



OUVERTURE À LA CONCURRENCE ET À LA RÉGULATION DU SECTEUR DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE



RAPPORT D'ÉVALUATION DU GOUVERNEMENT

Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010

OCTOBRE 2011

Rapport d'évaluation sur les conditions et les effets de l'ouverture du marché des jeux et paris en ligne

Introduction	1
Première partie : L'ouverture du secteur des jeux et paris en ligne à la concurrence a permis l'émergence d'un marché répondant aux objectifs gouvernementaux de stabilité fiscale, d'ordre public et social, de lutte contre la fraude et le blanchiment.	3
I. Quelques mois après l'ouverture, le marché légal représente 80% du marché total	3
A. Le calendrier de l'ouverture et la régulation du marché des jeux en ligne a été respecté malgré les très fortes contraintes	3
1) Les principaux textes ont été mis en vigueur dès le mois de mai 2010	3
2) Grâce au mécanisme de la préfiguration, l'Autorité de régulation des jeux en ligne a été opérationnelle avant même sa création juridique	4
3) Les agréments ont ainsi pu être délivrés dès le mois de juin 2010	5
B. L'ouverture a permis de faire émerger une véritable concurrence et de faire basculer très majoritairement le marché vers la légalité	5
II. L'objectif de stabilité des rentrées fiscales a bien été atteint tout en permettant le financement de la lutte contre l'addiction et des filières	9
A. Les recettes de l'Etat en matière de jeux en ligne sont restées stables à hauteur de 700 millions €	9
B. Toutes les filières ont bénéficié de ce développement	10
C. Les organismes sociaux ont bénéficié de ces prélèvements	12
III. L'ouverture s'est accompagnée d'une régulation des opérateurs légaux et d'une lutte contre le marché illégal	13
A. L'ARJEL a été un garant efficace de l'encadrement et du contrôle effectué sur les opérateurs agréés	13
B. La Lutte contre les sites illégaux a remporté quelques succès	13
1) Le bilan est d'ores et déjà très positif	13
2) Les outils doivent toutefois être renforcés	14
IV. Cette ouverture a permis de mieux respecter les objectifs d'ordre social poursuivis par l'Etat	15
A. Le recours à la publicité a été particulièrement encadré	15
B. Les obligations en matière de lutte contre l'addiction sont aujourd'hui devenues la norme	16
1) Les messages de mise en garde et d'information sont performants mais doivent être adaptés aux nouveaux supports	16
2) Les mécanismes de modération	17
3) La consultation du fichier des interdits de jeu par les opérateurs	17

4) L'étude, la prévention et la prise en charge de l'addiction	18
V. Pour sécuriser l'ouverture, des mesures efficaces ont été prises en matière de respect de l'ordre public	20
A. La lutte contre la fraude et le blanchiment	20
B. La prévention et la lutte contre la corruption sportive	21
1) La préservation de l'intégrité des compétitions sportives	21
2) Les mesures de prévention des conflits d'intérêt dans le secteur sportif	22
Deuxième partie : Recommandations d'évolution	24
I. Un périmètre d'ouverture suffisamment large au regard des objectifs d'ordre public et d'ordre social poursuivis par la loi	25
A. Un périmètre protecteur à préserver	25
1) Les jeux de loterie en ligne	25
2) Paris à cote sur les courses hippiques	28
B. Des possibilités d'élargissements à la marge, au sein du périmètre d'ouverture	28
1) Les différentes variantes de poker en ligne	28
2) Tables de poker internationales	29
3) Le pari à handicap	29
4) De nouveaux événements supports de paris sportifs en ligne : la situation des matchs amicaux	30
5) La validation des programmes de courses hippiques et les paris complexes sur les courses hippiques	30
6) Live betting pour les paris hippiques	32
II. L'activité des opérateurs	33
1) La mutualisation des masses du PMU et des autres opérateurs	33
2) Le recours à l'abondement entre événements en pari mutuel hippique	33
3) La mutualisation des masses en pari mutuel sportif	34
4) Assouplir les modalités de contrôle du taux de retour aux joueurs	35
5) La séparation comptable des activités en dur et en ligne des opérateurs historiques - Suites à donner à l'avis de l'Autorité de la concurrence	35
6) L'examen des projets de convention entre opérateurs de paris en ligne et organisateurs de compétitions ou de manifestations sportives	36
7) Des ajustements concernant la connexion au site de jeu et le compte joueur	37
III. La fiscalité des jeux en ligne	39
A. La pression fiscale	39
B. Le secteur hippique	41
1) Taxe affectée à la filière hippique	41
2) Fraction du prélèvement sur les paris hippiques affectée aux communes sur le territoire desquels se situe un hippodrome	42
C. Le poker et la règle du "no flop, no drop"	42

IV. Une régulation plus efficace et cohérente	44
A. Vers l'assèchement du marché illégal	44
1) Des mesures pour combattre l'offre illégale sous toutes ses formes	44
2) Mieux informer sur le caractère illégal de jeux en ligne non agréés	45
3) Lutte contre les gros joueurs privilégiant le marché illégal	46
4) Fiscaliser les opérateurs illégaux	47
B. Garantir les avoirs déposés par les joueurs auprès des opérateurs de jeux en ligne	47
C. Faciliter les procédures de l'ARJEL.	48
1) La procédure de mise en demeure et les mesures conservatoires d'urgence	48
2) Les modalités de contrôle des données stockées sur le frontal	49
3) La mise en place d'un suivi consolidé des joueurs	50
4) La demande d'agrément d'un opérateur	50
V. Une intensification de la lutte contre l'addiction	51
A. Nécessité d'une meilleure politique de prise en charge des problèmes d'addiction	51
B. Des mesures spécifiques pour réduire les risques d'addiction des jeux en ligne	51
1) Le renforcement des mécanismes de modération et d'auto-exclusion	51
2) Présence d'une offre gratuite sur des sites agréés	52
3) Formulation des messages de mise en garde et zone de jeu responsable	53
C. Des mesures spécifiques d'encadrement de la publicité pour les jeux	54
1) L'encadrement des publicités relatives aux jeux diffusées dans les cinémas	54
2) L'encadrement des publicités relatives aux jeux diffusées dans les programmes radiophoniques ou télévisuels	55
3) Faculté pour le président de l'ARJEL d'agir en justice contre la publicité pour des sites de jeux en ligne illégaux	56
VI. Le renforcement de la lutte contre les activités frauduleuses et de blanchiment à la lumière de l'objectif d'ordre public fixé par la loi du 12 mai 2010	57
A. Prévenir les conflits d'intérêts pour lutter contre la corruption sportive	57
1) Renforcement des dispositions visant à prévenir les conflits d'intérêts	57
2) Mettre en place des mesures concrètes de recherche des parties prenantes à une compétition sportive pariant sur cette compétition	58
3) Mutualisation du monitoring et de la surveillance des compétitions sportives	59
4) Prendre en compte la corruption sportive au sein du délit de corruption	60
5) Instauration d'une obligation de signalement pesant sur le milieu sportif	60
6) La question du droit au pari des fédérations internationales pour les compétitions se déroulant hors du territoire métropolitain	61

VII. Conclusion	62
A. Annexe 1 : le contrôle des opérateurs par l'ARJEL	63
1) L'Autorité de régulation des jeux en ligne garantit l'intégrité, la fiabilité et la transparence du secteur des jeux	63
2) Le premier bilan des contrôles effectués par l'Autorité de régulation des jeux en ligne sur les opérateurs agréés est satisfaisant	64
B. Annexe 2 : étude de la prévalence du jeu problématique en France	66
C. Annexe 3 – Budget de l'ARJEL	69
D. Annexe 4 – Liste des recommandations proposées dans le rapport d'évaluation de la loi du 12 mai 2010	70

Introduction

La loi n°2010-476 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a été promulguée le 12 mai 2010. L'article 69 de cette loi prévoit que « *dans un délai de dix-huit mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport d'évaluation sur les conditions et les effets de l'ouverture du marché des jeux et paris en ligne est adressé par le Gouvernement au Parlement* ».

L'objectif de ce rapport est de décrire l'évolution de la politique des jeux mise en œuvre en France au regard des objectifs gouvernementaux d'ordre public et social.

Même si le recul sur l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne est encore limité, cette clause de rendez-vous est également l'occasion d'envisager les améliorations qui pourraient être apportées à la loi. L'ensemble des acteurs concernés du secteur des jeux et paris en ligne a été mobilisé afin d'exposer au Gouvernement leurs analyses sur le sujet.

D'une part, différents rapports et communications ont été transmis au ministre chargé du budget et à ses services dans le but d'alimenter la réflexion sur la loi de 2010.

D'autre part, le cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État a organisé des tables rondes et auditions avec les opérateurs de jeux et de paris en ligne, les représentants des fédérations ou ligues, les associations de joueurs, les organismes de prévention de l'addiction, ainsi que les autorités intervenant dans ce domaine. Ces réunions ont par ailleurs fait l'objet d'échanges ultérieurs.

Parallèlement, un groupe de travail interministériel regroupant des représentants des ministères concernés s'est réuni régulièrement afin d'aborder l'ensemble des thèmes abordés dans le présent rapport.

Si ce rapport a vocation à traiter l'ensemble des articles de la loi, plusieurs objectifs semblent déterminants. Il est en effet apparu opportun, au moment de la clause de revoyure, de répondre aux interrogations relatives :

- au périmètre de l'ouverture
- à la lutte contre le jeu excessif ou pathologique
- à la régulation
- à la lutte contre la fraude et le blanchiment
- à la fiscalité

Ce rapport doit ainsi tirer un premier bilan de la loi du 12 mai 2010, au terme de plus d'un an d'application et apporter des recommandations en vue de procéder aux ajustements possibles et souhaitables,

Première partie : L'ouverture du secteur des jeux et paris en ligne à la concurrence a permis l'émergence d'un marché répondant aux objectifs gouvernementaux de stabilité fiscale, d'ordre public et social, de lutte contre la fraude et le blanchiment.

I. Quelques mois après l'ouverture, le marché légal représente 80% du marché total

Le Gouvernement français a souhaité proposer un cadre législatif et réglementaire de régulation des jeux en ligne. Il s'agissait de répondre à un principe de réalité car une offre illégale s'était considérablement développée sans qu'aucun contrôle ni aucune contrainte fiscale ne soient imposés à ces opérateurs. L'ouverture du marché des jeux en ligne a donc eu pour objectif de faire entrer « dans le champ de la régulation et de la légalité » une offre qui existait déjà avant mai 2010 et exposait la société et les consommateurs français à des risques d'ordre public et d'ordre social.

A. Le calendrier de l'ouverture et la régulation du marché des jeux en ligne a été respecté malgré les très fortes contraintes

1) Les principaux textes ont été mis en vigueur dès le mois de mai 2010

La loi du 12 mai 2010 propose une ouverture encadrée et maîtrisée des jeux en ligne. L'esprit de cette loi visait à mettre en œuvre une politique de régulation maîtrisée assurant le juste équilibre entre un marché régulé qui doit être naturellement attractif, sans pour autant que l'offre ou la demande n'explose, au regard notamment des enjeux d'addiction.

L'un des objectifs du Gouvernement était de mettre en place l'ensemble des dispositifs prévus par la loi dès le second trimestre 2010. Il s'agissait en effet de permettre l'émergence d'une offre légale de paris à l'occasion des événements internationaux du second trimestre 2010 et en particulier pour la Coupe du monde de football en Afrique du Sud qui débutait le 11 juin.

Le projet de loi a été déposé en mars 2009. Le processus législatif, conduit dans le cadre d'un échange permanent et constructif entre le Gouvernement et les assemblées, a permis la promulgation de la loi n°2010-476 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne le 12 mai 2010.

Les principaux textes réglementaires ont été publiés dans des délais permettant une mise en œuvre rapide de la loi.

De fait, la majeure partie des décrets d'application a été publiée dans les premières semaines, dans la mesure où ils comportaient les points primordiaux du texte législatif. L'on dénombre ainsi douze décrets adoptés ne serait-ce que durant le mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Sur les vingt décrets d'application publiés à ce jour, dix-sept l'ont été dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi et douze dans le premier mois. Toutes

mesures confondues, le taux d'application de la présente loi atteint 95,5%¹ à la date de publication de ce rapport.

Il convient ainsi de souligner la cohérence entre le travail législatif réalisé dans le secteur des jeux en ligne et le travail accompli par le pouvoir réglementaire. Ils ont en effet réussi à travailler de concert, de manière à ce que le dispositif prévu par la loi soit opérationnel dès les premiers mois suivant sa promulgation.

Néanmoins, à la date de rédaction de ce rapport, deux décrets et un arrêté doivent encore faire l'objet d'une publication :

- le premier décret concerne le contenu du rapport annuel adressé par les organismes d'information et d'assistance au Comité consultatif des jeux (article 28 II de la loi) ;
- le deuxième a trait aux missions des sociétés de courses et suppose la modification du décret n°97-456 (article 65 de la loi)
- l'arrêté doit permettre la mise en œuvre du décret relatif au blocage des flux financiers

Le décret relatif aux modalités de compensation aux opérateurs des coûts liés au blocage des sites (article 61) a vu sa publication retardée car il s'agissait de déterminer les modalités techniques de blocage des sites les plus adaptées pour les fournisseurs d'accès à Internet. Le décret est en voie de publication.

2) Grâce au mécanisme de la préfiguration, l'Autorité de régulation des jeux en ligne a été opérationnelle avant même sa création juridique

L'efficacité de la lutte contre le marché illégal impliquait que l'Autorité de régulation des jeux en ligne soit en mesure de délivrer les agréments, de manière à la fois rigoureuse et rapide après l'entrée en vigueur de la loi, aux différents opérateurs et en particulier aux opérateurs de paris sportifs. Un effort budgétaire significatif a donc été effectué au profit de la mission de préfiguration et de l'Autorité de régulation des jeux en ligne. Ces moyens budgétaires ont ensuite été redéployés par l'Arjel sur ses autres missions fondamentales que sont le contrôle des opérateurs agréés, notamment le suivi et l'évolution des activités de ces sites (veille et analyse économique, conformité des opérateurs aux obligations légales, veille et analyse des outils techniques et des nouvelles technologies développées, ...) et la lutte contre les sites illégaux (enquêtes, procédures). Ces deux missions ont engendré en particulier le recrutement d'experts et d'enquêteurs qualifiés pour la mise en œuvre de la politique de contrôle et d'investigation de l'Autorité. L'activité de l'Arjel a donc été linéaire depuis sa création, avec des périodes plus denses pour certaines de ses missions, comme toute organisation devant faire face à des enjeux qui évoluent en permanence. Les séances du Collège de l'Arjel se tiennent par ailleurs à la même fréquence depuis l'ouverture du marché, à savoir tous les quinze jours, et avec la même densité de délibérations. Ainsi, en LFI 2011, ce sont 10,467 millions d'euros de crédits de paiement qui ont été inscrits à l'action n°8 du programme n°221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines (cf. annexe)* :

¹ – Rapport d'information de A. Filippetti et J-F. Lamour, Assemblée Nationale, n°3463, mai 2011

3) Les agréments ont ainsi pu être délivrés dès le mois de juin 2010

Les premiers agréments ont été délivrés dès le 5 juin 2010, (SPS Betting France, Table 14 et Française des Jeux), suivis par une dizaine le 7 juin et le 25 juin. Une deuxième vague d'agrémentation a eu lieu au mois de juillet. Ainsi, en une année, l'Autorité de régulation des jeux en ligne aura délivré 50 agréments sur les 64 dossiers de demande déposés par les opérateurs, sachant que cinq ont été refusés et que les autres sont en cours d'instruction².

Pour l'ensemble des agréments en cours de validité, le délai moyen d'instruction a été de 51 jours calendaires, entre le moment du dépôt des dossiers et la décision du collège. Cette durée masque toutefois de fortes disparités, dans la mesure où le délai le plus court a été de 11 jours tandis que le plus long a été porté à 212 jours.

Les délais particulièrement longs sont la conséquence de dossiers incomplets, conduisant à la suspension du processus d'instruction. Par ailleurs, l'Autorité de régulation des jeux en ligne a constaté qu'un dossier, même complet, pouvait poser des difficultés de traitement et nécessitait de fréquents échanges entre le demandeur et les services chargés de l'instruction qui ont souvent besoin d'informations complémentaires, pouvant se révéler longues à obtenir.

Au 12 juin 2011, 17 opérateurs de paris sportifs et 8 opérateurs de paris hippiques ont été agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne, sachant que 6 dossiers sont en cours d'instruction. Parmi les opérateurs de paris sportifs agréés, seuls 13 opérateurs sont actifs et 5 ne proposent que des paris sportifs. S'agissant des 8 opérateurs agréés et actifs en paris hippiques, 4 ne proposent que cette activité.

En ce qui concerne les jeux de cercle, 24 opérateurs sont agréés et actifs, dont 16 spécialisés sur ce marché. La majorité des opérateurs a été agréée en juin 2010, même si l'ouverture du marché en tant que telle n'a eu lieu qu'après l'adoption du décret du 29 juin 2010.

B. L'ouverture a permis de faire émerger une véritable concurrence et de faire basculer très majoritairement le marché vers la légalité

La taille du marché

Le marché des jeux en ligne s'est très largement développé depuis l'ouverture à la concurrence comme le montre le tableau ci-après.

	Période	Mises	Gains et bonus	Taux de retour aux joueurs (TRJ)	Prélèvements publics (PP)	PP en % des mises	Produit brut des jeux (PBJ)	Produit net des jeux (PNJ)	
Paris SPORTIFS									
	06/06/2010 - 28/08/2011	<15 mois	819	688	84,0%	73	8,9%	131	58
Paris HIPPIQUES									
	06/06/2010 - 28/08/2011	<15 mois	1.124	892	79,3%	163	14,4%	232	70
POKER									
	01/07/2010 - 28/08/2011	<14 mois	9.839	9.579	97,4%	118	1,2%	260	142
	dont cash game		8.701	8.535	98,1%	95	1,1%	166	70
	dont tournoi		1.139	1.044	91,7%	23	2,0%	95	72

Calculs Direction du Budget à partir des données des opérateurs transmises à l'ARJEL

2 – Voir Annexe n°2 : Liste des agréments délivrés par l'ARJEL

Ainsi, les chiffres d'affaires (mises) légaux témoignent de ce marché légal :

- pour les paris sportifs : 0,8 Md€ depuis l'ouverture jusqu'au 25 août 2011, pour un TRJ moyen sur la période de l'ordre de 84% ;
- pour les paris hippiques : 1,1 Md€, pour un TRJ moyen de 79% ;
- pour le poker en ligne : 9,8 Md€, pour un TRJ moyen de 97,4 %.

Une enquête d'opinion réalisée à la demande du ministère du Budget³ indique que 84 % des joueurs fréquentent des sites agréés par l'Arjel, dont 80 % de façon exclusive, contre 13% seulement pour les sites illégaux.

La structuration du marché

Les acteurs de ce marché regroupent à la fois les opérateurs historiques, des acteurs nationaux nouvellement créés et des opérateurs internationaux. Certains grands opérateurs européens n'ont pas souhaité solliciter l'autorisation de proposer leur offre en France mais ils tiennent compte de la législation française et bloquent l'inscription et l'accès aux comptes joueurs depuis la France.

Au global, un marché concurrentiel s'est structuré (source : ARJEL) :

- pour les paris sportifs : Betclik est le premier opérateur, avec 30-45% des mises engagées, suivi de Bwin (15-30% des mises) puis du PMU et de la Française des Jeux qui ont chacun 10-20% de parts de marché ;
- pour les paris hippiques : le PMU constitue le principal opérateur de paris hippiques en ligne, avec 80-90% des mises engagées sur ce secteur, suivi de « Zeturf »
- pour le poker en ligne : Winamax et Pokerstars se partagent 50-65% de parts de marché, devant Betclik Everest Groupe dont les parts de marché s'élèvent à 10-25%

L'évolution du marché

Il convient de constater que le marché est marqué par une culture française spécifique : il existe en France une réelle culture du pari hippique qui s'illustre par le chiffre d'affaires réalisé dans le secteur, tandis que l'on constate en revanche, un moindre intérêt des joueurs français pour les paris sportifs, qui constituent une nouveauté pour les clients français, habitués de longue date aux paris mutuels de type lotofoot organisés par la Française des Jeux.

L'évolution trimestre après trimestre montre deux tendances :

- sur les marchés hippiques et poker, après une croissance très forte, l'évolution s'est fortement ralentie mais continue globalement de croître
- sur le marché du pari sportif, le marché décroît depuis le début de l'année mais ce marché est très sensible au calendrier des événements sportifs et la comparaison de trimestres différents est mal aisée.

Évolution des mises trimestre par trimestre

	Sportif	Hippique	Poker	
			Tournoi	Cash Games
T2 2011 / T1 2011	- 0,7 %	5,8 %	2,6 %	- 3,5 %
T1 2011 / T4 2010	- 26,5 %	0,4 %	3,8 %	- 0,1 %
T4 2010 / T3 2010	5,8 %	29,0 %	72,8 %	7,9 %

³ – Enquête réalisée par l'institut BVA du 29 Aout au 24 septembre 2011 sur un échantillon de 604 joueurs de jeux d'argent en ligne depuis janvier 2011. La représentativité a été assurée par la méthode des quotas sur les critères de sexe et âge de l'individu, niveau de diplôme, région, habitat, selon les données issues de l'étude omnibus préalable réalisée en 2 vagues d'enquêtes en juillet et septembre 2011

Le nombre de joueurs

D'après l'enquête d'opinion mentionnée plus haut, 5% des Français âgés de 18 à 75 ans auraient joué à des jeux d'argent sur Internet depuis janvier 2011, dont 4 % exclusivement sur des sites agréés par l'Arjel.

Le nombre de joueurs peut être évalué à partir du nombre de comptes joueurs. Les opérateurs ont déclaré avoir 1,7 million de comptes joueurs actifs au 1er trimestre 2011 (c'est-à-dire enregistré une opération de jeu au moins une fois sur la période considérée) et avoir ouvert 2,9 millions de comptes joueurs actifs depuis l'ouverture de 2010. Toutefois, le nombre de comptes joueurs actifs ne correspond pas au nombre de joueurs actifs, puisqu'un même joueur peut avoir plusieurs comptes actifs sur différents sites agréés. L'Autorité de régulation des jeux en ligne évalue ainsi que le nombre de comptes par joueur s'élève à 1,4. Ceci conduirait à estimer entre 2,5% et 4,2 % la part de la population française majeure qui joue en ligne de manière légale.

Paris sportifs	T3 2010	T4 2010	T1 2011	T2 2011
Nombre de comptes joueurs actifs	819 000		481 000	
Moyenne hebdomadaire des comptes joueurs actifs	141 000	135 000	112 000	90 000
Total des mises	189 m€	200 m€	147 m€	146 m€
Produit Brut des Jeux	38 m€	27 m€	33 m€	25 m€
Bonus distribués	8,6 m€	3,4 m€	2,6 m€	2,9 m€
Taux de Retour aux Joueurs	84,6%	84,5%	79,2%	84,0%

Source : Autorité de régulation des jeux en ligne

Paris hippiques	T3 2010	T4 2010	T1 2011	T2 2011
Nombre de comptes joueurs actifs	365 000		365 000	
Moyenne hebdomadaire des comptes joueurs actifs	106 000	129 000	141 000	133 000
Total des mises	186 m€	240 m€	241 m€	255 m€
Produit Brut des Jeux	39 m€	51 m€	54 m€	57 m€
Bonus distribués	4,9 m€	5,9 m€	3,6 m€	3,7 m€
Taux de Retour aux Joueurs	79,7%	79,3%	79,1%	78,9%

Source : Autorité de régulation des jeux en ligne

Cash-game	T3 2010	T4 2010	T1 2011	T2 2011
Nombre de comptes joueurs actifs	830 000		799 000	
Total des mises	1 782 m€	1 923 m€	1 921 m€	1 854 m€
Produit Brut des Jeux	46 m€	58 m€	57 m€	54 m€
Tournois	T3 2010	T4 2010	T1 2011	T2 2011
Nombre de comptes joueurs actifs	952 000		953 000	
Total des droits d'entrée	151 m€	261 m€	271 m€	278 m€
Produit Brut des Jeux	12 m€	23 m€	24 m€	24 m€

Source : Autorité de régulation des jeux en ligne

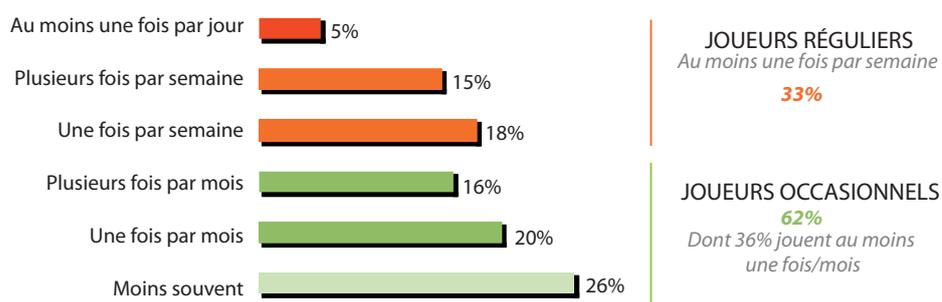
Le comportement des joueurs

L'enquête d'opinion BVA montre que la pratique des joueurs est loin d'être excessive pour la majorité d'entre eux. 62% des joueurs sont ainsi des joueurs occasionnels, c'est-à-dire jouant moins d'une fois par semaine, et 33% sont des joueurs réguliers (jouant une ou plusieurs fois par semaine). Seulement 5 % des joueurs affirment jouer au moins une fois par jour.

