



Commission des Finances

## L'évolution des jeux de hasard et d'argent en France

Rapport d'information de M. François TRUCY, sénateur du Var (UMP)

### SYNTHESE DU RAPPORT

#### DES ACTIVITES PROSPERES ET DYNAMIQUES

Les jeux de hasard et d'argent, en France (et dans le monde) sont, dans l'ensemble, des activités dynamiques et prospères, qui profitent à l'Etat.

(croissance en %)

**Evolution des résultats des jeux**  
(mises des joueurs et principaux prélèvements de l'Etat)

	2001	2002	2003	2004	2005
FDJ	+ 7,4	+ 6	+ 4,8	+ 9,8	+ 4,4
PMU	+ 6,7	+ 3,9	+9,5	+7,6	+ 6
Casinos (PBJ)	+ 10,8	+ 7,8	+ 3,7	+ 2,6	+ 1,3
PNF Etat	+ 8,1	+ 12,8	+ 2,5	+ 4,2	+ 2,4

FDJ : Française des jeux

PMU : Pari mutuel urbain

PBJ : Produit brut des jeux (net des gains des joueurs)

PNF : Prélèvements non fiscaux (qui alimentent directement le budget de l'Etat)

Toutefois, on observe dans notre pays :

- un ralentissement de la progression des résultats des casinos (l'âge d'or des machines à sous touche à sa fin et le marché, à législation et réglementation inchangées, donne des signes de maturation) ;

- une dépense des Français qui, en proportion de leur budget, demeure inférieure à la moyenne européenne (0,9 % au lieu de 1 %), bien qu'ayant augmenté de moitié (les jeux ne représentaient que 0,6 % de la consommation des ménages en 1990) ;

- une faiblesse relative de l'offre de paris sur les événements sportifs autres que les courses de chevaux (hormis les jeux de pronostic de la Française des jeux dénommés « Loto foot » et « Cote & Match »). Or, il s'agit d'un segment de marché à fort potentiel de développement en Europe, notamment pour le jeu à distance.

## **LE JEU EN CRISE : DEFIS, CONTRADICTIONS ET CONFLITS**

Le mode actuel d'organisation des jeux de hasard et d'argent en France est remis en cause par le **développement d'offres transfrontières**.

Il s'agit de possibilités de jeux à distance :

- offertes par les technologies nouvelles (internet, téléphonie mobile, télévision interactive) ;

- susceptibles d'être encouragée, en Europe, par le droit communautaire, selon certaines interprétations qui peuvent en être faites.

L'ambivalence du jeu, activité à la fois légitime et source de dangers pour l'individu et la société, explique les divergences d'approches, voire les contradictions d'objectifs dont il fait l'objet :

- **différences entre les législations nationales**, plus ou moins limitatives ou permissives, qui ne font qu'accentuer les problèmes posés par le jeu transfrontière ;

- **discordances entre le droit français et le droit européen**. En effet, la prohibition du jeu est la règle, pour le premier, tandis que ce sont les restrictions à cette activité qui sont interdites par le second, qui considère l'offre de jeu comme une prestation normale de services. Les exceptions à ces principes doivent être, dans les deux cas, justifiées par l'intérêt général ;

- contradiction entre la volonté de la France de limiter l'offre et son souci de satisfaire une demande qui risquerait, sinon, de céder à des pratiques illégales ;

- ambiguïté des autorités européennes qui paraissent exiger des Etats restrictifs comme la France à la fois d'un encadrement plus efficace des jeux et une certaine limitation des freins mis à ces activités, pour faciliter les échanges intra-communautaires.

Ces incohérences n'empêchent pas un durcissement :

- de l'**offensive des bookmakers britanniques et autrichiens sur internet et devant les tribunaux, en vue d'accéder au marché français des paris sportifs en ligne** ;

- des réactions des Etats et des monopoles nationaux (dépôts de plaintes, alourdissement des sanctions, gardes à vue des contrevenants...)

