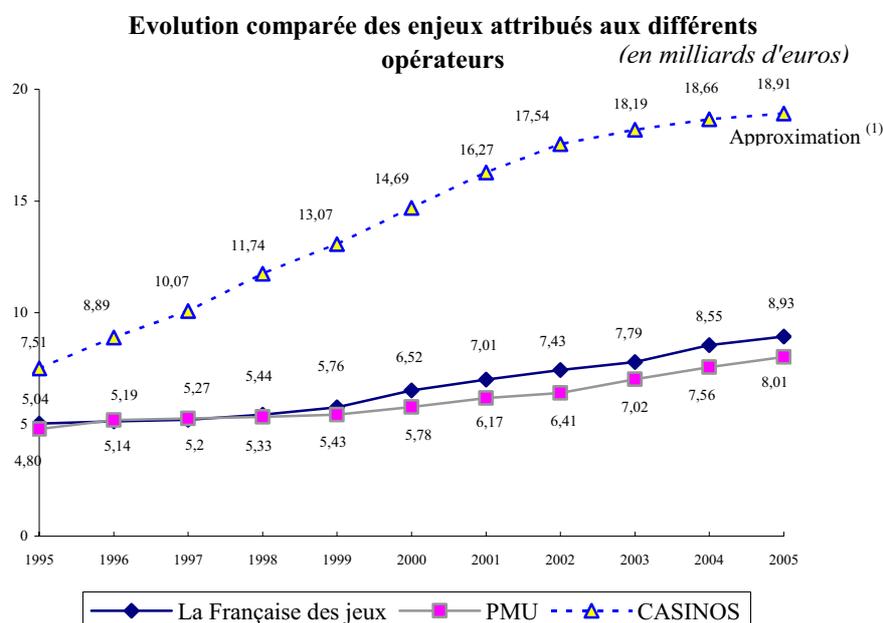
Source : INSEE

L'augmentation de l'importance des casinos et la diminution de celle des courses de chevaux ont été spectaculaires.

Au total, selon l'INSEE, les dépenses des ménages étaient, en 2003, de 7,8 milliards d'euros, leurs dépenses brutes (valeurs non corrigées des gains) atteignant 32 milliards d'euros.

#### b) Une expansion qui s'est poursuivie depuis 2001

Le graphique ci-après rend compte de la poursuite de la croissance de la demande adressée aux différents opérateurs depuis la publication du premier rapport de votre commission des finances sur les jeux.



<sup>1.</sup> Ce chiffre est le résultat d'un calcul théorique prenant en compte le taux de retour supposé des machines à sous (85 %) et n'indique pas les dépenses effectives des joueurs.

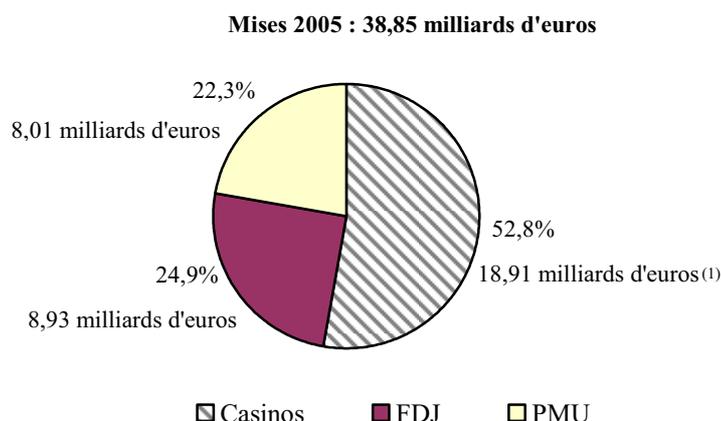
Mais l'image ainsi donnée ne correspond qu'à une approximation des sommes mises à un moment donné, et ne reflète pas la dépense effective des joueurs, nette de leurs gains.

Elle montre néanmoins :

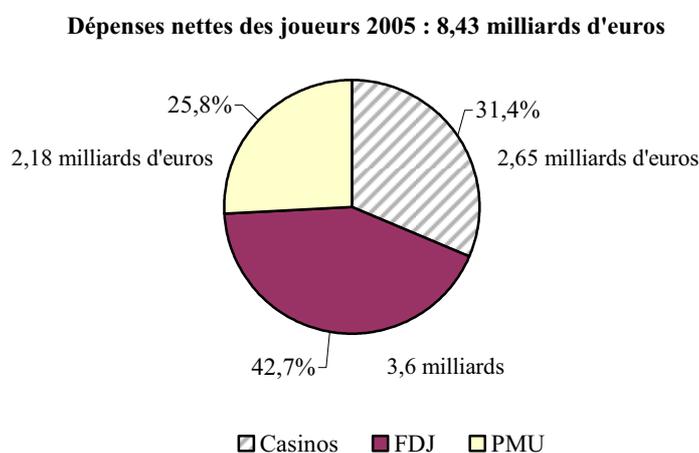
- le ralentissement, à partir de 2003, de la croissance des enjeux récoltés par les casinos (voir plus loin).

- une amélioration, à partir de 2002, de la progression du PMU pourtant toujours distancé par la Française des jeux.

En retranchant des 35,85 milliards d'euros joués par les Français, les 27,42 milliards gagnés par quelques-uns, on obtient **une dépense nette totale de jeux de 8,43 milliards d'euros en 2005**.



(1) Mêmes observations que celles de la note sous le graphique de la page précédente



Source : FDJ

Il apparaît que les casinos, premier secteur en termes de mises, ne sont que second, loin derrière la Française des jeux, pour ce qui est des dépenses nettes des joueurs, compte tenu du taux de redistribution beaucoup plus favorable qui est le leur (de l'ordre de 86 % au lieu de 60 %).

Toutefois, ces résultats ne sont pas pleinement significatifs.

En effet, les montants exacts des enjeux ne sont pas connus avec précision par les casinos dans la mesure où les gains **rejoués** ne sont pas enregistrés par leur comptabilité.

Les chiffres consolidés, utilisés ci-dessus, proviennent d'estimations faites par la Française des jeux en évaluant le produit brut des jeux (montant des pertes des joueurs, c'est-à-dire leurs mises moins leurs gains) à partir du taux de retour moyen aux joueurs<sup>1</sup> des machines à sous (85 %).

Quoi qu'il en soit, **la croissance des enjeux en euros courants, non corrigés des gains a été, de 2001 à 2004 compris, toujours supérieure à celle du PIB, ce qui témoigne du dynamisme de l'activité du secteur économique considéré.**

#### Le dynamisme économique des jeux

(en pourcentage)

	2001	2002	2003	2004	2005
Croissance :					
- des enjeux <sup>(1)</sup> (tous opérateurs confondus)	9,1	6,5	5,16	5,36	3,1
- du PIB <sup>(2)</sup>	3,9	3,4	3,0	4,0	3,1

<sup>(1)</sup> en euros courants

<sup>(2)</sup> en valeur

## 2. Une contribution appréciable au financement des dépenses publiques

### a) Les prélèvements de l'Etat

L'Etat prélève une part des enjeux dont l'augmentation est soulignée ci-dessus, plus ou moins importante, selon les opérateurs, comme le montre le tableau suivant :

#### Prélèvements de l'Etat sur les mises en 2005

	En pourcentage	En millions d'euros
PMU	14,1	1125,8
FDJ	28,4	2505
Casinos <sup>(1)</sup>	36,5	967,79
TOTAL		4598,59

<sup>(1)</sup> 2004-2005 sur le PBJ

Source : les différents opérateurs concernés (PMU-FDJ et syndicat "casinos de France")

Les estimations par le fascicule budgétaire « voies et moyens », de la part non fiscale de ces prélèvements, y compris pour l'année 2007, sont les suivantes :

<sup>1</sup> Comme noté dans le rapport de 2002, il s'agit d'un taux théorique, inférieur au produit brut réel, en raison du comportement des joueurs qui en « faisant durer le plaisir » gagnent moins d'argent qu'ils le pourraient.

**Evolution des prélèvements non fiscaux sur les jeux et paris**

(en millions d'euros)

	Ligne 114 Produits des jeux exploités par la Française des jeux	Ligne 314 Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos régis par la loi du 15 juin 1907	Ligne 315 Prélèvements sur le pari mutuel	Total	Evolution
2001	1188	833	310	2331	8,1%
2002	1397	905	327	2629	12,8%
2003	1352	937	405	2695	2,5%
exécution 2004	1564	968	416	2949	4,2%
révisé 2005	1576	1000	443	3019	2,4%
révisé 2006	1950	974,04	404,25	3328,3	+10,2%
prévisions 2007	1994,8	983,8	412	3390,6	+1,9%

Source : rapport général de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2006 (A.N. XII<sup>e</sup> législature n° 2568, tome I) et projet de loi de finances pour 2007 (évaluation des voies et moyens)

Des révisions importantes ont été effectuées en ce qui concerne les prévisions initiales pour l'année 2006 qui :

- sous-estimaient largement les recettes provenant de la Française des jeux<sup>69</sup> (1.773 au lieu de 1.950 millions d'euros) ;

- surévaluaient, en revanche, celles procurées par les casinos (1 milliard d'euros contre 974 millions d'euros) et surtout le PMU (470 millions d'euros escomptés contre 404 millions d'euros constatés).

Quoi qu'il en soit, **la progression de ces prélèvements non fiscaux, qui constituent, pour l'Etat, la majeure partie du produit des jeux, a été, semble-t-il, le plus souvent, supérieure à celle de l'ensemble des ressources du budget général<sup>70</sup>.**

**Ils représentent, en 2007, un total (3,3 milliards d'euros) supérieur, par exemple, à l'aide publique au développement (3,1 milliards d'euros), au budget de l'agriculture (2,9 milliards d'euros) ou encore à celui de la culture (2,1 milliards d'euros).**

S'y ajoutent les impôts nationaux de droit commun acquittés par les opérateurs. Ceux sur leurs bénéfices ont rapporté à l'Etat 239 millions d'euros, en 2001, selon l'INSEE (dernière estimation d'ensemble fiable). Pas plus qu'en 2001, votre rapporteur n'a pu obtenir du ministère des finances, le chiffre de l'impôt sur les sociétés payé par le secteur particulier des **casinos**.

Pour le PMU, le total de la ligne « impôts, taxes et versements assimilés » du compte de résultat de 2005 (charges d'exploitation) n'est que de 9,8 millions d'euros (s'agissant d'un groupement d'intérêt économique, à but

<sup>69</sup> L'exercice 2004 de cet opérateur avait été marqué par une forte progression de son chiffre d'affaires, liée au lancement d'Euro Millions. L'augmentation s'est ralentie en 2005, à la demande des pouvoirs publics. Pour 2006, une modification du rythme du versement des prélèvements a procuré à l'Etat un gain en trésorerie de 60 millions d'euros.

<sup>70</sup> En 2006 par exemple, + 3,2 % pour le budget général, + 10,2 % pour les prélèvements non fiscaux sur les jeux.

non lucratif, transparent fiscalement). Ont été, en sus, perçus, les prélèvements récapitulés dans l'encadré suivant :

<b>Prélèvements de l'Etat sur les paris hippiques en 2005</b> <i>(en millions d'euros)</i>	
1. Droits de timbre sur les tickets de paris :	301
2. TVA <sup>71</sup> sur les recettes des sociétés de courses	199,6
3. PSP (prélèvement supplémentaire progressif) sur les gains des joueurs	220
4. PP* (prélèvement proportionnel sur les enjeux)	129
* partagé avec l'institution des courses	

La FDJ a versé pour sa part à l'Etat, en 2005, 136 millions d'euros d'impôt sur les sociétés, tandis qu'ont été encaissés, outre un dividende<sup>72</sup> de 80 millions d'euros, 207 millions d'euros de TVA<sup>1</sup> sur les mises des joueurs concernés et 136 millions de droits de timbre<sup>73</sup> sur différents billets de loteries et de lotos.

*b) Les ressources affectées*

La LOLF<sup>74</sup> permet, au sein du budget de l'Etat, l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses (article 16) ou, sous conditions, la mise à disposition d'une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat (articles 32 et 36).

C'est ainsi que le CNDS (Centre national pour le développement du sport) bénéficie d'un prélèvement de 2 % sur les mises des joueurs de la Française des jeux qui lui a apporté 173 millions d'euros de recettes en 2006. Une majoration de 20 millions d'euros de cette somme est prévue par le projet de loi de finances pour 2007 (le taux ayant été porté à 2,8 %, le produit attendu est de 250 millions d'euros).

Le CNDS est un nouvel établissement public, créé pour succéder au FNDS (Fonds national pour le développement du sport), compte d'affectation spéciale clos le 31 décembre 2005.

---

<sup>71</sup> Rémunérations des organisateurs et intermédiaires.

<sup>72</sup> 171,8 millions étaient escomptés en 2006.

<sup>73</sup> Article 919 A (loto national), 919 B (loto sportif) et 919 C (loterie instantanée et tapis vert) du CGI.

<sup>74</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001.

Un autre compte d'affectation spéciale a été récemment supprimé. Il s'agit du « *Fonds national des courses et de l'élevage* »<sup>75</sup>, clos, lui aussi, le 31 décembre 2005, qui était géré par la Fédération nationale des courses françaises (FNCF) et finançait des primes aux éleveurs de chevaux de courses (hors prix de courses) et des aides aux sociétés de courses.

Ce détour par un compte spécial paraissait inutilement complexe, dès lors que les bénéficiaires, la FNCF et les sociétés de courses, se voyaient déjà directement attribuer une fraction des prélèvements sur les paris.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le produit du prélèvement sur les enjeux, prévu par la loi du 21 mars 1947 (2,18 milliards d'euros en 2005), est donc versé intégralement à ses bénéficiaires finaux, c'est-à-dire :

- les sociétés de courses de chevaux ;
- la FNCF, qui gère les opérations communes à ces dernières,
- pour le solde (1,126 milliard d'euros en 2005), le budget général de l'Etat.

#### *c) Les prélèvements au profit des communes*

Les communes concernées bénéficient d'une fraction modeste au total, mais néanmoins importante pour chacune d'entre elles, des prélèvements publics sur les casinos.

Il s'agit (voir III de la première partie) :

- des contributions prévues par les cahiers des charges ;
- du dixième du produit du prélèvement progressif sur le produit brut des jeux.

Les collectivités où sont implantés ces établissements se sont partagé ainsi une manne de 311 millions d'euros en 2005 (voir graphique suivant) :

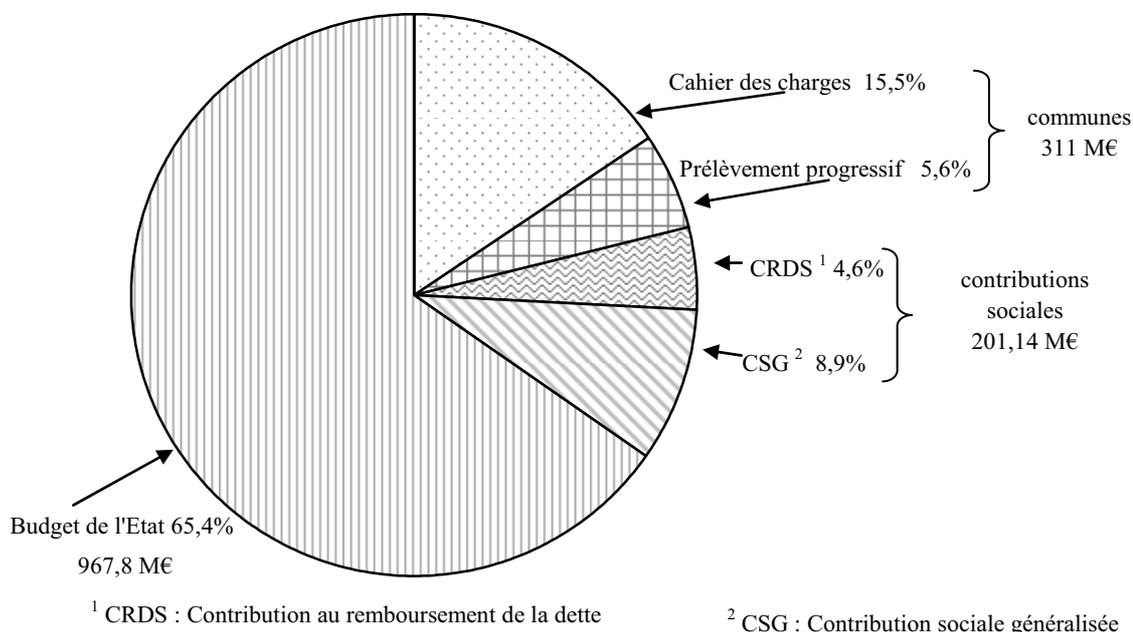
#### *d) Les contributions sociales*

Le graphique ci-après montre le poids des contributions sociales des casinos (CSG et CRDS), qui représentent 13,5 % des prélèvements publics qui leur sont imposés.

---

<sup>75</sup> *Compte n° 902-19 institué par l'article 60 de la loi de finances pour 1984.*

### Répartition des prélèvements publics sur les casinos en 2005



Source : Casinos de France

**Les casinos, seuls opérateurs de jeux soumis à la concurrence, subissent ainsi des prélèvements non fiscaux particulièrement lourds, en plus de leurs impôts de droit commun.**

L'Etat prélève, on l'a vu, davantage sur les mises de leurs joueurs que sur celles des clients du PMU ou de la Française des jeux.

La détermination de l'assiette des contributions sociales des casinos (CSG et CRDS) pose problème dans la mesure où il est difficile, comme il a été montré, d'évaluer précisément leur chiffre d'affaires et leurs bénéfices en ce qui concerne les machines à sous.

Il a été finalement décidé, après modification du mode de calcul initial, de retenir, pour la CRDS, un taux spécifique de 3 %, appliqué au produit brut des jeux<sup>76</sup>.

En ce qui concerne la CSG, les casinos sont, avec les autres opérateurs de jeux, les seules personnes morales à y être assujetties<sup>77</sup>. L'assiette est, comme pour la CRDS, le produit brut des machines à sous, c'est-à-dire les pertes des joueurs (dont les gains supérieurs à 1.500 euros sont taxés, par ailleurs, à 12 %). Le taux, plusieurs fois majoré, est actuellement de 9,5 % (contre 7,5 % pour l'ensemble des revenus d'activités et du capital).

<sup>76</sup> Le système précédent appliquait un taux **universel** de 0,5 % à une assiette égale à six fois le PBJ des machines à sous.

<sup>77</sup> Loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997.

Seule une fraction du PBJ (68%) est taxée<sup>78</sup>, mais ce pourcentage est encore beaucoup plus réduit dans le cas de la Française des jeux et surtout du PMU (respectivement 23 % et 14 % seulement des sommes versées sont retenues comme assiette de la CSG due par ces deux opérateurs).

En outre, pour la FDJ, les taux ne sont que de :

- 0,3 % pour la CRDS,
- et 2,2% pour la CSG.

### 3. Un impact important

Activité dynamique, gisement apprécié de ressources publiques, les jeux sont un secteur animé par des opérateurs de poids.

Ils tiennent une place importante dans la vie économique française.

#### a) Des acteurs de poids

Le total des mises<sup>79</sup> engagées par les joueurs auprès des opérateurs français est du même ordre de grandeur que le chiffre d'affaires de Renault, neuvième entreprise française (38,85 milliards d'euros contre 36,34 milliards d'euros).

➤ Grâce aux machines à sous, **le marché des casinos est devenu le premier en France**, sa part est passée, on l'a vu, de 22,3 % à 51,9 %, du total des mises entre 1991 et 2004.

**C'est en même temps le premier marché européen** et le deuxième au monde, derrière celui des Etats-Unis.

Le mouvement de concentration constaté, en 2001, dans le premier rapport, s'est poursuivi depuis. Les groupes français jouent, avec les britanniques, un rôle prédominant en Europe.

Les huit premiers groupes casinotiers français représentent aujourd'hui plus de 85 % du marché national et cinq d'entre eux en détiennent 75 % (Partouche, groupe Lucien Barrière, Accor Casinos, Tranchant et Modiflor).

En prenant le contrôle de la compagnie européenne de casinos, le groupe Partouche était devenu, en 2002, le leader incontesté en France.

Mais la première place lui a été ravie ensuite par le « *Groupe Lucien Barrière* », né de la fusion, en 2005, des groupes Accor Casinos et Barrière.

---

<sup>78</sup> Article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale (loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996).

<sup>79</sup> Réserve faite du caractère très approximatif de celles concernant les machines à sous des casinos.

Même si le marché donne des signes de maturation, l'activité des casinos demeure globalement rentable, avec des marges d'exploitation de 8 à 12 % du chiffre d'affaires<sup>80</sup>.

Selon une étude, réalisée en juillet 2005, par M. Claude Montmeas, pour le compte de Natexis Banques Populaires :

**- l'industrie casinotière française est leader en Europe ;**

- le processus de consolidation en cours devrait se poursuivre sous l'impulsion, notamment, de fonds d'investissement anglo-saxons (comme le britannique Prudential ou l'américain Colony Capital) ;

- pour parer au ralentissement de la croissance du secteur des casinos qui semble s'amorcer en France (voir plus loin), plusieurs stratégies sont possibles : croissance par acquisition malgré tout (rachat d'opérateurs encore indépendants...), recherche de relais de croissance externe, notamment en Europe, sur des marchés moins consolidés (Grande-Bretagne, Grèce...), ou recentrage sur le cœur de métier (comme Partouche qui a procédé, en 2004, à d'importantes cessions d'actifs hôteliers pour dégager des marges de manœuvre financière...) ;

➤ La **Française des jeux**, pour sa part, se situe, par son chiffre d'affaires, parmi les cinquante premières entreprises du pays. C'est une société imaginative, intègre et performante, qui a le sens de l'intérêt général, comme en témoignent ses activités de mécénat sportif. **Elle permet à la France d'occuper la cinquième place des pays opérateurs de loterie** (derrière les Etats-Unis, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne).

En lançant Euro Millions, en février 2004, avec les loteries nationales britanniques et espagnoles (rejointes ensuite par celles de six autres pays), elle a poursuivi une stratégie de coopération européenne particulièrement judicieuse dans le contexte actuel.

➤ Quant au **PMU**, il constitue la **deuxième entreprise mondiale de pari mutuel**.

Lui aussi mène des actions orientées vers la mise en valeur du sport (promotion des courses hippiques, partenariats avec la Ligue nationale de Rugby, le Tour de France...). Comme la Française des jeux, il a « internationalisé » ses activités grâce à des accords de partenariat avec des opérateurs étrangers permettant des prises de paris sur des courses étrangères ou, en masse commune, à l'étranger, sur des courses françaises (en Allemagne et avec Ladbrokes, en Grande-Bretagne).

---

<sup>80</sup> Les marges varient en fonction des charges immobilières et de celles imposées par les contrats de concession des casinos. Elles étaient évaluées, en 2004, à environ 20 à 30 % du chiffre d'affaires, par M. Claude Montmeas, dans une étude citée ci-après.

*b) De nombreux emplois sur tout le territoire*

Les jeux ont un effet favorable sur l'emploi et l'animation économique locale.

Le **PMU** verse aux sociétés de courses les ressources, prélevées sur les mises des parieurs, nécessaires à leurs actions (organisation et dotation des prix des courses, entretien des hippodromes et des centres d'entraînement...). Il assure ainsi **80 % du financement de la filière cheval en France**. Or, ce secteur emploie désormais **61.000 personnes**, à la suite de la création en un an, en 2004, de 2.000 emplois directs, sous l'effet de mesures gouvernementales bienvenues, prises à partir de 2003 (voir I de la première partie : extension du régime fiscal du bénéfice agricole, etc...).

Le dynamisme commercial du PMU a entraîné par ailleurs une densification des réseaux de prises de paris (Cafés Courses et Pariez spot) : le nombre de points de vente a augmenté de plus de 10 % (+881) depuis 2001.

- A raison d'un détaillant pour 1.600 habitants, et avec 40.000 points de distribution environ, le réseau de la **Française des jeux** permet une diffusion de proximité de ses produits qui couvre tout le territoire national. Il donne du travail à 26.000 personnes<sup>1</sup> (6.000 de plus qu'en 2001).

- Quant au **secteur des casinos**, il emploie, selon le syndicat Casinos de France, plus de 21.000 personnes (15.000 pour les jeux, 6.000 pour l'hôtellerie et la restauration) réparties dans les 190 établissements français.

Une vingtaine de nouveaux casinos ont été ouverts depuis 2001 et le nombre de salariés augmente de 4,3 % en moyenne depuis 1998.

S'y ajoutent des emplois indirects évalués par les opérateurs à :

- 69.000 pour la filière cheval ;
- 29.000 pour les casinos.

Il importe sans doute, en ce qui concerne les casinos, d'éviter un dépérissement des jeux de table dont la clientèle, plus fortunée que celle des machines à sous, est probablement davantage génératrice d'emplois dans l'hôtellerie, la restauration et les activités touristiques en général.

L'impact de l'activité de la Française des jeux (dépenses informatiques, impression de tickets, publicité...) n'est pas mesurable avec précision.

Au total, l'activité des jeux de hasard et d'argent mobilise donc, en France, plus de 100.000 personnes, sur tout le territoire national.

Plus de 10.000 emplois directs ont été créés depuis 2001, soit une augmentation des effectifs de l'ordre de 10 %.

La croissance du secteur a donc été relativement satisfaisante sur ce point crucial pour la société française.

---

<sup>1</sup> Emplois chez les détaillants calculés en équivalent temps plein rémunéré au SMIC.

## C. LES CHANGEMENTS EN COURS

### 1. Le développement de l'offre de jeux à distance

L'offre de jeux à distance n'utilise pas seulement le canal d'internet, mais aussi un média plus ancien, la télévision, et un moyen de télécommunication encore plus récent, le téléphone portable.

Focalisant ses analyses sur le web, le rapport de 2001 avait déjà évoqué, à ce propos, une « explosion de l'offre » (p. 241), ainsi que de sérieuses menaces de concurrence à l'égard des opérateurs traditionnels.

Il aurait donc été possible de voir aujourd'hui, dans l'essor attendu des jeux sur internet, la confirmation d'une tendance ancienne plutôt que l'émergence d'un fait nouveau.

Pourtant, l'essentiel des changements liés à ce phénomène est à venir, ce qui explique qu'ils soient traités dans la présente partie de ce rapport, sous leurs aspects économiques.

Il s'agit d'une évolution certes de la plus grande importance, par sa rapidité, mais dont les **conséquences actuelles** ne doivent pas pour autant être exagérées.

#### *a) Un essor considérable*

Le rapport précité de l'institut suisse de droit comparé de Lausanne considère, dans sa partie économique, que le **marché européen des jeux à distance** se trouve toujours dans une phase de développement préliminaire, avec des taux de croissance qui, toutefois, restent spectaculaires mais ne sont plus exponentiels<sup>1</sup>.

Il prévoit que celui-ci **devrait passer de 9 milliards de dollars en 2004, à 25 milliards de dollars en 2010.**

Il estime que l'ensemble des dépenses de consommation correspondantes (internet + télévision interactive + téléphone portable) était compris entre 2 et 3 milliards d'euros en 2004 et croît rapidement.

Il observe que le **rythme du développement futur de ces activités dépendra étroitement de l'évolution de leur cadre juridique** (voir chapitre suivant), ainsi que de celle des technologies et de la demande.

Dans le premier scénario de base, modéré, qui a été construit, les revenus des jeux augmenteraient, de 2003 à 2010, de 22,4 % (comme le PIB).

---

<sup>1</sup> 2000 : 162,5 %  
2001 : 233,33 %  
2002 : 55,7 %  
2003 : 31,1 %  
2004 : 20,5 %  
2005 : 13,5 %

La part de marché des paris et des jeux en ligne progresserait (ces derniers bénéficiant du développement de l'offre de parties de poker et de celle des loteries et des casinos traditionnels autorisés à être présents sur le web).

Dans un premier scénario alternatif, les opérateurs de jeux en ligne, autorisés à pénétrer des marchés actuellement protégés, connaîtraient une croissance annuelle de 20 % de leur chiffre d'affaires.

Dans un deuxième scénario de libéralisation plus poussée, (suivant l'expérience australienne), la dépense globale de jeux doublerait, en pourcentage du PIB, et la rente des opérateurs anciens serait diminuée de 16 %.

Selon Jupiter Research, le marché européen, particulièrement dynamique, des paris sportifs en ligne, pourrait, en ce qui le concerne, passer de 3,2 milliards d'euros en 2005 à 7 milliards de revenus en 2009.

Le marché **mondial** des jeux d'argent en ligne est estimé actuellement à 12 milliards de dollars (9,5 milliards d'euros), la part des Etats-Unis étant de près de la moitié. 2000 entreprises seraient concernées, dont les plus connues sont les britanniques PartyGaming, 888.com, Sporting bet, l'autrichienne Bwin et la suédoise Unibet.

#### Les principales entreprises de jeu en ligne

Entreprise	Nationalité	Offre	Chiffre d'affaires (en millions d'euros)
PartyGaming*	Britannique	Poker, jeux de casinos	768
888.com*	Britannique	Poker, jeux de casinos	213
Sporting bet	Britannique	Paris sportifs, casinos et poker	72
Unibet	Suédoise	Paris sportifs	64
Bwin	Autrichienne	Paris sportifs et jeux de casinos et poker	33

\* basées à Gibraltar

Source : *Le Figaro* du 9 octobre 2006

#### b) Une bulle spéculative ?

La spéculation boursière s'apparente parfois à un jeu de hasard et d'argent. En juin 2005, la valorisation de *Partygaming*, le jour même de son introduction en bourse, atteignait à Londres plus de 10 milliards de dollars, soit plus que la capitalisation de British Airways. Les analystes financiers de *Christiansen Capital Advisors* ne voyaient pas dernièrement de signe annonciateur d'une fin de cette envolée. Ils s'attendaient à voir les revenus des

jeux en ligne passer de 15 milliards de dollars en 2006 à 24 milliards en 2010, alors qu'ils n'étaient que de 1 milliard en 2001.

Plus optimistes encore, les analystes de *Merril Lynch* tablaient, selon le Monde du 17 décembre 2005, sur un total de 150 milliards de dollars de recettes brutes générées, en 2015, par les seuls paris sportifs en ligne.

Les bénéfices avant impôt annoncés pour 2005 par les ténors du secteur semblaient considérables. Ceux de *PartyGaming* avaient augmenté de 54 % durant le premier trimestre de 2006. Les gains de *Bwin* avaient doublé en 2005. Plus dure a été la chute.

Après l'arrestation en juillet à Dallas du directeur général de Bet on Sports, le vote par le Sénat américain d'une loi interdisant le paiement par carte de crédit des jeux en ligne étrangers aux Etats-Unis, dans la nuit du vendredi 29 au samedi 30 septembre, a provoqué, le lundi suivant 2 octobre, un effondrement à Londres des cours des sociétés de jeu d'argent sur Internet qui ont perdu, en une séance, plus de la moitié de leur valeur (sporting bet : - 73 % ; PartyGaming : - 62 % ; 888 : - 50 %).

La plupart des sociétés britanniques concernées ont suspendu, en conséquence, leurs activités aux Etats-Unis dont le marché représentait plus de la moitié de leur chiffre d'affaires.

Comme l'avaient pressenti certains analystes dès l'épisode du mois de juillet, une telle secousse était à craindre, étant donné les incertitudes relatives à la réglementation de ces activités et le surnombre d'entreprises présentes sur ce marché.

### *c) Un phénomène d'ampleur encore limité*

Comme le souligne l'étude, précitée, de l'institut de droit comparé de Lausanne, le marché européen des jeux traditionnels (casinos, loteries, paris hippiques) est relativement mature.

Dans ce contexte, une forte croissance des jeux en ligne est, avec une ouverture à la concurrence de ces activités, le seul facteur qui puisse dynamiser le secteur de manière vraiment forte. Encore faut-il que l'environnement législatif et réglementaire s'y prête. Sinon, il est possible aux Etats de freiner le développement du jeu en ligne, à défaut de pouvoir l'empêcher car il s'agit, vraisemblablement, d'une évolution inéluctable.

Le phénomène, par la rapidité de sa progression, est, à la marge, important mais il reste encore relativement limité.

**En effet, selon l'institut suisse, le part de marché des jeux en ligne ne devrait pas dépasser 5 % en Europe en 2012.**

Internet ne correspond aujourd'hui qu'à une part minime du chiffre d'affaires de la Française des jeux et du PMU (de 1 % à 2 %). Le nombre d'intervenants français s'adonnant actuellement aux jeux sur Internet

dépasserait 500.000, mais celui des clients des jeux traditionnels dépasse, en France, les trente millions.

Les opérateurs « historiques » peuvent, en outre, se servir des moyens modernes d'information et de communication pour mieux promouvoir et diffuser leurs produits actuels (cas de la Française et du PMU), voire pour créer une offre spécialement adaptée à ces nouveaux media interactifs (possibilité actuellement refusée, en France, aux casinos).

Il convient donc :

- ni de sous-estimer la déferlante des jeux sur internet ;
- ni d'en exagérer l'ampleur et la rapidité de propagation.

A long terme, leur progression peut être plus ou moins ralentie mais semble inexorable.

A court terme, il faut prendre du recul et se garder de tout emballement, sans se dissimuler, pour autant, que les difficultés rencontrées par les opérateurs concernés aux Etats-Unis vont les conduire à intensifier leurs efforts en Europe.

Leur succès dépendra des effets de substitution des jeux en ligne aux jeux anciens, de la riposte des monopoles traditionnels, de l'issue de la bataille juridique qui va se jouer en Europe (voir plus loin).

Leur prohibition, en tout cas, peut freiner la consommation de ces nouveaux produits, mais pas la faire disparaître. Elle peut, au contraire, créer un attrait du fruit défendu et favoriser les offres illégales et mafieuses.

## **2. La maturation du marché des casinos**

### *a) Une situation délicate*

Parmi les opérateurs français, ce sont les casinos dont la situation est apparue, dernièrement, comme la moins confortable.

Ils ont pu certes bénéficier auparavant de l'essor considérable des machines à sous, dont le monopole leur a été conféré par la loi Pasqua du 5 mai 1987, et qui leur a permis d'augmenter substantiellement leur part de marché.

Leur rentabilité est, on l'a vu, d'autre part, très élevée. Mais ils subissent, en contrepartie, des prélèvements fiscaux et sociaux particulièrement lourds, alors qu'ils sont les seuls soumis à la concurrence, et doivent satisfaire des exigences de plus en plus importantes des communes, dans le cadre de leurs concessions de service public. Leurs contraintes de communication sont, par ailleurs, plus fortes que celles des autres opérateurs.

**Il semble bien que l'âge d'or qui a suivi l'autorisation des machines à sous touche à sa fin.**

Dans une note du 22 juin 2005, le syndicat « Casinos de France » notait déjà, il y a un an, une stagnation du produit brut des jeux et une régression du produit net, à casinos constants, depuis 2002 (- 2 % au premier semestre 2004-2005), les prélèvements augmentant davantage que le chiffre d'affaires.

Il estimait, dans un autre document<sup>1</sup>, que « *depuis quelques années, le marché montre des signes évidents de maturité* ».

Le groupe « Lucien Barrière », numéro un en France, vient de publier ses résultats pour l'exercice 2005-2006. Sur les dix premiers mois de la session, la croissance de ses casinos est modeste (+ 4 %). Lucien Barrière, comme l'ensemble des professionnels du secteur, redoute les conséquences du contrôle aux entrées et de l'interdiction de fumer, mesures qui, si elles provoquaient un recul de 10 % du PBJ, pourraient faire chuter de 30 % les résultats des casinos. Or, le jeu correspond à 90 % de l'activité du groupe en France qui réalise, par ailleurs, de bonnes performances dans l'hôtellerie (+ 10,2 %) et la restauration (+ 9,3 %).

Dans ces conditions, les mesures « compensatoires », qui sont en train d'être prises, sont considérées comme indispensables par la profession<sup>2</sup>.

Dans l'étude précitée, réalisée par ailleurs par M. Claude Montmeas pour le groupe Natexis-Banques populaires<sup>3</sup>, il est également jugé que « *le marché semble aujourd'hui arrivé à maturité, voire, dans certaines régions à forte densité d'établissements, proche de la saturation* ».

Selon lui, « *le produit casino a vieilli* », alors que la croissance de la demande, sur le marché des jeux, repose avant tout sur l'innovation produit et la communication.

La concurrence des autres offres, notamment celle des jeux en ligne, se fait de plus en plus pressante (réalité que s'obstinent à nier les autorités françaises pour lesquelles les clientèles des différents opérateurs ne sont pas substituables).

**Une adaptation du cadre juridique actuel des jeux à l'irruption de nouveaux vecteurs de distribution comme internet (que les casinos n'ont pas le droit d'utiliser) est, selon M. Claude Montmeas, absolument urgente, tant au niveau national qu'international.**

La réponse des casinos nécessite selon lui :

- la poursuite du mouvement en cours de consolidation sur les marchés matures ;

- le renouvellement de l'offre (nouveaux produits, nouveaux concepts de complexes de loisirs intégrés...) ;

---

<sup>1</sup> *La dynamique des casinos en France – 16 juin 2005.*

<sup>2</sup> *Voir III de la première partie (suppression du droit de timbre pour l'accès aux jeux de table, modification de l'assiette du CRDS, accepteurs de billets, etc.).*

<sup>3</sup> *Les casinos en France et en Europe – juillet 2005.*

- la recherche de relais de croissance à l'étranger (marchés anglais, helvétiques, italiens et grecs) ;
- enfin, une participation au développement du jeu en ligne si, comme il est souhaitable, l'Etat l'autorise.

*b) La question de l'autorisation éventuelle de « machines douces » dans les cafés*

Premier pays en Europe pour le nombre de casinos, la France est en même temps l'un des seuls où les machines à sous « douces » (à mises et gains limités) sont interdites en dehors de ces établissements.

Ce n'est pas un hasard !

En effet, le Portugal, qui pratique la même interdiction (avec la Grèce), possède aussi un réseau assez dense de casinos (celui d'Estoril, près de Lisbonne, étant l'un des plus grands d'Europe).

Les machines à sous, dont les casinos, dans les deux pays, ont le monopole, représentent plus de 80 % de leurs recettes au Portugal, 93 % en France.

En Suisse, l'ouverture récente de casinos s'est accompagnée d'une restriction des autorisations, limitées aux seuls jeux d'adresse, des jeux automatiques dans les restaurants (dans lesquels les jeux d'argent sont désormais interdits).

Bien que l'on puisse arguer de ce que les clientèles intéressées ne sont pas les mêmes, il semble donc bien exister une certaine corrélation entre, d'une part, l'interdiction des jeux d'argent dans les bars, restaurants et autres lieux publics et, d'autre part, le nombre et la prospérité des casinos.

Néanmoins, la Belgique, qui possède le même nombre de casinos que le Portugal (soit neuf), autorise les machines à sous ailleurs, dans des salles de jeux automatiques ou des débits de boisson.

Le problème de l'autorisation éventuelle, en France, de machines « récréatives », à mises et gains limités, comme chez tous nos voisins européens, est délicat.

Les débitants de boisson qui la réclament :

- sont actuellement en grande difficulté (beaucoup disparaissent en milieu rural...) ;

- contribuent au maintien d'un lien social dans des zones dévitalisées, tout comme certaines associations qui ont le droit d'organiser des lotos, dans des conditions qui viennent d'être assouplies ;

- peuvent s'estimer défavorisés par rapport aux bars PMU et cafés courses ou aux distributeurs de la Française des jeux. Ces derniers bénéficient, en effet, sous la forme d'un supplément de consommation, de la participation de leurs clients à des jeux (Rapido, paris hippiques...) autorisés au niveau

national, alors que tout autre jeu d'argent est prohibé, localement, ailleurs que dans les casinos et se trouve donc interdit aux autres débiteurs de boissons.

Les arguments d'impossibilité technique opposés à leur demande ne sont pas entièrement convaincants : l'administration parvient bien, par exemple, à contrôler toutes les pompes à essence du territoire et les quelque 19.386 machines à sous qui fonctionnent actuellement dans les casinos.

Comment font, par ailleurs, les pays étrangers (il y a plus de 200.000 machines à sous en Espagne, en Allemagne et en Grande-Bretagne) ?

Une offre et un contrôle informatisés de ce type de jeux semblent, au demeurant, concevables<sup>1</sup>.

Un système, sélectif, d'attribution de licences d'exploitation, avec dépôt d'une forte caution, retenue en cas d'irrégularité, et *numerus clausus* (pas plus de deux machines par établissement, comme en Belgique) serait envisageable.

A tout le moins, de nouveaux jeux d'adresse pourraient être autorisés comme en Suisse.

Mais les opposants à une telle mesure ne manquent pas d'argument. Ils invoquent notamment :

- les abus autrefois constatés (utilisation dévoyée de jeux permettant de gagner des confiseries) ;

- la difficulté (pour l'attribution de licences) d'accorder aux uns ce qu'on refuse à l'autres (mais ce ne serait pas le seul cas : tous les cafetiers, par exemple, ne sont pas buralistes, il faut un agrément...)

- la volonté de ne pas mettre les casinos en difficulté (ces derniers, cependant, ne sont pas facilement accessibles à toute la population française) ;

- la preuve ainsi faite de la sincérité de la politique française de canalisation des jeux (toutefois, ce n'est pas l'Etat qui se prive ainsi de recettes car ces dernières devraient plutôt aller aux communes...).

**En réalité, l'argument le plus recevable qui milite contre l'autorisation de jeux de hasard et d'argent dans des commerces de proximité est celui du risque d'une accoutumance, ouvrant la voie à la dépendance et à une escalade vers des pratiques plus dangereuses.**

Le préjudice éventuel que causerait aux casinos l'autorisation de « machines douces » dans les débits de boissons illustre la sensibilité du secteur des jeux à tout changement dans la législation de la réglementation concernée.

Les décisions de l'Etat et du Parlement français sont souveraines en ce domaine qui relève, clairement, du principe de subsidiarité.

---

<sup>1</sup> En Belgique, vont être mis en place des protocoles de contrôle et de surveillance, par un système informatique approprié, des jeux de hasard dans les casinos et les salles de jeux automatiques de classe II (plus de 150 salles et près de 6.000 machines).

Cela est moins évident pour les autres jeux, notamment pour les jeux à distance, par essence transfrontières.

#### ***D. L'ORDRE ÉTABLI MENACÉ***

##### **1. Le spectre d'une libéralisation**

Dans un marché français qui peut paraître encore relativement sous-exploité, par rapport à celui d'autres pays, les monopoles nationaux ne sont pas à l'abri de toute convoitise et de tout danger.

La concurrence des jeux à distance pourrait notamment être facilitée par des décisions prises au niveau européen.

Une intensification de l'offre pourrait ainsi entraîner un accroissement des phénomènes de dépendance préjudiciables à la société dans son ensemble et, en fin de compte, aux opérateurs eux-mêmes.

###### *a) Un marché convoité*

Selon l'étude précitée de l'INSEE<sup>1</sup>, la part du budget des ménages consacrée aux jeux est (0,9 %) inférieure, en France, à la moyenne européenne (1 %) et à ce qu'elle est chez certains de nos voisins européens (Espagne : 2%, Royaume-Uni : 1,2 %).

On peut d'ailleurs y voir la preuve d'un certain succès de la politique française d'encadrement (et de l'impact de l'interdiction des machines à sous en-dehors des casinos).

L'offre de jeu française se distingue aussi de celle de plusieurs autres pays européens, par une relative faiblesse en ce qui concerne les paris sportifs, du fait d'une législation et d'une réglementation très restrictives (monopoles du PMU et de la Française des jeux sur les courses de chevaux et le football...)

Or, il s'agit d'un secteur à forte demande où le jeu à distance se développe de façon particulièrement dynamique, et d'une pratique souvent considérée comme moins dangereuse que d'autres (machines à sous des casinos, Rapido de la Française...), en termes de dépendance.

