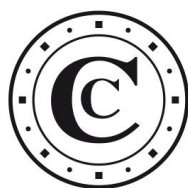


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD : UN SECTEUR EN MUTATION, DES ENJEUX DE RÉGULATION

Rapport public thématique

Septembre 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	7
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Une économie florissante en évolution constante.....	21
I - Une activité prohibée moyennant des dérogations strictement encadrées	21
A - Une interdiction de principe assortie de dérogations successives	22
B - Les objectifs fixés par la loi : encadrer l'offre et modérer la consommation	24
II - Un secteur composite et prospère qui se numérise rapidement.....	24
A - Un secteur des jeux globalement prospère.....	25
B - Des opérateurs aux situations contrastées	31
C - Un secteur en ligne ouvert à une concurrence limitée par la réglementation	36
III - Le dynamisme des recettes fiscales sur les jeux	39
A - Des recettes principalement issues de prélèvements spécifiques	39
B - De multiples affectataires	43
Chapitre II Un paysage institutionnel réformé en 2019 à l'occasion de la privatisation de la FDJ.....	49
I - Une réforme devenue indispensable à la fin des années 2010.....	49
II - La privatisation de la FDJ	51
A - Une privatisation assortie d'un contrôle étroit de l'État	52
B - Une opération de cession menée à bien	53
III - La mise en œuvre des pouvoirs attribués à l'ANJ, une première étape à consolider	55
A - Une nouvelle institution de régulation au champ de compétences élargi.....	55
B - Des missions et des pouvoirs importants, mais peu caractérisés dans le domaine économique.....	57
C - Un premier bilan encourageant, des difficultés à surmonter	58
IV - Une fiscalité simplifiée au terme d'une réforme à parachever	62
A - Une nouvelle assiette fiscales plus simple et plus juste.....	63
B - Une nécessaire évaluation des effets de la fiscalité spécifique	63

Chapitre III Les nouveaux enjeux de régulation d'un secteur en mutation.....	67
I - Les nouveaux enjeux de la régulation au regard des pratiques des opérateurs.....	67
A - Des frontières qui se brouillent entre segments de jeux.....	68
B - Des pratiques de titulaires de droits exclusifs à surveiller	71
II - Des outils de régulation à parfaire	77
A - Le plafonnement du TRJ, un outil consensuel dont le contrôle doit être renforcé.....	77
B - L'identification des joueurs, un outil de prévention à expérimenter	79
C - Du contrôle à la sanction, des outils à renforcer	80
III - Une faible capacité de régulation des jeux innovants à fort potentiel	83
A - L'émergence de formes de jeux autour de compétitions numériques	84
B - L'immersion dans un environnement ludique : communautés de joueurs et métavers	86
C - Une interdiction du casino en ligne contestée.....	86
IV - Un nécessaire réengagement de l'État	89
Liste des abréviations	93
Annexes	95

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance institutionnelle** des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

L'enquête sur l'économie, la régulation et la fiscalité des jeux d'argent et de hasard a été notifiée à l'Autorité nationale des jeux, à la Française des jeux, au Pari mutuel urbain, au ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, au ministère de l'intérieur et des Outre-mer et au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. L'enquête a procédé par questionnaires auprès de l'administration financière, de l'Autorité nationale des jeux, de l'Observatoire national des drogues et des tendances addictives et des deux opérateurs détenteurs de droits exclusifs, la Française des jeux et le Pari mutuel urbain.

Les rapporteurs ont procédé à l'exploitation des précédents travaux réalisés par la Cour dans le cadre notamment de contrôles interchambres et de contrôles organiques de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) et du Pari mutuel urbain. Ils ont réalisé une vingtaine d'entretiens permettant d'étayer les constats effectués. La contradiction a été menée auprès du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, de l'Autorité nationale des jeux, de la Française des jeux, du Pari mutuel urbain, du syndicat des casinos de France, de l'association des casinos indépendants Français et de la société Sorare. La présidente de l'Autorité nationale des jeux, la présidente de la Française des jeux, la directrice générale du Pari mutuel urbain et le chef de service, directeur adjoint de la direction du budget ont été auditionnés.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 20 avril 2023, par la première chambre, présidée par Mme Camby et composée de M. Giannesini, président de section, MM. Barbé, Laboureux, Turenne, Blondy, Mme Lignot-Leloup, conseillers maîtres ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Richier, conseiller maître en service extraordinaire et Mme Ferreira-Daniel, conseillère référendaire en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Marquet, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Gautier, Procureur général, a été consulté sur le projet de rapport le 7 juin 2023. Le premier président en a approuvé la publication le 20 septembre 2023.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Un secteur économique très encadré qui a connu des évolutions importantes depuis son ouverture à la concurrence

Depuis l'interdiction des loteries en 1836, les jeux « d'argent et de hasard » font l'objet d'une prohibition de principe, sauf dérogations législatives.

De telles dérogations ont été décidées au fil du temps, pour des motifs sociaux, budgétaires ou économiques. Elles couvrent les loteries (jeux de grattage ou de tirage), les paris hippiques, les jeux de casinos (ou « de table »), les machines à sous et les paris sportifs. L'encadrement législatif de ces jeux vise à préserver l'ordre public, notamment en veillant à la protection des joueurs et à la prévention des activités frauduleuses ou criminelles et en soumettant leurs opérateurs à un droit et une fiscalité d'exception, pour une activité qui n'est « *ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire* » selon l'article L.320-2 du code de la sécurité intérieure.

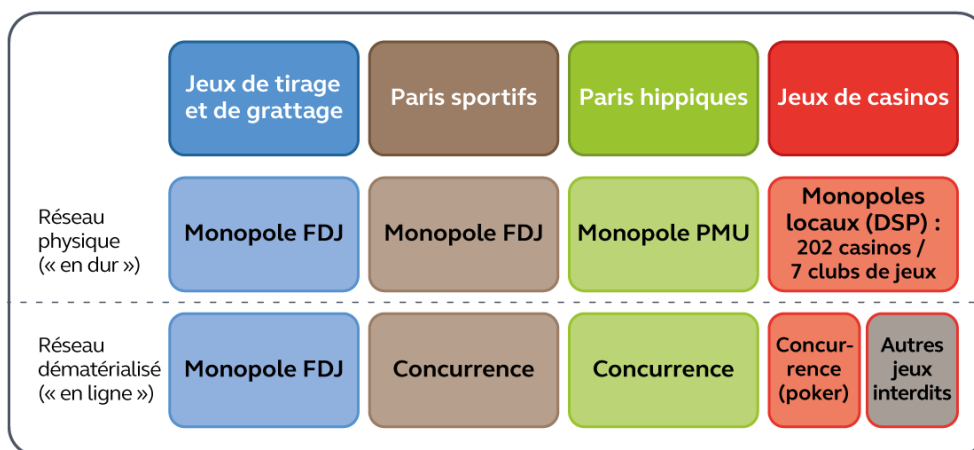
Ce secteur a connu depuis les années 1990 des évolutions importantes, sous la double impulsion de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la numérisation des jeux. Il a été réformé par la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, qui a ouvert à la concurrence les paris sportifs et hippiques et le poker en ligne, puis par la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « loi Pacte »). Cette dernière, en même temps qu'elle autorisait la privatisation de la Française des Jeux (FDJ), a réorganisé ce cadre de régulation avec, notamment, la création de l'autorité nationale des jeux (ANJ). En 2020, l'assiette fiscale des différentes formes de jeux autorisés a été unifiée.

Depuis la loi du 12 mai 2010², le droit français distingue une offre de jeux proposée en points de vente physiques, dits « en dur », et une offre dématérialisée, accessible « en ligne ».

² Le présent rapport est fondé sur les données budgétaires, financière, fiscales et d'activités jusqu'à 2021. Chaque fois que possible, elles ont été actualisées à 2022.

Le secteur des jeux est formé d'opérateurs privés, désignés ou autorisés par l'État et soumis à son contrôle administratif. La FDJ et le Paris mutuel urbain (PMU) exploitent au sein d'un réseau physique des droits exclusifs sur les loteries et les paris sportifs et hippiques. Les casinos et clubs de jeux parisiens exploitent des jeux de table, les premiers détenant aussi l'exclusivité sur les machines à sous. Enfin, 17 opérateurs agréés exploitent « en ligne » et en concurrence des paris hippiques, des paris sportifs et du poker.

Schéma n° 1 : composition du secteur des jeux d'argent et de hasard



Source : Cour des comptes

Une économie prospère qui se numérise rapidement

Comme dans beaucoup de pays, l'engouement des Français pour les jeux ne se dément pas et, malgré les freins institutionnels et la fiscalité, le secteur connaît une croissance continue. D'après les sondages effectués, près de la moitié des Français majeurs joueraient (dont 93 % aux loteries) et près d'un quart parieraient. Depuis l'autorisation des jeux en ligne en 2010, les mises ont crû de 42 % pour atteindre 43,2 Md€ en 2021. Le produit brut des jeux (PBJ) réalisé par les opérateurs (qui correspond au total des mises moins le total des sommes reversées aux joueurs, avant impôts) s'est élevé en 2021 à 10,7 Md€ et à 12,9 Md€ en 2022, en hausse de 20 % en un an, après une décennie de croissance régulière (+ 16 %).

L'activité « en dur », tirée par le loto, reste dominante. Elle représente 83 % du PBJ du secteur. L'activité « en ligne » a aussi progressé, que ce soit en nombre de joueurs ou en mises, surtout au bénéfice des paris sportifs, dont le PBJ a décuplé depuis 2015. La crise

sanitaire, qui a restreint l'accès aux points de vente en 2020, a accéléré cette évolution. Mais cette croissance « en ligne » a connu un coup d'arrêt en 2022. La part du PBJ du marché en concurrence est passée de 15 % en 2019 à 26 % en 2021 avant de redescendre à 23 % en 2022, à la suite de la réouverture complète des réseaux physiques de distribution. Le nombre de comptes joueurs « unique » a augmenté de 6 % entre 2021 et 2022, mais les PBJ des paris hippiques et sportifs ont stagné.

Cette distinction entre jeux « en dur » et « en ligne » est la clef de voute de l'organisation française depuis 2010. Elle tend pourtant à se brouiller avec la numérisation et les stratégies de diversification des jeux. Ainsi, la FDJ, de même que le PMU et certains groupes de casinos, sont aussi des opérateurs agréés de paris ou de poker en ligne. Pour la FDJ comme pour le PMU, les comptabilités des activités sous droits exclusifs sont séparées de celles des activités en concurrence, mais au plan des offres commerciales et des stratégies promotionnelles, cette distinction s'estompe.

Des dynamiques économiques contrastées selon les opérateurs et les segments de jeux

Une Française des Jeux désormais privatisée qui domine le marché

La FDJ domine le secteur des jeux, dont elle a réalisé 50,5 % du PBJ global en 2022, tous segments confondus. Après la crise sanitaire, elle a retrouvé rapidement son niveau d'activité.

En 2019, la FDJ, privatisée, est devenue une société cotée. La cession de la majorité du capital a rapporté 1,89 Md€ à l'État, qui reste actionnaire à hauteur de 20 % du capital et détient 28 % des droits de vote. L'opération ne visait pas à modifier l'économie du secteur des jeux mais découlait de la nouvelle doctrine des participations de l'État et de la nécessité de financer des investissements publics prioritaires. La FDJ a conservé ses droits exclusifs sur toutes les loteries et les paris sportifs « en dur » pour 25 ans, éventuellement renouvelables, moyennant une soulte de 380 M€ versée à l'État en 2020.

La FDJ s'appuie sur plus de 30 000 points de vente répartis dans plus de 11 000 communes. Sa stratégie, établie jusqu'en 2025, vise la diversification de ses activités de jeux « en dur » et « en ligne », de ses activités annexes en point de vente (terminaux de paiement) et à l'international (prestations « *Business to Business* », loteries transnationales comme Euromillions). Son modèle économique « extensif », qui consiste à proposer de petites mises à un large bassin de joueurs, vise à concilier rentabilité et objectifs d'ordre public, en canalisant les joueurs vers le circuit légal. La FDJ est engagée dans

l'acquisition de l'opérateur agréé de paris hippiques et sportifs ZEturf, principal concurrent en ligne du PMU pour les paris hippiques.

