

# LE MARCHÉ DES JEUX D'ARGENT OUVERT A LA CONCURRENCE : DES RISQUES MAJEURS DE DESTABILISATION

---

Nicolas Teri et J-P De Lisle<sup>1</sup>

Le 6 avril 2010

---



Synthèse

*Mardi 6 avril, l'Assemblée nationale adoptera définitivement le projet de loi ouvrant à la concurrence le secteur des jeux d'argent en ligne. Les monopoles de la Française des jeux et du PMU ont vécu et, avec ce texte, c'est une page d'histoire longue de 120 ans qui se tourne, avec de très nombreuses incertitudes qui pèsent sur la régulation de ce secteur désormais libéralisé, mais aussi sur l'ensemble du sport professionnel.*

*Demain, des opérateurs de jeux établis à Malte, à Londres ou dans n'importe quel pays européen pourront obtenir une licence les autorisant à proposer des jeux d'argent en ligne et des paris sportifs. Les fédérations sportives pourront proposer de tels jeux sur les compétitions qu'elles organisent, avec l'espoir d'en retirer de substantiels bénéfices.*

*Terra Nova, depuis deux ans, a sonné l'alarme.*

*D'abord, sur les faux arguments avancés par le gouvernement pour justifier l'ouverture du secteur. Non, le droit européen n'oblige en aucune manière à libéraliser les jeux en ligne : il légitime au contraire les monopoles publics, à condition qu'ils respectent les motifs d'intérêt général (santé publique notamment) qui ont prévalu à leur création. Non, la lutte contre les sites illégaux, qui ont proliféré (75% des paris sur internet se font sur ces sites), n'est en aucun cas liée à l'ouverture du secteur : la création d'une trentaine de sites privés légaux « régulés » ne mettra pas un terme aux 25.000 sites illégaux « dérégulés » existants, aux paris plus rémunérateurs, aux jeux plus diversifiés et à la communication plus agressive ; et les sanctions envisagées dans le projet de loi (blocage de l'accès aux sites, sanctions pénales) auraient tout aussi bien pu être prises dans le cadre d'un secteur en monopole. Rien, en d'autres termes, ne justifiait la restructuration d'un secteur dont l'équilibre donnait globalement satisfaction depuis plus d'un siècle.*

---

<sup>1</sup> Nicolas Teri et J-P De Lisle sont des pseudonymes

*Ensuite, sur les risques qu'une telle ouverture véhicule : risques sanitaires et sociaux avec la multiplication de l'offre de jeu en ligne, y compris pour les mineurs, avec une augmentation inévitable des pathologies addictives ; risques d'ordre public avec une porte ouverte au blanchiment d'argent ; risques juridiques avec des contestations à venir, y compris au niveau européen, sur les conditions d'attribution des licences, et à terme sur le maintien du monopole sur le jeu « en dur » ; risques pour le sport professionnel, déstabilisé dans certains pays d'Europe par des paris à cotes truqués et par les rapprochements dangereux entre médias, clubs sportifs et organisateurs de paris. Quant aux bénéfices, ils sont encore à trouver, nuls sur le plan de l'emploi, et des plus incertains sur le plan fiscal.*

*Une fois la loi votée, il conviendra d'être particulièrement vigilant sur sa mise en œuvre. Le gouvernement prétend à une ouverture effective dès la coupe du monde de football (qui début le 11 juin). Outre la publication des décrets et la mise en place de l'autorité de régulation (l'ARJEL), il faudra aussi délivrer les licences. Or le choix des opérateurs et de leur cahier des charges constitue le point central de la régulation. L'instruction des demandes de licence prend plusieurs mois, même dans un pays comme Malte. L'empressement du gouvernement à défendre des intérêts privés, qui se sont par ailleurs complus jusqu'ici dans l'illégalité, ferait singulièrement contraste avec sa négligence dans d'autres domaines (le Défenseur des droits, inscrit dans la Constitution en 2008, n'existe toujours pas...).*