- de la position de la commission de Bruxelles, chargée, en l'absence de directive à ce sujet, de veiller à l'application des traités et au respect de la jurisprudence européenne sur les jeux. Elle vient d'ailleurs d'adresser à la France une mise en demeure pour manquement à ses obligations européenne en la matière ;

- enfin, des conditions exigées par la Cour de justice des Communautés (CJCE) pour permettre aux Etats de déroger, en matière de jeux, au principe de l'interdiction des restrictions à la liberté de prestation de services. Les mesures limitatives prises par ces derniers doivent depuis l'arrêt Gambelli de 2003, s'inscrire dans une politique de canalisation du jeu **cohérente et systématique**.

## **QUEL AVENIR POUR LES JEUX EN FRANCE ?**

Le jeu en France traverse donc une crise.

Mais la situation ne doit pas être dramatisée. Notre pays, tout d'abord, n'est pas le seul en cause : neuf autres Etats membres se sont vu adresser une mise en demeure par la commission. Cette dernière a, du reste, été désavouée il y a quelques mois tant par le Conseil que par le Parlement européen, qui ont refusé d'inclure des dispositions relatives aux jeux dans la directive services.

Il ne s'agit, ensuite, que du début de la phase **précontentieuse** d'une procédure d'infraction ouverte par la commission contre la France qui dispose d'un délai de deux mois pour se justifier.

Enfin, bien que la commission s'en prenne à la politique française des jeux dans son ensemble, elle semble se focaliser pour le moment, d'après sa lettre de mise en demeure, sur **l'offre et la promotion de paris sportifs à distance proposée par les opérateurs agréés dans d'autres Etats membres**.

Le droit européen exige que les restrictions à l'offre de jeux (assimilés à des services) soient nécessaires et proportionnées à la réalisation des objectifs poursuivis au niveau national dans ce domaine, et s'inscrivent dans une politique cohérente et systématique.

Mais il admet que les mesures prises par les Etats puissent aller jusqu'à l'interdiction de ces activités ou à la limitation de leur exercice au moyen d'un monopole (arrêt Läämä).

Or, le rapporteur de la commission des finances du Sénat, M. François Trucy (UMP-Var) estime que la politique française des jeux s'est, dans l'ensemble, conformée aux exigences de l'arrêt Gambelli, car elle a été **cohérente** dans la mise en œuvre de ses priorités (en privilégiant la protection de l'ordre public par rapport à la poursuite d'objectifs financiers et économiques et en assurant une canalisation effective de l'offre), bien qu'elle ne se soit pas montrée assez **systematique** dans la protection des personnes vulnérables (mineurs et joueurs dépendantes).

Les difficultés européennes et le défi des jeux à distance donnent à la France l'occasion de se donner une **nouvelle politique des jeux**, afin de mieux préserver les principales caractéristiques de son modèle, notamment en ce qui concerne l'encadrement de l'offre et le monde du cheval (caractère désintéressé de l'activité des sociétés de courses et, accessoirement, financement de la filière hippique).

M. François Trucy souhaite :

- un recentrage de cette politique tendant à l'axer davantage sur la demande (prévention et traitement de la dépendance, protection des mineurs) ;

- une meilleure prise en compte, surtout en ce qui concerne les casinos, des aspects économiques des activités concernées, afin d'en optimiser les bienfaits, en terme de croissance et d'emplois ;

- la suppression des inégalités de traitement entre opérateurs (contraintes réglementaires, prélèvements...) qui ne sont pas justifiées par les spécificités de leur situation ;

- **la mise en place, à ces fins, de deux nouveaux instruments : un observatoire et une autorité unique.**

- le développement d'outils statistiques et la réalisation d'études sur les jeux (notamment sur la dépendance) ;

- une initiative des Etats européens sur le jeu transfrontière en ligne, soit dans le cadre communautaire (recommandation ou orientations d'action définies par le Conseil), soit sous la forme d'une convention internationale.

*Novembre 2006*

Ce document et le rapport n°58 sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/rap/r06-058/r06-058.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace librairie du Sénat (*prix : 8 euros*)  
Tel : 01 42 34 21 21 ; mail [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) ; adresse : 20, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06.