Les joueurs misent en moyenne 34,5 € par mois sur les sites de jeux, avant tout pour se divertir (motif cité en premier par 60% des joueurs) et pour le plaisir de jouer (56%).

A quelle fréquence jouez-vous à des jeux d'argent sur internet ?

Base : ensemble des joueurs de jeux d'argent en ligne



Source : Enquête BVA

II. L'objectif de stabilité des rentrées fiscales a bien été atteint tout en permettant le financement de la lutte contre l'addiction et des filières

A. Les recettes de l'Etat en matière de jeux en ligne sont restées stables à hauteur de 700 millions €

Dans un contexte de forte contrainte budgétaire, la stabilité de ces recettes fiscales était la condition sine qua non de l'ouverture du secteur à la concurrence. La loi du 12 mai 2010 a donc réaménagé les prélèvements pesant sur les jeux et paris en ligne et les a affectés à l'Etat, aux organismes de Sécurité sociale ainsi qu'à d'autres organismes publics.

L'article 47 de la loi du 12 mai 2010 redéfinit les conditions dans lesquelles s'effectue la taxation tant en ce qui concerne les jeux en dur que les jeux en ligne. Ainsi est affectée à l'Etat une part des prélèvements effectués sur les paris sportifs, sur les paris hippiques ainsi que sur les jeux de cercle. Plus précisément, l'Etat perçoit 5,7% des mises issues des paris sportifs, 4,6% des mises issues des paris hippiques et 1,8% des mises ou des droits d'entrée pour le poker dans la limite de 0,90 euro par donne dans le cadre des cash-games.

Il convient de constater que ce mécanisme de taxation a permis de maintenir le volume global des recettes par rapport à la situation antérieure à l'ouverture, où seuls le PMU et la Française des Jeux s'acquittaient d'une fiscalité sur leurs jeux en dur et en ligne. La stabilité souhaitée a donc bien été réalisée au regard des documents budgétaires de 2009 et de 2010.

Prélèvements fiscaux affectés au budget général de l'Etat ⁴	2009 (exécution)	2010 (prév du PLF 2011)	2010 (exécution)	2011 (PLF)	2011 (LFI)
Anciennes impositions (jusqu'au 12 mai 2010)	« Dur » :46 « Ligne » :3	93	« Dur » :26 « Ligne » :2	-	-
Prélèvement sur les paris sportifs (à c. du 13 mai 2010)	-		« Dur » :38 « Ligne » :17	« Dur » :68 « Ligne » :61	« Dur » :68 « Ligne » :61
sous total Paris Sportifs	49	93	82	129	129
prél. sur le produit brut des paris hippiques (jusqu'au 12 mai 2010)	« Dur » :639 « Ligne » :49	608	« Dur » :281 « Ligne » :25	-	-
prél. Sur les paris hippiques (à compter du 13 mai 2010)	-		« Dur » :292 « Ligne » :28	« dur » 471 « ligne » 61	« dur » 377 « ligne » 49
redevance sur les paris hippiques en ligne	-	-	0	-	« Ligne » :86
sous total paris hippiques	688	608	626	532	512
prél. sur les jeux de cercle en ligne	-	26	25	62	62
Total 3 secteurs ouverts concurrence :	737	726 (1)	733 (2)	723	703 (3)

(1) Il convient en outre de prendre en compte la création en 2010 de plusieurs taxes affectées à des personnes morales autres que l'Etat. Cf infra.

(2) Les mesures transitoires concernant les prélèvements sur les paris hippiques (baisse du taux à c. du 3 août 2010) et la redevance sur les paris hippiques (affectation au budget général) prises en LFI 2011 n'ont pu être entièrement prises en compte en 2010 compte tenu de la publication tardive de la loi. Des régularisations auront lieu en 2011.

(3) En LFI 2011, mesure de baisse du taux du prélèvement sur les paris hippiques prise en compensation de l'affectation au budget général de l'Etat de la redevance de 8%. Cette baisse a également un impact sur la TVA versée par les opérateurs à l'Etat (hausse de 17 M€ de la TVA perçue).

Source : Ministère Budget, des comptes publics et de la réforme de l'état

4 – NB : Les systèmes comptables des services fiscaux ne permettent pas de distinguer la part des prélèvements qui est issue des jeux en dur et celle qui est issue des jeux en ligne lorsque le même prélèvement s'impose quel que soit le mode de distribution du jeu. Toutefois, à partir de données relatives à l'activité des opérateurs, il a été possible de reconstituer la répartition approximative dur / ligne des prélèvements fiscaux. Ces chiffres résultats de calculs extra-comptables sont donnés à titre indicatif.

B. Toutes les filières ont bénéficié de ce développement

En outre, un des objectifs de la loi du 12 mai 2010 est de « veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ».

L'ARJEL a ainsi institué une Commission spécialisée « Impact de l'ouverture à la concurrence du marché des paris et jeux de cercle en ligne sur les filières hippiques, sportives et les casinos » qui a considéré qu'au vu de l'analyse des montants affectés aux trois filières, la loi du 12 mai 2010 n'avait pas déstabilisé l'équilibre global des filières.

Ainsi, une partie des prélèvements effectués sur les opérateurs est affectée à d'autres personnes morales qu'à l'Etat ; c'est le cas des prélèvements au titre des paris hippiques et des jeux de poker affectés respectivement aux communes sur lesquelles est implanté un hippodrome (10 millions d'euros pour 2010) ou sur lesquelles se situe un casino (5 millions d'euros pour 2010).

En outre, une partie du produit du prélèvement des jeux de cercle (5 millions d'euros pour 2010) est reversée au Centre des monuments nationaux et un prélèvement sur les paris sportifs supplémentaire est reversé au Centre national de développement du sport (12 M€ en 2010).

Le cas des communes accueillant un casino.

Lors de l'élaboration de la loi de 2010, un phénomène de « cannibalisation » entre le jeu en dur et le jeu en ligne avait été redouté au détriment des casinos physiques.

Depuis le début des années 2000, le produit brut des jeux des casinos a connu globalement une baisse due notamment au contrôle des identités à l'entrée (obligatoire depuis 2006) et à la loi anti-tabac (applicable dans les casinos depuis le 1er janvier 2008). En outre, l'activité des casinotiers a été affectée aux cours de ces dernières années par la concurrence des sites de jeux d'argent en ligne illégaux.

Le produit brut des jeux des casinos est passé de 2,35 milliards pour la saison 2008-2009 à 2,29 milliards pour la saison 2009-2010, sachant que le produit brut des jeux relatif aux tables de jeu s'est élevé à 207 millions d'euros en 2009-2010 contre 194 millions d'euros en 2008-2009. La saison 2010-2011 devrait connaître une légère reprise de la hausse du produit brut global des jeux de casinos.

Ainsi, le prélèvement sur l'activité des casinotiers affecté aux communes s'est chiffré à 265 millions d'euros en 2010 contre 269 millions en 2009.

Afin de garantir les ressources des communes abritant un casino, l'article 47 de la loi de 2010 a prévu de leur affecter une fraction du prélèvement sur les jeux de cercle en ligne. Cette ressource supplémentaire est estimée à 5 M€ en 2010 et à 10 M€ en 2011.

La filière sportive.

En ce qui concerne en second lieu les paris sportifs, la filière regroupe plusieurs acteurs, dont le Centre national pour le développement du sport (CNDS), les fédérations ligues professionnelles ainsi que les différentes parties prenantes aux événements (équipes, dirigeants). Il s'agit en particulier de soutenir le développement du sport amateur par la promotion de la santé par le sport ou la pratique du sport par le plus grand nombre.

L'article 63 de la loi a inséré dans le code du sport un article L. 331-1-1 qui étend le droit d'exploitation dont sont propriétaires les fédérations sportives et organisateurs de manifestations sportives (défini à l'article L. 331-1 du code du sport), au « droit de consentir à l'organisation de paris sur les manifestations ou compétitions sportives ».

Il s'agit d'un droit d'exploitation au profit des fédérations sportives et des organisateurs de manifestations sportives, qui est applicable aux paris sportifs en ligne des opérateurs agréés mais aussi aux paris sportifs en dur de la Française des jeux. En 2010, ce droit au pari a été estimé à 1,8 millions d'euros soit environ 1% des mises relatives aux compétitions sportives supports de paris s'étant déroulées en France. De même, entre le 1er janvier et le 12 juin 2011, le droit au pari relatif aux paris sportifs en ligne a été évalué à hauteur de 0,6 millions d'euros.

Par ailleurs, le CNDS, qui bénéficiait déjà d'un prélèvement fiscal sur les jeux de la Française des jeux, s'est vu attribuer une ressource supplémentaire avec un prélèvement sur les paris sportifs de 1,3% des mises.

Le cas de la filière hippique

La filière hippique, de son côté, regroupe la production, l'élevage, la valorisation et le commerce ainsi que l'utilisation du cheval dans les courses, les sports et loisirs équestres. Chaque secteur possède sa propre organisation et ses propres acteurs.

Le financement des sociétés de courses provient principalement du résultat net du pari mutuel urbain (PMU) qui se chiffrait à plus de 700 millions d'euros par an avant 2010. Les sociétés de courses, sur les hippodromes et à travers leur GIE PMU, bénéficiaient de l'exclusivité de l'exploitation des paris hippiques.

L'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne pouvait mener à une déstabilisation de la filière du fait de la perte de parts de marché du PMU.

Toutefois, entre 2009 et 2010, le résultat net du PMU est passé de 731 millions d'euros à 791 millions d'euros, ce qui montre que l'ouverture à la concurrence n'a pas provoqué en 2010 de fuite des parieurs vers les opérateurs en ligne concurrents du PMU.

Par ailleurs, afin que les opérateurs en ligne participent au financement de la filière équine, l'article 52 de la loi de 2010 a institué « *au profit des sociétés de courses une redevance destinée à financer leurs missions de service public telles que définies à l'article 2 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux* ». Son taux a été fixé à 8% des mises.

Cette redevance a été notifiée à la Commission européenne en tant qu'aide d'Etat. En l'attente de sa validation par la Commission européenne, elle est prélevée au profit du budget de l'Etat. En contrepartie, une baisse temporaire de la fiscalité sur les paris hippiques a été consentie. Elle permet notamment de garantir le niveau de ressources de la filière équine, tant que la redevance ne peut être perçue par les sociétés de courses.

Les communes accueillant un hippodrome

Les communes accueillant un hippodrome bénéficient d'un prélèvement sur les paris hippiques. Il est ainsi prévu qu'une part des paris, à hauteur de 15% et limitée à 10 M€, revienne aux communes sur lesquelles un ou plusieurs hippodromes sont installés. Le montant ainsi prélevé est réparti entre les communes au prorata des enjeux misés et un plafond de 700 000€ est institué par commune pour assurer une péréquation entre les communes concernées.

C. Les organismes sociaux ont bénéficié de ces prélèvements

Les organismes sociaux ont bénéficié également d'un financement pour prendre en charge le jeu problématique et le jeu pathologique.

La loi de 2010 a ainsi réaménagé les prélèvements sociaux effectués sur les paris et jeux en ligne, tout en les maintenant au même niveau. Le législateur a en effet substitué à la CSG et à la CRDS un prélèvement social unique sur les paris hippiques, sur les paris sportifs et sur les jeux de cercle en ligne.

Une fraction de 5% de l'ensemble de ces prélèvements, dont les taux se distinguent en fonction des secteurs – le taux appliqué au poker est ainsi plus bas que celui appliqué aux paris hippiques et sportifs dans la mesure où il existe un phénomène important de recyclage des gains pour les jeux de cercle – est affectée à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES). Au titre de l'année 2010, l'INPES a reçu 5 millions d'euros.

La légitimité de ces recettes sociales est justifiée par les conséquences du jeu notamment celles relatives à l'addiction. C'est d'ailleurs dans ce cadre que l'Observatoire des jeux souhaite lancer une étude sur le coût social des jeux en ligne.

Prélèvements sociaux :	2009	2010
CSG – CRDS paris sportifs FDJ (jusqu'au 12 mai 2010)	« Dur » : 18 « Ligne » : 1	« Dur » : 9 « Ligne » : 1
Prélèvement sur les paris sportifs (à c. du 13 mai 2010)	0	« Dur » : 12 « Ligne » : 2
sous total prélèvements sur les paris sportifs	19	24
CSG-CRDS PMU (jusqu'au 12 mai 2010)	« Dur » : 149 « Ligne » : 11	« Dur » : 72 « Ligne » : 6
Prélèvement sur les paris hippiques		« Dur » : 70 « Ligne » : 7
sous total prélèvements sur les paris hippiques	160	155
Prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	0	3
TOTAL paris sportifs + hippiques + poker	180	182

Source : Ministère Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

III. L'ouverture s'est accompagnée d'une régulation des opérateurs légaux et d'une lutte contre le marché illégal

A. L'ARJEL a été un garant efficace de l'encadrement et du contrôle effectué sur les opérateurs agréés

L'Autorité de régulation des jeux en ligne garantit l'intégrité, la fiabilité et la transparence du secteur des jeux ; le premier bilan des contrôles effectués par l'Autorité de régulation des jeux en ligne sur les opérateurs agréés est plus que satisfaisant.

Le contrôle des opérateurs agréés est conduit essentiellement par l'ARJEL et l'autorité dispose de différents moyens pour y parvenir :

- À partir des constatations effectuées sur les sites
- À partir des renseignements demandés aux opérateurs et audits diligents
- À partir des données disponibles sur le frontal et des consultations du fichier des interdits de jeu

La principale mesure du dispositif prévu par la loi de 2010 réside, s'agissant du contrôle des données, dans la mise en place du « frontal » (serveur informatique, support matériel unique pour chaque opérateur, sur lequel sont archivées l'ensemble des données relatives aux événements de jeux ou de paris et aux opérations associées pour chaque joueur).

Il apparaît au vu des résultats de l'enquête d'opinion réalisée en 2011, que les mécanismes d'inscription et de modérations imposés par l'Arjel aux opérateurs ne heurtent pas l'expérience des joueurs sur les sites. Les joueurs sont en effet unanimes concernant les facilités d'accès aux sites, d'ouverture du compte ou d'encaissement des gains : pour 9 sites sur 10 fréquentés, ils n'ont rencontré aucune difficulté pour chacune de ces étapes, 97 % des sites agréés étant d'ailleurs jugés très faciles d'accès, contre seulement 24% des sites non agréés. Par ailleurs 97% des joueurs ont confiance concernant la sécurisation en matière de paiement sur les sites agréés.

Un an après l'ouverture du marché, les principaux manquements constatés par l'ARJEL ont concerné les procédures de consultation du fichier des interdits, d'acceptation des conditions générales et de fixation des modérateurs (cf. Annexe 1).

A cela s'ajoute la défaillance de l'opérateur FULLTIT qui appelle à une correction du dispositif de sauvegarde des dépôts des joueurs (cf. partie II).

Enfin, les données sur le TRJ moyen pratiqué par les opérateurs montrent que la règle du plafonnement a été respectée strictement.

B. La Lutte contre les sites illégaux a remporté quelques succès

1) Le bilan est d'ores et déjà très positif

Dans le cadre des missions confiées à l'Autorité de régulation des jeux en ligne, la lutte contre les sites illégaux apparaît comme une priorité au vu des moyens disponibles et des résultats en découlant :

- au 27 mai 2011, dans le cadre de l'article 61 de la loi de 2010, plus de 1000 sites non agréés ont été placés sous surveillance régulière de l'autorité ;
- environ 300 sites non agréés avaient déjà procédé au géo blocage des joueurs français ;
- près de 550 sites non agréés ont été mis en demeure de cesser leur activité en France;
- plus de 150 sites non agréés font l'objet de procédures récentes de mise en demeure à leur encontre, encore pendantes.

La cible désormais prioritaire de la lutte contre l'offre illégale est constituée des « gros joueurs » qui contournent généralement les procédures de contrôle mise en place en téléchargeant des logiciels spécifiques (cf. partie II)

2) Les outils doivent toutefois être renforcés

L'efficacité de la lutte contre les sites illégaux réside dans une coopération rigoureuse et permanente des différents services d'enquêtes et d'investigation de l'Etat, qu'il s'agisse des services du Ministère de l'Intérieur ou des douanes, du Ministère public et de l'ARJEL.

En premier lieu, la loi de 2010, dans son article 61 prévoit que l'ARJEL peut mettre en demeure des opérateurs illégaux de cesser leur offre à destination des joueurs résidant en France. De plus, en cas de poursuite des activités, elle peut saisir le tribunal de grande instance afin que celui-ci ordonne aux fournisseurs d'accès Internet de bloquer les sites concernés.

Au 12 juin 2010, une quinzaine de procédures ont été initiées devant le Président du tribunal de grande instance de Paris. Ces procédures ont abouti au prononcé de deux ordonnances de blocage, les autres procédures ont toutes été closes avant les audiences de plaidoirie, les opérateurs ayant déféré à l'injonction du Président de l'Arjel. La publication prochaine du décret précisant les modalités d'indemnisation des fournisseurs d'Accès à Internet de ce blocage permettra de compléter ce dispositif déjà entré en vigueur.

Le dispositif de blocage des fonds prévu par l'article 62 de la loi de 2010 modifiant l'article L.563-2 du code monétaire et financier repose sur une action concertée de l'ARJEL, du ministre du budget ainsi que des banques : des cyberdouaniers ou cybergendarmes participent à des jeux en ligne proposés par un opérateur non agréé et relèvent le numéro de compte du site en question pour les transmettre à l'ARJEL qui elle-même le signale au ministre du budget. Ce dernier prend alors un arrêté citant le nom de l'opérateur concerné et informe les banques intéressées.

Or ce procédé se heurte à plusieurs difficultés : tout d'abord l'intervention d'officiers de police judiciaire ou d'agents des douanes, seuls habilités à jouer sur des sites illégaux, est nécessaire pour procéder à l'identification des coordonnées bancaires des sites concernés. Or, dès lors que ces données sont transmises au Parquet par les services d'enquêtes, leur communication à l'ARJEL ainsi qu'au ministre du budget se heurte au principe du secret de l'enquête (article 11 du code de procédure pénale). Il convient donc de remédier à ce blocage (cf. partie II).

IV. Cette ouverture a permis de mieux respecter les objectifs d'ordre social poursuivis par l'Etat

A. Le recours à la publicité a été particulièrement encadré

Selon le Conseil supérieur de l'audiovisuel, au cours des huit mois qui ont suivi la promulgation de la loi de 2010, les dépenses publicitaires des opérateurs agréés pour la télévision et la radio ont atteint 320 millions d'euros, dont 120 millions pour les seuls jeux en ligne. C'est l'ensemble des opérateurs qui ont investi massivement dans la publicité, les opérateurs historiques en tête avec 37,9 millions d'euros pour la Française des jeux et 29,6 millions d'euros pour le PMU au titre de 2010, suivis des huit plus importants opérateurs qui y ont consacré 110,9 millions d'euros. Les dépenses se sont réparties entre la télévision (44%), Internet (31%) et la presse écrite (19%).

Par ailleurs, ces investissements se sont concentrés sur les campagnes publicitaires des premières semaines suivant l'ouverture du marché. Ainsi, la Française des jeux, le PMU, Bwin, BetClic, Sajoo et Eurosportbet ont dépensé près de 14 millions d'euros de publicité en moins de 15 jours. Dès le mois de juillet les annonceurs ont diminué de moitié leurs dépenses de communication et les opérateurs auditionnés ont signalé qu'ils avaient actuellement limité ces dépenses.

Conformément à l'article 7 de la loi de 2010, « une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel précise les conditions de diffusion, par les services de communication audiovisuelle, des communications commerciales mentionnées au premier alinéa (...) », le Conseil supérieur de l'audiovisuel a publié deux délibérations en date du 18 mai 2010 et du 27 avril 2011 relatives aux conditions de diffusion, par les services de télévision et de radio, les communications commerciales en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard légalement autorisé.

La première délibération, n°2010-23, s'attache principalement à interdire les communications commerciales sur les services de télévision et de radio présentés comme s'adressant aux mineurs ainsi que durant les trente minutes précédant et suivant la diffusion de ces programmes.

La deuxième délibération, n°2011-09, s'inscrit dans le même objectif tout en étant un peu plus restrictive. Elle s'appuie sur les pratiques constatées et l'expérience acquise depuis la première délibération. Notamment, elle tire le bilan des chartes de bonne conduite signées par les régies publicitaires, en restant vigilante quant à leur application. Par ailleurs, face aux dénaturations des programmes dues à l'évolution du contenu de certaines émissions, le conseil demande aux différentes parties prenantes d'adopter une charte d'engagements déontologiques.

Dans l'ensemble, ces obligations ont été respectées. Il faut d'ailleurs rappeler que l'autorisation de la publicité permet aux opérateurs de faire connaître leurs offres contrairement aux opérateurs illégaux.

Toutefois, le Conseil supérieur de l'audiovisuel est ainsi intervenu après avoir constaté des manquements lors de la diffusion de publicités : il a mis en demeure sept chaînes de télévision en relevant notamment que des messages publicitaires avaient été diffusés moins de trente minutes après la diffusion de programmes à destination des mineurs.

De même, il convient de souligner que depuis l'entrée en vigueur de la loi, le contenu de certaines émissions sportives a évolué, en particulier à la radio et des manquements aux règles encadrant la publicité et le parrainage radiophonique

ont été constatés. En mars 2011, le conseil a ainsi adressé une mise en demeure et deux lettres de mise en garde ferme (cf. partie II).

Concernant plus précisément la protection des mineurs, la délibération du 27 avril 2011 explicite davantage l'exclusion des publicités mettant en scène des « personnalités (...) disposant d'une notoriété particulièrement forte auprès de ces publics ». Ainsi, « cette notoriété peut résulter de la participation de la personnalité, du personnage ou du héros à des actions promotionnelles à l'intention spécifique des mineurs pour des produits ou services qui leur sont destinés, lorsque cette participation est concomitante à la diffusion des communications commerciales en faveur d'un opérateur de jeux ou a lieu dans l'année précédant celle-ci ».

La loi de 2010 dans son article 3 fait effectivement de la protection des mineurs un des objectifs de l'encadrement de l'offre de jeux et l'article 7 interdit la publicité sur des supports destinés aux mineurs. Cette interdiction est globalement bien respectée selon le Conseil supérieur de l'audiovisuel, autant en ce qui concerne la télévision, que la radio ou Internet.

B. Les obligations en matière de lutte contre l'addiction sont aujourd'hui devenues la norme

1) Les messages de mise en garde et d'information sont performants mais doivent être adaptés aux nouveaux supports

Dans le cadre de la prévention de l'addiction, la loi de 2010 impose un certain nombre d'obligations tenant à la mise en place de messages de mise en garde, constituant le minimum de protection des joueurs. L'avis des personnes auditionnées est unanime sur le respect et l'utilité de ces dispositifs.

Ainsi, en ce qui concerne les publicités sur les jeux en ligne, l'article 7 de la loi oblige les annonceurs à y faire apparaître un message de mise en garde dont les trois formulations sont précisées par le décret n°2010-624 du 8 juin 2010. De même, ce décret précise les modalités de diffusion des communications commerciales dans les salles de spectacles cinématographiques.

L'obligation d'affichage de messages de mise en garde est aussi appliquée aux sites des opérateurs agréés : l'article 26 fait obligation aux opérateurs d'informer les joueurs des risques liés au jeu excessif ou pathologique par le biais d'un tel message. Le décret n°2010-518 vient en renfort de ces dispositions en prévoyant que ce message apparaisse sur la page d'accueil du site de jeu.

Néanmoins, il convient de noter que ces règles ne sont pas adaptées aux nouveaux supports informatiques tels que les « smart phones », sur lesquels se développe aujourd'hui l'offre de jeu et de pari en ligne (cf. partie II).

De même, la loi impose que les opérateurs doivent informer en permanence les joueurs de l'existence du service d'aide aux joueurs mis en œuvre par l'INPES et ce message d'information doit apparaître sur l'ensemble des pages du site (décret du 19 mai 2010).

Ces mécanismes ont montré leur efficacité au regard des statistiques publiées par l'INPES. Sur les appels en lien direct avec l'addiction, 83% émanent des joueurs, 12% proviennent de l'entourage des joueurs et 2,5% des professionnels de santé.

Cependant, il est apparu, au cours des auditions, que le contenu de ces messages s'est révélé peu clair. De nombreux joueurs ont confondu le numéro d'assistance aux joueurs avec celui de l'assistance technique du site.

2) Les mécanismes de modération

L'article 26 de la loi de 2010 prévoit ainsi que l'opérateur de jeux ou de paris agréé « prévient les comportements de jeu excessif ou pathologique par la mise en place de mécanismes d'auto exclusion et de modération et de dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises ». Les modérateurs sont des outils techniques permettant d'encadrer la pratique du jeu, dont les modalités sont prévues par le décret n°2010-518 du 19 mai 2010. L'article 16 prévoit notamment que « dès l'ouverture d'un compte joueur, l'opérateur demande au joueur d'encadrer sa capacité de jeu par la fixation de limites d'approvisionnement de son compte et d'engagement des mises. (...) Les limites (...) s'appliquent, d'une part, au montant cumulé des approvisionnements réalisés par le joueur par période de sept jours et, d'autre part, au montant cumulé des mises engagées par le joueur par période de sept jours ».

