

# L'ouverture à la concurrence des jeux d'argent

Par Terra Nova

le 5 mai 2008

*Le gouvernement s'apprête à ouvrir, au moins partiellement, le marché des jeux d'argent à la concurrence. Il explique que c'est l'Europe qui l'impose. Rien n'est plus faux : le comportement des monopoles publics français pose certes un problème, et pas seulement au regard du droit européen, mais l'Europe n'impose pas la libéralisation. Il s'agit d'un choix du gouvernement : il est éminemment contestable, tant sur le plan de ses motivations que de ses conséquences. Une autre solution, progressiste, est possible.*

**1 - LES FAITS : FACE A LA CONTESTATION EUROPEENNE DES MONOPOLES PUBLICS NATIONAUX SUR LES JEUX D'ARGENT, LE GOUVERNEMENT VEUT OUVRIR LE SECTEUR AUX OPERATEURS PRIVÉS.**

## **1.1 - LES JEUX D'ARGENT EN FRANCE : DES MONOPOLES PUBLICS**

Les « jeux d'argent » désignent les jeux de hasard (loto, loto sportif...), les paris, les jeux de casino.

En France, les jeux d'argent répondent à un schéma comparable : la loi (1836 pour les loteries de toute espèce, 1891 pour les paris) pose le principe d'une interdiction, principalement pour des motifs de protection de l'ordre public et de lutte contre le jeu pathologique. La loi ouvre ensuite une dérogation au profit de monopoles publics : à la Française des Jeux pour les jeux de hasard et les paris sportifs (depuis une loi de 1933) ; au GIE PMU pour les paris hippiques (la dérogation a été ouverte par une loi du 16 avril 1930 et le GIE a été créé en 1983). Les jeux de casino bénéficient d'un cadre spécifique, sous forme de monopoles municipaux<sup>1</sup>.

## **1.2 - LE SCHEMA FRANÇAIS CONTESTE PAR L'EUROPE**

Depuis quelques années, les monopoles de la Française des Jeux et du PMU sont contestés, dans les faits et en droit.

Dans les faits : des sociétés basées à Gibraltar ou à Malte offrent des jeux d'argent en ligne, naturellement accessibles sur internet depuis la France. L'exploitation de ces jeux en France est illégale mais les pouvoirs publics sont faiblement armés pour les interdire. Des procédures, pénales et administratives, sont en cours.

<sup>1</sup> L'autorisation d'exploitation est délivrée par le ministère de l'intérieur. Elle ne peut être accordée qu'à certaines communes (touristiques, balnéaires, climatiques et thermales). Elle fait l'objet d'une étude spécifique, dossier par dossier. La commune bénéficiaire fonctionne le plus souvent par délégation de service public auprès d'un opérateur privé.

En droit : la Commission européenne cherche depuis quelques années à ouvrir à la concurrence ces marchés, qui sont fermés et réglementés dans de nombreux Etats.

La Commission n'a pas réussi à imposer une directive de libéralisation. Elle a fait plusieurs tentatives en ce sens, dès le début des années 1990, mais les Etats s'y sont opposés au nom des traditions très différentes existant au sein des Etats membres : au Conseil européen d'Edimbourg (1992), puis lors de la négociation de la directive sur les services électroniques. La dernière confrontation en date a eu lieu au Parlement européen, à propos de la directive Bolkestein, dont l'application à ces services a finalement été écartée.

C'est désormais sous l'angle de la libre prestation de services (art. 49 et 59 du Traité) que la Commission, et notamment le Commissaire irlandais Mc Creevy, lui-même ancien bookmaker, cherche à faire condamner par la Cour de justice européenne les Etats qui n'ouvrent pas leur marché des jeux. Pas moins de douze Etats ont été visés par la Commission. En juillet 2007, un avis motivé préalable à une action en manquement devant la Cour a été adressé à la France sur la question des paris sportifs et hippiques.

### **1.3 - LA REPONSE DU GOUVERNEMENT : LA LIBERALISATION PARTIELLE**

Dans ce contexte, le gouvernement a décidé de devancer une éventuelle saisine de la Cour de justice européenne et a engagé une réflexion, confiée en particulier à l'ancien ministre Bruno Durieux. Son rapport, remis fin mars 2008, envisage différents scénarios, avec comme objectif prioritaire la préservation des recettes budgétaires, même en cas d'ouverture à la concurrence. Une réunion au niveau des ministres compétents (agriculture, économie et finances, intérieur) a eu lieu lundi 14 avril afin de préparer les arbitrages du Premier ministre. La décision devrait être prise début mai en conseil des ministres.