C'est donc là que se concentre l'offensive vers le marché français des bookmakers, britanniques et autrichiens (Party Gaming, Bwin etc...)

La bataille juridique (voir sous-partie suivante), qui les oppose à ce propos aux monopoles nationaux, devant les juridictions administratives françaises et européennes, fait rage.

Les plaintes et les instances se multiplient.

---

<sup>1</sup> INSEE Première n° 1016 – mai 2005.

*b) Les monopoles remis en cause*

Les opérateurs privés, nouveaux entrants sur le marché des jeux, n'ont pas les moyens de concurrencer les opérateurs historiques dans leur offre traditionnelle (40.000 points de vente pour la Française des jeux, plus de 1,8 milliard d'euros de paris reçus par le PMU en 2005...)

Ce sont essentiellement des acteurs du **jeu en ligne**, positionnés sur des segments souvent différents (poker, paris sur des sports autres que les courses de chevaux...)

Or, si le canal multimédia de la Française des jeux représente une part volontairement restreinte de son activité, le site d'information et de prises de paris en ligne du PMU connaît, en revanche, une croissance rapide (+ 75 % en 2005, avec un nombre de joueurs qui est passé, en 2004, de 80.000 à 120.000).

C'est sans doute la raison pour laquelle la commission, dans un premier temps, s'en est prise plutôt au PMU qu'à la Française des jeux, dans sa lettre de mise en demeure aux autorités françaises du 12 octobre 2006, qui vise, en premier lieu, semble-t-il, **les paris sportifs en ligne** (voir encadré dans la sous partie suivante).

Actuellement, en vertu des principes de la législation française sur les jeux selon lesquels tout ce qui n'est pas autorisé est interdit, seuls les sites de la Française des jeux et du PMU sont légalement accessibles aux joueurs français.

Or, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), en application des traités, considère les jeux de hasard et d'argent comme une activité économique, une prestation de services, plus précisément, qui doit s'effectuer librement et sans restriction autres que celles strictement indispensables à la défense de l'intérêt général.

En fait, les restrictions, même sous forme de monopoles, sont acceptées mais à condition qu'elles s'inscrivent dans une politique cohérente et systématique (voir sous-partie suivante) de limitation du jeu (selon l'arrêt Gambelli de novembre 2003).

La France devra convaincre de la pertinence de sa politique à cet égard, tout d'abord, la commission, puis, à défaut, le juge européen saisi par celle-ci (dans le cas où la procédure d'infraction irait jusqu'à l'ouverture d'une phase juridictionnelle).

La Commission est gardienne des traités et promotrice de l'unification européenne qui passe d'abord par l'établissement d'un marché commun.

Elle considère toute restriction infondée à la libre prestation des services au sein de l'Union comme devant disparaître et prétend ne pas être hostile par principe aux monopoles des jeux.

Toutefois, elle a chargé, on l'a vu, l'institut suisse, précité, de droit comparé de Lausanne d'étudier en quoi les lois des différents Etats étaient

susceptibles d'altérer le bon fonctionnement du marché intérieur des jeux et d'en réduire les effets positifs sur la croissance et l'emploi.

En France, de telles préoccupations apparaissent déplacées, voire « politiquement incorrectes ».

La conception qui prévaut est celle, exprimée récemment par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, M. Jean-François Copé, selon laquelle « *l'activité de jeu d'argent n'est pas une activité économique comme les autres* »<sup>1</sup>.

Pour la Commission, les jeux n'échappent pas à la règle du traité instituant la communauté européenne selon laquelle (article 49) « *les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites* », sauf exception.

Pour les autorités françaises, et celles de nombreux autres Etats dans lesquels les opérateurs de jeux ont un caractère public et jouissent d'un monopole, l'exception doit demeurer la règle.

**Pour les raisons mêmes qui l'ont conduit à critiquer l'insuffisante prise en compte par les pouvoirs publics français de la dimension économique des jeux, votre rapporteur estime qu'on ne peut pas leur reprocher de manquer de détermination dans l'encadrement de cette activité.**

Les pouvoirs publics ont une approche des jeux avant tout juridique, administrative, quasi-policrière, qui semble assez systématique et cohérente, même si elle n'échappe pas à toute critique, notamment en ce qui concerne la protection des mineurs et la prévention de la dépendance.

Partout dans le monde, la part du jeu dans la consommation semble s'accroître. Elle demeure, en France, inférieure à la moyenne européenne.

Il semble bien que l'offre de la Française des jeux et du PMU a accompagné la demande beaucoup plus qu'elle ne l'a suscitée.

L'argument selon lequel une promotion dynamique des produits des opérateurs publics permet de contenir les offres concurrentes illégales paraît recevable à votre rapporteur.

*c) Quelles seraient les conséquences d'une ouverture à la concurrence ?*

L'ouverture à la concurrence du secteur des jeux en Europe pourrait résulter :

---

<sup>1</sup> Cf. interview au quotidien « Le Parisien » publié le jeudi 12 octobre 2006, et annonce, à l'issue du Conseil des ministres du 18 octobre, d'un plan gouvernemental de lutte contre le jeu illégal en ligne.

Les restrictions apportées aux jeux en ligne aux Etats-Unis, pays où la net économie est la plus avancée, semblent confirmer ce point de vue.

- soit d'une décision de la Cour de justice des communautés européennes dans ce sens ;

- soit d'un projet de directive de la commission approuvé par le Parlement et le Conseil européen.

L'échec, en février 2006, de la tentative d'intégration des jeux dans la directive services (voir plus loin) rend peu probable, à court terme, la proposition par la commission d'un nouveau texte sur ces questions.

Toutefois, cette éventualité, dans le futur, ne semble pas devoir être totalement exclue, dans l'hypothèse d'un imbroglio juridique résultant d'interprétations divergentes par les juridictions nationales, des arrêts préjudiciels de la Cour européenne.

**Pour le moment, il n'y a, en tout cas, pas péril en la demeure.**

La France doit répondre à une demande officielle d'information qui lui a été adressée par la commission (premier stade d'une procédure d'infraction). Elle n'est pas la seule (l'Italie et l'Autriche sont également concernées)<sup>1</sup>.

Elle dispose d'un délai de deux mois pour faire valoir ses arguments.

La demande d'explication semble surtout concerner l'interdiction d'accès au marché français imposée à des **opérateurs licenciés dans d'autres pays**.

Il s'agit essentiellement de sociétés de paris en ligne.

Or, ce marché (voir plus haut) est encore relativement limité, bien qu'en croissance très rapide.

Toutefois, l'étude, précitée, de l'institut de Lausanne montre bien que l'enjeu principal de toute libéralisation des activités de jeux est la confiscation, par de nouveaux entrants sur ce marché, d'une partie de la rente dont bénéficiaient auparavant les opérateurs en place. Il peut en résulter globalement une accélération de la croissance de l'offre, une augmentation des gains des joueurs et des modifications de parts de marché.

Dans le premier scénario alternatif de libéralisation modérée, envisagé par l'étude, le transfert de rentes des monopoles publics aux nouveaux opérateurs privés serait limité mais le taux de croissance annuel des jeux en ligne atteindrait 20 %. En revanche, une libéralisation à l'australienne aurait des effets beaucoup plus prononcés. Les revenus des jeux pourraient doubler et les rentes des opérateurs historiques diminueraient, on l'a vu, de 16 % tandis qu'on assisterait à des modifications considérables de parts de marchés (au profit des machines à sous dans les casinos ou en d'autres lieux).

---

<sup>1</sup> Sept autres pays ont déjà été sommés de s'expliquer en avril dernier : l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède.

Dans le cas de la France, l'Etat pourrait récupérer, en recettes fiscales, une partie au moins de ce qu'il perdrait en prélèvements directs. Mais il bénéficierait ainsi de moins de souplesse et de liberté dans l'utilisation de ces ressources qui jouent un rôle important dans l'équilibre des comptes du Trésor public et dont certaines sont affectées (au sports et à l'élevage).

Dans quelle mesure, notamment, le financement par les paris hippiques de la filière cheval s'en trouverait-il affecté ? Quelles en seraient les conséquences sur la dépendance ?

## **2. Les dangers de la dépendance**

### *a) Une question centrale*

Indépendamment de ses effets individuels et sociaux dévastateurs, la dépendance est une question centrale :

- au niveau juridique, car le juge européen risque de se fonder sur une analyse de l'efficacité des politiques nationales de prévention pour apprécier si les restrictions apportées par un Etat aux libertés d'établissement et de prestation de jeux sont ou non justifiées ;

- aux niveaux économique et financier, car il peut en résulter pour les opérateurs, et donc pour l'Etat, une perte de recette (un client devenu pathologique est un client perdu) et une augmentation de dépenses (frais de prise en charge).

### *b) Un phénomène difficile à cerner*

Il est difficile à la France, faute d'études à ce sujet, d'avancer de bons résultats en matière de limitation de la dépendance comme preuve du bien fondé de sa politique de restriction de l'offre de jeux.

Plusieurs constatations peuvent néanmoins être faites :

- Le coût de l'assuétude est difficile à chiffrer (l'écart entre les différentes estimations nord américaines est élevé ; cf. plus haut II), d'autant qu'il s'agit souvent de personnes souffrant de troubles additionnels ou associés ;

- Le problème tend à s'aggraver partout dans le monde, y compris en France pour de multiples raisons (habitude précoce des jeux vidéos ; sensations plus fortes provoquées par les technologies modernes ; possibilité de jouer seul à domicile) ;

- une libéralisation accentuée de l'offre entraîne une forte augmentation de la consommation des jeux qui ne peut que provoquer un accroissement de la fréquence de ces troubles. (En Australie, la proportion du revenu disponible des ménages consacrée aux dépenses de jeux est passée de 1,49 % en 1978-1979 à 3,12 % en 2003-2004) ;

- Mieux vaut prévenir que guérir ! Les casinos suisses l'ont bien compris, qui concluent avec des clients, dont le cas n'est pas encore désespéré,

des contrats de modération permettant de leur éviter une interdiction de jeu : l'intérêt de l'établissement (qui interroge à cette occasion le joueur sur sa solvabilité) rejoint ses préoccupations philanthropiques...

\* \* \*

Le marché du jeu, plus ou moins mature, n'est pas insensible aux fluctuations de la conjoncture, mais a profité jusqu'ici en France d'une tendance à une augmentation (moins rapide que dans d'autres pays) de la part du revenu des ménages consacrée aux activités concernées.

Les jeux à distance semblent désormais le seul segment susceptible de connaître une croissance durablement forte.

Mais leur avenir, comme celui des jeux traditionnels, dépend fortement de l'évolution de leur environnement juridique.

Les résultats des opérateurs sont aussi liés, comme le montre la bonne santé de la française des jeux et l'embellie du PMU, à un renouvellement de l'offre et à une utilisation appropriée des nouvelles technologies.

L'Etat français que le rapport précédent qualifiait de « censeur et rentier » est lui-même à la merci d'une condamnation du juge européen et menacé de voir sa rente diminuer sous l'effet de la concurrence de nouveaux acteurs.

La commission semble lui reprocher d'en faire à la fois trop (en matière de promotion et de discriminations) et pas assez (pour ce qui concerne la prévention et l'ouverture à la concurrence).

Selon la jurisprudence de la cour de justice européenne, les pouvoirs publics français doivent s'efforcer de mener une politique d'encadrement du jeu systématique et cohérente (arrêt Gambelli) et de démontrer la nécessité des restrictions qu'ils apportent, dans ce domaine, à la liberté de prestation de services, par des analyses concrètes, fondées sur des éléments statistiques ou autres (arrêt Lindman).

Sur le premier point, votre rapporteur estime que la **cohérence du système français tient à son recours systématique au monopole pour maîtriser l'offre**, qu'il s'agisse d'entreprises privées (exploitation des machines à sous par les casinos), publiques (loteries pour la Française des jeux) ou désintéressées (sociétés de courses de chevaux). Dans cette logique, les nouveaux produits (jeux en ligne et paris sportifs) ont été aussi placés sous ce régime.

Il devra être démontré, d'une part, que les efforts de promotion de l'offre des monopoles étaient compatibles, avec une politique de canalisation du jeu, (ce que pense votre rapporteur), d'autre part, que les restrictions apportées à la concurrence étaient justifiées.

C'est là que les inconvénients de l'insuffisance ou de l'absence, dénoncés dans le présent rapport d'études et de statistiques concernant les jeux, risquent de se faire cruellement sentir.

Votre rapporteur souhaite que le modèle français, préservé, parvienne à concilier le maintien d'un encadrement raisonnable des activités ludiques avec une optimisation de leurs bienfaits économiques.

## VI. UN CADRE JURIDIQUE BEAUCOUP PLUS INCERTAIN

Le cadre juridique des jeux de hasard et d'argent français apparaît beaucoup plus incertain aujourd'hui qu'à l'époque de la publication du premier rapport de votre commission des finances.

Notre modèle est remis en cause devant les juridictions nationales et les autorités européennes.

La posture des pouvoirs publics, dans ce contexte, semble surtout défensive.

### A. UN MODÈLE CONSTESTÉ

Les jeux en France sont organisés selon un système particulier, sinon singulier, qui se veut **protecteur** de l'ordre public et du consommateur mais qui n'en est pas moins **vulnérable**, face aux défis des nouvelles technologies de communication et de la construction européenne.

#### 1. Un système particulier sinon singulier

L'organisation des jeux dans notre pays correspond à une combinaison d'interdiction et d'autorisation dont l'ensemble est particulier, bien qu'aucune des mesures en cause ne soit unique en Europe<sup>1</sup>.

##### a) Des spécificités partagées

Le régime français qui s'applique aux jeux résulte d'un assortiment de différentes options dont aucune n'est tout à fait exceptionnelle en Europe.

- Il est fortement influencé, cependant, par le **caractère unitaire et centralisé de l'Etat en France** qui le distingue, par exemple, des systèmes du Royaume-Uni et de pays à structure fédérale, comme l'Allemagne et la Belgique, ou dans lesquels les régions ont plus d'autonomie (Italie, Espagne).

Ainsi, est-il uniformisé à travers tout le pays et les collectivités territoriales (en l'occurrence les communes) n'ont leur mot à dire, chez nous, qu'en ce qui concerne l'implantation des casinos (seuls opérateurs à contribuer à leurs dépenses).

En Espagne, d'importantes compétences (et ressources) en matière de jeux ont été transférées aux régions autonomes depuis 1982, l'Etat central demeurant exclusivement responsable de la loterie nationale et des paris sportifs.

---

<sup>1</sup> Pour brosser à grands traits un portrait comparatif du modèle français d'encadrement des jeux, votre rapporteur s'est fondé sur la partie juridique de l'étude, précitée, de l'Institut de droit comparé de Lausanne (dans sa version provisoire publiée le 24 avril 2006).

Il existe en Italie des loteries traditionnelles, autorisées par les municipalités, liées à des événements locaux (fêtes, célébrations...)

Les länders allemands régissent, de leur côté, les secteurs des casinos, des loteries et des paris sportifs, à l'exception des courses de chevaux.

Les cantons suisses autorisent et contrôlent, pour leur part, l'exploitation de jeux d'adresse sur leur territoire et peuvent percevoir un impôt sur le produit brut des jeux (partagé avec la confédération).

Enfin, les paris sportifs (hormis ceux sur les courses de chevaux) sont, en Belgique, du ressort des communautés.

- En ce qui concerne les **machines à sous en dehors des casinos**, la France n'est pas la seule à les interdire<sup>1</sup>, mais se trouve, dans l'ensemble, en situation très minoritaire, avec quelques autres pays (Grèce, Portugal...). Elles sont autorisées chez la plupart de nos voisins (il en existe plus de 200.000 en Grande-Bretagne, en Espagne et en Allemagne...)

Cette particularité est liée à une autre, qui est celle de l'importance du réseau français de casinos, premier d'Europe (voir sous partie précédente).

Il s'agit, comme au Portugal, de préserver les profits de ces établissements dont les machines à sous représentent l'énorme majorité du chiffre d'affaires (93 % en France, 82 % au Portugal).

Les casinos jouissent en France d'un monopole sur l'exploitation de ces appareils depuis 1987.

La Suisse distingue « *les appareils à sous servant aux jeux de hasard* », qui relèvent de la confédération, autorisés dans les maisons de jeu (type A ou B, selon leur potentiel de pertes et de gains) et « *les appareils à sous servant aux jeux d'adresse* » du ressort des cantons.

- **Les paris sur les événements sportifs**, autres que les courses de chevaux, apparaissent enfin peu développés chez nous, en comparaison d'autres pays.

En dehors de la pelote basque<sup>2</sup> et des courses de lévriers<sup>3</sup>, seuls sont autorisés, en effet, actuellement, deux jeux dits « de pronostics sportifs » proposés par la Française des jeux : Loto Foot, successeur du loto sportif en septembre 2004, et Cote & Match (paris à cote fixe), apparu en janvier 2002<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 2 alinéa premier de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard prohibe la fabrication, l'importation et l'utilisation de ces appareils. Le décret n° 87-604 du 26 août 1987 les autorise, mais uniquement à l'intérieur des casinos, sur autorisation du ministère de l'intérieur, après avis de la commission supérieure de jeux.

<sup>2</sup> Article 68 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier – Décret n° 97-309 du 1<sup>er</sup> avril 1997 et arrêté du 11 décembre 2001.

<sup>3</sup> Décret n° 83-922 du 22 octobre 1983.

<sup>4</sup> Article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985.

Il s'agit, dans les deux cas, de jeux qui, selon la loi de finances pour 1985 qui les a autorisés, « *font appel à la combinaison du hasard et des résultats d'événements sportifs* ».

**L'offre, sur ce segment du marché, apparaît ainsi très restreinte en France, alors que la demande en Europe est croissante.**

Les jeux de pronostic sportif de la Française des jeux ne correspondent qu'à 3,2 % de son chiffre d'affaires (280 millions d'euros), et concernent exclusivement le football ainsi que, s'agissant de Cote & Match, des matches de rugby, de basket et de tennis.

Ce sont les seuls paris à cote (fixe) autorisés en France. En Italie, il est possible de s'intéresser aux résultats d'autres compétitions (régates, courses de Formule 1...).

Les paris sportifs sont interdits par le Luxembourg et les paris à cote fixe n'existent pas en Espagne, tandis qu'il n'est pas possible à des opérateurs privés d'obtenir une licence pour ce type d'activités en Allemagne (restriction qui vient toutefois d'être jugée illégale par la Cour constitutionnelle<sup>1</sup>).

La France interdit les paris sur des événements non sportifs (comme la Belgique et l'Allemagne) ainsi que, en général, tous ceux qui sont organisés par des bookmakers, à la différence de la Grande-Bretagne.

**Ce marché, faiblement exploité dans notre pays en raison de restrictions qui correspondent à la logique de notre système, est convoité par plusieurs opérateurs étrangers de jeux en ligne (voir plus loin).**

#### *b) Des finalités protectrices*

La politique française des jeux privilégie clairement la **protection de l'ordre public** par rapport à d'autres considérations, telles que la contribution de ces activités au développement économique, notamment à travers le tourisme, mises en avant, par exemple, par le Portugal et le Royaume-Uni dans leur réponse à l'institut suisse auteur de l'étude précitée.

D'autres pays évoquent la « passion du jeu » pour affirmer, soit qu'elle doit, soit être « satisfaite » (Pays-Bas, Hollande), soit qu'il faut éviter qu'elle ne s'accroisse et soit exploitée à des fins mercantiles.

L'Italie est le seul Etat où le législateur et le juge se réfèrent expressément aux implications **morales** de l'action des pouvoirs publics qui doit, entre autres objectifs, éviter d'encourager des comportements répréhensibles par la société.

Les autorités irlandaises, quant à elles, rappellent que de donner aux pauvres l'espérance d'un gain substantiel illusoire est un mal qui doit être prévenu.

---

<sup>1</sup> Décision du 28 mars 2006.

**Les Etats, comme la France, où le jeu est interdit par principe, sous réserve d'exceptions, sont nombreux** (Allemagne, Belgique, Pays-Bas...).

Notre pays indique que « *cette interdiction de principe repose sur les dangers inhérents aux activités de jeux d'argent* », les dérogations autorisées étant justifiées par l'affectation du produit des jeux à des « nobles causes » (c'est-à-dire à des dépenses d'intérêt général via le budget de l'Etat ou celui d'autres collectivités publiques).

La jurisprudence française récente citée, en réponse aux questions de l'institut de Lausanne, justifie souvent par la **protection de l'ordre public** les restrictions apportées au libre exercice de l'activité d'opérateur de jeux<sup>1</sup>.

Il faut reconnaître que cette notion d'ordre public n'a jamais été définie par le Conseil constitutionnel, bien qu'il ait fait de sa sauvegarde un objectif de valeur constitutionnelle.

Elle recouvre, en droit administratif français, le « *bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique* », présentant ainsi un lien assez fort avec l'intérêt général (dont la défense peut légitimer, selon la Cour de justice européenne, pour des « *raisons impérieuses* », des restrictions, au sein de chaque Etat, à la libre prestation de services relatifs à l'offre de jeux).

L'ordre public correspond, en effet, à de grands principes qui touchent à l'organisation de la société, à la défense de ses valeurs et aux moyens d'assurer une vie sociale harmonieuse et paisible.

C'est donc une notion très large qui concerne la protection sociale, les activités économiques, des politiques publiques aussi bien préventives que répressives...

Sa protection peut requérir, dans l'intérêt général, la limitation de certaines libertés comme celle du commerce et de l'industrie.

Le Conseil constitutionnel n'a d'ailleurs pas reconnu à celle-ci de valeur constitutionnelle mais à la seule liberté d'entreprendre<sup>2</sup>.

Il n'a pas non plus intégré le principe de libre concurrence au bloc de constitutionnalité, bien qu'il s'agisse d'un fondement de la construction communautaire.

Le préambule de la Constitution de 1946, repris par celle, en vigueur, du 4 octobre 1958, légitime, pour sa part, d'éventuelles limitations à la libre entreprise et au droit de propriété quand l'exploitation d'une activité

---

<sup>1</sup> - Arrêt du Conseil d'Etat n° 202666 du 15 mai 2000, *confédération française des professionnels en jeux automatiques, s'agissant du monopole de la Française des jeux dans l'exploitation des jeux de loterie*.

- Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 4 janvier 2006, n° 05/15773 – *PMU contre Zeturf*.

<sup>2</sup> Sur la base de l'article IV de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, selon lequel « la liberté, qui consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre ».

« acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait ».

Mais le juge constitutionnel français n'a, de toute façon, jamais été amené à appliquer ces grands principes au droit des jeux.

Ainsi, dans un pays qui a le goût et la tradition du monopole et ne place pas le principe de libre concurrence au sommet de sa hiérarchie des normes juridiques, **la défense de l'ordre public prévaut contre toute autre considération en matière de jeu.**

Mais la **protection** de l'ordre public (en Italie) ou social (Belgique), ou celle des intérêts de l'individu et de la société (Suède), sont également mises en avant par le législateur et le juge, ailleurs que chez nous, pour justifier des restrictions au principe européen de la libre prestation de service.

Dans sa réponse au questionnaire de l'institut suisse précité, la France invoque plus particulièrement la nécessité de surveiller à la fois :

- l'offre (intégrité, sécurité, fiabilité, transparence) ;
- la demande, qui doit être « encadrée » (pour prévenir la dépendance) et « canalisée », afin d'empêcher le blanchiment d'argent ou toute autre fraude.

Le jeu est donc perçu par les pouvoirs publics français, comme par les autorités d'autres pays, comme une **activité dangereuse** dont il faut prévenir ou sanctionner les dérives éventuelles, dans l'intérêt du jeu lui-même (en préservant son intégrité) et de la société (en empêchant qu'il soit exploité à des fins criminelles).

## **2. Un régime restrictif et touffu**

### *a) Une législation restrictive et répressive*

Comme l'avait souligné le précédent rapport de votre commission des finances, l'attitude des pouvoirs publics français vis-à-vis des jeux est limitative et le droit qui s'applique dans ce domaine très restrictif.

Il s'articule en un triptyque prohibition-exceptions-exclusivité.

Votre rapporteur ne reprendra pas, ici, sa description antérieure qui, pour l'essentiel, reste valable.

- La loi du 21 mai 1836 est une loi **prohibitive** qui interdit les **loteries** et punit les auteurs d'infraction à cette règle à des peines de prison et, même pour simple publicité, à de lourdes amendes.

A titre exceptionnel, la loi du 31 mai 1933 a autorisé une dérogation à cette interdiction, en créant une loterie nationale dont elle a autorisé le pouvoir exécutif à fixer les conditions d'organisation et les modalités par décret.

Il résulte de l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur que la Française des jeux jouit d'un monopole en France dans ce domaine.

- La loi du 2 juin 1891 donne aux **sociétés de courses**, agréées par le ministère de l'agriculture, dont l'unique objet est l'amélioration de la race chevaline, le droit **exclusif** d'organiser un pari mutuel sur les courses de chevaux, moyennant un prélèvement en faveur des œuvres de bienfaisance et de l'élevage.

Comme pour les loteries, les contrevenants à ces dispositions sont passibles de lourdes peines de prison (jusqu'à trois ans) et d'amendes, le parieur lui-même pouvant être réputé complice.

**Il n'existe donc pas, à proprement parler, de monopole du PMU sur les paris hippiques**, mais une exclusivité au profit des sociétés de courses qui confient l'organisation des activités correspondantes à un groupement d'intérêt économique (GIE) constituées entre elles. 71 sont habilitées à exploiter elles-mêmes, directement, ce type de paris et 241 sont autorisées à organiser des paris mutuels sur leurs hippodromes (PMH).

- Mais c'est la tenue, par des bandes organisées, de maisons de jeu qui est la plus sévèrement réprimée, aux termes de la loi du 12 juillet 1983 relative aux **jeux de hasard**<sup>1</sup>, comme le montre le tableau suivant.

Ce texte, on l'a vu, interdit également les machines à sous.

#### Répression des infractions à la législation sur les jeux

Texte	Objet	Sanctions encourues
Loi du 21 mai 1836	Prohibition des loteries	- 2 ans, 30.000 euros - publicité : 4.500 euros
Loi du 2 juin 1891	Exclusivité réservée aux sociétés de courses (paris)	- 3 ans, 45.000 euros - en bande organisée : 100.000 euros - complices : intermédiaires, propriétaires, pronostiqueurs, parieurs
Loi du 12 juillet 1983	Prohibition des jeux de hasard (dans une maison de jeu ou sur la voie publique)	- 3 ans, 45.000 euros - en bande organisée : 7 ans, 100.000 euros - sur la voie ou dans les lieux publics : 6 mois, 7.500 euros

Outre la loi du 2 juin 1891 qui **autorise**, sous certaines conditions, les paris sur les courses de chevaux, les autres lois « libérales » sont :

<sup>1</sup> Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 modifiée par la loi « Perben » n° 2004-204 du 9 mars 2004.

- les lois de finances, précitées, de mai 1933 et pour 1985, créant, respectivement, la **Loterie nationale**, puis un **jeu de pronostic sportif** ;
- celle du 15 juin 1907 qui régleme les jeux dans les **casinos** ;
- la loi « Pasqua »<sup>1</sup> du 5 mai 1987 dérogeant aux dispositions de la loi susvisée du 12 juillet 1983, afin d'autoriser les **machines à sous** dans les casinos.

**Si la législation française est donc, dans l'ensemble, assez restrictive, il doit être souligné qu'aucun pays (en dehors de quelques paradis fiscaux) ne pratique une politique totalement permissive en la matière.**

Même au Royaume-Uni, par exemple, qui semble être le pays le plus libéral en Europe, les autorités font preuve d'une certaine prudence.

Le *Gambling Act* du 7 avril 2005, qui ne rentrera pas en vigueur avant la mi-2007, est, en effet, finalement moins révolutionnaire que prévu.

Ainsi :

- les autorités entendent limiter le nombre, l'accessibilité et les possibilités de gains et de pertes des machines à sous en dehors des casinos ;
- un strict *numerus clausus* sera appliqué en ce qui concerne les casinos autorisés ; les collectivités locales pourront s'opposer à leur implantation ;
- la loterie nationale britannique continuera à jouir d'un monopole (mais pourra agréer d'autres opérateurs) ;
- le successeur du « *Horse Totalisation Board* », le PMU anglais, qui doit être privatisé, bénéficiera, pendant une période transitoire de 7 ans, de la même exclusivité sur les paris mutuels que son prédécesseur ;
- enfin, l'industrie du jeu, dans son ensemble, devra contribuer au financement de la prévention et du traitement de la dépendance

#### *b) Un droit touffu*

La loi, en France, ne définit ni le jeu de hasard, ni ce qu'est une « maison de jeu ».

Le droit des jeux français n'est, par ailleurs, pas exempt d'étrangetés, au niveau, non pas tant de ses fondements législatifs, clairs dans leurs intentions bien qu'anciens, que de l'ensemble de ses dispositions (lois + règlements), complexe et souvent peu lisible.

#### **Une codification serait souhaitable.**

Les systèmes de prélèvements, d'une part sur les casinos, et, d'autre part, sur les paris hippiques par exemple, sont aussi complexes l'un que l'autre

---

<sup>1</sup> Loi n° 87-306 du 5 mai 1987 modifiant certaines dispositions relatives aux casinos autorisés.

avec une superposition d'impôts de droit commun (impôt sur les sociétés pour les casinos, TVA...), de droits de timbre sur les tickets de paris et, autrefois, sur les entrées aux jeux de table, et de différentes autres contributions budgétaires, fiscales, sociales, déjà présentées dans ce rapport<sup>1</sup>.

Concernant les prélèvements sociaux, le sommet a été atteint avec la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), dont l'assiette, s'agissant des casinos, correspondait, pour des raisons obscures, à six fois leur PBJ jusqu'à une réforme récente !

Quant à la contribution sociale généralisée (CSG), elle n'est perçue que sur une fraction<sup>2</sup> des sommes mises auprès des différents opérateurs, égale à 23 % pour la Française des jeux, 14 % pour les hippodromes et 68 % du produit brut des jeux automatiques pour les casinos (en plus d'un prélèvement de 12 % sur tous les gains d'un montant égal ou supérieur à 1.500 euros).

Les explications de ces disparités, qui existent également au niveau des sanctions des infractions (voir plus haut), ne sont pas toujours évidentes !

Elles procèdent d'un cloisonnement des différents secteurs spécifiques, considérés, pour mieux encadrer leurs offres spécifiques, comme n'étant pas concurrents les uns des autres.

Suite à une saisine de la société « *Le casinos du lac de la Magdeleine* », le conseil de la concurrence a confirmé, le 13 mai 2005, cette vision des choses selon laquelle « *le marché des jeux de hasard des casinos n'est substituable ni aux jeux organisés par la Française des jeux (loterie), ni aux paris sur les courses de chevaux* »<sup>3</sup>.

Le conseil de la concurrence s'est, par ailleurs, déclaré incompétent pour traiter cette affaire, parce qu'**il n'a pas assimilé l'activité des casinos à un service**, contrairement à la Cour de justice européenne qui traite comme tel tous les jeux de hasard et d'argent. Il a estimé qu'elle relevait du juge administratif, **ce qui est très révélateur des différences d'approche entre les institutions européennes et françaises en cette matière.**

De son côté, le Conseil d'Etat a jugé que la réglementation des casinos ne poursuivait pas un objectif de nature économique mais avait pour objet la protection de l'ordre public (voir plus haut) par la limitation des jeux<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> - Casinos : prélèvement forfaitaire et progressif (après abattements) sur le PBJ, prélèvement conventionnel au profit des communes.

- Sociétés de courses : prélèvement proportionnel sur les enjeux (partagé avec l'Etat et la Fédération nationale), prélèvement supplémentaire progressif sur les gains des joueurs au profit de l'Etat, affectation des arrondis aux sociétés-mères, plafonnement de l'ensemble à 32 % du montant global des mises selon l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 1996.

<sup>2</sup> Article 16-III de la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 (article L. 136-7-1 du Code de la sécurité sociale).

<sup>3</sup> Décision « Française des jeux » n° 00-D-50 du 5 mars 2001.

<sup>4</sup> Décision précitée CE 15 mai 2000 - confédération française des professionnels en jeux automatiques.

Dans une décision postérieure<sup>1</sup>, il a donné la priorité, au sein de cette même réglementation, aux dispositions de police spéciale limitant la durée des concessions à dix-huit ans sur celles posées par la loi Sapin<sup>2</sup> en matière de publicité et de mise en concurrence, qui auraient permis la prise en compte du délai d'amortissement des investissements effectués.

Comme le note M. Benoît Jorion dans un article publié dans la revue « Droit administratif » (n° 1 – janvier 2005), cette limitation dont on peut se demander si elle est compatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, « *ne place pas les communes dans les meilleures conditions pour négocier leur cahier des charges* ».

Aux effets de cette limitation s'ajoutent ceux de la période probatoire d'un an d'exploitation des jeux de table avant l'installation de machines à sous dans un établissement.

« *Tout se passe – note M. Benoît Jorion, dans l'article précité – comme si l'importance des prérogatives de police dissuadait les contractants de véritablement négocier les délégations de casino... l'imbrication des règles liées, d'une part, au contrôle, d'autre part, à la délégation de service public, a une conséquence sur la concurrence effectivement pratiquée* » (prime au sortant, concentration...).

Le même auteur souligne cette bizarrerie du droit français empêchant les communes d'exercer elles-mêmes les activités de service public des casinos, qui ne peuvent donc qu'être déléguées à des personnes privées, alors que certaines autres activités de service public, au contraire, ne peuvent être exercées que par des personnes publiques, faute de pouvoir être déléguées.

« *C'est seulement parce qu'elle est obligatoirement accompagnée d'activités annexes liées à l'animation culturelle et au développement touristique de la commune – note le même auteur – que l'activité des casinos est constitutive d'une activité de service public* »<sup>3</sup>.

Cette qualification n'était pas évidente. Elle a été refusée ensuite aux courses de chevaux<sup>4</sup> et aux activités de la Française des jeux<sup>5</sup>.

Pourtant, la mission des sociétés de courses pourrait être considérée, à certains égards, comme un service public et la loterie nationale s'était vu reconnaître auparavant cette qualité<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> CE 3 octobre 2003 – commune de Ramatuelle.

<sup>2</sup> Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

<sup>3</sup> CE 25 mars 1966 – ville de Royan. Le contrat négocié par la ville avec le casino a été qualifié de « concession de service public conclue dans l'intérêt de la station touristique et balnéaire ».

<sup>4</sup> CE 25 septembre 1996 – Bellenger.

<sup>5</sup> CE 27 octobre 1999 – Rolin.

<sup>6</sup> CE 17 décembre 1948 – Angrand.

Mais dans ses conclusions sur l'affaire Rolin, la commissaire du gouvernement, Mme Agnès Daussun, a fait valoir que les produits de la Française des jeux « *ne présentent pas de caractère véritablement récréatif ou sportif, culturel ou intellectuel* ».

« *La circonstance que cette activité procure d'importantes recettes à l'Etat – a-t-elle ajouté – ne suffit pas non plus à donner à celle-ci un intérêt général* ».

L'argument décisif semble toutefois être celui-ci :

« *ce n'est pas – écrit-elle - parce qu'une activité, qui présente des risques, fait l'objet d'une réglementation rigoureuse et restrictive (ce qui est le cas aussi des courses de chevaux) pouvant aller jusqu'à l'institution d'un monopole, que cette activité présente un caractère d'intérêt général suffisant pour l'ériger en service public* ».

On notera, au passage, cette observation humoristique de la commissaire : « *Le rêve est indispensable à l'homme mais nous n'irons tout de même pas jusqu'à en faire un service public par nature* ».

Ainsi, le droit français des jeux ne paraît pas toujours rationnel dans ses dispositions du fait qu'il traite parfois différemment chaque catégorie d'opérateurs (en matière de prélèvements, de qualification juridique de leurs activités), pour des motifs qui ne semblent pas clairement justifiés par leurs spécificités. Il est archaïque et complexe, comme cela a déjà été souligné par le premier rapport.

**Mais il est cohérent dans la priorité qu'il accorde à la défense de l'ordre public, par rapport à toute autre considération économique ou financière, ainsi que par l'exclusivité qu'il confère à certains opérateurs** (publics, privés, à but non lucratif) dans l'exploitation des activités concernées (loteries, courses, machines à sous et autres jeux de casinos), pour mieux les contrôler.

Ce modèle, qui se veut **protecteur** (des intérêts de la société, des joueurs et des opérateurs), apparaît néanmoins aujourd'hui comme un modèle en même temps **vulnérable**, car il est confronté aux défis :

- de l'offre de jeux à distance ;
- de l'unification européenne.

### **3. Le défi des jeux à distance**

#### *a) Des dangers véritables*

Le jeu en ligne a commencé à se développer en 1995 aux Etats-Unis, comme une des toutes premières applications du commerce électronique, à partir, d'abord, de paris sportifs (pris auparavant par téléphone), puis d'offres de jeux de casinos virtuels.

Le jeu en ligne américain représente la moitié du marché mondial, mais ces activités croissent rapidement en Europe (voir sous-partie précédente) et présentent un potentiel de développement particulièrement important en Asie, où le taux d'équipement des ménages en ordinateurs est moins élevé.

La demande la plus forte, sur notre continent, semble actuellement aller vers le poker en ligne et les paris sportifs. L'utilisation d'internet devrait bientôt y être accompagnée, sinon relayée, par celle du téléphone mobile, qui tend à se répandre très vite.

Bien qu'il s'agisse d'un pourcentage encore assez modeste des dépenses de jeux totales, **les dangers que présentent ces pratiques pour les opérateurs en place et pour l'ordre public ne doivent pas être sous-estimés.**

Mais il ne faut pas confondre, au départ, certaines offres extracommunautaires avec celles de bookmakers européens, régulièrement licenciés par des Etats membres de l'Union, qui soulèvent des problèmes juridiques quelque peu différents (voir plus loin).

➤ Dans tous les cas, les risques encourus par les opérateurs « historiques » sont les suivants :

- leurs nouveaux concurrents en ligne peuvent gagner de l'argent à leurs dépens, en proposant aux internautes de parier sur les événements sportifs qu'ils organisent, sans la moindre participation aux charges correspondantes (c'est ce que le PMU a reproché, devant les tribunaux français, à la société de droit maltais Zeturf<sup>1</sup>...);

- l'équilibre économique et financier actuel des jeux risque de se modifier avec la conquête de nouvelles clientèles, l'effacement des distinctions entre les différents secteurs (casinos et loteries notamment, qui, en ligne, peuvent présenter des produits similaires), une substitution aux offres traditionnelles de nouvelles pratiques attrayantes (à plus fort taux de retour);

- les interdictions prévues par les législations nationales peuvent être contournées, ce qui entraînerait une remise en cause des monopoles et une diminution non négligeable des ressources publiques dans les Etats les plus restrictifs (qu'il s'agisse de recettes affectées ou de l'ensemble des prélèvements, du fait d'un transfert d'activité vers les pays les plus accommodants).

Aujourd'hui, 3 millions d'internautes français auraient déjà tenté leur chance et 510.000 joueraient régulièrement. Plus de 2.000 sites « honnêtes »

---

<sup>1</sup> C'est ce que la Ligue française de football professionnel reproche à la Française des jeux. Celle-ci invoque, pour sa défense, l'affectation d'une partie des mises de ses joueurs au sport amateur ainsi que les arrêts « fixtures » de la Cour de justice européenne qui s'est opposée à l'octroi aux producteurs de bases de données (relatives en l'occurrence aux matches de football) d'un monopole sur le traitement de celles-ci lorsqu'elles ne sont pas protégées par le droit d'auteur (arrêts du 11 septembre 2004 C 338/02 et C 444/02).

leur seraient accessibles. Ce n'est pas encore considérable mais le phénomène se développe rapidement.

Ces activités étant, pour la plupart, illégales, n'en sont que plus difficilement mesurables.

➤ Indépendamment de ses effets sur l'offre de jeux actuelle, le développement du jeu sur internet comporte également des menaces particulières pour l'ordre public.

Les joueurs occasionnels risquent, en effet, de se faire escroquer, tandis qu'il s'agit d'un moyen idéal de blanchiment, tout contrôle de ces pratiques s'avérant extrêmement délicat en raison :

- de la dématérialisation du contact entre le client et l'opérateur ;
- de la facilité avec laquelle il est possible de transférer une activité illégale d'un site à un autre ;
- de la difficulté de suivre le cheminement d'une transaction sur internet (utilisation de la technique de la commutation par paquets, absence d'adresse individuelle pour tous les internautes...).

Une partie des fraudes commises peut être cependant « endogène », c'est-à-dire liée à la dissimulation de la pratique elle-même du jeu illégal et pas forcément de celle de l'origine criminelle de certains fonds.

Selon un cabinet spécialisé, les revenus des jeux illégaux se situeraient entre 300 et 400 millions d'euros, soit les trois quarts des sommes générées par le marché français des jeux en ligne.

Les sites « sauvages », opérant sans licence, représenteraient, dans le monde, plus de 80 % de l'offre disponible sur internet.

Une étude récente (juillet 2006) du laboratoire d'expertise en sécurité informatique montre que si de nombreux sites exercent leur activité dans le respect des bonnes pratiques du jeu, la majorité des offres de casinos, loteries ou paris en ligne est associée à des pratiques cybercriminelles (pédopornographie, arnaques aux joueurs, vols de cartes ou d'identifiants de comptes bancaires, infection de postes victimes...).

Plus d'un millier de casinos en ligne seraient ainsi opérés par les groupes criminels et leurs permettraient de blanchir de l'argent. Aux Etats-Unis, un groupe mafieux agissant en tant qu'intermédiaire entre parieurs et bookmakers avait organisé un vaste système d'évasion fiscale découvert en 2005 (en abusant du droit des contribuables à déduire leurs pertes au jeu...). Beaucoup de ces malfaiteurs élisent domicile dans certains pays, comme Antigua, Chypre ou Malte, qui leur proposent la création de sites « clé-en-main » (attribution d'un nom de domaine, hébergement, mise à disposition de logiciels...), et l'attribution de licences de jeux, avec un taux d'imposition très faible de leurs activités (il serait possible, au Costa-Rica, d'acquérir une licence en trois mois pour 10.000 dollars en ne payant ensuite qu'un impôt de 0,35 % sur ses bénéfices).

L'étude souligne *in fine* le risque particulier de dépendance associé aux jeux en ligne en raison de leur instantanéité, de leur accessibilité et du caractère virtuel et anonyme de leur environnement. Elle estime qu'il est impossible de les interdire aux mineurs avec une fiabilité suffisante.

*b) Des activités illégales*

Qu'il s'agisse de bonnes pratiques ou d'activités douteuses, les jeux en ligne autres que ceux proposés par la Française des jeux ou le PMU sont, pour le moment, interdits en France.

Le droit français est sans doute archaïque, mais les lois anciennes sur lesquelles il est fondé étaient mieux rédigées que beaucoup de textes actuels. Elles ne rentrent pas à l'excès dans les détails techniques, comme aujourd'hui, et permettent, par leur généralité, de viser bien des pratiques présentes.

Leur principe est simple : tout ce qui n'est pas autorisé est interdit.

Ainsi, rien ne s'oppose, *a priori*, à l'application aux **loteries** en ligne de la prohibition par la loi, précitée du 21 mai 1836, des loteries offertes au public (du moment qu'elles font, en même temps, naître l'espérance d'un gain acquis par la voie du sort).

Toute publicité en leur faveur paraît également passible des sanctions prévues par cette même loi (4.500 euros d'amende), en vertu d'une jurisprudence ancienne de la Cour de cassation<sup>1</sup>.

- De la même façon, il semble que les **cybercasinos** tombent sous le coup de l'interdiction par la loi, susvisée du 12 juillet 1983, des maisons de jeu, ouvertes au public, où sont organisés des jeux de hasard. En effet, la doctrine considère en général, en l'absence de jurisprudence particulière sur cette question, que la notion de maison de jeu, qui suppose un établissement fixe où le jeu est pratiqué de façon à la fois habituelle, continue et permanente, est applicable à un site web.