La direction des systèmes d'information et de l'évaluation de l'ARJEL a conduit une étude sur l'utilisation des modérateurs de jeu. Il ressort de ces travaux que les valeurs des modérateurs sont très différentes selon qu'elles aient été pré-remplies par les opérateurs ou que leur fixation ait été laissée à la libre appréciation des joueurs. Ainsi, pour un même opérateur, dans le premier cas les joueurs optent pour des chiffres très élevés, de l'ordre de 1000 euros en dépôt, tandis que dans le second cas, les joueurs adoptent des montants beaucoup plus bas, de l'ordre de 200 euros en dépôt.

De même, au cours du premier trimestre 2011, les modérateurs d'auto-exclusion ont été utilisés par 1,5% des comptes joueurs actifs, avec néanmoins un pic à 2,2% chez les personnes âgées de 18 à 24 ans. Toutefois, l'auto-exclusion, qui s'applique sur une base volontaire à un site particulier, n'empêche pas le joueur en difficulté de fréquenter d'autres sites de jeu sur lesquels il n'a pas fait cette démarche. Par conséquent, il semble que ce caractère individualisé de la démarche ne permet pas une efficacité complète de ce mécanisme d'auto-exclusion.

3) La consultation du fichier des interdits de jeu par les opérateurs

Dans le cadre de la lutte contre le jeu excessif ou pathologique, l'article 26 de la loi de 2010 dispose que l'opérateur de jeux ou de paris en ligne titulaire de l'agrément, « interroge à cette fin, par l'intermédiaire de l'Autorité de régulation des jeux en ligne et dans le respect des dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 précitée, les fichiers des interdits de jeu tenus par les services du ministère de l'intérieur ».

Un arrêté du ministre de l'Intérieur du 28 juillet 2010 a procédé aux adaptations nécessaires à l'utilisation du fichier des interdits de jeu. A cette fin, la Commission nationale de l'informatique et des libertés a rendu un avis sous la forme d'une délibération du 1er juillet 2010 puisque un élargissement du fichier était nécessaire. La Commission a considéré que cet élargissement était conforme aux dispositions de la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Au 1er avril 2011, le fichier des interdits de jeu comportait 31 500 personnes (à titre comparatif, elles étaient 32 587 au 1er juillet 2010, -3,5%).

La Direction des systèmes d'information et de l'évaluation de l'Autorité de régulation des jeux en ligne estime qu'en 2011, les opérateurs bénéficiant d'un agrément ont procédé à plus de 20 millions d'interrogations par mois dont près de 2,2 millions d'interrogations uniques. L'étude ainsi menée a montré que près de 21,3% des personnes interdites de jeu ont tenté d'ouvrir un compte joueur en ligne, et en moyenne, 4% des interdits de jeu tentent chaque mois de s'inscrire sur un site agréé.

Néanmoins, au 12 juin 2011, les principaux manquements constatés par l'ARJEL en termes de contrôle des obligations afférentes aux opérateurs, tenaient notamment à la consultation du fichier des interdits.

4) L'étude, la prévention et la prise en charge de l'addiction

L'étude de la prévalence du jeu problématique en France

Le Gouvernement avait annoncé lors des débats parlementaires que serait publiée en 2011 une étude de prévalence sur le jeu pathologique. La maîtrise d'ouvrage de cette étude a été confiée à l'Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies (OFDT) et à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES). L'annexe 2 au présent rapport en présente les principaux enseignements.

En ce qui concerne précisément la prévalence, le nombre de Français concernés en 2010 (avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'ouverture des jeux en ligne à la concurrence) serait de l'ordre de 200 000 joueurs excessifs (ou pathologiques) et 400 000 joueurs « à risque modéré ».

L'étude précise que, « avec des prévalences respectivement de 0,4 % pour le jeu excessif et de 0,9 % pour le jeu à risque modéré, soit un total de 1,3 %, la France se situerait à un niveau relativement bas par rapport aux pays développés ayant déjà réalisé ce type d'enquête. »

La prévention

Dans le cadre de l'assistance aux joueurs et à leur entourage, l'article 29 de la loi de 2010 prévoit que « un numéro d'appel téléphonique est mis à la disposition des joueurs excessifs ou pathologiques et de leur entourage par les pouvoirs publics sous la responsabilité de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé ». Dans les faits, ce service est mis en œuvre par le groupement d'intérêt public « Addictions Drogues Alcool Info Service » (ADALIS).

Des difficultés ont été soulevées lors des auditions réalisées dans le cadre de la clause de rendez-vous : de nombreux appels sans objet ont été reçus par ADALIS, de l'ordre de 47%, les joueurs confondant ce numéro avec celui d'un service d'assistance technique.

Type d'appels	Typologie d'appels	
	Nombre	%
Appels liés aux addictions	3 051	18 %
Appels non liés aux addictions	5 859	35 %
Appels sans objet	8 035	47 %
Total (année 2010)	16 945	100 %

C'est pourquoi, l'INPES a désormais mis en place un message d'accueil préenregistré précisant que le service d'appel est destiné aux joueurs ayant besoin d'une aide relative à l'addiction aux jeux.

De même, la loi de 2010, dans son article 28 II prévoit que « *tout autre organisme que l'organisme prévu à l'article 29 qui souhaite proposer un service d'information et d'assistance doit adresser, chaque année, au comité consultatif des jeux un rapport précisant les modalités d'organisation et le bilan de ses actions* ».

Or, le décret fixant le contenu du rapport annuel adressé par ces organismes au comité consultatif des jeux doit encore faire l'objet d'une publication.

S'agissant des crédits de l'INPES, l'affectation des 5 millions d'euros de la taxe des jeux à l'institut a été réalisée selon deux versements, le premier de 4,4 millions d'euros fin 2010 et le second de 0,6 million d'euros début 2011.

Au titre de l'année 2011, l'INPES a engagé quatre actions principales dans le cadre de la lutte contre l'addiction aux jeux en ligne :

1. La subvention au GIP ADALIS
2. La tutelle d'ADALIS : l'équivalent temps plein peut être estimé à 50 000 euros
3. Le chantier de modernisation de la téléphonie santé dont la prestation porte sur un montant de 1,3 million d'euros de 2010 à 2013 et dont la finalité est de réorganiser et moderniser les dispositifs de téléphonie santé qui sont gérés par onze structures
4. Le marché « outil » qui a pour objet la fourniture de solutions informatique et de téléphonie, afin de réorganiser et de moderniser les dispositifs de prévention et d'aide à distance dans le domaine de la santé. La dépense sur ce marché (dont fait partie l'enquête de prévalence notamment) est évaluée à 1,2 million d'euros.

La quasi-totalité des fonds affectés à l'INPES a donc bien été utilisée pour financer des opérations de prévention de l'addiction ; pour l'année à venir, l'INPES prévoit une campagne média de prévention.

La prise en charge de l'addiction

Au vu de l'enquête de prévalence, l'action des Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) apparaît indispensable. En ce qui concerne le financement de ces centres de soins, la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ayant été adoptée en cours d'année, il n'avait pas été anticipé de demande de financement spécifique pour le jeu pathologique sur l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour l'année 2010. Néanmoins, dès janvier 2010, un recensement et des formations ont été organisées pour le dispositif médico-social, soit 232 CSAPA en capacité d'accueillir des joueurs pathologiques. Pour l'année 2012, il est proposé de renforcer les structures en temps de médecin, en temps de psychologues et en temps de travailleur social ; le coût en est évalué à 10,2 M€ pour les 232 CSAPA.

Il convient par ailleurs de rappeler que l'offre de soins en matière de prise en charge du jeu pathologique dépasse le seul cadre des CSAPA. En effet, de nombreux établissements hospitaliers possèdent un service d'addictologie assurant la prise en charge de patients présentant une addiction aux jeux. A ce titre, la Direction générale de l'offre de soins travaille sur une évaluation du coût de cette prise en charge pour le système hospitalier.

V. Pour sécuriser l'ouverture, des mesures efficaces ont été prises en matière de respect de l'ordre public

A. La lutte contre la fraude et le blanchiment

La loi du 12 mai 2010 prévoit un dispositif visant à lutter contre la fraude et le blanchiment. Il fait appel d'une part aux opérateurs qui doivent satisfaire à leurs obligations en matière de cahier des charges notamment, mais aussi aux joueurs qui eux doivent procéder à l'ouverture d'un compte joueur avant de pouvoir miser.

Un compte de joueur en ligne s'entend du compte attribué à chaque joueur par un opérateur de jeux ou de paris en ligne pour un ou plusieurs jeux. Il retrace les mises et les gains liés aux jeux et paris, les mouvements financiers qui leur sont liés ainsi que le solde des avoirs du joueur auprès de l'opérateur.

Le compte joueur doit être ouvert à tout nouveau joueur ou parieur avant toute activité de jeu ou de pari. L'ouverture de ce compte ne peut être réalisée qu'à l'initiative de son titulaire et après sa demande expresse, à l'exclusion de toute procédure automatique.

Le Gouvernement considère que l'existence de comptes joueurs participe à la réalisation des objectifs d'ordre public en matière de jeux d'argent et de hasard en ligne affirmés par la loi.

La stricte identification du joueur et des moyens de paiement via le compte joueur imposée par le législateur, contribue à lutter contre la fraude. Grâce à une procédure d'inscription exigeant des informations précises et nombreuses, le compte joueur assure une identification fiable du joueur.

Les différentes étapes relatives à la procédure d'inscription sont ainsi décrites au chapitre II du décret du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne. Tout d'abord, le joueur renseigne, en ligne, les données le concernant. A l'issue de cette première étape, un compte joueur provisoire est ouvert. Dans le cadre de la lutte contre la fraude notamment, le titulaire de ce compte provisoire ne peut pas demander le reversement du solde créditeur de ce compte sur son compte de paiement. Le joueur devra effectivement attendre d'avoir un compte joueur définitif pour récupérer tout ou partie du solde de son compte joueur.

Ensuite, le joueur doit transmettre dans un délai d'un mois à compter de la demande d'ouverture d'un tel compte, les pièces justificatives y afférentes afin d'obtenir la validation de son compte joueur, après vérification par l'opérateur des documents ainsi transmis.

Depuis l'ouverture du marché, la répartition des comptes ouverts et non clôturés se présente comme suit :

- 46% sont désactivés
- 39% sont définitifs
- 15% sont provisoires

Au 30 avril 2011, 1,4 million de comptes joueurs ont été clôturés à l'initiative des opérateurs. Dans 89% des cas, les comptes ont été clôturés pour non réception des pièces justificatives du joueur au terme du délai prévu par la loi.

Il convient enfin de souligner que le Président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne a affirmé qu'aucun cas de soupçon de blanchiment n'avait été relevé dans le cadre des contrôles réalisés par ses services. Si quelques cas de falsification de

moyens de paiement ont été découverts, il s'agit davantage d'escroquerie que de blanchiment.

B. La prévention et la lutte contre la corruption sportive

1) La préservation de l'intégrité des compétitions sportives

La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, aborde spécifiquement la question des risques d'atteinte à l'intégrité des compétitions sportives. La loi comporte en effet un chapitre XIII intitulé « *Dispositions relatives à l'exploitation des manifestations sportives et à la lutte contre la fraude et la tricherie dans le cadre de ces manifestations* ».

L'exposition aux risques de manipulation des compétitions sportives du fait du développement des paris sportifs et particulièrement des paris en ligne fait ainsi l'objet d'une attention particulière, en cohérence avec le consensus existant au niveau international sur ce point⁵.

Comme le souligne Jean-François Vilotte dans son rapport, l'activité de paris sur Internet, bien que récente, connaît une forte croissance. En 2009, avant l'ouverture du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, le marché des paris sportifs avait été estimé à 1 milliard d'euros de mises pariées en ligne. Au titre de l'année 2010, après l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, les mises engagées sur les paris sportifs en ligne, ont représenté près de 450 millions d'euros sur les sites agréés et ce, pendant une période effective d'activité de moins de six mois⁶.

Le risque de fraude et de manipulation des résultats peut nuire à l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives et porte atteinte à l'organisation et au rôle sociétal du sport. Dans ce cadre, la loi de 2010 (article 12 complété par le décret n°2010-483) donne notamment compétence à l'Autorité de régulation des jeux en ligne pour déterminer la liste des compétitions sportives et les types de résultats sur lesquels les opérateurs agréés peuvent proposer des paris, après avis des fédérations sportives.

Actuellement, la liste des événements supports de paris concerne trente disciplines sportives, pour chacune desquelles l'Autorité détermine les catégories de compétitions d'une part ainsi que les types de résultats et phases de jeux correspondantes.

L'objectif est de limiter les risques de fraude sportive, en refusant l'organisation de paris sur des catégories de compétitions ou des types de résultats présentant un risque important de manipulation. Il s'agit de limiter l'offre de paris en considérant que seuls les sports et les manifestations sportives présentant des garanties suffisantes peuvent faire l'objet de paris.

En outre, le droit d'exploitation des organisateurs d'événements sportifs, confirmé par l'article 63 de la loi de 2010 pour l'activité de paris sportifs, responsabilise l'organisateur de la manifestation en termes de protection de l'intégrité et de la sincérité de sa compétition sportive. En effet, celui-ci est soumis à une obligation de moyens en termes de détection et de prévention des atteintes à l'intégrité de sa compétition sportive.

5 – Dans le prolongement de la Résolution adoptée le 22 septembre 2010 à Bakou, le Conseil de l'Europe a adopté une recommandation le 28 septembre 2011 sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment en lien avec les paris sportifs et ce, dans la perspective éventuelle d'une convention internationale sur ce sujet.

6 – Rapport « Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs en ligne » Jean-François Vilotte, 17 mars 2011

L'Autorité de régulation des jeux en ligne effectue également un monitoring des cotes sportives pour lesquelles des paris sont proposés par les opérateurs français. Il s'agit de contrôler l'activité de paris sportifs des opérateurs agréés et ce monitoring constitue également une première approche de la sincérité des épreuves proposées.

Plus précisément, s'agissant de la sincérité des épreuves sportives, l'Autorité de régulation des jeux en ligne surveille, à partir d'alertes automatisées un certain nombre de critères, notamment la variation d'une cote en valeur et en pourcentage, ou la vitesse des réajustements de cotes.

Dès lors qu'un tel mouvement inhabituel est signalé par ces alertes, une recherche de causalité est effectuée et à défaut d'explication, l'événement sportif concerné est mis sous surveillance. Si le déroulement de l'épreuve conforte les soupçons de fraude sportive, une note de soupçons de fraude est alors rédigée.

En 2010, près de 50 alertes ont donné lieu à une analyse de causalité et à la rédaction d'un rapport de suspicion de fraude.

De même, en complément de ce suivi en amont des différentes épreuves concernées, un dispositif de surveillance spécifique des matchs a été mis en place à l'occasion des Internationaux de France 2011 de Roland Garros. Il s'agissait de surveiller des live betting passés sur quatre sites pour cinq matchs par jour ciblés en fonction du niveau de risque évalué par la Direction des enquêtes et du contrôle.

2) Les mesures de prévention des conflits d'intérêt dans le secteur sportif

Dans le monde sportif, le conflit d'intérêt constitue une grave atteinte à l'intégrité et à la transparence des activités. Ainsi certains partenariats, par exemple entre des acteurs de compétitions sportives et des opérateurs, peuvent poser des difficultés tant du point de vue de l'éthique du sport que des risques de manipulation.

C'est pourquoi, la loi du 12 mai 2010 prévoit des dispositions spécifiques à la prévention des conflits d'intérêts dans son chapitre IX. A ce titre, le législateur a prévu des interdictions ainsi que des mesures de déclaration et de contrôle afin de prévenir tout risque de conflits d'intérêts.

Le bilan de l'action de l'Autorité de régulation des jeux en ligne sur l'année écoulée depuis l'ouverture du secteur, est assez positif. En effet, l'autorité contrôle les opérateurs à trois occasions s'agissant des conflits d'intérêt :

- Lors de l'instruction du dossier de demande d'agrément, en s'assurant que les contrats de travail comportent des clauses interdisant les dirigeants, les salariés et les mandataires sociaux à toutes actions de jeux en ligne. Sur l'ensemble des opérateurs agréés, dix ont été invités à modifier leur contrat de travail, en prévoyant notamment des dispositions particulières pour leurs mandataires sociaux.
- Lors de la certification annuelle de l'opérateur, où sont examinés les moyens mis en place pour prévenir les conflits d'intérêts. Au 30 septembre 2011, l'Autorité de régulation des jeux en ligne a reçu 31 rapports de certification et aucun ne fait état d'une non-conformité concernant les conflits d'intérêts au sein de l'entreprise.
- Lors des visites sur site au cours desquels l'autorité d'assure de la réalité et de la mise en œuvre de ce qui a été déclaré par l'opérateur dans le dossier de demande d'agrément et dans le rapport du certificateur. Sur ce point, les premières visites sont en cours.

Plus spécifiquement, s'agissant des conflits d'intérêts relatifs au sport, trois opérateurs ont été identifiées en situation de conflits d'intérêts lors de l'instruction des demandes d'agrément d'opérateurs de paris sportifs consistant notamment à une revue des liens capitalistiques pouvant entrer dans le champ du décret relatif

à la détention indirecte du contrôle d'un organisateur ou d'une partie prenante à une compétition ou manifestation sportive.

En ce qui concerne les fédérations, elles ont intégré dans leur code de leur discipline, suite à la loi de 2010, des dispositions prenant en compte les risques liés aux paris sportifs dont notamment les risques liés aux conflits d'intérêt. Sont ainsi visées par l'article 32 I de la loi, « *des dispositions ayant pour objet d'empêcher les acteurs de la compétition sportive d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur cette compétition et de communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public* ». A ce titre, les réglementations sportives ont déterminé un certain nombre d'obligations, d'interdictions et de restrictions pour l'entourage sportif.

Le « droit au pari » joue également un rôle dans la prévention des conflits d'intérêts puisqu'il crée les conditions d'un échange entre organisations sportives et opérateurs de paris.

Deuxième partie : Recommandations d'évolution

La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, vise à encadrer strictement ce secteur au regard des enjeux d'ordre public et d'ordre social. Elle résulte de la recherche du juste milieu entre la volonté d'ouvrir le secteur dans des conditions suffisamment attractives pour assécher le marché illégal d'une part, et d'autre part la volonté d'exclure du champ de l'ouverture toute activité risquée pour la santé des joueurs, sensible au blanchiment d'argent ou constituant un menace pour l'intégrité des compétitions sportives.

L'expérience acquise au cours de l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi permet à présent de proposer des ajustements nécessaires à la politique des jeux pour parfaire cet équilibre. Ainsi la clause de « rendez-vous » inscrite à l'article 69 du texte est l'occasion pour les différentes parties prenantes de l'activité des jeux d'argent de s'exprimer sur ses effets, ses bienfaits et ses lacunes. Opérateurs de paris et de jeux en ligne, opérateurs de jeux historiques, associations de lutte contre l'addiction, organismes spécialistes de la prévention, associations de joueurs, fédérations et associations sportives, représentants de la filière hippique et des casino, autorités publiques de régulation diverses ont fait part de leurs analyses concernant six grands thèmes développés ici. Chacune a fait l'objet d'un examen approfondi en vue de décider si elle pouvait donner lieu à une proposition d'ajustement, toujours à l'aune de ces deux objectifs si difficilement conciliables que sont l'encadrement et la limitation de l'offre de jeux pour garantir le respect des objectifs d'ordre public et social, d'une part, et l'attractivité de l'offre légale pour lutter contre le marché illégal d'autre part.

I. Un périmètre d'ouverture suffisamment large au regard des objectifs d'ordre public et d'ordre social poursuivis par la loi

Nombreux sont les opérateurs, mais aussi les joueurs, qui souhaitent voir s'élargir le périmètre d'ouverture des paris en ligne.

Ouvrir le secteur des jeux en ligne dans des conditions permettant aux opérateurs agréés de concurrencer efficacement l'offre illégale s'inscrit dans l'esprit de la loi. Cependant, le périmètre d'ouverture doit aussi garantir la protection du joueur et limiter les risques liés à la fraude, au blanchiment, à la corruption. Globalement, les arguments qui ont présidé à la définition du périmètre d'ouverture autorisé par la loi du 12 mai 2010 conservent leur justesse et tout élargissement en dehors de ce périmètre serait soit prématuré, soit contraire à l'esprit de la loi et aux objectifs de la politique de l'Etat en matière de jeux.

Toutefois, certains ajustements opérés au sein du périmètre déjà autorisé pourraient permettre de répondre à ce besoin de diversification que font valoir opérateurs et joueurs, sans trahir pour autant les objectifs d'ordre public et d'ordre social affirmés par la loi. De même, certaines contraintes qui pèsent sur les opérateurs pourraient être assouplies sans menacer l'efficacité de la régulation du secteur.

A. Un périmètre protecteur à préserver

1) Les jeux de loterie en ligne

La loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries interdit les loteries de toute espèce (Article 1^{er}). « *Les loteries constituent des opérations offertes au public de ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises, par le biais du hasard, même partiel, faisant naître chez le participant l'espérance d'un gain* ».

Le délit de loterie est constitué dès lors que l'on est en présence d'une offre publique, que cette offre fait naître l'espérance d'un gain chez le joueur, qu'elle appelle un sacrifice pécuniaire de sa part et que le hasard intervient, même partiellement dans le déroulement du jeu.

Même si la loi de 1836 autorise certaines exceptions (les loteries associatives avec gains en nature) et si la Française des jeux bénéficie d'une autorisation spécifique d'exploiter les jeux de loterie, les loteries en ligne ne font pas partie du secteur des jeux ouvert à la concurrence et la loi du 12 mai 2010 n'a aucunement pour objectif de remettre en cause le monopole détenu par la Française des Jeux dans ce domaine.

Le périmètre de l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent et de hasard en ligne défini par le législateur est cantonné, en dehors des paris hippiques et des paris sportifs, aux jeux de hasard faisant également appel à l'expertise des joueurs, présentant des risques d'addiction limités et pour lesquels la demande est la plus forte. Or, les loteries en ligne constituent des jeux de hasard pur et ne font en aucun cas appel à l'expertise des joueurs. Elles doivent donc demeurer hors du champ de l'ouverture

Recommandation : Maintenir l'interdiction générale des loteries en ligne, hormis pour la Française des jeux.

Le cas particulier des skill games

Les jeux d'adresse communément désignés sous le nom de « skill games », sont répandus sur Internet, habituellement sous forme de jeux gratuits. Ils couvrent un champ très large, allant des quizz aux jeux de dames ou d'échecs, en passant par diverses formes de jeux électroniques. Certains sites proposent aux joueurs de jouer à titre payant, contre l'espoir de gains en argent pour les gagnants : ainsi d'après l'enquête d'opinion, 9% des joueurs ont joué sur des sites de jeux d'adresse, d'intelligence ou « skill games » depuis janvier 2011.

Dans la mesure où ces jeux présentent un intérêt ludique même à titre gratuit, ils peuvent séduire particulièrement les publics fragiles et notamment les mineurs et constituent par conséquent un risque non négligeable d'ordre social. La plupart des pays européens interdisent les jeux d'adresse payants Il est donc nécessaire de préciser leur statut au regard de la loi française.

La notion de jeux d'adresse n'entre pas dans le champ de la loi du 12 mai 2010 qui s'attache à définir la notion de jeu de hasard par « *un jeu payant où le hasard prédomine sur l'habileté et les combinaisons de l'intelligence pour l'obtention d'un gain* » mais dans la mesure où les jeux d'adresse sont des jeux d'argent et où le hasard intervient, ils relèvent de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries.

Concernant, les jeux d'adresse gratuits, ils ne sont pas interdits lorsqu'ils sont complètement gratuits c'est-à-dire lorsqu'ils ne requièrent aucun sacrifice financier, à l'exception de l'éventuelle participation exigée pour rentrer en possession du lot gagné, et à condition que cette dépense ne soit pas indispensable pour participer au jeu.

Les jeux d'adresse payants, eux, peuvent constituer des loteries prohibées par la loi 1836 portant prohibition des loteries, notion dont le juge a eu une appréciation extensive : le délit de loterie est ainsi constitué même si le hasard n'intervient que partiellement dans le déroulement du jeu. Par conséquent, en présence de jeux d'adresse, alliant adresse des joueurs et hasard, et sous réserve que les autres critères constitutifs du délit de loterie soient remplis⁷, il y a loterie, prohibée au titre de la loi de 1836.

Recommandation : Les jeux d'adresse ou « skill games » payants et offrant des gains en argent constituent actuellement des loteries prohibées au sens de la loi du 21 mai 1836.

Il n'est, en tout état de cause, pas envisageable d'autoriser les jeux dits d'adresse où le hasard est prépondérant (comme les jeux de casinos) ou ceux qui sont susceptibles d'intéresser spécifiquement les mineurs.

Pour d'autres types de jeux d'adresse, une étude de l'impact de ces jeux (caractère plus ou moins addictif, demande du public...) sera réalisée afin de déterminer s'il est envisageable d'élargir le champ des jeux en ligne à certains jeux d'adresse payants. L'ARJEL sera mandatée pour réaliser cette étude.

En attendant les conclusions de cette étude, l'interdiction des jeux d'adresse payants et proposant des gains en argent en ligne, est maintenue afin de respecter les objectifs et principes d'ordre social et de protection des mineurs.