Un PMU modernisé qui cherche à accroître sa rentabilité

Le PMU est un groupement d'intérêt économique (GIE) constitué par les sociétés de courses de galop et de trot. Il a conservé cette forme juridique malgré une tentative de le transformer en société anonyme en 2020, mais a gagné en autonomie pour élaborer sa stratégie de développement. Il a réalisé plus de 17 % du PBJ « en dur » en 2022 (1,7 Md€). Ce GIE dispose, sans limite de temps, de droits exclusifs pour les paris hippiques mutuels « en dur », dont les bénéfices (740 M€ en 2021) financent la filière des courses hippiques et les éleveurs de chevaux.

Le PMU déploie son offre de paris dans 235 hippodromes et quelques 13 000 points de vente. Après la crise sanitaire, il a rétabli progressivement son chiffre d'affaires au niveau atteint en 2019. Il cherche à renouveler sa clientèle en attirant de nouvelles générations de parieurs. Il s'est également ouvert à une clientèle étrangère, qui comprend les « grands parieurs internationaux », qui exploitent en temps réel un très grand volume de données au moyen d'algorithmes prédictifs afin de déterminer les probabilités de gains sur un ensemble de courses. Le PMU réalise avec eux plus de 10 % de ses enjeux. Les pratiques de ces opérateurs étrangers, qui prennent leurs paris pour les reverser dans le pot commun des paris « en dur », soulèvent plusieurs questions, notamment en termes d'égalité entre parieurs.

Des casinos et clubs de jeux en situation de monopole local et sans concurrence directe en ligne

Les 202 casinos « en dur » sont soit indépendants, soit détenus par l'un des grands groupes casinotiers. Ces derniers investissent aussi à l'international. Le droit d'exploiter un casino s'inscrit dans le cadre d'une concession de service public conclue avec une commune. Les casinos sont soumis à des obligations particulières, comme le développement d'activités culturelles ou de restauration et, à ce titre, contribuent à l'animation et à l'économie locale. À Paris, ils sont remplacés par sept « clubs de jeux », actuellement en phase expérimentale, qui appartiennent à des groupes casinotiers. Ces clubs de jeux proposent des jeux de table mais ne sont pas autorisés à exploiter des machines à sous. L'ensemble des casinos et clubs de jeux représente 20 % du PBJ global du secteur en 2022, signe que le secteur s'est relevé en une saison des effets de la crise sanitaire (son PBJ avait chuté à 10 % du PBJ global en 2021).

Les casinos ont connu depuis 2011 une croissance de 7 % de leur PBJ, réalisée pour l'essentiel (à 80 %) par les machines à sous. La crise

sanitaire les a frappés durement, avec une baisse de 55 % du PBJ entre les deux saisons de 2019-2020 et de 2020-2021. Durant l'exercice 2021-2022, la fréquentation s'est redressée et les mises ont crû de 130 %, atteignant un niveau sans précédent. Les casinos sont concurrencés par des « casinos en ligne », illégaux en France, dont l'interdiction n'est pas toujours connue du grand public. Certains opérateurs envisagent qu'ils soient autorisés et s'y préparent, d'autres y mettent des conditions ou s'y opposent pour éviter une déstabilisation des casinos existants et de leur bassin d'activité. Le débat sur la canalisation des joueurs de casino en ligne vers une offre légale n'est aujourd'hui pas tranché. Il devrait l'être après une analyse approfondie tenant compte de tous les intérêts concernés.

Des opérateurs en ligne en compétition les uns avec les autres

Enfin, 17 opérateurs agréés « en ligne », aux statuts diversifiés et souvent situés à l'étranger (notamment à Malte), sont en concurrence sur le secteur en croissance des paris sportifs et hippiques et du poker en ligne. Le PBJ de ce secteur représentait environ 20 % du PBJ global en 2021. Chacun de ces trois segments est dominé par un à deux acteurs principaux et quelques compétiteurs secondaires. La concurrence est forte sur le segment en développement rapide des paris sportifs, dont la part de marché a plus que triplé depuis 2011 : environ 75 % des parts de marché sont détenues par les trois leaders du secteur, Winamax, Betclic et Unibet. En revanche, la part de marché des paris hippiques dans le PBJ « en ligne » a été divisée par deux en dix ans ; PMU et ZEturf, que la FDJ se prépare à acquérir, réalisent 91 % du PBJ de ces paris. Enfin, le poker en ligne attire de nouveaux opérateurs, dont la FDJ.

Une numérisation du secteur qui accroît la concurrence et favorise l'innovation

Des stratégies commerciales de diversification et des politiques d'expansion soutenues par des campagnes publicitaires intenses ont été déployées par les opérateurs en ligne. La perspective de l'entrée sur le secteur d'opérateurs étrangers puissants exacerbe cette concurrence.

Les innovations des jeux en ligne posent les questions de leur cadre réglementaire, de leur autorisation et de leur contrôle, et soulèvent des enjeux fiscaux. Ainsi, les jetons non fongibles ou NFT (« *non fungible token* »), qui échappent pour l'heure au régime réglementaire des jeux, peuvent s'insérer dans une offre de services assimilable à un jeu d'argent et de hasard, donc soumis à agrément. Leurs promoteurs rejettent cependant cette assimilation en soutenant que leurs offres correspondent à des divertissements.

Les paris sportifs sur les compétitions virtuelles ou d' « *e-sport* » ne sont pas légaux, car ces compétitions ne sont pas considérées comme de nature sportive, mais sont difficiles à sanctionner. Certains opérateurs plaident pour leur autorisation afin de canaliser la demande vers un cadre légal, idée qui a retenu l'attention des opérateurs autorisés, dont la FDJ.

Les métavers ouvrent aussi des perspectives d'immersion dans des environnements virtuels fermés propices aux jeux.

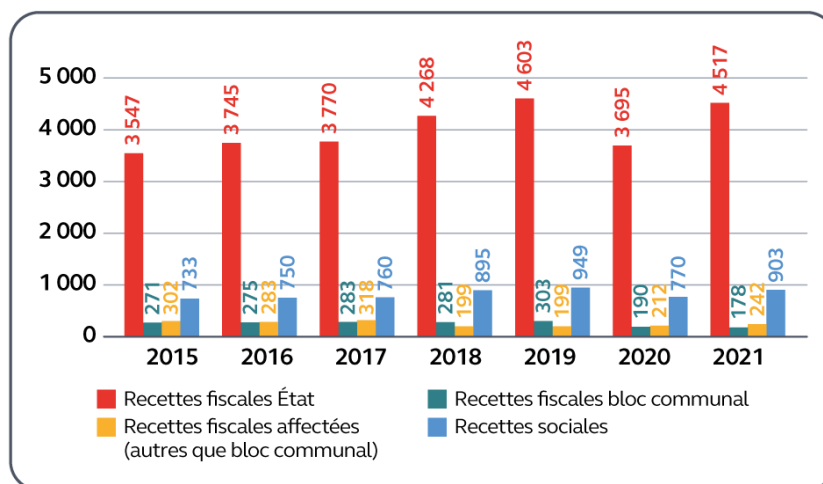
Ces phénomènes, qui peuvent présenter des risques au regard des objectifs protecteurs de la politique des jeux, appellent de la part de l'État et du régulateur vigilance et réactivité, mais aussi une capacité d'anticipation des mutations à venir.

Des recettes fiscales non négligeables, une évaluation à renforcer

Les opérateurs sont assujettis aux impôts de droit commun (impôt sur les sociétés, taxes locales). Cependant les jeux d'argent et de hasard sont surtout soumis à des prélèvements spécifiques, qui représentaient 90 % des prélèvements publics du secteur en 2021. Les gains des joueurs, quant à eux, sont globalement exonérés d'impôt.

La réforme des assiettes des prélèvements spécifiques, auparavant constituées des mises et désormais du PBJ, a été engagée en 2018 pour les clubs de jeux, sur le modèle de prélèvement des casinos, et étendue aux loteries et paris sportifs en 2020 puis aux paris hippiques en 2022. Les taux ont été réhaussés en conséquence de la réduction de l'assiette, car l'un des objectifs de la réforme était de maintenir un niveau de prélèvement stable.

Graphique n° 1 : prélèvements publics spécifiques pour l'État, le bloc communal et les autres affectataires de 2015 à 2021 (en M€)



Source : Cour des comptes à partir des données DB, DGFIP, DGDDI, FDJ et PMU

Le produit de ces impôts spécifiques est passé de près de 5 Md€ à plus de 6 Md€ entre 2015 et 2019, avant de baisser en 2020 du fait de la crise sanitaire puis de se rétablir en 2021 à 5,8 Md€. En 2021, ces recettes ont alimenté le budget de l'État pour 77 % de leur montant, les organismes sociaux pour 15 %, le bloc communal pour 4 % (en provenance des casinos et des courses) et d'autres affectataires à hauteur de 4 %.

Les recettes fiscales de l'État sont constituées aux deux tiers des produits issus des loteries (2,9 Md€). Celles du bloc communal dépendent à plus de 80 % des prélèvements sur les casinos (281 M€ en 2019). Leur chute en 2020-2021 (à 155 M€) a été compensée par des dotations exceptionnelles de l'État.

Les autres affectations, qui financent des politiques publiques de soutien, alimentent les sociétés de courses (93 M€ de prélèvement sur les paris hippiques), l'agence nationale du sport (112 M€ issus de prélèvements sur les loteries, les paris sportifs et hippiques et le poker en ligne), l'agence nationale de santé publique (10 M€ issus des paris hippiques et du poker en ligne) et la fondation du patrimoine (31 M€ prélevés sur les loteries).

Les recettes destinées aux organismes sociaux, CSG, CRDS et prélèvements sur les paris sportifs et le poker en ligne, représentent près de 600 M€ dont plus de 70 % sur les loteries.

Cette fiscalité spécifique sur les jeux d'argent et de hasard regroupe plus d'une trentaine d'impôts, dont la gestion reste complexe. Surtout, ses effets sur l'économie des filières ne sont pas mesurés. Une meilleure connaissance serait opportune pour s'assurer de son adéquation avec le dynamisme du secteur, voire de son adaptation aux nouvelles formes de jeux.

La régulation des jeux, une construction à consolider

Le régime de régulation des jeux mis en place par la loi Pacte et l'ordonnance du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard a clarifié le périmètre des droits exclusifs, mieux défini le « contrôle étroit » de l'État sur les opérateurs qui en bénéficient et renforcé le système de régulation du secteur, avec la création de l'Autorité nationale des jeux.

L'ordonnance du 2 octobre 2019 a réaffirmé les objectifs de la politique des jeux de l'État. Il s'agit de « limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de :

- 1° Prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ;*
- 2° Assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ;*
- 3° Prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;*
- 4° Veiller à l'exploitation équilibrée des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernés ».*

La réforme a conservé aux pouvoirs publics plusieurs responsabilités qui nécessitent un engagement renouvelé de tous les services de l'État et le renforcement de la coordination interministérielle, à côté des fonctions de régulation dévolues à l'Autorité nationale des jeux.

L'État veille à adapter le cadre juridique du secteur. Il fixe par décret les plafonds des taux de retour au joueur (TRJ), qui se calculent en rapportant pour une période donnée le montant des sommes distribuées aux gagnants à celui des mises engagées et constituent un instrument central de la régulation. Il approuve aussi les deux « cadres de référence » des opérateurs, le premier en matière de prévention du jeu excessif et pathologique et du jeu des mineurs, le second en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment des capitaux.

Il exerce enfin des pouvoirs de police administrative sur les jeux, ainsi qu'un « contrôle étroit » sur la Française des Jeux et un contrôle particulier, comparable, sur le PMU.