- Force est de constater, enfin, que les sanctions prévues par la loi du 2 juin 1891, dont les formulations sont très générales, visent tous les paris, y compris en ligne, autres que le pari mutuel, organisé par les **sociétés de course** agréées par le ministère de l'agriculture.

A ce propos, la loi pénale française<sup>2</sup> s'applique aux infractions dont l'un des faits constitutifs a eu lieu sur le territoire français.

La jurisprudence française en matière de jeu à distance est aujourd'hui encore peu abondante.

---

<sup>1</sup> Cass. crim 30 mai 1932 qui estime la condition de publicité remplie en cas d'utilisation des médias (presse, radio, télévision). La loi évoque elle-même « tout moyen de publication ».

<sup>2</sup> Article 113-2 du code pénal. Cette disposition a été rappelée par la Cour de cassation rejetant le pourvoi d'un bookmaker anglais, résidant en Belgique, reconnu coupable du délit d'organisation de loterie prohibée pour avoir fait une offre de paris sur les résultats du Tour de France suscitant une espérance de gain chez les joueurs français (arrêt Dellner du 9 novembre 1994).

La Cour d'appel a rendu cependant, le 4 janvier 2006, un arrêt sur le litige opposant le PMU à la société de droit maltais Zeturf. Elle a confirmé l'ordonnance du tribunal de grande instance de Paris du 8 juillet 2005 enjoignant ce bookmaker de mettre fin au trouble manifestement illicite que constituait son activité, contraire à la loi d'ordre public française, de prise de paris en ligne sur les courses hippiques organisées en France.

En ce qui concerne, non pas les fournisseurs de contenu, mais les intermédiaires, l'éditeur d'un site pourrait se voir menacer, s'il fait la promotion ou le référencement d'un site de jeux d'argent<sup>1</sup>.

La loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique prévoit que les fournisseurs d'accès doivent informer leurs abonnés de l'existence de moyens techniques permettant de restreindre l'accès à certains services.

Mais ces derniers ne peuvent voir leur responsabilité civile ou pénale engagée que s'ils avaient **effectivement** connaissance du caractère illicite de l'activité en cause où s'ils n'ont pas, dès qu'ils en ont été informés, agi promptement pour en rendre l'accès impossible.

*c) Les revendications des exclus*

Les exclus du marché français des jeux en ligne, dont les activités sont considérées comme régulières dans d'autres pays européens, contestent les restrictions de notre droit national qu'ils estiment incompatibles avec les prescriptions du droit communautaire (voir plus loin).

Or, ces dernières sont prééminentes, ainsi que le reconnaît aussi bien la constitution<sup>2</sup> que le juge français qui, comme le rappelle l'un des considérants de l'arrêt précité Zeturf, « *doit dire le droit en appliquant le principe de primauté et d'effet direct du droit communautaire* ».

Dans ces conditions, le syndicat des casinos modernes de France (SCMF), représentant une partie d'une profession interdite de jeux en ligne dans notre pays, n'a pas hésité à déposer devant le Conseil d'Etat, le 27 juillet 2006, un recours pour excès de pouvoir contre le monopole de la Française des jeux en matière de loteries, étendu à l'offre de services sur internet depuis le 5 juin 2001<sup>3</sup>.

Cette requête aurait pu conduire à poser à la Cour de justice des communautés européennes une question préjudicielle d'interprétation de

---

<sup>1</sup> Ordonnance de référé, confirmée le 20 novembre 2000 par le tribunal de grande instance de Paris : le juge français s'est déclaré compétent et a considéré que la loi pénale française était applicable dès lors que l'infraction (vente aux enchères en ligne de produits nazis) avait été commise sur le territoire français.

<sup>2</sup> En son article 55 qui dispose que « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur parution, une autorité supérieure à celle des lois ».

<sup>3</sup> Règlement général des jeux de la Française des jeux offerts par internet ou terminal numérique du 5 avril 2002, pris en application du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978.

l'article 49 du traité instituant la communauté européenne qui interdit les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la communauté.

Mais la cour avait déjà été saisie, auparavant, le 28 mars 2006, par ce même syndicat dont la majorité des membres appartient au groupe Partouche.

Le groupe *Bet and Win* (aujourd'hui *Bwin*), coté à la bourse de Vienne, basé à Gibraltar, titulaire, à travers ses filiales, de licences en Autriche et au Royaume-Uni, a, pour sa part, préféré déposer plainte directement auprès de la commission européenne pour non respect par la France du droit communautaire.

L'exclusivité des opérateurs anciens sur le marché français est donc remise en cause :

- en fait, par le développement de l'offre, parfois criminelle, de jeux en ligne ;

- en droit, en raison de son éventuelle incompatibilité avec les dispositions communautaires.

Les deux problèmes sont liés, les attaques contre les monopoles français, devant les juridictions ou les autorités nationales et communautaires, étant le plus souvent conduites par des opérateurs « réguliers » de jeux à distance (paris sportifs notamment).

#### **4. Le problème de la compatibilité avec le droit communautaire**

##### *a) Des approches divergentes*

Les nouvelles technologies, s'agissant des jeux ou de toute autre activité qui peut s'exercer à distance, font éclater les frontières et la segmentation traditionnelle des marchés.

Mais chaque Etat, sur ce sujet sensible, tient à défendre ses conceptions et ses valeurs.

Le défaut actuel d'harmonisation en Europe des législations nationales pose problème et entraîne l'application directe des traités, sous le contrôle du juge européen.

Ce dernier (voir plus loin) considère le jeu comme une activité économique et, plus particulièrement, comme une prestation de services.

Or, ce point de vue, on l'a vu, n'est pas exactement celui du droit français et de nos juridictions nationales. Ainsi :

- pour le Conseil d'Etat, la réglementation des casinos, par exemple, ne poursuit pas un objectif de nature économique mais a pour objet la protection de l'ordre public par la limitation des jeux ; les considérations de police l'emportent sur celles de mise en concurrence s'agissant des concessions de service public accordées à ces établissements (dont la durée

n'est pas nécessairement celle de l'amortissement des investissements envisagés) ;

- le Conseil de la concurrence (voir aussi plus haut) a renvoyé au juge administratif une affaire récente dont il était saisi, parce que l'activité des casinos n'était pas assimilable, selon lui, à un service ;

- enfin, le Conseil constitutionnel n'a pas intégré le principe de libre concurrence au bloc de constitutionnalité alors qu'il s'agit d'un des fondements de la construction européenne<sup>1</sup>.

#### *b) Les conceptions de la Commission européenne*

Gardienne des traités et promotrice de la construction européenne, la commission de Bruxelles a une conception des jeux différente.

La Cour de justice ayant reconnu le jeu comme une activité économique, la commission considère qu'elle l'est à part entière alors que, pour la France, il s'agit d'une activité économique « *pas comme les autres* ».

La mission principale de la communauté (traité CE – article 2) est, par l'établissement d'un marché commun, de promouvoir, au sein de l'Union, un « *développement harmonieux...des activités économiques, ... par la mise en œuvre d'un marché intérieur, caractérisé par l'abolition des obstacles à la libre circulation entre les Etats membres... des services... et par le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire* ».

S'agissant de services (chapitre 3 du traité), les restrictions à leur libre prestation sont interdites (article 49), comme, de façon générale, celles à la liberté d'établissement (article 49).

Par ailleurs, l'article 31 du traité dispose que « *les Etats aménagent les monopoles nationaux... de telle façon que soit assurée l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres* ».

Certes, l'article 46 autorise, à cet égard, des dispositions spéciales « *justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique* », auxquelles le juge européen s'est parfois référé (voir plus loin).

Mais la commission ne s'y arrête guère !

Dans un document publié le 29 décembre 2000, intitulé « *Stratégie pour un marché intérieur des services* », elle a stigmatisé les projets monopolistiques des Etats, y compris ceux des loteries nationales.

A l'occasion de son rapport du 30 juillet 2002, elle a par ailleurs expressément mentionné les restrictions nationales aux jeux, paris et loteries comme étant des barrières à la libre prestation de services.

Puis elle a chargé l'Institut suisse de droit comparé de recenser les obstacles, dans le domaine des jeux, au bon fonctionnement et à l'achèvement

---

<sup>1</sup> Article 3 du traité instituant la Communauté européenne : « *L'action de la Communauté comporte... un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur* ».

de la mise en place du marché intérieur européen<sup>1</sup>, implicitement considéré, donc, comme un objectif à atteindre.

Poursuivant la mise en œuvre de sa stratégie, elle a ensuite proposé d'inclure dans la directive services des dispositions prévoyant une harmonisation complémentaire et progressive des réglementations relatives à certaines activités, dont les jeux d'argent.

Il aurait été permis, quant à ces derniers, de déroger, de façon transitoire, au principe du pays d'origine, pour des raisons d'ordre public, liées, notamment, à la protection des mineurs.

La matière ne relevant pas du troisième pilier (justice et affaires intérieures), l'unanimité n'était pas requise.

La procédure de codécision s'appliquait.

**Le Conseil et le Parlement ont rejeté, sans ambiguïté, l'initiative de la commission.**

Les jeux d'argent<sup>2</sup> ayant également été exclus d'une précédente directive sur le commerce électronique (2000/31/CE), on se retrouve dans une situation (voir plus haut) dans laquelle, faute de texte communautaire, le traité s'applique directement, sous la surveillance du juge.

Les juridictions nationales doivent assurer, chacune en ce qui les concerne, le respect et la mise en œuvre du droit communautaire.

La Cour de justice des communautés européennes est compétente, de son côté, pour statuer, **à titre préjudiciel**, sur toute difficulté d'interprétation du traité.

Elle peut être saisie (article 230) par un Etat membre, le conseil et la commission, ainsi que par toute personne physique ou morale, contre des décisions qui la concernent directement et individuellement ou dont elle est le destinataire.

Pour sa part, la commission dispose, vis-à-vis des Etats membres, de la **procédure générale d'infraction** qui lui permet, au terme d'une instance précontentieuse, de demander à la Cour de justice de faire constater les manquements qu'elle leur reproche.

C'est ainsi qu'elle vient de décider d'envoyer à la France (ainsi qu'à l'Autriche et à l'Italie), à la suite du dépôt de plaintes auprès d'elle, des lettres de **mise en demeure** leur demandant des explications sur d'éventuelles restrictions, apportées par leurs législations, à la fourniture de services de jeux d'argent.

---

<sup>1</sup> La partie économique de l'étude a été, en partie, sous-traitée au centre d'étude des jeux d'argent de l'université de Salford qui aurait déjà effectué des travaux pour le compte de bookmakers anglais.

<sup>2</sup> A l'exception des concours et jeux promotionnels.

Concernant notre pays, il s'agit essentiellement – semble-t-il – pour la commission, de s'assurer que les restrictions imposées aux prestataires de paris à distance, régulièrement établis et titulaires d'une licence dans d'autres Etats membres, sont justifiées au regard des exigences du droit communautaire.

**Résumé de la mise en demeure adressée à la France \*  
par la Commission européenne**

*\*(reçue à l'achèvement de la rédaction de ce rapport)*

La lettre de mise en demeure, adressée le 12 octobre, par le commissaire européen Charlie Mac Greevy au ministre des affaires étrangères français, Philippe Douste Blazy, estime que la France manque aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 du traité instituant la communauté européenne<sup>1</sup> en imposant des restrictions juridiques à la prestation et à la promotion de services de jeux et de paris.

Tout en prétendant attirer l'attention du gouvernement français sur **l'ensemble** de la législation française relative aux loteries et aux paris sportifs, y compris les courses de chevaux, la commission déclare vouloir se focaliser sur les effets restrictifs de la législation française sur la fourniture et la promotion des prestations de **paris sportifs à distance**.

Elle rappelle, en ce qui concerne leur organisation, la jurisprudence de la Cour européenne qui assimile l'offre de ces paris sur Internet à des services dont la libre prestation ne peut pas, en principe, être restreinte.

Elle estime ne pas avoir trouvé de justification valable à ces restrictions, surtout lorsqu'elles s'adressent à des prestataires agréés, légalement établis dans un autre Etat membre, où qui y sont soumis à des contrôles appropriés (en vue, notamment, d'écarter tout risque de blanchiment<sup>2</sup>).

S'agissant de la publicité en faveur de ces paris, elle cite une jurisprudence de la Cour de justice<sup>3</sup>, selon laquelle l'interdiction de la publicité est une restriction à la libre prestation de services, même lorsqu'elle est dépourvue de caractère discriminatoire, dans la mesure où elle affecte le libre exercice d'une activité économique (offre d'espaces publicitaires) qui possède une dimension transfrontalière.

Elle rappelle que, selon l'arrêt Gambelli, les autorités d'un Etat ne sauraient invoquer, en l'espèce, la nécessité de réduire des occasions de jeux pour des raisons d'ordre public social lorsqu'elles encouragent, en même temps, les consommateurs à participer aux activités concernées **afin** d'en retirer des bénéfices sur le plan financier (cette motivation prêtée à l'Etat français n'est pas du tout avérée !).

S'appuyant sur les conclusions du premier rapport de votre commission des finances, elle juge que la prévention de la dépendance au jeu est insuffisante en France (ce qui est, en revanche, exact).

S'intéressant plus particulièrement aux courses de chevaux, la commission européenne fait valoir que la nécessité de protéger des recettes susceptibles d'apporter une contribution significative aux finances publiques et au financement d'activités d'intérêt public ne semble pas pouvoir constituer, en soi, une justification valable pour interdire toute forme de concurrence commerciale à l'activité du PMU<sup>4</sup> (il faudra trouver d'autres arguments, par exemple proposer à des sociétés de courses étrangères d'adhérer au GIE).

<sup>1</sup> Libre prestation de services.

<sup>2</sup> Directive 91/308 modifiée.

<sup>3</sup> Arrêts Gourmet et Alpine Investments.

<sup>4</sup> Qui n'est pas un monopole.

Déjà, l'inclusion par un décret<sup>1</sup> des casinos parmi les secteurs stratégiques dans lesquels les investissements étrangers devaient être soumis à une autorisation préalable, avait suscité une mise en demeure de la commission au mois d'avril 2006 (cette mesure particulière, aujourd'hui, ne soulève plus de difficultés).

Certes, la commission joue ainsi son rôle de « gardienne des traités » et prétend ne pas vouloir « libéraliser » le secteur, ni même s'en prendre aux monopoles en tant que tels.

**Votre rapporteur s'étonne toutefois de la voir faire preuve de tant de zèle en la matière, si peu de temps après le refus du Conseil et du Parlement européen de rentrer dans ses vues.**

Il lui semble que, dans l'ensemble, le fait d'avoir contenu le niveau de la consommation de jeux des ménages français sous la moyenne européenne est plutôt un gage de réussite de nos autorités.

**Si la France doit justifier toutefois d'une politique qui peut sembler à la fois limitative et expansive, on ne peut cependant pas lui reprocher en même temps de ne pas ouvrir son marché et de ne pas suffisamment contrôler la croissance de l'offre de jeux chez elle.**

Si nécessaire, la Cour de justice des communautés européennes sera amenée à trancher la question.

*c) L'importance de la jurisprudence de la Cour européenne*

En l'absence de législation européenne, et étant donné le mutisme des traités sur la question, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes sur les jeux de hasard et d'argent revêt une importance capitale dans la détermination du droit communautaire applicable à ces activités.

Le droit européen, comme le droit français, suit une trilogie mais qui n'est pas la même.

Ce sont les restrictions et non pas le jeu lui-même qui sont interdites en droit communautaire, il n'y a pas de monopole et les finalités des dérogations sont différentes (pas d'affectation de recettes).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger.

**Les trilogies des droits français et européens**

	<b>Interdiction de principe</b>	<b>Exceptions</b>	<b>Conditions</b>
Droit français :	des jeux	Au profit de monopoles	Affectation des recettes à des dépenses d'intérêt général
Droit communautaire :	des restrictions de l'offre	Raisons impérieuses d'intérêt général	Non discrimination, adéquation aux objectifs invoqués...

- L'interdiction des jeux, qui est la règle en droit français, est donc l'exception en droit européen.

- L'intérêt général, dans les deux cas, justifie des exceptions aux principes.

- Il n'y a, en droit européen, ni monopole, ni affectation de ressources comme en droit français.

On a donc, d'un côté, un triptyque prohibition-dérogations-monopole et, de l'autre, un couple libre prestation-restriction conditionnelle.

Le tableau suivant, qui tente de résumer les principaux arrêts de la Cour de justice des communautés européennes, montre la volonté du juge européen de faire respecter à la fois le principe de la liberté de prestation de services et les préoccupations légitimes des Etats tendant à limiter certaines activités dans ce secteur sensible.

### Jeux de hasard et d'argent : jurisprudence européenne

	<b>Prestation de services en cause</b>	<b>Restriction attaquée</b>	<b>Motifs légitimes</b>	<b>Conditions exigées</b>
<b>Schindler 1994</b>	Importation de billets de loterie allemande au Royaume-Uni	Interdiction des ventes de billets de loteries étrangères au Royaume-Uni	- Défense de valeurs morales - Lutte contre la fraude, les profits particuliers, les dépenses excessives des joueurs	- Non discrimination - Proportionnalité - Conformité aux objectifs poursuivis
<b>Läära 1997</b>	Offre de jeux automatiques en Finlande (machines à sous)	Monopole sur les machines à sous au profit d'opérateurs licenciés à des fins non lucratives	Chaque Etat peut mener des politiques différentes comprenant des restrictions totales ou partielles et l'octroi de monopoles à certains opérateurs en vue de limiter la pratique des jeux et d'en utiliser les bénéfices à des fins d'intérêt général.	<b>Schindler</b> + les mesures restrictives sont considérées comme conformes à leur objectif même si les limitations ne sont que partielles, la législation doit être examinée <b>dans son ensemble</b> .
<b>Zenatti 1999</b>	Paris sur événements sportifs : Activité d'un intermédiaire établi en Italie, agissant pour le compte de bookmakers anglais	Collecte de paris en Italie légalement réservée à certains opérateurs pour le financement d'activités sportives		<b>Schindler + Läära</b> + le financement de dépenses sociales ou charitables ne suffit pas à justifier certains monopoles, il ne peut constituer qu'un avantage <b>accessoire</b> de restrictions dont le juge national doit vérifier qu'elle tendent <b>effectivement</b> et de façon proportionnée, à limiter les occasions de jeu.
<b>Anomar 2003</b>	Exploitation de jeux de hasard et d'argent au Portugal	Interdiction en dehors de zones autorisées (casinos appartenant à l'Etat) et réservées à des concessionnaires agréés	Choix des méthodes d'organisation et de contrôle des jeux à la discrétion des Etats (Läära)	

	Prestation de services en cause	Restriction attaquée	Motifs légitimes	Conditions exigées
<b>Gambelli 2003</b>	Paris sur événement sportifs (en Italie et à l'étranger)	Nécessité d'une licence ou d'une autorisation de l'Etat italien. Exclusion, de fait, des sociétés cotées à l'étranger. Entrave à la liberté de prestation de services et <b>d'établissement</b>		Les restrictions doivent s'intégrer dans une politique d'ensemble <b>cohérente</b> de limitation des jeux (qu'on ne peut pas, en même temps, promouvoir). Une diminution des ressources publiques ne peut être invoquée et le financement de dépenses sociales ne peut être qu'un bénéfice accessoire et non un objectif principal d'une politique des jeux. Le juge italien appelé à déterminer si concrètement : - il n'est pas plus facile à un opérateur italien qu'à un étranger d'obtenir une autorisation (non discrimination) ; - les sanctions applicables ne sont pas excessives (proportionnalité) compte tenu de l'habilitation obtenue dans son pays d'origine par l'opérateur britannique impliqué dans l'affaire.
<b>Oméga<sup>(1)</sup> 2004</b>	Jeux simulant des homicides	Interdiction en Allemagne	Chaque Etat peut avoir une conception différente quant à l'opportunité d'autoriser ou d'interdire un tel jeu	- L'atteinte alléguée à l'ordre public doit menacer réellement les intérêts fondamentaux de la société ; - <b>Les objectifs poursuivis ne doivent pas pouvoir être atteints par des mesures moins restrictives.</b>
<b>Lindman 2003</b>	Gains d'une citoyenne finlandaise à la loterie suédoise	Gains exonérés selon la loi suédoise, mais imposables selon la loi finlandaise en tant qu'ils proviennent de jeux étrangers (non autorisés en Finlande)		Le bien fondé de l'objectif de la restriction doit être prouvé par une analyse <b>concrète</b> de la situation, à l'aide d'éléments <b>statistiques</b> ou autres. Le <b>risque</b> encouru doit être <b>grave</b> , notamment quant à la participation d'un joueur d'un Etat membre à un jeu organisé dans un autre Etat membre.

(1) Il ne s'agit pas d'un jeu d'argent, mais les conclusions de l'arrêt paraissent intéressantes et pourraient éventuellement être transposées.

Pour parvenir à concilier ainsi deux objectifs apparemment contradictoires, la Cour a subordonné son acceptation de certaines restrictions à des conditions qui sont devenues, progressivement, plus exigeantes.

Mais elle a tout d'abord reconnu les jeux comme des activités de service (arrêts Schindler, Läärä, Zenatti) ou constituant des activités économiques (arrêt Anomar).

Dans la majorité des cas, des problèmes transfrontières se posaient.

D'un côté, la cour laisse beaucoup de latitude aux Etats : ils peuvent invoquer des motifs d'intérêt général qui leur sont propres, mener des politiques différentes, choisir librement leurs méthodes d'organisation et de contrôle des jeux, restreindre partiellement ou totalement certaines activités (arrêt Läärä), octroyer un monopole à certains opérateurs.

Mais les conditions exigées en contrepartie ont été durcies. **L'adéquation des mesures prises aux objectifs invoqués** est une obligation essentielle. Elles doivent s'inscrire, selon le fameux arrêt Gambelli (voir plus loin) dans une **politique cohérente et systématique** et tendre **effectivement**, d'après l'arrêt Zenatti, à limiter les occasions de jeux. Leur opportunité doit être démontrée (arrêt Lindman).

Pour être jugées recevables, il faut que les restrictions des activités de jeux soient non seulement conformes mais aussi **proportionnées** à leur objectif. **Elles ne doivent pas entraîner de discriminations fondées sur la nationalité du prestataire de services.**

La préservation ou l'affectation à certaines dépenses de ressources publiques ne peuvent être invoquées à titre principal.

**Justifications, admises par la Cour de justice des communautés européennes,  
de restrictions apportées à l'offre de jeux**

**I. Objectifs recevables**

*A. Motifs acceptés*

- **protection de l'ordre public** (selon la conception qu'en a chaque Etat), prévention de toute fraude ou activité criminelle ;
- **protection du consommateur**, limitation de l'exploitation de la passion pour le jeu, prévention des dommages individuels ou sociaux causés par un excès de dépenses ;
- protection de l'**ordre social**, prise en compte des aspects culturels et moraux des problèmes posés par le jeu.

*B. Motif admis à titre accessoire*

- financement d'activités sociales (conséquence et non pas motif des mesures prises).

*C. Raison exclue*

- vouloir éviter une diminution de recettes.

**II. Conditions**

- des mesures non discriminatoires selon la nationalité, adéquates et proportionnées à leur objectif ;
- une politique **cohérente** tendant à une vraie limitation des occasions de jeux, sans promouvoir en même temps les offres qui bénéficient au Trésor Public (Gambelli) ;
- une justification fondée sur des **preuves** statistiques ou autres (Lindman).

La conformité, ou l'adéquation, des mesures prises aux objectifs allégués est depuis longtemps exigée.

Mais l'**arrêt Gambelli**, sans procéder à aucun revirement de jurisprudence, est allé plus loin.

#### **Le cas Gambelli**

Il existait une organisation diffuse et ramifiée d'agences italiennes, à laquelle appartenait l'entreprise Gambelli, connectées par l'internet au bookmaker Stanley, établi à Liverpool et titulaire d'une licence au Royaume-Uni, en vertu de la Betting, Gaming and Lotteries Act.

Stanley avait conclu des accords commerciaux avec des intermédiaires italiens en vue de collecter et de lui communiquer, par des moyens télématiques, les intentions des parieurs transalpins.

L'entreprise Gambelli avait été autorisée par le ministère des postes et télécommunications à transmettre des données et était inscrite régulièrement à la chambre de commerce.

Mais il lui a été reproché d'avoir collaboré, en Italie, contrairement au monopole sur les paris sportifs conféré au comité olympique national, à une activité normalement réservée à l'Etat.

En réponse à une question préjudicielle du tribunal italien d'Ascoli Piceno, il a, en effet, précisé qu'il fallait que les restrictions de l'offre de jeux fondées sur des raisons impérieuses d'intérêt général (protection des consommateurs, prévention des troubles à l'ordre social...) soient propres à garantir la réalisation de leurs objectifs, « *en ce sens qu'elles doivent contribuer à limiter les activités concernées **d'une manière cohérente et systématique*** ».

*« Dans la mesure – a-t-il ajouté – où les autorités d'un Etat membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux loteries, aux jeux de hasard ou aux jeux de paris afin que le Trésor Public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet Etat ne sauraient invoquer l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des mesures telles que celles en cause au principal ».*

S'agissant d'une demande préjudicielle, la Cour européenne a confié à la juridiction de renvoi italienne le soin de vérifier concrètement, en l'espèce, si la réglementation concernée répondait véritablement aux objectifs susceptibles de la justifier.

**Cet arrêt donne ainsi, non seulement à la Cour européenne, mais également aux juridictions nationales saisies d'affaires analogues<sup>1</sup>, un très important pouvoir de contrôle d'opportunité.**

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de la répartition des fonctions entre la Cour et les juridictions nationales, il appartient à celles-ci de procéder à l'interprétation et à l'application du droit national et d'apprécier sa portée et sa compatibilité avec l'ordre juridique communautaire.

Ces dernières en ont d'ailleurs profité.

Ainsi, est-il permis de se demander, pour commencer, si le véritable héros de l'affaire Gambelli, sur le fond de laquelle la Cour de justice des communautés européennes ne s'est pas prononcée, n'était pas l'instance italienne de réexamen du dossier, le tribunal de Teramo, qui a jugé la législation transalpine incompatible avec le droit communautaire et donc inapplicable.

Constatant, en effet, une forte augmentation des paris en Italie, sans garantie réelle de protection de l'ordre public, le tribunal a considéré que l'intérêt financier de l'Etat italien apparaissait en fait comme l'unique exigence prise en compte par le législateur. Par ailleurs, les sociétés de capitaux cotées sur les marchés réglementés des autres Etats membres étaient empêchées, en pratique, d'obtenir des concessions pour la gestion des paris sportifs (mesure à la fois discriminatoire et disproportionnée).

Quelques temps après, aux Pays-Bas, la cour administrative de Breda, saisie d'une plainte de la compagnie financière régionale (groupe Tranchant), s'est permis de qualifier d'inefficace, à première vue et faute de preuve du contraire, le système monopolistique hollandais<sup>1</sup> de canalisation et de prévention des effets indésirables du jeu en matière de casinos.

Il a autorisé l'examen en appel de cette affaire et a demandé au gouvernement<sup>2</sup> de démontrer le caractère cohérent et systématique de sa politique de régulation de l'activité des casinos.

Mais, dans les deux cas, la position des juridictions supérieures a été différente :

- la Cour de cassation italienne, tout d'abord, a conclu, dans une affaire analogue au cas Gambelli<sup>3</sup>, que les dispositions de la législation italienne n'étaient pas contraires aux principes communautaires de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services. Elle a donc estimé que le tribunal de réexamen avait commis une erreur en les déclarant inapplicables pour incompatibilité communautaire ;

- la Cour suprême des Pays-Bas, de son côté, a jugé que la politique néerlandaise de jeux restait suffisamment restrictive. Elle a admis que la canalisation des jeux puisse nécessiter une extension et un renouvellement de l'offre régulière, afin de constituer une alternative au jeu illégal. Elle n'a pas partagé les conclusions préliminaires de la Cour d'Arnhem quant à la nécessité d'apporter la preuve du risque de fraude lié à des projets d'origine étrangère.

Les deux juridictions supérieures ont légitimé la territorialité des procédures d'octroi de licences ou d'autorisations de police, auxquelles le principe du pays d'origine, selon elles, ne saurait donc s'appliquer.

---

<sup>1</sup> Une seule licence a été attribuée à Holland casino.

<sup>2</sup> Représenté par le ministre de la justice et des affaires économiques.

<sup>3</sup> Arrêt Guesualdi – 26 avril 2004.

Elles n'ont pas jugé que l'augmentation des recettes ou de la promotion des jeux autorisés porte nécessairement atteinte à la cohérence de la politique de canalisation invoquée pour justifier certaines restrictions.

Mais les choses sont en train d'évoluer car de nouvelles difficultés surgissent.

Le risque, inédit, qui apparaît, est celui d'une contrariété de jurisprudence entre Etats, ou même, comme en Italie, entre tribunaux du même pays.

Ce problème a été analysé par l'avocat général auprès de la Cour européenne, M. Damaso Ruiz-Jarabo Colomer, dans ses conclusions présentées le 16 mai 2006 sur les demandes de décision préjudicielle des tribunaux italiens de Teramo et de Larino (affaire Placanica...).

Le tribunal de Larino, notamment, est en désaccord avec la cour de cassation italienne car il ne semble pas convaincu que la réglementation nationale vise au contrôle de l'ordre public et qu'elle évite une discrimination au détriment des opérateurs des autres Etats membres.

L'avocat général s'est demandé si la Cour a compétence pour résoudre les questions préjudicielles, alors qu'elles sont fondées sur des désaccords entre instances inférieures et suprêmes.

Il a rappelé qu'il n'existe aucun recours direct contre les décisions des juridictions nationales même si, statuant en dernière instance, elles procèdent à une application erronée du droit de l'Union. Dès lors, a-t-il souligné, il appartient à leur propre ordre juridique de mettre en œuvre les instruments permettant d'unifier les interprétations, les décisions d'une juridiction suprême liant les instances inférieures.

Toutefois, il a observé que « *si l'on empêchait les juges italiens de s'adresser à la Cour dans des cas comme celui-ci, il ne pourrait être remédié aux éventuels dérapages qu'au moyen d'un recours en manquement* » (à l'initiative de la Commission).

Le renvoi préjudiciel, a-t-il fait valoir, vise à « *prévenir que s'établisse dans un Etat membre quelconque, une jurisprudence nationale ne concordant pas avec les règles du droit communautaire* » (arrêt du 24 mai 1997 Hoffman - La Roche).

Les juridictions nationales doivent avoir un pouvoir d'appréciation étendu pour saisir la Cour, garante exclusive de la justesse de l'interprétation et de l'application des dispositions communautaires, même s'il risque d'en résulter une prolifération du nombre de renvois préjudiciels et une rupture apparente de la hiérarchie de l'organisation judiciaire des Etats.

**La question préjudicielle est ainsi, selon M. Damaso Ruiz-Jarabo Colomer, la clé de voûte de l'existence d'une véritable communauté de droit.**

« *On ne peut se passer d'une réflexion sur le droit, le jeu et les paris* », a-t-il affirmé, en appelant de ses vœux une harmonisation de la matière dans le cadre des compétences de la Communauté.

L'avocat général de la Cour a estimé que l'arrêt Gambelli avait « *pêché par excès de prudence* », en laissant entre les mains du juge national l'appréciation concrète du respect du droit communautaire par la législation italienne.

« *Il faudrait maintenant franchir un pas de plus et affiner la réponse* », a-t-il plaidé en vérifiant s'il existe une cause justifiant les entraves aux libertés communautaires constatées, et si elles étaient non discriminatoires, appropriées et proportionnées.

Il a proposé de conclure à l'incompatibilité de la législation italienne avec les libertés communautaires, dès lors qu'elle interdisait à la fois :

- à une première entreprise, britannique, d'exercer ses activités en Italie ;

- à une deuxième entreprise, italienne, non autorisée en Italie, d'agir pour le compte de la première (sous menace de sanctions pénales).

Si la Cour suivait les conclusions de l'avocat général, un pas supplémentaire important serait fait dans la limitation du pouvoir d'appréciation des Etats, le juge européen recherchant désormais si les mesures restrictives « *ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par la législation nationale* ».

Il pourrait, dans une deuxième étape, examiner si l'objectif poursuivi n'aurait pas pu être atteint par d'autres moyens, comme l'ont suggéré à la Commission européenne certains plaignants (cf. *Bet and Win*). Ainsi, certains requérants n'hésitent-ils pas, aujourd'hui, à alléguer, devant des juridictions nationales ou européennes, que l'octroi de licence serait préférable au monopole, pour canaliser le jeu.

La proportionnalité, exigée par le droit européen, des moyens employés par la politique française pour atteindre son objectif d'encadrement du jeu est également parfois mise en cause en ce qu'elle combine les deux mesures les plus restrictives qui soient : le monopole et les sanctions pénales.

Le juge sera-t-il sensible un jour à ces arguments ? Il ressort de cet examen de la jurisprudence européenne :

- tout d'abord que les restrictions apportées, au niveau national, à l'offre de jeux ne sont pas à l'abri d'une remise en cause ;

- qu'il risque d'en résulter une certaine incohérence en raison de divergences d'interprétation des arrêts de la Cour de justice européenne.

Dans ce cas, seule une directive pourrait permettre une remise en ordre du cadre juridique des jeux en Europe.

Mais un consensus sur la question paraît très difficile à obtenir.

## ***B. UNE POLITIQUE DÉFENSIVE***

Dans un contexte menaçant pour les opérateurs en place, l'Etat a adopté une posture que l'on peut qualifier, dans l'ensemble, de défensive, malgré des avancées significatives. Aucune réforme globale du droit des jeux n'a été entreprise.

### **1. Des ajustements mesurés**

Si la réponse des pouvoirs publics aux problèmes rencontrés par le secteur des jeux n'a pas été, globalement, à la hauteur des enjeux, des avancées significatives n'en ont pas moins été enregistrées.

#### *a) Des avancées significatives*

➤ Depuis la publication du premier rapport de votre commission, est intervenu l'achèvement **de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

Comme signalé dans la précédente sous partie de ce rapport consacrée à la dynamique économique des jeux, un nouvel établissement public, le Centre national de développement du sport (CNDS) a été créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006 pour succéder au Fonds national de développement du sport (FNDS), compte d'affectation spéciale clos par la loi de finances pour 2006.

La suppression du FNDS, dont l'essentiel des ressources provenait d'un prélèvement sur les mises des joueurs de la Française des jeux, répond aux exigences de l'article 21 de la LOLF.

En effet, cet article requiert un lien direct, en cas d'affectation, entre les ressources particulières prélevées et les dépenses concernées.

Or, le sport et le jeu ne sont pas consubstantiels.

Toutefois, une partie des mises de la Française des jeux<sup>1</sup> contribue à financer les dépenses du nouvel établissement public.

La réforme ainsi effectuée a eu plusieurs mérites, outre la mise en conformité avec la loi organique :

- une certaine clarification, tout d'abord, des responsabilités entre les missions de l'Etat et celles du mouvement sportif, le budget général finançant les actions de niveau national et le CNDS celles à impact territorial (concours aux collectivités locales et aux associations sportives, promotion du sport et des pratiques sportives...);

---

<sup>1</sup> 1,78 % prévu par l'article 38 du projet de loi de finances pour 2006, + 0,22 % (dans la limite de 23 millions d'euros) à la suite d'un amendement introduit par le gouvernement pendant la discussion budgétaire, affectés à un « grand programme sportif national ».

- une simplification du dispositif précédent, ensuite, par la suppression du prélèvement sur les sommes engagées au Pari mutuel urbain.

Toutefois, la logique de cette rationalisation du partage des tâches entre l'Etat et l'établissement ne semble pas avoir été suivie jusqu'au bout, puisqu'il devait subsister, en 2006, des chapitres répartis entre eux, d'après l'article 38 de la loi de finances, les subventions pour l'aide au sport de haut niveau étant majoritairement prises en charge par le budget général et celles pour l'aide au sport de masse essentiellement affectées au CNDS.

Un autre compte d'affectation spéciale a été récemment supprimé : le « Fonds national des courses et de l'élevage ». Votre rapporteur s'en félicite, dans la mesure où il s'agissait d'une procédure inutilement complexe, dès lors que le gestionnaire de ce fonds, la Fédération nationale des courses françaises (FNCF), se voyait déjà attribuer une fraction des prélèvements sur les paris hippiques (voir sous partie précédente).

Pour des raisons de droit européen déjà expliquée plus haut, il peut être embarrassant pour le gouvernement, d'afficher, dans les projets de loi de finances, des prévisions mettant en évidence une augmentation attendue appréciable des prélèvements non fiscaux sur les jeux et paris<sup>1</sup>.

**Votre commission des finances n'en veillera que davantage à la sincérité des évaluations correspondantes, exigée par les articles 32 et 33 de la LOLF.**

➤ Beaucoup plus importantes sont les mesures prises par les décrets du 17 et l'arrêté du 22 février 2006<sup>2</sup> qui amorcent le **passage d'une politique protectrice à une politique de jeu responsable.**

Les deux décrets ne se contentent pas, en effet, de procéder à une description technique des jeux proposés par la **Française des jeux**, ils déterminent les objectifs que l'offre de ces jeux doit respecter.

**Parmi ces objectifs apparaissent, explicitement, pour la première fois dans un texte officiel, les notions de canalisation de la demande et de prévention de la dépendance.**

La politique des jeux n'est donc plus seulement une politique de l'offre qui définit des produits proposés au public.

Elle se préoccupe de la protection du consommateur au même titre que de celle de l'ordre public, plus particulièrement en ce qui concerne les mineurs de moins de seize ans qui ne doivent pas être incités à jouer.

---

<sup>1</sup> Lignes 114, 314 et 315 du tome 1 (évaluation des recettes du budget général) du fascicule « voies et moyens ».

<sup>2</sup> Décrets n° 2006-174 et 175 relatifs à l'exploitation des jeux de loterie et de pronostic sportif et arrêté pris en application du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie.

Déjà, la Française des jeux avait donné un gage de sa bonne volonté en modifiant le Rapido, pour en diminuer les effets de dépendance, par une réduction des mises maximales et du nombre de tirages par bulletin<sup>1</sup>.

Elle s'était par ailleurs dotée d'une charte éthique (cf. première partie).

Pour sa part, l'arrêté précité, du 22 février 2006, crée un comité, consultatif, pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable (COJER), composé de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées<sup>2</sup>.

Il demande aussi à la Française des jeux de soumettre à l'approbation du ministre du budget un plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif et de favoriser une pratique raisonnable du jeu.

Sans doute pourra-t-on arguer de ce qu'il s'agit de mesures incomplètes et tardives.

En effet, on pouvait jusqu'alors estimer, comme le soulignait, férocement, la commissaire du gouvernement, Mme Agnès Daussun, en 1999, dans ses conclusions précitées, sous l'arrêt Rolin<sup>3</sup>, que « *ni les décrets régissant les jeux ou la Française des jeux, ni les statuts de la société ne font la moindre allusion à des obligations déontologiques qui leur soient imposées, ni ne posent aucune limite à son activité de création et de diffusion des jeux, par exemple à l'égard des mineurs, ni ne lui donnent mission de veiller à de telles questions* ».

Ces observations sont, enfin, devenues sans objet.

On pourra regretter, cependant, que le COJER, dont le rôle n'est que consultatif, ne dispose pas d'un droit d'autosaisine et de proposition et que ses avis ne soient pas rendus publics.

Mais un grand pas en avant a été accompli. **L'Etat français se trouve ainsi mieux protégé, en ce qui concerne la Française des jeux, contre d'éventuelles accusations de manquement aux règles communautaires** (c'est peut-être en raison des textes susvisés que la commission s'en est prise d'abord au PMU...).

Mais si cela devait malgré tout avoir lieu, **il est important que les décrets se soient référés à une canalisation de la demande plutôt qu'à une limitation de l'offre.**

---

<sup>1</sup> 1.000 euros contre 4.000 euros de mise maximale et 50 tirages maximum par bulletin au lieu de 100.

<sup>2</sup> - Un représentant du ministère de la santé  
- un représentant du ministère de l'intérieur ;  
- un représentant du ministère de la jeunesse et des sports ;  
- un représentant du ministère chargé du budget ;  
- trois personnalités qualifiées, choisies en raison de leurs compétences juridiques, économiques, sociales ou relatives à la sécurité.

<sup>3</sup> CE – 27 octobre 1999.

En effet, cet objectif peut justifier, en droit communautaire, la coexistence d'une expansion de l'offre et de dispositions restreignant la concurrence (cf. la cassation par la Cour suprême italienne de la décision du tribunal de Prato dans une affaire analogue à celle de l'arrêt Gambelli).

En bref, le gouvernement, menacé de sanctions européennes, a peut-être fait de nécessité vertu, en prenant ces mesures, mais elles sont bienvenues et il n'avait pas le choix.

La Commission européenne admet, du reste, que des règles qui n'étaient pas, au départ, pleinement compatibles avec le droit communautaire en vigueur soient ensuite mises en conformité avec celui-ci.

➤ Dans le même esprit, les ministres de l'intérieur et du budget ont signé avec **les casinos** un protocole sur la promotion du jeu responsable, faisant suite à un relevé de conclusions du 1<sup>er</sup> juillet 2003 « *visant – selon les propres termes de ce texte – à traduire au plan national, les exigences tirées du droit communautaire à l'égard des jeux d'argent* ».

Cet accord prévoit la généralisation du contrôle aux entrées des salles de jeux au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre 2006 en vue d'empêcher l'accès aux casinos des mineurs et des interdits de jeux.

Dans le préambule du dispositif, le ministère de l'intérieur se déclare « *soucieux des risques croissants que peuvent créer, chez certains joueurs et par voie de conséquence chez leurs proches, une pratique excessive du jeu pouvant conduire à la dépendance* ».

En contrepartie des contraintes liées à la généralisation du contrôle aux entrées, diverses mesures, déjà évoquées dans ce rapport, ont été prises en faveur des casinos (suppression du droit de timbre pour l'accès aux jeux de table, modification du calcul de la CRDS, utilisation d'accepteurs de billets, etc...).

➤ En ce qui concerne le secteur des **paris hippiques**, des dispositions appréciables ont été mise en œuvre, depuis 2003, en amont et en aval de l'activité des courses proprement dite.

Une nouvelle politique du cheval a été définie tendant à harmoniser et à alléger la fiscalité sur les activités équestres, en vue de faciliter leur développement et de rendre plus compétitives les entreprises concernées. Ces mesures ont consisté, notamment, en :

- Une extension du régime du bénéfice agricole et de ses avantages (aux éleveurs avec sol, aux dresseurs, aux entraîneurs et aux centres équestres) ;
- Un taux réduit de TVA pour toutes les activités de la filière ;
- Des incitations en faveur des syndicats d'étalons (qui conserveront le régime de l'indivision et les conséquences

fiscales qui s'y attachent quel que soit le pourcentage des saillies vendues par la co-propriété).

En outre, ont été prévues :

- une harmonisation du statut des entreprises équestres sur le plan économique aussi (attribution étendue des aides agricoles...);
- des conditions d'inscription en immobilisation des jeunes chevaux de course plus favorables ;
- enfin, des actions dans le domaine de la formation en vue de faciliter la pluri-activité (activités agricoles, culturelles et sportives) dans le monde rural (création de correspondances entre les titres et diplômes délivrés par les ministères de la jeunesse et des sports et de l'agriculture).

Plusieurs de ces mesures figuraient dans les projets de loi sur les territoires ruraux de février 2005<sup>1</sup> et sur le sport<sup>2</sup> d'août 2003.

#### *b) Une approche répressive et méfiante*

En dehors des dispositions qui viennent d'être rappelées, la plupart des principales modifications apportées au droit des jeux depuis la publication, au début de 2002, du premier rapport de votre commission des finances sur cette question, ont une orientation répressive, ou témoignent d'une volonté de prévenir les dangers de l'activité considérée.