⁷ – *Le délit de loterie est constitué dès lors que l'on est en présence d'une offre publique, que cette offre fait naître l'espoir d'un gain chez le joueur, qu'elle appelle un sacrifice pécuniaire de sa part et que le hasard intervient, même partiellement, dans le déroulement du jeu.*

Le « spread betting » et le « betting exchange »

L'article 6 de la loi du 12 mai 2010 précise que « *Ne peuvent être proposés au public les paris sportifs à la cote dans lesquels le montant maximal de la perte potentielle est, hors application des prélèvements et déductions prévus ou autorisés par la loi, supérieur au montant de la mise* ». Or, le « spread betting » et le « betting exchange » sont des pratiques particulièrement risquées pour le joueur puisqu'elles peuvent l'amener à perdre un montant supérieur à sa mise initiale

Spread betting

Ce type de pari porte sur un nombre d'actions pendant un événement sportif (par exemple, au football, sur le nombre de buts, de corners, de cartons, de tirs cadrés, ...) et consiste à pronostiquer s'il se situera en dessous ou au dessus d'une fourchette ou « spread » fixée par l'opérateur. Le joueur pariant sur un nombre inférieur au bas de la fourchette est dit « vendeur du pari », et celui qui parie sur un nombre supérieur à haut de la fourchette est considéré comme « acheteur du pari ».

Le montant de la perte ou du gain est proportionnel à l'écart :

- entre le résultat final et le haut de la fourchette pour l'acheteur,
- entre le résultat final et le bas de la fourchette pour le vendeur.

Selon ce mode de calcul, le montant de la perte du joueur peut dépasser la mise initiale, comme le montre l'exemple suivant d'un pari sur le nombre de tirs cadrés.

Exemple

Le spread proposé est [12-13]. Le joueur pense que le nombre de tirs cadrés sera inférieur à 10 et mise 100 euros.

Cas 1 : le nombre de tirs cadrés à la fin du match est 9, le joueur gagne.
Profit = Mise * (Bas de la fourchette - Nombre de tirs cadrés) = 100 * (12-9) = 300 euros.

Cas 2 : le nombre de tirs cadrés à la fin du match est 14, le joueur perd.
Perte = Mise * (Nombre de tirs cadrés - Bas de la fourchette) = 100 * (14-12) = 200 euros

Dans la mesure où le montant de la perte du joueur n'est pas fixé à l'avance, dépend du résultat de la compétition, et peut s'avérer supérieur à sa mise, le risque encouru par le joueur est particulièrement élevé.

Betting exchange

Le betting exchange ou bourse de paris est une forme de pari où les parieurs s'échangent des paris à des cotes qu'ils fixent eux-mêmes.

Exemple :

Un joueur A, certain de la victoire de son équipe favorite, propose un pari « contre » cette victoire avec une cote de 9 pour un montant maximum de 100€.

Un joueur B, certain de la défaite de cette équipe accepte ce pari. Il offre une mise de 80€.

Si le joueur B perd, le joueur A empoche la mise de 80 €.

Si le joueur B gagne, il recevra $80 * 9 = 720$ € du joueur A.

La perte pour le joueur A peut donc être supérieure à la mise initiale : ici elle serait de $9 \times 80 = 720$ €.

Ce système permet donc à des joueurs d'endosser le rôle de « bookmaker » qui est celui de l'opérateur dans un pari à cote classique, et de proposer des cotes particulièrement élevées, donc particulièrement risquées.

En ce sens, la pratique du betting exchange est contraire à l'article 4 – II de la loi: « *Le pari à cote s'entend du pari pour lequel l'opérateur propose aux joueurs, avant le début des compétitions sportives ou au cours de leur déroulement, des cotes correspondant à son évaluation des probabilités de survenance des résultats de ces compétitions sur lesquels les joueurs parient.* ». (Une rédaction autorisant le betting exchange serait formulée de la sorte : *Le pari à cote s'entend du pari pour lequel l'opérateur propose aux joueurs, avant le début des compétitions sportives ou au cours de leur déroulement, des cotes correspondant à une évaluation des probabilités de survenance des résultats de ces compétitions sur lesquels les joueurs parient.*)

Recommandation : Dans la mesure où ces pratiques sont contraires aux objectifs fixés par le Gouvernement en matière d'ordre social, maintenir l'interdiction du spread betting et du betting exchange. Le texte actuel ne nécessite pas d'ajustement pour renforcer cette interdiction.

2) Paris à cote sur les courses hippiques

Le pari mutuel est le plus répandu dans le monde en matière de jeux hippiques (80% des paris), et c'est historiquement le seul autorisé sur les courses hippiques en France (article 11 – II de la loi du 12 mai 2010) car il apporte des garanties supérieures, en termes d'intégrité des courses et de protection des joueurs, à celles du pari à cote fixe.

Les profits réalisés sur les paris à cote ne bénéficient que de manière marginale aux disciplines qui sont à leur origine, contrairement au système du pari mutuel hippique en France, dont la vocation est de financer l'ensemble de la filière cheval. De fait, en France, le développement de la filière hippique repose sur ce type de paris. Il ne paraît pas judicieux d'en modifier l'équilibre.

Recommandation : Maintenir l'interdiction des paris à cotes fixes sur les courses hippiques.

B. Des possibilités d'élargissements à la marge, au sein du périmètre d'ouverture

1) Les différentes variantes de poker en ligne

L'article 3 du décret n°2010-723 du 23 juin 2010 pris en application de la loi de 2010 autorise deux variantes de poker : le *Texas hold'em* et le *Omaha poker*.

Des associations de joueurs ainsi que certains opérateurs ont demandé à ce que d'autres formes de poker soient autorisées dans le cadre de la loi sur l'ouverture des jeux en ligne, comme par exemple le « horse poker ».

Si d'autres formes de poker s'avèrent populaires dans le monde du poker, qu'elles ne présentent pas de caractère plus addictif que les variantes existantes et qu'elles ne soient pas plus sensibles au risques de blanchiment d'argent, leur autorisation pourrait être envisagée par décret, conformément à la loi du 12 mai 2010, notamment son article 14 relatif aux jeux de cercle autorisés sur Internet.

Parmi les critères de nocivité du jeu, sont à prendre en compte notamment la rapidité des parties et l'absence de limite des mises.

Recommandation : étudier si des variantes de jeu couramment pratiquées dans le monde du poker et ne présentant pas plus de risques en matière d'addiction ou de blanchiment que les deux variantes actuellement autorisées peuvent être autorisées sur Internet et, le cas échéant, dans les casinos. Il est confié à l'ARJEL l'étude de ce sujet en lien avec le ministère de l'Intérieur.

2) Tables de poker internationales

Certains opérateurs, pour rendre plus attractive l'offre de poker en ligne, ont proposé d'autoriser l'accès des tournois de poker en ligne aux joueurs enregistrés auprès d'un opérateur autorisé dans un autre État-membre de l'Union européenne ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen avec les autorités duquel l'ARJEL a conclu une convention de coopération spécifique.

Il s'avère qu'une telle ouverture présente impose de nombreuses contraintes pour assurer l'intégrité du jeu.

La difficulté principale est liée aux garanties requises des opérateurs en ligne agréés à l'étranger. En effet, l'ouverture ne pourrait être admise qu'en exigeant des opérateurs en ligne situés hors du territoire des garanties équivalentes à celles requises des opérateurs situés sur le territoire. Les travaux en cours du livre vert, concertation lancée par la Commission européenne jusqu'au 31 juillet 2011, abordent également cette question s'interrogeant sur l'utilité d'un règlement européen en la matière, qui pourrait ainsi apporter les garanties nécessaires.

En tout état de cause, cette proposition nécessiterait que soient réglées la question du contrôle du déroulement des tournois en réseau avec un opérateur autorisé par un pays tiers. En cas de conflit, le joueur français doit pouvoir exercer un recours immédiat qui risque d'être empêché en raison du principe de territorialité de la loi pénale. En effet, se pose avec le principe de territorialité, le problème de la localisation de l'infraction, voire de la nationalité de la victime et/ou du coupable de l'infraction.

L'article 113-2 alinéa 2 du code pénal prévoit que : « l'infraction est réputée commise sur le territoire de la République dès lors que l'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire ». Toutefois, s'il existe un élément d'extranéité, c'est-à-dire un acte commis hors du territoire, la compétence des tribunaux français n'est pas systématique.

Recommandation : Maintenir l'interdiction de l'ouverture des tournois de poker internationaux, au regard des nombreuses contraintes faisant obstacle à la mise en œuvre de cette ouverture et du risque de contournement du fichier des interdits de jeux.

3) Le pari à handicap

Est considéré un pari à handicap, un pari sur lequel des points (ou buts) d'avance sont attribués à l'équipe considérée comme la plus faible, ou retranchés à l'équipe la plus forte.

Ce type de pari permet en théorie de rééquilibrer des probabilités sportives via la création d'un nouveau pari où l'équipe cotée favorite devra surmonter le handicap attribué pour être considérée gagnante.

L'avantage du pari à handicap pour le parieur est de pouvoir miser sur une compétition plus intéressante. Sans le handicap, le résultat est en effet prévisible et n'offre que peu d'intérêt.

En application de l'article 13 de la loi du 12 mai 2010 et des dispositions du décret n°2010-483 du 12 mai 2010, la liste des compétitions sportives et des types de résultats sur lesquels les opérateurs agréés peuvent proposer des paris est définie par l'ARJEL, après avis des fédérations sportives délégataires.

A ce jour, la liste des catégories de compétitions et types de résultats définie par l'ARJEL concerne 30 disciplines sportives et prévoit près de 700 compétitions, se déroulant tant en France qu'à l'étranger

En outre, il est à noter que dans sa décision n°2011-086 du 1er septembre 2011, le collège de l'ARJEL a autorisé la formulation d'un pari combiné associant le nom du vainqueur à un écart de points. Ce type de pari s'assimile au pari à handicap.

4) De nouveaux événements supports de paris sportifs en ligne : la situation des matchs amicaux

Selon l'article 13 de la loi du 12 mai 2010 et le décret n°2010-483 du 12 mai 2010, la liste des compétitions sportives et des types de résultats supports de paris est définie par l'ARJEL, après avis des fédérations sportives délégataires.

Les opérateurs de paris sportifs agréés ne peuvent donc offrir des paris que sur les seules compétitions inscrites sur cette liste. Le législateur a ainsi entendu prévenir les risques de manipulations des compétitions sportives en lien avec ces paris. En effet, les catégories de compétitions autorisées comme supports de paris sont définies en fonction notamment :

- de la qualité de l'organisateur de la compétition (fédération sportive nationale, internationale, organisme sportif international, organisateur de droit privé autorisé par l'autorité administrative ou par une fédération sportive agréée en France ou légalement autorisé à l'étranger) ;
- de la réglementation applicable à ces compétitions ;
- de l'âge des participants sportifs à la compétition ;
- de la notoriété (exposition médiatique) et de l'enjeu sportif de la compétition.

A ce jour, certaines rencontres « amicales » ont été inscrites dans la liste des événements autorisés comme supports de paris mais certains opérateurs ont demandé une ouverture des paris à ces matchs amicaux. Les autorisations délivrées par l'ARJEL sont cependant décidées au cas par cas⁸ et il est proposé de maintenir cette règle.

5) La validation des programmes de courses hippiques et les paris complexes sur les courses hippiques

D'après l'article 2-I du décret n°2010-498 modifié du 17 mai 2010 relatif à la définition des courses hippiques supports des paris en ligne et aux principes généraux du pari mutuel, la liste des réunions de courses et des courses hippiques pouvant faire l'objet de paris est proposée par les sociétés mères de courses de chevaux, puis communiquée à la Fédération nationale des courses françaises. Celle-ci en établit le calendrier annuel en concertation avec les fédérations régionales des courses, puis le transmet pour approbation au ministère de l'Agriculture. Une fois approuvé, ce calendrier est tenu à disposition des opérateurs agréés de paris hippiques en ligne par l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

8 – A titre d'exemple, la décision n° 2010-100 du 9 septembre 2010 : InSCRIPTION des test matches, au motif qu'il s'agit de rencontres officielles entre deux équipes nationales organisées dans le cadre des Tournées Internationales fixées par la Fédération Internationale de rugby à XV (International Rugby Board – IRB), sous la responsabilité de la fédération nationale qui reçoit, que ces rencontres contribuent à la détermination du classement mondial IRB, au même titre que les rencontres des autres compétitions majeures, telles que le tournoi des 6 Nations ou le Tri-Nations ; qu'il s'agit des seules rencontres entre les nations majeures des deux hémisphères en dehors du Tournoi final de la Coupe du monde (ces équipes (dites nations majeures du rugby (Tiers 1), ne participent pas à un tournoi qualificatif pour la coupe du monde) ; que les Test matches présentent un enjeu sportif essentiel pour les nations majeures du rugby.

Il peut être envisagé d'associer l'ARJEL à la discussion de ce programme, à l'image de ce qui est fait pour les paris sportifs.

Le programme est défini à la fois pour améliorer la race (conformément à l'objet de l'organisation des courses tel qu'il a été fixé par la loi) et pour permettre les jeux de combinaison sur certains types de courses afin de financer la filière. Le programme de sélection des chevaux et le programme des jeux sont donc liés.

Or, depuis la mise en œuvre de la loi, les modalités de validation de ce programme ont posé deux difficultés : l'inscription de courses étrangères au calendrier des courses, et le souhait de certains opérateurs de paris de déterminer eux-mêmes les courses (françaises) pouvant faire l'objet de paris complexes.

Inscription de courses étrangères sur la liste des courses pouvant faire l'objet de paris

Le décret précité portant sur les modalités de validation du programme des courses dispose en son article 3-I que : « Tout opérateur agréé de paris hippiques en ligne peut proposer l'inscription sur le calendrier mentionné au premier alinéa de l'article 2 d'une course ou d'une réunion de courses organisées à l'étranger conforme aux critères mentionnés à l'article 4. Cette demande est accompagnée de la transmission d'un dossier présentant les caractéristiques de la course ou de la réunion de courses objet de cette demande ». Le II du même article prévoit que le ministre de l'agriculture se prononce sur cette demande, après avis de la société mère de courses de chevaux concernée.

Ainsi, fin 2010, des opérateurs ont demandé au ministre de l'agriculture l'inscription d'un certain nombre de courses et réunions de courses se déroulant sur des hippodromes étrangers.

En application de l'article 4 du décret, le ministre ne peut inscrire que des courses légalement organisées, faisant l'objet d'une surveillance et de garanties d'organisation satisfaisantes ainsi que de contrôles antidopage également jugés satisfaisants.

En pratique, les courses étrangères inscrites sur le calendrier sont le fruit de concertations entre les sociétés mères et l'opérateur historique. Les sociétés mères signent des accords avec les autorités hippiques des pays concernés, qui touchent pour un nombre de courses ou de réunions déterminé, un pourcentage des mises des paris pris en France sur leurs courses.

Or, les demandes faites fin 2010 par des opérateurs d'inscrire des courses ou réunions de courses sur le calendrier 2011 n'ont pu être prises en compte, faute d'avoir été prévues dans lesdits accords.

Courses françaises support de paris complexes

On entend par paris complexes les paris pour lesquels le parieur doit, sur une même course, désigner, dans l'ordre ou le désordre, les cinq chevaux de l'ordre d'arrivée (art 2 II du décret n° 2010-498 du 17 mai 2010). Certains opérateurs souhaitent pouvoir déterminer eux-mêmes la ou les courses du jour qui pourront faire l'objet de paris complexes au sens de l'article 2-II du décret précité, alors que ce choix revient aux sociétés mères.

Recommandation: Pour la désignation des courses supports de paris complexes, il a été considéré lors de l'élaboration de la loi que ce choix devait demeurer celui des sociétés mères et non des opérateurs. En effet, les courses supports de paris complexes (ex : quinté+) doivent répondre à un certain nombre de critères pour que ce type de pari conserve un intérêt pour le parieur, notamment le nombre de partants et l'homogénéité des chevaux prenant part à la course. Il est légitime de laisser les sociétés de courses définir les courses susceptibles d'être support de paris complexes. Il est néanmoins proposé de s'orienter, en concertation avec les sociétés de courses, vers la définition d'une deuxième course quotidienne support de ce type de pari.

6) Live betting pour les paris hippiques

Afin de diversifier l'offre des nouveaux-entrants sur le marché du pari hippique, certains opérateurs ont demandé d'étendre l'autorisation du live-betting en vigueur pour les paris sportifs aux courses de chevaux. Le pari consisterait à pronostiquer, par exemple, le rang d'un ou plusieurs chevaux dans la limite des cinq premiers, dans l'ordre ou le désordre, à x mètres du début de la course.

Or, si le live-betting est autorisé pour les paris sportifs qui sont des paris à cote, il s'avère contraire au fondement du pari mutuel qui est l'égalité entre parieurs. En effet, un parieur qui engagerait son pari à un instant t aurait, selon le déroulement de la course, automatiquement plus de chance que celui ayant engagé un pari à $t-1$. De par la nature même de certaines épreuves, x mètres en ligne droite par exemple, les chevaux partant en tête ont de très grandes chances d'être aux premières places à l'arrivée de l'épreuve. C'est la raison pour laquelle aucun pari n'est accepté après le départ de l'épreuve.

D'autre part, les courses hippiques sont régies par le code de leur spécialité (trot ou galop). Un pari ne peut porter que sur le résultat officiel d'une ou plusieurs épreuves hippiques. Le résultat officiel d'une course s'entend, pour des raisons liées à l'intégrité des épreuves, des numéros de chevaux classés aux seules places bénéficiant d'une allocation au sens des codes des courses. De ce fait, il n'existe pas, contrairement aux autres manifestations sportives, de résultats intermédiaires officiels et contrôlables ne pouvant pas prêter à contestation.

Recommandation : Maintenir l'interdiction du live betting sur les courses hippiques, dans la mesure où cette pratique est contraire au principe du pari mutuel et aux objectifs fixés par les autorités françaises en matière de lutte contre la corruption dans le domaine des courses.

II. L'activité des opérateurs

La loi soumet les opérateurs de jeux et paris en ligne à un certain nombre de contraintes en cohérence avec les objectifs de protection des joueurs, d'ordre et de sécurité publique. Un an après la mise en vigueur de la loi, des opérateurs ont fait valoir que certaines de ces contraintes, sans être indispensables, les entravaient dans la gestion de leur activité et nécessiteraient donc d'être assouplies, notamment en matière de paris hippiques.

1) *La mutualisation des masses du PMU et des autres opérateurs*

L'article 11 de la loi du 12 mai 2010 qui est relatif au pari hippique en ligne, ne prévoit pas la mutualisation des masses du PMU et des autres opérateurs. Selon certains opérateurs, une telle mutualisation permettrait aux petits opérateurs d'offrir des rapports de gains plus attractifs. Cette question avait été abordée lors de la phase d'élaboration de la loi, et les discussions parlementaires avaient justifié l'absence de mutualisation par différentes raisons :

- une telle absence de mutualisation ne constitue pas une infraction au droit de la concurrence dans la mesure où, d'expérience, les taux de redistribution peuvent être attractifs même avec des masses modestes. D'ailleurs, dans son avis du 20 janvier 2011, l'Autorité de la concurrence n'a pas remis en cause l'absence de mutualisation des masses du PMU et des autres opérateurs ;
- d'autre part, le niveau des gains proposés ne dépend pas seulement des sommes engagées, d'autant que le nombre de gagnants tend à être proportionnel au nombre de parieurs et ainsi à effacer l'impact de la mutualisation.

Recommandation: Il est proposé de maintenir la situation actuelle, en ne rendant pas obligatoire la mutualisation des masses du PMU et des autres opérateurs, dans la mesure où les opérateurs peuvent augmenter l'attractivité de leur offre par d'autres moyens.

2) *Le recours à l'abondement entre événements en pari mutuel hippique*

Le mécanisme d'abondement entre événements consiste à reporter, en l'absence de gagnant, des sommes normalement affectées à la combinaison gagnante d'une course sur une ou plusieurs courses ultérieures. Les abondements entre événements en pari mutuel permettent notamment de compenser la faiblesse de la masse à partager par les opérateurs nouvellement agréés (par comparaison avec l'opérateur historique) du fait d'un faible montant des mises enregistrées sur certaines courses. Un tel dispositif a été préconisé par l'Autorité de la concurrence dans son avis n°11-A-02 du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

L'article 11 de la loi du 12 mai 2010 permet, à titre ponctuel, la mise en place par un opérateur de mécanismes d'abondement afin d'offrir aux parieurs un rapport plus intéressant pour une combinaison gagnante dans une course donnée.

La marge de manœuvre des opérateurs n'est pas pour autant illimitée : cet article dispose en effet que cette pratique doit demeurer « ponctuelle » et ne doit pas avoir pour « effet de dénaturer le caractère mutuel des paris ». Certains opérateurs ont insisté sur le manque de clarté de la formulation de ces deux conditions, dont une interprétation trop restrictive par les autorités mènent d'après eux à une interdiction de fait.

Recommandation: Autoriser les abondements entre événements en pari mutuel comme le préconise l'Autorité de la concurrence dans son avis du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux et de hasard en ligne. Les modalités d'application suivantes pourraient être précisées dans le décret n°2010-605 du 4 juin 2010:

- n'autoriser à prélever qu'une fraction limitée des paris précédents et interdire les prélèvements sur les paris futurs
- préciser la licéité du prélèvement sur les paris qui sert à abonder la « cagnotte »
- prévoir la création d'un fonds spécifique dans la comptabilité des opérateurs
- prévoir la publication du règlement de pari mutuel par les opérateurs de jeu aux fins de bonne information des parieurs.

3) La mutualisation des masses en pari mutuel sportif

L'article 4-II de la loi du 12 mai 2010 dispose que « *le pari en la forme mutuelle est le pari au titre duquel les joueurs gagnants se partagent l'intégralité des sommes engagées, réunies dans une même masse avant le déroulement de l'épreuve, après déduction des prélèvements de toute nature prévus par la législation et la réglementation en vigueur et de la part de l'opérateur, ce dernier ayant un rôle neutre et désintéressé quant au résultat du pari.* »

La mutualisation des masses consiste, pour deux opérateurs proposant un pari (sous forme mutuelle) sur un même événement, à mettre en commun l'ensemble des sommes engagées par les joueurs. L'intérêt d'une telle mutualisation est de proposer des niveaux de gains plus élevés.

La loi autorise dans son article 11-II, concernant les paris hippiques, seulement les paris mutuels ; il en est de même s'agissant du poker (article 14) tandis que le législateur autorise à la fois les paris à cote et les paris mutuels en ce qui concerne les paris sportifs (article 12-IV). La loi est muette s'agissant de la mutualisation des enjeux.

Un opérateur de paris sportifs a demandé à l'ARJEL s'il était possible de mutualiser des masses avec d'autres opérateurs étrangers agréés dans leur Etat, de passer des accords pour travailler en masse commune, afin de proposer un produit commun, sous la forme d'un « loto sportif » ou de paris combinés.

Dans le cadre d'une mutualisation des masses avec des opérateurs étrangers, il convient de constater que les objectifs d'ordre public et d'ordre social affirmés par la loi s'en trouvent menacés. Le recours à cette pratique se heurte en effet à des difficultés d'application : afin de garantir la protection de ces principes, il faudrait en effet que l'on puisse contrôler l'intégrité des fonds mutualisés dans un souci de transparence et de lutte contre le blanchiment, ce qui supposerait l'échange des données détaillées sur les paris et la reconnaissance mutuelle des contrôles.

Recommandation: La mutualisation des masses dans une perspective de mise en place d'un pari mutuel sportif, serait envisageable si cette pratique était correctement encadrée.

Il conviendrait dans cette hypothèse de pouvoir vérifier que les sociétés sont soumises dans leur pays au respect de critères ou de garanties similaires à ceux existant en France, tenant notamment à la fiabilité des compétitions ou des courses ainsi qu'aux obligations requises en matière de lutte contre la fraude et

le blanchiment, et d'organiser les échanges de données afin d'exercer un réel contrôle de l'opérateur transfrontière. .

Au regard de la complexité d'une telle procédure ainsi que de sa mise en œuvre, et surtout au regard des difficultés de contrôle auxquelles les autorités se heurteraient, il est proposé de ne pas autoriser la mutualisation des masses avec d'autres opérateurs étrangers.

4) Assouplir les modalités de contrôle du taux de retour aux joueurs

Comme cela a été évoqué plus haut, le décret du 4 juin 2010 fixe le taux de retour aux joueurs maximum à 85% pour les paris en ligne. Le taux de retour aux joueurs est plafonné pour les paris sportifs et les paris hippiques (à l'exclusion des jeux de cercle).

Ce plafond ne peut être dépassé pendant deux trimestres complets et consécutifs. Par exemple, une société de paris sportifs qui a réalisé un taux de retour aux joueurs moyen sur les paris du trimestre passé inférieur à la limite légale (85%) peut être plus agressive le trimestre suivant en proposant des cotes plus élevées.

Le plafonnement du taux de retour aux joueurs intervient notamment dans le cadre de la lutte contre l'addiction, objectif d'ordre social dans le cadre duquel la loi de 2010 a été adoptée.

D'autre part, le plafonnement du taux de retour aux joueurs à 85% contribue à la lutte contre le blanchiment en limitant la rentabilité de l'opération.