Le gouvernement devrait annoncer une ouverture à la concurrence des jeux d'argent articulée autour de trois principes :

Une ouverture partielle : seuls les jeux d'argent en ligne en ligne seraient concernés (pas les jeux « en dur ») ;

Une ouverture retardée : elle ne serait effective qu'au second semestre 2009 ;

Une ouverture encadrée : une obligation de licence en France (avec la soumission aux prélèvements fiscaux français – 14% des mises contre 0.5% à Malte) ; la limitation à une vingtaine de licences par secteur (paris sportifs, hippiques et jeux de hasard) ; la mise en place d'une autorité administrative de régulation ; le refus des paris à la cote<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> C'est un moindre mal : ce système, dans lequel l'organisateur parie contre les joueurs - c'est la différence avec le pari mutuel où les joueurs jouent les uns contre les autres - est la porte ouverte aux fraudes et manipulations.

La posture du gouvernement est donc simple : « Bruxelles oblige la France à une ouverture à la concurrence, mais nous la limitons au maximum ».

## 2 - ELEMENTS DE POSITIONNEMENT : LA LIBERALISATION DU SECTEUR DES JEUX N'EST NI SOUHAITABLE, NI INEVITABLE - UNE SOLUTION PROGRESSISTE EST POSSIBLE

### 2.1 - LE CHOIX DU GOUVERNEMENT EST EMINEMMENT CONTESTABLE.

Il est contestable dans son principe. Plus encore que l'approche idéologique, c'est la volonté de servir des clientèles qui frappe. La Commission européenne ne réclamait pas l'ouverture des jeux de casino en ligne : le gouvernement s'apprête à le faire. La proximité du Président de la République avec le p-dg des casinos Barrière et propriétaire du Fouquet's, Dominique Desseigne, est connue ; on ne peut dès lors manquer de faire le rapprochement.

Le choix du gouvernement est surtout contestable dans ses conséquences, potentiellement dangereuses.

L'ouverture, même partielle, même encadrée, aura des conséquences négatives sur la santé publique.

L'ouverture du marché du jeu va nécessairement entraîner une augmentation de l'offre. La mise en place d'une autorité administrative de régulation et la limitation en nombre des licences octroyées aura sans doute un effet limitant, mais la porte sera bel et bien entr'ouverte.

Cette augmentation de l'offre pèsera mécaniquement sur la santé publique. Elle va accroître la consommation de jeux et les comportements addictifs. Elle aura des conséquences négatives sur les ménages les plus modestes, où la consommation de jeux est la plus forte<sup>3</sup>.

C'est d'autant plus vrai que l'ouverture partielle n'est pas crédible : si le gouvernement cède sur les jeux en ligne, à terme l'ensemble du secteur basculera.

La ligne de défense de la France repose sur l'idée d'un encadrement de l'offre de jeux. Une ouverture partielle, en ligne, la met à bas puisque juridiquement, au regard du principe de libre prestations de services, aucune distinction n'existe entre les prestations en ligne et les prestations physiques. C'est bel et bien l'existence d'organismes contrôlés par l'Etat qui est en cause. Si une brèche est ouverte sur les jeux en ligne, c'est toute la digue qui sautera, condamnant ainsi le PMU et la Française des Jeux dans leur ensemble.

L'ouverture pose aussi la question de l'ordre public.

---

<sup>3</sup> Les joueurs sont pour 24% des inactifs, 19% des retraités, 15 % des ouvriers et 18 % des employés. Les professions libérales et les cadres supérieurs ne représentent que 8% des joueurs et la proportion est à peine supérieure dans les casinos (10%).

Certes, les nouveaux opérateurs européens (Interwetten, Bwin, Betfair, SportingBet, UniBet...) affichent leur honorabilité. Mais les scandales ont été nombreux, en Italie ou au Royaume Uni. Le risque est réel. L'attribution des licences pourrait également donner lieu à des négociations à risques, que le gouvernement n'est pas nécessairement armé pour mener. S'il décidait de s'engager dans cette voie, il devrait prendre l'engagement d'une transparence totale.

## **2.2 - IL N'Y A AUCUNE FATALITE : LE DROIT EUROPEEN N'IMPOSE PAS LA LIBERALISATION**

La Cour de justice européenne a développé une jurisprudence souple, qui autorise l'existence de monopoles publics.

Pour la Cour, notamment depuis un arrêt du 6 novembre 2003 « Gambelli », les restrictions à la libre prestation de services sont admissibles si elles sont non-discriminatoires<sup>4</sup>, proportionnées<sup>5</sup> et surtout si des motifs d'intérêt général les justifient. Au premier rang de ces motifs d'intérêt général : l'ordre et la santé publics.

La Cour admet ainsi l'interdiction pure et simple des jeux d'argent : c'est le cas en Allemagne.