Enfin, les modalités d'exploitation des droits exclusifs sont détaillées dans une convention et un cahier des charges approuvés par décret en Conseil d'État, et font l'objet d'un rapport annuel adressé aux ministres chargés de l'économie et du budget.

Par ailleurs, la FDJ est soumise aux obligations s'appliquant à tous les opérateurs de jeux sous le contrôle de l'ANJ, ainsi qu'à des obligations spécifiques imposées aux deux titulaires de droits exclusifs (FDJ et PMU), notamment celle de faire approuver par l'Autorité tout nouveau jeu et le programme annuel de jeux.

L'ANJ, une jeune institution aux responsabilités renforcées

L'ANJ, autorité collégiale de régulation et de surveillance, a succédé en 2020 à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), qui avait été créée en 2010. Elle veille au respect des quatre objectifs de la politique des jeux rappelés ci-dessus et exerce une surveillance des opérations de jeux. Elle dispose de pouvoirs significatifs de contrôle voire de sanction, même si ces derniers n'ont pas encore trouvé à s'appliquer en vitesse de croisière.

Depuis mi-2020, l'ANJ s'est affirmée dans son rôle d'interlocuteur des opérateurs. Elle a contrôlé, approuvé puis évalué la mise en œuvre de leurs stratégies promotionnelles, tenues de respecter des « lignes directrices », et de leurs plans d'action. Récemment, l'ANJ a rejeté la stratégie promotionnelle de la FDJ, considérée comme excessive. Elle a défini ou homologué les caractéristiques techniques des jeux en ligne et défini, pour chaque discipline sportive, les conditions des paris sur leurs résultats.

En septembre 2022, l'ANJ a saisi pour la première fois sa commission des sanctions, au terme d'une procédure qui reste cependant longue à mettre en œuvre.

Au vu des développements rapides du secteur, l'ANJ et les administrations concernées de l'État auront besoin d'une expertise pluridisciplinaire assurant des fonctions de veille, d'alerte, de traitement des informations et des statistiques ou encore de réflexion prospective et de recherche dans différents domaines liés au jeu. L'ANJ doit aussi renforcer son contrôle du respect du TRJ et des stratégies promotionnelles agressives des opérateurs, ainsi que poursuivre le développement d'outils de blocage des sites illégaux.

Le quatrième objectif de la politique des jeux relatif à « *l'exploitation équilibrée des différents types de jeu* » suggère une régulation économique, mais ni son sens ni ses implications ne sont

clairement définis. L'ANJ dispose de certains outils qui pourraient être mis au service d'une telle régulation économique, si une doctrine était définie.

**

Bien qu'hétérogène, le secteur des jeux d'argent et de hasard s'est développé au cours des dix dernières années de manière régulière. Le développement des jeux en ligne, dans un environnement concurrentiel, explique une grande part de cette croissance, en particulier au moment de la crise sanitaire, même si leur PBJ ne représente que 17 % du PBJ du secteur en 2022.

Le dynamisme du secteur provient aussi de la mise en place de stratégies publicitaires plus ciblées et plus efficaces pour retenir l'attention des joueurs, sans qu'elles aient été immédiatement modérées.

Au-delà de la régulation des opérateurs en ligne en concurrence, l'ANJ doit veiller à ce que les stratégies des opérateurs détenteurs de droits exclusifs restent conformes au cadre de la politique des jeux défini par l'État.

Celle-ci doit aussi s'assurer du respect des principes qui fondent le cadre juridique et justifient les dérogations expresses à l'interdiction de principe des jeux d'argent et de hasard, en particulier lorsque de nouvelles techniques, qu'il s'agisse d'algorithmes, de *blockchains* ou de métavers, décuplent les possibilités de jouer et de parier. La création de nouveaux outils de régulation et de sanctions devrait renforcer les capacités d'action de l'ANJ et les rendre plus adéquates et rapidement effectives.

Toutefois, cette autorité administrative indépendante ne dispose pas de toutes les compétences utiles à la régulation des dérives constatées ou potentielles des opérateurs de jeux, au regard notamment des innovations qui surgissent dans l'univers numérique. Le débat sur l'autorisation des casinos en ligne reste posé, en lien avec l'objectif d'éviter toute déstabilisation économique des filières.

Cet objectif, s'il venait à s'incarner, donnerait plus de poids à l'ANJ. Elle aurait alors la possibilité d'examiner les innovations de jeux et les adaptations qu'elles nécessitent au regard des objectifs protecteurs de la politique des jeux.

Récapitulatif des recommandations

1. Produire à compter de 2024 une synthèse bisannuelle des effets de la fiscalité sur le produit brut des jeux des opérateurs (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'intérieur et des Outre-mer, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire*).
2. Constituer d'ici 2024, au sein de l'ANJ, un pôle pluridisciplinaire de veille, de collecte, d'analyse et de recherche spécialisé dans les jeux (ANJ).
3. Fixer la doctrine d'action de l'ANJ d'ici l'adoption de son prochain plan stratégique pour le quatrième objectif de la politique des jeux prévu à l'article L.320-3 du code de la sécurité intérieure (« veiller au respect de l'exploitation équilibrée des différents types de jeux afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ») (ANJ).
4. Dans le cadre du contrôle étroit exercé par l'État sur la Française des Jeux (FDJ), s'assurer de la cohérence de la stratégie de développement de l'entreprise 2025-2030 avec les objectifs définis à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
5. Engager la convergence du régime appliqué aux grands parieurs internationaux du PMU avec celui des paris en ligne (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire*).
6. Soumettre au prélèvement sur le PBJ les partenaires du PMU et au titre des bénéfices non commerciaux les gains des grands parieurs internationaux du PMU réalisés en France (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
7. Donner la possibilité au président de l'ANJ, préalablement à la saisine de la commission des sanctions, de mettre en demeure les opérateurs de se conformer à ses demandes (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

8. Fixer le régime juridique des jeux d'argent et de hasard intégrant les NFT (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Introduction

Depuis 1836, les jeux « d'argent et de hasard » font l'objet d'une prohibition de principe, sauf dérogations expresses accordées sous condition de préservation de l'ordre public. Ce régime repose notamment sur la nécessité d'assurer la protection des joueurs contre le jeu excessif ou pathologique et des mineurs et de prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment des capitaux.

Les jeux d'argent et de hasard se répartissent en quatre catégories juridiques : les loteries, les paris sportifs, les paris hippiques et les jeux de casinos. Depuis 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, le droit français distingue une offre de jeux proposée en réseaux physiques dite « en dur » et une offre proposée « en ligne », avec :

- les loteries, confiées exclusivement à la Française des Jeux (FDJ) ;
- les paris hippiques en dur, autorisés exclusivement aux sociétés de courses et confiés au Pari mutuel urbain (PMU) ;
- les paris sportifs en dur, sous droits exclusifs de la FDJ ;
- les jeux de casinos, réservés aux casinos physiques, opérés par des sociétés commerciales titulaires d'une concession d'exploitation ;
- les paris sportifs et hippiques et le poker en ligne, proposés par des opérateurs en concurrence agréés par l'État, dont la FDJ et le PMU.

La privatisation de la FDJ par la loi Pacte en 2019 a été accompagnée d'une réforme du cadre juridique du secteur et de sa régulation, dont le volet institutionnel a été mis en place par l'ordonnance du 2 octobre 2019, avec la création d'une Autorité nationale des jeux (ANJ) en remplacement de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel). La fiscalité spécifique des loteries et des paris sportifs a été réformée en 2020, suivie par celle des paris hippiques en 2022 : les mises, qui servaient auparavant d'assiette, ont été remplacées par le produit brut des jeux (PBJ), qui est égal à la différence entre les mises et les sommes reversées aux joueurs.

Le champ de compétences de l'ANJ couvre désormais l'ensemble des opérateurs de jeux, sous réserve des prérogatives de police administrative conservées par le ministère de l'intérieur pour les casinos et

les clubs de jeux parisiens. En outre, des régimes de contrôle renforcé de l'État s'exercent sur les opérateurs détenteurs de droits exclusifs, FDJ et PMU, en sus de la régulation de l'ANJ.

L'ANJ veille aux quatre objectifs de la politique des jeux, qui figurent à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure (CSI). Les trois premiers s'apparentent à un régime de protection de l'ordre public et de police administrative (lutter contre l'addiction et protection des mineurs, assurer la fiabilité et la transparence des jeux, lutter contre les fraudes et le blanchiment) tandis que le quatrième relève de la régulation économique du secteur (« 4° veiller à l'exploitation équilibrée des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées »).

Malgré cette régulation et une fiscalité élevée, le secteur des jeux est dynamique et s'est montré globalement résilient au sortir de la crise sanitaire. Le PBJ global s'est élevé à 10,7 Md€ en 2021, pour 43,2 Md€ de mises, en croissance respectivement de 16 % et de 42 % depuis dix ans. Ce PJB a ensuite atteint un record de 12,9 Md€ en 2022. Près de la moitié des Français majeurs jouent (dont 93 % aux loteries) et près d'un quart parient³. La FDJ réalise à elle seule plus de la moitié du PBJ global.

Le présent rapport présente, en premier lieu, l'économie du secteur des jeux, son cadre juridique, son dynamisme au sortir de la crise sanitaire, ses évolutions récentes ainsi que les recettes publiques issues de la fiscalité des jeux et en grande partie de la FDJ, qui procurent près de 6 Md€ en 2021 (chapitre I).

Il dresse ensuite un bilan des réformes intervenues à la suite de la loi Pacte de 2019 et de la privatisation de la FDJ, à la fois en termes institutionnels et de fiscalité (chapitre II).

Enfin, il examine les limites du cadre de régulation actuel, confronté à d'importantes innovations et traite des nouveaux enjeux auxquels fait face ce secteur au regard des stratégies de développement des opérateurs de jeux (chapitre III).

³ D'après une étude Harris interactive sur un panel de près de 2 500 Français majeurs.

Chapitre I

Une économie florissante

en évolution constante

L'ensemble hétérogène des jeux d'argent et de hasard est prohibé par la loi, sauf dérogations expresses. Ces dérogations sont assorties d'un encadrement rigoureux des opérateurs de jeux, qui s'inscrit dans le cadre d'une jurisprudence européenne construite depuis trente ans. Le secteur, prospère et résilient après la crise sanitaire, connaît des évolutions contrastées, en grande partie du fait du développement de l'activité en ligne.

I - Une activité prohibée moyennant des dérogations strictement encadrées

Interdits dans leur principe, les jeux d'argent et de hasard représentent en réalité depuis des décennies un secteur économique prospère. Longtemps dominé par le triptyque de la loterie nationale, des casinos et des paris hippiques, les opportunités offertes par les jeux en ligne sont à l'origine de la création, au début des années 2010, d'un secteur concurrentiel ouvert à de nouveaux opérateurs agréés. Pour autant, l'ensemble de la politique des jeux reste soumis à quatre objectifs législatifs, dont les trois premiers visent la protection de l'ordre public et des joueurs.

A - Une interdiction de principe assortie de dérogations successives

1 - Une prohibition de principe progressivement assouplie

Le principe de l'interdiction des jeux d'argent et de hasard, posé par la loi du 21 mai 1836 interdisant « *les loteries de toutes espèces* » et réaffirmé par l'ordonnance du 2 octobre 2019, trouve son origine dans l'immoralité d'un gain qui ne serait pas la récompense du travail.

La définition des jeux de 1836 a évolué pour prendre en compte leur diversification. Aujourd'hui, l'article L. 320-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) dispose que sont prohibées « *toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement, au hasard et pour lesquelles un sacrifice financier est exigé de la part des participants. Cette interdiction recouvre les jeux dont le fonctionnement repose sur le savoir-faire des joueurs* ». Il s'agit bien d'une « police des jeux », assortie de sanctions pénales en cas d'infraction.

Les dérogations à ce principe ont été introduites et étendues par étapes, constituant le secteur professionnel des jeux d'argent et de hasard⁴. Ceux-ci ne sont toutefois « *ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire*⁵ » et restent soumis à un droit d'exception.