Les opérateurs ont formulé deux demandes :

- Le déplafonnement du taux de retour aux joueurs
- La modification des modalités de contrôle du taux de retour aux joueurs

Leur motivation est principalement fondée sur le fait que la limitation du taux de retour aux joueurs est préjudiciable à l'attractivité des jeux mais aussi à leur compétitivité face à leurs concurrents étrangers pouvant bénéficier d'un taux de retour aux joueurs plus élevé.

L'ouverture du marché est aujourd'hui trop récente pour avoir une idée juste et précise de l'impact d'une évolution à la hausse du TRJ sur l'addiction.

En revanche, une plus grande souplesse dans le contrôle du calcul du TRJ moyen apparaît fondée pour que les opérateurs puissent proposer des offres plus attractives, tout en conservant l'objectif de lutte contre l'addiction.

Recommandation : Il est proposé de maintenir le plafonnement du TRJ, notamment dans le cadre de la lutte contre le blanchiment ainsi que dans le respect des principes d'ordre social et de prévention de l'addiction aux jeux. Il est proposé de modifier le décret n°2010-605 du 4 juin 2010 relatif à la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs par les opérateurs agréés de paris hippiques et de paris sportifs en ligne et plus précisément la règle des deux trimestres consécutifs afin de mieux adhérer à la saisonnalité des événements, qui dans le domaine des paris sportifs notamment, est très marquée. Le contrôle pourra donc se faire sur deux semestres consécutifs.

5) La séparation comptable des activités en dur et en ligne des opérateurs historiques - Suites à donner à l'avis de l'Autorité de la concurrence

L'article 25 de la loi du 12 mai 2010 a imposé une séparation comptable des activités en dur et en ligne des opérateurs de jeux et paris en ligne. Cette obligation permet de garantir qu'un opérateur bénéficiant d'un droit exclusif, comme c'est le cas

pour le PMU et la Française des jeux, n'utilise pas les ressources de son monopole pour adopter un comportement anticoncurrentiel.

L'Autorité de la concurrence, dans son avis n°11-A-02 du 20 janvier 2011, a recommandé une séparation entre les activités liées au monopole et celles relatives à la diversification des offres du titulaire de ce monopole, afin de prévenir toute distorsion de concurrence. Elle n'a pas recommandé une filialisation des activités concurrentielles.

La séparation comptable des activités en dur et en ligne des opérateurs historiques impose une traçabilité des coûts et des recettes pour chaque activité et permet donc d'identifier d'éventuelles subventions croisées entre ces activités.

Par ailleurs, dans la logique de l'avis de l'Autorité de la concurrence et pour éviter toute exploitation commerciale croisée entre les activités monopolistique et concurrentielle, il apparaît nécessaire qu'une séparation des bases clients entre l'activité sous monopole et l'activité soumise à la concurrence des opérateurs historiques soit opérée afin de prévenir tout risque d'exploitation abusive de ces bases clients. Les opérateurs concernés devront communiquer à l'Autorité de la concurrence les mesures qu'ils ont été ou sont amenés à prendre pour s'assurer de l'effectivité de la séparation comptable et des bases clients des deux types d'activités.

Recommandation : Il est ainsi proposé de conserver la séparation comptable des activités en dur et en ligne des opérateurs historiques, sans pour autant aller au-delà de cette obligation, notamment sans mettre en place une séparation fonctionnelle de ces mêmes activités.

6) L'examen des projets de convention entre opérateurs de paris en ligne et organisateurs de compétitions ou de manifestations sportives

Dans son avis du 20 janvier 2011, l'Autorité de la concurrence propose de modifier l'article L.333-1-2 du code du sport et de limiter la transmission pour avis des projets de contrat devant lier fédération sportive ou organisateur de manifestations sportives d'une part et opérateur de paris en ligne d'autre part à la seule Autorité de régulation des jeux en ligne, charge à l'ARJEL de saisir l'Autorité de la concurrence si elle le juge nécessaire, comme le prévoit l'article 39 de la loi du 12 mai 2010.

Recommandation : Il est proposé de supprimer l'obligation de saisine de l'Autorité de la concurrence pour les conventions déterminant le « droit au pari » entre les opérateurs de paris sportifs et les organisateurs de compétitions. Par ailleurs, et dans l'esprit des conventions fixant le « droit au pari », il est proposé d'étudier une disposition législative permettant d'assurer un bon encadrement des obligations réciproques devant exister entre d'une part les sociétés de courses (pour ce qui concerne l'accès des opérateurs de paris aux informations hippiques dans des conditions transparentes et non discriminatoires) et d'autre part les opérateurs de paris (en vue de la transmission des données concernant notamment le chiffre d'affaires réalisé par course). L'avis de l'ARJEL pourrait être envisagé dans des conditions similaires à celles qui sont en vigueur pour les conventions de droit au pari sportif.

7) Des ajustements concernant la connexion au site de jeu et le compte joueur

L'assouplissement des modalités relatives à l'ouverture et à la clôture des comptes joueurs

La loi de 2010 impose à tout nouveau joueur de s'inscrire et d'ouvrir un compte joueur par lequel transite l'ensemble des données de jeu.

En premier lieu, dans le cadre de la procédure d'ouverture des comptes joueurs, l'opérateur est tenu de vérifier la concordance entre les données saisies par le joueur lors de son inscription et celles qui figurent sur les pièces justificatives qui lui sont adressées par la suite. Lorsque ces informations ne concordent pas, notamment en raison d'une simple erreur de saisie, l'opérateur doit clôturer le compte joueur « sans délai », selon l'article 7 du décret n°2010-518.

Si l'article 12 de ce décret prévoit toutefois que le joueur peut modifier ses informations personnelles, à l'exclusion de celles relatives à sa date et à son lieu de naissance, ce dernier n'a pas connaissance de son erreur. En pratique, il en est informé lorsque son compte est clôturé par l'opérateur.

Recommandation : En cas de discordance entre les données communiquées par le joueur et les informations figurant sur les pièces justificatives, il est proposé que l'opérateur, au lieu de procéder sans délai à la fermeture de son compte provisoire, en informe préalablement le joueur en lui laissant un délai raisonnable pour les rectifier.

En second lieu, la réglementation applicable prévoit de nombreux délais de conversion des comptes joueurs provisoires en comptes joueurs définitifs :

- Le joueur doit envoyer à l'opérateur ses pièces justificatives dans un délai maximum d'un mois à compter de l'ouverture d'un compte joueur provisoire. À défaut, ce dernier est désactivé. Si, au terme d'un délai de deux mois à compter de la demande d'ouverture du compte provisoire, l'une des pièces justificatives n'a pas été communiquée à l'opérateur, celui-ci clôture le compte.
- Après vérification des documents transmis, l'opérateur envoie par courrier un code secret, que le joueur doit entrer en ligne dans un délai de six semaines afin de rendre son compte définitif. À défaut, le compte joueur est clôturé.

Depuis l'ouverture du marché, 1,4 millions de comptes joueurs ont été clôturés à l'initiative des opérateurs. Dans 89% des cas, les comptes ont été clôturés pour non réception des pièces justificatives au terme du délai de deux mois.

Recommandation : Il est proposé de modifier les délais de conversion des comptes joueurs :

- le délai de six semaines dans lequel le joueur doit saisir le code secret, semble trop court et pourrait être augmenté sans contrevenir aux objectifs d'ordre public de la loi de 2010.
- le délai courant après désactivation du compte joueur mais avant clôture du compte, dans le cas où le joueur n'a pas envoyé ses pièces justificatives, devrait être allongé, également sans porter atteinte aux objectifs d'ordre public fixés par la loi.
- le délai dont dispose le joueur pour envoyer ses pièces justificatives devrait être réduit. Le fait que l'opérateur ne dispose d'aucun élément sur la véritable identité du joueur à ce stade de la procédure est porteur de risque en matière de protection des mineurs et des joueurs fragiles.

Le transfert de comptes joueurs entre opérateurs

La loi de 2010 n'a pas prévu le cas de transferts de portefeuilles de comptes joueurs entre opérateurs, or cela peut se produire, par exemple dans le cadre de fermetures ou de rachats de sites de jeux.

Il est envisageable d'autoriser cette procédure, en conformité avec l'article 17 de la loi jeu qui dispose que « L'ouverture d'un compte joueur ne peut être réalisée qu'à l'initiative de son titulaire et après sa demande expresse, à l'exclusion de toute procédure automatique ». Pour concilier la possibilité de réaliser ces transferts avec l'article 17 précité, il est proposé de prévoir notamment les conditions suivantes, afin de préserver les intérêts des joueurs :

- - Autorisation préalable de l'ARJEL
- - Information préalable des joueurs

Recommandation : Permettre le transfert des comptes joueurs entre opérateurs dans le respect des conditions de l'article 17 de la loi de 2010 relatif aux comptes joueurs.

Le plafonnement des dépôts effectués sur le compte provisoire

En ce qui concerne les dépôts effectués par les joueurs sur les comptes provisoires, l'article 26 de la loi prévoit que les opérateurs de jeux en ligne, titulaires d'un agrément en France, doivent proposer aux joueurs, à l'occasion de l'ouverture de leur compte-joueur, un dispositif d'autolimitation des dépôts et des mises. Néanmoins, aucun plafond n'est précisé par les textes. Ces champs sont souvent renseignés par défaut ou à l'aide de menus déroulants permettant le pré-remplissage.

Recommandation : Afin d'éviter que les joueurs ne déposent des sommes d'argent trop importantes sur un compte joueur provisoire, et de limiter le risque d'utilisation de cartes bancaires volées, alors que l'opérateur n'a contrôlé aucune donnée relative à l'identité du joueur, il est proposé de plafonner le montant cumulé des dépôts.

Modalités de connexion à un site de jeux

L'article 5 de la loi du 12 mai 2010 indique que « *la date de naissance du joueur est exigée au moment de son inscription, ainsi qu'à chacune de ses visites sur le site de l'opérateur* ». Or, certains opérateurs agréés ont mis en place une procédure de renseignement automatique de la date de naissance du joueur qui prive donc cette disposition de son utilité en termes de protection des mineurs.

De même, le code secret peut faire l'objet d'une saisine automatique, sans solliciter le joueur.

Recommandation : Il est proposé d'interdire le pré-enregistrement de la date de naissance ainsi que du mot de passe lors de chaque ouverture de session de jeu.

III. La fiscalité des jeux en ligne

A. La pression fiscale

La situation économique du marché des jeux en ligne

Pour sa première année d'ouverture à la concurrence, le marché des jeux en ligne a connu un développement important de son chiffre d'affaires : depuis la délivrance des premiers agréments début juin 2010 jusqu'au 28 août 2011, **près de 11,8 milliards d'euros ont été misés sur Internet**, dont 800 M€ sur les paris sportifs, 1 100 M€ sur les paris hippiques et 9 800 M€ sur le poker.

Ces chiffres montrent que le marché légal s'est très largement substitué au marché illégal qui prévalait avant la loi de 2010. D'ailleurs, une enquête d'opinion sur les habitudes des joueurs en ligne commandée par le ministère du Budget à l'été 2011 confirme ces chiffres en démontrant que 80% des joueurs ne joueraient que sur des sites légaux et seulement 13% uniquement sur des sites illégaux.

Après déduction des gains et bonus dont les joueurs bénéficient et des prélèvements obligatoires sur les mises des joueurs, **le produit net des jeux⁹ pour les opérateurs en ligne est de 270 M€** pour cette première année d'ouverture (jusqu'au 28/08/2011).

Plusieurs opérateurs attribuent les déficits de cette première année d'ouverture à la fiscalité des jeux ; ils souhaitent tout à la fois une baisse du niveau des prélèvements publics, et un changement d'assiette passant des mises au produit brut des jeux.

Concernant le niveau de fiscalité, il est prématuré de conclure à l'absence de viabilité du marché comme l'indiquent certains opérateurs. D'une part, la rentabilité d'une telle activité ne peut être assurée dès la première année, il est donc logique que cette rentabilité émerge au bout de quelques années ; d'autre part, sur l'ensemble des segments (sportifs, hippiques, poker), après une forte croissance lors du premier trimestre d'ouverture, les mises ont connu une stabilisation permettant d'atteindre un niveau proche des estimations initiales. Quant au cas particulier des paris sportifs, il n'est pas absurde de considérer que celui-ci a connu un point haut lors de l'ouverture, bénéficiant de l'effet Coupe du Monde, et qu'il a depuis retrouvé un rythme de croisière.

À défaut de baisse de la fiscalité, il a été demandé une taxation sur le produit brut des jeux en lieu et place des mises, système en vigueur dans plusieurs pays d'Europe¹⁰ et qui présenterait l'avantage de ne taxer que le produit brut de l'opérateur pour donner plus de souplesse aux opérateurs.

Cette question avait été étudiée au moment de la préparation de la loi de 2010. À niveau de fiscalité inchangé, les deux modalités de taxation paraissent néanmoins économiquement quasi-équivalentes et cette demande peut faire sens. Toutefois, la raison principale qui avait présidé au choix de la taxation des mises, reste toujours valable aujourd'hui.

En effet, le Conseil d'Etat a rendu un avis au Gouvernement indiquant que le produit brut des jeux s'apparentait à un élément de revenu des opérateurs et

9 – Produit net après déduction des prélèvements spécifiques sur les jeux en ligne qui ne comprennent ni la taxe sur la valeur ajoutée, ni a fortiori l'impôt sur les sociétés. Toutefois, ces deux taxes ne sont dues par les opérateurs que s'ils produisent une valeur ajoutée et dégagent un résultat positif, ce qui n'a généralement pas été le cas la première année d'ouverture du marché ; par ailleurs elles sont dues dans l'Etat où est établi l'opérateur de jeux en ligne.

10 – Mais pas universel, plusieurs pays ayant un système de taxation des mises similaire à celui de la France.

non à son chiffre d'affaires. Dès lors, le produit brut des jeux est donc susceptible d'entrer dans le champ des conventions fiscales que la France a nouées avec des États étrangers et qui prévoient l'imposition des revenus dans le pays d'établissement et non dans le pays où le service est vendu. Le risque est donc réel qu'un changement d'assiette permette aux opérateurs concernés (i.e. ceux implantés hors de France) de demander l'application de la convention fiscale et, ainsi, d'être taxés dans leur pays d'établissement au détriment de l'imposition en France.

D'autres pays européens ont pu faire le choix de taxer sur le PBJ, par exemple parce que leur juge national a une autre lecture de la nature du PBJ et, par conséquent, ces États ne se mettent pas en risque vis-à-vis d'une fuite de base fiscale.

Le passage à l'assiette PBJ ne pourrait donc être réalisé sans signature préalable d'avenants aux conventions fiscales en vigueur préservant la taxation du PBJ en France.

Par ailleurs, choisir comme assiette le PBJ requiert d'en donner une définition précise : en particulier, le traitement des bonus versés aux joueurs dans l'assiette du PBJ nécessite une analyse approfondie.

En les déduisant du PBJ, celui-ci diminue, ce qui nécessite d'augmenter le taux pour maintenir le même retour fiscal ; a contrario, en calculant un PBJ avant distribution des bonus, celui-ci est plus élevé et un taux plus bas suffit pour maintenir le même retour fiscal.

Exemple :

En paris sportifs, les joueurs misent 98 €, bénéficient de 2 € de bonus, ce qui revient à une mise totale de 100€ ; le taux de retour joueurs est de 85 € et la taxation (hors CNDS et droit au pari) est de 7,5% soit 7,5 €.

Dans le cas où le bonus n'est pas déduit du PBJ, ce dernier est de 15€ ; pour un même rendement fiscal, le taux doit être de 50%

Dans le cas où le bonus est déduit du PBJ, ce dernier est de 13€ ; pour un même rendement fiscal, le taux doit être de 58%.

Enfin, la loi de 2010 a permis d'harmoniser les assiettes et les taux de prélèvement entre «dur» et «ligne» pour les paris hippiques d'une part et sportifs d'autre part. Il convient de ne pas modifier cet équilibre.

Recommandation: Il est préconisé de maintenir le niveau et les modalités des prélèvements fiscaux actuels. Un changement apparaîtrait par ailleurs prématuré puisque nous n'avons à ce jour qu'une année de recul sur l'ouverture des jeux à la concurrence et que le marché ne s'est pas encore stabilisé. Concernant l'assiette, tout changement est dès lors conditionné au maintien du niveau de la fiscalité actuelle, à un accord avec les pays concernés, à la définition précise du produit brut des jeux et au maintien de l'harmonisation entre la fiscalité des paris sportifs et hippiques en dur et en ligne.

Par ailleurs, les opérateurs de jeux sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée sauf pour les « rémunérations perçues par les organisateurs et les intermédiaires qui participent à l'organisation de ces jeux et paris ».

Actuellement, la TVA est prélevée sur le lieu d'établissement. Tous les États membres de l'Union européenne n'ont pas les mêmes modes de taxation des jeux, si bien que des différences peuvent exister en matière de TVA, entre opérateurs prestant en France, selon le lieu d'établissement de l'opérateur de jeux en ligne. Cette différence doit cesser au 1^{er} janvier 2015, date à laquelle la TVA sera prélevée sur le lieu de vente du service et non sur le lieu d'établissement de l'entreprise, ce qui fera cesser toute distorsion fiscale entre opérateurs prestant en France.

Actuellement deux options se présentent :

- soit le maintien du régime actuel de TVA, qui sera harmonisé en 2015 pour tous les opérateurs prestant en France ;
- soit une exonération de TVA sur les jeux en ligne.

La deuxième solution, si elle était mise en œuvre, supprimerait également le droit pour les opérateurs de demander le remboursement de la TVA payée sur leurs achats et les assujettirait à la taxe sur les salaires. Cela laisserait subsister des différences significatives avec la fiscalité en vigueur dans d'autres États de l'Union européenne et pourrait conduire à un manque à gagner pour l'État.

La première solution permet dès 2015 un traitement identique de tous les opérateurs.

Recommandation : il est prévu de reconduire le régime actuel de TVA sur les jeux.

B. Le secteur hippique

La loi n°2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne prévoit des dispositifs différenciés pour les paris sportifs d'une part et pour les paris hippiques d'autre part.

Ainsi, un droit au pari a été institué au profit des fédérations sportives et des organisateurs de manifestations sportives. Il s'agit d'un dispositif nécessaire à la préservation de l'éthique et au maintien de l'intégrité sportive, qui doit faire l'objet d'un contrat entre la fédération sportive ou l'organisateur de la manifestation sportive et l'opérateur de jeux en ligne précisant les obligations à la charge de ce dernier en matière de détection et de prévention de la fraude.

1) *Taxe affectée à la filière hippique*

La problématique de la filière hippique est plus large que celle du monde sportif puisque le financement de cette filière provient essentiellement des paris. Il est donc apparu nécessaire de fixer dans la loi le mode de financement de la filière hippique, contrairement au cas des fédérations sportives qui bénéficient de sources de financement diversifiées plus importantes.

En effet, la filière hippique française est financée par le retour des enjeux sur les courses hippiques dont bénéficient les sociétés mères de courses, chargées par la loi de l'organisation des courses de chevaux et qui participent, par ce moyen, à l'amélioration de l'espèce équine, à la promotion de l'élevage et à la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin, considérées comme constituant une mission de service public. Le choix a été fait par le Gouvernement d'instaurer une taxe sur les enjeux hippiques, destinée à financer cette mission de service public.

Cette taxe sur les enjeux affectée aux sociétés de courses a été soumise à l'approbation de la Commission européenne, qui a engagé une procédure de consultation des États-membres, actuellement en cours. Dans l'attente de

l'aboutissement de cette procédure, une solution transitoire a été adoptée via la loi de finances pour 2011 : la taxe est affectée au budget de l'Etat, et non pas, comme prévu initialement, aux sociétés mères.

2) Fraction du prélèvement sur les paris hippiques affectée aux communes sur le territoire desquels se situe un hippodrome

L'article 302 bis ZG qui institue le prélèvement sur les paris hippiques prévoit l'affectation d'une fraction de celui-ci (15%), limitée à 10 M€, aux communes sur lesquelles un ou plusieurs hippodrome sont ouverts au public. La répartition se fait au prorata des enjeux misés sur les courses organisées dans ces hippodromes sous le plafond de 700 000 € par commune.

Des cas de figure particuliers sont apparus lors de la mise en place du premier versement annuel, relatif à l'année 2010 :

Cas des hippodromes établis sur plusieurs communes à la fois

Dans ce cas il a été décidé de répartir le produit entre les communes concernées au prorata des surfaces localisées dans chacune de ces communes, à partir des données du cadastre.

Hippodromes financés par plusieurs communes

Il peut également arriver que plusieurs communes financent collectivement un hippodrome situé sur le territoire d'une commune qui n'a pas d'hippodrome sur son territoire une fraction du prélèvement hippique.

Toutefois, il pourrait paraître légitime de partager le montant du produit relatif à un hippodrome entre les communes qui participent à son financement, au prorata de leurs efforts financiers respectifs. Très peu de communes sont concernées par le financement d'un hippodrome hors de leur territoire. Le partage de la recette fiscale pourrait donc être opéré de façon conventionnelle entre les communes concernées ou entre la commune bénéficiaire et la structure communale concernée.

Recommandation : Les communes qui perçoivent une fraction du prélèvement sur les paris hippiques au titre d'un hippodrome situé sur leur territoire mais financé par une ou plusieurs autres communes devraient conventionnellement répartir ce produit fiscal entre les communes concernées au prorata de leurs efforts respectifs de financement de l'hippodrome.

C. Le poker et la règle du "no flop, no drop"

La loi du 12 mai 2010 a fixé un mécanisme de taxation adapté aux jeux de cercle. Les articles 47 et 48 de la loi prévoient ainsi un prélèvement fiscal et un prélèvement social sur les sommes engagées par les joueurs. L'article 302 bis ZJ du code général des impôts précise que « *les gains réinvestis par ces derniers sous forme de nouvelles mises sont également assujettis à ces prélèvements* ».

Par conséquent, l'ensemble des sommes engagées, y compris avant le flop, font l'objet d'une taxation.

Or, les opérateurs de jeux de cercle ont signalé que leur application de la règle du « no flop no drop », consiste à ne prélever aucune commission (appelée *rake*), si la partie s'arrête avant le flop, c'est-à-dire le retournement des trois premières cartes communes, consécutif au premier tour. Ils prennent donc actuellement à leur charge la taxation des mises des joueurs réalisées avant le flop et souhaiteraient que ces mises soient exonérées de prélèvements fiscaux et sociaux.

Il convient toutefois de souligner que la spécificité du poker a bien été prise en compte dans les modalités d'imposition, à travers un taux de prélèvement sur les mises plus bas (2%), dû au fréquent recyclage des gains dans ce jeu, et un plafonnement du prélèvement à 1 € par donne.

À niveau de fiscalité inchangé, la suppression de l'imposition des mises pour les parties qui s'arrêtent avant le « drop » devrait nécessairement être compensée par une augmentation proportionnelle de la fiscalité sur les autres mises. Au final, la charge globale des prélèvements sur l'opérateur serait exactement la même.

Il ne paraît donc pas judicieux de modifier les modalités de taxation des mises pour le poker en ligne et il est laissé aux opérateurs le soin de prévoir dans leur règlement de jeu le prélèvement ou non d'une commission (le « rake ») sur les mises lorsque la main s'arrête avant le « drop », étant entendu que le taux de ce « rake » pourrait être revu à la baisse s'il était appliqué à toutes les mises.

Recommandation: Il est proposé de maintenir la taxation des sommes engagées même pour les parties se terminant avant le flop. En effet, le poker en ligne bénéficie depuis la loi du 12 mai 2010 d'une taxation adaptée à ses spécificités, notamment à travers le taux de prélèvements sur les mises.

IV. Une régulation plus efficace et cohérente

A. Vers l'assèchement du marché illégal

1) Des mesures pour combattre l'offre illégale sous toutes ses formes

Mettre en œuvre un blocage des flux financiers pour lutter contre les sites illégaux

Les dispositions de l'article L.563-2 du code monétaire et financier issu de l'article 62 de la loi n°2010-476 du 12 mai 2010, instaurent une procédure administrative de blocage des comptes bancaires utilisés par les opérateurs de jeux en ligne non agréés, afin d'empêcher ces derniers, dans la pratique, de poursuivre leurs activités sur le territoire français.

Corrélativement, les dispositions de l'article 59 de la loi du 12 mai 2010 confèrent à certains officiers ou agents de police judiciaire ou agents des douanes, spécialement habilités à cet effet par leur ministre de tutelle, des prérogatives spéciales d'enquêtes leur permettant de participer à des sessions de jeux sur des sites non agréés et à en extraire des données afin de constater les infractions commises à l'occasion de paris ou de jeux en ligne.

La mise en œuvre de la procédure de blocage administratif suppose l'identification des comptes bancaires de l'opérateur concerné, susceptible d'être obtenue par l'intermédiaire des officiers et agents de police judiciaire et des agents des douanes précités.

La mise en œuvre des prérogatives nouvelles accordées par la loi aux OPJ, APJ et agents des douanes spécialement habilités à cet effet, s'inscrit a priori dans l'exercice d'une prérogative de police judiciaire, en raison de la finalité de ce pouvoir d'enquête spéciale telle que défini par la loi : « *Dans le but de constater les infractions [...], d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs...* ».