*Venant après plusieurs notes diffusées sur le sujet par Terra Nova, la présente note analyse les principales dispositions du projet sur le point d'être adopté et en propose une analyse critique.*

*L'heure n'est hélas plus à la définition d'une autre politique en matière de jeux d'argent que Terra Nova avait esquissée : le maintien des monopoles historiques, mais avec la fixation d'objectifs clairs d'encadrement du jeu légal, car ils étaient à juste titre contestés par Bruxelles parce qu'ils ne respectaient plus pleinement les objectifs d'intérêt général qui justifient leur existence (développement de jeux de grattage addictifs, offres adressées aux mineurs avec des jeux issus de l'univers adolescent comme XIII ou Star Wars...) ; une action plus poussée contre le jeu pathologique insuffisamment pris en compte jusqu'à ces derniers mois ; une modernisation sur le Net, tant leur offre est aujourd'hui de médiocre qualité.*

*L'heure est à la vigilance quant à la petite révolution que le gouvernement a décidée, sans que cela ne fasse véritablement débat dans le pays.*

## **1 – PAR DELA CERTAINS PRINCIPES QUE LA LOI RAPPELLE UTILEMENT, LE MARCHÉ DES JEUX D'ARGENT EN LIGNE EST DESORMAIS OUVERT**

Par rapport au projet de loi déposé au Parlement, force est de constater que le débat parlementaire a permis de poser quelques gardes fous.

Parmi les objectifs de l'Etat en la matière, on note la volonté de prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs et de prévenir les activités criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La loi clarifie, et c'est positif, certains éléments par rapport aux textes antérieurs, anciens et épars. Un comité consultatif des jeux ayant compétence sur l'ensemble des jeux d'argent et de hasard est institué auprès du Premier ministre. S'agissant des mineurs, le principe d'interdiction pure et simple est inscrit dans la loi et certaines dispositions ont pour objectif de réduire les phénomènes de jeu pathologique (mécanismes d'auto-exclusion et d'autolimitation des dépôts et des mises, indication à tout joueur du solde instantané de son compte, information sur les risques liés au jeu excessif ou pathologique par un message de mise en garde....).

Concrètement, les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle en ligne offerts par des opérateurs agréés sont désormais autorisés. Pour les paris sportifs, sont possibles la forme mutuelle (pari mutuel, les gagnants se répartissant les mises) et à cote (les parieurs jouent contre l'organisateur qui a fixé la cote).

Ces jeux pourront être proposés par des entreprises agréées par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), autorité administrative indépendante créée par la loi, après examen d'un cahier des charges récapitulant les différentes contraintes imposées par le législateur. Afin de lutter contre la fraude, l'opérateur doit en effet fournir des informations sur les modalités de contrôle de l'identité des joueurs. Il doit également indiquer les modalités d'encaissement, de paiement des mises et des gains. L'agrément est réservé aux opérateurs dont le siège social est obligatoirement établi dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un Etat ayant conclu avec la France une convention de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale, et sa délivrance est subordonnée au respect d'un cahier des charges strict. La durée de l'agrément est de 5 ans renouvelable. Il permettra donc aux sociétés établies à Malte ou au Royaume-Uni de proposer des jeux en ligne en France, pourvu qu'elles aient obtenu un agrément à cette fin.

L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) aura pour mission la surveillance des opérations de jeu ou de pari en ligne, et la lutte contre les sites illégaux et contre la fraude. Elle homologuera les logiciels de jeux, contrôlera les certifications et les opérations de publicité des opérateurs. Elle disposera, de manière permanente, de certaines données, de pouvoirs d'instruction et de sanctions (suspension, retrait de l'agrément, sanctions pécuniaires).

Un chapitre de la loi est relatif aux dispositions fiscales. Outre un droit fixe payable lors du dépôt de la demande d'agrément ou de son renouvellement, l'article 39 institue un prélèvement au profit de l'Etat sur les jeux et paris, et l'article 40 un prélèvement au profit de la sécurité sociale. L'article 43 affecte

une partie du prélèvement de l'Etat au Centre des monuments nationaux et au Centre national du développement du sport, afin de répondre aux craintes de déstabilisation du secteur hippique, financé largement par le PMU.