➤ La « **Loi Perben** » du 9 mars 2004<sup>3</sup> permet, pour la première fois, une incrimination des personnes morales coupables d'infractions à la loi du 21 mai 1836 prohibant les loteries<sup>4</sup>. Elle a, par ailleurs, augmenté d'au moins un tiers le plafond des peines prévues par les autres textes législatifs concernant les jeux (loi du 2 juin 1891 sur les courses de chevaux et loi du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard).

➤ Une nouvelle **directive anti-blanchiment**, applicable aux casinos, a été adoptée par le Parlement européen en mai 2005. Elle devrait être mise en œuvre dans un délai de deux ans à compter de sa publication au journal officiel de l'Union européenne qui a eu lieu à la fin de 2005 (le 26 octobre).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-708 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

<sup>3</sup> Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

<sup>4</sup> Quatre peines ont été prévues : amende d'un montant maximum de 150.000 euros (contre 30.000 euros pour les personnes physiques). Fermeture des établissements et filiales concernés – confiscation des biens mobiliers – publicité de la décision de justice.

Elle abrogera et remplacera, au moment de son entrée en vigueur effective, la directive existante de 1991, modifiée en 2001<sup>1</sup>.

Ce texte transcrit dans le droit communautaire la révision, intervenue en juin 2003, des 40 recommandations du groupe d'action financière (GAFI), l'organisme international de normalisation dans le secteur de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Il prévoit des vérifications et des précautions particulières (relevés d'identité, déclaration de soupçons de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme faites aux pouvoirs publics), en cas de paiements en espèces de marchandises dépassant 15.000 euros.

En droit français, et dans le cadre de l'application des précédentes directives, le champ d'application de la « *déclaration de soupçon* », limitée, à l'origine, aux seuls organismes financiers, a été étendue, en 2001, aux « *représentants légaux et directeurs responsables de casinos* » qui doivent, en outre, surveiller les paiements de plus de 1.000 euros effectués en une séance<sup>2</sup>.

La France est opposée au relèvement à 2.000 euros de ce seuil, prévu par la nouvelle directive européenne précitée, et envisage, comme le lui permet l'article 5 de ce texte, l'application de dispositions plus strictes, pour prévenir le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Une cellule de coordination, chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) a été mise en place le 9 mai 1990, au sein du ministère de l'économie et des finances<sup>3</sup>.

C'est à elle que doivent être communiquées les déclarations de soupçons des responsables, non seulement de casinos, mais aussi des cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris et des pronostics sportifs ou hippiques (lois Perben).

Le rachat frauduleux, par des malfaiteurs, de tickets gagnants du PMU ou de la Française des jeux, à un prix excédant la valeur du gain, se révèle être un moyen possible de blanchiment.

Aussi l'article D.564-3 du code monétaire et financier prévoit-il une identification des gagnants au-delà d'un seuil de 5.000 euros, apprécié différemment pour chaque type de jeu et de pari ou par prise de jeu ou unité de mise.

Les déclarations de soupçons des opérateurs de jeux déclenchent, régulièrement, des actions en justice.

---

<sup>1</sup> Directive 2001/97/CEE du 4 décembre 2001.

<sup>2</sup> Articles L. 565-1 et D. 564-2 du code monétaire et financier : relevé du nom, de l'adresse et du numéro de la pièce d'identité des joueurs qui remettent ou reçoivent des moyens de paiement supérieurs à ce seuil, en échange de jetons ou de plaques.

<sup>3</sup> Article L. 562-4 du code monétaire et financier.

➤ Les casinos, comme les entreprises proposant des jeux et paris sportifs **en ligne** accessibles aux internautes français sont soumis, lorsqu'ils sont de nationalité étrangère, à un régime d'autorisation et de contrôle strict.

Les activités des premiers, on l'a vu, ont été classées par le décret précité du 30 décembre 2005 parmi celles pour lesquelles les investissements réalisés par une personne physique ressortissante d'un Etat membre de la Communauté européenne sont soumis à une autorisation, en raison des nécessités de la lutte contre le blanchiment de capitaux. S'agissant des cybercasinos, les obligations de déclaration dont doivent s'acquitter les entreprises correspondantes<sup>1</sup> résultent de la directive européenne précitée du 4 décembre 2001.

En ce qui concerne les autres activités de jeux et de paris sportifs en ligne, le GAFI prévoit qu'il appartient aux différents pays d'imposer des obligations déclaratives aux entreprises à risque.

Le niveau de vigilance est très inégal selon les pays.

En ce qui concerne la France, plusieurs réunions de travail ont été organisées par le ministère de l'intérieur auxquelles ont participé des représentants de TRACFIN et de la direction générale du Trésor et de la politique économique.

Il en est ressorti que le champ de la déclaration de soupçon ne recouvre pas l'intégralité de celui du délit pénal de blanchiment et qu'il semble impossible de se servir de cette procédure pour contrer les pratiques illégales de jeux en ligne (le blanchiment suppose qu'il y ait un gain et qu'il soit réutilisé).

Actuellement, seuls les paris hippiques font l'objet d'une incrimination pénale alors que les joueurs d'autres jeux illégaux en ligne (loteries, paris sportifs, casinos sportifs) n'encourent pas de peine de prison.

A l'issue du conseil des ministres de mercredi 18 octobre 2006, le gouvernement a annoncé son intention de renforcer la lutte contre les jeux d'argent illégaux sur Internet.

Un plan d'action interministériel sera élaboré, prévoyant des poursuites judiciaires systématiques à l'encontre des auteurs de publicité en faveur de ces activités<sup>2</sup> ainsi qu'une aggravation, à l'occasion de la discussion du projet de loi sur la prévention de la délinquance, des sanctions<sup>3</sup> qu'ils encourent.

Un observatoire des jeux d'argent liés aux nouvelles technologies devrait, par ailleurs, être prochainement créé.

---

<sup>1</sup> *Après de la cellule de renseignement financier compétente de l'Etat membre.*

<sup>2</sup> *Punissables de 4.500 euros en vertu de l'article 4 de la loi du 21 mai 1836 modifié par la loi Perben du 9 mars*

<sup>3</sup> *Jusqu'à cinq fois le montant de l'investissement publicitaire.*

Une récente et intéressante étude, précitée, du Laboratoire d'expertise en sécurité informatique identifie quatre façons de lutter contre le jeu illégal en ligne :

- l'attribution de licences à des opérateurs agréés (qui suppose le blocage de tous les autres sites) ;

- la traque policière des sociétés en infraction en vue d'exiger leur mise en conformité (option très difficile à mettre en œuvre) ;

- enfin, le blocage de l'accès à tous les sites prohibés de jeux en ligne étrangers, répertoriés sur une liste tenue à jour et mise à la disposition des fournisseurs d'accès (solution que vient d'adopter l'Italie) ;

- ou celui des transactions bancaires correspondantes (option que viennent de choisir les Etats-Unis).

#### **Les mesures prises par les Etats-Unis**

Le Sénat américain a adopté de façon inattendue, dans la nuit du 29 au 30 septembre, une disposition interdisant les paiements (par carte de crédit, virements ou transferts de fonds), afférents à des paris en ligne de citoyens américains.

Il s'agissait d'un amendement rattaché à un projet de loi sur la sécurité des ports et adopté par la chambre des représentants.

On pensait que le Sénat n'aurait ni le temps, ni la volonté de voter cette interdiction. C'était compter sans la proximité des élections du 7 novembre, dont le jeu en ligne est devenu l'un des enjeux, et sans l'engagement personnel du sénateur Bill Frist auquel on prête des ambitions présidentielles pour 2008.

Le « Wire Act » de 1961 prohibait déjà le jeu sur internet mais la cour d'appel fédérale avait jugé que cette interdiction ne s'appliquait pas aux paris sportifs, au poker (très en vogue) et aux jeux de casinos en ligne.

Le régime des courses de chevaux, par ailleurs n'était pas clairement précisé.

D'autre part, les compagnies les plus importantes de cartes de crédit avaient auparavant, d'elles même, souvent rendu impossible l'utilisation de ces moyens de paiement pour le jeu en ligne.

La nouvelle mesure vise principalement les mouvements de fonds en provenance ou à destination de sites étrangers (comme Neteller.com basé dans l'île de Man).

Le marché des jeux en ligne aux Etats-Unis concernerait 10 millions d'américains et est évalué à 6 milliards de dollars.

L'idée, un instant envisagée, de se servir des moteurs de recherche<sup>1</sup> (Google, Yahoo) pour interdire l'accès aux sites concernés n'a finalement pas été suivie.

La mesure, mal rédigée, s'en prend à toute opération de jeu considérée illégale, soit par une loi fédérale, soit par celle d'un Etat, mais à l'exception, des courses de chevaux, de l'offre des réserves indiennes et des paris sportifs virtuels (fantasy sports betting).

Par ailleurs, il est possible de continuer à pratiquer les jeux en ligne autorisés au sein d'un Etat.

<sup>1</sup> Comme le gouvernement chinois l'a fait contre son opposition et la France pour les sites nazis.

Les opposants à cette disposition font valoir qu'elle est incomplète (tolérant de nombreuses exceptions) et ambiguë (sera-t-il possible à plusieurs casinos autorisés, chacun, dans un Etat, d'établir des liens entre eux, voir d'offrir aux internautes un jackpot commun ?).

La prohibition des années trente n'a pas empêché la consommation d'alcool, cette nouvelle législation, selon eux, sera fraudée au profit des opérateurs en ligne les plus malhonnêtes et au détriment de tous ceux qui ne pourront pas s'empêcher de continuer à jouer sur internet.

Techniquement – est-il observé – il aurait été préférable d'amender le « Wire Act ».

**Il semble donc que la politique française des jeux, malgré sa prise en compte, récente, de la notion de jeu responsable, reste encore empreinte d'une très grande crainte des dangers du jeu.**

**Il n'est pas certain que cette prévention soit entièrement partagée par la justice européenne.**

Ainsi, l'arrêt Schindler fait valoir que la qualification de services donnée aux loteries par la jurisprudence communautaire « *n'est pas affectée par le fait qu'elles font l'objet d'une réglementation stricte et d'un contrôle étroit* (comme en France et beaucoup d'autres pays...) ... *car elles ne peuvent pas être regardées comme des activités que leur nocivité fait interdire... et dont la situation puisse être rapprochée de celle des activités portant sur des produits illicites* (stupéfiants) ».

De son côté, l'avocat général de la Cour de justice européenne, M. Damaso Ruiz-Jarabo Colomer a, dans ses conclusions précitées relatives à l'affaire Placanica, émis des doutes, en l'absence de précisions apportées à ce sujet, en ce qui concerne *l'incidence*, alléguée en l'espèce, *des comportements criminels sur les jeux de hasard* (par exemple l'escroquerie ou le blanchiment d'argent). Il a estimé que la parcimonie avec laquelle l'Etat italien octroyait des concessions de jeux de hasard n'était pas liée aux impératifs de la lutte contre la criminalité.

Cela a conforté sa double conviction, d'une part, que devaient être pris en considération les contrôles et vérifications déjà pris dans l'Etat d'établissement du bookmaker<sup>1</sup> (la Grande-Bretagne) et, d'autre part, que les restrictions apportées à l'activité de son intermédiaire italien allaient « *au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par la législation en Italie* ».

Nos autorités françaises devraient méditer là-dessus !

En ce qui concerne la Commission, l'étude réalisée pour son compte par l'institut suisse de droit comparé, conclut qu'une corrélation entre le développement du jeu et celui du crime n'est pas scientifiquement prouvée et qu'il s'agit d'une question qui demeure controversée.

---

<sup>1</sup> Arrêt du 4 décembre 1986 – Commission/Allemagne.

La défense du système français d'encadrement des jeux auprès des autorités européennes devrait donc s'appuyer, dans une moindre mesure, sur des considérations de police (lutte contre la criminalité et la délinquance financière<sup>1</sup>) et prendre en compte davantage d'autres arguments tels que la nécessité d'encadrer la consommation pour prévenir les phénomènes de dépendance et d'assurer la protection des mineurs (qui figurent parmi les objectifs du décret du 17 février 2006).

## **2. Une absence regrettable de réforme globale**

### *a) Les carences de l'Etat*

Malgré des avancées récentes significatives, la politique des jeux qui a été menée jusqu'ici par les pouvoirs publics n'était pas à la hauteur des enjeux.

➤ Il lui faut maintenant tout d'abord achever de se mettre en **conformité avec les exigences communautaires** pour lever toute incertitude juridique sur l'avenir de notre régime des jeux.

A cet égard, la situation qui prévalait, avant les réformes qui viennent d'être entreprises, pouvait sembler critiquable.

En effet :

- les activités de jeux autorisées, exploitées à titre exclusif, par les opérateurs en place, connaissaient un fort développement et faisaient l'objet d'un effort de promotion important (voir sous partie précédente). On pouvait penser que c'était avant tout pour remplir les caisses de l'Etat<sup>2</sup>.

Mais ce dernier, au fil des ans, s'est comporté plus comme censeur que comme rentier. Négligeant les aspects économiques et concurrentiels des jeux, il en a fait prévaloir une approche juridique.

Certes, il a encaissé, sans trop d'état d'âme, les recettes que les jeux lui procuraient, mais tout en faisant respecter l'ordre public avec une efficacité qui n'était généralement pas contestée (cf. rapport de 2002).

**Votre rapporteur n'a jamais pensé ni écrit - comme un communiqué de la Commission a tenté de le faire croire - que la politique française des jeux de hasard et d'argent était aujourd'hui « motivée » par des objectifs financiers.**

---

<sup>1</sup> De toute façon, pour 15 déclarations de soupçons en 2005, il n'y a eu que 4 transmissions en justice.

<sup>2</sup> Ce sentiment était celui exprimé par Mme Agnès Daussun, commissaire du gouvernement, dans ses conclusions précitées sous l'arrêt Rolin : « La loi de 1933 (créant la Loterie nationale) - écrivait-elle en 1999 - n'a eu qu'un objet : remplir les caisses de l'Etat ». Elle estimait, par ailleurs, que le choix par l'Etat, en 1979, d'une société d'économie mixte et la délégation partielle à celle-ci de la définition des règles de jeux n'avait eu également qu'un objet : donner à l'exploitation des jeux un maximum de souplesse et d'efficacité pour optimiser les résultats au bénéfice de l'Etat comme de la société.

Dans un contexte où la consommation des jeux tend à croître, partout dans le monde, plus vite que le revenu des ménages, il est logique que les recettes que l'Etat en retire, progressent, elles aussi, plus rapidement que la moyenne.

Ces résultats, seuls, ne laissent donc pas présumer une prédominance des objectifs financiers de l'Etat sur sa volonté d'encadrement du jeu.

Mais il reste à prouver, en droit européen, que les budgets publicitaires des monopoles n'excèdent pas ce qui est nécessaire, pour empêcher la demande de migrer vers des offres illégales et que les obstacles aux libertés communautaires (entraves à la libre prestation de services et au libre établissement) visent non pas à restreindre l'offre et la demande mais à les canaliser au moyen de circuits contrôlables.

Or, en 2004, la Française des jeux figurait au vingtième rang du classement des premiers annonceurs français. Dans une décision rendue le 15 mai 2000, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux au sujet du monopole de la Française des jeux, a d'ailleurs considéré que **la propension de cette société à diversifier ses produits risquait de compromettre, à terme, l'objectif de leur limitation**. Mais il a estimé que le décret du 9 novembre 1978 ne portait par lui-même une atteinte disproportionnée aux libertés communautaires (d'établissement et de prestation de services) et il a admis que la limitation de l'offre de loteries, pour des raisons de protection de l'ordre public, constituait bien une « raison impérieuse d'intérêt général ».

Il a conclu ainsi que « *l'évolution de la situation de fait (en 2000) n'avait pas revêtu une ampleur telle que sa légalité s'en trouve affectée* ».

Deux ans plus tard, le tribunal de commerce de Paris, saisi par le syndicat des casinos modernes de France (SCMF) a ordonné à la Française des jeux, le 12 juin 2006, peu de temps après la publication des décrets sur le jeu responsable, de cesser la diffusion d'un communiqué de presse qui laissait croire, à tort, que son site internet était inaccessible aux mineurs de moins de dix huit ans alors qu'en fait, ils pouvaient le consulter. Toutefois, il a été reconnu qu'il leur était impossible de **participer** aux jeux en question.

Ces exemples témoignent d'une vigilance non seulement des autorités européennes mais aussi des juridictions françaises en ce qui concerne le respect des exigences communautaires en matière de droit des jeux.

**Une attention particulière doit donc être accordée par les pouvoirs publics en France aux problèmes de la dépendance<sup>1</sup> et de la protection des mineurs qui ne sont pas encore traités de façon satisfaisante.**

---

<sup>1</sup> *D'autant que l'accessibilité et la fréquence des jeux augmente : 16.000 courses de chevaux par an (presqu'une par quart d'heure), tirages en direct du Rapido toutes les cinq minutes, fonctionnement continu des machines à sous aux heures d'ouverture des casinos...*

Ils doivent être, tout d'abord, étudiés de façon approfondie, ce qui n'est pas le cas.

Les autorités françaises ont cru, de bonne foi, que le contrôle de l'offre, par l'octroi d'une exclusivité à certains opérateurs, suffisait à prévenir les excès de la demande.

Elles doivent désormais aller plus loin dans la protection des personnes vulnérables.

Votre rapporteur estime cependant que les gouvernements successifs ont péché jusqu'ici dans ce domaine, plus par négligence ou méconnaissance du problème que par dissimulation, hypocrite, d'une priorité donnée à l'accroissement des recettes que les jeux procurent à l'Etat.

Il semble ainsi que la politique française des jeux, eu égard aux exigences de l'arrêt Gambelli, a été globalement **cohérente**, au niveau de la canalisation de l'**offre**, confiée exclusivement à un nombre limité d'opérateurs, mais pas assez **systematique**, en ce qui concerne le contrôle de la demande.

➤ En ce qui concerne le **jeu sur Internet**, l'attitude de l'Etat n'a pas été non plus irréprochable.

On peut lui faire grief d'un manque d'anticipation et de coordination dans sa réponse à ce défi.

Le jeu en ligne est apparu dès 1995. Le gouvernement français a créé, à bon escient, une mission pour l'économie numérique à la fin de l'année 2001<sup>1</sup>.

Cet organisme devait animer une réflexion prospective sur le développement et l'impact de l'économie numérique.

Il a, en avril 2003, entrepris de réfléchir aux conséquences du développement des jeux en ligne.

**Mais il ne lui a pas été possible d'associer à ses travaux le ministère de l'intérieur qui n'a pas souhaité s'impliquer à ce stade !**

La coordination indispensable, des réflexions des différentes administrations à ce sujet est donc restée limitée aux principales directions du ministère de l'économie et des finances<sup>2</sup>.

La diffusion du rapport de synthèse de la mission sur la question a été restreinte à ce ministère...

Ce document préconisait que l'Etat se dote, dès que possible, d'une stratégie dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2001-1060 du 14 novembre 2001.

<sup>2</sup> Budget-Comptabilité publique – Impôts – Douanes – Concurrence – Affaires juridiques – Prévision – Relations économiques extérieures.

Le gouvernement, on l'a vu, vient seulement de décider un plan d'action interministériel, dont le contenu n'est pas connu à ce jour, et la création d'un observatoire.

Mieux vaut tard que jamais !

Un renforcement des sanctions contre les publicités pour les jeux en ligne devrait être prévu par le prochain projet de loi sur la prévention de la délinquance.

Mais on sait que les deux seuls types de mesures efficaces pour lutter contre le jeu sur Internet consistent à bloquer les transactions par carte de crédit ou à interdire, par l'intermédiaire des fournisseurs d'accès, l'accès à tous les sites concernés.

**Par comparaison, plusieurs pays européens ont été, depuis longtemps, beaucoup plus loin dans leurs réflexions et leurs actions.**

Plusieurs rapports ont été publiés sur la question au Danemark en 2001-2002, passant en revue les différentes mesures envisageables et recommandant de cantonner les joueurs danois dans le marché national dont les opérateurs seraient autorisés à offrir des services de jeux virtuels.

La problématique internationale des jeux en ligne y était soulignée, l'hétérogénéité des règles des différents pays rendant souhaitable un minimum de concertation<sup>1</sup>.

**Il serait souhaitable de ce point de vue, que l'Europe puisse s'exprimer d'une seule voix** sur ce sujet qui, à l'évidence, ne relève pas du principe de subsidiarité<sup>2</sup>.

Chaque Etat membre, pris isolément, risque de ne pas avoir le poids économique technique et diplomatique nécessaire pour garantir l'efficacité de ses propres mesures.

En outre, pour résoudre les problèmes du jeu transfrontière au sein de l'Union européenne et surmonter les contradictions des législations nationales, entre elles, et avec le droit communautaire, il serait peut-être moins difficile de commencer à s'entendre sur le jeu en ligne, en évitant d'aborder, dans un premier temps, les questions des activités traditionnelles des opérateurs « historiques ».

---

<sup>1</sup> Le Danemark a officiellement demandé à l'Australie d'interdire à ses casinos virtuels d'accepter des paris en provenance de joueurs danois. L'organe d'appel de l'OMC (organisation mondiale du commerce) a eu à trancher d'un différend entre les Etats-Unis et Antigua, le premier pays ayant pris des mesures en vue d'empêcher l'accès de ses ressortissants aux sites de jeux en ligne du second. Cette instance a jugé que les mesures en question, justifiées par des impératifs d'ordre public et de moralité publique, n'étaient pas contraires aux obligations résultant pour les Etats-Unis de leur adhésion à l'AGCS (Accord Général sur le Commerce des Services).

<sup>2</sup> Dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

Il est dommage qu'aucune disposition à ce sujet n'ait figuré dans la directive sur le commerce électronique.

**La France pourrait suggérer à ses partenaires qu'une directive particulière soit élaborée sur le jeu en ligne.**

Mais dans l'immédiat, plusieurs pays ont déjà mis en œuvre des dispositions tendant :

- soit à interdire ces pratiques ou à les limiter à leurs opérateurs nationaux (par extension de la législation antérieure, comme en France et en Allemagne ou par des mesures spécifiques comme aux Pays-Bas... ;

- soit les autoriser, sous condition, (délivrance de licences), comme Malte et la Grande-Bretagne.

Le rapport, précité, de la mission « économie numérique » déplorait, en 2004, que la France apparaisse trop absente des débats engagés<sup>1</sup>.

Au cas où elle prendrait la décision d'interdire à ses citoyens l'accès aux jeux en ligne, peut-être devrait-elle fermer en même temps, pour ne pas encourir de reproches de la part de la commission, les sites de la Française des jeux et du PMU, qui, de toute façon, ne représentent qu'une très faible partie de leur chiffre d'affaires.

La réaction de l'Etat face aux défis du droit européen et d'internet n'est donc pas toujours à la hauteur de l'importance des enjeux.

➤ Si le modèle français doit absolument être mis en conformité avec les exigences communautaires, il importe aussi que celles de ses **dispositions qui relèvent de la subsidiarité** soient rationalisées et rendues plus équitables.

Il conviendrait également qu'elles tendent à maximiser les effets économiques favorables des activités concernées.

La rationalisation de la législation et de la réglementation des jeux est nécessaire.

Il faut simplifier le dispositif, notamment en ce qui concerne la fiscalité des casinos (cf. III de la première partie et C. du II de la troisième partie).

Mais il importe aussi de supprimer toutes celles des disparités entre les trois secteurs (courses de chevaux, loteries et casinos) qui ne sont pas justifiées par leurs spécificités.

A ce propos, **votre rapporteur tient à proclamer à nouveau, comme dans son rapport précédent, son attachement au mode d'organisation actuelle de l'institution des courses, en vue de préserver les valeurs de désintéressement qui sont les siennes et sa contribution à l'animation économique du monde rural.**

---

<sup>1</sup> Il signalait qu'une réunion des régulateurs européens s'était tenue à Riga, du 12 au 15 juin 2003, en l'absence totale de représentant du gouvernement français.

La dimension économique et concurrentielle des activités considérées doit être intégrée dans la politique des jeux (ce qui permettrait une meilleure compréhension de la position de la commission).

Les critères qui président à l'implantation territoriale des casinos méritent, notamment, d'être révisés (il s'agit d'une loi de 1907) comme le souligne la précédente sous-partie de ce rapport.

On ne voit pas pourquoi, d'autre part, ce qui leur est interdit (une offre sur Internet) est autorisé à la Française des jeux et au PMU.

Il conviendrait aussi de doter enfin la commission supérieure des jeux d'une doctrine et de critères de décisions susceptibles d'éclairer ses choix (cf. A. du I de la troisième partie).

S'agissant enfin de la Française des jeux, tout soupçon de favoritisme de l'Etat à son égard doit pouvoir être écarté, ce qui plaide pour une régulation de l'ensemble des jeux par une autorité réellement indépendante (dont dépendrait l'Observatoire souhaité par votre rapporteur).

Cette autorité pourrait être compétente en ce qui concerne toutes les autorisations des jeux, les ouvertures de casinos et, si la législation le prévoyait, les attributions de licences pour l'exploitation de machines à sous dans les lieux publics ou de jeux en ligne.

Elle veillerait au respect de la concurrence **entre les différents secteurs** en même temps qu'au sein de chacun d'eux.

Toutes ces nécessités de changement sont tellement variées qu'elles supposent d'être regroupées dans un même projet de loi soumis au Parlement, comme cela s'est fait dans plusieurs pays.

#### *b) Les exemples étrangers*

Les bases de notre législation datent encore du XIX<sup>e</sup> siècle. L'ensemble de notre législation et de notre réglementation est touffu. Les textes des quelques réformes récentes mises en œuvre, souvent répressifs, sont épars et semblent relever plutôt de l'art d'accommoder les restes d'un système suranné que d'une volonté de réforme globale : une pincée de code pénal, un zeste de code monétaire et financier, quelques dispositions de lois de finances, divers décrets et arrêtés...

Certains de nos voisins européens ont fait d'autres choix.

➤ Sans partager pour autant la vision libérale du **Royaume-Uni**, moins extrémiste cependant qu'il n'a été prétendu, on ne peut qu'admirer la cohérence et le pragmatisme avec lesquels a été conduite, dans cet Etat, une vaste réforme globale des jeux.

Il y a été décidé, après un travail de réflexion préliminaire approfondi :

- de concilier la recherche du développement d'une industrie des jeux d'argent fructueuse avec les préoccupations liées à la protection des personnes vulnérables et à la préservation de l'intégralité des activités considérées ;

- de regrouper toutes les dispositions concernées, à l'exception de celles relatives à la Loterie nationale, en une seule et même loi, rédigée en termes simples et compréhensibles ;

- que tous les jeux d'argent correspondants seraient autorisés et réglementés par un système de licences<sup>1</sup>, y compris les jeux en ligne ;

- enfin, de confier à une instance de supervision unique, le « *Gaming Board* », le contrôle de l'ensemble des opérateurs et des produits, une autre autorité indépendante, la « *Gambling Commission* » étant chargée, au préalable, de l'octroi des licences.

Le *Gambling Act* a été promulgué le 7 avril 2005, mais ne doit entrer en vigueur que dans la deuxième moitié de l'année 2007, après une période de transition (voir plus haut).

➤ Votre rapporteur a pu également apprécier le **modèle belge**, en se rendant à Bruxelles les 3 et 4 juillet.

Il y a rencontré le Premier ministre, ministre des finances du Royaume, M. Didier Reynders, le Président de la commission belge des jeux de hasard, M. Etienne Marique, et plusieurs de ses collaborateurs.

Mise à part la loi du 31 décembre 1851 sur les loteries, les textes belges applicables en matière de jeux de hasard et d'argent sont beaucoup plus récents que les lois françaises.

Il s'agit essentiellement de trois lois :

- la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard **et la protection du consommateur**<sup>2</sup> ;

- la loi du 26 juin 1963 sur le contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives<sup>3</sup> ;

- la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie nationale.

La loi la plus importante est celle du 7 mai 1999.

Mais elle ne réglemente, sous sa forme actuelle, que les jeux de hasard dans les casinos, les salles de jeux automatiques et les cafés.

Elle pose, comme les lois françaises, un principe de prohibition de tous les jeux de hasard non soumis à une licence.

---

<sup>1</sup> Une licence par opérateur, attribuée par la commission des jeux d'argent et une autre pour chaque emplacement physique délivrée par les autorités locales.

<sup>2</sup> On notera l'inclusion de cette notion, moderne, de protection du consommateur dans le titre même de la loi.

<sup>3</sup> Cette loi est aussi relative, plus généralement, à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air.

Les paris sur les événements non sportifs sont interdits en Belgique, pays plus libéral que la France en matière de jeux, où existent cependant des monopoles au profit :

- de la Loterie nationale (y compris sur internet) ;
- du PMU belge, en ce qui concerne les paris sur les courses de chevaux, autorisés par le ministre des finances et régis, ainsi que les paris à la cote, par des dispositions spéciales du code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA).

La loi de 1963 exige l'autorisation du ministre de l'éducation physique et du sport pour l'organisation de paris sur les événements sportifs en Belgique<sup>1</sup>.

La Loterie nationale peut aussi organiser des paris, selon la loi d'avril 2002.

Enfin, certains paris rentrent dans le champ d'application de la loi de 1999 et les règles relatives aux jeux télévisés relèvent d'un arrêté royal.

Les différentes lois, précitées, doivent être appliquées dans le souci d'une canalisation du jeu.

Les principales différences avec la France résident dans :

- l'existence et le rôle de la commission des jeux de hasard, commission administrative indépendante, instituée au sein du ministère de la justice qui est un organisme d'avis, de décision et de contrôle délivrant les licences d'exploitation des jeux de casinos et des jeux automatiques ;
- l'autorisation de jeux automatiques en dehors des casinos (dans des salles spéciales ou dans les débits de boisson...) ;
- un régime plus libéral en ce qui concerne les paris sportifs qui, en dehors des courses de chevaux, sont de la compétence des communautés ;
- mais un *numerus clausus* pour les casinos, dont le nombre est limité à neuf sur tout le territoire national.

Ces derniers sont tenus, comme en France, d'organiser des activités socioculturelles.

On notera enfin trois particularités intéressantes :

- une affectation d'une partie des recettes de la Loterie nationale au financement de l'aide à des pays en développement ;
- la compétence des régions pour la définition de la base imposable et des taux de taxation de la taxe sur les jeux et paris ;
- une informatisation du contrôle et de la surveillance des machines à sous dans les casinos et les salles de jeux automatiques.

---

<sup>1</sup> Il est interdit de vendre en Belgique des bulletins de participation à des concours de pronostics organisés à l'étranger.

Dans une démarche réformatrice assez exemplaire, les autorités belges ont confié à l'université catholique de Louvain le soin de réaliser une étude sur les jeux de hasard en Belgique, dont les résultats ont débouché sur un projet de modification de la loi du 7 mai 1999.

L'objectif principal de la réforme envisagée serait d'étendre le champ d'application de cette loi aux paris, en créant une nouvelle catégorie d'établissements de jeux de hasard, les agences de paris, soumises au contrôle de la commission des jeux de hasard qui leur délivrerait des licences pour leurs activités, à la place du ministère des sports.

Contrairement à la situation précédente, les paris seraient ainsi considérés comme des jeux de hasard.

Il en résulterait une simplification et une harmonisation de la législation belge.

Par ailleurs, les autorités belges s'interrogent sur la création éventuelle d'un système de licence pour l'exploitation de jeux de hasard via internet. Des certificats de fiabilité, destinés à rassurer les internautes belges, pourraient être décernés par la commission des jeux de hasard.

Enfin, la commission, qui verrait son rôle renforcé, donnerait un avis sur les règles fixées par le Roi sur les paris organisés par la Loterie nationale, et pourrait contrôler certaines des activités de cette dernière, sous l'égide du ministre de la justice.

➤ Votre rapporteur s'est également rendu **en Suisse**, les 21 et 22 septembre où il a rencontré, le président et le Directeur de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ), le docteur Benno Schneider et M. Jean-Marie Jordan, ainsi que M. Beat Füglistaller, secrétaire général de l'association des casinos suisses.

On ne peut vraiment pas prétendre que la question des jeux, comme en France, ne fasse pas l'objet, dans la Confédération helvétique, d'un débat démocratique ou que le Parlement en soit tenu à l'écart.

C'est tout le contraire !

Le sujet est traité par la Constitution elle-même (cf. encadré).

Celle-ci prohibait auparavant les maisons de jeu et les jeux de hasard (à l'exception du jeu de la boule, avec limitation de la mise dans les Kursaals).

Quelques cantons avaient également interdit l'exploitation d'appareils à sous sur leur territoire.

Les loteries et les paris professionnels sont régis, de leur côté, par une loi fédérale de 1923.

### **Cadre légal de jeux de hasard en Suisse**

La base constitutionnelle des jeux de hasard se trouve à l'article 106 de la Constitution fédérale. Cette disposition partage le marché des jeux : les maisons de jeu (jeux de hasard) d'une part, et les loteries et les paris professionnels, d'autre part. Le premier domaine est régi par la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu du 18 décembre 1998 (LMJ), le second par loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels du 8 juin 1923 (LLP).

La législation en matière de jeux de hasard relève de la compétence de la Confédération. La préparation des actes législatifs dans le domaine des loteries et des paris revient en premier lieu à la section Loteries et paris de l'office fédéral de la justice ; dans le domaine des maisons de jeu, c'est à la Commission fédérale des maisons de jeu que revient cette compétence. C'est également à cette dernière qu'appartient l'exécution de la loi sur les maisons de jeu et de ses dispositions d'exécution.

La Constitution a été modifiée à la suite d'un référendum (votation populaire) qui s'est déroulé le 7 mars 1993. L'interdiction des maisons de jeux a été levée.

Une procédure de consultation de grande envergure a précédé cette réforme, au cours de laquelle se sont exprimés adversaires, trouvant le projet trop libéral, et partisans des jeux de hasard, l'estimant, au contraire, trop restrictif. Les cantons ont souhaité, pour leur part, qu'une partie du produit de l'impôt sur les maisons de jeux leur soit attribuée et certains ont estimé qu'une part trop belle avait été faite à la Confédération.

Le texte qui a finalement été adopté est le suivant (il s'agit de l'article 35 de la Constitution).

#### **Disposition constitutionnelle adoptée lors de la votation populaire du 7 mars 1993**

Article 35 de la Constitution :

- 1) La législation concernant l'ouverture et l'exploitation des maisons de jeu, y compris les appareils à sous servant aux jeux de hasard, est du domaine de la Confédération.
- 2) Les maisons de jeu sont soumises à une concession de la Confédération. En l'accordant, cette dernière tiendra compte des conditions régionales mais également des dangers inhérents aux jeux de hasard.
- 3) La législation fixe les mises maximum.
- 4) L'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse est réservée à la législation cantonale.
- 5) Une taxe calculée en fonction du produit des maisons de jeu et correspondant à 80 % au plus des recettes brutes provenant de leur exploitation sera versée à la Confédération. Elle sera utilisée pour couvrir la contribution fédérale à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité.
- 6) La Confédération peut aussi prendre les mesures nécessaires concernant les loteries.

Il est prévu une répartition claire et souple des compétences entre :

- la législation confédérale (condition d'ouverture et d'exploitation des maisons de jeu et des appareils à sous, plafonnement des mises, mesures concernant les loteries) ;

- la législation cantonale (admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse, seuls autorisés en dehors des maisons de jeux).

Il appartient donc au législateur de limiter lui-même le nombre de maisons de jeux et de définir librement les conditions d'octroi de la concession (ce qui est impensable en France). Il jouit également d'une grande autonomie pour prévenir « les dangers inhérentes aux jeux » (notamment en fixant les mises maximum).

Le constituant a sagement renoncé à définir lui-même la distinction entre jeux de hasard et d'argent et jeux d'adresse payants, compte tenu de l'évolution technique des machines à sous, bien qu'il s'agisse d'une matière très importante<sup>1</sup>.

Il revient ainsi à la loi d'en fixer le principe et à l'ordonnance d'en régler les détails.

L'impôt spécial sur le produit brut des jeux (qui s'ajoute, comme en France aux impôts ordinaires sur les entreprises) est utilisé, à 80 %, pour couvrir la contribution fédérale à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI).

Les cantons peuvent percevoir leur propre impôt sur le restant (ce qui entraîne alors une diminution du taux d'imposition de la confédération).

Ils sont aussi la possibilité de s'opposer à l'établissement de maisons de jeux sur leur territoire.

Le Conseil fédéral statue sur l'octroi des concessions, la Commission fédérale assurant la surveillance et le contrôle de l'activité des maisons de jeux.

L'Office fédéral de la justice est responsable de la préparation des actes législatifs dans le domaine des loteries et des paris.

Les exploitants doivent se conformer aux objectifs de la loi en matière de sécurité (dispositions antiblanchiment) et d'action sociale (mesures contre la dépendance).

Le droit suisse des jeux paraît ainsi très clair et équilibré.

Les maisons de jeu se sont, pour leur part, fortement impliquées dans la prise en charge de la dépendance, avec notamment l'excellente procédure préventive de la « convention de visite » décrite dans le chapitre sur la dépendance.

---

<sup>1</sup> Déterminer si un appareil est un jeu de hasard ou un jeu d'adresse est l'une des tâches les plus délicates de la commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ).

*c) La tenue à l'écart du Parlement*

Depuis la loi Pasqua de 1987, modifiant, il y aura bientôt trente ans, certaines dispositions relatives aux casinos autorisés, le Parlement n'a pas été amené à examiner un texte exclusivement consacré aux jeux de hasard et d'argent.

Des dispositions importantes, concernant l'autorisation de certains jeux, ont néanmoins été soumises au législateur par le biais d'amendements à certaines lois (l'« amendement Chaban » de 1988 a été introduit sous forme d'amendement à un projet de loi d'amélioration de la décentralisation) ou d'articles de lois de finances (comme celui de la loi de finances pour 1985 qui a autorisé les paris sportifs).

Des mesures aussi importantes que la permission des jeux en ligne de la Française des jeux ou celle de la prise des paris sportifs du PMU sur internet, ou encore le jeu responsable, ont été prises par décret<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le Parlement ne détermine pas le niveau des principales ressources budgétaires gouvernementales dites « prélèvements non fiscaux ».

En ce qui concerne les jeux proposés par la Française des jeux, ils sont considérés comme des variantes de la Loterie nationale, créée (à titre provisoire !) par une loi de finances pour 1933<sup>2</sup>.

Le Parlement a délégué à l'époque, au gouvernement, le pouvoir de fixer par décret les conditions d'organisation et les modalités de ce jeu.

Par la suite, la Constitution de 1958 n'a pas classé les jeux parmi les activités dont, selon son article 34, la loi « fixe les règles ».

Il s'en suit que la délégation donnée en 1933 par le législateur à l'exécutif a été considérée comme permanente.

Les nouveaux jeux proposés par la Française des jeux ont donc tous été créés par décret.

La légalité de cette procédure a parfois été considérée comme douteuse mais à tort, selon le service des études juridiques du Sénat.

---

<sup>1</sup> – Décret n° 97-783 du 31 juillet 1997 précisant qu'il est mis à la disposition du joueur « un support qui peut être représenté **par tout moyen technique**, comportant toutes les caractéristiques utiles à la participation au jeu (FDJ) ».

– Décret n° 2002-1346 du 12 novembre 2002 modifiant le règlement du PMU.

<sup>2</sup> Article 136 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933.

### **L'architecture juridique présidant à l'organisation des jeux de loterie**

L'architecture juridique générale présidant à l'organisation des jeux de loterie ne semble pas susciter de véritables difficultés dans l'ordre interne.

Pourtant, certains juristes, principalement Pierre Gioanni, maître de conférences à l'université de Picardie, l'ont contestée. Le raisonnement avancé par cet auteur consistait à faire valoir que les règlements des jeux édictés par le président-directeur général de la Française des jeux comportaient des sanctions pénales en cas de fraude et constituaient ainsi « une atteinte au monopole législatif de création des incriminations » (Pierre Gioanni, Répertoire Dalloz de droit pénal, n° 58)

Un examen attentif des règlements contestés montre cependant que, loin de créer des incriminations, ils se contentent de rappeler que les faits de fraude sont susceptibles d'être poursuivis conformément aux articles 313-1 et suivants du code pénal (cf. par exemple, le règlement général des jeux de loterie instantanés, article 12). Du reste, le Conseil d'État en a jugé ainsi dans sa décision du 22 mars 1978 (Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France). En l'espèce, il a considéré que le texte contesté par les requérants « n'avait eu ni pour objet et n'aurait pu avoir légalement pour effet de compléter ou d'étendre la législation pénale en vigueur ; qu'il s'était borné à rappeler, à l'intention des joueurs et des agents placés sous ses ordres, la législation qui, selon lui, est en vigueur en ce domaine ».

Plus généralement, le Conseil d'État a considéré que la loi du 31 mai 1933, en dépit de sa rédaction assez restrictive, constituait une habilitation au profit du gouvernement à créer toutes sortes de loteries (même arrêt, confirmé par Conseil d'État, Syndicat des casinos autorisés de France, 17 mars 1995).

Toutefois, le Conseil d'État exige que le gouvernement, avant de confier au président-directeur général de la Française des jeux le soin d'organiser les jeux, fixe les caractéristiques essentielles des tirages et notamment les conditions de détermination des gains (idem, 17 mars 1995).

*Source : service des études juridiques du Sénat.*

**Ce dessaisissement du Parlement n'en est pas moins regrettable**, il s'agit d'un important sujet de société, en pleine évolution. Un projet de loi d'ensemble sur ces questions suivant les exemples britannique, belge et helvétique est souhaitable.

Mais encore faut-il une volonté de réforme du gouvernement qui peut s'obstiner à vouloir appliquer les lois héroïques de 1836, 1892, 1907 et 1983, aux nouvelles pratiques, comme celle du jeu à distance.

Il n'est pas question pour autant pour le Parlement de vouloir fixer lui-même le détail de la réglementation des jeux.

Il devrait se contenter de déterminer les principales orientations concernant le jeu responsable, le jeu en ligne, la protection des mineurs, etc. et laisser à une autorité indépendante, ou interministérielle, le soin de fixer les modalités d'application des grands principes.

La Commission européenne a souligné, dans la récente mise en demeure qu'elle a adressée à la France, que la plupart des autres Etats-membres disposent d'une autorité de régulation des jeux de hasard

chargée de superviser et de contrôler les opérateurs (il en existe, en tout cas, en Belgique et en Grande-Bretagne et, en dehors de l'Union européenne, en Suisse, comme indiqué plus haut...).

Créer une telle autorité dans notre pays n'implique pas de « libéraliser » le secteur, ni de remettre en question l'option actuellement retenue qui consiste à confier l'exclusivité de certaines activités à un nombre unique (Française des jeux) ou limité (sociétés de courses, casinos) d'opérateurs.

C'est la seule façon de réguler, de façon impartiale, différentes activités soumises, qu'on le reconnaisse ou non, à une certaine forme de concurrence entre elles.

Qui d'autre qu'une autorité indépendante pourrait, par exemple, examiner la demande des casinos tendant à les autoriser à offrir des jeux en ligne aux internautes, sans être soupçonné d'y être opposé a priori, pour défendre les intérêts de la Française des jeux ?

La création d'une autorité de régulation indépendante, supervisant l'ensemble des activités des trois secteurs considérés (ouverture de casinos, créations de nouveaux produits, publicité, protection des personnes vulnérables, informations et suivi etc.) donnerait au Parlement l'occasion de légiférer et de s'exprimer, enfin, sur cette importante question de société qui mérite un débat national.

Les différents comités (COJER) ou observatoires, instaurés ou envisagés, auraient vocation à y être intégrés.

Il appartient au Parlement de consacrer le principe du jeu responsable qui veut que les acteurs concernés ne soient plus seulement considérés comme des administrés ou des réprouvés.