S'agissant des OPJ et APJ affectés à des services d'enquêtes ayant compétence pour traiter ce type de délinquance, l'exercice d'une telle mission de police judiciaire ne soulève aucune difficulté. Elle s'exerce néanmoins sous le contrôle du procureur de la République auquel il doit être rendu compte en cas de découverte effective d'une infraction, et obéit au principe du secret de l'enquête.

S'agissant des agents des douanes administratives, l'exercice d'une telle prérogative ne soulève pas davantage de difficulté dans la mesure où la loi leur confère expressément le pouvoir de constater les infractions en matière de jeux en ligne.

L'information ainsi recueillie par les OPJ/APJ et agents des douanes peut être communiquée à l'ARJEL en vertu du droit de communication expressément instauré par l'article 59 de la loi de mai 2010 et des dispositions de l'article 65 ter du code des douanes qui prévoient l'échange spontané d'informations.

Dans la mesure où l'ARJEL reçoit légalement les informations recueillies dans le cadre de la procédure prévue à l'article 59, celle-ci peut en principe en faire usage dans le cadre de l'exercice normal des missions qui lui sont confiées par la loi, et notamment la mise en œuvre de la procédure de blocage administratif des comptes. Ces dispositions auraient dû être comprises comme instaurant une dérogation expresse au principe du secret de l'enquête résultant des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale.

En revanche, la situation des OPJ/APJ et agents de douanes mis à disposition de l'ARJEL soulève une difficulté plus importante. Les textes prévoient en effet que des officiers et agents de police judiciaire ainsi que des agents des douanes

parmi ceux mentionnés au premier alinéa de l'article 59, à savoir ceux qui sont spécialement habilités à mettre en œuvre les pouvoirs spéciaux d'enquête précités, peuvent être mis à disposition de l'ARJEL. Les dispositions de l'article 28 du décret 2010-481 du 12 mai 2010 précisent en outre que « *seuls les enquêteurs mentionnés au cinquième alinéa de l'article 59 de la loi du 12 mai 2010 susvisée peuvent être autorisés, dans les mêmes conditions, à fréquenter des sites de jeux et de hasard en ligne opérant sans agrément* ».

Il résulte donc clairement des textes que le législateur a entendu maintenir, pour les OPJ/APJ et douaniers mis à disposition de l'ARJEL, la faculté de mettre en œuvre les pouvoirs spéciaux d'enquête instaurés par la loi.

Or, le statut d'autorité administrative indépendante de l'ARJEL est difficilement compatible avec le contrôle exercé par le procureur de la République sur les actes relevant de la police judiciaire.

S'agissant des officiers de police judiciaire, se pose également la question de la validité de leur habilitation de police judiciaire dès lors qu'ils ne sont plus affectés à un service d'enquête mais mis à disposition d'une AAI.

Recommandation : Afin de remédier à cette difficulté, et de redonner plus de cohérence au dispositif, il pourrait être envisagé de modifier les textes pour permettre à certains agents de l'ARJEL spécialement habilités, mais indépendamment de leur qualité d'OPJ, APJ ou douanier, de mettre en œuvre le dispositif précité aux seules fins :

- de constater les infractions en matière de jeux en ligne,
- de permettre l'application des dispositions de l'article L.563-2 CMF sur le blocage administratif des comptes
- Dans cette perspective, il conviendrait de préciser :
 - les catégories d'agents pouvant recevoir une telle habilitation, la procédure d'habilitation des enquêteurs de l'ARJEL pouvant servir de base (articles 42 de la loi et 23 et suivants du décret),
 - l'obligation de dresser procès verbal en cas de constatation d'une infraction et de sa transmission au procureur de la République, en prévoyant que les OPJ en transmettront également copie au service central des courses et jeux du ministère de l'Intérieur,
 - une dérogation au secret bancaire permettant la transmission des données bancaires dans ce cadre spécifique,
 - la faculté pour l'ARJEL d'utiliser l'information ainsi recueillie pour l'exercice de ses missions légales, et notamment la faculté de transmission au ministre chargé du budget aux fins de mise en œuvre de la procédure de blocage administratif des comptes.

2) Mieux informer sur le caractère illégal de jeux en ligne non agréés

L'information des joueurs est primordiale dans la lutte contre les sites illégaux : il convient que les joueurs soient en mesure de distinguer clairement d'une part un marché légal et régulé et d'autre part, un marché illégal.

Il n'existe pas d'obligation pour les opérateurs légaux de mentionner clairement et précisément qu'ils sont titulaires d'un agrément de l'Arjel. Ils doivent simplement mentionner sur leur site, où ils le souhaitent, leur numéro d'agrément.

Lors de l'ouverture du marché des jeux, un label « Agréé Arjel » a été créé afin que les joueurs puissent identifier aisément les sites légaux de jeux en ligne. Le but étant d'encourager les joueurs voulant parier, à le faire sur des sites agréés.

Il apparaît que tous les opérateurs de jeu mettent ce label en bas de page, dans un emplacement nécessitant une démarche volontaire du joueur. Du fait de ce manque de visibilité, 70% des joueurs, notamment les plus assidus, déclarent faire la différence entre un site agréé ou non et vérifier s'il l'est. Bien que déjà élevé, il paraît indispensable d'augmenter ce niveau de visibilité.

Recommandation : Afin de remédier à la situation actuelle, où le label relatif à l'agrément est peu visible, il est proposé de rendre obligatoire l'affichage de ce label et d'augmenter la visibilité de celui-ci en précisant en particulier son emplacement sur le site ainsi que sa taille.

3) Lutte contre les gros joueurs privilégiant le marché illégal

La lutte contre l'offre illégale s'est avérée efficace, puisqu'on estime que l'offre légale capte aujourd'hui environ 80% du marché. Cependant, si la loi du 12 mai 2010 prévoit des dispositifs de lutte contre l'offre illégale, elle ne permet pas de poursuivre les individus qui la font prospérer. Ainsi, une partie des joueurs continuant à jouer sur des sites illégaux, présentent des caractéristiques relativement bien connues désormais : il s'agit de joueurs de longue date, expérimentés, dont l'activité s'apparente davantage à une activité professionnelle qu'à une activité de loisir, ce qui justifie leur qualification de « gros joueurs » ou de « joueurs professionnels ».

Sur le plan fiscal, il faut rappeler qu'en principe les gains réalisés à l'occasion de jeux, même pratiqués de manière habituelle, ne constituent pas le produit d'une occupation lucrative ou une source de profits devant donner lieu à imposition.

Mais il en va tout autrement des gains réalisés par les « joueurs professionnels » de poker: Dans les formes actuelles de ce jeu, la notion de hasard s'efface devant l'habileté et le savoir-faire des joueurs. Lorsque cette activité est exercée à titre principal par des joueurs qui en font une véritable activité professionnelle, ces gains doivent être soumis à l'impôt sur le revenu au titre de la catégorie des bénéfices non commerciaux. Au regard des principes fiscaux, ces règles sont applicables dès lors que le joueur tire ses profits de sites légaux ou illégaux.

Sur la base de ce constat, il paraît nécessaire que l'Etat traite de manière spécifique les situations dans lesquelles sont constatées que des joueurs:

- ne déclarent pas comme revenus des gains qui de par leur fréquence, leur importance et leur prééminence sur les autres sources de revenus professionnels du joueur, s'y apparentent pourtant. Les joueurs professionnels qui se soustraient frauduleusement à l'impôt sur le revenu sont redevables des impôts éludés assortis de lourdes sanctions. Ils sont également passibles du délit de fraude fiscale (article 1741 du code général des impôts) lorsque la fraude est caractérisée ;
- réalisent tout ou partie de ces gains via une offre de paris et de jeux en ligne qu'ils savent illégale et qui les placent *de jure* en situation de délit de recel ;

Sur le plan fiscal, l'assimilation de l'activité du joueur à une véritable activité professionnelle repose sur des éléments recueillis à l'occasion de contrôles fiscaux ; généralement dans le cadre d'une procédure d'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP). Au regard de la jurisprudence, cette caractérisation d'activité professionnelle demeure difficile à prouver et donc le redressement fiscal sera probablement rare.

En revanche, dès lors que dans le cadre d'une telle procédure l'administration fiscale recueille des informations, notamment bancaires ou financières, de nature à faire présumer la participation du contribuable à des sessions de jeux sur des sites illégaux constitutives de recel, celle-ci a vocation à les porter à la

connaissance du procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

De manière générale, le procureur de la République peut diligenter des enquêtes sur la base de tout élément laissant présumer la commission d'une infraction, parmi lesquels figurent bien évidemment les éléments transmis par l'administration fiscale.

Les échanges d'informations entre autorité judiciaire et administration fiscale constituent l'un des axes de travail prioritaires des deux ministères, et a récemment fait l'objet d'une circulaire commune du 5 novembre 2010 signée par les ministres du budget et de la justice afin de promouvoir ces échanges. La pratique des juridictions confirme très largement l'effectivité et l'efficacité de tels échanges, permettant la découverte et la poursuite d'infractions mises à jour dans le cadre des procédures de contrôle fiscal.

Recommandation :

- relever au cours des contrôles fiscaux tout élément permettant de prouver le caractère illégal des gains provenant de la pratique du jeu ;
- demander à l'administration fiscale de dénoncer au procureur de la République dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale les personnes qui jouent sur des sites de jeu illégaux afin d'intensifier la lutte contre le marché du jeu illégal.

4) Fiscaliser les opérateurs illégaux

À ce jour, seuls les opérateurs bénéficiant d'un agrément délivré par l'ARJEL sont soumis aux prélèvements fiscaux et sociaux créés par la loi du 12 mai 2010 relative aux jeux en ligne. Il convient donc de modifier la loi afin de soumettre ces opérateurs au paiement de ces prélèvements. Cet élément seul n'est pas suffisant pour faire cesser l'activité illégale mais il constituera une arme supplémentaire pour combattre l'offre illégale, parmi l'ensemble des moyens existants.

Il permettra aux services concernés (DGGDI/DGFIP) de reconstituer les sommes engagées au titre des paris et des jeux en vue de leur taxation.

Recommandation : modifier la loi du 12 mai 2010 afin de soumettre les opérateurs illégaux aux prélèvements sur les mises des jeux en ligne.

B. Garantir les avoirs déposés par les joueurs auprès des opérateurs de jeux en ligne

Aux termes de la loi (art. 18) du 12 mai 2010, les opérateurs de jeux en ligne doivent créer un compte dédié aux opérations des joueurs du site en « .fr », qui retrace les dépôts, les mises et les gains et les retraits des joueurs. À tout instant, le solde de ce compte représente la dette de l'opérateur envers les joueurs.

Cependant, dans le régime fixé par la loi de 2010, ce compte ne fait pas l'objet d'une garantie particulière au profit des joueurs ; en particulier, si l'opérateur effectue des retraits sur ce compte de façon indue (par exemple en cas de défaillance, de fraude ou d'escroquerie...), l'argent revenant aux joueurs et correspondant normalement au solde du compte dédié n'est plus disponible pour les indemniser.

Or le renforcement de l'attractivité du marché régulé est un des principaux moyens de la lutte contre le marché illégal. Un moyen de procurer un avantage au marché légal sur le marché illégal serait donc de renforcer la sécurité des avoirs

déposés par les joueurs auprès des opérateurs de jeux agréés, de manière à ce que le marché légal puisse offrir des garanties plus élevées que le marché illégal contre les risques de défaillance et d'escroquerie de la part des opérateurs.

Recommandation : étudier les moyens de protéger des avoirs des joueurs déposés auprès des opérateurs de jeux en ligne agréés.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées à cet effet, notamment l'interdiction pour les opérateurs d'effectuer des retraits sur le compte dédié qui feraient passer son solde en-dessous d'un seuil de garantie fixé d'avance, ou encore placer le compte dédié sous le régime d'une fiducie organisée entre l'opérateur et les joueurs.

1. rendre indisponible pour l'opérateur les sommes correspondant à sa dette envers les joueurs

Il s'agirait de définir, en fonction de l'activité de l'opérateur, un montant minimal de garantie, représentatif du niveau prévisionnel d'avoirs des joueurs, que l'opérateur serait tenu de conserver sur le compte dédié aux opérations des joueurs.

Pour s'assurer que ce montant minimal déposé sur le compte dédié ne pourra faire l'objet d'un retrait par l'opérateur sans l'accord de l'autorité de régulation, il convient d'étudier la possibilité d'imposer le gage ou le nantissement de ce compte dédié au profit de l'autorité de régulation ou d'une autre autorité publique française. Celle-ci devrait être en mesure, en cas de doute sur la solvabilité ou l'intégrité de l'opérateur, de bloquer ou de saisir les sommes déposées sur le compte dédié pour garantir l'indemnisation des joueurs.

Le solde minimal de garantie du compte dédié pourrait être régulièrement révisé par avenant, en fonction notamment de l'évolution des avoirs des joueurs.

2. organiser le compte dédié sous forme de fiducie entre l'opérateur et les joueurs.

Il peut également être étudié la constitution d'une fiducie (également appelée nommée « trust » et régie par les articles 2011 et suivants du code civil) entre l'opérateur (constituant) et les joueurs ou l'Autorité publique (bénéficiaires). L'opérateur transférerait ainsi la propriété du compte dédié à un établissement de crédit, qui gérerait ce compte et paierait les bénéficiaires.

Il est proposé de confier à l'ARJEL le soin d'étudier la mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces solutions pour une adoption rapide.

Par ailleurs, il est également proposé que les soldes créditeurs des comptes provisoires non réclamés par les joueurs soient reversés à l'Etat passé le délai de prescription de droit commun (5 ans).

C. Faciliter les procédures de l'ARJEL.

1) La procédure de mise en demeure et les mesures conservatoires d'urgence

Dans le cadre de la régulation du marché des jeux en ligne, des améliorations doivent être apportées quant au fonctionnement de l'Arjel.

En premier lieu, la procédure de sanction de la loi de 2010, qui est le dispositif législatif prévu pour sanctionner un opérateur agréé ayant effectivement manqué aux obligations légales et réglementaires, prévoit une saisine de la commission

des sanctions de l'Arjel par le collège, devant ensuite se prononcer sur une éventuelle sanction de l'opérateur.

L'article 43-II de la loi du 12 mai 2010 impose d'adresser une mise en demeure à l'opérateur ayant manqué à ses obligations préalablement à la saisine éventuelle de la commission des sanctions par le collège.

Si cette exigence est compréhensible d'agissant de la cessation des pratiques illégales, elle l'est moins en ce qui concerne la sanction des manquements passés des opérateurs. Il est effectivement inconcevable que certains manquements puissent demeurer impunis au motif qu'ils auraient été réparés pour l'avenir.

Recommandation : Il est proposé de supprimer l'obligation de mise en demeure préalable à la saisine de la commission des sanctions. Il convient néanmoins de préciser que le collège garde sa faculté de recourir à ce mécanisme de mise en demeure préalable, pour faire cesser en particulier un manquement pour l'avenir.

En second lieu, le législateur n'a pas octroyé à l'Autorité de régulation des jeux en ligne le pouvoir d'ordonner des mesures conservatoires d'urgence à l'encontre des opérateurs agréés. Or, si un opérateur méconnaît ses obligations et porte par là-même atteinte à l'ordre public de manière grave et immédiate, aucune mesure d'urgence ne peut être prise à son encontre pour faire cesser le trouble: ce n'est qu'au terme de la procédure prévue par les articles 43 et suivants de la loi du 12 mai 2010, soit dans un délai minimum de cinq à six mois à compter de la saisine de la commission des sanctions, qu'une éventuelle suspension de l'agrément par exemple, pourra, le cas échéant, être prononcée à l'encontre de l'opérateur concerné.

Recommandation : Il est proposé d'instaurer une procédure permettant à l'ARJEL de prendre, de manière exceptionnelle, pour une durée limitée et dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 43-II de la loi, des mesures conservatoires à l'encontre des opérateurs agréés – parmi lesquelles la suspension de l'agrément ou de l'activité de l'opérateur –, à condition que ces mesures soient justifiées par une atteinte grave et immédiate aux règles applicables au secteur et strictement proportionnées au but poursuivi. Cela pourrait être prévu dans le prochain véhicule législatif adéquat.

2) Les modalités de contrôle des données stockées sur le frontal

Le contrôle des opérateurs dévolu à l'Autorité de régulation des jeux en ligne est rendu possible grâce à l'ensemble des données que ces derniers sont tenus d'archiver en temps réel sur leur frontal et auxquelles l'ARJEL a accès en permanence. L'intention du législateur était ainsi de prévoir l'archivage de l'ensemble des données sur le frontal.

L'article 31 de la loi du 12 mai 2010 consacre cette obligation d'archivage en temps réel. Cependant, dans sa rédaction actuelle, l'article 31 ne vise pas l'ensemble des données échangées entre l'opérateur et les joueurs, mais uniquement celles visées au 3° de l'article 38 de la loi, c'est-à-dire les données relatives aux « événements de jeu ou de pari et, pour chaque joueur, les opérations associées ainsi que toute autre donnée concourant à la formation du solde du compte joueur ».

Or le dossier des exigences techniques applicable aux opérateurs agréés de jeux et de paris en ligne, visé par l'article 11 du décret n°2010-509 du 18 mai 2010, prévoit quant à lui, l'archivage de l'ensemble des données échangées entre

l'opérateur et les joueurs, et non pas seulement celles visée par le 3° de l'article 38 de la loi de 2010.

Il semble donc que l'articulation entre ces deux textes puisse poser quelques difficultés du point de vue de la sécurité juridique.

Recommandation : Dans un souci de sécurité juridique, il est proposé de préciser la rédaction de l'article 31 de la loi du 12 mai 2010 afin que l'ensemble des données échangées entre les opérateurs et les joueurs soient bien soumises à l'obligation d'archivage en temps réel, conformément à l'intention du législateur. Cela pourrait être prévu dans le prochain véhicule législatif adéquat.

3) La mise en place d'un suivi consolidé des joueurs

Il n'existe pas actuellement de moyen d'identification d'un même joueur sur des sites de jeux différents. Un même individu peut s'inscrire sous différents identifiants sur autant de sites d'opérateurs de jeux en ligne qu'il le souhaite sans qu'aucun recoupement d'informations puisse être opéré aisément par l'ARJEL.

Le suivi « consolidé » des joueurs est un dispositif qui permettrait de retracer de manière centralisée le comportement de jeu sur plusieurs sites d'opérateurs d'un même individu.

Recommandation : Il est envisagé d'attribuer à chaque joueur un numéro d'identification unique, c'est-à-dire identique chez tous les opérateurs agréés. Il est proposé que l'ARJEL mène une étude de faisabilité.

4) La demande d'agrément d'un opérateur

L'article 21 de la loi du 12 mai 2010 prévoit qu'en cas « de modifications susceptibles d'affecter les éléments inhérents à la demande d'agrément, et notamment tout changement significatif dans la détention de capital de l'opérateur ou dans sa situation financière, peuvent conduire l'Autorité de régulation des jeux en ligne, par décision motivée, à inviter l'opérateur à présenter une nouvelle demande d'agrément dans un délai d'un mois ».

Or, une demande d'agrément est une procédure complexe, qui n'est pas toujours justifiée dans le cas d'un opérateur disposant d'ores et déjà d'un agrément

Il est proposé de modifier la rédaction de ce texte et de prévoir soit le maintien de l'agrément en vigueur, soit son abrogation si les conditions ayant justifié l'octroi de l'agrément ne sont plus réunies

Recommandation : Modifier l'article 21-V de la loi du 12 mai 2010 pour permettre de simplifier la procédure de réexamen des agréments dans l'éventualité où des modifications affectant les éléments constitutifs à la demande d'agrément surviendraient.

V. Une intensification de la lutte contre l'addiction

A. Nécessité d'une meilleure politique de prise en charge des problèmes d'addiction

Compte tenu de la prévalence du jeu problématique ou excessif, estimée à 200 000 personnes en France en 2010 d'après l'étude menée par l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), la lutte contre l'addiction constitue un véritable enjeu de politique de santé publique.

L'addiction aux jeux doit faire l'objet d'une attention particulière sur différents plans :

- Un suivi scientifique de la prévalence du jeu pathologique ou excessif dans la population française et des problèmes particuliers qui lui sont liés ;
- La prévention de l'addiction au jeu auprès de la population française en général et des joueurs en particulier ;
- L'aide et les soins apportés aux joueurs en situation de jeu problématique ou excessif.
- La prise en charge de problèmes d'addiction manque cependant encore aujourd'hui de cohérence. En particulier, différentes associations et organismes proposent des services d'aide aux joueurs connaissant des problèmes de jeu, concourant ainsi à la lutte contre le jeu excessif et pathologique, mais de façon non coordonnée.
- Il semble donc judicieux de développer une stratégie d'ensemble avec des objectifs déterminés afin de garantir une plus grande efficacité de l'action contre l'addiction au jeu.
- Il pourrait par exemple être envisagé que l'INPES, à qui la loi du 12 mai 2010 a affecté une fraction du prélèvement social sur les jeux, assure cette mission de coordination de la politique de prévention de l'addiction aux jeux et, notamment :
 - travaille en collaboration avec les organismes d'aide aux joueurs ;
 - finance les études de l'Observatoire des jeux.

Recommandation : L'INPES assurera le financement des études de l'Observatoire des jeux relatives au jeu problématique ou excessif et collaborera avec les organismes d'aide aux joueurs.

B. Des mesures spécifiques pour réduire les risques d'addiction des jeux en ligne

1) Le renforcement des mécanismes de modération et d'auto-exclusion

Les modérateurs de jeu

La loi du 12 mai 2010 a instauré un dispositif permettant aux joueurs de mieux contrôler, volontairement, leur utilisation des sites de jeux en ligne et les mises qu'ils sont susceptibles d'engager. Ce dispositif, qui s'appuie sur des « modérateurs de jeux » mis en place par les opérateurs sur leurs sites, fonctionne selon le principe de l'auto-contrôle.

Ces modérateurs, qui sont destinés à réduire les risques de jeu compulsif et excessif, sont précisés par le décret du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne.

Le fonctionnement de ces modérateurs s'articule ainsi : dès l'ouverture d'un compte joueur, l'opérateur doit demander au joueur d'encadrer sa capacité de jeu par la fixation de limites d'approvisionnement de son compte et d'engagement des mises. L'opérateur est tenu de demander au joueur de déterminer un montant, au-delà duquel les crédits disponibles inscrits sur son compte joueur, sont automatiquement reversés sur son compte de paiement.

Aucune opération de jeu ne peut être réalisée tant que le joueur n'a pas fixé ces limites et déterminé ce montant.

Des difficultés ont néanmoins été soulevées quant à ces modérateurs :

- les opérateurs ont généralement recours à des menus déroulant pré remplis pour les modérateurs de jeu
- Il s'avère que le joueur ne perçoit pas toujours clairement le temps qu'il passe sur un site de jeu.

Recommandation : Il est proposé de renforcer les mécanismes de modération des joueurs :

- interdire aux opérateurs de mettre en place des modérateurs comprenant des valeurs par défaut ou des menus déroulants pré remplis pour l'autolimitation des dépôts et des mises ;
- informer le joueur sur sa durée de jeu en mettant en place un mécanisme de fenêtres surgissantes par exemple

Les modérateurs spécifiques au poker

Compte tenu des caractéristiques du « cash-game » en poker, pour lequel le taux de recyclage des mises est largement supérieur à celui des autres activités régulées, les modérateurs de pertes peuvent avoir une certaine utilité quant à la sensibilisation du joueur sur son niveau d'activité sur une période donnée.

Ces modérateurs de pertes empêcheraient les joueurs de se « recaver », si la somme des « caves » et « recaves » de la journée est supérieure au montant qu'il aura préalablement fixé.

Recommandation : Il est proposé de remplacer l'autolimitation des mises par une autolimitation des « caves » et des « recaves » pour le poker joué sous forme de « cash game ».

2) Présence d'une offre gratuite sur des sites agréés

Certains sites de jeux en ligne proposent des jeux gratuits. Cette offre gratuite constitue pour les opérateurs un moyen d'attirer les joueurs vers l'offre payante.

Elle présente l'avantage de permettre aux joueurs de se familiariser avec le jeu, qui requiert une certaine expertise, sans risque financier de leur part.

Toutefois, la présence d'une offre gratuite sur un site de jeux payants agréé par l'ARJEL serait susceptible d'engendrer des confusions entre jeu gratuit et jeu payant. En particulier, il n'apparaît pas souhaitable que les opérateurs puissent attirer les joueurs avec une offre gratuite et que ceux-ci se retrouvent inscrits sur un site de jeux d'argent payants sans que cela procède d'une démarche volontaire et consciente de leur part.

Il n'apparaît pas non plus souhaitable que soient présentées sur un site agréé par l'ARJEL des formes de jeux gratuits autres que celles qui sont proposées sur le site à titre payant.

Recommandation : Il est proposé de maintenir une « muraille de Chine » entre offre gratuite et offre payante.

Le basculement du joueur dans l'offre de jeu payante doit rester la conséquence de sa démarche volontaire et son inscription devra toujours se conformer à l'ensemble des conditions relatives à l'ouverture d'un compte joueur telles que décrites dans le décret n°2010-518.

En particulier, l'adhésion à une offre de jeu gratuite ne doit pas requérir du joueur l'envoi d'un relevé d'identité bancaire.

3) *Formulation des messages de mise en garde et zone de jeu responsable*

Ces messages doivent être indiqués non seulement en permanence sur les sites agréés de jeux en ligne, mais doivent également apparaître dans toutes les communications commerciales des opérateurs de jeux, qu'il s'agisse d'une activité de jeu en ligne ou d'une activité sous monopole.