Certaines dispositions n'ont qu'un lien indirect avec le marché des jeux en ligne ; elles pourraient toutefois bouleverser l'organisation de manifestations sportives en France. L'article 52 de la loi prévoit que le droit d'exploitation défini dans le Code du sport (article L. 333-1) inclut le droit de consentir à l'organisation de paris sur les manifestations ou compétitions sportives. En d'autres termes, un organisateur de compétition comme la Ligue de Football, ou les Fédérations françaises de tennis ou de rugby disposeront du droit de décider que des paris seront organisés sur le déroulement et le résultat de ces compétitions, y compris par des opérateurs de jeux privés.

Au final, de substantiels compléments ont été introduits par rapport au projet initial et par rapport au texte de mars 2009, le projet de loi qui sera adopté est plus long de près de 20 %. Les interdictions de publicité en direction du grand public ou des mineurs ont été multipliées, et leur inobservation sanctionnée (art. 4). Les obligations des entreprises sollicitant l'agrément d'opérateur de jeux ou de paris en ligne ont été alourdies (chapitre III). Elles ont été complétées par un chapitre III bis relatif à la lutte contre la fraude (notamment l'article 12, qui passe de 6 à 44 lignes). De même, les obligations des opérateurs agréés de jeux en ligne et les dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment (chap. V, art 17 A) ont été nettement étoffées, tout comme la lutte contre le jeu excessif ou pathologique (chap. V bis, art. 20 à 21 quater). Il est prévu en particulier la mise en place d'un numéro d'appel téléphonique pour les joueurs excessifs ou pathologiques, sous la responsabilité de l'INPES, qui bénéficie en outre de 5 % des prélèvements effectués sur les sommes engagées par les parieurs.

Par ailleurs, les sanctions pécuniaires susceptibles d'être prononcées à l'égard d'un opérateur en ligne en cas de non respect des prescriptions sont passées de 15 à 30 000 € (art. 35). De même, les mesures de lutte contre les sites illégaux de jeu d'argent sont renforcées, avec un doublement par rapport au texte initial des sanctions pécuniaires et des peines d'emprisonnement encourues pour défaut d'agrément.

S'agissant enfin des prélèvements sur les sommes engagées par les parieurs en ligne, ils s'élèvent à 1,3 % (contre 1% fixé initialement). Le taux sera porté à 1,5 % en 2011, puis à 1,8 % en 2012. Le taux de prélèvement est donc appelé à rejoindre celui pratiqué sur les jeux de loterie « physique ». Le produit de ces prélèvements est affecté au Centre national pour le développement du sport (art. 43).

Pour que la loi entre effectivement en vigueur, des décrets d'application sont nécessaires. La possibilité de mettre en œuvre l'ensemble du dispositif avant le début de la coupe du monde de football, dans à peine plus de deux mois (début le 11 juin), semble douteuse, en tout cas lorsque des procédures normales sont employées.

## **2 - LE DESSOUS DES CARTES : DES RISQUES DE DESTABILISATION AGGRAVES PAR LA PRECIPITATION DU GOUVERNEMENT**

### **2.1 - LES VRAIES RAISONS DE LA REFORME NE SONT PAS CELLES QUE L'ON CROIT**

Le gouvernement, au moment d'annoncer la préparation du projet de loi, avait indiqué que le droit communautaire le contraignait à mettre fin aux monopoles de la Française des jeux et du PMU. Comme on pouvait le penser, cet argument a été mis à bas par l'arrêt de la CJCE de septembre 2009 rendu à propos du monopole portugais sur les paris sportifs<sup>2</sup>. La libéralisation, certes encadrée, résulte d'un choix assumé du gouvernement, qui a renoncé à réformer les deux sociétés nationales dans un sens qui aurait permis d'éviter toute critique de la Commission européenne, alors que le commissaire Mc Creevy, particulièrement activiste dans l'ouverture du secteur, a cédé la place à Michel Barnier. Du reste, ce dernier a annoncé un livre vert sur les jeux en ligne pour la fin 2010. Le contexte communautaire n'est donc plus à la libéralisation. Rien, en tous cas, n'y obligeait la France. La majorité des 27 Etats-membres conserve d'ailleurs le secteur sous monopole public, voire même sous interdiction légale.