Mais c'est à lui aussi d'exiger la prise en compte des personnes vulnérables (dépendantes et mineures).

Comme l'écrivait Dostoïevski, le joueur responsable « *ne doit pas considérer toutes ces tables de jeu, ces roulettes, ces trente-et-quarante, autrement que comme un divertissement organisé uniquement pour son plaisir* ».

## TROISIÈME PARTIE

### QUE FAIRE ?

#### I. LES INSTRUMENTS ACTUELS DE RÉGULATION DE L'OFFRE ET DE RÉPRESSION DES PRATIQUES ILLICITES

Tandis que la Commission supérieure des jeux régule l'activité des casinos et des cercles, trois services de Bercy luttent contre le jeu illégal et ses conséquences, en parallèle à la surveillance permanente des joueurs et des établissements exercée par les renseignements généraux (sous-direction des courses et jeux) du ministère de l'intérieur.

Il s'agit de :

- TRACFIN, cellule autonome de renseignements financiers qui traque les blanchisseurs d'argent, pas seulement dans le domaine des jeux ;

- la direction générale de la concurrence de la consommation **et de la répression des fraudes** (DGCRF) qui veille, comme son nom l'indique, au respect des règles de la concurrence (sur le marché des casinos), à la protection des consommateurs (notamment en matière de loteries), ainsi qu'à la répression des jeux frauduleux (lotos de campagne, offres sur internet...) ;

- enfin, la direction générale des douanes et des droits indirects, chargée de la surveillance des cercles et maisons de jeux, des saisines de machines interdites et, plus généralement, des exploitants de jeux automatiques assujettis à la taxe sur les spectacles.

Les actions de ces services peuvent déboucher sur des redressements fiscaux ou sur des saisines judiciaires<sup>1</sup>.

Ils sont, en quelque sorte, les « *gardiens du temple* », ou, si l'on préfère, ce sont eux qui assurent, en liaison avec la police et la justice, la **protection de l'ordre public monopolistique**.

#### ***A. LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES JEUX, BRAS SÉCULIER DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR***

Votre rapporteur, pressenti en 2001 pour siéger, au titre du Sénat, dans la Commission supérieure des jeux (CSJ) en remplacement de son collègue André Vallet, sénateur des Bouches-du-Rhône, n'a accepté de le faire qu'après la sortie du rapport I afin de conserver toute sa liberté de rédaction.

---

<sup>1</sup> En application de l'article 40 du code de procédure pénale selon lequel : « Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie les suites à leur donner ».

En 2006, y siégeant, il ne s'estime par contre nullement embarrassé pour en parler librement, en respectant bien sur la confidentialité des délibérations, mais en assurant une totale transparence vis-à-vis de ce qui intéresse tout un chacun, c'est-à-dire l'esprit qui anime la commission, ses méthodes et surtout les difficultés quelle rencontre dans sa lourde mission.

### **1. Les griefs infondés**

Votre rapporteur, qui décrivait, de l'extérieur, en 2002, la commission supérieure des jeux et son fonctionnement, tient avant tout à rectifier sur certains points les propos du rapport I sur le sujet.

Avec le recul du temps et une observation directe du travail de la commission, les griefs des casinotiers à cette époque paraissent aujourd'hui sans fondement. En effet :

- la composition de la CSJ est parfaitement connue et la révélation de l'identité des fonctionnaires qui représentent tel ou tel ministère n'offre aucun intérêt, d'autant qu'ils changent souvent ;

- les professionnels des casinos sont maintenant invités systématiquement aux réunions qui concernent leurs demandes ;

- c'est le ministre (et non pas la commission) qui motive les décisions qu'il prend à partir des avis de la commission ;

- celle-ci n'a pas à communiquer directement avec les demandeurs ;

- ses avis sont tout à fait attaquables, la preuve en a été faite au cours de l'année 2005 puisqu'un candidat à une création de casino n'a pas hésité, après plusieurs avis négatifs de la CSJ et refus du ministre, à attaquer en justice le président de la CSJ lui-même.

Votre rapporteur a considéré et considère toujours la démarche de ce candidat comme absolument injustifiable (compte tenu des erreurs qu'il avait commises et des éléments de l'enquête) mais elle a pu se dérouler néanmoins normalement... jusqu'à son échec en justice.

Quant à « la partialité », supposée par certains opérateurs, de différentes décisions, ces griefs ne sont pas recevables, quand on est le témoin des efforts constants de cette commission pour étudier au fond les dossiers qui lui sont soumis et rendre les meilleurs avis possibles.

### **2. Le point de vue du président de la commission**

Le président de la CSJ a été auditionné longuement, dans le cadre de la préparation du présent rapport. C'est un conseiller d'Etat honoraire, dont l'expérience est considérable, qui assure sa fonction en toute gratuité, et qui conduit les travaux de la commission avec un souci permanent de rigueur et d'objectivité.

C'est, selon lui, une bonne chose que les opérateurs soient maintenant entendus par la commission, avec les maires, lors de l'examen des demandes de création, de renouvellement d'autorisation, ou de dotation de machines à sous.

De la sorte la commission a pu, en peu de temps, apprendre à connaître vraiment les problèmes de cette profession et le contexte économique dans lequel elle évolue.

Bien conscient que la CSJ ne règle que les problèmes des casinos et des cercles de jeux, son président **déplore que la France ne soit dotée d'aucun organisme d'études des jeux, d'aucun observatoire des jeux** (réclamé en vain depuis des années).

Il pense avec regret (mais avec réalisme) qu'**il y a bien peu de chances de voir un jour apparaître en France une politique générale de tous les jeux**, ne serait-ce qu'en raison de l'existence de trois ministères de tutelle (l'intérieur pour les casinos, l'agriculture pour les courses de chevaux, les finances pour la française des jeux et pour l'ensemble des problèmes financiers) et que **ce système nuit à une vision et à une stratégie globale**.

Sur le plan pratique, la commission constate que la sous-direction des libertés publiques (bureau de la prévention et de la protection sociales) lui prépare des dossiers très bien faits (516 entre 2001 et fin 2005), qu'elle ne rencontre aucune difficulté avec les cercles de jeux et que la police des courses et jeux effectue son travail de façon très satisfaisante.

### **3. Les analyses de votre rapporteur**

#### *a) Sur la composition de la commission*

Votre rapporteur, qui estime que **la commission a besoin d'être mieux informée sur certains sujets**, suggère que celle-ci puisse, à intervalles aussi réguliers que nécessaires, auditionner ces personnes **qualifiées** dont les avis et l'action pèsent lourd dans le domaine de la dépendance aux jeux et de la prévention du jeu excessif

Elle trouverait ainsi, sans aucun doute, de grands avantages à connaître les avis de certains experts (médecins, psychiatres, psychologues, sociologues) dont la présence permanente en son sein n'est cependant aucunement nécessaire.

En ce qui concerne l'incorporation à la CSJ de représentants des opérateurs - qui constitue une des revendications de la profession - votre rapporteur est, en revanche, assez réservé.

Il serait déjà fort difficile, en effet, de décider, tout d'abord, quels sont les opérateurs autorisés à siéger. Dans cette profession divisée (le mot est faible) en deux grands syndicats (casinos de France et casinos modernes de

France) et une association des casinos indépendants, on peut se demander quel opérateur accepterait d'être représenté par un autre que lui-même.

Comment garantir l'impartialité et la confidentialité qui s'imposent par ailleurs naturellement à tous les membres de la commission ?

Siéger avec droit de vote pour des décisions lourdes de conséquences au plan économique et financier, serait être à la fois juge et partie.

En tout état de cause, l'indépendance de la commission ne peut être mise en cause. Elle est là pour **conseiller** le ministre de l'intérieur, lui-même en charge de la protection de l'ordre et de la moralité publiques.

*b) Sur les fonctionnaires de terrain*

Votre rapporteur constate qu'il y a, en matière de jeu, comme c'est trop souvent le cas dans notre société hyper organisée, un grand décalage entre le haut niveau de la réflexion et de la conduite des affaires, par de hauts fonctionnaires en charge de la législation et de la réglementation, et celui, beaucoup plus modeste, des agents chargés, sur le terrain, de l'application des textes et du contrôle de leur respect.

Cela explique certains commentaires acerbes de casinotiers confrontés, sur le terrain, à des fonctionnaires, quelquefois un peu trop « imbus » de leurs pouvoirs. Mais le casinotier se tait car il n'en peut mais.

*c) Sur la période probatoire relative aux machines à sous*

La CSJ, comme cela lui a été demandé initialement, en 1987, impose à tout nouveau casino une « période probatoire » avant de lui accorder l'autorisation d'exploiter les premières machines à sous.

Les jeux traditionnels fonctionnent très mal, délaissés par le public, alors qu'ils sont imposés à l'ouverture aux casinos, qui perdent donc beaucoup d'argent pendant un ou deux ans. Pour un groupe important cette dépense est plus facile à absorber que pour un petit groupe ou un casino indépendant.

Cette période probatoire est destinée, en théorie, à vérifier le comportement du casino débutant et son respect de la réglementation.

Pour un groupe archi-connu cette période d'attente est tout à fait superflue mais en vertu du respect de l'égalité de chacun devant la loi, elle est imposée à tous.

Il s'agit d'un véritable non sens économique, entraînant, pour certains casinos, une prise de risque intempestive. Cette pratique est d'autant plus irrationnelle que l'Etat dispose de tous les moyens pour contrôler quotidiennement un établissement dès sa mise en service. **Cette période probatoire est déraisonnable, la France est bien la seule à la pratiquer.**

Il n'y a pas à l'abroger : elle ne figure dans aucun texte et ne fait l'objet d'aucune information : il suffit de ne plus l'imposer.

Le Conseil d'Etat n'a-t-il pas estimé, le 10 mars 2006, que ce délai probatoire ne devrait pas être exigé dans les cas de transfert de délégation de service public ? (voir : affaire Houlgate – annexes casinos).

Votre rapporteur, sur ce point, propose donc d'abandonner cette période probatoire et d'**accorder, d'entrée de jeu, à la création d'un casino, une dotation de départ** de machines à sous convenable, telle qu'elle lui serait, de toutes les façons, accordée un an après.

#### **Une recommandation suivie par avance**

Au terme de ce plaidoyer, votre rapporteur constate avec satisfaction que la CSJ du 26 septembre 2006 a décidé, compte tenu de la jurisprudence (\*) d'abandonner le système de la période probatoire pour lui substituer une autre procédure consistant à attribuer, dès l'ouverture, une dotation initiale de MAS à un casino créé et ouvert, tout en procédant à un contrôle général de l'exploitation de l'établissement un an après son ouverture effective.

Votre rapporteur laisse cependant en place son argumentation ci-dessus, bien que sa requête soit satisfaite avant d'avoir été exprimée par écrit, ce qui est vraiment rare !

(\*) *Tribunal administratif de Bordeaux – 11 août 2006 – Affaire Casino du Lac de la Magdeleine c Etat.*

#### *d) Sur la prise en compte de la dépendance*

La commission se préoccupe auprès des opérateurs, lors de leurs passages devant la CSJ, de ce qu'ils font ou ont l'intention de faire contre la dépendance aux jeux et pour la prévention du jeu excessif.

Il est frappant de constater qu'il s'agit du souci du seul président et de quelques commissaires : on apprécierait pourtant que cette préoccupation soit partagée par d'autres fonctionnaires à commencer par celui (ou celle) qui représente le ministère de la santé : or ce n'est pas le cas et ceci montre bien tout le chemin qui reste à faire pour que chacun veuille bien considérer que l'addiction au jeu est un problème social important.

#### *e) La CSJ bouc émissaire d'une réglementation inadaptée*

La CSJ est critiquée y compris pour des faits qui ne relèvent pas d'elle. Qu'elle le soit par tel ou tel opérateur, déçu dans ses projets, est dans l'ordre des choses. Même s'il arrive parfois que celui-ci ait présenté un dossier incomplet et raté complètement sa présentation...

Il semble qu'il faille étudier, en revanche, avec attention certaines remarques comme celles figurant dans un mémoire du cabinet logistique casinos produit pour l'AFECC (Association française des employés et cadres de casinos) ou encore les précieuses observations de plusieurs rapporteurs de l'IGA devant la CSJ.

### **Le rôle des fonctionnaires de l'Inspection générale de l'administration**

Ce sont des fonctionnaires de l'inspection générale de l'administration (IGA) qui ont la charge de préparer les rapports soumis à la CSJ.

Leur travail est absolument essentiel, si l'on songe que les commissaires devront examiner au cours de quelques 6 ou 7 heures de réunion, en moyenne 15 dossiers, auditionner les maires et les opérateurs, débattre entre eux, voter.

Un rapporteur IGA, qui dispose de deux journées pour scruter les pièces de 5, 6, ou 7 dossiers, devra valider les observations recueillies par la sous-direction des libertés publiques (SDLP), formuler toutes les observations qu'il juge bon de faire et in fine proposer aux commissaires un avis favorable ou non.

Le statut d'IGA confère à ces fonctionnaires une indépendance d'appréciation totale et les met à l'abri des pressions.

Comme les commissaires, ces rapporteurs déplorent de ne pouvoir disposer de consignes, d'orientations de la part des pouvoirs publics.

C'est pour compenser cette lacune que certains ont réalisé de leur propre initiative une banque de données qui leur permet de mieux formuler des propositions qui respectent équité et réalisme économique.

Dans le même esprit, ce pool d'IGA a formalisé et actualise régulièrement une grille commune de critères, qui prend en particulier en compte les évolutions jurisprudentielles et les accords passés avec la profession.

**Il est particulièrement réconfortant pour un parlementaire de rencontrer des fonctionnaires aussi conscients de leurs responsabilités et assez courageux et imaginatifs pour forger eux-mêmes leur outil de travail.**

Plusieurs reproches peuvent être adressés à l'Etat pour sa politique des jeux dans les casinos ; même si certains ne mettent pas en cause la CSJ elle-même, les défauts et les dysfonctionnements sont bien réels, compliquent la tâche des commissaires, dans une certaine mesure réduisent la portée de leurs avis et sûrement brouillent l'image dont la CSJ souhaiterait bénéficier.

**La réglementation française des jeux, tout d'abord, est écrasante et pourtant en grande partie inadaptée (de plus en plus inadaptée) aux conditions économiques et aux problèmes du moment.**

Tous les casinos se plaignent amèrement de la complexité, de la lourdeur de ces dispositions. Au fil du temps, alors même que la législation sur les jeux est relativement simple, les textes réglementaires successifs se sont entassés de manière déraisonnable.

Pour l'essentiel, la réglementation submerge la loi jusqu'à la faire presque oublier. Par sa surabondance, elle a permis jusqu'ici à l'Etat de ne pas moderniser la loi, et de faire l'économie de sa réforme, alors même que les évolutions de ce secteur industriel le réclamaient.

L'AFECC exprime cela assez crûment en affirmant que « *la réglementation de substitution est devenue prépondérante* »<sup>1</sup>.

Votre rapporteur approuve pleinement cette formulation.

**Le besoin de dépeussier, d'alléger, de simplifier et de moderniser tout ce fatras est impératif.** S'il y avait, d'ici peu, une démarche européenne d'harmonisation des législations et des réglementations des jeux, la France serait mise au pied du mur et obligée, sous la contrainte, de procéder à ce travail au moment même où elle devrait en priorité régler des problèmes autrement plus vitaux.

De tous temps cette réglementation est restée éloignée des préoccupations économiques des casinotiers ; l'Etat n'avait aucune envie d'entretenir avec cette profession industrielle des rapports de partenariat.

Or, parce que la situation matérielle des établissements est aujourd'hui loin d'être florissante, comme dans les dix premières années de l'arrivée des MAS, parce que les chiffres d'affaires stagnent et que les nuages s'amoncellent, **l'Etat devrait se montrer plus vigilant sur le plan économique et plus coopératif sur le terrain : sur certains points ses intérêts sont à peu près semblables à ceux des casinos.**

Dans ce domaine particulier on pourrait sans difficulté faire siennes plusieurs suggestions de l'AFECC, que l'on retrouve dans le mémoire logistique casinos tendant à :

- conformer les prescriptions réglementaires au droit général ;
- intégrer les règles de droit commun ;
- mettre les textes en adéquation avec la restructuration du secteur ;
- restreindre et clarifier le cadre réglementaire ;
- instituer des normes aux conditions d'exploitation ;
- instituer une base documentaire etc.

L'AFECC craint, comme votre rapporteur, que « *si rien n'est fait, la réglementation française des jeux soit mise à l'index si une harmonisation des législations européennes est envisagée* »<sup>1</sup>.

*f) Une communication insuffisante*

En matière de communication et d'information des demandeurs et des administrations compétentes, il faut se souvenir que la **CSJ ne formule que des avis** pour le ministre de l'intérieur ; elle ne peut s'adresser à personne : ses avis ne sont pas destinés à l'extérieur.

Par voie de conséquence c'est à l'administration ou au cabinet du ministre de communiquer.

---

<sup>1</sup> Voir rapport à l'adresse [www.journaldescasinos.com/rapport\\_afecc.php](http://www.journaldescasinos.com/rapport_afecc.php)

Or, on constate que bon nombre d'informations importantes ne sont pas diffusées.

Encore faudrait il que :

- les exploitants soient informés des motifs des décisions ;
- les informations officieuses ne remplacent pas trop souvent les notifications officielles ;
- les intervenants en amont des dossiers (préfectures, RG etc.) soient tenus au courant des décisions et de la jurisprudence de la CSJ ;
- la plupart des décisions et de leurs motifs ne restent pas dans le domaine confidentiel, ce qui encourage les « fuites » voire les ragots.

Ainsi certains dysfonctionnements dans la communication créent du désordre, suscitent des griefs de la part des professionnels et contribuent à brouiller injustement l'image de la CSJ auprès de l'extérieur (voir plus haut).

*g) Des critères de décision flous*

**L'Etat, très satisfait de son système et de sa gestion, ne fournit pas à la CSJ (son bras séculier) les critères de décision dont celle-ci a besoin pour formuler les avis destinés au ministre, ce qui est éminemment critiquable aux yeux de votre rapporteur.**

Pour approfondir ses recherches et fonder ses avis, la commission devrait disposer d'orientations politiques de la part de l'Etat, de données structurelles, de critères économiques modernes, de paramètres d'aménagement du territoire, etc. Faute de ces données, la CSJ éprouve et éprouvera de plus en plus de difficultés pour décider si elle doit donner un avis favorable ou défavorable aux demandes de création de casinos ou d'extensions des parcs de machines à sous.

Pour l'instant, et dans le droit fil de la jurisprudence qu'elle suit depuis ses débuts, elle se fonde sur l'observance des critères traditionnels : la commune est-elle thermale, balnéaire ou climatique ? Relève-t-elle de l'amendement Chaban ? Répond-elle aujourd'hui aux critères de la nouvelle classification des communes touristiques (voir encadré) récemment votée par le Parlement ?

### **Le nouveau système de station classée**

Dans le cadre de la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme, le Parlement a adopté plusieurs modifications au code tourisme qui clarifient (!) la procédure de classement des zones touristiques (art 7) :

- Restauration, pour 2.100 communes historiquement touristiques, de ce fondement juridique qu'elles avaient perdu avec l'instauration de la DGF ;
- déconnecté de la DGF, le statut de commune touristique sera accordé, pour 5 ans, par le préfet ;
- toutes les catégories actuelles sont regroupées sous l'appellation unique de « station classée » dont le statut est donné pour 12 ans ;
- les stations actuelles disposent de délais pour entrer dans le nouveau système. ;
- seules celles qui étaient classées « balnéaires, thermales ou climatiques » avant la promulgation de la loi pourront demander l'implantation d'un casino.

*(Voir note technique complète en Annexes - Casinos)*

La dernière disposition du texte citée plus haut est la seule qui intéresse les jeux, mais elle est importante et renforce le critère d'appréciation le moins contestable dont dispose la CSJ.

Mais, une fois établi si ce critère est ou non rempli par la demande, tout devient plus difficile qu'il s'agisse de la densité des casinos existants et leurs performances financières, du potentiel « joueurs » du bassin de jeu, du rendement des machines à sous. Il en va de même pour la valeur du dossier ou la stratégie de développement de la commune.

Les points de discussion sont nombreux ; tous sont difficiles à apprécier.

On le constate, quelles que soient les qualités des projets présentés, les éléments essentiels sont difficiles à cerner et l'absence d'orientations et d'indices de choix est extrêmement gênante pour la commission. L'augmentation sensible du nombre des casinos et le mauvais climat économique qui règne dans la profession compliquent encore les choses.

La situation financière des établissements est en effet loin d'être aussi favorable qu'il y a quelques années.

D'un côté la pression exercée par les opérateurs désireux de pousser leur croissance externe est extrêmement forte, la CSJ craint d'accroître, par trop, l'offre de jeux (contrairement à sa préoccupation d'ordre public et d'ordre social) et de déséquilibrer la carte des implantations en « déshabillant Pierre pour habiller Paul ».

**L'Etat ne fournissant pas la « boussole » nécessaire à la navigation dans ces eaux tumultueuses, la commission navigue souvent « à**

**l'estime » qui demeure dans la marine un mode tout à fait valable mais ne fait que compenser l'absence d'instruments.**

Votre rapporteur a été frappé d'apprendre, à l'occasion d'une audition particulièrement intéressante de deux rapporteurs devant la CSJ, que le pool des rapporteurs de l'IGA en charge des dossiers destinés à la commission avait dû réaliser un énorme travail d'analyse des avis de la CSJ sur 4 ans afin de constituer une banque de données pour l'aider à formuler ses propositions.

Le but est de pouvoir utiliser des critères pertinents permettant de servir l'équité et de contrer l'arbitraire qui menace toujours des décisions insuffisamment fondées.

Ce travail utile pour l'examen des dossiers, mériterait d'être mieux connu de la CSJ elle-même, et devrait servir un jour ou l'autre à l'Etat quand il jugera bon de devenir « pilote » et pas simplement « navigateur ».

En tous les cas, cette recherche des rapporteurs de la CSJ aide considérablement les commissaires dans leurs choix et vient heureusement dissiper le soupçon d'arbitraire, sinon de partialité, dont la CSJ fait fréquemment l'objet (cf. le mémoire précité à l'AFECC).

*h) Un encadrement raisonnable*

La consultation des statistiques de la commission montre, par ailleurs, que le reproche de « politique malthusienne » qui lui est adressé par l'AFECC n'est pas toujours fondé.

**Décisions concernant les créations d'établissement**

	<b>Créations demandées</b>	<b>Accordées</b>	<b>%</b>	<b>Refusées</b>
2001	12	3	25	9
2002	12	6	50	6
2003	10	6	60	4
2004	11	7	63	4
2005	8	2	40	9
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>24</b>	<b>46</b>	<b>29</b>
2006*	5	4	80	1

\* Premier semestre 2006.

Source : CSJ

Faut-il aussi qualifier de « malthusienne » la jurisprudence de la CSJ pour ses réponses aux multiples demandes d'extension des parcs de MAS ?

**Décisions concernant les MAS**

	<b>Dossiers soumis</b>	<b>MAS accordées</b>	<b>% /demandes</b>
2001	99	741	25
2002	110	2.204	22
2003	127	4.107	37
2004	106	2.816	51
2005	74	951	48,5
<b>Total</b>	<b>516</b>	<b>10.819</b>	<b>37</b>
2006(*)	64	695	45
<b>Total</b>	<b>580</b>	<b>11.514</b>	<b>50,4</b>

*\*Premier semestre 2006.*

*Source : CSJ*

**Un jeu responsable est, de toute façon, un jeu obligatoirement « encadré », l'augmentation des offres de jeux étant l'une des causes principales de l'augmentation des phénomènes de dépendance.**

S'il convient de lutter contre cette dernière, il faut donc aussi freiner l'offre et son augmentation.

Qualifier de malthusienne une politique ou une jurisprudence de modération et de responsabilité sociale, c'est épouser le seul point de vue commercial et industriel en méconnaissant complètement les conséquences sociales et morales d'un laxisme que l'Etat, quels que soient les reproches que l'on est en droit de lui adresser, n'a jamais pratiqué.

A l'évidence, ceux qui critiquent ainsi la CSJ n'ont aucune responsabilité de caractère social et n'agissent que dans le sens d'intérêts privés à courte vue.

Pour votre rapporteur, il importe de ne leur accorder sur ce point aucun crédit.

*i) Un ordre du jour surchargé*

Au rythme de 6 journées de travail et de 110 à 130 dossiers par an, la commission éprouve de grandes difficultés à venir à bout des ordres du jour que lui fixe la sous-direction des libertés publiques.

Or, le fait que les opérateurs déboutés d'une première demande d'extension de leur parc de MAS réitérent leurs demandes à un rythme croissant, le nombre des casinos et celui de leurs demandes en tous genres (créations, renouvellements d'autorisations, extensions de mas, nouveaux jeux de table, transferts, etc.) et la lourdeur des formalités risquent d'amplifier ces problèmes.

Pour alléger la tâche des uns et des autres sans mettre en cause les grandes règles de contrôle pourquoi ne pas :

- demander aux casinos (et surtout aux groupes) de présenter en début d'année leur plan de développement, la prospective des demandes qu'ils s'appêtent à présenter à la CSJ : MAS, grands jeux, mixité des salles, aménagements ? Dès la clôture de leurs comptes, le 30 octobre, ce travail est possible.

- rassembler en une seule séance spéciale tous les dossiers de tous les cercles de jeux de Paris et de province selon un rythme de tous les deux ans sinon tous les cinq ans ? Ils sont réputés sans histoires et faciles à régler.

- interdire à un opérateur dont une première demande d'extension de MAS vient d'être refusée d'en présenter une nouvelle pour le même établissement avant un an ? D'autant que certains opérateurs ne font même pas l'effort d'actualiser les données de leur dossier d'une fois à l'autre !

En réponse à des revendications émanant de certains opérateurs de casinos, votre rapporteur juge légitime les demandes tendant à ce que « *les opérateurs et les maires puissent connaître rapidement, clairement et précisément les décisions et les motivations du ministère* ».

En revanche, il lui paraît incompatible avec les contraintes de calendrier actuelles, de faire connaître aux intéressés les conclusions des rapporteurs de l'IGA, et de leur accorder des droits de réponse aux critiques éventuelles du rapport, avant le passage en commission.

En outre, si des critiques du rapporteur IGA ont été retenues par la commission, le maire et l'opérateur ont, actuellement, toute latitude pour répondre et défendre leur point de vue dans les minutes qui suivent.

Il ne semble pas, pour les mêmes raisons, souhaitable que les opérateurs soient en mesure d'assister à l'exposé du rapporteur IGA, voire participer aux délibérations.

**On le voit bien, la Commission supérieure des jeux demeure un élément fondamental dans l'administration des casinos et des cercles de jeux ; cependant faute d'orientations de la part de l'Etat, elle travaille dans des conditions insatisfaisantes.**

Avec ses moyens elle fait de son mieux : ses avis (selon votre rapporteur) sont rigoureux et objectifs. Elle a, certes, le droit à l'erreur, mais elle est d'autant plus soucieuse d'être à la hauteur de sa mission que le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et de l'aménagement du territoire, M. Nicolas Sarkozy, a affirmé il y a quelques années qu'il suivrait toujours ses avis. Il ne s'est jamais départi de cette attitude.

Mais si le ministre de l'intérieur est irréprochable dans ce domaine, c'est l'Etat, en général, qui en matière de jeux est souvent en retard sur la main.

## **B. LE RÔLE DES SERVICES DE BERCY**

### **1. Tracfin**

#### *a) Le blanchiment d'argent à travers les jeux*

Autrefois, quand le concept de blanchiment d'argent sale n'était pas d'actualité, les casinos pouvaient, suivant les endroits, être plus soupçonnés d'abriter davantage des malfrats que des capitaux douteux.

Aujourd'hui, la police des jeux a pour mission de traquer les deux, et le fait sans désespérer, en particulier à l'occasion des transferts de propriété des casinos ou d'achats de parts. Au point même de vérifier scrupuleusement la nature des capitaux des fonds de pension étrangers qui s'investissent de plus en plus dans les établissements de jeux français.

Il y a donc deux niveaux de risques de blanchiment : celui des flux financiers importants autour des capitaux de possession et celui lié aux activités de jeu au quotidien.

Pour le premier, la police des jeux doit déjouer les manœuvres subtiles des milieux experts en sociétés écrans ; pour le second sa tâche est encore plus compliquée étant donnée la multiplicité des sites, des méthodes, et des personnes à surveiller.

Les recherches de typologie de blanchiment dans le secteur des jeux démontrent que le « blanchisseur », soit achète un grand nombre de jetons ou de plaques avec l'argent à blanchir, mais ne joue pas et, dans la foulée, en demande le remboursement en espèces ou par chèque, soit joue de très fortes sommes au risque de les perdre.

Mais il risque fort, même dans ce cas, d'être interpellé pour avoir joué des sommes dont son niveau de revenus ne justifie pas la possession.

L'objectif est d'obtenir un chèque officiel. Il peut, s'il en trouve une, faire le siège de ces machines automatiques, qui débitent des jetons contre de la monnaie fiduciaire. Elles sont peu nombreuses et surveillées par vidéo, mais elles ne détectent pas les faux billets et ceux qui, tachés d'encre, proviennent des hold-up.

Tout gagnant de plus de 1.000 euros (par réunion) verra son identité complète relevée et enregistrée.

C'est à cette occasion que les « interdits de jeux » qui, ayant enfreint l'exclusion, avaient gagné aux MAS, étaient identifiés et se voyaient jusqu'alors opposer un refus de paiement dont la légalité fait aujourd'hui question.

Une étude réalisée à la demande du syndicat des casinos de France, par Maîtres Klein et Goddard, avocats au Barreau de Paris, estime cependant que « *le non paiement est légal puisque dans le contrat de jeu qui s'établit entre le casino et le joueur interdit, la cause du contrat est illégale quand*

*celui-ci aborde la machine à sous, parce que le joueur n'est pas autorisé à jouer ».*

Toute personne changeant plus de 1.000 euros est soumise à la même obligation. Se posent toutefois les problèmes des changeurs multiples et des individus qui -on l'a vu- remettent ou reçoivent des moyens de paiement en échange de jetons ou de plaques, etc.

D'ici peu, la réglementation ne permettra à la caisse des MAS de n'émettre un chèque que sur présentation d'un bon de paiement, ce qui est une bonne mesure contre le change inverse.

Il sera également impossible, pour les mêmes raisons, d'introduire dans un accepteur de billets (bill acceptor), un montant supérieur à ce que requiert la MAS correspondante.

On notera que le seuil obligatoire de déclaration de soupçon n'est, pour les banques, que de 7.500 euros, et de 5.000 euros pour la FDJ selon le décret du 12 mai 2005 : que de disparités ! Il y a d'ailleurs plusieurs contentieux en cours à ce sujet, à la suite de plaintes de joueurs.

En dehors des casinos, le blanchissant tentera de racheter leurs tickets à des gagnants de la Française des jeux ou du PMU, quitte à les payer plus cher que la valeur du gain.

#### *b) L'action contre les circuits financiers clandestins*

La cellule de renseignements financiers Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) possède un secrétaire général, un secrétaire général adjoint et 52 agents pour trois secteurs.

Créé en 1990, à la demande du G8, Tracfin est au cœur du dispositif français de lutte contre le blanchiment d'argent sale, lui-même support de multiples trafics et du financement du terrorisme.

Tracfin gère, à la fois, les enquêtes, les affaires juridiques et les affaires institutionnelles et générales concernant ces formes de délinquance ou de criminalité. Sa mission est de recenser et analyser les déclarations de soupçon émises par les professionnels et leurs autorités de contrôle.

L'intérêt premier de la déclaration de soupçon, pour le déclarant, est de le soustraire à une éventuelle incrimination ultérieure de complicité. En cas de soupçon ou de présomption de blanchiment, Tracfin saisit, en effet, le procureur de la République.

Les professions les plus à suivre sont, pour Tracfin, les banques et les assurances, mais les opérateurs de jeux ont été, ensuite, eux aussi concernés : casinos et maisons de jeux ont été assujettis à son contrôle en 2001, la FDJ et le PMU en 2006.

Tracfin exprime une réelle satisfaction devant la parfaite compréhension et l'excellente collaboration manifestée par les opérateurs.

D'année en année, le nombre total des déclarations croît, en effet, régulièrement :

2001	4.639
2002	8.719
2003	9.019
2004	10.842
2005	11.553

Source : Tracfin

Le rapport général de Tracfin 2004 fait état au total de 10.842 cas de déclarations soit + 20 % par rapport à 2003.

347 dossiers ont débouché sur des poursuites judiciaires avec 63 condamnations pour blanchiment (5 ans de prison et 375.000 euros d'amende). Mais, en 2005, les déclarations de soupçon provenant des casinos ne comptaient que pour 0,3 % du total.

Le secrétaire général de Tracfin pense que **la lutte contre le blanchiment dans les casinos est gênée par l'absence d'autorité de régulation** de ce secteur du jeu alors que, pour les banques et les assurances, toute infraction à la réglementation serait très durement sanctionnée par les autorités spécifiques. En France, il n'y a pas d'autorité unique et générale, compétente pour tous les opérateurs de jeux.

Ce secteur a pourtant connu depuis 2004 une progression sensible du nombre de ses signalements.

C'est le résultat d'une bonne campagne de sensibilisation menée auprès des directeurs de casinos et, en retour, d'une prise de responsabilité croissante de ceux-ci.

Désormais, Tracfin n'enregistre toutefois qu'une vingtaine de déclarations de soupçon par an en provenance des casinos, ce qui pourrait paraître peu si on négligeait le fait que pas moins de 4 d'entre elles ont débouché sur une traduction en justice.

## **2. La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes**

La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) joue un rôle particulièrement important dans la régulation de l'offre et la répression des jeux illicites en raison de sa triple mission qui la conduit à veiller à la fois :

- au maintien de la concurrence sur le marché des casinos (saisine du conseil de la concurrence en cas d'ententes ou d'abus de position dominante, examen des projets de concentration...);

- à protéger les consommateurs contre les publicités mensongères relatives à des loteries ou à des jeux concours promotionnels ;

- enfin, à repérer les offres de jeux illicites (assimilées à des loteries prohibées) et à exercer à cet égard un rôle dissuasif par un rappel de la loi à ceux qui souhaitent se voir préciser les limites de leurs droits.

L'accomplissement des deux dernières de ces trois tâches implique **un pilotage par la DGCCRF de la surveillance administrative du commerce** sur internet sous toutes ses formes.

*a) Le respect du droit de la concurrence*

La DGCCRF peut proposer au ministre de l'économie et des finances de saisir le Conseil de la concurrence en cas d'ententes entre casinos ou d'abus d'une position dominante de l'un deux.

Elle exerce, d'autre part, un contrôle des concentrations dans ce secteur, en concertation avec la commission, selon les règles du droit commun de la concurrence (articles L. 430-1 à L. 430-10 du code du commerce).

C'est ainsi que le directeur général de ce service a exigé qu'il soit procédé à des cessions d'établissements pour éviter que de récents projets d'acquisition ne portent atteinte à la concurrence par création d'une position dominante sur les marchés locaux de machines à sous (voir chapitre sur les casinos).

**Cessions exigées par la DGCCRF en contrepartie de l'acquisition de certains casinos**

<b>Acquisition</b>	<b>Acquéreur</b>	<b>Risque d'atteinte à la concurrence</b>	<b>Décision</b>
Société Groupe de Divonne SA	Groupe Partouche SA	Création d'une position dominante sur le marché des MAS dans le bassin ludique genevois	Cession d'un des 3 casinos du groupe Partouche autour du lac Léman (septembre 2005)
Groupe Lucien Barrière (nouvellement créé)	Accor, Colony Capital, Famille Barrière-Desseigne	Création ou renforcement de la position dominante de l'acquéreur sur les marchés des MAS de la Côte-d'Azur et de la côte basco-landaise	Cession par l'acquéreur de deux casinos, sur la Côte-d'Azur (entre Sainte-Maxime et Menton), d'une part, dans la zone basco-landaise, d'autre part

*b) La protection du consommateur et la répression des jeux illicites*

Les « concours-loteries », qui trompent le consommateur (chances de gains illusoire), et les jeux illicites (loteries prohibées) figurent parmi les manquements les plus fréquemment constatés sur internet.

Pour lutter contre ces pratiques, la DGCCRF dispose d'un centre de surveillance du commerce électronique, à Morlaix, complété par un réseau de veille et de contrat (avec un correspondant par région).

Elle enregistre les réclamations et les plaintes des internautes<sup>1</sup>, veille au respect de la législation (loi de 1836 sur les loteries, code de la consommation<sup>2</sup>, loi du 21 juin 2004 sur la confiance en l'économie numérique) et signale au fisc et au procureur les infractions les plus graves<sup>3</sup>.

La DGCCRF s'efforce, d'autre part, de réprimer l'offre de jeux illicites ailleurs que sur internet, notamment les lotos clandestins, appelés parfois lotos « sauvages » (voir chapitre sur les concurrences ordinaires et extraordinaires).

Elle veille à ce qu'il n'y ait pas d'irrégularité commise en ce qui concerne les dérogations prévues par l'article 6 de la loi de 1836 portant prohibition des loteries, afin d'encourager les associations et l'animation locale.

Cette dérogation ne s'applique, en effet, qu'à une organisation bénévole, en cercle restreint (l'association et ses amis) sans publicité et sans prospection de clientèle. Les motivations de ces loteries doivent être sociales, culturelles, scientifiques ou éducatives.

Tout a bien fonctionné dans ce domaine jusque dans les années 2000, où sont apparus, en nombre croissant, des profiteurs qui se sont peu à peu introduits dans le système, sous forme d'organiseurs professionnels de lotos.

Ceux-ci agissent de différentes façons : publicités par les médias (des milliers d'affiches), offres de lots faramineux (réels ou fictifs), prix en argent, rythmes accélérés (trois séances par jour pendant les trois jours d'un week-end), rendements très lucratifs (deux exemples avec 419.000 euros et 600.000 euros de recettes pour six mois). D'aucuns n'hésitent pas à proposer à des associations des lotos « clef en main », pour lesquels tout est fourni, le matériel, l'organisation, l'animateur et les lots, en échange du patronage de la manifestation et d'une petite somme de quelques centaines d'euros.

Les plaintes s'accumulent émanant de joueurs grugés ou d'associations, qui voient ainsi l'assèchement en ressources de leur terrain naturel, et la DGCCRF, par ses directions départementales, intervient (sur plaintes ou spontanément).

Selon la DGCCRF, les parquets devant lesquels elle porte les affaires réagissent avec promptitude et fermeté car le délit est caractérisé : prisons avec sursis et amendes tombent. Accessoirement, si l'on peut dire, **ces « lotos » fournissent une très remarquable source de blanchiment**

---

<sup>1</sup> En 2005, sur 13.657 plaintes vérifiées, 100 concernaient les jeux de hasard sur internet, dont 79 dans le secteur des loteries. Au 25 septembre 2006, sur 11.154 plaintes, 94 concernent les jeux de hasard, dont 20 pour les loteries.

*Le nombre envahissant des jeux de toutes natures qui sévissent sur tous les médias, et en particulier la télévision, pose, d'ores et déjà, de très gros problèmes juridiques. La thèse de J.B. Darracq, « l'Etat et le jeu, étude de droit français » rend compte de ces difficultés.*

<sup>2</sup> Articles L. 121-36 à L. 121-41.

<sup>3</sup> Articles 40 et 40-1 du code de procédure pénale.

**d'argent** au moyen d'un gonflement des recettes difficilement contrôlable car, dans ces cas là, les comptabilités sont parfaitement tenues.

La DGCCRF travaille alors en coordination avec le fisc qui peut requalifier la nature dite « sociale » ou « associative » de la manifestation, la rendant de ce fait imposable. En Corse, depuis 2005, il existe une vogue croissante pour des lotos qui n'ont vraiment rien à voir avec ceux de la paroisse ou du club de foot du village. Dans de vastes hangars aménagés ou des discothèques, des centaines de personnes se rassemblent en après-midi, le soir, la nuit. Ils ont fait l'objet d'un démarchage intense avec annonces dans la presse. Les lots sont considérables en valeur : 100, 800 euros, des télévisions, des voitures. Mieux, bien que la loi précise que sont interdites les remises en espèces, l'argent liquide, les chèques circulent de plus en plus. Le généreux organisateur se contente, lui, d'un rapport estimé à 8.000 euros la nuit. Notre Corse suit l'exemple de l'Italie où des méga lotos tournent à plein régime...

Si la DGCCRF a bien l'habitude de surveiller les jeux d'entreprises orientés vers leur clientèle, les jeux de bars tels que flippers ou baby-foot, elle s'étonne parfois de l'opacité de certaines organisations de concours de jeux de fléchettes.

### **3. La direction générale des douanes et des droits indirects**

#### *a) La surveillance des cercles et maisons de jeux*

Les douanes ont une compétence exclusive en matière de surveillance et de contrôle des cercles et maisons de jeux.

Elles assurent en effet, depuis 1993, le contrôle et le recouvrement de l'impôt communal sur les spectacles dont ces établissements sont redevables, ainsi que les détenteurs d'appareils automatiques et, à demi tarif, les organismes sans but lucratif pour leurs manifestations de bienfaisance (articles 1559 et suivants du code général des impôts).

Or, s'il advenait que cette taxe disparaisse pour satisfaire les demandes incessantes de ceux qui considèrent qu'elle « handicape les débits de boisson », l'intervention des douanes *ipso facto* ne serait plus justifiée, ce qui serait, selon votre rapporteur, fort dommageable à l'ordre public, compte tenu de l'expérience et de l'efficacité de ces services.

#### *b) La lutte contre les machines à sous clandestines*

Pour les douanes, l'exploitation d'un jeu illicite s'apparente à un défaut de déclaration de maison de jeux.

En regard de la grande rentabilité des machines (une machine bien placée peut rapporter 8.000 euros pas mois), les sanctions frappant le commerçant ne semblent pas assez fortes : une amende négligeable, des

pénalités modérées<sup>1</sup>, la confiscation des machines et des caisses et la possibilité de fermetures administratives, voire de retrait de licence, sans compter les conséquences de la phase judiciaire qui s'engage aussitôt, en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

L'efficacité des contrôles à ce stade est renforcée par l'existence d'un service connexe de police judiciaire des douanes<sup>2</sup>, compétence d'attribution, dirigé par un magistrat détaché, qui permet d'enquêter et d'avoir un suivi judiciaire immédiat des affaires douanières.

Une nouvelle, récente et fâcheuse, a été donnée à votre rapporteur : pour ne pas risquer d'être pris sur le fait en train de prendre le contrôle d'une machine « bricolée » (boutons ou télécommandes actionnant le logiciel), certains tenanciers agissent de la manière suivante : les gains de « parties » du joueur sont traduits en argent et la remise du gain s'effectue de la main à la main, au comptoir, au moment de payer les consommations.

Le directeur général des douanes et des droits indirects, M. François Mongin, ancien secrétaire général de Tracfin, fait état pour 2005 de 52 infractions relevées (dont les 2/3 concernent les MAS), 10,6 millions d'euros de pénalités et de la saisie de 70 machines qui sont venues s'ajouter aux stocks impressionnants que les douanes sont tenues de conserver dans l'attente de l'aboutissement des procédures judiciaires.

Ces machines « trafiquées » sont en général des flippers ou des vidéos, ce qui explique en partie les suspicions éprouvées par l'administration à l'encontre de ces jeux.

Pour les huit premiers mois de l'année 2006, on enregistre : 16 infractions, 3,5 millions d'euros d'amendes et 15 machines confisquées. Ces chiffres ne recourent pas ceux du ministère de l'intérieur.

---

<sup>1</sup> La législation aurait sans doute besoin d'être durcie dans ce domaine.