Il s'avère que les règles de format et de modalités d'affichage ne sont pas adaptées aux nouveaux supports informatiques (smart phones, tablettes multimédia, télévision...) sur lesquels se développe l'offre de jeux et de paris en ligne.

Recommandation : Il est ainsi proposé de modifier les textes relatifs aux messages sanitaires et de recourir à des adaptations réglementaires afin de rendre plus efficaces les dispositions législatives prévues pour prévenir le risque d'addiction :

- Adapter les modalités d'affichage des messages de mise en garde aux nouveaux supports informatiques (smart phones, tablettes multimédia, TV) ;
- Adapter les modalités d'affichage des messages de mise en garde pour les communications commerciales pour lesquelles la diffusion du message n'est matériellement pas réalisable en s'inspirant notamment de l'information à caractère sanitaire devant accompagner les messages publicitaires ou promotionnels en faveur de certains aliments et boissons (l'arrêté du 27 février 2007 prévoit que « l'information à caractère sanitaire apparaît en même temps que le message publicitaire » mais en cas d'impossibilité technique, seule l'obligation d'accessibilité de l'information sanitaire n'est exigée, par exemple, par l'apparition d'une page interstitielle) ;
- Reformuler les messages de mise en garde en élaborant de nouveaux messages davantage en phase avec la réalité du jeu.

Par ailleurs, si les modalités d'affichage des messages de mise en garde sont prévues par les textes, il n'en demeure pas moins qu'ils ne sont pas positionnés au même emplacement selon les sites de jeux en ligne. De plus, les autres obligations prévues par l'article 26 de la loi de 2010 en matière de prévention du jeu excessif et pathologique (affichage du numéro d'appel, procédure d'inscription sur le fichier des interdits de jeu) ainsi que les mesures prises en matière de jeu responsable par les opérateurs, peuvent apparaître sur différentes pages du site.

Cette dilution des messages ne facilite pas la redirection du joueur souhaitant une aide vers les liens utiles.

Recommandation : Dans le cadre de la lutte contre le jeu excessif et pathologique, il est proposé d'imposer aux opérateurs agréés de mettre en place une « zone jeu responsable » qui regrouperait l'ensemble des messages et rubriques concernés (interdiction des jeux d'argent aux mineurs, message de prévention de l'INPES, interdiction volontaire de jeux, rubrique jeu responsable de l'opérateur...). Cette « zone jeu responsable » devrait obligatoirement figurer dans un emplacement déterminé, être directement lisible et accessible et présenter un aspect visuel normalisé et commun à tous les opérateurs.

C. Des mesures spécifiques d'encadrement de la publicité pour les jeux

1) L'encadrement des publicités relatives aux jeux diffusés dans les cinémas

L'article 7 de la loi n°2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne encadre toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard légalement autorisé :

« Toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard légalement autorisé est :

1° Assortie d'un message de mise en garde contre le jeu excessif ou pathologique, ainsi que d'un message faisant référence au système d'information et d'assistance prévu à l'article 29 ;

2° Interdite dans les publications à destination des mineurs ;

3° Interdite sur les services de communication audiovisuelle et dans les programmes de communication audiovisuelle, présentés comme s'adressant aux mineurs au sens de l'article 15 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

4° Interdite dans les services de communication au public en ligne à destination des mineurs ;

5° Interdite dans les salles de spectacles cinématographiques lors de la diffusion d'œuvres accessibles aux mineurs.

Un décret précise les modalités d'application des 1°, 2°, 4° et 5°. Une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel précise les conditions de diffusion, par les services de communication audiovisuelle, des communications commerciales mentionnées au premier alinéa, notamment les modalités d'application du 3°. »

L'encadrement de la diffusion des communications commerciales est plus strict pour les salles de spectacles cinématographiques. En effet, il n'existe pas pour ces lieux de classification d'œuvres « à destination des mineurs ». Une telle classification n'existant pas (seule une classification du type « interdit aux moins de XX ans » existe)

Lors de l'élaboration de la loi sur les jeux, le choix a été effectué de rendre la loi explicite sans donner le sentiment de reculer sur l'encadrement publicitaire : il a donc été décidé d'interdire la publicité dans les films accessibles aux mineurs, c'est-à-dire dans la quasi-totalité des films. Cette solution présentait l'avantage de ne pas faire peser sur les exploitants de salles de cinéma la responsabilité de déterminer¹¹ quelles sont les œuvres à destination des mineurs.

¹¹ – Sans qu'ils disposent de critères juridiques praticables pour prendre une telle décision.

La réglementation aboutit donc ainsi à un encadrement beaucoup plus strict de la publicité dans les cinémas qu'à la télévision. Il apparaît souhaitable de traiter de façon similaire les différents médias. Par conséquent, il est proposé de prévoir une restriction horaire pour la publicité sur les jeux afin d'éviter les films à destination des mineurs.

Sur le fond, l'utilisation du critère des tranches horaires avait été discutée à l'occasion des travaux d'élaboration de la loi. Cette solution n'avait été envisagée¹² qu'en « ultime recours, si les débats parlementaires l'exigeaient, compte tenu des pertes de publicité engendrées pour les chaînes ». Les tranches horaires concernées étaient de 5h-21h pour la télévision et de 9h-21h pour la radio.

Recommandation : Il est proposé de modifier la loi du 12 mai 2010 sur ce point, afin de pouvoir préciser par décret le dispositif permettant la diffusion de publicités sur les jeux en ligne dans les cinémas et d'en assouplir les conditions actuelles par exemple en adoptant un dispositif de tranches horaires.

2) L'encadrement des publicités relatives aux jeux diffusés dans les programmes radiophoniques ou télévisuels

La loi du 12 mai 2010 a confié au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) le soin de préciser les conditions de diffusion par les services de communication audiovisuelle des communications commerciales de opérateurs de jeux d'argent et de hasard, ce que le CSA a fait par délibération du 18 mai 2010 et du 27 avril 2011. Toutefois, certaines difficultés sont apparues dans l'application de la loi. Il est donc proposé de modifier celle-ci sur plusieurs points :

a/ étendre le champ de compétence du CSA aux contenus audiovisuels non constitutifs de communications commerciales et relatifs aux jeux d'argent et de hasard.

Depuis l'ouverture du marché des jeux en ligne, l'évolution du contenu de certaines émissions notamment radiophoniques consacrées au sport aboutit parfois à une dénaturation des programmes et une incitation au jeu. Le CSA a demandé aux parties prenantes d'adopter une charte déontologique à ce sujet. De même, dans certaines émissions parrainées par un opérateur de paris, l'évocation de la cote d'un pari sportif proposé par cet opérateur peut être apparentée à de la publicité clandestine pour cet opérateur. Or la cote peut être assimilée au prix du service, un élément de différenciation des sites les uns par rapport aux autres. Il serait préférable qu'une cote moyenne ou plusieurs cotes soient mentionnées à l'antenne et non une seule cote qui a de fortes chances d'être celle du parrain. Afin de donner une pleine compétence au CSA sur cette matière, il est proposé d'amender le texte de la loi de 2010.

b/ Prévoir des règles spécifiques pour le poker

Le CSA pourrait utilement tenir compte de l'attrait particulier exercé par le jeu de poker sur les mineurs dans la fixation des règles relatives la publicité pour les opérateurs de jeu.

c/ rendre obligatoire le message de mise en garde contre les risques du jeu dans le cas de « placement de produits »

Lorsque la communication commerciale prend la forme d'un « placement de produit » dans une émission, il pourrait être envisagé de rendre obligatoire le

¹² – Ce type d'interdiction est pratiqué en Grande-Bretagne et en Espagne

message de mise en garde contre l'addiction au jeu dans le générique de fin du programme.

Recommandation : Il est proposé de modifier la loi du 12 mai 2010 pour confier au CSA la mission de s'assurer que l'évocation des paris sportifs dans les programmes consacrés à l'information sportive et les retransmissions de compétitions n'aboutit pas à une dénaturation de ces programmes notamment par une promotion de l'activité de paris, une incitation faite au public à jouer ou la citation d'une cote, ou à une publicité clandestine en faveur d'un opérateur en particulier.

L'article 7 de la loi de 2010 pourrait également être modifié pour préciser que des règles spécifiques peuvent être adoptées par le CSA concernant les jeux de cercle en ligne afin de tenir compte de l'attrait particulier de ces jeux sur les mineurs.

Enfin, il est proposé de rendre obligatoire le message de mise en garde contre les risques du jeu dans lorsque la publicité prend la forme d'un « placement de produit » dans une émission.

3) Faculté pour le président de l'ARJEL d'agir en justice contre la publicité pour des sites de jeux en ligne illégaux

Recommandation : Le président de l'ARJEL doit avoir la faculté d'introduire des actions en justice au civil contre la publicité en faveur des sites illégaux, comme il l'a pour interdire l'accès aux sites illégaux en vertu de l'article 61 de la loi du 12 mai 2010

VI. Le renforcement de la lutte contre les activités frauduleuses et de blanchiment à la lumière de l'objectif d'ordre public fixé par la loi du 12 mai 2010

A. Prévenir les conflits d'intérêts pour lutter contre la corruption sportive

Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives est un enjeu crucial pour le sport et tous les acteurs du sport ; si l'intégrité du sport n'est pas assurée, ce sont les spectateurs qui s'en désintéressent mais aussi les partenaires (médias, sponsors) et, à terme, les sportifs eux-mêmes. Le sport nécessite une approche spécifique de ces risques et il est nécessaire d'avoir des règles tout aussi spécifiques concernant les paris autorisés sur les compétitions sportives.

Le mouvement sportif doit prendre des dispositions afin d'assurer la protection de l'intégrité et de la sincérité de ses compétitions. En effet, l'article 32 de la loi du 12 mai 2010 impose aux fédérations sportives délégataires et aux organisateurs privés de compétitions sportives d'intégrer au sein de leurs règlements disciplinaires des dispositions visant à prévenir les conflits d'intérêts.

Le rapport « Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs en ligne » de Jean-François VILOTTE soulignait qu'un certain nombre de fédérations et d'organismes privés n'avaient pas encore pris ces dispositions réglementaires et qu'il convenait donc de les inciter à le faire rapidement. Il recommandait également de nouvelles mesures pour prévenir les conflits d'intérêts.

Le renforcement des mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts est également recommandé dans le rapport de l'Autorité de régulation des jeux en ligne remis au Gouvernement au titre de la clause de rendez-vous de la loi du 12 mai 2010.

1) Renforcement des dispositions visant à prévenir les conflits d'intérêts

Certains partenariats développés entre des personnes physiques, acteurs en activité de compétitions sportives, et des opérateurs peuvent poser question tant en termes d'éthique du sport que de risques de manipulation. Ainsi, en matière de paris à cote fixe, l'opérateur de paris, pour maximiser ses marges, est intéressé par le comportement des parieurs et peut avoir la tentation de l'influencer. Les parieurs jouent en effet contre l'opérateur à cote fixe. Il existe alors un risque spécifique en raison des liens de collaboration susceptibles d'être noués entre des personnes « parties prenantes » encore en activité, à des compétitions et des sites qui recruteraient ces dernières en qualité d'ambassadrices ou consultantes des sites, ou lorsque celles-ci sont consultantes d'émissions de pronostics sponsorisées par des sites.

L'interdiction faite à toute personne physique, acteur d'une compétition sportive lorsqu'elle est en activité, d'être consultant pour une émission de pronostics sportifs, sponsorisée par un site de paris ou lorsqu'elle est contractuellement liée avec un site de paris permettrait d'écarter ce risque.

La loi du 12 mai 2010 prévoit que des conflits d'intérêts peuvent être constatés par l'ARJEL suite aux déclarations qui doivent être faites par les opérateurs agréés ou par un contrôle qu'elle peut effectuer sur ces opérateurs, certains cas ne sont couverts ni par les interdictions expresses prévues par ce texte, ni par les obligations de déclaration faites aux opérateurs. Ainsi en est-il du cas dans lequel un acteur d'une compétition, personne physique, détient une participation dans un opérateur de paris à cote fixe, au vu des risques de conflits d'intérêts

qui peuvent alors exister. Certes, les règlements des fédérations doivent couvrir le cas de l'interdiction de communiquer une information privilégiée. Cependant, il apparaît utile de limiter strictement les risques en la matière par la mise en place d'une interdiction de principe.

A cette fin, il est recommandé de prévoir une interdiction pour toute personne en activité, acteur d'une compétition sportive, de détenir un intérêt financier direct dans le capital d'un opérateur de paris sportifs proposant des paris sur la discipline sportive concernée.

Ces propositions ont donné lieu à la rédaction d'un article de loi adopté en première lecture par le Sénat le 30 mai 2011 dans le cadre de l'examen de la proposition de loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.

Recommandation : En complément des dispositions de l'article 32 de la loi du 12 mai 2010, les fédérations et organisateurs de manifestations sportives doivent édicter des règles ayant pour objet d'interdire aux acteurs des compétitions sportives :

1° de réaliser des prestations de pronostics sportifs sur ces compétitions lorsque ces acteurs de la compétition sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément prévu à l'article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ou lorsque ces prestations sont effectuées dans le cadre de programmes parrainés par un tel opérateur ;

2° de détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément prévu au même article 21 qui propose des paris sur la discipline sportive concernée.

2) Mettre en place des mesures concrètes de recherche des parties prenantes à une compétition sportive pariant sur cette compétition

Parallèlement à la mise en place de règles d'interdiction visant à prévenir les conflits d'intérêts, il convient également de mettre en place des mesures concrètes pour coordonner la manière dont les fédérations délégataires peuvent contrôler l'interdiction faite aux acteurs de la compétition de parier sur celle-ci. En effet, il est essentiel d'assurer le contrôle du respect de l'interdiction faite aux acteurs d'une compétition de parier sur cette dernière. Il s'agirait pour les fédérations de pouvoir accéder (selon des modalités strictement encadrées) aux informations personnelles sur les parieurs qui auraient transgressé les interdictions (croisement des fichiers opérateurs et organisateurs de manifestations sportives). L'objectif est de permettre aux fédérations de disposer des preuves leur permettant de mettre en œuvre des sanctions disciplinaires à l'égard des acteurs « coupables ».

A ce jour les fédérations sportives et les organisateurs de droit privé visés à l'article L.331-5 du code du sport, titulaires du droit d'exploitation de l'article L.333-1 du code du sport, concluent des contrats de commercialisation du droit d'organiser des paris sur leur compétition avec les opérateurs (contrats dit « droit au pari » visés par les articles L.333-1-1 et suivants du code du sport). Dans le cadre de ces contrats, les fédérations, sur les compétitions qu'elles organisent, et les organisateurs privés ont prévu la possibilité de croiser leurs fichiers contenant les noms des personnes interdites de parier sur une compétition avec les données des opérateurs sur leurs propres clients.

La mise en œuvre de recherche des parties prenantes pariant sur une compétition nécessite donc un partage d'informations et de fichiers qui doit être prévu et encadré par la loi. Si ce partage d'information est nécessaire, il doit être limité à double titre. D'une part seules certaines personnes spécialement habilitées doivent y avoir accès ; d'autre part les informations personnelles relatives à des opérations de jeu enregistrées par un opérateur de jeux ou de paris en ligne ne doivent être utilisées par les fédérations que dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Toutefois, cette possibilité de « croisement de fichiers » pose des difficultés en termes de respect des dispositions de la loi Informatique et libertés du 6 janvier 1978 modifiée et de mise en œuvre pratique (modalités de contrôle, multiplication des coûts et des solutions techniques envisageables). Elle nécessite donc un support législatif.

Recommandation : Mettre en place un dispositif de croisement de fichiers entre les opérateurs de paris et les organisations sportives au moyen de l'une des solutions suivantes :

Solution 1 : Un tiers met en correspondance de manière cryptée le fichier des interdits de paris déterminés par le mouvement sportif et les fichiers parieurs des opérateurs agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

Cette solution semble privilégiée à cette heure par le mouvement sportif. Elle nécessite que le mouvement sportif recherche des prestataires après mise en concurrence, ainsi que l'élaboration d'un dossier de demande d'autorisation par l'organisateur sportif auprès de la CNIL pour valider l'exploitation des données.

Solution 2 : Les organisations sportives s'adressent directement à l'Autorité de régulation des jeux en ligne, avec leurs fichiers d'interdits de jeu, pour obtenir les informations strictement nécessaires pour savoir si ces interdits de jeu figurent parmi les parieurs.

Cette solution a la préférence du ministère des sports car elle consiste à tout centraliser au niveau de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

3) Mutualisation du monitoring et de la surveillance des compétitions sportives

La plupart des outils de surveillance mis en place se fondent principalement sur l'analyse des cotes des opérateurs et ne disposent pas nécessairement des montants des mises et donc d'éventuels volumes de mises anormalement engagées. Il n'existe pas d'éléments chiffrés publics sur le nombre d'alertes générées par ces différents systèmes.

Ces systèmes sont développés de manière indépendante par différents acteurs : opérateurs de paris sportifs et mouvement sportif (national et international), et ne sont mis en place que pour certaines disciplines sportives ou sur certaines compétitions de ces disciplines.

Pour être vraiment efficaces, ces systèmes devraient agréger les données provenant des opérateurs agréés en France mais aussi les paris enregistrés hors de France.

De tels systèmes de surveillance auraient un coût important, et certaines disciplines sportives n'ont pas les moyens d'assurer une telle surveillance alors même qu'elles sont exposées à des risques de fraude. Par conséquent, même s'il existe des spécificités d'un sport à l'autre, la mutualisation de ces outils de détection serait pertinente en permettant de réaliser d'importantes économies d'échelle.

Il s'agirait d'adopter le modèle le plus efficient pour établir un système commun et permettre l'interconnexion avec les systèmes déjà utilisés par certaines fédérations internationales. En effet, de tels dispositifs existent à l'étranger et permettent de mettre en place des mécanismes protecteurs quand les informations sont disponibles avant même le début de la compétition.

Recommandation : Il est proposé d'étudier la mise en œuvre d'un outil mutualisé, ouvert et partagé par le sport professionnel et amateur. Les autorités publiques ainsi que les opérateurs devraient y être associés.

Ce dispositif aurait pour finalité de générer des alertes qui permettraient, le cas échéant, aux acteurs concernés de réagir avant même le début de la compétition.

4) Prendre en compte la corruption sportive au sein du délit de corruption

La corruption dans le sport n'est pas nouvelle mais l'arrivée des paris sportifs en ligne favorise l'émergence d'une nouvelle criminalité. Les affaires révélant des matches truqués, des faits ou des soupçons de corruption sportive se multiplient à l'étranger et notamment en Europe (Hongrie, Grèce, Italie, Turquie). En France, aucune affaire de matches truqués en lien avec des paris sportifs n'a encore vu le jour mais il n'est pas exclu que la France connaisse un jour des cas de corruption sportive similaires à ceux révélés à l'étranger.

Il est indispensable que les fédérations sportives incluent dans leurs règlements disciplinaires des sanctions à l'égard des acteurs des compétitions sportives qui seraient responsables d'actes de corruption sportive. Les sanctions disciplinaires ne peuvent cependant tenir lieu à elles seules de cadre répressif. À l'occasion de l'examen au Sénat le 30 mai 2011 de la recommandation de loi visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, des dispositions relatives à la création d'un délit de corruption sportive ont été adoptées. Ce délit est lié à l'existence de paris en ligne sur la compétition et le texte ainsi adopté, limite en tout état de cause le champ de l'incrimination aux manifestations sportives donnant lieu à des paris, conformément au champ du rapport précité relatif à l'intégrité et à la sincérité des manifestations sportives.

Une réflexion mérite donc d'être engagée sur cette question, afin de déterminer si les dispositions actuelles du code pénal relatives au délit de corruption active ou passive de droit commun sont insuffisantes pour traiter tous les cas de corruption dans le sport. Une adaptation du délit de corruption visé à l'article 445-1 du code pénal serait nécessaire si des cas de corruption avérés ne pouvaient être appréhendés à droit constant.

Recommandation : Il est proposé d'étudier l'extension du délit de corruption pour adapter la répression à la corruption dans le sport.

5) Instauration d'une obligation de signalement pesant sur le milieu sportif

Il est proposé de créer une obligation de signalement pesant sur les différents acteurs du monde sportif, afin d'accroître les moyens de lutte contre la corruption sportive.

Il semble nécessaire en effet de responsabiliser les différents acteurs du secteur sportif et d'éviter la tentation du silence en renforçant les moyens d'alerte. Sans être complices ou coauteurs de faits de corruption ou de toute autre infraction, certains acteurs du secteur sportif peuvent avoir connaissance de faits pénalement

répréhensibles. Il est donc nécessaire que ces personnes soient incitées à signaler de tels faits, tant aux autorités judiciaires ou aux services d'enquête aux fins de poursuite éventuelle, qu'à l'ARJEL aux fins de blocage et de mesures conservatoires.

Cette obligation de signalement pourrait s'apparenter à l'obligation de déclaration de soupçons en matière de dopage. En effet, les organismes sportifs internationaux compétents pour diligenter ou effectuer les contrôles relatifs à la lutte contre le dopage lors des manifestations sportives internationales ainsi que les organisateurs de manifestations sportives nationales ou internationales et leurs préposés qui, dans l'exercice de leurs fonctions, acquièrent la connaissance de faits délictueux liés au dopage les signalent à l'autorité judiciaire compétente.

Afin de mettre en œuvre ce dispositif, il peut être envisagé la solution suivante :

Lorsque les parties prenantes aux compétitions sportives (organismes de compétition sportive, éducateurs sportifs, sportifs, les agents sportifs, arbitres, les dirigeants des fédérations sportives, sociétés ou associations sportives ou tout autre acteur d'une compétition sportive) acquièrent la connaissance de faits susceptibles de constituer des infractions, ils doivent en informer les autorités suivantes dans les meilleurs délais :

- le procureur de la République territorialement compétent ;
- les services enquêteurs afin qu'il soit diligenté une enquête le plus rapidement possible dans des conditions permettant de constater les faits délictueux dénoncés et d'y mettre un terme ;
- lorsque les faits ont donné lieu à des paris en ligne, l'ARJEL, afin que puisse être mise en œuvre une mesure conservatoire visant à faire arrêter tous les paris en lien avec la compétition sportive litigieuse..

Recommandation : Il est proposé de mettre en œuvre un dispositif d'obligation de signalement à la charge des parties prenantes aux compétitions sportives.

6) La question du droit au pari des fédérations internationales pour les compétitions se déroulant hors du territoire métropolitain

Les dispositions introduites dans la loi du 12 mai 2010 et codifiées dans le code du sport ne s'appliquent pas aux manifestations sportives organisées à l'étranger. Le droit au pari accordé aux fédérations et aux organisateurs de droit privé ne concerne que les compétitions organisées par ces acteurs sur le territoire français.

Ainsi, pour les organisateurs de compétitions internationales, seules les compétitions ayant lieu en France donnent lieu au versement du droit au pari. La question se pose donc de soumettre les compétitions organisées dans d'autres pays par la même organisation à ce même droit, la préservation de la sincérité des compétitions sportives étant en effet un point central de la loi du 12 mai 2010. Toutefois, elle ne peut être le seul fait de la France et doit être promue à un niveau au moins communautaire pour être efficace s'agissant des compétitions disputées à l'étranger.

Le livre Vert de la Commission « sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur » indique à cet égard que « il existe un large consensus pour considérer que les événements sportifs faisant l'objet de jeux doivent recevoir une juste rémunération en provenance de l'activité de jeu associée. » et cite notamment la France pour avoir instauré le droit au pari comme moyen d'assurer l'intégrité des compétitions.

Le dispositif du droit au pari, à l'œuvre en France, devrait donc être instauré par les autres pays de l'Union européenne afin de pouvoir être étendu aux compétitions internationales.

Recommandation : Poursuivre l'action de la France en faveur de la mise en œuvre d'un dispositif similaire au droit au pari au sein de l'Union européenne.

VII. Conclusion

La loi n°2010-476 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne du 12 mai 2010 a permis l'émergence d'un nouveau secteur économique dans un cadre régulé, conformément au souhait du Gouvernement.

Dans ce cadre, le Gouvernement continuera d'exercer une vigilance particulière quant aux objectifs d'ordre social, en particulier la protection des mineurs et la lutte contre l'addiction aux jeux d'argent et de hasard, et d'ordre public poursuivis par cette loi.

Ces objectifs sont également partagés par le Comité consultatif des jeux dont la montée en puissance permettra de renforcer la connaissance de ce secteur particulier.

En tout état de cause, le Gouvernement mettra en œuvre sans délai les modifications réglementaires préconisées dans ce rapport et proposera l'adoption des dispositions législatives nécessaires en fonction des possibilités offertes par le calendrier législatif.