De ce fait, un autre argument est passé sur le devant du débat : la maîtrise de l'offre illégale de jeux d'argent et de hasard sur Internet, qui s'est développée fortement et qui répond à une demande des joueurs français. La communication gouvernementale fait état de 25 000 sites illégaux de jeux accessibles en France, dont un quart en langue française, et indique que 75 % des paris sur Internet sont effectués sur des sites illégaux. En l'absence de véritables données consolidées, ces chiffres font débat. La question de savoir si ces paris illégaux réintégreront un circuit légal taxé reste entière : les sites illégaux dérégulés continueront à offrir des paris plus rémunérateurs, des jeux plus diversifiés, une communication plus agressive que les nouveaux sites légaux régulés. En tout état de cause, les sanctions envisagées (blocage de l'accès aux sites, sanctions pénales) auraient pu être prises de la même manière dans le contexte d'un secteur en monopole public : la lutte contre les sites illégaux n'est nullement liée à la création de sites privés légaux. Par ailleurs, si la discussion parlementaire a permis de faire adopter certains amendements durcissant le texte, il reste que l'interdiction des jeux d'argent aux mineurs sera particulièrement difficile à faire respecter.

Il est difficile de ne pas lire derrière ces débats le poids d'intérêts économiques privés. La volonté du gouvernement de précipiter une ouverture effective dès la coupe du monde de football (qui début le 11 juin) ne laisse pas de surprendre. Ainsi, l'autorité qui sera chargée d'appliquer la nouvelle loi, l'ARJEL, dispose déjà d'une direction et d'un site internet... et annonce déjà les premières réunions pour les opérateurs de jeu pour la mi-avril, alors même que les décrets d'application de la loi n'ont, par définition, pas été pris. Mais au-delà, il faudra délivrer les licences. Or le choix des opérateurs et de leur cahier des charges constitue le point central de la régulation. L'instruction des demandes de licence prend plusieurs mois, même dans un pays comme Malte. L'empressement du gouvernement à défendre des intérêts privés, qui se sont par ailleurs complus jusqu'ici dans l'illégalité, ferait

---

<sup>2</sup> Voir : [http://www.tnova.fr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1016:ouverture-a-la-concurrence-des-jeux-dargent-et-fin-du-monopole-pourquoi-le-gouvernement-sobstine-t-il-a-lacher-la-proie-pour-lombre-&catid=4:notes&Itemid=204](http://www.tnova.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=1016:ouverture-a-la-concurrence-des-jeux-dargent-et-fin-du-monopole-pourquoi-le-gouvernement-sobstine-t-il-a-lacher-la-proie-pour-lombre-&catid=4:notes&Itemid=204)

singulièrement contraste avec sa négligence dans d'autres domaines. Le contrat de sponsoring signé entre l'Olympique de Marseille et l'entreprise Betcliv illustre l'appétit et l'impatience des opérateurs et d'une partie du sport professionnel français quant à l'ouverture de ce marché. Le Défenseur des droits, pour sa part, n'a toujours pas reçu ses textes d'application deux ans après le vote de la révision constitutionnelle de 2008... deux poids deux mesures ?

## 2.2 - DES FACTEURS OBJECTIFS DE RISQUES DANS LE DISPOSITIF FRANÇAIS

Au vu du dispositif voté par le Parlement, trois questions méritent toujours d'être posées.