<sup>2</sup> Selon l'article L. 28-1 du code de procédure pénale, les douaniers peuvent être habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République et affectés à des unités temporaires mixtes comprenant également des officiers de police judiciaire. Ils disposent de pouvoirs très étendus : visites en tous lieux, sans formalité préalable selon le livre des procédures fiscales (articles L. 26 et L. 38).



## **II. L'ETAT DOIT METTRE EN PLACE UNE NOUVELLE POLITIQUE DES JEUX**

Satisfait des résultats courants (très réels) de sa politique actuelle des jeux, l'Etat s'est lui-même confiné dans une stratégie routinière et d'un autre temps, tardant à moderniser ses méthodes, appliquant des politiques « spécifiques » à l'égard des différents opérateurs, freinant certaines évolutions indispensables et pratiquant la politique de l'autruche pour les problèmes que posent internet et les Institutions européennes.

On est en droit d'attendre beaucoup mieux.

**En 2006, l'Etat est à la croisée des chemins, pris entre le confort de ses prérogatives anciennes, l'émergence de nombreux problèmes épineux et des devoirs nouveaux pour lui.**

Pour assurer ses missions et résoudre ses problèmes, il doit mettre en place une nouvelle politique des jeux, plus réaliste et plus humaine, plus moderne et plus ambitieuse.

**L'essentiel des propositions du rapport se situe dans ce chapitre.**

### **Les différentes possibilités d'actions de l'Etat selon M. Martignoni-Hutin**

Comme le dit fort bien le sociologue Jean-Pierre Martignoni-Hutin (Espaces 210 - décembre 2003), l'Etat a devant lui plusieurs possibilités d'actions qui ne sont pas exclusives :

- Poursuivre la tradition historique : interdire et autoriser, réglementer, fiscaliser.
- Entamer une politique « suiviste », copiant les orientations répressives de certains pays.
- Définir enfin une politique des jeux globale, responsable, cohérente et novatrice, intégrant bien entendu la prévention et la prise en charge des joueurs excessifs.
- Traiter de manière équitable les trois principaux opérateurs ludiques.
- Définir des règles pour sécuriser les supports de jeu de l'économie numérique.
- Juguler les jeux clandestins qui sont criminogènes.

Car l'Etat doit s'adapter aujourd'hui à la fois aux évolutions propres à chaque secteur de l'industrie des jeux, mais aussi à des problèmes de concurrence, d'une part, entre opérateurs français, d'autre part, en provenance d'entreprises extérieures, qui mettent en cause les monopoles nationaux. Il s'agit notamment d'opérateurs sur internet qui prennent la Communauté européenne à témoin de leurs difficultés à pénétrer notre marché (qualifié souvent de « forteresse »).

L'Etat a-t-il une politique des jeux ?

Ses détracteurs habituels demandent souvent à l'Etat français d'avoir une politique des jeux, ce qui semble signifier qu'ils pensent qu'il n'en n'a aucune.

**C'est inexact : l'Etat a bel et bien une politique des jeux.**

Elle peut sembler conservatrice, lacunaire, restrictive et répressive, mais elle est en place depuis fort longtemps et les gouvernements successifs n'ont pas sensiblement varié dans son application.

Rappelons, une fois de plus, qu'elle consiste à tout interdire des jeux, quels qu'ils soient, pour disposer de la possibilité d'en autoriser certaines formes, dans certains lieux et selon certaines circonstances, dont l'Etat décide seul.

De cette définition découle une multitude de freins, de limitations, de règlementations et de contrôles, que les opérateurs ont tout intérêt à respecter, faute de quoi leurs autorisations (qui sont précaires et révocables) leur sont retirées.

La surveillance méticuleuse du système par la police des courses et jeux a, jusqu'ici, obtenu un assainissement des secteurs qui en avaient besoin et garanti aux joueurs, parieurs, gratteurs et pousseurs de boutons, que les établissements qu'ils fréquentent sont intègres et leurs jeux favoris fiables.

Au passage, il est vrai, l'Etat républicain (continuité du pouvoir oblige) s'est senti contraint de maintenir sur ces jeux les prélèvements conséquents qu'avait établis avant lui l'Ancien régime. Mais, en la matière, il ne fait ni mieux, ni pire, que ses voisins européens ou mondiaux.

Votre rapporteur, qui n'a pas ménagé ses critiques tout au long de ce travail, atteste que l'Etat « a une politique des jeux ».

Il est donc plus exact et plus équitable de dire qu'il serait souhaitable que l'Etat mette en place une politique nouvelle pour pouvoir affronter et surmonter la crise des jeux en Europe.

#### ***A. L'ETAT NE DOIT PAS PERDRE DE VUE SES MISSIONS PRIORITAIRES***

Régaliennes ou non, les missions de l'Etat sont très importantes et, dans le passé, il les a bien remplies alors qu'elles concernaient :

- la prise en main de la totalité des jeux en France ;
- l'assainissement de certains secteurs qui en avaient vraiment besoin ;
- le cadrage policier de plusieurs professions jusqu'à une récente, mais satisfaisante mutation des gens et des choses ;
- la surveillance stricte des mouvements de capitaux dans le secteur privé des casinos, dans le but de contrôler leur origine et bloquer les blanchiments d'argent ;
- une ébauche bien partielle de régulation de l'offre de jeux, avec le travail de la Commission supérieure des jeux (CSJ), bras armé du ministère de l'intérieur ;

- la répression des machines à sous clandestines, etc.

Dans chaque domaine, les résultats ont été significatifs, mais (et ce n'est pas un reproche) **il s'agit là de tâches exclusivement réglementaires, policières et/ou répressives.**

Jamais l'Etat, jusqu'à une date relativement récente, n'a montré le souci d'un « jeu responsable », d'une « offre de jeu encadrée et contenue dans des limites raisonnables », encore moins du souci du sort des joueurs dépendants.

On le sait, tout cela est maintenant « à l'ordre du jour » grâce aux décrets de février 2006 du ministère du budget et au protocole de fin 2005 Intérieur-Casinos.

Il n'était que temps !

Aujourd'hui, les problèmes ayant profondément changés, les missions prioritaires de l'Etat doivent être revues.

Quelles sont les plus traditionnelles ?

- continuer à assurer et faire respecter l'ordre public ;
- protéger les ressources de l'Etat, mais pratiquer une fiscalité de raison ;
- conserver à la France sa position de leader dans certains domaines économiques.

D'autres sont nouvelles (voir plus loin) :

- imposer l'idée d'un jeu responsable et la promouvoir ;
- prendre en compte la dépendance aux jeux en tant que trouble social ;
- tenir compte des nouvelles données technologiques et européennes.

### **1. Continuer à assurer et faire respecter l'ordre public**

Cette mission majeure, dans un pays comme la France, ne peut être confiée qu'à l'Etat, ce qui exclut qu'elle puisse être une prérogative de caractère privé ou semi publique.

Imagine-t-on que le contrôle de machines soit confié à leurs fabricants ou à leurs exploitants ? Que la définition des interdictions de jeux (mineurs ou joueurs volontaires pour cette interdiction) ne dépende pas d'un ministère ? Que les descentes de police contre les machines à sous clandestines soient de la responsabilité d'un comité de quartier ou d'une association de parents d'élèves ?

L'Etat doit rester seul en charge de cette mission d'intérêt général, d'autant plus que, dans l'avenir, il sera le seul à pouvoir rechercher et mettre

en place les structures et les méthodes internationales, européennes ou mondiales, capables de réguler les jeux.

C'est une tâche complexe et très coûteuse qui demande chaque jour un redoublement de vigilance, tant évoluent vite aussi bien les technologies en cause, que les méthodes des milieux d'affaires et celles du banditisme et de la corruption.

### **PROPOSITIONS**

➤ **Commencer par moderniser et simplifier une réglementation pléthorique et anachronique : l'Etat gagnera du temps et de l'argent, les casinotiers aussi.**

➤ **Ne pas légaliser les machines à sous, dites clandestines, poursuivre la répression.**

➤ **Trancher dans cette affaire (un peu ridicule) des « mineurs de moins de 16 ans » de la FDJ.**

➤ **Ne pas autoriser la mise sur le marché de nouveaux appareils de jeux automatiques, présumés anodins, tant que ne seront pas précisés tous les aspects techniques (quel type de fonctionnement) fiscaux (quelles taxes), sociaux (accès des mineurs), d'ordre public (moyens de contrôle et coût pour l'Etat de ceux-ci).**

**Par contre, compte tenu des difficultés de cette industrie et de la pugnacité qu'elle met à défendre ses projets, il importe de créer et développer les contacts nécessaires comme l'ont fait plusieurs pays.**

## **2. Protéger les ressources de l'Etat, mais pratiquer une fiscalité de raison.**

Nul n'aurait la moindre estime pour un Etat qui abandonnerait ses cagnottes sans combattre. Il lui appartient donc de tenir bon en la matière pour préserver l'essentiel, mais il lui faut tenir compte de plusieurs éléments.

L'Etat doit absolument simplifier les systèmes de prélèvements qu'il applique aux jeux, et plus particulièrement celui dont « bénéficient » les casinos (voir Fiscalité des casinos).

Même à produit constant pour le budget de l'Etat, tout le monde a intérêt à ces simplifications, qui sont le fruit d'un entassement dans le temps, de dispositions ponctuelles et même de « bricolages budgétaires de circonstances ».

La perception sur les clients des jeux de table du fameux « droit de timbre » a longtemps pénalisé les casinos et contribué à la dégringolade de ces jeux, dont l'Etat persistait pourtant à exiger des casinos qu'ils les maintiennent.

Au passage, il lui faut à l'évidence appliquer les mêmes taux de fiscalité sociale (CSG et CRDS) à tous les opérateurs ; il semblerait que cela ne soit pas le cas.

Enfin, et surtout, l'Etat doit davantage tenir compte, pour doser sa fiscalité, de la conjoncture économique dans laquelle exercent les opérateurs, de l'état de leur situation financière et de leur capacités contributives. Par exemple, les années 2003, 2004 et 2005, pour les casinos, n'ont pas eu les mêmes rendements que les précédentes et de loin.

Le PMU a connu, il n'y a guère, des années difficiles, et l'Etat a même été contraint de lui apporter des aides substantielles ; il n'a pas songé, à cette époque, à alourdir sa pression fiscale.

### **La prospérité de l'Etat passe par celle des opérateurs.**

#### **PROPOSITIONS**

➤ **L'Etat peut maintenir sa pression fiscale courante aux niveaux où elle se trouve à l'heure actuelle, mais ne saurait l'aggraver compte tenu de la conjoncture économique et, en l'attente des résultats, difficilement prévisibles de l'instauration du contrôle aux entrées des casinos.**

➤ **L'Etat doit impérativement procéder à une simplification significative de certains systèmes fiscaux et, spécialement, celui qui touche les casinos.**

➤ **Il se doit d'actualiser certains barèmes qui ne l'ont pas été depuis des lustres, ce qui est totalement inéquitable d'un point de vue fiscal.**

➤ **Il doit savoir abandonner certaines taxes quand il est prouvé qu'elles rapportent peu et nuisent beaucoup.**

➤ **Les impositions (CSG et CRDS) devraient être appliquées aux opérateurs avec les mêmes taux.**

➤ **Les différents opérateurs sont tous d'importants contribuables : ils ont droit, de ce fait, à toute notre considération et, de la part de l'Etat, à toutes les attentions que l'on réserve aux gros clients, à commencer par une prise en compte sérieuse de leurs situations économiques quand il s'agit de doser l'impôt.**

### **3. Conserver à la France les positions de leader qu'elle détient dans certains domaines économiques**

Il s'agit de positions liées aux jeux, cela va de soi. Effectivement, nous pouvons constater avec satisfaction :

- qu'il y a, en France, autant d'hippodromes (255) que dans les quatorze autres pays de l'Europe des quinze, la moitié de ceux de l'Europe ;

- que la FDJ, première en Europe, est 3<sup>e</sup> mondial tous jeux, 6<sup>e</sup> pour le Loto, 1<sup>ère</sup> pour les jeux instantanés ;

- que le réseau des casinos français est le 1<sup>er</sup> en Europe, devant celui du Royaume-Uni, 2<sup>e</sup> dans le monde, derrière celui des USA.

Ces performances des entreprises françaises sont tout aussi intéressantes sur le plan économique que d'autres touchant à l'industrie ou aux services.

#### **PROPOSITION**

**Quand il examine un dossier touchant aux jeux d'argent et de hasard, l'Etat doit toujours penser aux incidences économiques de ses décisions portant sur les activités d'entreprises leaders et qui rentabilisent au mieux leur situation en France et à l'étranger.**

#### ***B. L'ETAT DOIT INSÉRER DANS CETTE POLITIQUE DES VALEURS FORTES ET NOUVELLES.***

##### **1. Promouvoir la notion majeure d'un jeu responsable**

Les maîtres mots d'une nouvelle politique ont déjà été prononcés par M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, à l'occasion de la parution des arrêtés de février 2006 concernant la FDJ.

Le ministre a tracé une perspective de jeu responsable, d'encadrement de la consommation de jeu afin de prévenir le développement de la dépendance.

Ces orientations constituent une démarche infiniment louable, un excellent cadre : il convient maintenant de le remplir, d'imposer l'idée d'un jeu responsable et la promouvoir.

C'est l'affaire de l'Etat de tenter de maîtriser cet aspect des jeux, comme l'ont essayé de nombreux pays, plus sensibles que nous aux dégâts sociaux, ou plus rapidement et plus intensément frappés par les dérives spectaculaires de la pratique du jeu.

Pour l'Etat, promoteur de la notion, cela signifie prendre sa part de responsabilités.

En particulier, moins que jamais, il ne doit paraître « tirer trop sur les ficelles fiscales ».

Mais il doit aussi, s'agissant de la dépendance, être leader et donner l'exemple.

Défendre cette idée, la répandre et la faire respecter, sera une tâche autrement plus lourde que la rédaction de deux décrets et d'un protocole, et

tous les pouvoirs publics vont devoir se mobiliser et mobiliser tout un corps social pour y parvenir.

**Dans les faits, faire pratiquer le jeu, tous les jeux, de manière responsable, de manière raisonnée et raisonnable, comme un loisir, un divertissement, dont chacun doit constamment garder le contrôle, suppose une très forte et très constante implication de tous les acteurs de la chaîne ludique.**

Tout commence, bien entendu, avec les opérateurs de jeux dont il faut obtenir qu'ils marchent tous du même pas dans cette démarche, qu'ils adoptent tous des méthodes d'information du public et des techniques de prévention validées par les pouvoirs publics.

#### PROPOSITIONS

➤ **Les casinos, en ordre dispersé, ont tous, ou presque tous, élaboré, en l'absence de directives de l'Etat, des chartes de prévention destinées à leurs clients, à leur personnel et ostensiblement montrées au public pour témoigner de leur bonne volonté.**

Quelles que soient les qualités de ces chartes, **l'Etat doit valider un modèle unique de texte**, dont le corpus principal contiendrait toutes les dispositions qu'il estime indispensables, quitte à ce qu'une annexe (acceptée par l'Etat) y ajoute d'autres dispositions laissées à l'initiative du casino (à condition qu'aucune d'entre elles ne vienne contredire celles du corpus).

Tout reste à imaginer pour cette importante affaire.

➤ **L'Etat doit le plus rapidement possible harmoniser les dispositions qu'il vient de prendre à l'égard de la FDJ d'un côté, des casinos de l'autre, en les étendant à tous les jeux. Tous les joueurs, quels qu'ils soient, doivent être concernés.**

➤ **L'Etat, maître d'œuvre, ne peut se contenter d'émettre quelques circulaires pour sensibiliser les opérateurs au problème ; il lui faut les rassembler (ce qui n'est pas difficile et donnerait à la démarche un aspect un peu solennel qui serait opportun) pour les convaincre du sérieux de l'affaire et leur faire adopter une attitude commune.**

## 2. Encadrer et réguler la consommation de jeux

Les arrêtés de Bercy de février 2006 concernant la FDJ sont explicites : dans les nouveaux objectifs figure « *un encadrement de la consommation de jeu, afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance* ».

### a) *L'encadrement existant*

Un encadrement existe déjà en France, et ce depuis que l'Etat a entrepris de régenter les jeux

**Le principe général d'interdiction des jeux d'argent** en pose le fondement avec quatre lignes directrices :

1. Une séparation claire entre jeux d'argent et jeux promotionnels

Les jeux promotionnels : une législation moderne et respectueuse du canal gratuit. Les jeux d'argent : ouverture au public, participation financière du joueur, intervention du hasard et espérance de gains.

2. Un encadrement strict des loteries de bienfaisance

3. Une interdiction de nombreuses possibilités de jeu : paris autres que sportifs, jeu de casino en ligne, jeux de bingo, appareils à loteries vidéo ou machines à sous dans les hippodromes.

Seuls les casinos (espaces clos) sont habilités aux machines à sous et leur nombre est limité.

4 Une politique systématique et proportionnée de défense de l'ordre public : politique active de répression, prévention d'infiltrations criminelles et de blanchiments d'argent.

**En regard de l'interdiction, sont autorisées des dérogations limitées avec :**

- Un seul opérateur pour les loteries, un seul pour les paris hippiques et une autorisation limitée par casino ou par cercle de jeux.

Un cloisonnement des opérateurs par univers de jeu : les machines à sous dans les casinos, les loteries réservées à la FDJ et les paris hippiques au PMU.

- Une autorisation préalable pour tout nouveau jeu.

- L'Etat fixe seul le TRJ (taux de retour aux joueurs) des jeux de loteries.

**Une politique responsable de canalisation est déjà en place**

- L'encadrement différencié des TRJ constitue un élément clef de la canalisation de l'offre.

- Les pouvoirs publics opèrent de nombreux contrôles.

- Les opérateurs reçoivent des instructions claires concernant la protection des mineurs.

- Les publicités pour loteries ne peuvent mettre en scène des mineurs.

- La publicité TV est interdite pour les jeux à tirages rapides.

- Le jeu à crédit est interdit, quel que soit le jeu.

- Les jeux en ligne sont interdits aux moins de 18 ans.

*b) Propositions pour une politique nouvelle*

Avec une nouvelle politique fondée sur un supplément de rigueur, l'Etat serait sans aucun doute vigilant.

**PROPOSITIONS**

➤ **Ne pas autoriser l'usage, par les opérateurs, d'une trop grande agressivité commerciale dans leur marketing.**

➤ **Examiner de près pourquoi la FDJ autorise la vente de ses produits aux mineurs entre 16 et 18 ans.**

➤ **Veiller à des TRJ mesurés, car s'il est légitime de payer correctement les joueurs (la France n'est pas la plus généreuse dans ce domaine); une augmentation excessive des TRJ aurait pour effet de « stimuler » le jeu.**

➤ **Veiller au bon fonctionnement du nouveau fichier des interdits de jeu du ministère de l'intérieur, devenu, après sa modernisation, l'outil majeur du contrôle aux entrées dans les casinos.**

➤ **Faire évoluer ce fichier pour le rendre interactif le plus rapidement possible, à le doter des photographies des joueurs et à le recouper avec celui des surendettés (si c'est légalement possible).**

➤ **Demander à l'INSEE de développer ses dossiers.**

*c) La nécessité d'une meilleure régulation de l'activité des casinos*

Le développement des casinos en nombre d'établissements et en nombre de machines à sous, reste le problème le plus difficile à résoudre, quand on parle d'offre de jeux

Une carte des casinos de l'hexagone montre bien une **très mauvaise répartition** de ceux-ci : presque tous concentrés sur les littoraux et ménageant au centre des immensités désertes.

C'est le résultat logique des critères d'autorisations d'autrefois (sites balnéaires, climatiques et thermaux), qui n'est pas conforme aux exigences de l'aménagement du territoire.

Pour autant, les demandes soutenues de création de nouveaux casinos et celles, incessantes, d'augmentation de leurs parcs de machines à sous, posent d'énormes problèmes à la CSJ (voir ce chapitre) qui, totalement livrée à elle-même, ne reçoit pour l'instant aucune sorte d'orientations ou de consignes de l'Etat.

Le développement de l'offre de jeu est l'un des principaux déterminants des problèmes de demain ; des travaux épidémiologiques réalisés à l'étranger suggèrent que **l'augmentation de l'offre de jeux entraîne la croissance du taux de joueurs dépendants.**

S'agissant de l'encadrement de cette offre de jeux, l'Etat ne pourra pas indéfiniment laisser les choses en l'état, car sa croissance dans ce secteur dépend exclusivement des autorisations données ou refusées par le ministre de l'intérieur.

Cet argument vient renforcer, aux yeux de votre rapporteur, la **nécessité d'une autorité unique pour tous les jeux**, seule garantie de l'application d'une politique de responsabilité et de raison.

#### PROPOSITION

**L'Etat doit impérativement se prononcer dans le domaine du nombre de casinos et, secondairement, dans celui du nombre de machines à sous afin de donner à la CSJ une « feuille de route » précise et opérationnelle.**

### 3. L'importance majeure du problème de la dépendance aux jeux

Une nouvelle politique doit être réaliste mais elle doit rester humaine.

Si on accepte le concept « le jeu est un phénomène de société », il faut accepter aussi son corollaire : « la dépendance au jeu » est un fait social et de santé publique au même titre, estime votre rapporteur, que les autres dépendances à l'alcool, au tabac, aux drogues dures ou douces.

A partir de cet instant, la lutte contre le « fléau social » reconnu devient l'affaire non seulement de l'Etat mais de tout le corps social.

Votre rapporteur se permet de renvoyer le lecteur vers les importants développements qui ont été consacrés à ces faits dans le chapitre sur « La dépendance au jeu, sa prévention et son traitement »

Rappelons seulement, en résumé, que :

- La perception de la dépendance aux jeux en France est récente et très insuffisante.

- Les désordres sociaux qui en résultent sont désastreux à l'échelle individuelle, et peuvent devenir dévastateurs au niveau national si l'on n'y prend garde.

Les exemples impressionnants de l'Australie, voire de notre cousin québécois, malgré la grande attention qu'il porte au problème, incitent à la prudence.

A l'inverse, la Confédération helvétique, quand elle a consulté par « votation » sa population pour autoriser les casinos, a bien noté que celle-ci assortissait son avis favorable de l'exigence d'une grande préoccupation

« sociale » à l'égard des joueurs dépendants et de l'affectation d'une partie des produits fiscaux au financement des retraites.

- En matière de santé publique, il y a toujours plus de sujets de préoccupations que de moyens : ce n'est pas une raison pour négliger les « accidentés du jeu ».

L'aspect humain de la réforme d'une nouvelle politique des jeux exige une bonne prise en compte de la dépendance au jeu, de sa prévention et de son traitement.

**Le présent rapport dénonce inlassablement la pauvreté des investigations françaises sur cette question, qui contraste avec l'abondance des travaux effectués à l'étranger.**

Cette critique acerbe est réservée aux pouvoirs publics, car les seuls travaux existants sont dus à des spécialistes isolés et travaillant sans aucune directive de l'Etat : c'est une situation qui n'a que trop duré.

#### **PROPOSITION**

**Prendre en compte la dépendance au jeu, sa prévention et son traitement en se préoccupant, en priorité, des personnes les plus vulnérables (mineures ou démunies)**

#### **4. Mieux prendre en compte les réalités économiques**

Sur le plan économique, l'Etat se doit de prendre en compte, pour un secteur aussi important, toutes les données économiques dans lesquelles les opérateurs, et tout particulièrement les casinos, évoluent, investissent et créent des emplois.

Or, jusqu'à une date très récente, les ministères intéressés ont plus pensé à l'ordre public, à la police et au rendement fiscal qu'aux « conditions de vie et de travail », et aux intérêts de ce secteur privé aux caractéristiques industrielles et commerciales.

Pour votre rapporteur, la prospérité de l'Etat passe par celle de tous les opérateurs, y compris les casinos : leurs intérêts sont liés, plus que jamais, si l'on songe à la crise européenne.

Ce souci rejoint celui d'une fiscalité de raison, moins âpre, moins à l'affût de trouver chaque année une amélioration du rendement fiscal, même si la conjoncture est aussi maussade qu'elle l'est actuellement (cf. « La Poule aux œufs d'or », Annexes).

Sans critiquer le moins du monde l'administration de terrain, ce dialogue économique et financier entre l'Etat et les opérateurs doit se situer au niveau ministériel exclusivement ; l'Etat doit écouter ce que lui disent les

professionnels au sujet du fonctionnement humain et technique de leurs établissements, car cela peut avoir des incidences majeures sur la compétitivité et le rendement des entreprises.

### PROPOSITION

**Introduire, parmi les critères de prises de décisions concernant les différents jeux, la considération de leur impact économique sur l'aménagement du territoire, la croissance et l'emploi.**

#### ***C. L'ETAT DOIT METTRE DE L'ORDRE DANS LA MAISON-JEU FRANÇAISE***

##### **1. Les disparités de traitement entre opérateurs doivent être supprimées ou atténuées**

###### *a) Les disparités des prélèvements budgétaires*

L'Etat, au fil du temps, a accumulé sur les comptes des opérateurs une somme considérable de prélèvements de toutes sortes qui sont inégalement répartis.

Certes, la politique de l'Etat dans la fiscalité et la parafiscalité des jeux se caractérise par sa lourdeur (ce choix lui appartient), mais elle pourrait être avantageusement moins complexe.

Relativement simple quand il s'agit de la FDJ ou du PMU, cette politique fiscale devient absolument ahurissante pour les casinos, comme c'est toujours le cas quand la frénésie réglementaire accumule des dispositions (souvent dictées par l'opportunisme budgétaire des automnes de loi de finances), tandis que la loi elle-même reste silencieuse et se fait oublier.

On aboutit de la sorte, au profit de l'Etat, à un enchevêtrement de prélèvements spécifiques, d'impôts courants et de taxes en tous genres, absolument indescriptible (voir rapport I – pages 110 à 120), auquel s'ajoutent les prélèvements des communes sièges des établissements, en attendant peut être que les conseils généraux et régionaux ne sollicitent un jour une part du PBJ.

L'un d'entre eux, le prélèvement progressif, fonctionne selon un barème datant de 1988, et n'a pratiquement jamais été actualisé.

Le Parlement, systématiquement tenu dans l'ignorance de ces problèmes, risque à tout moment d'aggraver les choses en se risquant à imaginer, en toute incompétence, une taxe supplémentaire au profit de telle ou

telle action, comme cela faillit être le cas lors du vote de la loi sur les musées, il y a quelques années.

Outre ces prélèvements directs, l'Etat met à la charge de certains opérateurs le financement d'actions publiques de toute première importance, comme le sport (FNDS), que finance la FDJ, ou celles en faveur de l'ensemble de la filière hippique française, ou le Fond national pour la vie associative et le FNDS, subventionnés par le PMU.

Naguère (2002), le PMU finançait encore l'adduction d'eau en milieu rural (FNDAE) par le biais d'un compte spécial du Trésor.

Pour apprécier précisément le montant des charges d'Etat sur le jeu, il faut donc tenir compte de l'ensemble de ces éléments : prélèvements spécifiques, impôts et taxes courantes d'un côté, charges budgétaires et financements de charges publiques extra budgétaires de l'autre.

Pensons que tous ces éléments seront très présents dans les esprits de ceux qui discuteront un jour d'une nouvelle politique des jeux en France.

Il est donc fort difficile, en matière de prélèvements, de comparer les situations des uns et des autres et votre rapporteur, à cet endroit de l'ouvrage, devra se limiter, sans aller plus loin, à rapprocher quelques données financières déjà examinées dans les chapitres précédents.

- Comment se partage le marché des jeux français ?

#### Répartition du marché des jeux

Opérateur	Nature	En milliards d'euros	%
PMU	Enjeux-	8,01	23,1
PMH	Idem	0,12	0,3
Total cheval	Idem	8,13	23,4
FDJ	Idem	8,92	25,7
Casinos	PBJ*	17,64	50,9
<b>Total</b>		<b>34,69</b>	<b>100</b>

\* produit brut des jeux : dépense nette des gains

- Que donne le rapprochement des chiffres d'affaires, des emplois créés et du nombre de points de vente ?

#### Année 2005 – Poids des principaux opérateurs

Opérateur	Points de vente	CA ou PBJ (milliards d'euros)	Emplois	CA / pdv	CA / emploi
PMU	8.881	8,13	61.000 (1)	915.437 euros	133.000
FDJ	39.962	8,92	26.000 (2)	223.212 euros	343.000
Casinos	196	17,64	15.800 (3)	90 millions d'euros	1.116.456

(1) Pour le PMU, emplois = ceux du PMU et de la Filière hippique française.

(2) Pour la FDJ, emplois = ceux de la FDJ et des détaillants exprimées en équivalents temps plein au Smic.

(3) Pour les casinos, emplois = les salariés des établissements.

### 1.- Les prélèvements sur le PMU

On constatera l'impossibilité de faire cadrer entre eux les chiffres ci-dessous ; comme l'a déjà souligné votre rapporteur, selon les sources, il y a des différences importantes et gênantes qui affectent des données pourtant élémentaires.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Montant des enjeux PMU (1)	5,782	6,170	6,414	7,021	7,557	8,010
Prélèvement légal	30,4 %	29,6 %	28,8 %	28,1 %	27,5 %	27,3 %
Dont institution des courses	13,4 %	13,4 %	13,0 %	12,9 %	12,7 %	12,8 %
dont Etat	16,5 %	15,9 %	15,2 %	14,7 %	14,3 %	14,05 %

<sup>(1)</sup> En milliards d'euros.

Source : sociétés de courses

Données (en millions d'euros et en %)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Prélèvements publics	921 17 %	954 16,5 %	979 15,9 %	977 15,2 %	1.033 14,7 %	1.083 14,3 %	1.126 14,05 %
Dont part aux sociétés	388 6 %	405 6,4 %	428 6,4 %	427 6,4 %	461 6,6 %	516 6,8 %	566 7 %

Source : sociétés de courses

#### Répartition du prélèvement légal sur PMU + PMH

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total prélèvement légal	1 823	1 888	1 903	2 025	2 124	2 226
Prélèvements et taxes	777	805	807	848	884	912,5
Budget général de l'Etat	<15 000	<22 000	< 38 000	110 mil	124 mil	131
FNDAE	75,1	70,8	66,7	-	-	-
FN Vie Associative	6,5	7,6	7,9	8,3	-	-
FNDS	2,9	1,3	05	0,5	0,5	0,6
FN des Haras	122,2	121,8				
FN courses et élevage			84,1	91,5	98,1	103,9
Total prélèvements publics	0,984	1,007	1,003	1,059	1,107	1,148
Contribution Etat au Fond commun des courses	82,1	84,9	83,6	83,3	87,0	90

FNDAE : Fonds national de développement des adductions d'eau.

FNDS : Fonds national de développement du sport.

Source : ministère de l'agriculture

Pour tenter de simplifier, malgré les inconvénients cités plus haut, retenons que **les prélèvements de l'Etat pour son propre budget et pour le financement de la filière hippique, l'institution des courses, le FNDS et les Haras, atteignent 27,3 % du montant des enjeux en 2005.**

## 2. Les prélèvements sur la FDJ

L'Etat tire de la FDJ d'importantes ressources :

### Prélèvements spécifiques au produit du budget de l'Etat

(en milliards d'euros et en pourcentage du chiffre d'affaires)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Chiffre d'Affaires	5,761	6,535	7,010	7,430	7,787	8,552	8,920
Contribution aux finances publiques en % du CA	1,623 28,2 %	1,752 26,9 %	1,865 26,5 %	1,993 26,8 %	2,086 26,8 %	2,330 27,2 %	2,505 28,1 %
dont FNDS en % du CA	0,160 2,78 %	0,182 2,78 %	0,197 2,8 %	0,209 2,8 %	0,219 2,8 %	0,240 2,8 %	0,250 2,8 %

### Prélèvements spécifiques et de droit commun

(en milliards d'euros)

	Chiffre d'affaires (1)	Prélèvement % (2)	N / N-1 % (3)	Prélèvement (4)	IS et Div (5)	Total (6)	% du CA (7)
<b>2000</b>	6,523	26,9		1,75	0,121	1,871	28,7
<b>2001</b>	7,010	26,5	+5,9	1,85	0,130	1,980	28,3
<b>2002</b>	7,430	26,8	+7,4	1,99	0,138	2,128	28,7
<b>2003</b>	7,787	26,8	+4,7	2,09	0,144	2,234	28,7
<b>2004</b>	8,552	27,2	+11,7	2,33	0,159	2,489	29,1
<b>2005</b>	8,920	28,1	+7,5	2,51	0,166	2,656	29,7(*)

(\*) Voir détail du 29,7 % plus bas.

Les colonnes (2 et 4) donnent le prélèvement direct + CRDS + CSG + TVA + FNDS + droit de timbre, en milliards d'euros et en pourcentage.

A partir des données de 2005, on peut estimer à 1,86 % du CA l'apport de l'IS et des dividendes de l'Etat.

En fonction de ce coefficient, la colonne (5) estime en milliards d'euros cet apport, en affectant le 1,86 % retenu à toutes les autres années.

Les colonnes (6 et 7) donnent le total en milliards d'euros et en pourcentage de la part de l'Etat dans les activités de la FDJ.

Les 29,7 % de prélèvements sur le chiffre d'affaires cités plus haut sont ainsi répartis :

#### Détail des prélèvements budgétaires, fiscaux et sociaux sur les résultats de la FDJ

Prélèvements sur le chiffre d'affaires 2005	Millions d'euros	% du chiffre d'affaires
CRDS	25,7	0,3
CSG	193,7	2,2
Total prélèvements sociaux	219,4	2,5
TVA	206,8	2,3
Droit de timbre	138,3	1,5
FNDS	250,3	2,8
Budget général de l'Etat	1.664,4	18,6
<b>Total finances publiques métropole</b>	<b>2.493,3</b>	<b>27,9</b>

En outre, une fois financée la commission d'organisation, le résultat de la FDJ supporte l'impôt sur les sociétés à 44,5 %.

**Impôt sur les sociétés de la FDJ en 2005**

Résultat avant IS	184,2 millions d'euros
IS	82,1 millions d'euros
Résultat après IS	102,1 millions d'euros

Source : FDJ

Ce résultat net de 102,1 millions d'euros sera affecté ainsi :

**Affectation du résultat net**

(en millions d'euros)

<b>Réserve facultative</b>		<b>33,3</b>
Dividendes Etat	72 %	80,9
Salariés	5 %	5,6
Courtiers	3 %	3,4
7 émetteurs	20 %	22,9
Réserve statutaire		22,9

Source : FDJ

En définitive les prélèvements totaux de l'Etat se montent à :

**Total des prélèvements de l'Etat en 2005**

1. Total finances publiques (métropole) : 2.493,3 millions d'euros, soit 27,9 % du CA
  2. IS : 82,1 millions d'euros
  3. Dividendes : 80,9 millions d'euros
- Total général : 2 656,3 millions d'euros, soit 29,76 % du CA

Pour éviter tout malentendu, on retiendra donc (pour l'année 2005) deux chiffres :

- Prélèvement spécifique sur la FDJ : 28,10 % du chiffre d'affaires
- Total de tous les prélèvements : 29,76 % du chiffre d'affaires

**3. Les prélèvements sur le PBJ des casinos**

Si l'on ne prend en compte que les prélèvements légaux sur le PBJ, on obtiendra les chiffres repris dans le tableau ci-dessous ; mais il faudrait pouvoir, comme on l'a fait pour la FDJ, tenir compte aussi de l'IS et des dividendes, et des autres prélèvements fiscaux : TVA, taxe sur les spectacles, etc.

De même, toujours pour les casinos, il ne faut pas oublier les prélèvements des communes.

Seules sont disponibles les données qui figurent dans le tableau récapitulatif suivant.

**Comparaison des prélèvements sur les différents opérateurs**

2005	Prélèvement légal	Dont Etat	Dont autre bénéficiaire
PMU	27,3 %	14,5 %	Institution des Courses 12,8 %
FDJ	28,10 % + IS et dividendes : 29,76 %	25,3 % 26,96 %	FDNS 2,8 % 2,8 %
Casinos	57,89 % IS, TVA, Taxe spectacles	57,89 % nc	0 0 Communes nc

*b) Les disparités des taux de redistribution aux joueurs (TRJ)*

Votre rapporteur ne fait ici que rapprocher les chiffres disponibles sans émettre de critiques particulières sur leur interprétation, tant le sujet prête à de multiples et complexes dissertations.

Ce qu'il faut en penser dans certains cas, en termes de comparaisons internationales, a été écrit plus haut.

**Les taux de redistribution aux joueurs**

*(en % du montant des enjeux)*

	FDJ	PMU	Machines à sous - casinos
<b>1999</b>	57,7	69,2	88
<b>2000</b>	59,1	69,6	88
<b>2001</b>	59,6	70,4	88
<b>2002</b>	60,1	71,2	86
<b>2003</b>	60,4	71,9	86
<b>2004</b>	60,3	72,5	86
<b>2005</b>	60,0	72,7	86

*c) Les disparités des prélèvements sociaux*

Les opérateurs de jeux en France subissent tous les mêmes prélèvements sociaux : la CSG (contribution sociale généralisée) et la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale), mais, en sus, les casinos supportent seuls un prélèvement fixe au taux de 1,63 %.

Le tableau ci-dessous, qui exprime en millions d'euros ces prélèvements, montre cette disparité.

**Prélèvements sociaux supportés par les opérateurs**

*(en millions d'euros)*

Opérateur	CSG	CRDS	Prél. fixe	Total
FDJ	194,5	25,8	0	220,3
PMU	106,5	28	0	134,5
Casinos	185,3	68,7	43,2	297,2

Mais les CA et PBJ étant différents des uns aux autres, le tableau suivant, qui exprime les pourcentages de prélèvements en fonction du montant des PBJ, est plus clair :

**Prélèvements sociaux supportés par les opérateurs**

*(en % du PBJ)*

<b>Opérateur</b>	<b>CSG</b>	<b>CRDS</b>	<b>Prél. fixe</b>	<b>Total</b>
FDJ	5,19	0,69	0	5,85
PMU	4,55	1,20	0	5,75
Casinos	5	2,59	1,63	9,20

La différence saute aux yeux : **les casinos en matière de prélèvements sociaux sont pratiquement imposés deux fois plus que leurs deux concurrents français.**

Cette différence n'a, on le comprend bien, aucune raison d'être, aucun fondement fiscal.

**PROPOSITIONS**

➤ **L'Etat, quelles que soient les raisons qui ont prévalu pour l'instauration du taux fixe imposé aux casinos, se doit de le supprimer pour rétablir, dans ce domaine, un début d'équité.**

➤ **Pour la CSG et la CRDS, quelles raisons peut-on invoquer pour justifier ces différences de taux ? Si les chiffres, ici rapportés, ne sont pas inexacts, votre rapporteur suggère une harmonisation totale entre les taux appliqués aux trois opérateurs.**

*d) Les disparités dans l'usage des moyens de publicité et de marketing*

Comme on a pu le constater au cours des chapitres consacrés à la FDJ et au PMU, ces deux opérateurs font un très large et bon usage de la publicité, et leurs bons résultats de ces dernières années doit beaucoup à ces efforts.

Ce n'est pas le cas, selon eux, des casinos : le recours à la publicité dans les médias leur est mesuré dans des limites qu'ils désapprouvent.

Le protocole de fin 2005<sup>1</sup>, signé entre eux et le ministère de l'intérieur, pourrait sensiblement changer la donne mais, comme pour de nombreux points techniques du texte, l'Etat se donne le temps de vérifier le bon fonctionnement des mesures qu'il a prises.

Cette disposition atténuera-t-elle les effets de l'article 17 de l'arrêté du 23 décembre 1959 sur les casinos, obligeant ceux-ci à donner des

<sup>1</sup> « 2.2.13 - Il peut être procédé à l'organisation d'opérations publicitaires dans le respect de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs, ainsi qu'à diverses pratiques commerciales ».

informations et à demander une autorisation pour toute intervention dans la presse, et plus particulièrement à la télévision ?

**PROPOSITION**

**L'Etat doit, dans ce domaine, adopter les mêmes mesures pour tous les opérateurs, pour des raisons d'équité et pour ne pas handicaper tel opérateur qui, privé de ces moyens, se trouverait affaibli face à la concurrence des autres opérateurs français d'aujourd'hui ou des futurs acteurs de demain.**

*e) Les disparités dans l'accès et l'usage d'internet*

**C'est le sujet majeur de discordance entre l'Etat français et les casinos**, à tout le moins le groupe Partouche, de loin le plus ambitieux sur le sujet et le plus déterminé.

Cette détermination conduit Patrick Partouche, qui a relayé Isidore Partouche, le fondateur, à attaquer l'Etat, la FDJ et consorts, parce que, depuis des années, on lui refuse l'autorisation de mettre en service un site informatique consacré aux jeux de casinos.

Alors, dans une démarche provocatrice assez spectaculaire, il attaque les monopoles d'Etat et harcèle Matignon en prenant à témoin la Cour de justice européenne.

Ce sujet particulièrement délicat est traité plus haut dans le présent rapport.

Un fait nouveau (juin 2006) ne peut qu'aggraver la tension : le PMU a mis en place un système de paris en ligne sur téléphones mobiles, à la limite de la légalité à propos duquel on peut s'interroger sur l'équité de certaines décisions de l'Etat.

**PROPOSITION**

**S'il doit y avoir accès à internet, ne doit-il pas être le même pour tous les opérateurs ?**

*f) Les disparités de développement*

Elles sont fortes et lourdes de conséquences pour les entreprises, puisqu'elles mettent en jeu, en même temps que leurs capacités de développement, leur santé et leur aptitude, demain, à résister aux nouvelles concurrences.

Or, s'il n'apparaît vraiment pas que la FDJ ou le PMU rencontre beaucoup de difficultés à développer réseaux, jeux, moyens de marketing, publicité, l'ensemble de la profession des casinos n'est pas traité de la même manière.

Leur développement externe, qui consisterait à créer de nouveaux établissements et accroître au passage la puissance des groupes, se heurte aux dures conditions de confection des dossiers de demandes d'autorisation de jeux, sur lesquels la CSJ donnera ses avis à l'intention du ministre de l'intérieur responsable de l'ordre public.

Le moins que l'on puisse dire est que **le parcours est difficile pour les candidats**, et que **les nouvelles autorisations de création de casinos sont données au compte-gouttes**.

Leur développement interne n'est pas moins encadré, puisqu'il s'agit là des demandes d'extension des parcs de machines à sous et que les casinos rencontrent, sur le sujet, les mêmes protagonistes et les mêmes difficultés.

Dans les réactions extrêmement vives du président du groupe Partouche à l'encontre de l'Etat, on retrouve ces griefs auxquels s'ajoute celui-ci : *« non seulement vous bloquez nos croissances externes et internes, mais vous nous interdisez d'explorer les potentialités d'internet, alors que nous sommes sous la pression croissante de nos concurrents dans ce domaine »*.

*g) Les disparités dans les seuils de déclarations de soupçon de blanchiment d'argent*

Dans l'état actuel des choses, tout joueur qui a gagné dans un casino plus de 1.000 euros voit son identité complète relevée, enregistrée et communiquée aux autorités.

On sait bien que le protocole ministériel de fin 2005 informe les casinos que ce seuil passera à 2.000 euros, conformément à la directive européenne 2005/60/CE du 26 octobre 2005, publiée au JOCE du 25 novembre 2005.

Pour autant, **ce seuil est infiniment plus contraignant que ceux qui intéressent les banques (7.500 euros) et la FDJ (5.000 euros)**.

On peut comprendre que les établissements bancaires connaissent des mouvements financiers beaucoup plus importants, justifiant un seuil assez conséquent mais, pour la FDJ, cette différence de seuils est beaucoup moins compréhensible.

**PROPOSITION**

**L'Etat pourrait conserver, s'il l'estime adapté, le seuil des banques, mais appliquer le seuil préconisé par la Commission européenne à tous ses opérateurs de jeux.**

*h) Les disparités dans les procédures d'agrément de certains personnels*

Si le protocole de fin 2005 prévoit un raccourcissement de la durée des procédures d'agrément des personnels de jeux (actuellement très pénalisante pour les directions de casinos), il existe ailleurs des disparités.