Jusqu'en 2019, la tutelle sur les opérateurs était exercée par la direction du budget pour la FDJ, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et le service central des courses et des jeux (SCCJ) du ministère de l'intérieur pour les casinos et clubs de jeux, et la direction du budget et le ministère chargé de l'agriculture pour le PMU. Informellement, la direction du budget disposait d'une prééminence dans la définition de la politique des jeux. Les ministères chargés de la santé et des sports ne jouaient qu'un rôle marginal.

2 - Un encadrement par le droit jurisprudentiel européen

En vertu du principe de subsidiarité, il n'y a pas de législation européenne spécifique aux jeux. Ceux-ci relèvent en principe des législations nationales dans le respect des grands principes européens. La

⁴ Ils se distinguent des jeux traditionnels (loteries municipales et de fêtes foraines, quines, rifles, etc.) en ce qu'ils sont organisés par des opérateurs de jeux.

⁵ Article L. 320-2 du code de la sécurité intérieure.

cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a cependant joué un rôle central dans l'élaboration d'un droit jurisprudentiel.

Depuis son arrêt *Schindler* du 24 mars 1994, les jeux entrent en effet dans le champ d'application des principes de liberté d'établissement et de libre prestation de services. Des « raisons impérieuses d'intérêt général » peuvent justifier des restrictions à ces principes. Dès cet arrêt, la CJUE a donc laissé aux États : *« un pouvoir d'appréciation suffisant (...) en ce qui concerne les modalités d'organisation des loteries, le volume de leurs enjeux, l'affectation des profits qu'elles dégagent. Dans ces conditions, il leur revient d'apprécier, non seulement s'il est nécessaire de restreindre les activités des loteries, mais aussi de les interdire, sous réserve que ces restrictions ne soient pas discriminatoires »*.

La CJUE a aussi jugé que l'octroi de droits exclusifs à un opérateur soumis à un « contrôle étroit » des pouvoirs publics peut être justifié s'il permet de canaliser l'exploitation des jeux dans un circuit contrôlé. Il est possible aux États d'interdire certains jeux, de les soumettre à des régimes d'autorisation, d'octroyer des concessions de longue durée ou d'en limiter le nombre et de mettre en œuvre une politique « d'expansion contrôlée ».

La jurisprudence y a associé des conditions cumulatives : existence de motifs légitimes, cohérence avec la politique des jeux et efficacité au regard des objectifs de cette politique.

De son côté, la Commission européenne a poursuivi l'objectif de libéralisation du secteur des jeux. À compter de 2006, elle a ouvert des procédures contre plusieurs États, dont la France, pour infraction au droit européen de la concurrence. En 2012, après la parution d'un *Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur*, elle a renoncé à proposer une législation européenne spécifique tout en veillant à l'amélioration de la coopération administrative entre les autorités nationales de régulation⁶, à la protection des consommateurs, des mineurs et des personnes fragiles, à la prévention de la fraude et du blanchiment et à la préservation de l'intégrité du sport.

⁶ En 2015, la Commission a favorisé la mise au point d'un modèle de coopération entre les autorités de régulation des jeux, qui vise à une harmonisation des réglementations nationales.

B - Les objectifs fixés par la loi : encadrer l'offre et modérer la consommation

Depuis la loi du 12 mai 2010 et l'ordonnance du 2 octobre 2019, les objectifs d'ordre public définis en 1978 ont été étendus à tous les jeux, clarifiés et placés à un niveau plus élevé dans la hiérarchie des normes.

Aux termes de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure (CSI), la politique des jeux a pour objectif de « *limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de :*

- 1° Prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ;*
- 2° Assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ;*
- 3° Prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;*
- 4° Veiller à l'exploitation équilibrée des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernés ».*

Depuis l'ordonnance de 2019, les opérateurs de jeux sont tenus de « concourir » aux trois premiers objectifs.

Le quatrième objectif, adopté en 2010, a constitué une novation importante. Pour la première fois, une disposition reconnaissait l'existence d'une économie des jeux qui n'appelait pas seulement des mesures de police administrative, mais aussi une forme d'attention positive.

II - Un secteur composite et prospère qui se numérise rapidement

Le strict encadrement juridique des jeux d'argent et de hasard dessine un secteur économique segmenté entre catégories de jeux et d'opérateurs. Cette segmentation recouvre une double différenciation entre jeux « en dur » et « en ligne », d'une part, et entre opérateurs agréés en concurrence et titulaires de droits exclusifs en monopole, d'autre part. La numérisation de l'univers des jeux, qui était déjà à l'origine de cette recomposition il y a une quinzaine d'années, continue à en brouiller les frontières.

A - Un secteur des jeux globalement prospère

1 - Des catégories de jeux et des acteurs hétérogènes

On distingue quatre catégories de jeux : les jeux de casinos, les loteries⁷, les paris sportifs (mutuels ou à cote fixe, sur un résultat ou un événement de jeu) et les paris hippiques mutuels⁸.

Depuis la loi de 2010, ces jeux sont exploités par trois types d'opérateurs privés : deux opérateurs détenteurs de droits exclusifs que sont la FDJ et le PMU, les casinos implantés sur le territoire et les opérateurs de jeux en ligne, qui sont en concurrence.

La FDJ exploite des droits exclusifs sur les loteries, en dur comme en ligne, et sur les paris sportifs « en dur », au moyen d'un réseau physique de plus de 30 000 points de vente fin 2022. Le PMU exploite des droits exclusifs sur les paris hippiques en dur, dans 235 hippodromes et dans plus de 13 000 points de vente, qui sont souvent les mêmes que ceux de la FDJ.

Les 202 casinos sont gérés par des sociétés privées délégataires de service public communal, qui détiennent une forme de monopole local. Avec les sept « clubs de jeu » parisiens⁹ en cours d'expérimentation, ils sont soumis à une autorisation du ministère de l'intérieur pour exploiter des jeux de table. Seuls les casinos exploitent des machines à sous, mises en circulation en 1988 avec des règles précises destinées à en encadrer le nombre. À l'exception du poker, ces jeux de casino ne sont pas autorisés en ligne.

Enfin, depuis novembre 2022, 17 opérateurs en concurrence les uns avec les autres exploitent des paris hippiques et sportifs et du poker en ligne, sans réseau physique dédié en France. Parmi eux se trouvent la FDJ, qui propose des paris sportifs, bientôt du poker et pourra offrir des paris

⁷ Ils comprennent les jeux de tirage comme le Loto, le Keno ou Euromillions, les jeux instantanés de la marque Illiko, comme « Menez l'enquête » ou ceux de grattage comme « Millionnaire ».

⁸ Dans un pari mutuel, l'ensemble des enjeux placés par les parieurs est mutualisé dans une masse commune. L'opérateur joue le rôle d'intermédiaire en centralisant les paris des joueurs puis en les répartissant entre les gagnants au *prorata* de leur mise après déduction des prélèvements légaux et de la commission qui lui revient. En France, les paris hippiques à cote fixe sont interdits, mais autorisés pour les paris sportifs. Lorsqu'elle est multipliée par la mise, la cote fixe, définie par l'opérateur et acceptée par le parieur, permet de connaître le montant du gain obtenu si l'hypothèse considérée se réalise.

⁹ Les casinos sont interdits dans un rayon de 100 kilomètres autour de Paris sauf si la localité est une station thermale (loi de 1931 ; un seul cas, Enghien).

hippiques *via* l'acquisition annoncée de l'opérateur agréé ZEturf, le PMU, agréé sur le poker et les paris hippiques et sportifs en ligne, ainsi que trois groupes casinotiers agréés pour les paris sportifs : Joa et, depuis septembre 2022, Partouche et Barrière (cf. l'annexe n° 3).

Le poids des opérateurs sur le secteur est réparti ainsi :

Tableau n° 1 : mises et PBJ des jeux par opérateurs en 2021 (en %)

<i>Parts de marché</i>	FDJ	PMU	Casinos	Autres opérateurs
<i>En mises (1)</i>	44 %	18 %	-	37 % env.
<i>En PBJ</i>	56 %	>14,5 %	10 % env.	20 % env.

Source : Cour des comptes, à partir des données de l'ANJ – (1) : mises de casinos non disponibles

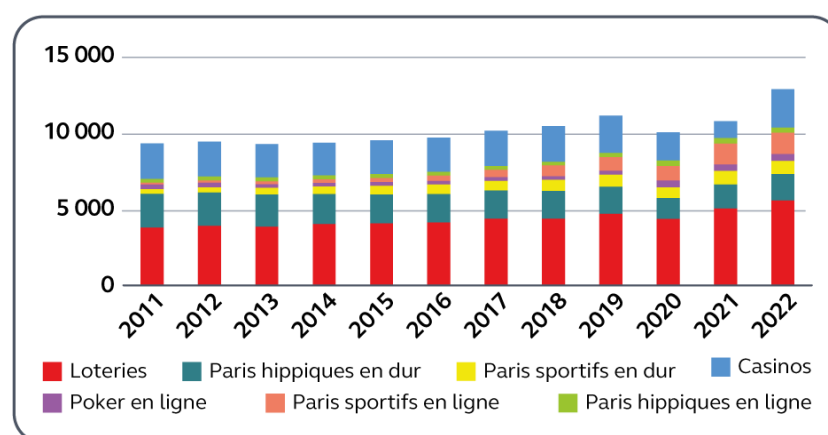
Si le régime juridique des jeux établit une distinction marquée entre jeux « en dur » et jeux « en ligne », le fait que plusieurs opérateurs soient présents sur les deux segments dessine *de facto* une zone de chevauchement, les entreprises concernées étant nécessairement à la recherche de synergies entre les deux segments (cf. le chapitre III).

2 - Des évolutions contrastées derrière une dynamique d'ensemble

L'indicateur utilisé pour mesurer les activités de jeu du secteur est le produit brut des jeux (PBJ). Il est égal à la différence entre le montant total des mises et les sommes reversées aux joueurs. Il n'intègre ni les activités de service entre entreprises ou « *Business to Business* » – B2B – ni les prestations à l'international, qui peuvent constituer une source importante de revenus (conseils en gestion des loteries de la FDJ, partenariats étrangers du PMU).

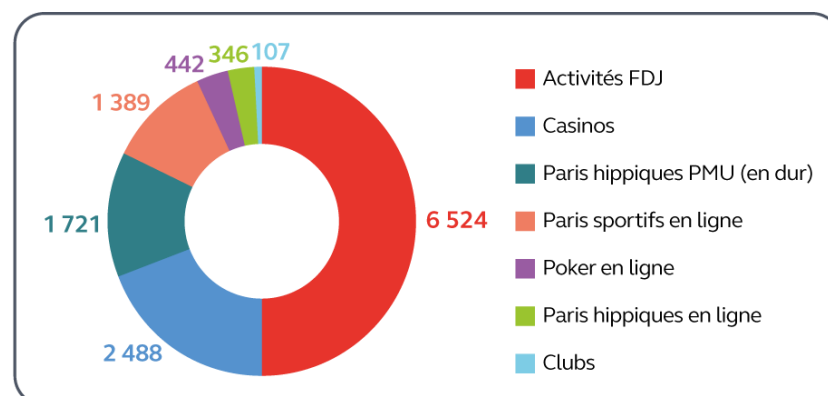
Le PBJ a retrouvé un niveau proche de celui d'avant crise (11,1 Md€ en 2019) dès 2021 (10,7 Md€), avec une croissance de 16 % en dix ans en euros courants (soit une quasi-stabilité en euros constants), avant d'atteindre en 2022 le montant record de 12,9 Md€. Pour leur part, les mises ont augmenté de 42 % en valeur, atteignant 43,2 Md€ en 2021¹⁰.

¹⁰ Données OFDT hors casinos, en l'absence des données du ministère de l'intérieur.

Graphique n° 2 : PBJ par type de jeux de 2011 à 2022 (en M€ courants)

Source : Cour des comptes, à partir des données ANJ. Les données des casinos courent du 1^{er} novembre N-1 au 31 octobre N.