Elle admet aussi l'existence de monopoles publics, afin de lutter contre la fraude et le jeu clandestin, ou de permettre la "canalisation de l'envie de jouer". Un monopole se justifie s'il contribue à limiter l'offre de jeux et à maintenir les joueurs dans des circuits contrôlés et légaux.

La Cour admet même (arrêt « Placanica » du 6 mars 2007) qu'un organisme chargé d'un monopole puisse développer une politique attractive, y compris avec une large publicité, notamment afin de faire revenir des joueurs dans les circuits légaux, dans un contexte où le jeu illégal était devenu un enjeu de sécurité publique.

Le problème du schéma français, ce n'est pas l'existence de monopoles mais leur comportement.

Les monopoles publics sur les jeux sont autorisés s'ils sont motivés par l'intérêt général, et notamment la santé publique. Or les monopoles français ont un comportement clairement contraire à l'objectif de santé publique.

Aucune politique sérieuse n'a été conduite pour la lutte contre l'addiction. Un « comité du jeu responsable » a été créé en 2006, mais il est uniquement consultatif et ne concerne que les jeux de la Française des Jeux.

<sup>4</sup> C'est-à-dire qu'elle doit toucher tous les opérateurs, quelle que soit leur nationalité.

<sup>5</sup> On ne doit pas pouvoir atteindre le même résultat avec des restrictions moindres.

Pire, des jeux comme « Rapido » (Française des Jeux) ou « Pariez Spot » (PMU) sont directement destinés à encourager l'addiction. Et la sollicitation commerciale et publicitaire du jeune public est un véritable scandale de santé publique : la Française des Jeux mène ainsi une politique active d'incitation des mineurs, en exploitant l'univers de la bande dessinée ("morpion", "XIII") et du cinéma (Guerre des Etoiles, James Bond).

Il y a donc là une violation flagrante des motifs d'intérêt général. Ce n'est pas le monopole par lui-même qui est en cause, mais les politiques d'expansion agressives conduites par les directions de ces entreprises, incitées par le laxisme de leurs tutelles.

Dans quel but ? Budgétaire. Ces politiques dynamiques ont permis à la Française des Jeux (9.3 Md€ de chiffres d'affaires) et au PMU (8.8 Md€) d'obtenir des résultats florissants et de fournir des recettes très importantes pour le budget de l'Etat. Il est clair au vu de la jurisprudence de la Cour de justice européenne qu'un Etat ne saurait établir un monopole à son profit puis encourager les joueurs par une politique commerciale agressive, afin de remplir ses caisses, au détriment de la santé publique. C'est aussi le sens moral.

### **2.3 - UNE AUTRE POLITIQUE, PROGRESSISTE, EST POSSIBLE.**

Au niveau national, la bonne politique consiste à renforcer la tutelle sur les monopoles, et non à la supprimer.

L'Etat n'a pas joué son rôle de tutelle, garante de l'intérêt général, et a laissé la Française des Jeux, et dans une moindre mesure le PMU, mener des politiques commerciales contraires à la santé publique.

Une première réaction – celle du gouvernement – consiste à supprimer la tutelle défailante.

Une autre réaction vise à la restaurer. La mise en place d'une politique cohérente de maîtrise de l'offre de jeux, avec notamment la fixation d'objectifs-plafond, l'interdiction de vente à certains publics, l'encadrement plus strict du développement de nouveaux produits font partie de la palette d'outils qui n'ont jamais été utilisés. C'est sur le terrain de la restauration de l'intérêt général qu'il faudrait se placer face à la Commission, et non sur celui de la libéralisation.

Au niveau européen, il serait utile de mener la contre-offensive politique contre l'approche du Commissaire Mc Creevy.

La France aurait l'occasion d'impulser, sous sa présidence, une déclaration des Etats réaffirmant les conclusions des chefs d'Etat européens à Dublin : les jeux d'argent ne sont pas des produits comme les autres qui pourraient être laissés à la seule loi de l'offre et de la demande. Elle s'appuierait sur les Etats qui ont une régulation forte en ce domaine, comme la Belgique, l'Allemagne et les pays nordiques. Elle pourrait aussi prendre l'exemple des Etats-Unis, qui imposent désormais la prohibition.

Les prochaines élections européennes pourraient aussi être l'occasion de pousser le thème.

---

Le gouvernement veut faire croire à une obligation d'ouverture à la concurrence. Il bluffe : il n'y a pas de fatalité au « jouer plus pour perdre plus ». Il y a en revanche une obligation de comportement d'intérêt général pour les monopoles publics. C'est bien le moins. Il est grand temps de la faire respecter à nos opérateurs de jeux d'argent.