Une procédure analogue existe pour les détaillants qui servent les produits PMU. Il n'y en a pas pour les détaillants FDJ.

**PROPOSITION**

**Les procédures d'agrément des personnels, ou des détaillants, doivent être comparables pour tous les opérateurs.**

*i) Les disparités dans les mesures de contrôle appliquées aux interdits de jeux et aux mineurs*

C'est un sujet très délicat, qui a le don d'irriter les opérateurs quand on l'évoque.

Dans la période précédant le protocole de fin 2005, la situation était la suivante : dans les casinos, un fichier archaïque du ministère de l'intérieur écartait bien les interdits de jeux volontaires des salles de jeux de table, mais les laissait entrer impunément dans les salles de machines à sous, où ils n'étaient, ni détectés, ni sanctionnés.

Les mineurs circulaient comme ils voulaient dans les mêmes salles.

La FDJ estimait que la formation et les consignes prodiguées aux détaillants de son réseau suffisaient pour interdire la vente de ses produits à « des mineurs de moins de 16 ans ».

Votre rapporteur n'a jamais pu trouver dans les textes quelque chose qui justifie ce très curieux seuil de « majorité » auquel, apparemment, la FDJ tient mordicus, puisqu'on le retrouve en toutes lettres dans les récents décrets de 2006 du ministère délégué au budget.

Le PMU estime que ces problèmes le concernent peu, que les guichetiers des hippodromes ne doivent pas laisser parier des mineurs, qu'il ne dispose d'aucun moyen pour déceler les interdits de jeux, et qu'enfin son site internet prend toutes les précautions à l'égard des mineurs.

Qu'en est-il maintenant en octobre 2006 ?

Les casinos sont tenus, au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre 2006, de mettre en place un contrôle total aux entrées des établissements.

Cette disposition majeure, qui met la France au même niveau que la Suisse et bien d'autres pays, règlera le problème des mineurs et des interdits,

et permettra enfin une mixité des salles de jeux (machines à sous et jeux de table), dont beaucoup espèrent qu'elle « sauvera » ces derniers d'une véritable descente aux enfers.

Le fichier des interdits du ministère de l'intérieur est épuré, allégé et surtout numérisé, donc enfin communicable aux casinos autrement qu'avec la malle poste mensuelle de Paris.

S'agissant de la FDJ, les décrets de Bercy de février 2006 sont extrêmement précis pour tout ce qui concerne la conception des jeux et leur mise en circulation dans le réseau ; ils énoncent de fortes idées sur le jeu responsable, la dépendance au jeu et la responsabilité de l'Etat dans ce domaine.

Il institue un conseil chargé de veiller à tout cela et reprecise, s'il en était besoin, l'interdiction de vendre des produits de la FDJ à des mineurs de moins de 16 ans.

#### PROPOSITIONS

➤ **L'Etat et les casinos doivent conjointement veiller à réussir cette opération « contrôle aux entrées ». Il serait inadmissible qu'elle échoue, alors qu'elle fonctionne admirablement chez nos voisins.**

Les concurrents des opérateurs français, et ceux qui veulent s'installer en France, y trouveraient des arguments très forts pour dénigrer l'action de l'Etat et l'affaiblir vis-à-vis de Bruxelles.

Si les casinotiers sont en première ligne pour cette affaire, l'Etat ne doit pas, de son côté, profiter de l'instauration de ce contrôle pour multiplier les mesures surpétatoires de surveillance policière qui effaroucheraient les joueurs.

Il y a un risque de ce côté là qui inquiète beaucoup certains casinos.

➤ **Si l'Etat est capable d'exiger tant des casinos (car c'est une opération onéreuse et dont les spécialistes estiment qu'elle coûtera au moins 10 % du CA la première année), comment pourrait-il ne rien demander à la FDJ et au PMU ?**

➤ **La logique et l'équité commandent, ici aussi, d'harmoniser les dispositions des uns et des autres : la FDJ ne peut se contenter de sa bonne volonté et de sa confiance en quelque 40.000 détaillants qui ont cent choses à faire en même temps, plus passionnantes que d'interroger un enfant sur son âge.**

➤ **Quant au PMU, il lui faudrait, grâce à son excellente organisation, exploiter le fichier informatique rénové des interdits du ministère de l'intérieur pour leur interdire les paris PMU et PMH, que ce soit sur les hippodromes, les points de vente ou internet.**

Bien entendu, pour que cela se mette en place, il y faut une décision de l'Etat et une mise en réseau des fichiers et des points de vente : absolument rien d'insurmontable.

*j) Les disparités dans le niveau des mises des joueurs des trois opérateurs*

Le tableau qui suit montre que le total des mises enregistrées dans les différents secteurs n'est pas du tout identique.

**Evolution des mises des clients des différents opérateurs**

*(en euros par joueur et par an)*

Années	Avec FDJ	Avec le PMU	Avec les casinos
1999	175,35	656,09	1.776,80
2000	214,05	731,78	2.451,49
2001	227,27	664,68	2.542,05
2002	267,14	1.149,20	3.391,19
2003	273,96	1.222,97	3.212,43
2004	296,72	1.260,09	3.022,16
2005	309,65	1.251,27	3.108,86

*En sept ans ont augmenté leurs mises :*

*Les joueurs de la FDJ de 76,6 % soit + 9,9 % par an*

*Les parieurs du PMU de 90,7 % soit + 11,4 % par an*

*Les joueurs des casinos de 74,9 % soit + 9,8 % par an*

**2. Poursuivre la modernisation du fichier des interdits de jeux et améliorer sa fiabilité et son efficacité**

Une autre question importante se pose : **le fichier central des interdits du ministère de l'intérieur est-il fiable et protège-t-il suffisamment les joueurs en difficulté, comme c'est sa mission ?**

Les très gros efforts de modernisation de ce fichier ont déjà été cités, mais un fait reste très étonnant : les taux d'inscriptions dans les fichiers suisse et français diffèrent du tout au tout.

**Nombre d'interdits de jeu en France et en Suisse**

	Population	Inscrits	Taux
<b>France</b>	62,2 millions	26.000	0,04 %
<b>Suisse</b>	7 millions	13.000	0,19 %

*NB. Le nombre de joueurs étant inconnu, on ne peut rapporter ces taux qu'à la population.*

Reporté en France un taux de 0,19 % donnerait quelque 117.800 inscrits.

Les modes de vie et les comportements des deux populations étant relativement proches, qu'est-ce qui peut expliquer un tel décalage (de 1 à 4) ?

L'enquête française, conduite par la police quand un joueur demande à être interdit, est-elle trop longue ? trop lente ? trop intrusive ?, dissuadant de la sorte des joueurs écartelés entre la nécessité d'une interdiction et leur désir invétéré de ne pas se couper du jeu ?

Il est exact que les méthodes française et suisse diffèrent : en Suisse, l'« exclusion » se discute directement dans le casino<sup>1</sup>, entre le joueur en difficulté et le responsable social de l'établissement<sup>2</sup>, qui a peut être pris l'initiative de lui proposer l'exclusion.

Approche directe, discussion en tête à tête, relation de confiance plus aisée : c'est la méthode suisse, inspirée par l'Etat, avec tout ce qu'elle contient de mise en œuvre de la responsabilité et de l'initiative privée.

Le système est, par ailleurs, plus souple puisque l'exclusion n'est **prononcée par le casino** que pour un an, renouvelable par tacite reconduction et que son réexamen ne s'engagera qu'au prix de solides garanties apportées par le joueur.

Enfin, pour ceux qui craindraient qu'un responsable privé, professionnel, soit laxiste dans ce domaine qui exige une rigueur absolue, la démonstration du contraire est très claire.

Mais il y a mieux encore : dans les cantons helvétiques, il existe, entre certains joueurs et les responsables sociaux des casinos, des **contrats de modération du jeu**.

La situation du joueur n'étant pas encore désespérée, le casino lui propose de limiter volontairement le nombre de ses visites (une, deux, quatre par mois). Il s'agit d'un véritable contrat écrit et signé, dont l'observance est vérifiée par le contrôle aux entrées et qui, en cas de fraudes, déboucherait automatiquement sur une exclusion.

On trouve à nouveau : dialogue, souplesse, recours à la responsabilité, mais aussi contrôle et éventuellement sanction.

La proportion des contrats de modération par rapport au nombre des exclusions était, fin septembre 2006, de 300 pour 13.000, soit 1,8 %.

Petite statistique mais grand intérêt sur le plan moral.

On ne peut que rapprocher des données (dont les Suisses sont très satisfaits) des demandes des casinos français dans le domaine des ANPR, c'est-à-dire de la faculté qui leur est accordée (c'est une tolérance) de ne pas recevoir tel ou tel joueur.

Conçues initialement contre les joueurs causant du désordre, elles sont en nombre limité et les pouvoirs publics ne les voient pas d'un bon œil, car l'Etat est peu enclin à laisser régner d'autres que lui. Or, certains casinotiers, parmi ceux qui travaillent et recherchent des solutions, proposent à l'Etat de gérer eux-mêmes la totalité des cas qui réclament une interdiction de jeux.

---

<sup>1</sup> Le fichier suisse est géré par les casinos et non par une autorité publique.

<sup>2</sup> La loi suisse sur les « maisons de jeux » impose l'existence réelle et l'activité d'un responsable social dans chaque casino. Il est en charge de la dépendance, des contacts avec les joueurs et de **la formation continue** du personnel aux problèmes de la dépendance.

Si on imagine mal que l'Etat réponde favorablement à une demande à ce point « révolutionnaire », il est par contre normal qu'on lui demande de bien vouloir examiner de près le système suisse tel qu'il a été décrit plus haut, et d'envisager d'autoriser les casinos (à condition qu'ils soient eux-mêmes organisés avec de vrais responsables sociaux de la dépendance) à procéder à des exclusions qui viendraient « compléter » les interdictions de l'Etat. Elles seraient enregistrées sur un fichier commun (avec bien entendu une codification différente) et seraient soumises à la même réglementation.

**Dans le même ordre d'idées, votre rapporteur pense sincèrement que les contrats de modération sont une excellente chose, qu'il faut les promouvoir, les laisser gérer aux casinos et en surveiller les effets.**

**Ce sont des propositions majeures.**

#### PROPOSITIONS

➤ **Poursuivre la modernisation du fichier des interdits de jeux et améliorer sa fiabilité et son efficacité.**

➤ **Promouvoir des contrats de modération, suivant l'exemple suisse, en laissant les casinos les gérer et en suivre les effets.**

### **3. Simplifier et moderniser une réglementation trop complexe et paralysante**

Votre rapporteur a trop souvent, tout au long de ce rapport (et du précédent en 2002), critiqué la pléthore et l'enchevêtrement des textes réglementaires qui régissent ces professions pour ne pas y revenir.

Il faut simplifier, aller à l'essentiel, abroger ce qui peut l'être : personne ne veut réduire l'Etat à l'impuissance, mais aucune profession ne peut raisonnablement se développer avec de pareils boulets aux pieds.

L'administration connaît parfaitement son métier : c'est à elle à faire l'effort nécessaire. Une bonne table ronde avec les opérateurs serait éminemment rentable de ce point de vue.

#### PROPOSITION

**Votre rapporteur propose la mise en place d'un groupe de travail consacré à la recherche de ces simplifications de la réglementation.**

#### **4. Mieux prendre en compte les nouvelles réalités technologiques**

Le réalisme économique commande une prise en compte plus rapide et plus complète des avancées technologiques.

Dans le domaine des jeux, comme ailleurs, les nouvelles technologies provoquent des évolutions considérables dans les matériels et les techniques.

Les opérateurs des casinos, par exemple, sont contraints, pour satisfaire leur clientèle, d'avoir recours à des machines de plus en plus sophistiquées, de plus en plus coûteuses aussi.

Les effets de mode favorables à tel système ou de défaveur à l'égard de tel autre (comme pour les jeux de table dans les cercles) accélèrent le processus.

La FDJ et le PMU, dont les joueurs et parieurs ne sont pas directement au contact de machines, sont conduits, de même, à moderniser sans cesse leurs réseaux et leurs machines.

Il est frappant de constater qu'alors que **l'Etat** ne voit rien à redire à ces modernisations, il est **beaucoup plus réticent à l'égard des casinos** et oppose des refus quasi systématiques à leurs demandes pressantes d'autorisations de systèmes nouveaux.

Les décisions, très favorables à toute une série de systèmes concernant les machines à sous (bill accepteur par exemple) contenue dans le protocole de fin 2005, sont l'exception qui confirme la règle ; encore faut-il noter qu'il aura fallu des années pour aboutir à ce résultat, et que l'Etat n'a visiblement satisfait ces demandes qu'en échange de l'instauration du contrôle aux entrées.

Attention : dans les pays où l'administration est moins « rigoureuse », les établissements prennent de l'avance sur les nôtres.

#### **PROPOSITION**

**Il est normal que la direction de la police des courses et jeux examine avec circonspection toute innovation technique pour s'assurer qu'elle ne contrevient pas à la sacro sainte réglementation mais, dans l'avenir, on peut souhaiter davantage de promptitude pour examiner les demandes et davantage d'attention pour les objectifs des opérateurs.**

#### **5. Associer le Parlement à sa politique des jeux**

Votre rapporteur le dit sans aucune sorte d'amertume : le Parlement, est totalement, et très efficacement, tenu à l'écart de tout ce qui touche au

monde et aux problèmes des jeux. Et ce quelle que soit la couleur des gouvernements successifs et les circonstances.

Pourquoi ? On l'a bien noté depuis toujours, l'Etat a mis sa main sur les jeux, a établi un système exclusif de gestion de ce secteur et de ceux qui y travaillent, entièrement soumis à ses volontés.

De l'interdiction totale de tout jeu aux autorisations renouvelables, des fermetures sanctions aux dérogations provisoires, une réglementation pléthorique et omniprésente verrouille tout et personne ne bronche : ni la FDJ, « la fille préférée », ni le PMU tout de souplesse et de discipline, ni les casinos qui ont bien trop peur des retours de flamme.

Avec la croissance des chiffres d'affaires et, par voie de conséquences, des prélèvements de l'Etat, les intérêts financiers du budget sont devenus aussi très pressants.

Pourquoi l'Etat se préoccuperait-il de l'opinion et des idées de ses parlementaires ?

Le seul organisme dans lequel ils siègent statutairement est la CSJ : ils y ont l'impression de servir à quelque chose et en viennent à penser qu'ils pourraient être utiles ailleurs et autrement.

Autrement qu'en tentant, sans succès, des propositions de loi, plus ou moins opportunes et qui, de toutes les façons, connaîtront les profondeurs des corbeilles à papiers.

Tous les parlementaires n'ont pas la chance qu'on leur confie un rapport sur le sujet qui leur permette de s'exprimer !

#### **PROPOSITION**

**Soumettre au Parlement un projet de loi créant une autorité indépendante et précisant le régime juridique des jeux à distance, de manière à le conduire à s'exprimer sur l'ensemble de ces activités.**

### **6. La création indispensable d'un Observatoire des jeux (ODJ)**

**C'est une proposition majeure.**

Le rapport I l'avait réclamé en vain en 2002.

Aujourd'hui, plus que jamais, un tel observatoire s'avère indispensable.

Si on admet qu'un phénomène de société est grave et réclame une intervention, encore faut-il disposer, pour tous ceux qui prendront des

responsabilités et conduiront les opérations, d'un maximum d'informations précises, exactes, récentes et de qualité.

Lieu de réunion largement ouvert aux sapiteurs et aux décideurs, un ODJ peut rassembler les informations françaises et étrangères, commander études et recherches, suivre l'évolution des choses et créer le débat.

C'est un conseil pour les pouvoirs publics, peut-être aussi parfois un censeur, si c'est nécessaire : il ne faut pas avoir peur de cette fonction.

Or, s'agissant de la dépendance, de sa prévention et de son traitement, nous disposons de peu de choses en France, à l'exception des travaux de tel ou tel psychiatre ou sociologue (voir chapitre « dépendance »).

La France souffre cruellement du manque de données fiables et de réponses structurées.

Le ministère de la santé a lancé récemment une étude de l'INSERM, dont les résultats devraient être disponibles courant octobre 2006 : c'est un début louable, mais que de route à parcourir ! (voir Annexes diverses).

**La notion d'un observatoire n'a visiblement intéressé que ceux qui le réclament.**

Votre rapporteur ne parvient pas à comprendre cet attentisme, alors même que de multiples organismes comparables ont été créés ces dernières années pour surveiller des maladies graves, les médicaments, l'alimentation animale et qu'ils ont apparemment prouvé leur utilité.

**Le présent rapport insiste à nouveau pour qu'un Observatoire des jeux (de tous les jeux) soit créé**, qui rassemble, outre les ministères et les administrations intéressées, les différentes catégories de spécialistes compétents : sociologues, psychologues, médecins, et tout particulièrement les psychiatres, économistes, etc.

Il n'est pas totalement interdit de penser que des parlementaires pourraient y figurer utilement !

Quand le ministre M. Jean-François Copé crée un Comité consultatif pour la mise en œuvre de cette politique de jeu responsable, et qu'il y adjoint des personnes qualifiées, ne juge-t-il pas utile cette démarche d'action commune ?

Encore ne le fait-il que pour la FDJ (limites de ses compétences), alors que la nécessité d'un Comité pour tous les jeux s'impose à l'esprit de beaucoup.

Devant cet immobilisme, plusieurs spécialistes (JP. Martignoni-Hutin, Marc Valleur, C. Bucher et MV. Beautsar : voir Bibliographie) ont créé, en 2003, un Observatoire des jeux, préfiguration de celui qu'ils demandent à l'Etat.

Les fondateurs se sont engagés à une auto-dissolution dès qu'un ODJ officiel verrait le jour et, en attendant, ils travaillent avec les moyens du bord (voir en annexe une fiche sur les activités de l'ODJ).

#### PROPOSITION

**Créer un observatoire des jeux de hasard et d'argent compétent pour l'ensemble des activités considérés.**

#### **7. Incontestablement, il ne suffit pas de réclamer de la prévention et des études, il faut en assurer le financement**

Au Québec, Loto Québec a financé un programme d'action, de réalisation et de prévention pour 20 millions de dollars canadiens, mis à la disposition, pour emploi, du ministère de la santé et des services sociaux, d'une part, et de la Régie des alcools, des courses et des jeux, d'autre part.

Ainsi, le Fonds québécois de la recherche sur la sociologie et la culture (FQRSC) a, en 2001, lancé un programme de recherche thématique sur les implications socio-économiques des jeux de hasard et d'argent.

1. Relations aux jeux et caractères des joueurs.
2. L'environnement et l'accessibilité.
3. Conséquences et coûts.
4. Stratégie de prévention et d'intervention.

Loto Québec affecte également, pour ses propres initiatives, un budget de 6,1 millions de dollars canadiens par an pour les années 2004 à 2009.

A cet égard, une des personnes auditionnées s'est ainsi exprimée : *« Tous les opérateurs, casinos, cercles, FDJ et PMU<sup>1</sup>, devraient contribuer à cet effort car, si l'on veut éviter des actions de soutien au coup par coup, la création d'un Fonds particulier semble nécessaire, auquel cotiseraient les opérateurs selon une règle élaborée par eux-mêmes. Le Conseil d'administration de ce Fonds déciderait des affectations des crédits ».*

Pour votre rapporteur, il s'agit là d'une idée réaliste, il « reprend l'amendement » et en fait une proposition.

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur ajoute « et tous les opérateurs légaux appelés à exercer avec des joueurs français ».

## PROPOSITION

➤ **Pour assurer la production des études nécessaires sur les jeux, et pour promouvoir l'essentiel de la prévention de la dépendance, l'Etat se devrait de créer un Fonds particulier<sup>1</sup>.**

➤ **Ses recettes pourraient éventuellement être prélevées sur les mises ou être exigées des opérateurs sous la forme d'une contribution obligatoire.**

**Plusieurs procédures d'affectation des sommes en cause peuvent être envisagées :**

**- compte d'affectation spéciale (article 21 de la LOLF)**

**- affectation à une personne morale autre que l'Etat (observatoire ou autorité indépendante) selon l'article 36 de la LOLF**

Le rapporteur est sceptique sur la possibilité, pour les opérateurs, de définir eux-mêmes le niveau de leur contribution et pense que cela relève de l'Etat, d'autant que celui-ci sera sans doute amené à réduire d'autant ses prélèvements en compensation.

La gestion du Fonds peut faire partie ou non des missions de l'Observatoire.

### **8. Créer une autorité régulatrice unique pour tous les jeux**

**C'est une proposition majeure.**

A l'heure actuelle, avec le système dont nous disposons, les jeux connaissent plusieurs tutelles.

La FDJ, SEM d'Etat, ne dépend que du ministère des finances ; on a bien vu que seul celui-ci intervient, même quand le sujet est d'ordre moral et relève de l'ordre public (décrets et arrêtés de février 2006).

Le PMU dépend du ministère de l'agriculture (filiale hippique oblige), du ministère de l'intérieur (police des courses et jeux) et du ministère des finances.

Les casinos et les cercles dépendent du ministère de l'intérieur (direction des libertés publiques et police des courses et jeux) et de celui des finances.

Malgré les dénégations des collaborateurs des deux ministères intéressés, cette dispersion des tutelles et des responsabilités présente de sérieux inconvénients.

---

<sup>1</sup> *Le Fonds pourrait être s'appeler : Fonds national pour la prévention de la dépendance aux jeux (FNPDJ).*

D'autres ministères sont d'ailleurs concernés : celui de la santé (dépendance), celui de la justice, celui du tourisme, qui ne semble pas avoir beaucoup voix au chapitre, alors que les établissements de jeux sont vitaux pour l'animation touristique.

Si la création du Comité consultatif de la FDJ est une initiative récente, la Commission supérieure des jeux du ministre de l'intérieur existe depuis longtemps. C'est, à la connaissance de votre rapporteur, le seul « outil » de régulation, dans le sens où ses avis jouent sur l'offre de jeux et le fonctionnement des casinos et des cercles, mais il ne s'occupe (de par la loi) que de ceux-ci.

Aucune politique, si bien conçue soit-elle, ne saurait être appliquée correctement dans de telles conditions : six administrations, dont trois majeures, tutelles directes et exclusives de trois secteurs d'opérateurs différents, ne sauraient gérer harmonieusement un secteur aussi diversifié.

**Votre rapporteur, bien conscient en cela de remettre en cause, de façon peut-être irritante, l'ordre établi administratif, insiste pour que l'Etat mette en place un régulateur national unique pour tous les jeux.**

Il n'est pas question d'affaiblir l'Etat, loin de là, mais de donner à cette formule la préférence sur ce que certains appellent « les féodalités ministérielles ».

La Suisse et la Belgique y sont parvenues et y ont trouvé avantage ; pourquoi diable la France ne le pourrait-elle pas ?

Reste encore à déterminer si une telle « autorité régulatrice » doit être indépendante, à l'instar de la plupart des autres « autorités » déjà en activité ou s'il pourrait s'agir d'une structure interministérielle rassemblant tous les intervenants cités plus haut.

Encore faudrait-il, dans ce cas, que la multitude de responsables ministériels représentés laisse un peu de place pour les nombreux intervenants compétents qu'il est souhaitable d'y trouver.

Beaucoup d'« autorités » techniques qui ont vu le jour étaient – il est vrai - censées disparaître une fois accomplie leur mission consistant à ouvrir certaines activités à la concurrence (télécommunications, production et distribution d'énergie...). Mais cela n'a pas été jusqu'ici le cas. Ces institutions résistent et veulent rester en place malgré les réticences de la Communauté européenne qui ne veut les envisager que comme des autorités transitoires sur le chemin de la libéralisation des marchés.

Celle que votre rapporteur réclame devrait être et rester, en tout état de cause, une autorité de régulation permanente à usage interne, l'ouverture complète du marché français des jeux n'étant pas, hormis les casinos, à l'ordre du jour. Mais il ne lui serait pas interdit, par la suite, de communiquer et de collaborer avec d'autres institutions européennes.

Une telle autorité, si elle était réellement indépendante, aurait, en outre, l'avantage d'être en mesure de traiter, de manière impartiale, les différentes catégories d'opérateurs, en remédiant aux inégalités qui existent entre eux (on ne pourrait pas la soupçonner, comme l'Etat, de vouloir favoriser la Française des jeux).

#### **PROPOSITION**

**Créer une autorité régulatrice unique compétente en matière d'autorisation de nouveaux jeux ou établissements, de concurrence et de sanction des infractions à la législation ou à la réglementation.**

#### ***D. PLAIDOYER POUR UN OBSERVATOIRE DES JEUX EN FRANCE***

A qui fera-t-on croire que l'on puisse (vite et bien) prendre la mesure et maîtriser, si cela s'avère nécessaire, un phénomène économique et/ou social sans en connaître tous les tenants et aboutissants ?

La veille sanitaire, celle des nouvelles technologies, la surveillance des médicaments, les sécurités alimentaires et routières n'ont-elles pas demandé la création d'un organisme, petit ou grand, public ou non, chargé de rassembler les compétences, les parties intéressées et les informations nationales et internationales concernant le sujet en cause ?

Après quoi on lui demande de travailler (vite et bien) et de produire les fruits de ses travaux sous la forme de rapports que le Parlement, lui, exploite.

On attend de ces rapports qu'ils cernent les mesures à prendre par le gouvernement ou par tout autre décideur compétent. Un observatoire n'est nécessaire que s'il s'avère utile et on le voit très vite.

Les pouvoirs publics, les assemblées et de nombreux organismes privés en ont créé de multiples ces dernières années et les résultats sont bons.

On attend leurs conclusions, on s'y réfère, on en redemande... Ils ne chôment point !

**Alors dans ces conditions pourquoi la France ne dispose t-elle pas d'un Observatoire des jeux ?**

Il est réclamé depuis longtemps par les sociologues (et le rapporteur pense en tout premier lieu à M. Martignoni-Hutin de l'université de Lyon) les médecins, les psychiatres, les psychologues... et par votre rapporteur, dans le premier rapport I – 2002 que la commission des finances du Sénat a consacré aux jeux.

Le fait qu'on ait déjà mis en place de multiples officines d'observation a l'air de décourager les décideurs publics de satisfaire notre demande.

Si la santé s'occupe bien des cancers du colon et du sein, est-ce une raison pour négliger celui de la prostate ?

Une bonne prophylaxie du paludisme interdit-elle de connaître les dangers d'un moustique réunionnais au nom imprononçable?

Un observatoire des jeux rassemblerait les décideurs politiques, (pour l'instant dispersés dans leurs ministères – citadelles) les opérateurs de tous les jeux, les universitaires, tous les intervenants cités plus haut... et d'autres sans aucun doute.

On pourrait même, peut-être (ce n'est qu'une éventualité !) y adjoindre des parlementaires qui trouveraient là une possibilité d'approcher les problèmes que les gouvernements successifs se sont jusqu'ici ingénié à leur dissimuler. Ils pourraient après tout aussi avoir de bonnes idées !... sait-on jamais ?

Constitué, un observatoire des jeux rassemblerait aussi les informations existantes, mais tellement dispersées qu'elles sont pour la plupart inutilisables ; il commanderait les études absentes et effectuerait les comparaisons internationales absolument indispensables aujourd'hui.

Il guiderait l'Etat qui à force de vouloir tout faire, tout réglementer et tout contrôler (ce que nous ne lui reprochons pas puisque c'est la règle du jeu depuis longtemps et que l'ordre public y a trouvé son compte jusqu'ici) s'est coupé de beaucoup de réalités au point d'être embarrassé devant les technologies nouvelles, l'internet et les difficultés des joueurs dépendants.

#### **PROPOSITION**

**Mettre en place un observatoire des jeux doté d'outils statistiques appropriés et ayant pour mission d'étudier tous les problèmes du jeu (évolutions des pratiques, de la consommation, de la dépendance...), sous tous leurs aspects (économiques, sociaux, juridiques).**



## CONCLUSION

Jusqu'ici, l'Etat a convenablement accompli ses missions prioritaires.

Il a mis en place et entretenu un système efficace mais compliqué, lourd pour lui-même et pour les opérateurs de jeux et devenu anachronique car le paysage a beaucoup changé.

L'Etat est à la « croisée des chemins » car ce système n'est plus adapté aux conditions d'exercice des opérateurs et encore moins aux avancées technologiques de notre temps.

L'Etat ne peut éluder aucun problème. En France, les opérateurs ont grandement développé leurs offres de jeux, les Français jouent beaucoup plus et la « démocratisation » du jeu qui s'est installée ne favorise pas les plus démunis et les plus fragiles.

La dépendance au jeu n'est pas une vue de l'esprit; elle doit être prise en compte pour ce qu'elle est : un trouble social important qui réclame d'être reconnu et traité.

L'Etat doit sans tarder instaurer une nouvelle politique des jeux, en rupture avec un style et des méthodes qui ont vécu. Les notions de jeu responsable et d'encadrement de la consommation du jeu, qu'il a lui-même énoncées, sont d'excellentes bases pour une telle politique.

L'Etat doit absolument mettre en place une autorité unique pour tous les jeux, légaux ou non, et tous les opérateurs, rassemblant ses moyens propres, les décideurs politiques sociaux et économiques : pourquoi pas une agence interministérielle ? Aucun gouvernement ne pourrait appliquer la politique qui est souhaitée avec la dispersion des autorités et des tutelles que nous connaissons.

L'Agence des jeux doit également pouvoir s'appuyer sur un Observatoire des jeux qui réunira les spécialistes, collectera les données, les étudiera et les comparera avec les données internationales, commandera et exploitera des études, des travaux qui manquent cruellement aujourd'hui, créera et animera le débat que réclament ces phénomènes de société.

L'Etat doit impérativement remettre de l'ordre dans le secteur des jeux français.

La crise des jeux qui s'installe en Europe et dans le monde est directement liée à ces avancées technologiques et aux énormes enjeux financiers qu'internet suscite pour des opérateurs nouveaux, modernes et dynamiques qui attaquent les vieux monopoles européens des jeux, y compris auprès des instances de la Communauté européenne.

L'Etat doit affronter sans complexe, (pourquoi en aurait-il ?) cette crise, se concerter autant que nécessaire avec les nouveaux interlocuteurs français et étrangers qui entrent sur le terrain des jeux, faire des choix modernes et réalistes. Pourquoi penser qu'il est enfermé entre deux seules éventualités : tout bloquer ou tout libéraliser ?

S'appuyant sur son bilan d'ordre public, sa nouvelle politique des jeux et tout ce qui précède, l'Etat pourra enfin dialoguer sereinement et efficacement avec les autorités de la Communauté européenne.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mardi 7 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a entendu une communication de M. François Trucy sur les jeux de hasard et d'argent.**

**M. Jean Arthuis, président,** a rappelé qu'il s'agissait d'un nouveau rapport d'information de M. François Trucy succédant à un précédent document, publié en février 2002, dont le titre évocateur était « l'Etat croupier, le Parlement croupion ».

**M. François Trucy** s'est tout d'abord félicité des mesures positives, notamment sur le plan fiscal, dont a bénéficié, depuis la publication du premier rapport, l'ensemble de la filière équine en amont (éleveurs, entraîneurs) et à la périphérie (centres équestres), des courses de chevaux elles-mêmes.

Il a noté que la présentation de ce rapport d'information coïncidait avec une crise provoquée par le développement du jeu en ligne et les initiatives de la Commission européenne.

Il a indiqué que son rapport traitait d'abord de la situation de chacun des opérateurs autorisés, à savoir le pari mutuel urbain (PMU), la Française des jeux, les casinos (interdits de jeux en ligne) et les cercles.

Il a observé que l'excellente santé de la Française des jeux et du PMU contrastait avec une certaine morosité des casinos, « l'âge d'or » qui a suivi l'installation des premières machines à sous touchant à sa fin.

Il a ensuite précisé que la deuxième partie de son rapport traitait des problématiques actuelles du jeu d'argent en France, y compris celles liées à des pratiques illégales : machines à sous clandestines, lotos sauvages, blanchiment d'argent, poker en dehors des cercles de jeux et sur internet...

Il a déploré le « désert des études » sur le jeu en France, en particulier au sujet de la dépendance, bien qu'il ait pu, cette fois, disposer de statistiques plus récentes qu'en 2002, en ce qui concerne les dépenses ludiques des ménages.

Il a appelé de ses vœux une action significative de l'Etat pour prévenir l'assuétude et prendre en charge le jeu pathologique, dans la foulée de la création en février 2006, dont il s'est félicité, d'un comité du jeu responsable (COJER) et de la signature avec les casinos, en 2003, d'un protocole prévoyant, notamment, un contrôle généralisé aux entrées de ces établissements pour en empêcher l'accès aux personnes interdites de jeux.

Puis il a traité de l'essor des jeux en ligne, et plus particulièrement de l'offre de paris sportifs, qui font concurrence aux monopoles nationaux et sont, à ce titre, vigoureusement combattus par l'Etat.

Il a souligné que la Commission européenne, dans ce contexte, avait adressé à la France une mise en demeure pour manquement à ses obligations communautaires, sommant notre pays de s'expliquer sur les restrictions qu'il apporte à la libre prestation de services dans le secteur considéré, notamment en ce qui concerne les paris sportifs en ligne et leur promotion.

Enfin, il a abordé les thèmes de la troisième partie de son rapport, intitulée « Que faire ? » et qui propose des solutions pour sortir de la crise actuelle.

Après avoir décrit les activités de la commission supérieure des jeux et des services chargés de la répression des pratiques illicites (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale des douanes), il a souhaité la mise en place de nouveaux instruments, tels qu'un observatoire des jeux et une autorité régulatrice unique, qui superviseraient toutes les activités concernées, insistant, en même temps, sur la nécessité de traiter efficacement les problèmes de dépendance. Il a également appelé de ses vœux une suppression des inégalités injustifiées de traitement entre les différents opérateurs, ainsi qu'une meilleure association du Parlement à la politique des jeux.

Un très large débat s'est alors instauré.

Au vu de la présentation qui venait d'être faite, **M. Jean Arthuis, président**, a déclaré douter que l'Etat ait réellement une politique traitant de l'ensemble des jeux.

**M. Auguste Cazalet** a interrogé M. François Trucy au sujet de la légalité de certains jeux de cartes avec enjeux pratiqués dans les casinos ou, en Espagne, dans les maisons de jeux, de façon plus ou moins clandestine. Il a déclaré ne pas être surpris par la dégradation actuelle des résultats des casinos en France, au vu de ce qu'il pouvait constater dans sa région.

**M. François Trucy** lui a précisé, en réponse, que la direction générale des douanes et des droits indirects était chargée du contrôle des cercles et maisons de jeux, les renseignements généraux surveillant les casinos. Il a souligné la complexité de la lutte contre les pratiques illicites qui implique la collaboration entre plusieurs services administratifs et le démantèlement de véritables réseaux, souvent très organisés.

**M. Denis Badré** a questionné M. François Trucy sur la part des mises des joueurs revenant à l'Etat dans les différents secteurs (Française des jeux, courses de chevaux et casinos). Dans sa réponse, ce dernier a fait état de la difficulté d'obtenir des données consolidées à ce sujet, étant donné la multitude et la complexité des prélèvements en cause.

Répondant à une question de **M. Jean-Claude Frécon**, **M. François Trucy** a précisé que, selon lui, une autorité de régulation des jeux devrait se préoccuper de la lutte contre les jeux illicites et de l'encadrement des nouvelles pratiques telles que le jeu en ligne, notamment en ce qui concerne les paris sportifs, avec les dangers de corruption qu'ils comportent.

**M. Maurice Blin** a interrogé ensuite M. François Trucy au sujet de l'évolution des comportements des joueurs dans les différents pays européens, selon leur niveau de vie, ainsi que sur les ressources que ces activités procurent aux Etats et aux opérateurs et sur les diverses politiques menées en la matière en Europe.

En réponse, **M. François Trucy** a rappelé que l'objet de son rapport d'information ne comprenait pas l'étude des exemples étrangers, mais qu'il s'était rendu néanmoins en Suisse, pays qui avait adopté, par référendum, une réforme autorisant l'ouverture de maisons de jeux, moyennant une affectation des prélèvements correspondants au financement des retraites, chaque établissement poursuivant, en concertation avec ses homologues, un remarquable effort de prévention de la dépendance.

Il a indiqué que la part de leurs revenus consacrée au jeu par les ménages français se situait en dessous de la moyenne européenne (0,9 % au lieu de 1 %), la propension à jouer n'étant pas directement liée au pouvoir d'achat, mais dépendant à la fois des mentalités et de la plus ou moins grande sévérité des réglementations. Il a précisé que les populations les plus joueuses en Europe étaient celles d'Etats géographiquement éloignés, aussi bien méridionaux (Grèce, Espagne), que nordique (Finlande), ou insulaire, comme la Grande-Bretagne qui essaie, par des allègements fiscaux, de rapatrier les activités de ses bookmakers exilés à Chypre, à Gibraltar ou dans l'Ile de Malte.

Il a souligné que le jeu était une activité lucrative, qui rapporte à l'Etat plus de 4,5 milliards d'euros de prélèvements budgétaires directs et assure 80 % du financement de la filière équine française, qui représente plus de 60.000 emplois.

**M. Alain Lambert** s'est enquis des problèmes de santé publique liés à la dépendance au jeu et a souligné l'importance des enjeux d'ordre public de ces activités. Il en a souligné aussi l'impact budgétaire dont il fallait tenir compte sans chercher pour autant, avant toute chose, à augmenter les recettes de l'Etat.

Enfin, il s'est déclaré irrité par l'attitude de la Commission européenne qui, faisant fi du point de vue du Parlement européen, multipliait les procédures d'infraction contre les Etats avec des arguments qu'il a tenu à réfuter, afin d'affirmer sa prééminence dans ce domaine, dont il a estimé qu'il était, pourtant, de compétence nationale.

**M. Michel Charasse** a félicité M. François Trucy pour la qualité de son rapport sur un sujet aussi difficile. Il a jugé que l'octroi d'un monopole au PMU et à la Française des jeux était justifié par des raisons d'ordre public et que le choix d'un tel système relevait, non pas des institutions européennes, mais de l'exercice par les Etats d'un droit régalien qui leur appartenait. Il a fait valoir qu'il s'agissait d'une activité dont la régulation ne pouvait pas être laissée au marché, d'autant que les peuples ne le souhaitaient pas et que l'Etat, en France, ne pouvait pas se priver actuellement des ressources budgétaires

correspondantes. Il a ensuite évoqué le rôle consultatif de la commission supérieure des jeux, qu'il a qualifiée de « bateau ivre », en matière d'ouverture de casinos et d'autorisations de machines à sous. Il a ensuite reconnu et déploré le manque de coordination interministérielle en matière de politique des jeux.

Enfin, il a souligné la difficulté des problèmes de la dépendance aussi bien aux jeux, qu'au tabac ou à l'alcool, qui commençaient à faire l'objet de plaintes devant les tribunaux et devaient être abordés avec pragmatisme. Il a souhaité, par ailleurs, que le problème des jeux d'argent illicites dans les débits de boisson soit évoqué par le rapport d'information de M. François Trucy.

Il a évoqué les possibilités de blanchiment offertes par les échanges de jetons et de plaques utilisés pour jouer dans les casinos qui peuvent donner lieu à des règlements en espèces.

**M. François Trucy** lui a précisé que l'identité des personnes, de nationalité française, qui gagnent ou misent plus de mille euros devait être systématiquement relevée.

Au cours du débat qui s'est alors instauré, **M. Jean Arthuis, président**, a observé qu'il semblait bien ne pas exister de politique des jeux en France, **MM. Michel Charasse et François Trucy** estimant, pour leur part, qu'il y en avait une, mais qu'elle se cantonnait à la prévention des dangers pour l'ordre public que pouvaient entraîner ces activités.

**M. Roger Besse** a alors interrogé M. François Trucy au sujet de l'importance des revenus des courtiers de la Française des jeux et du classement des premiers casinos de France. Ce dernier lui a précisé que les courtiers étaient rémunérés à la commission et figuraient parmi les actionnaires, très minoritaires cependant, de la Française des jeux. Il lui a indiqué que le premier casino de France était celui d'Enghien-les-Bains, situé à proximité de Paris.

Il a estimé que la concentration des casinos en France avait facilité l'assainissement de la profession, les deux principales entités étant actuellement les groupes Barrière et Partouche, suivis du groupe Tranchant.

**M. Paul Girod** a alors rappelé que la durée d'amortissement et la prime de liquidation des obligations de la dette anglaise faisaient l'objet d'un tirage au sort, ce qui avait peut être une incidence sur les statistiques concernant les jeux de hasard et d'argent en Grande-Bretagne.

**M. Jean Arthuis, président**, après s'être plu à souligner la grande qualité des échanges qui venaient de se dérouler, a ensuite souligné la nécessité d'une réflexion sur le jeu en ligne, rappelant qu'il était possible, par exemple, à des sociétés établies à Malte, d'organiser des paris à distance sur les courses françaises, sans pour autant participer au financement des charges correspondantes. Il a observé que les Etats-Unis avaient décidé d'empêcher que ce type de jeux puisse donner lieu à des paiements par carte de crédit en

provenance ou à destination de leur territoire. Il s'est demandé si la France ne devait pas s'en inspirer.

**M. Michel Charasse** a alors souhaité que M. François Trucy obtienne de la Commission européenne des précisions au sujet des blanchiments d'argent auxquels pouvaient se prêter les activités des sites de jeux en ligne, la France pouvant se prévaloir, de ce point de vue, de meilleurs résultats que d'autres pays plus libéraux, comme la Grande Bretagne.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait valoir qu'il était légitime que le PMU, qui organise les courses de chevaux en France, bénéficie d'une rémunération versée par tous ceux qui profitent de ses activités en organisant, de leur côté, des paris sur les résultats des compétitions françaises, notamment en contrepartie du droit à utiliser les images correspondantes.

Il a souhaité qu'une partie des sommes ainsi récoltées puisse contribuer, elles aussi, comme les mises de joueurs du PMU, au financement de la filière cheval qui fait vivre, en France, 60.000 personnes.

**M. François Trucy** a rappelé, à ce propos, que les sanctions à l'encontre des publicités en faveur des jeux illégaux allaient bientôt être durcies par le projet de loi de prévention de la délinquance en cours d'examen par le Parlement, puisqu'une amende égale à cinq fois le budget promotionnel concerné pourrait être exigée.

**M. Michel Charasse** a observé que le loto sportif avait été créé pour alimenter le Fonds national de développement du sport, lequel contribuait à financer les infrastructures du football amateur.