En 2022, le PBJ des jeux est constitué à 83 % des jeux en dur, soit 10,7 Md€, contre plus de 90 % en 2016 : il a donc perdu moins de sept points de pourcentage en six ans au profit des jeux en ligne. Les loteries représentent plus de la moitié de ce PBJ en dur.

Graphique n° 3 : PBJ des jeux par type d'opérateur en 2022 (en M€)

Source : Cour des comptes d'après les données de l'ANJ, de la FDJ et du PMU. Les activités de la FDJ recouvrent les loteries, paris sportifs en ligne et poker en ligne

3 - La résilience des jeux « en dur » après la crise sanitaire

Pendant le premier confinement de mars à mai 2020, 47 % des Français interrogés auraient arrêté de jouer¹¹, principalement des joueurs occasionnels en point de vente. De fait, le PBJ en dur a baissé de 17 % entre 2019 et 2020 pour s'établir à 7,8 Md€ du fait de la fermeture des casinos et des points de vente, de la suppression d'événements sportifs et hippiques et du report temporaire de la clientèle vers les jeux en ligne, autorisés ou illégaux.

En 2021, l'offre de la FDJ a retrouvé un niveau supérieur à celui de 2019 (+ 8 %) : le PBJ des loteries (5,0 Md€ pour 14,7 Md€ de mises) et le PBJ des paris sportifs (0,966 Md€ pour 4,2 Md€ de mises) ont même atteint des records, à nouveau battus en 2022 (6,5 Md€ de PBJ pour 20,6 Md€ de mises).

Pour sa part, le PBJ des casinos s'est effondré de 55 % de 2019-2020 à 2020-2021, en raison de la perte de 20 millions d'entrées. Leur rôle en matière d'animation touristique (spectacles, services d'hôtellerie et de restauration), leur poids dans l'emploi local et le montant de leur contribution au budget municipal (les prélèvements sur leur PBJ peuvent atteindre jusqu'à 25 % de leurs recettes réelles de fonctionnement), expliquent le soutien dont ils ont bénéficié durant la crise (report du paiement mensuel des prélèvements, plans d'étalement, etc.). Les pertes subies n'ont cependant pas été sans effet sur l'économie de leur territoire¹². Une fois la crise sanitaire passée, le PBJ des casinos a atteint un record historique estimé à 2,5 Md€ en 2021-2022 (+ 130 % par rapport à 2020-2021), attestant de leur résilience, grâce à l'effet conjugué de la probable hausse des mises individuelles et de la reprise progressive de la fréquentation.

Enfin, le PBJ des paris hippiques sous droits exclusifs, qui connaît une lente décrue (- 29 % depuis 2011), a souffert en 2020 de deux mois de suspension des courses. L'étalement de la moitié de la dette fiscale du PMU (75,6 M€) en 2020 lui a permis de soutenir la trésorerie des points de vente et de la filière équine. Son résultat net de 740 M€ en 2021, en hausse de 90 M€ par rapport à 2020, a presque rattrapé celui de 2019 (760 M€)¹³. Son

¹¹ Enquête réalisée par Harris Interactive pour PokerStars et Kindred Group (Unibet) en ligne en mai 2020 et non validée par l'ANJ. Échantillon de 2 513 personnes représentatif des Français âgés de 18 à 60 ans.

¹² Cour des comptes, *La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire*, Rapport public annuel 2021, mars 2021.

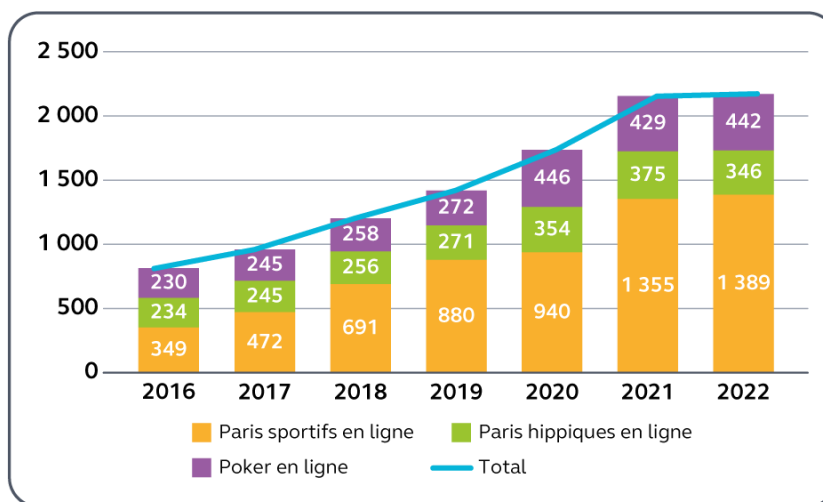
¹³ Selon l'ANJ, l'année 2022 peut marquer le retour aux niveaux de 2019 au 1^{er} semestre (3,9 Md€ de mises, 18 % par rapport au 1^{er} semestre 2021) et 940 M€ de résultat net (+ 15 % par rapport au 1^{er} semestre 2021).

PBJ s'est élevé à 2,2 Md€ en 2021, dont 1,6 Md€ en monopole, grâce à la croissance des paris en ligne (+ 124 % de PBJ en depuis 2017). Le retour des parieurs dans les points de vente au premier semestre 2022 a permis une augmentation de 24 % du PBJ du PMU, mais ce retour s'est traduit par une baisse du nombre de joueurs en ligne et une légère attrition du marché au second semestre (recul du PBJ de 2 %).

4 - Un engouement pour les jeux en ligne accru par la crise

Selon les données de l'ANJ, les jeux concurrentiels en ligne constituaient 20 % du PBJ (2,2 Md€) et 43 % des mises du marché français en 2021 contre 8 % du PBJ (+ 166 %) et 35 % des mises en 2016 (+ 77 %). Le nombre de comptes de joueurs actifs en ligne a quadruplé, passant de 1,2 à 5,2 millions de 2015 à 2022, et les mises moyennes ont crû de 32 % de 2015 à 2021 pour les paris sportifs en ligne, contre 9 % pour les paris sportifs en dur. Le PBJ a modérément augmenté en 2022 (+ 0,8 %) de manière contrastée.

Graphique n° 4 : PBJ des jeux en concurrence depuis 2016 (en M€)



Source : données ANJ. NB : le montant des loteries en ligne, sous droits exclusifs de la FDJ, n'est pas rendu public.

Pendant le confinement, une partie des joueurs en dur s'est reportée sur la loterie et le poker en ligne, ainsi que sur le casino en ligne, illégal en France. Avec la fin de la crise sanitaire, les jeux en ligne ont connu une baisse de leur fréquentation et de leur PBJ de 10 % en 2022.

De 2015 à 2022, l'engouement pour les jeux en ligne s'est manifesté de manière contrastée selon les segments. Il a été particulièrement fort pour le pari sportif : les mises ont quintuplé (7,9 Md€ en 2021) et le PBJ des opérateurs a décuplé (1,4 Md€ en 2021), avant de connaître une croissance plus modérée en 2022 (2,5 %), en raison d'un calendrier sportif moins attractif malgré la Coupe du monde de football (597 M€ de mises).

L'engouement qu'ont connu les paris sportifs en ligne s'explique par plusieurs facteurs qui s'ajoutent au confort du jeu en ligne : l'écart de 8,5 points entre les plafonds de TRJ (85 % en ligne contre 76,5 % en dur), ce qui signifie que les gains du joueur, pour une même mise, sont statistiquement plus fréquents et plus conséquents en ligne qu'en dur ; le nombre plus large de disciplines sportives sur lesquelles les paris sont autorisés (près de 40 contre 20 en dur) ; l'autorisation du pari « évènementiel », pris pendant la compétition sportive, alors qu'il est interdit en point de vente. S'ajoute à ces avantages l'impossibilité technique de développer en dur des jeux innovants comme celui du « *Cash Out* », où le pari peut être revendu avant son terme.

La loterie en ligne connaît un dynamisme proche, avec des mises multipliées par six (2,5 Md€ de mises en 2022), et un doublement du nombre de joueurs depuis 2019 (5 millions) et de son PBJ. Sur la période 2015-2021, le PBJ du poker en ligne a crû de 85 % et celui des paris hippiques de 48 %.

Alors que le poker en ligne a renoué en 2022 avec sa croissance de 2020 (3 %), sous l'effet du développement de formes innovantes de jeu, plus simples et plus rapides, le PBJ des paris hippiques en ligne a diminué de près de 8 % au premier semestre 2022, probablement en raison du retour des parieurs dans le réseau physique, avant de retrouver une croissance d'avant crise au second semestre (4,4 %).

La FDJ, avec ses loteries et ses paris sportifs en ligne, a pleinement bénéficié de cette dynamique, dans des proportions beaucoup plus importantes que le PMU : l'offre en ligne de la FDJ a plus que quadruplé, alors que celle du PMU est restée moins dynamique en moyenne que celle des autres opérateurs.

B - Des opérateurs aux situations contrastées

1 - Une économie dominée par La Française des Jeux, désormais privatisée

Deuxième loterie d'Europe et quatrième au monde, la FDJ domine le marché français en réalisant 50,5 % du PBJ des jeux en 2022. En 2022, son PBJ a crû de près de 9 %, à 6,5 Md€, grâce à la loterie (+ 17 %) et à des cycles longs exceptionnels. En février 2022, elle a réhaussé ses perspectives de croissance moyenne à l'horizon 2025 de 3-4 % à 4-5 %.

La FDJ a bénéficié du maintien des droits exclusifs pour une durée de 25 ans simultanément à sa privatisation en 2019. Elle déploie une stratégie de développement « extensif »¹⁴ conciliant la rentabilité de l'entreprise et les objectifs d'ordre public que l'État lui assigne¹⁵. Forte d'un réseau de plus de 30 000 points de vente fin 2021, elle considère que ses loteries en dur sont proposées à un bassin de joueurs suffisamment large pour être rentables à partir de faibles mises, socialement tolérées, sans accroître les risques d'addiction des joueurs.

Sa stratégie repose sur quatre objectifs : renforcer son offre, étendre sa gamme de jeux, diversifier son activité et investir à l'international.

S'agissant des loteries, la FDJ développe une stratégie « omnicanale », en dur et en ligne, avec des jeux « phygitaux », qui offrent la possibilité de poursuivre en ligne un jeu de loterie débuté en point de vente. Elle participe aussi aux loteries transnationales, telles que l'Euromillions, dont les montants plafonds sont régulièrement réhaussés par voie réglementaire¹⁶ et qui a attiré 1,8 Md€ de mises en 2021, rivalisant avec le Loto national. Le succès de ces loteries est dû à des cagnottes historiquement hautes, en croissance de 14 % après des années de stagnation.

Dans le secteur concurrentiel en ligne, l'ambition de la FDJ est de couvrir tous les segments. Elle souhaite compléter son offre de paris sportifs de « Parions Sport en ligne » avec de nouvelles offres de paris hippiques et de poker en ligne. C'est pourquoi elle a conclu en novembre

¹⁴ Conseil d'État et inspection générale des finances, *Évolution de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en lien avec le projet d'ouverture du capital de La Française des jeux à des investisseurs privés*, septembre 2018.

¹⁵ Le ministre du budget a validé ce modèle de jeu par courrier du 18 janvier 2018.

¹⁶ Les montants ont été plafonnés à 250 M€ par décret du 4 novembre 2020. Ils étaient plafonnés à 190 M€ jusqu'en 2019 et à 185 M€ depuis 2011.

2022 un accord pour l'acquisition de ZEturf, premier concurrent du PMU, qui détient 20 % du segment des paris hippiques en ligne et qui est aussi agréé, via la marque ZEbet, pour une gamme de paris sportifs en ligne. D'autre part elle a obtenu un agrément de poker en ligne en octobre 2022. En couplant cette stratégie à la hausse tendancielle du nombre de joueurs en ligne, la FDJ espère un doublement des mises de 2020 à 2025.