A. Annexe 1 : le contrôle des opérateurs par l'ARJEL

1) L'Autorité de régulation des jeux en ligne garantit l'intégrité, la fiabilité et la transparence du secteur des jeux

Le contrôle des opérateurs agréés est conduit essentiellement par l'ARJEL et l'autorité dispose de différents moyens pour y parvenir :

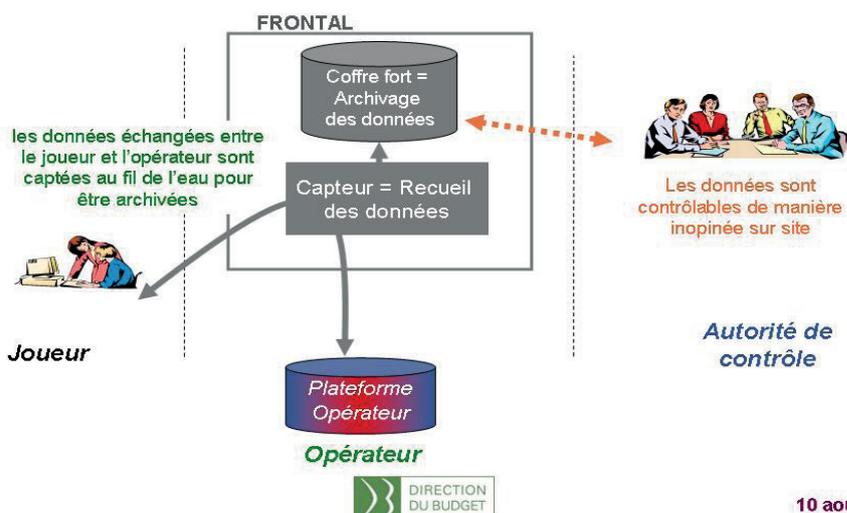
- À partir des constatations effectuées sur les sites
- À partir des renseignements demandés aux opérateurs
- À partir des données disponibles sur le frontal et des consultations du fichier des interdits de jeu
- Par audit des architectures de jeux.

La principale mesure du dispositif prévu par la loi de 2010 réside, s'agissant du contrôle des données, dans la mise en place du « frontal ».

L'article 31 de la loi dispose ainsi que « l'opérateur de jeux ou de paris en ligne titulaire de l'agrément prévu à l'article 21 est tenu de procéder à l'archivage en temps réel sur un support matériel situé en France métropolitaine, de l'intégralité des données mentionnées au 3° de l'article 38. L'ensemble des données échangées entre le joueur et l'opérateur transitent par ce support ».

Architecture détaillée du système de contrôle pour la France (1)

- Le frontal est constitué d'un capteur qui capte les flux (magnétoscope) et d'un coffre fort qui les enregistre (cassette)



Le frontal constitue donc un serveur informatique, support matériel unique pour chaque opérateur, sur lequel sont archivées l'ensemble des données relatives aux événements de jeux ou de paris et aux opérations associées pour chaque joueur. Dans les mois suivants le démarrage de l'activité de l'opérateur, un contrôle est effectué sur les conditions d'ouverture des comptes joueurs portant notamment sur la consultation du fichier des interdits, la fixation cohérente des modérateurs, ou encore l'absence d'inscription de mineurs.

Un an après l'ouverture du marché, les principaux manquements constatés par l'ARJEL ont concerné les procédures de consultation du fichier des interdits, d'acceptation des conditions générales et de fixation des modérateurs.

En complément de ce contrôle, des audits peuvent être menés concernant le frontal mais aussi la plate-forme de jeu. Les premiers audits seront réalisés à

l'issue des certifications à six mois afin d'expertiser certains aspects ou de vérifier la correction des manquements constatés lors des différentes certifications.

2) Le premier bilan des contrôles effectués par l'Autorité de régulation des jeux en ligne sur les opérateurs agréés est satisfaisant

L'ARJEL déclarait en juin 2011 que 174 actions de contrôle ont porté sur la conformité des sites de jeux et paris en ligne agréés avec les dispositions législatives et réglementaires.

L'autorité a adressé 32 courriers de demande d'informations à des opérateurs, en particulier sur leur politique commerciale et sur les bonus attribués au moment de l'inscription du joueur. L'encadrement des bonus est l'un des outils de lutte contre l'addiction. Ainsi, l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 a prévu que l'Autorité de régulation des jeux en ligne « peut par une décision motivée limiter les offres commerciales comportant une gratification financière des joueurs. ».

De même, 69 demandes de mise en conformité des sites ont été envoyées, concourant au respect de l'objectif de protection des mineurs et de prévention du jeu excessif ou pathologique.

Il ne s'agit pas ici seulement d'un contrôle, puisque l'ARJEL entretient régulièrement des échanges avec les différents opérateurs afin que leur site soit conforme aux dispositions légales et réglementaires dans les meilleurs délais.

Ces contrôles ont donné lieu à 13 procès-verbaux de constatation de manquement aux obligations légales et réglementaires par des opérateurs agréés.

L'ARJEL adopte des procédures ciblées de contrôle, en fonction du secteur considéré de façon à mieux encadrer les opérateurs.

A titre d'exemple, en ce qui concerne le poker, les enquêteurs se sont notamment attachés à la conformité des offres de jeux aux formes autorisées c'est-à-dire le Texas Hold'em et l'Omaha Poker 4 ou au respect des règles d'attribution aléatoire des places aux tables.

De même, en ce qui concerne les paris hippiques, une attention particulière a été portée à la conformité des courses avec le calendrier publié par le ministère de l'agriculture, ainsi qu'à l'application des règles du pari mutuel, seule forme autorisée pour ce secteur.

Par ailleurs, au surplus de ces contrôles des sites, des demandes de mise en conformité ont été adressées aux opérateurs, s'agissant en particulier de publicité non-conforme dans la presse écrite ou au cinéma.

Dans un esprit d'accompagnement dans la mise en place de ce nouveau dispositif, des courriers ont rappelé à l'ensemble des opérateurs leurs obligations en matière d'homologation de logiciels, de mise en place de modérateurs et les moyens pouvant être mis en œuvre afin d'empêcher l'accès aux jeux aux robots informatiques.

A la date du 12 juin 2011, au vu des manquements constatés par procès-verbal, le collège de l'ARJEL a adressé 22 mises en demeure à 16 opérateurs :

- 8 suite à un contrôle à partir des données du frontal ;
- 1 pour abondement non ponctuel ;
- 13 relatives à la procédure de certification.

Trois dossiers ont fait l'objet d'une saisine de la commission des sanctions, les autres n'ayant pas donné lieu à poursuite de la procédure ou étant en cours d'analyse complémentaire.

La commission a examiné, en mai 2011, les trois dossiers qui lui avaient été soumis. Elle a sanctionné deux opérateurs par des avertissements, dont l'un assorti d'une amende de 10.000 euros.

Pour le troisième, sans se prononcer sur la matérialité des manquements constatés, la commission des sanctions a estimé que l'obligation imposée par le dossier des exigences techniques (DET) aux opérateurs d'inclure les données relatives au compte de chaque joueur, et notamment sa date d'ouverture, parmi celles qui doivent faire l'objet d'un enregistrement en temps réel sur le dispositif d'archivage (frontal), est dépourvu de fondement juridique notamment au regard des articles 31 et 38 de la loi du 12 mai 2010. Compte tenu des arguments développés par la commission des sanctions, dont la lecture et l'interprétation pourraient fragiliser l'équilibre du dispositif reposant sur l'enregistrement des données dans le frontal, l'ARJEL a décidé de déposer un recours devant le Conseil d'Etat. Sur ce dernier dossier, il convient également de préciser que l'ARJEL avait renoncé à deux griefs dès lors que les mesures correctrices prises par l'opérateur lui avaient paru satisfaisantes.

B. Annexe 2 : étude de la prévalence du jeu problématique en France

Le Gouvernement avait annoncé lors des débats parlementaires que serait publiée en 2011 une étude de prévalence sur le jeu pathologique. La maîtrise d'ouvrage de cette étude a été confiée à l'Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies (OFDT). Le baromètre Santé 2010, consistant à interroger un large nombre d'individus sur la base d'un questionnaire préétabli, permet de disposer de données sur la pratique des jeux des Français (fréquence de jeu, mises, durée des pratiques, difficultés rencontrées en termes de jeu pathologique et de jeu problématique)

Il s'agit de pouvoir analyser et corrélérer les éléments relatifs aux jeux d'argent avec ceux sur la santé ou d'autres pathologies. Le questionnaire spécifique aux jeux a été élaboré à partir du Canadian Problem Gambling Index (CPGI) et permet de disposer d'éléments concernant le contexte social dans lequel se situe le joueur et d'identifier les degrés de gravité du problème vis-à-vis du jeu. L'objectif est d'obtenir une vision globale et complète des habitudes de jeu ainsi que de la prévalence.

En outre, ce questionnaire ayant été utilisé en Australie au Canada, en Islande et en Norvège, les chercheurs ont donc acquis une expérience certaine dans son utilisation et ont pu déjà évaluer son efficacité.

L'étude de prévalence ainsi lancée a mobilisé le concours de 30 000 individus qui ont répondu au questionnaire général sur les jeux et 10 000 d'entre eux, ont rempli un formulaire additionnel plus précis, compte tenu de leurs réponses au premier questionnaire.

Cette enquête nationale concernant la période précédant immédiatement l'ouverture du marché des jeux en ligne, elle ne peut servir à mesurer l'impact de la loi de 2010 sur la prévalence du jeu excessif ou pathologique mais ouvre la possibilité d'en évaluer ultérieurement l'impact.

L'enquête menée a permis de constater que près d'une personne sur deux (48%) âgée de 18 à 75 ans a joué de l'argent au cours des 12 derniers mois. Une grande majorité des personnes qui jouent le font occasionnellement et n'investissent que d'assez petites sommes d'argent.

Les différents types de joueurs

Typologie suivant l'intensité du jeu (fréquence ou montant des dépenses) :

Joueur dans l'année : a joué au moins une fois au cours des 12 derniers mois

Joueur occasionnel : a joué au moins une fois mais moins de 52 fois au cours des 12 derniers mois

Joueur régulier : a joué au moins 52 fois au cours des 12 derniers mois (soit environ 1 fois par semaine)

Joueur dépensier : a dépensé au moins 500 euros au cours des 12 derniers mois (soit environ 10 euros par semaine)

Joueur actif : a joué au moins 52 fois et/ou au moins 500 euros au cours des 12 derniers mois ; le joueur actif est donc ou bien un joueur régulier, ou bien un joueur dépensier ou les deux.

Typologie suivant le score ICJE :

Joueur sans risque : joueur ne présentant aucun critères indiquant qu'il pourrait se trouver en difficulté par rapport à sa conduite de jeu (score = 0 dans le ICJE).

Joueur à risque faible : joueur répondant à des critères indiquant qu'il a peu de chance de se trouver en difficulté par rapport à sa conduite de jeu (score = 1-2 dans le ICJE).

Joueur à risque modéré : joueur répondant à des critères indiquant qu'il pourrait se trouver en difficulté par rapport à sa conduite de jeu (score = 3-7 dans le ICJE).

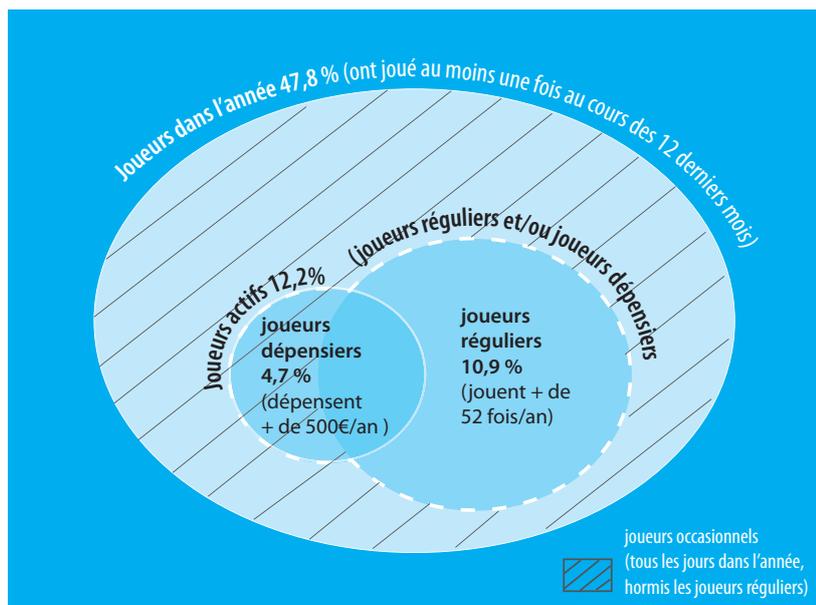
Joueur excessif : joueur répondant à des critères indiquant qu'il est en grande difficulté par rapport à sa conduite de jeu (score = 8-9 dans le ICJE).

Typologie courante, correspondance :

Joueur pathologique : équivalent du joueur excessif défini par le ICJE

Joueur problématique : joueur excessif ou joueur à risque modéré.

Typologie des joueurs



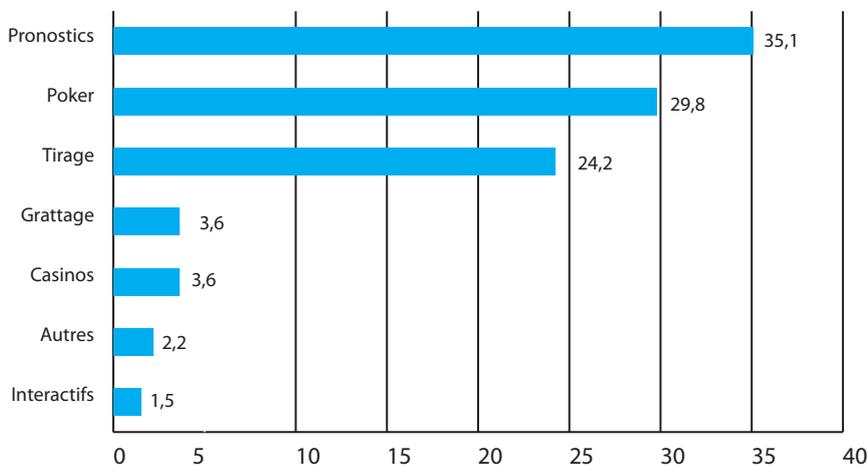
Les pourcentages correspondent à des prévalences en population générale

Source : Baromètre santé 2010, module Jeux d'argent ; INPES/OFD

Il convient par ailleurs de souligner que, s'agissant du jeu en dur, les jeux de tirage et de grattage sont les plus pratiqués (respectivement 75% et 62,2%), dans la mesure où ils ne nécessitent pas ou peu d'apprentissage préalable. En revanche, les paris hippiques et sportifs, ainsi que le poker demandent une certaine expertise restreignant par conséquent le nombre de joueurs.

Cette étude, bien qu'antérieure au cadre législatif fixé par le texte du 12 mai 2010, permet toutefois de mesurer la prévalence du jeu en ligne, lorsque l'offre de jeu de hasard et d'argent en ligne était encore illégale. La hiérarchie par type de jeu, en ce qui concerne les jeux en ligne, apparaît nettement différente de celle en dur. En effet, parmi les 9,1% de joueurs se déclarant actifs sur Internet, ce sont les pronostics qui arrivent en tête, suivis du poker et des jeux de tirage.

Figure 5 : type de jeu pratiqué le plus souvent par les internautes joueurs actifs (en %)



Baromètre santé 2010, module Jeux d'argent ; INPES/OFD

En ce qui concerne précisément la prévalence, 3,7% des joueurs actifs peuvent être considérés comme des joueurs « excessifs », 7,1% à risque modéré et 12,1% à risque faible. En termes d'effectifs, le nombre de Français concernés serait de l'ordre de 200 000 joueurs excessifs (ou pathologiques) et 400 000 joueurs « à risque modéré ».

Indice CPGI : prévalence en %		IC à 5 %
Parmi l'ensemble de la population		
Joueur sans problèmes	97,2	[97,1 - 97,3]
Joueur à faible risque	1,5	[1,4 - 1,6]
Joueur à risque modéré	0,9	[0,78 - 0,94]
Joueur excessif	0,4	[0,38 - 0,50]
Parmi les «joueurs actifs»		
Joueur sans problèmes	77,1	[76,1 - 78,1]
Joueur à faible risque	12,2	[11,4 - 12,9]
Joueur à risque modéré	7,1	[6,4 - 7,7]
Joueur excessif	3,7	[3,2 - 4,1]

Source : Baromètre santé 2010, module Jeux d'argent ; INPES/OFDI

Par ailleurs, l'étude menée par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé permet de constater que, parmi les joueurs actifs, l'on dénombre davantage d'« excessifs » parmi ceux jouant sur Internet. Près d'un internaute joueur actif sur dix est classé dans la catégorie « excessif » (8,3%) et 14,4% sont des joueurs à risque modéré. De plus, sur les trois principaux types de jeux pratiqués sur Internet (pronostics, poker et tirage), le poker et les jeux de pronostics présentent, toujours chez les joueurs actifs, des prévalences de jeu « excessif » particulièrement élevées, de l'ordre de 10%. Toutefois cette interprétation doit rester prudente compte tenu de la faiblesse des effectifs concernés (107 joueurs excessifs dans l'échantillon, 269 joueurs internautes).

C. Annexe 3 – Budget de l'ARJEL

Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État

Programme n° 221 Présentation des crédits

Numéro et intitulé de l'action / sous-action Titre et catégorie	CP PLF 2011	Écart PLF - LFI	CP LFI 2011	FDC et ADP en CP
08 Régulation des jeux en ligne	10 471 241	-4 188	10 467 053	
Titre 2. Dépenses de personnel	5 726 100		5 726 100	
Rémunérations d'activité	5 522 186		5 522 186	
Cotisations et contributions sociales	170 362		170 362	
Prestations sociales et allocations diverses	33 552		33 552	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	4 245 141	-4 188	4 240 953	
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	4 245 141	-4 188	4 240 953	
Titre 5. Dépenses d'investissement	500 000		500 000	
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	500 000		500 000	

Présentation des emplois par action et catégorie

En 2011 :

Numéro et intitulé de l'action / sous-action Catégorie d'emplois	Emplois exprimés en E I P I		
	PLF 2011	Écart PLF - LFI	LFI 2011
08 Régulation des jeux en ligne	59		59
Catégorie A+	14		14
Catégorie A	33		33
Catégorie B	10		10
Catégorie C	2		2

En 2010 :

Numéro et intitulé de l'action / sous-action Catégorie d'emplois	Emplois exprimés en E T P T		
	PLF 2010	Écart PLF - LFI	LFI 2010
08 Régulation des jeux en ligne	50		50
Catégorie A+	16		16
Catégorie A	24		24
Catégorie B	6		6
Catégorie C	4		4

D. Annexe 4 – Liste des recommandations proposées dans le rapport d'évaluation de la loi du 12 mai 2010

Numéro	Recommandation
Recommandations relatives au périmètre d'ouverture des paris en ligne	
1	Maintenir l'interdiction générale des loteries en ligne, hormis pour la Française des jeux.
2	Maintenir l'interdiction des jeux d'adresse payants (skill games) et proposant des gains en argent en ligne.
3	Maintenir l'interdiction du spread betting et du betting exchange.
4	Maintenir l'interdiction des paris à cotes fixes sur les courses hippiques.
5	Étudier si des variantes du poker couramment pratiquées et ne présentant pas plus de risques en matière d'addiction ou de blanchiment peuvent être autorisées sur Internet et, le cas échéant, dans les casinos. Confier à l'ARJEL l'étude de ce sujet en lien avec le ministère de l'Intérieur.
6	Maintenir l'interdiction de l'ouverture des tournois de poker internationaux.
7	Associer l'ensemble des opérateurs aux réunions de concertation visant à établir la liste des courses, notamment les courses étrangères, pouvant faire l'objet d'un pari.
8	En concertation avec les sociétés de courses, inscrire une deuxième course quotidienne support de paris complexes.
9	Maintenir l'interdiction du live betting sur les courses hippiques.
Recommandations relatives à l'activité des opérateurs	
10	Maintenir la situation actuelle, en ne rendant pas obligatoire la mutualisation des masses du PMU et des autres opérateurs.
11	Autoriser les abondements entre événements en pari mutuel hippique.
12	Maintenir l'interdiction de la mutualisation des masses en pari sportif avec d'autres opérateurs étrangers.
13	Maintenir le plafonnement et modifier les modalités de contrôle du TRJ.
14	Conserver la séparation comptable des activités en dur et en ligne des opérateurs historiques, sans pour autant aller au-delà de cette obligation, notamment sans mettre en place une séparation fonctionnelle de ces mêmes activités.
15	Supprimer l'obligation de saisine de l'Autorité de la concurrence pour les conventions déterminant le « droit au pari » entre les opérateurs de paris sportifs et les organisateurs de compétitions.
16	En cas de discordance entre les données communiquées par le joueur et les informations figurant sur les pièces justificatives, l'opérateur, au lieu de procéder sans délai à la fermeture de son compte provisoire, en informe préalablement le joueur en lui laissant un délai raisonnable pour les rectifier.
17	Modifier les délais de conversion des comptes joueurs provisoires en comptes joueurs définitifs.
18	Permettre le transfert des comptes joueurs entre opérateurs dans le respect des conditions de l'article 17 de la loi de 2010 relatif aux comptes joueurs.
19	Plafonner le montant cumulé des dépôts sur les comptes provisoires.
20	Interdire le pré-enregistrement de la date de naissance ainsi que du mot de passe lors de chaque ouverture de session de jeu.
Recommandations relatives à la fiscalité en ligne	
21	Maintenir le niveau et les modalités des prélèvements fiscaux actuels.
22	Reconduire le régime actuel de TVA sur les jeux.
23	Répartir le prélèvement sur les paris hippiques affecté aux communes au prorata de leurs efforts respectifs de financement de l'hippodrome dans le cas d'un financement par plusieurs communes.
24	Maintenir la taxation au poker des sommes engagées même pour les parties se terminant avant le flop.
Recommandations relatives à la régulation du secteur	
25	Donner des pouvoirs d'enquête aux agents de l'Arjel.
26	Rendre obligatoire l'affichage du label relatif à l'agrément de l'ARJEL et d'augmenter sa visibilité en précisant en particulier son emplacement sur le site ainsi que sa taille.
27	Intensifier la lutte contre les gros joueurs privilégiant le marché illégal.
28	Soumettre les opérateurs illégaux aux prélèvements sur les mises des jeux en ligne.
29	Étudier les moyens de protéger des avoirs des joueurs déposés auprès des opérateurs de jeux en ligne agréés ; confier à l'ARJEL le soin d'étudier la mise en œuvre d'une solution pour une adoption rapide.
30	Supprimer l'obligation de mise en demeure préalable à la saisine de la commission des sanctions de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.
31	Instaurer une procédure permettant à l'ARJEL de prendre, de manière exceptionnelle, pour une durée limitée et dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 43-II de la loi, des mesures conservatoires à l'encontre des opérateurs.
32	Préciser la rédaction de l'article 31 de la loi du 12 mai 2010 afin que l'ensemble des données échangées entre les opérateurs et les joueurs soient bien soumises à l'obligation d'archivage en temps réel sur le serveur frontal.
33	Attribuer à chaque joueur un numéro d'identification unique, c'est-à-dire identique chez tous les opérateurs agréés. Il est proposé que l'ARJEL mène une étude de faisabilité.
34	Simplifier la procédure de réexamen des agréments par l'ARJEL dans l'éventualité où des modifications affectant les éléments constitutifs à la demande d'agrément initial surviendraient.
Recommandations relatives à la lutte contre l'addiction	
35	L'INPES devra financer les études de l'Observatoire des jeux relatives au jeu problématique ou excessif et collaborer avec les organismes d'aide aux joueurs.
36	Renforcer les mécanismes de modération des joueurs : - interdire aux opérateurs de mettre en place des modérateurs comprenant des valeurs par défaut ou des menus déroulants pré remplis pour l'autolimitation des dépôts et des mises ; - informer le joueur sur sa durée de jeu en mettant en place un mécanisme de fenêtres surgissantes par exemple.

37	Remplacer l'autolimitation des mises par une autolimitation des « caves » et des « recaves » pour le poker joué sous forme de « cash game ».
38	Maintenir la stricte séparation entre offre gratuite et offre payante sur les sites proposant des activités de jeux et paris payantes.
39	Modifier les textes relatifs aux messages de mise en garde et zone de jeu responsable afin de rendre plus efficaces les dispositions législatives prévues pour prévenir le risque d'addiction.
40	Imposer aux opérateurs agréés de mettre en place une « zone jeu responsable » qui regrouperait l'ensemble des messages et rubriques concernés (interdiction des jeux d'argent aux mineurs, message de prévention de l'INPES, interdiction volontaire de jeux, rubrique jeu responsable de l'opérateur...).
41	Préciser le dispositif permettant la diffusion de publicités sur les jeux dans les cinémas.
42	Renforcer les moyens relatifs à l'encadrement de la publicité pour les jeux à la radio et à la télévision.
43	Permettre au président de l'Arjel d'introduire des actions en justice contre la publicité en faveur des sites illégaux.
Recommandations relatives à la lutte contre les activités frauduleuses et de blanchiment	
44	Renforcer les dispositions visant à prévenir les conflits d'intérêts entre les parties prenantes à un événement sportif
45	Mettre en place un dispositif de croisement de fichiers des joueurs entre les opérateurs de paris et les organisations sportives pour assurer la mise en œuvre de recherche des parties prenantes pariant sur une compétition et prévenir la fraude.
46	Étudier la mise en œuvre d'un outil de surveillance mutualisé, ouvert et partagé par le sport professionnel et amateur.
47	Étudier l'extension du délit de corruption pour adapter la répression à la corruption dans le sport
48	Instaurer une obligation de signalement de soupçons de corruption sportive.
49	Poursuivre l'action de la France en faveur de la mise en œuvre d'un dispositif similaire au droit au pari au sein de l'Union européenne.