1) **Sur les conditions d'attribution des licences d'abord.** Les candidats pour l'octroi de ces sésames vont être nombreux et les entreprises du secteur se sont préparées depuis près de deux ans. La suppression, sur les secteurs en question, des monopoles va permettre à de nouveaux opérateurs d'entrer sur ces marchés. Or, outre les problèmes de transparence des décisions qui seront prises, il est certains que certaines demandes ne seront pas satisfaites, ouvrant la porte à des contentieux qui, jusqu'ici n'existaient pas. En outre, au niveau communautaire, dans le cas d'une ouverture dite « maîtrisée » à la concurrence, les jurisprudences antérieures de la Cour de justice de l'Union européenne imposent des contraintes juridiques complexes. En effet, dans ses arrêts rendus en particulier à propos de l'Italie qui a partiellement ouvert ce marché à la concurrence, la Cour a examiné avec rigueur les conditions de cette ouverture : elle a ainsi jugé que la législation italienne était excessivement restrictive, en ce qu'elle excluait la possibilité pour les sociétés de capitaux cotées des autres Etats membres d'obtenir des licences (CJCE, 6 mars 2007, Placanica).

En d'autres termes, pour la Cour, un monopole est justifié pour des raisons d'intérêt général (santé publique notamment) ; mais dès lors que le verrou saute, c'est avec une rigueur particulière au regard du principe de non discrimination et de libre prestation de services qu'elle examine l'euro-compatibilité des dispositifs nationaux. Cette euro-compatibilité sera d'abord examinée sur les licences internet, et à terme, inévitablement, sur le maintien du monopole des jeux « en dur ».

2) **On peut s'interroger sur la capacité du projet de loi à atteindre les objectifs annoncés de prévention du jeu excessif ou pathologique et de protection des mineurs.** La position du gouvernement consiste à prétexter d'une lutte contre les pathologies addictives via un taux de retour au joueur faible (de l'ordre de 85%). Or, cette position a été contredite par la Commission européenne, qui a demandé un rapport établissant scientifiquement une telle corrélation dans un délai de deux ans. Le rapporteur du projet, Jean-François Lamour, reconnaissait lui-même le manque d'études établissant cette corrélation en juillet 2009. Partout dans le monde, les pathologies addictives sont exactement corrélées à la quantité d'offre de jeu. L'impatience manifestée par la plupart des opérateurs (y compris d'ailleurs la FDJ) tend à prouver que des hausses significatives de chiffres d'affaires sont escomptées, donc de jeu, ce qui ne va pas précisément dans le sens d'un endiguement de l'appétence des Français pour les jeux et paris. Y compris en bénéficiant d'un lancement à l'occasion du Mondial de football, le secteur va pouvoir attirer de nouveaux publics, la plupart du temps avec des niveaux de revenus modestes : 25% des joueurs sont aujourd'hui des inactifs, 33% des employés et ouvriers.

3) **S'agissant enfin du mouvement sportif, et en particulier des fédérations**, personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public, **leur capacité à exercer le nouveau métier d'organisateur de paris pose question**. Même si certaines fédérations obnubilées par la poursuite de leur autonomie économique voient dans ces paris la possibilité d'obtenir une manne financière bienvenue, il est clair que le retour financier ne sera évidemment pas le pactole attendu pour les disciplines les moins médiatiques. Par ailleurs, le pari est risqué : dans son arrêt rendu sur la Ligue portugaise de football, la CJCE a relevé le danger qu'il y a à autoriser les parrainages par des opérateurs de jeu de manifestations sportives ou d'équipes participant à des compétitions. La Cour pointe « la possibilité qu'un opérateur qui parraine certaines des compétitions sportives sur lesquelles il prend des paris ainsi que certaines des équipes participant à ces compétitions se retrouve dans une situation qui lui permette d'influencer directement ou indirectement le résultat de celles-ci et ainsi d'augmenter ses profits ». Tout a été dit et ceci justifiera, dès l'entrée en vigueur de la loi, une vigilance particulière.