Elle envisage aussi d'investir dans des supports innovants de jeu (intégrant l'emploi de NFT¹⁷, à l'intérieur de futurs métavers et dans le cadre de communautés de joueurs), et en tant qu'opérateur de tournois sur le marché des compétitions de jeux vidéo (« *e-sport* »)¹⁸.

En appui de ces objectifs, la FDJ est le premier investisseur publicitaire du secteur des jeux, avec 40,8 M€ de publicité au premier semestre 2022, dans un ensemble de 140 M€ de coûts marketing au premier semestre 2022 (pour un total de 461 M€ de dépenses de marketing et de communication du secteur en 2022, soit 11 % de plus qu'en 2021).

Son plan stratégique 2020-2025 annonce la diversification de ses activités : export de son savoir-faire, en matière de technologies de *trading* ou de gestion de l'aléa.

La FDJ, qui n'opère en France qu'avec des clients en « *Business to Consumer* » – B2C – a récemment ouvert ses activités à l'international en B2B (vente de logiciels, concepts de jeu aux États-Unis, gestion des systèmes de loterie au Canada), s'inscrivant dans le mouvement d'internationalisation des loteries à capitaux privés.

2 - Les casinos, un modèle économique temporairement fragilisé

En 2022, la France dispose du réseau le plus dense d'Europe avec ses 202 établissements, soit 32 % du parc européen. Les casinotiers sont d'envergure variable. Certains sont de grands groupes internationaux¹⁹ qui offrent des jeux de casinos en ligne à l'étranger, d'autres sont des établissements indépendants de petite taille (un quart du chiffre d'affaires est réalisé par les dix premiers casinos).

¹⁷ Un NFT est un jeton cryptographique qui représente un objet auquel est rattachée une identité numérique reliée à un propriétaire au moins, stocké et authentifié grâce à un protocole de chaîne de blocs (*blockchain*) qui lui accorde sa première valeur. Ce titre de propriété est consigné dans un registre numérique public décentralisé.

¹⁸ La FDJ a créé la marque « NCOVR » dédiée au *e-sport* début 2019.

¹⁹ Début novembre 2022, Partouche exploitait 38 casinos en France, Barrière 26, JOA 33, Tranchant 16. Ces groupes géraient ainsi 113 des 202 casinos, soit 56 % du total.

De 2010-2011 à 2018-2019, le PBJ des casinos a connu une croissance globale de 4,4 %. Pour les cinq dernières saisons, 80 % de ce PBJ provenait de quelque 23 000 machines à sous. L'ANJ observe sur les dernières saisons un risque d'addiction au jeu du fait de l'intensification des pratiques des casinos, sous l'effet conjugué d'une hausse du panier moyen de dépenses par entrée et d'une moindre progression du nombre d'entrées.

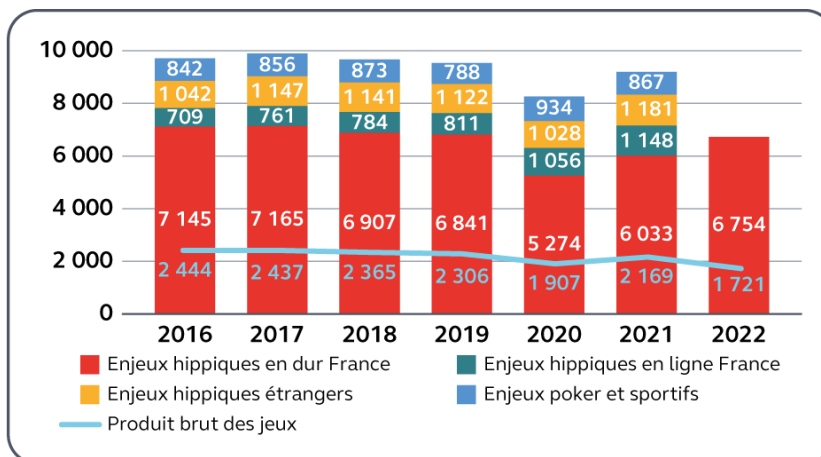
Expérimentés depuis 2018, les sept clubs de jeu parisiens ont dégagé 107 M€ de PBJ en 2022.

3 - Le PMU, un opérateur souhaitant rendre son modèle économique plus performant

Le groupement d'intérêt économique (GIE) du PMU gère la prise de paris hippiques en dur en situation monopole. L'activité de courses demeure centrale pour la partie « courses hippiques » de la filière équine française, dont il perçoit 90 % des revenus, et pour les collectivités concernées, qui y trouvent une source de financement. Il propose également en ligne des paris hippiques, des paris sportifs et du poker.

Le PBJ du PMU s'érode lentement (en baisse de 3% en moyenne de 2011 à 2019 et de 5,5 % entre 2019 et 2022) et la baisse des mises observée dans le réseau en dur n'est qu'en partie compensée par l'augmentation des mises en ligne. Cette augmentation est continue mais modérée et semble davantage liée à un déport temporaire des joueurs « en dur » qu'à l'arrivée de nouvelles générations de parieurs.

Graphique n° 5 : PBJ et enjeux des jeux du PMU (en M€)



Source : Cour des comptes à partir des comptes consolidés du PMU. N.B. : Seuls les enjeux hippiques en dur en France sont disponibles pour 2022.

Le PMU a engagé à partir de 2014 plusieurs réformes importantes, dont la séparation des masses financières en ligne et en dur. Elles se sont poursuivies en 2018 sur la base notamment de recommandations de la Cour des comptes²⁰ dans le sens d'une amélioration de la gestion du GIE. Il s'agissait de le doter « *d'une réelle autonomie financière, pour investir dans son développement, et d'une gouvernance modernisée* » vis-à-vis des sociétés mères, d'anticiper les mutations du secteur, de rester compétitif et de maintenir les emplois de la filière équine.

Une réforme devait faire évoluer le GIE en société anonyme en 2021²¹. Le changement d'assiette des prélèvements sur les recettes des paris hippiques en dur (en passant des mises au PBJ), réalisé en 2022, était subordonné par la loi de finances pour 2020 à la remise d'un rapport par l'institution des courses au plus tard le 31 décembre 2020 proposant la transformation de son statut juridique et un plan de baisse des charges d'exploitation. Cette réforme statutaire n'a pas pu être menée du fait de contraintes juridiques signalées par les sociétés de courses²². La gouvernance du PMU a cependant été améliorée.

²⁰ Cour des comptes *L'institution des courses, une organisation à réformer, une activité à réguler*, rapport public thématique, juin 2018.

²¹ La Cour avait identifié un risque de conflit d'intérêt entre le PDG du PMU et les sociétés mères.

²² L'article L. 251-18 du code de commerce contraint à supprimer le GIE pour créer une société commerciale puis à modifier les contrats des points de vente en conséquence.

Tableau n° 2 : évolution de la gouvernance du PMU

<i>Difficultés identifiées</i>	<i>Actions entreprises</i>	<i>Effets attendus</i>
<i>Absence de comité stratégique ou de comité d'audit</i>	2019 : comité d'audit et des risques et comité des rémunérations créés. 2022 : comité d'investissement et comité « responsabilité sociétale des entreprises et jeu responsable » créés.	Ces comités donneront au PMU l'autonomie financière attendue.
<i>Dépendance du PMU aux sociétés mères en l'absence de propriété de son résultat</i>	Une administratrice indépendante préside chacun de ces comités, où siègent notamment deux administrateurs de l'État, le contrôleur économique et financier et le commissaire du Gouvernement.	Les sociétés-mères ont alloué 300 M€ à des projets d'investissement en informatique dans le budget du GIE, renonçant à verser ces sommes à leur résultat.
<i>Endettement du PMU subordonné à l'accord des sociétés-mères (en difficulté financière)</i>	Inchangé.	Une direction de la stratégie veillera à former aux métiers de la course hippique, administrer les sociétés régionales de courses et organiser la prise de paris sur hippodrome.

Source : Cour des comptes à partir des données du PMU

4 - Les opérateurs agréés en ligne, des acteurs en compétition

Plus de dix ans après la réforme de 2010, les deux tiers des opérateurs agréés pour les jeux en ligne ont disparu²³, pour l'essentiel durant les premières années. Depuis 2015, leur nombre s'est stabilisé autour de quinze à dix-sept, en incluant la FDJ et le PMU (cf. l'annexe n° 3).

Ces opérateurs peuvent être des sociétés cotées en bourse, détenues par un fonds d'investissement, ou appartenir à un investisseur individuel. Leurs parts de marché sont inégales et deux d'entre eux n'ont pas connu de croissance en 2020. Compte tenu des niveaux d'investissement nécessaires à l'entrée sur le marché et au maintien sur ce secteur concurrentiel, les premiers entrants et les leaders du secteur, dont le PMU, ont tiré parti de leurs positions pour parvenir à un retour sur investissement satisfaisant.

²³ Ils étaient jusqu'à 42 opérateurs au cours de l'année 2010, 38 en 2011 puis leur nombre s'est stabilisé autour de 15 à partir de 2015, la FDJ et le PMU compris.

Dans un contexte général de croissance du PBJ en ligne, les parts respectives des différents types de jeux ont évolué de manière contrastée : la part du PBJ des paris sportifs en ligne a été multipliée par 3,5 depuis 2011, celle des paris hippiques a été divisée par deux tandis que celle du poker augmentait de 60 %.

La concurrence entre les opérateurs de pari sportif continue de croître, bien que le segment soit concentré. Passés de 13 en 2019 à 17 en novembre 2022, tous les opérateurs sont désormais agréés au pari sportif en ligne. Environ 75 % des parts de marché sont détenues par les trois leaders du secteur, Winamax, Betclic et Unibet (filiale de Kindred Group). Le développement du *sponsoring* et le perfectionnement des stratégies promotionnelles attestent de cette concurrence.

Le segment du pari hippique est le plus concentré. 91 % du chiffre d'affaires global du secteur est réalisé par le PMU et ZEturf, qui est en cours d'acquisition par la FDJ, et qui deviendra *de facto* le principal concurrent du PMU. Deux opérateurs trop petits ont renoncé à leur agrément, dont Joabet, ou abandonné leur exploitation pour se recentrer sur le pari sportif.

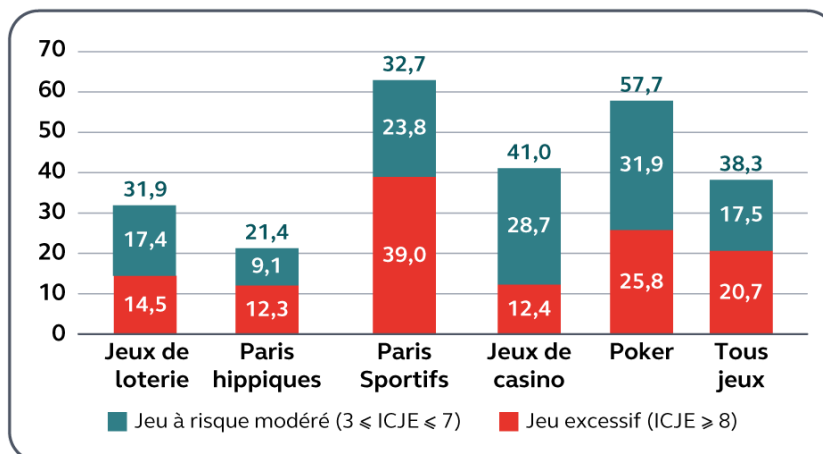
Les parts de marché des six opérateurs de poker en ligne sont stables depuis 2019. Un acteur dominant et son concurrent totalisent ensemble plus de 90 % des parts de marché. Quatre demandes d'agrément ont toutefois été soumises à l'ANJ en 2022, par des opérateurs bien établis, dont celle de la FDJ, qui a été acceptée. Ce jeu a été le plus attractif en nombre de joueurs en 2022, et représente 20 % du PBJ des jeux en ligne.