**La commission a alors décidé, à l'unanimité, d'autoriser la publication de la communication de M. François Trucy sous la forme d'un rapport d'information portant sur l'évaluation des jeux de hasard et d'argent.**



## **ANNEXES**

### ***A. OUTIL DU RAPPORT***

### ***B. BRÈVES DE COMPTOIR***

### ***C. PERSONNES AUDITIONNÉES***

### ***D. BIBLIOGRAPHIE***

### ***E. DOCUMENTS DIVERS***

- 1. Commande par le ministère de la santé à l'INSERM d'une étude sur la dépendance**
- 2. Betandwin : un site majeur de jeu en ligne**
- 3. Casinos**
- 4. Loteries : étude de la London economics pour European lotteries**
- 5. L'Australie s'inquiète**



## *A. OUTIL DU RAPPORT*

### **1. Glossaire**

**Jeux de hasard,  
de : az – zarh : jeux de dés  
au XII<sup>e</sup> siècle : hasart**

ANPR	A ne pas recevoir (dans un casino)
APA	Association des psychiatres américains
ARS	Allocation de retraite supplémentaire
ASLI	Association des opérateurs de services de loisirs interactifs
AT	Accident du travail
Bet	Pari
BHB	British Horseracing Board; équivalent de Des Sociétés-mères de courses françaises
C1	Commission de l'organisation de la FDJ
C2	Commission versée au réseau de distribution de la FDJ
CA	Chiffre d'affaires
CE	Communauté européenne
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJH	Commission des jeux de hasard (Belgique)
CRDS	Contribution, au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
CSJ	Commission supérieure des jeux
DGCCRF	Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes
DUS ou USD	Dollars américains
EPHN	Etablissement public des haras nationaux
ETP	Equivalent temps plein
FDJ	Française des jeux
GA	Gamblers anonymus.
Gamble	Jouer
Gambling	Coup risqué, jouer sur, le jeu
Game	Jeu
GCS	Gambling control service (Belgique)
GNR	Gains non réclamés

HN	Haras nationaux
IGA	Inspection (ou inspecteur) générale de l'administration
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
JAH	Jeux d'argent et de hasard
JT	Jeu de table, jeu traditionnel de casino
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAS	Machines à sous
MASC	Machines à sous clandestines
MCD	Membre du Comité de direction (des casinos)
Me	Million d'euros
Mde	Milliard d'euros
MUSD	Million de dollars US
Md USD	Milliard de dollars US
ODJ	Observatoire des jeux
ONG	Organisation non gouvernementale
PBJ	Produit brut des jeux
Pdv	Point de vente
PMU	Paris mutuel urbain
PMH	Paris mutuel hippodrome
SDCJ	Sous direction des courses et jeux (ministère de l'intérieur)
SDLP	Sous-direction des libertés publiques (ministère de l'intérieur)
Slot	Machine à sous
SEM	Société d'économie mixte
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

## 2. Raccourcis du rapport II

Les mots clefs	Localisation dans le rapport
<b>Première partie I - Cheval</b>	
<b>Action publique</b>	<b>C.</b>
<b>Chiffres clefs des courses</b>	<b>A. 2. et 3.</b>
<b>Commerce de chevaux</b>	<b>C 1 c)</b>
<b>Comptes du PMU</b>	<b>B. 3.</b>
<b>Courses</b>	<b>A</b>
<b>Dopage</b>	<b>C. 3 b)</b>
<b>Emplois de la filière</b>	<b>C. 1 b)</b>
<b>Emplois de courses</b>	<b>idem</b>
<b>Encouragements</b>	<b>A. 3.</b>
<b>Equidia</b>	<b>B. 1 b)</b>
<b>Filière équine française</b>	<b>C.</b>
<b>Haras nationaux</b>	<b>C. 2.</b>
<b>Hippodromes</b>	<b>B. 4. a)</b>
<b>Interdits de jeux</b>	<b>B. 4. c)</b>
<b>Mineurs</b>	<b>idem</b>
<b>Paris sur téléphones mobiles</b>	<b>B. 1. b)</b>
<b>PMU : paris</b>	<b>B. 2.</b>
<b>PMU : chiffres clefs</b>	<b>B. 3.</b>
<b>PMU : le réseau</b>	<b>B. 1. a)</b>
<b>PMH</b>	<b>B. 4. a)</b>
<b>Prélèvements de l'Etat</b>	<b>B. 5.</b>
<b>Réunions de courses</b>	<b>A. 2.</b>
<b>TRJ</b>	<b>B. 5.</b>
<b>II – La Française des jeux</b>	
<b>Capital</b>	<b>A. 3.</b>
<b>Charges</b>	<b>C. 3.</b>
<b>Chiffres clefs de la FDJ</b>	<b>B.</b>
<b>Commission</b>	<b>C. 2.</b>
<b>Convention et décrets</b>	<b>A. 1.</b>
<b>Courtiers</b>	<b>B.</b>
<b>Emetteurs</b>	<b>A. 3.</b>
<b>Gagnants</b>	<b>F</b>
<b>Internet</b>	<b>E. 4.</b>
<b>Mineurs</b>	<b>G. 1</b>

<b>Publicité – médias</b>	<b>C. 4.</b>
<b>Rapido</b>	<b>E. 2.</b>
<b>Réseau de la FDJ</b>	<b>B. 1.</b>
<b>TRJ</b>	<b>F.</b>
<b>III – Casinos et Cercles de jeux</b>	
<b>ANPR et interdits</b>	<b>D. 1.</b>
<b>Blanchiment d’argent</b>	<b>Voir troisième partie I. B. 1.</b>
<b>Casinos indépendants</b>	<b>A. 2., 4. et 7.</b>
<b>Cercles de jeux</b>	<b>E</b>
<b>Concentrations</b>	<b>A. 4.</b>
<b>Une conjoncture morose</b>	<b>C.</b>
<b>Contrôles aux entrées</b>	<b>C. 2. c)</b>
<b>Commission supérieure des jeux</b>	<b>Voir troisième partie I. A.</b>
<b>DGCCRF</b>	<b>Voir troisième partie I. A.</b>
<b>Emplois</b>	<b>B. 7.</b>
<b>Fiscalité des casinos</b>	<b>B. 8.</b>
<b>Groupes de casinos</b>	<b>A. 2. et 3.</b>
<b>Jeux de tables et pourboires</b>	<b>B. 5.</b>
<b>Deuxième partie</b>	
<b>I - L’émergence de concurrences ordinaires et extraordinaires</b>	
<b>Loteries</b>	<b>B. 1.</b>
<b>Machines à sous</b>	<b>A. 1.</b>
<b>Machines clandestines</b>	<b>A. 1.</b>
<b>Machines récréatives</b>	<b>A. 2.</b>
<b>Pelote basque</b>	<b>B. 3.</b>
<b>Poker</b>	<b>B. 2.</b>
<b>Téléphones mobiles</b>	<b>B. 4.</b>
<b>Tracfin</b>	<b>Voir troisième partie I. B. 1.</b>
<b>Les Visionex</b>	<b>A. 3.</b>
<b>II – Consommation de jeux</b>	
<b>La consommation de jeux</b>	<b>B.</b>
<b>Les joueurs</b>	<b>A.</b>
<b>III – La Dépendance aux jeux</b>	
<b>Achour Armelle</b>	<b>C. 1. et 2.</b>
<b>Adictel</b>	<b>C.</b>
<b>ANPR</b>	<b>C. 1. a)</b>
<b>Assistance aux joueurs</b>	<b>C. 1. b)</b>
<b>Dr Bistagnin</b>	<b>C. 1.</b>
<b>Mr Bohana</b>	<b>C.</b>
<b>Dr Buche</b>	<b>C. 2.</b>
<b>Chartes des casinos pour la dépendance</b>	<b>C. 1. a)</b>

<b>Comportement des joueurs</b>	<b>A. 3.</b>
<b>Coût social de la dépendance</b>	<b>B. 4.</b>
<b>Croissance de l'offre de jeu</b>	<b>V. B. 1. et C.1.</b>
<b>Dépendance et conséquences</b>	<b>B. 1.</b>
<b>Dépendance selon les jeux</b>	<b>A. 4.</b>
<b>Institut du jeu excessif</b>	<b>Tout le III</b>
<b>Intervenants</b>	<b>C. 2.</b>
<b>Pr Ladouceur</b>	<b>Tout le III</b>
<b>Pr Martignoni Hutin</b>	<b>Tout le III</b>
<b>Perret Pierre</b>	<b>C.</b>
<b>Prévention</b>	<b>C. 1. a)</b>
<b>SOS Joueurs</b>	
<b>Thérapeutique</b>	<b>C. 1. c)</b>
<b>Dr Valleur Marc</b>	<b>C.</b>
<b>IV – Ouragans sur les jeux en Europe</b>	
<b>Les conflits</b>	<b>C.</b>
<b>Football et paris</b>	<b>B. 4.</b>
<b>Internet</b>	<b>B.</b>
<b>Le jeu français on line</b>	<b>B. 1. et V. C. 1.</b>
<b>Les grands sites de jeu on line</b>	<b>B. 1. à 3. et V. C. 1. a)</b>
<b>Troisième partie</b>	
<b>II – Une nouvelle politique des jeux</b>	
<b>Agrément des personnels</b>	<b>C. 1. h)</b>
<b>Autorité régulatrice unique</b>	<b>C. 8.</b>
<b>Avancées technologiques</b>	<b>C. 4.</b>
<b>Disparités en fiscalité sociale</b>	<b>C. 1. c)</b>
<b>Disparités sur internet</b>	<b>C. 1. e)</b>
<b>Disparités de taxation</b>	<b>C. 1. a)</b>
<b>Encadrement de la consommation</b>	<b>B. 2.</b>
<b>Fiscalité de raison</b>	<b>A. 2.</b>
<b>Interdits de jeux</b>	<b>C. 2.</b>
<b>Jeu responsable</b>	<b>B. 1.</b>
<b>Le marché des jeux</b>	<b>Voir V de la deuxième partie</b>
<b>Observatoire des jeux</b>	<b>C. 6. et D.</b>
<b>Ordre public</b>	<b>A. 1.</b>



## **B. BRÈVES DE COMPTOIR**

### **Brèves de comptoir**

**1 Dérapages en Russie** avec, en 2006, 450.000 MAS dont 100.000 rien que pour Moscou, contre 12.000 en 2000.

500.000 emplois directs évoqués, de 3,5 à 10 milliards de USD mais aussi 150.000 délits recensés et attribués aux jeux.

Ceux-ci sont interdits aux moins de 21 ans.

**2 Casinos français** : 37 fermetures par les autorités entre 1988 et 2006 ; la plupart temporaires.

**3 Dans les Réserves indiennes des USA**, pas moins de 450 casinos ; dans les seuls 13 établissements de Californie : 46 000 MAS.

**4 Australie** 200.000 MAS.

**5 Dopage et corruption** sont le couple infernal de la triche mondiale.

**6** « *Le jeu est une activité éminemment imposable* » (Honoré de Balzac).

**7** Que dire de cette curieuse **séance d'initiation** au jeu, pratiquée dans le Centre socioculturel Louis Aragon d'Hagondange, au cours de laquelle les moniteurs avaient organisé un véritable petit casino fictif, dans lequel les enfants de 10 à 12 ans ont eu droit à s'initier au jeu d'argent (Est républicain du 25 octobre 2005).

**8** « *Le Jeu, thermomètre social* » (Laurent Greilsamer).

**9** Le jeu n'est pas une prestation économique comme les autres, c'est un acte sensible.

Il s'inscrit en contrepoint d'un ordre social fondé sur le mythe du travail.

Il s'appuie sur un ressort psychologique puissant : l'appât d'un gain facile et immédiat.

Il prend en compte des flux financiers considérables et le blanchiment d'argent.

**10** Le Plan de recherches et d'études 2002 de Prévention au Québec a un financement de 2,25 millions de USD pour trois ans.

**11 Caroline du Nord (USA)** : un numéro vert (exigé par la loi) pour l'aide aux joueurs pathologiques est inscrit au dos des billets de loteries.

**12 Caroline du Nord** : un million de USD versé par les loteries à l'Etat pour un système de lutte contre le jeu pathologique.

**13 Pennsylvanie** : le Conseil de surveillance du jeu travaille à un registre des exclus des casinos de l'Etat.

**14 Nevada** : alors que la moyenne nationale des joueurs compulsifs est de 2 %, celle du Nevada atteint 7 %.

Deux centres de traitement à Reno.

**15** En 2005, pour un détaillant, la vente des produits de la FDJ, 11.076 €, et du PMU, 17.115 €, rapporte en moyenne nationale 29.191 € par an (185 KF).

**16** Budgets publicité en 2005 : pour le PMU, 25 M€, pour la FDJ : quatre fois plus.

**17** Le Monde du 7 avril 2005. Le sociologue JP Martignoni Hutin s'exaspère : « Face à l'immobilisme politique, il en vient à incriminer sérieusement les opérateurs historiques français, soupçonnant que leur subtil souci d'éthique de responsabilité vis-à-vis de l'intention ludique soit uniquement motivé pour préserver leurs intérêts financiers ».

Il en vient à « craindre que les subventions de fonctionnement à l'association SOS joueurs, versées par le Syndicat des casinos de France, la FDJ et le PMU soit le « prix du silence » plutôt qu'une contribution à une véritable politique de recherche, de prévention et de traitement ».

**18** La France est vraiment raisonnable avec ses 19.000 et quelques machines à sous en 2006, comparée à :

- la Russie 450.000, l'Espagne 252.000, l'Allemagne 227.000, le Royaume Uni 130.000, la Belgique 6.800, l'Autriche 5000.

### **C. PERSONNES AUDITIONNÉES**

#### **1. Sénat**

M. Ambroise DUPONT, sénateur du Calvados, président de la section cheval du groupe d'études de l'élevage du Sénat.

#### **2. Commission supérieure des jeux**

- M. Bernard MAGNINY, conseiller d'Etat, président
- Mmes Catherine FERRIER et Chloé MIRAU, inspectrices générales de l'administration (IGA)

#### **3. Administration**

##### *a) Ministère de l'intérieur*

- M. Michel ROLAND, sous-directeur des courses et jeux (2 auditions)
- M. Marc-André GANIBENQ, sous-directeur des libertés publiques
- M. Gérard GUILLEPAIN, directeur du Service régional de la police judiciaire (SRPJ) de Marseille

##### *b) Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

- M. François MONGIN, directeur général des douanes et droits indirects
- M. Guillaume CERRUTI, directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
- M. François WERNER, secrétaire général de Tracfin
- M. Gérard SCHOEN, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et lutte contre la fraude (douanes)
- Mme Françoise MAUREL, directrice des statistiques démographiques et sociales à l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE)

##### *c) Ministère de l'agriculture*

- M. François ROCHE-BRUYN, sous-directeur du cheval au ministère de l'agriculture
- Mme Emmanuelle BOUR, directrice générale des Haras nationaux

*d) Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne*

- M. Alexis DUTERTRE, conseiller

**4. Cabinets ministériels**

*a) Ministère du budget*

- M. Philippe HEIM, directeur

- M. Nicolas CALCOEN, directeur adjoint

- Mme Florence PLOYART, conseillère technique

- Mme Audrey ARNOUX, conseillère technique

- M. Jean-Baptiste LEMOYNE, conseiller parlementaire

*b) Ministère de la santé*

- Mme Annabelle DUNBAVAND, conseillère technique

- Mme Sophie HERTE-GAUGAIN, conseillère technique

**5. Opérateurs**

*a) Courses de chevaux*

- M. Bertrand BELINGUIER, président du PMU (4 auditions)

- M. Pierre PAGES, secrétaire général

*b) Loteries*

- M. Christophe BLANCHARD DIGNAC, président-directeur général de la France des jeux (2 auditions)

*c) Casinos*

- M. Dominique DESSEIGNE, président du conseil de surveillance du groupe Lucien Barrière, issu de la fusion, en janvier 2006, des groupes Accor Casinos et Barrière.

- M. Patrick PARTOUCHE, président du directoire du groupe Partouche

- M. Marc LEONARD, président du directoire du groupe Moliflor

- M. Georges TRANCHANT, président du directoire du groupe Georges Tranchant

- M. Joël MINGASSON, président du syndicat des casinos de France

- M. Hubert BENHAMOU, président du syndicat des casinos modernes

- M. Luc LEBORGNE, président de l'Association des casinos indépendants

*d) Pelote basque*

- M. Roland DUFOURG, président de la Fédération nationale de pelote basque

*e) Cercles et maisons de jeux (à Paris)*

- M. Georges CLERBOIS, président du cercle Haussmann

- M. Jean LACKMANN, directeur des jeux du cercle anglais

*f) Jeux automatiques*

- M. José HODY, président de la Confédération des jeux automatiques (2 auditions)

## **6. Dépendance**

- Mme Armelle ACHOUR, présidente de SOS Joueur

- Dr Yves BISTAGNIN, psychiatre – Hôpital Pasteur à Nice

- M. Eric BOUHANNA, président d'Adictel

- Dr Christian BUCHER, psychiatre – hôpitaux universitaires de Strasbourg

- M. Philippe MASO, psychologue

- MM. MARTINETTI et MANGEOLLE, président et directeur du Centre départemental du Var de l'Association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA)

- M. Pierre PERRET, président de l'Institut du jeu excessif

- Dr Alain RIGAUD, psychiatre, président de l'Association nationale d'addictologie

- Dr Marc VALEUR, psychiatre – Centre médical Marmottan à Paris

## **7. Sociologie du jeu**

- M. Jean-Pierre MARTIGNONI-HUTIN, sociologue, président de l'Observatoire des jeux

## **8. Rencontres de personnalités étrangères**

*a) Commission européenne*

- M. Jean BERGEVIN, chef d'unité à la direction générale du marché intérieur

- Mme Zsuzsanna JAMBOR, chef d'unité à la direction générale de la concurrence

- MM. Franck BENYON et Enrico TRAVERSA, service juridique

*b) Belges*

- M. Didier REYNDERS, vice-Premier ministre et ministre des finances

- M. Jean-Claude FONTINOY, conseiller de M. Didier Reynders

- M. Etienne MARIQUE, président de la commission des jeux de hasard, magistrat, assisté de MM. :

\*Serge MINET, thérapeute

\*France RICHARD, ingénieur en métrologie

\*Hubert MEEUS, attaché

\*Marc CALLU, expert

- MM. Emmanuel MAWISSEN et Tim CULLIMORE, directeurs de casino

- Maîtres Thibault VERBIEST et Evelyn HEFFERMEHL, avocats au barreau de Bruxelles (cabinet Ulys)

*c) Suisses*

- Docteur Benno SCHNEIDER et M. Jean-Marie ODAN, président et directeur de la Commission fédérale des maisons de jeux (CFMJ)

- M. Beat FÜGLISTALLER, secrétaire général de l'Association des casinos suisses

- M. Gilles MEILLET, directeur général du casino de Montreux (groupe Lucien Barrière)

- Docteur Christine DAVIDSOHN, psychiatre

*d) Québécoises*

- MM. Robert TRUDEL, premier conseiller à la Délégation générale du gouvernement du Québec à Paris, et Serge VAILLANCOURT, conseiller au ministère des relations internationales du Québec.

## ***D. BIBLIOGRAPHIE***

### **Casinos**

- Association des casinos indépendants - 2006.
- Association française des employés et cadres de casinos (AFECC), Forum 2005.
- Attribution (critères d') - Syndicat des casinos de France.
- Bilans statistiques des casinos, exercices 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 et 2004/2005.
- Cahier des charges du casino de la ville de X.
- Casinos en France et en Europe – Natexis Banques Populaires – 2005.
- CSJ – Rapports d'activités annuels.
- Cour constitutionnelle allemande – 2006.
- Délégations de casinos – Maître Benoît Jorion, avocat à la Cour d'appel de Paris – 2005.
- Dynamique des casinos (la) 2005.
- Fiscalité des casinos en France – Thèse de Mme Anna Fauquet - 2002.
- Géo marketing décisionnel – Groupe Moliflor – 2005.
- Groupe de travail Casinos du ministère de l'intérieur.
- Journal des casinos.
- Les groupes de casinos fin 2002, 2003, 2004 et 2005 – ministère de - l'intérieur.
- Inventaire et état des lieux du secteur économique des casinos - Logistique Casinos - 2006.
- Loi belge sur les jeux de 1999.
- Loi sur les maisons de jeux (Belges) - Message.
- Loi sur la Société des loteries du Québec – Loto Québec.
- Machines à sous et criminalité en France – Xavier Raufer et Stéphane Quéré -1999.
- Modifications législatives du Code du tourisme – 2006.
- Pratique réglementaire dans les casinos (pour une modification raisonnée de la).
- Rapport sur les casinos et leur impact sur l'économie touristique – G. Vannier IGA et B. Deumie IG Tourisme 2003.
- Réglementation des jeux dans les casinos (propositions relatives à) - Syndicat des casinos de France – 2005.
- Textes de la Confédération helvétique - 1997.

- Tracfin – Rapport d’activité 2005.
- Tutelle et contrôle des casinos – Logistique casino.

### **Cheval**

- Ecus – Publications de 2002, 2003, 2004 et 2005.
- France Galop – Panorama 2005 des courses de galop en France.
- Guide officiel des hippodromes 2006. hippo@freemedia.fr
- Haras nationaux – comptes-rendus d’activité.
- Haras nationaux : une nouvelle génération de haras.
- Le Jeu responsable et le PMU – septembre 2006.
- PMU – Rapports annuels d’activité.
- Une nouvelle politique pour le cheval – ministères des sports, de l’agriculture, du budget – 29 juillet 2003.

### **Dépendance**

- Addictions et adolescence – Psychotropes – Dr C. Bucher.
- Les addictions et la métaphore ordalique – Dr M. Valleur.
- Les addictions sans drogues – Dr M. Valleur et Dan Velea – 2002.
- Association nationale de prévention en alcoologie et addictologie - Activités 2006.
- ANPAA – délégation départementale du Var – Rapports d’activités.
- Colloque des psychiatres du Var – 2005.
- La dépendance au jeu dans les casinos français – Direction centrale des renseignements généraux 2004.
- La dépendance aux machines à sous – Journal des casinos.
- De l’extase à l’addiction. Le jeu pathologique - G Sissa – 1998.
- Dépendance et changements – Christine Davidson et Philippe Maso - Carrefour-Prévention – Collection Duo – 2002.
- L’Institut du jeu excessif – (IJE) Pierre Perret – 2006.
- Institution du contrôle à l’entrée des casinos. Syndicat des Casinos de France 2002.
- Le jeu est un détournement des pratiques magiques – Dr M. Valleur – 2005.
- Jeu excessif. Mémo. – Pierre Perret.
- Le Jeu dans tous ses états – Cellule du jeu pathologique – Fondation Rodin – Belgique.
- Le jeu pathologique : quelle relation avec l’anxiété ? – Dr Bistagnin – 2003.
- Le Jeu Pathologique – Que sais-je? – Dr Marc Valleur et Christian Bucher. 1997.
- Le jeu pathologique – Dr Marc Valleur – 1999.

- Le jeu pathologique – Psychotropes –2005.
- Le jeu pathologique – Dr M. Valleur et C. Bucher – Armand Colin – 2006.
- Le jeu pathologique : Quand jouer n'est plus jouer - Dr C. Bucher – Psychotropes 2005.
- Le jeu pathologique aux conduites addictives – Dr C. Bucher – 1993.
- Jeu pathologique, une consultation à l'hôpital Pasteur de Nice – Dr - Bistagnin.
- Jeu responsable (pratique et promotion du) -- Dr Bistagnin –2002.
- Loto Québec – (Avis du rapporteur : un site internet passionnant à consulter).
- Marmottan (Centre médical) - Dr Marc Valleur – Rapport d'activité 2005.
- Observatoire national des pratiques ludiques (pour la création d'un) Pr JP. Martignoni Hutin – Université de Lyon - 2001.
- Pour que jouer reste un plaisir – Adictel - 2006.
- Pratique du jeu responsable et casinos – Syndicat des casinos modernes de France-2004.
- Prévention des habitudes de jeu et joueurs pathologiques au Québec en 2002.
- Pr Ladouceur - Montréal - Université Laval.
- Prévention (un programme) – Accor casinos – 2002.
- Prévention aux risques du jeu (charte de) – Synd. Casinos de France - 2003.
- Programme pour joueurs en difficultés (animation d'un) – IJE – 2005.
- Programme de prévention et de protection des joueurs dans les casinos - Moliflor Loisirs.
- Protocole sur la promotion du jeu responsable – ministère du budget.
- Protocole sur la promotion du jeu responsable – ministère de l'intérieur.
- Toxicomanies addictives – Dr Marc Valleur –1999.
- Des toxicomanies aux addictions, le jeu pathologique - Dr M. Valleur et Bucher – 1999

### **Divers**

- Darracq Jean Baptiste – Thèse de droit français : L'Etat et le Jeu. Université Lumière – Lyon 2 - Nov 2005.
- Cols blancs et mains sales – Noël Pons – Odile Jacob – 2006.
- Française des jeux : rapports d'activité annuels.
- Française des jeux. Site internet : [www.fdjeux.com](http://www.fdjeux.com)
- Poker – Association des joueurs, Antoine Dorin : [antoine@francepoker.fr](mailto:antoine@francepoker.fr)
- Sénat. Site Internet : [www.senat.com](http://www.senat.com).
- Sigoignet Olivier. New Games : [newgames@wanadoo.fr](mailto:newgames@wanadoo.fr)
- Statuts de l'organisation des JAH. Site internet : [www.sojah.com](http://www.sojah.com)

**Française des Jeux**

- Rapports d'activité annuels : 2002, 2003, 2004, 2005.
- Etude des jeux de grattage aux Pays Bas.
- Protocole sur la promotion du Jeu responsable - septembre 2005.

***E. DOCUMENTS DIVERS***

**1. Commande par le ministère de la santé à l'INSERM d'une étude sur la dépendance (*lettre du Directeur général de la santé et réponse du Directeur général de l'institut*)**

Paris le 04 avril 2006.

Monsieur le Directeur Général,

La question des addictions sans substance et, en particulier, de celles aux jeux est un phénomène émergent dans le champ de la santé publique, en France.

Si certains cliniciens ont développé une offre de soins sur cette question, notamment en psychiatrie ou dans des centres spécialisés de soins aux toxicomanes, ceci relève actuellement d'initiatives individuelles. Il est difficile d'apprécier la réalité actuelle des problèmes de santé en lien avec les jeux, ainsi que de proposer des stratégies de santé publique adaptées pour y faire face.

Aussi, je souhaiterais que l'INSERM puisse, à travers une démarche d'expertise collective, faire le point sur les enjeux de santé représentés par les dépendances et les abus sans substances, notamment pour le jeu pathologique.

L'objet de cette expertise serait de préciser les éléments à prendre en compte pour élaborer une véritable politique de santé publique dans ce champ, d'identifier les solutions possibles en terme de prévention et de définir les éventuelles réponses sanitaires et/ou médico-sociales à mettre en œuvre pour répondre aux besoins des personnes les plus en difficulté.

Dans ce cadre, il me serait agréable que vous puissiez m'indiquer les conditions de réalisation de ce travail pour lequel une subvention de DGS pourrait être octroyée.

Je vous remercie, Monsieur le Directeur Général, de l'attention et de la diligence que vous voudrez bien apporter au suivi de cette demande et je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Ministère de la Santé et des Solidarités.  
Direction Général de la Santé.  
Sous Direction Santé et sociale.

Paris le 26 avril 2006.

Monsieur le Directeur Général de la Santé,

J'ai le plaisir de vous confirmer que l'Inserm pourra prendre en charge la réalisation d'une expertise collective sur les dépendances et les abus sans substances traitant du jeu pathologique. Cette thématique est en effet complémentaire des autres sujets déjà abordés sur l'addiction à travers des expertises collectives (ectasy, cannabis, alcool, tabac).

La procédure d'expertise collective de l'Inserm permettra de réaliser une analyse critique des données de la recherche et apportera un éclairage scientifique utile au processus d'aide à la décision. Les propositions de recommandations que le groupe d'experts pourrait être amené à formuler seront bien sûr à replacer dans un contexte plus général de définition d'une politique de santé publique intégrant de multiples dimensions et dépassant le cadre scientifique.

Madame Jeanne Etiemble, directrice du centre d'expertise collective, prendra contact avec vos services pour l'établissement de la convention entre la DGS et l'Inserm, selon la procédure habituelle.

Je vous remercie de la confiance accordée à l'Inserm et vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général de la Santé, l'expression de mes très cordiales salutations.

Christian Brechot  
Directeur Général

## **2. Betandwin (aujourd'hui Bwin) : un site majeur de jeu en ligne**

*Faute de pouvoir établir un catalogue des sites, ce qui n'est pas dans la mission du Rapport, il est peut être utile d'en décrire un.*

BETandwin.com Interactive Entertainment AG (B) a été fondée en 1997 avec comme objectif le développement de jeux en ligne pour le marché mondial de l'Internet. Son adresse est : [www.betandwin.com](http://www.betandwin.com)

### **Fonctionnement**

Installée à Vienne (Autriche) Betandwin (B) a obtenu des licences d'exploitation en Autriche, en Allemagne, au Royaume Uni, en Italie, à Gibraltar, au Canada, au Mexique.

Cotée à l'ATX de la bourse de Vienne depuis mars 2000 (équivalent du CAC 40), sa capitalisation boursière (6<sup>e</sup> de cette Bourse) était, en mai 2006, de 3 milliards d'euros.

Son chiffre d'affaires était de 1,13 milliard d'euros en 2005.

Sur ces premières années, le taux de croissance a été de 100 % par an (170 % pour 2005).

Le revenu brut 2005 s'est élevé à 144 millions d'euros.

*(B) exploite 12 sites de jeu en ligne en 20 langues, emploie 800 personnes en 2006, et propose des paris sportifs, (au rythme de 5.000 paris par jour sur plus de 50 sports différents) de jeux de casino, de loteries et de poker à joueurs multiples.*

*Fin décembre 2005 (B) faisait jouer plus de 2 millions d'internautes.*

*Le TRJ est de 97 % pour l'activité casino et de 90 % pour les paris.*

*La mise moyenne est de 7 euros.*

*(B) est partenaire de nombreux club de Football en Europe : FC Barcelone, Juventus de Turin (\*), Werner de Brême et Girondins de Bordeaux (voir « Ouragans sur le Jeu en Europe ») et a dépensé en Europe, en 2005, 100 millions d'euros en marketing, dont la majeure en sponsoring.*

*(\*) Compte tenu de la découverte en 2006 à la « Juve » des malversations que l'on sait (corruptions et désignations sélectives d'arbitres), on observe bien que la venue d'importantes ressources provenant de ce sponsoring des sites de jeux n'empêche pas des dirigeants corrompus de truquer les matches ce qui, par ricochet, n'est pas excellent pour le site de jeu qui sponsorise.*

*A tout le moins, comme le rapport le faisait observer au chapitre VII, ces agissements ne peuvent qu'inquiéter.*

## **Les principes généraux chez (B)**

La confiance qu'il doit inspirer aux joueurs est la meilleure assurance de réussite pour le site. En conséquence (B) agit selon certains principes :

Sécurisation et confidentialité : inscription individuelle (nom et date de naissance), méthodes de cryptages surs, identification des gagnants grâce à une pièce d'identité communiquée par fax ou e-mail, exclusion systématique des mineurs.

Précautions contre la manipulation des paris : exclusion des manifestations douteuses, des sportifs et entraîneurs suspects, limites fixées aux mises et aux gains...

Exigences de sécurité des paiements des gains : contrôle de l'identité du premier versement de gains, blocage en cas de soupçon d'irrégularité, sécurité des transactions garantie par un « partenaire clearing » réputé.

Des procédures rigoureuses d'enquêtes en cas de soupçon de manipulations.

Enfin et surtout (B) prend à son compte sans hésitations le problème des joueurs dépendants de plusieurs manières :

Education et information des joueurs sur les règles des jeux, les probabilités de gains et de pertes, le TRJ et les plafonds de mises.

Un système d'alerte préventif (message d'avertissement en cas de mises très importantes).

Des mécanismes de restrictions volontaires.

Par son partenariat avec la Harvard Medical School – Division on Addictions, (B) approfondit ses connaissances du phénomène d'addiction aux jeux d'argent et finance pour 1,4 million d'euros, un programme triennal de recherches dont la direction est confiée à Howard J. Schaffer, mondialement connu pour ses travaux sur l'addiction dans différents domaines.

Il s'agit là de travaux d'une grande étendue et d'une grande densité (voir « La dépendance au jeu »).

Que peut-on penser de ces pétitions de principe et de ces professions de foi ?

Un avocat belge, ultra spécialisé dans ce domaine estime :

- Que (B) veut vraiment avoir des filiales dans le pays qu'il sollicite.
- Qu'il cultive vraiment la sécurisation et la transparence.
- Que (B) a vraiment la possibilité de circonscrire et d'afficher les CA, non pas par nationalité (ce qui n'aurait aucune valeur sur le plan de la fiscalité européenne) mais par lieu de résidence.

Il faut en effet distinguer résidence fiscale et nationalité fiscale.

Dans les discussions qui s'engageront bien entendu un jour entre l'Etat et les nouveaux conquérants du jeu sur la Toile, le problème des impôts et taxes sera très important.

De ce point de vue, plus que l'appréciation du poids de l'impôt, ce qui comptera sera son poids sur la compétitivité pour laquelle la comparaison entre les niveaux fiscaux des Etats montre parfaitement des différences énormes (Malte !).

Les bookmakers estiment pour leur part la limite « raisonnable » à :

10 % + IS

La Belgique pratique, dit-on, 15 % + IS, ce qui « s'avère très élevé » pour les intéressés.

Ne pas oublier que le système général français qui pratique la « double entrée » (on peut jouer gratuitement ou en payant), ouvre une brèche dont certains profitent.

### 3. Casinos

#### *a) L'affaire du casino d'Houlgate*

La Commune d'Houlgate avait confié son casino à la Société d'exploitation du casino d'Houlgate (SECH) pour 9 ans à dater du 1<sup>er</sup> avril 1992.

A l'approche de l'issue, la commune décida de recourir à la procédure de la délégation de service public.

La SECH et le groupe Emeraude firent acte de candidatures.

Le ministère de l'intérieur, appliquant sa pratique constante de n'attribuer des machines à sous à **un nouvel exploitant qu'à l'issue d'une période probatoire d'un an**, avertit les intervenants que le groupe Emeraude, en tant que nouvel exploitant possible, serait, s'il était choisi par la commune, soumis à la dite période probatoire, alors même qu'un exploitant, renouvelé dans la délégation qu'il exerçait déjà, ne serait pas soumis à cette disposition.

Dans ces conditions la commune d'Houlgate, considérant qu'elle ne voulait pas subir le préjudice d'une interruption d'un an de l'exploitation des MAS, élimina le Groupe Emeraude et signa avec la SECH.

Mais la Cour administrative d'appel de Nantes cassa la délibération communale, arguant du fait que l'application à Emeraude de cette période « probatoire » n'était justifiée ni par les conditions d'exploitation du casino, ni par des considérations propres à cette société.

La décision de la commune avait pour effet, sans justifications suffisantes tirées des nécessités d'ordre public, de porter atteinte de façon excessive à **l'égalité des chances** des deux candidats dans la présentation de leurs offres.

Le Conseil d'Etat, le 10 mars 2006, a rejeté le recours de la commune et de la SECH contre l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes.

*b) Parts de marché des casinos européens*

*(au 30 juin 2005)*

	<b>Milliards d'euros</b>	<b>Part de marché</b>
France	2,6	33,5
Grande Bretagne	1,3	13,8
Allemagne	1,2	14,3
Hollande	0,670	8,1
Italie	0,620	7,5
Grèce	0,480	5,9
Portugal	0,356	4,1
Autriche	0,334	4,7
Espagne	0,298	4,2
Belgique	0,065	0,5
Finlande	0,022	0,3
Suisse	0.340	2.9
<b>Total</b>	<b>7,945</b>	

*Source : Syndicat des casinos de France*

A elles trois, la France, la Grande Bretagne et l'Allemagne détiennent 61,6 % des parts de marché des jeux de casinos en Europe des quinze.

#### **4. Loteries : étude de la London economics pour European lotteries**

##### **1) REMARQUES PREALABLES ET METHODOLOGIQUES**

*- Absence de conflit d'intérêt*

London Economics a été choisi par EL pour son indépendance et son expertise.

N'a pas travaillé précédemment pour les loteries.

N'est pas financé par l'industrie du jeu.

Sa compétence est reconnue en matière de régulation et de services notamment financiers.

*- Réunion et agrégation des données*

London Economics s'est efforcé de réunir les données de tous les pays ; dans la mesure où l'Italie et Malte ne sont plus membres d'EL, sont en général agrégées les données de 22 ou 23 pays. En tout état de cause, Gibraltar n'est pas dans le champ de l'étude.

Pour l'ensemble du secteur, incluant les jeux autres que ceux des loteries, l'agrégation du chiffre d'affaires est réalisée par l'addition des mises constatées ou reconstituées (pour les casinos) et non par les dépenses nettes (méthode du Swiss Institute).

La méthode des mises retenue par London Economics est celle du rapport de 1991 réalisé pour la Commission européenne : « Gambling in the single market. A study of the current legal and market situation ». Elle est également reprise par le rapport 2004 de la Commission espagnole du jeu (« Comisión nacional del Juego »).

*- Analyse multicritères et comparative*

L'étude envisage les différents aspects du sujet et pas seulement les aspects marché intérieur. Sont notamment étudiés les coûts économiques et sociaux associés au jeu ainsi que les retombées positives, s'agissant des loteries, vis-à-vis des « bonnes causes » définies de façon large.

De nombreux exemples issus d'expériences étrangères (USA, Australie...) sont cités.

- *Modélisation économique*

C'est l'apport le plus original, même si London Economics précise bien que ce sujet mériterait des recherches complémentaires (par exemple, pour quantifier les coûts du jeu).

Le modèle mis au point établit une corrélation entre la croissance du PNB per capita et la dépense de jeu per capita ainsi qu'entre l'évolution de l'activité des loteries et celle des autres formes de jeu.

Partant de la substituabilité ainsi établie, le modèle évalue l'impact de la libéralisation du jeu sur le financement des bonnes causes. Il est essentiel de remarquer que cette libéralisation est supposée conduire à la situation présente au Royaume Uni. Autrement dit, une libéralisation plus prononcée aurait un impact beaucoup plus fort.

## **2) RESULTATS ET COMMENTAIRES**

- Importance des loteries en Europe

En équivalent-mises, le secteur du jeu peut être estimé à 290 milliards d'euros en 2004 (hors jeu illégal). Dans la mesure où l'étude établit que l'activité de jeu est corrélée au PNB, il est normal que les pays les plus importants concentrent cette activité : les trois-quarts des mises se prennent dans 5 pays (Royaume Uni, France, Allemagne, Espagne, Italie) ; le Royaume Uni (34 % du total) joue pratiquement trois fois plus que l'Allemagne.

En 2004, les ventes des loteries en Europe (à l'exception de Malte) représentaient 63 milliards d'euros, soit 22 % de parts de marché. La mise moyenne par habitant (hors paris sportifs) était de 140 euros (c'est le niveau moyen en France). La dépense moyenne par joueur est modérée (5,2 euros par semaine en France).

L'activité des loteries finance (en incluant leur réseau de vente) 195.000 emplois, sans compter les effets induits sur les autres activités.

Le financement des « bonnes causes » (incluant les versements au budget des Etats) atteignait (hors Italie et Malte) 15,9 milliards d'euros, soit une moyenne de 35 euros par habitant (38 euros en France). Le sport et la culture bénéficiaient respectivement de 10 % et 9 % de ce montant.

Comme dans le reste du monde (Australie...), les joueurs des loteries (Danemark, Allemagne, France, Hongrie...) ressemblent à la population, ce qui, selon l'étude, permet de contredire le mythe selon lequel la loterie est une forme de fiscalité régressive.

- *Organisation et mission des loteries*

L'étude rappelle la jurisprudence constante par laquelle la Cour de Luxembourg permet aux Etats d'encadrer et de contrôler le jeu sur leur territoire.

Autant l'activité hors loteries ne fait pas apparaître de modèle particulier, autant on peut constater des traits communs s'agissant de l'organisation des loteries.

Les loteries sont organisées majoritairement en monopole : dans 12 pays, il n'existe une seule loterie et dans la plupart des autres pays, il n'y a que deux loteries.

Pour les paris sportifs (19 loteries opèrent sur ce secteur), 15 pays sur 22 n'ont qu'un seul ou quelques opérateurs ; seuls 7 ont une multiplicité d'opérateurs, le seul grand pays relevant de cette catégorie étant le Royaume Uni.

La mission des loteries est de répondre à la demande de jeu du plus grand nombre, d'une manière mesurée et contrôlée, en évitant ou en limitant autant que possible les effets négatifs liés à cette activité (fraude, criminalité, corruption, addiction).

- *Différences avec les autres opérateurs*

Leurs objectifs sont très différents, qu'il s'agisse de la mission et de la manière de la mener à bien. Les uns canalisent la demande de jeu du plus grand nombre, d'où une forte accessibilité souvent non ou peu rentable (la Française des Jeux ne réalise que 0,5 % de son chiffre d'affaires avec 4.400 points de vente) ; les autres visent à maximiser leurs profits par une stimulation permanente de la demande.

Le taux de retour aux joueurs représente en moyenne 53 % des mises pour les loteries (60 % en France). Il est de 91 % pour les opérateurs privés.

Le financement des causes d'intérêt général est de 33 % en moyenne pour les loteries et de 3 % pour les opérateurs privés. Les « bonnes causes » financées par les loteries (sport, recherche, santé, éducation, culture, jeunesse, patrimoine...) servent la stratégie de Lisbonne. L'activité des loteries est, on l'a vu, plus « riche » en emplois.

Les joueurs des loteries ont peu de différence avec la population dans son ensemble.

- *Impact économique d'une libéralisation des jeux*

Le chapitre 7 de l'étude modélise, exemples étrangers à l'appui (USA, Australie, Royaume Uni), la substituabilité entre jeux de loterie et autres formes de jeu.

Le chapitre 8 évalue l'impact d'une libéralisation européenne. London Economics fonde son raisonnement sur l'hypothèse que le marché libéralisé du jeu en Europe ne serait pas différent de la situation (y compris fiscale) prévalant aujourd'hui au Royaume Uni.

A la lumière des expériences connues (Australie, USA...), l'ouverture du secteur se traduirait par les effets suivants :

- La taille du marché grossirait.
- L'addiction s'accroîtrait.
- Les risques d'ordre public aussi (criminalité et corruption sportive).

Les joueurs, dans un premier temps (car ils seront constamment incités à jouer plus), et les opérateurs privés bénéficieraient de cette déréglementation au détriment de la société.

D'un côté, en effet, les causes d'intérêt général subiraient une perte de 5,5 milliards d'euros, soit une chute moyenne de 35 % (avec un impact particulièrement lourd dans certains pays). Les opérateurs privés qui en bénéficieraient ne payant pas ou guère d'impôts, la perte serait « sèche ».

D'un autre côté, la société aurait à supporter les coûts économiques et sociaux qui résulteraient de la libéralisation. Ceux-ci n'ont pas été quantifiés faute de données robustes en Europe. Selon une étude officielle australienne, le coût constaté d'un jeu largement libéralisé représenterait de 17 à 52 % de la dépense nette de jeu (équivalent de 60 à 186 euros par habitant pour une dépense nette de jeu de 360 euros par habitant). La même étude australienne confirme que les loteries ne posent pas de problème à cet égard.

Cette rupture vers un jeu de plus en plus intensif s'accompagnerait enfin, selon London Economics, d'une délocalisation des revenus du jeu par rapport aux territoires sur lesquels seraient constatés les problèmes de jeu.

## 5. L'Australie s'inquiète

Les recherches concernant les jeux d'argent sont de plus en plus importantes en Australie, parce que tous les indicateurs d'alerte sont allumés.

Pour 2003/2004, le total des jeux (Total gambling expenditure) atteint 16, 211 milliards USD.

La dépense totale est passée de 4,327 milliards USD (prix 2003) en 1978/1979, à 16,211 milliards USD en 2003/2004.

Elle représentait alors 3,12 % du revenu des ménages (household disposable income) contre 1,49 % en 1978/1979.

La répartition entre les différents jeux est la suivante :

	2002/2003	2003/2004
Gaming machines	59,2	58,9 %
Casinos	16,6	16,6
Racing	12,3	12,5
Lottery	10,2	9,9
Paris sportifs	0,5	0,9
Autres	1,2	1,2

La dépense par tête (per capita expenditure) évolue comme suit :

1993/1994	684,03 USD
2003/2004	1.066,95 USD
Soit + 5,6 % par an	

Il existe de plus des disparités étonnantes entre les provinces (2203/2004) :

Western Australia	493,10 USD per capita
Tasmania	788,61 USD per capita
Northern Territory	1.910,62 USD per capita

Selon certains chercheurs, les dépenses sociales générées par la dépendance au jeu tendraient, en Australie, à devenir supérieures aux produits des taxes perçues par l'Etat.

Il est vrai que nos amis Australiens figurent en bonne place dans la hiérarchie des pays les plus « joueurs ».