C - Un secteur en ligne ouvert à une concurrence limitée par la réglementation

1 - Une rentabilité des opérateurs en ligne en grande partie fondée sur les joueurs aux pratiques excessives

Le modèle économique des opérateurs en ligne en concurrence repose à titre principal sur l'espérance de gain des joueurs. Selon l'OFDT et l'ANJ, en 2017 (données les plus récentes), près de 40 % du chiffre d'affaires du secteur provenait des mises de joueurs à comportement problématique, dont plus de 20 % de joueurs au comportement excessif. Cette part atteignait près de 63 % pour les paris sportifs. Un joueur sur dix dépensait plus de 3 100 € par an, contre 1 200 € en 2012, alors que la dépense médiane en ligne atteignait 240 € en 2017.

Graphique n° 6 : chiffre d'affaires attribuable aux dépenses des joueurs problématiques, par type de jeu en France en 2017 (en %)



Source : ODJ, Baromètre de Santé publique France, données 2017, 2019

Ce constat statistique, qui concerne tous les opérateurs de jeux, souligne l'enjeu du contrôle de l'État pour protéger les joueurs.

Les autres stratégies de conquête de parts de marché et de différenciation portent sur l'image publicitaire de l'opérateur (marketing autour de la marque du jeu), la facilité d'accès et le confort du jeu.

2 - L'entrée de nouveaux opérateurs en ligne freinée par des barrières juridiques

Les barrières à l'entrée²⁴ dans le secteur des jeux sont au nombre de quatre. La première, observée dans la plupart des pays, provient du contrôle *a priori* du respect des objectifs d'ordre public ; c'est le rôle de l'agrément en France. La deuxième porte sur le prix du droit au pari, qui ne peut être fixé par les organisateurs de manifestations sportives à un niveau excessif²⁵. Les deux dernières, spécifiques à la France, expliquent en partie, avec le niveau des prélèvements publics, l'absence des leaders mondiaux sur le marché national.

²⁴ Ces barrières ont été identifiées par l'avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011 de l'autorité de la concurrence.

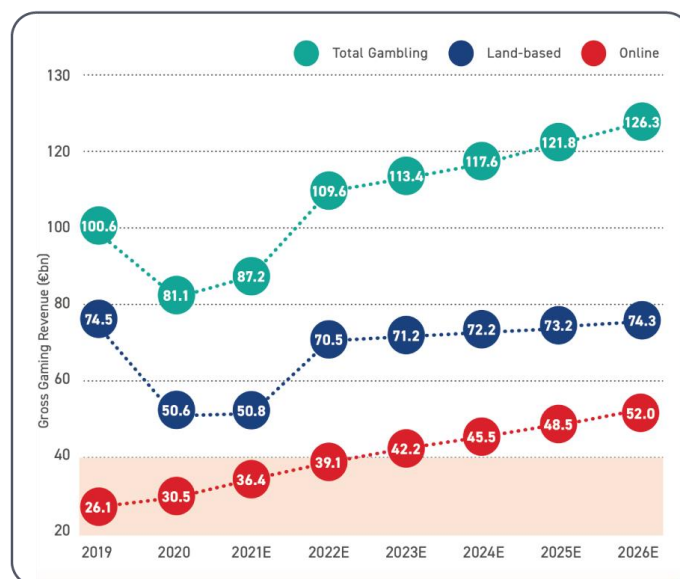
²⁵ Une commercialisation non exclusive du droit d'organiser des paris permet d'ouvrir largement l'accès au marché, et donc de stimuler la concurrence entre les opérateurs, à condition toutefois que le prix fixé ne soit pas excessif.

Il s'agit tout d'abord de la liste des compétitions, des supports de paris sportifs et des types de résultats autorisés par l'ANJ²⁶. Alors que les autres États dressent des listes noires pour les jeux interdits, la France n'autorise que les jeux listés, ce qui suppose que tous les jeux qui ne s'y trouvent pas sont interdits par défaut. Le respect des conditions préalables à l'inscription dans cette liste contraint les opérateurs internationaux à y affecter des ressources dédiées, qui représentent un surcoût en gestion.

La dernière barrière est constituée par le plafond réglementaire autorisé du « taux de retour aux joueurs » (TRJ)²⁷. En limitant les gains des joueurs, ce plafond doit contribuer à freiner leur appétence pour le jeu. Il a aussi pour effet de limiter les comportements prédateurs des opérateurs (offre de jeu à perte) visant à conquérir de nouvelles parts de marché.

L'arrivée d'opérateurs mondiaux n'est cependant pas à exclure, car le potentiel de développement des jeux en ligne, notamment des paris sportifs, n'est pas encore totalement exploité. Elle pourrait provoquer des changements importants dans la répartition des parts de marché.

Graphique n° 7 : perspectives de croissance du produit brut des paris total, en dur et en ligne (en Md€)



Source : H2 Gambling Capital, novembre 2021

²⁶ De 2019 à 2021, 54 sports différents ont donné lieu à paris, pour plus de 138 000 événements en 2019, 87 000 en 2020 et plus de 136 000 en 2021.

²⁷ Le TRJ est le rapport entre les sommes versées aux joueurs par l'opérateur et les mises engagées.

III - Le dynamisme des recettes fiscales sur les jeux

Avec près de 6 Md€ en 2021, les recettes fiscales et sociales perçues sur le secteur des jeux représentent un enjeu important pour l'État. Pour l'essentiel, ces impositions reposent sur les prélèvements spécifiques assis sur le produit brut des jeux (PBJ) et pèsent donc sur les opérateurs (dont le PBJ représente l'équivalent de la valeur ajoutée), les gains des joueurs étant globalement exonérés d'impôts. La fiscalité des jeux a gagné en homogénéité et en pertinence économique avec la réforme des assiettes mise en œuvre par étapes de 2019 à 2022.

A - Des recettes principalement issues de prélèvements spécifiques

Des prélèvements fiscaux et sociaux spécifiques aux opérateurs de jeux viennent s'ajouter aux prélèvements fiscaux et sociaux de droit commun auxquels les opérateurs sont assujettis. Ces prélèvements sont pour l'essentiel opérés sur les produits des jeux, parfois sur les mises ou sur des commissions.

Les principaux prélèvements, dont les montants sont détaillés en annexe n° 6, sont les suivants :

Tableau n° 3 : prélèvements publics spécifiques en 2022

	Casinos	Clubs et maisons de jeux	Poker en ligne	Paris sportifs	Paris hippiques	Jeux de loterie
<i>Assiette</i>	PBJ/PNJ (1)/Mises	PBJ/ Recettes brutes	Mises	PBJ	PBJ / Recettes nettes	PBJ (7)
<i>État (budget général)</i>	90 % du barème progressif de PNJ, taxé de 6 à 83,5 %	80 % du barème progressif de PBJ après abattement de 30 %, taxée de 5 à 70 %	85 % de 1,8 % des mises + surplus de l'affectation aux communes	Prélèvement de 27,9 % du PBJ en dur et de 33,7 % en ligne + surplus de l'affectation à l'ANS + prélèvement sur les lots et gains non réclamés	85 % du PBJ taxé à 20,2 % + 85 % du prélèvement de 12 % sur commission versée par les partenaires du PMU + redevance des sociétés de courses parisiennes ⁽⁶⁾	54,5 % pour les jeux de tirage ; 42 % pour les jeux de grattage + surplus sur la part affectée à l'ANS + prélèvement sur les lots et gains non réclamés
<i>Collectivités territoriales</i>	Prélèvement sur PBJ par contrat de délégation (2) + 10 % du barème environ	Clubs de jeux : 20 % du barème dans la limite de 12 M€ à la Ville de Paris ; maisons de jeux : 95 % du barème	15 % de 1,8 % des mises au prorata du PBJ des casinos sur la commune et 1,8 % des droits d'entrée (tournois) ; plafonné à 11,5 M€	-	15 % du PBJ taxé à 20,2 % des paris hippiques en dur et en ligne + 15 % du prélèvement de 12 % sur la commission versée par les partenaires étrangers du PMU	-
<i>ANS</i>	-	-	-	6,6 % en dur et 10,6 % en ligne ; sous plafond de 34,6 M€	-	5,1 % sous plafond de 71,8 M€
<i>Sécurité sociale (hors ANSP)</i>	CSG sur machines à sous (3) et sur gains sur machines à sous (4) + CRDS sur jeux de table et machines à sous (5)	-	95 % de 0,2 % du prélèvement plafonné à 0,1 € par donne et de 0,2 % des droits d'entrée + surplus après affectation à l'ANSP	6,6 % en dur et 10,6 % en ligne ; au-delà du plafond de 34,6 M€	95 % de 6,9 % du PBJ + surplus après affectation à l'ANSP	6,2 % de CSG et 2,2 % de CRDS
<i>ANSP</i>	-	-	5 % ; 5 M€ de plafond	-	-	-
<i>Filière hippique</i>	-	-	-	-	23,8 % à partir de 2023	-

(1) Assiette du produit net des jeux ou PNJ (PBJ diminué de l'abattement de 25 % et le cas échéant de celui de 5 %) réparti au prorata, d'une part, du PBJ des jeux de contrepartie et des jeux de cercle après application du coefficient de 93,5 %, et, d'autre part, du produit des machines à sous

(2) Taux maximum de 15 % ou barème fixé par le cahier des charges passé entre la commune ou l'EPCI et le casino dans le cadre d'une délégation de service public (DSP). Le prélèvement est assis sur 100 % du PBJ des jeux de table et sur 85 % du produit des jeux des machines à sous

(3) CSG assise sur 68 % de 85 % du PBJ des machines à sous et taxée à 11,2 %

(4) Gains supérieurs à 1 500 € payés par le caissier et taxés à 13,7 %

(5) Assiette de 100 % du PBJ de jeux de table et de 85 % du PBJ des machines à sous taxée à 3 %

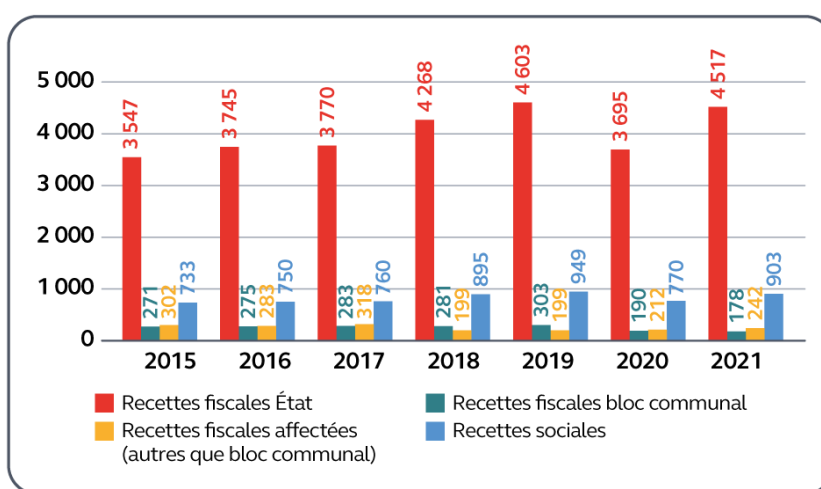
(6) Sur 50 % de la croissance des recettes nettes par rapport à celles de l'année précédente

(7) PBJ proratisé au montant des mises effectuées en France (DOM compris) rapporté aux mises

Source : Cour des comptes

En 2021, les prélèvements sur les jeux se composent à 85 % de prélèvements fiscaux (4,9 Md€) et à 15 % de prélèvements sociaux (0,9 Md€). Ils ont retrouvé leur niveau d'avant crise, soit 6 Md€, après avoir baissé de 20 % de 2019 à 2020. Stables avant 2015²⁸, ils avaient crû de 25 % jusqu'en 2019.

Graphique n° 8 : prélèvements spécifiques de 2015 à 2021 (en M€)



Source : Cour des comptes à partir des données DB, DGFIP, DGDDI, FDJ et PMU

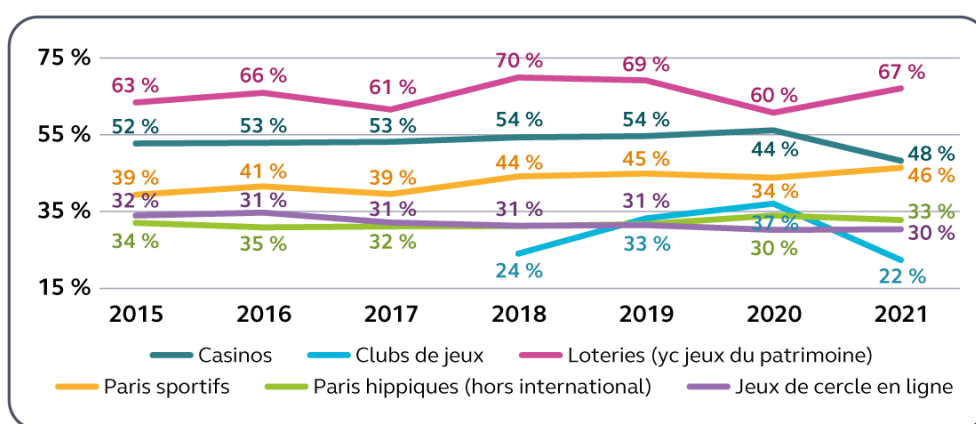
Les impositions de droit commun (IS, TVA et impositions foncières), d'un montant total d'environ 0,6 Md€ en 2021, représentent moins de 10 % des prélèvements spécifiques recouvrés dans le secteur des jeux (6 Md€). Les activités des titulaires de droit exclusif et des casinos sont exonérées de TVA sur les jeux, le PMU est exonéré d'IS, et les autres opérateurs résident en territoire non coopératif.

La France se distingue par des taux élevés de prélèvements fiscaux sur la loterie (54,5 % du PBJ pour les jeux de tirage et 42 % du PBJ pour les jeux de grattage et instantanés) : ils se situent plus de 20 points au-dessus des taxations similaires des pays listés en annexe n° 7. De même, les taux appliqués aux PBJ des paris sportifs (27,9 % en dur et 33,7 % en ligne) et hippiques (20,2 %) sont de 3 à 10 points supérieurs aux taux d'imposition appliqués sur le PBJ parmi les États étudiés.

²⁸ Cour des comptes, *La régulation des jeux d'argent et de hasard*, communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2016, p.36.

Selon le type de jeux, le taux de contributions publiques rapporté au PBJ varie. Pour les paris sportifs, ce taux est plus faible en dur qu'en ligne, du fait d'une assiette fiscale plus réduite en dur et d'un plafonnement du TRJ moins favorable (76,5 %, contre 85 % en ligne).

Graphique n° 9 : taux de contributions publiques sur PBJ des jeux de 2015 à 2021 (en %)



Source : Cour des comptes ; données ANJ, FDJ, PMU

Tableau n° 4 : prélèvements spécifiques rapportés aux mises et au PBJ des opérateurs en 2021 (en M€ et %)

Types d'opérateurs	Mises	PBJ	Prélèvements spécifiques (en M€)	Prélèvements sur mises (en %)	Prélèvements sur PBJ (en %)
Casinos et clubs	(1)	1 082	690	(1)	47 %
FDJ	18 942	6 003	3 380	18 %	56 %
PMU	7 990	1 908	619	8 %	32 %
Autres opérateurs	15 780	1 727	1 301	7 %	67 %
Total	42 713	10 720	5 840	14 %	54 %

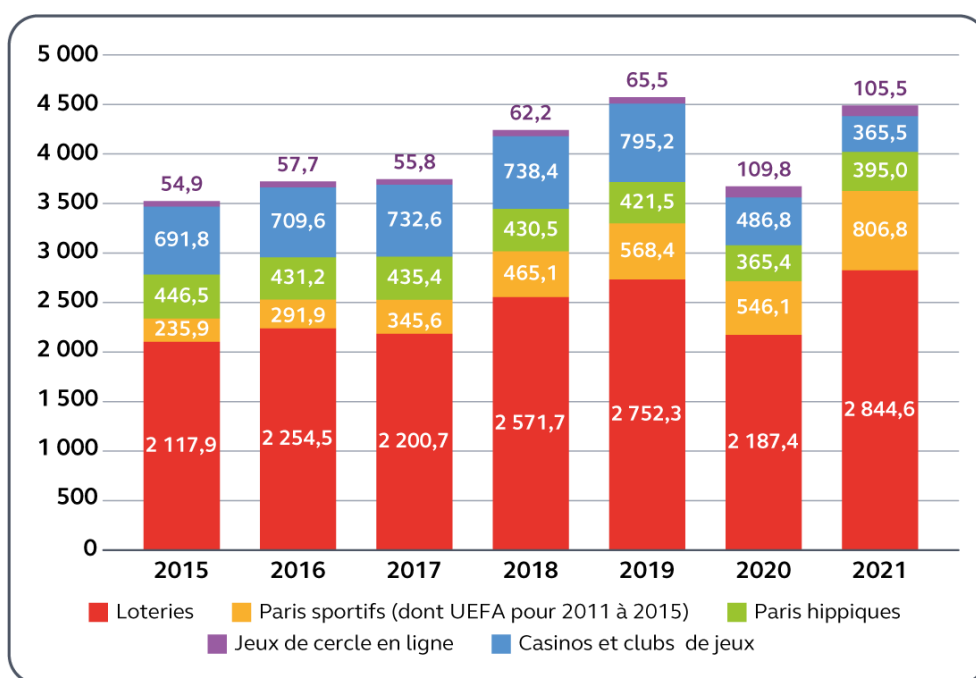
Source : Cour des comptes à partir des données ANJ, FDJ et PMU. (1) : les mises ne sont pas estimées par les opérateurs. La TVA est exclue, en particulier pour la FDJ (435 M€).

Le taux des prélèvements spécifiques rapportés au PBJ s'élève à 67 % pour les opérateurs agréés autres que le PMU et la FDJ, dont la plupart sont implantés à Malte.

B - De multiples affectataires

L'État perçoit 77,35 % des prélèvements sur les jeux, les organismes de sécurité sociale 15,46 %, le bloc communal (constitué des communes et de leurs groupements) et les autres affectataires (dont la Fondation du patrimoine) respectivement 3,05% et 4,14 %.

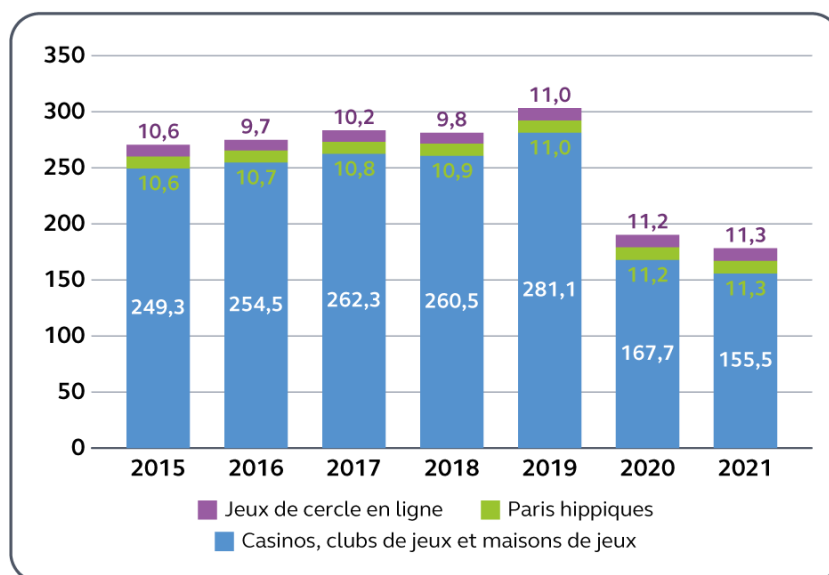
Graphique n° 10 : prélèvements fiscaux spécifiques de l'État (en M€)



Source : DB, DGFIP

Le bloc communal bénéficie :

- du prélèvement opéré en vertu du cahier des charges des contrats de délégation de service public, assis sur le produit des jeux de table et des machines à sous ;
- d'une part du prélèvement progressif de l'État sur le produit des jeux de table exploités ou non sous une forme électronique (dont le poker en ligne) et des machines à sous ;
- d'une part affectée du prélèvement sur le PBJ des paris hippiques (art. 302 bis ZG du CGI) et du poker en ligne (art. 302 bis ZI du CGI) plafonnée à 11,3 M€ en 2021.

Graphique n° 11 : prélèvements fiscaux - bloc communal (en M€)

Source : DB, DGFIP

Le produit affecté au bloc communal, en croissance de 2015 à 2019, a fortement décliné en 2019-2020. La dotation de l'État destinée à compenser les pertes de recettes des collectivités territoriales en 2020, maintenue en 2021, visait expressément les recettes tirées du prélèvement sur les casinos. La reprise de l'activité des casinos en 2021-2022 a redressé cette situation. Les communes touristiques et thermales ont toutefois été incitées à diversifier leurs ressources.

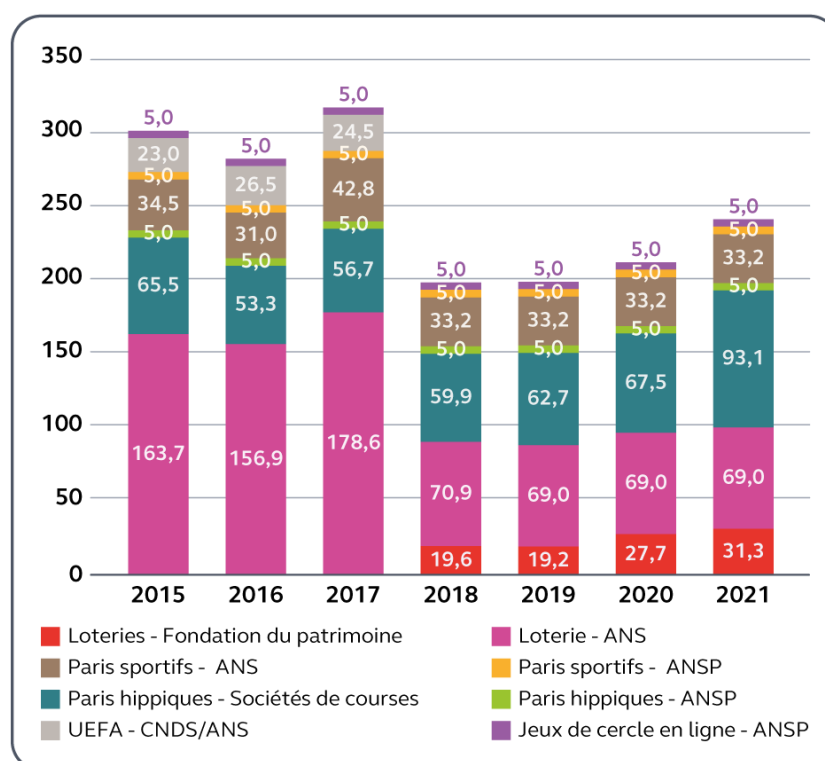
Les prélèvements affectés à l'Agence nationale du sport (ANS) et à l'Agence nationale de santé publique (ANSP) sont en baisse tendancielle. Leur montant est passé de 302 M€ en 2015 à 242 M€ en 2021. Cette réduction tient surtout à l'abaissement du plafond des taxes affectées à l'ANS sur la loterie (à 71,8 M€) et sur les paris sportifs (à 34,6 M€) opéré en 2018.

Ces nouveaux affectataires de prélèvements sur les jeux font profiter les opérateurs de l'image positive de politiques publiques populaires. Tel est le cas de la Fondation du patrimoine, qui reçoit de l'État, et non de la FDJ, le montant du prélèvement public lui revenant sur le jeu de grattage et de tirage « Mission Patrimoine »²⁹. Ces affectations à des causes

²⁹ Le jeu « Mission Patrimoine » s'inscrit dans le mécanisme de sauvegarde du patrimoine en péril fixé par la LFR pour 2017.

populaires soulèvent la question du message positif ainsi associé aux jeux, qui doit demeurer compatible avec les objectifs de la politique nationale de protection des joueurs.

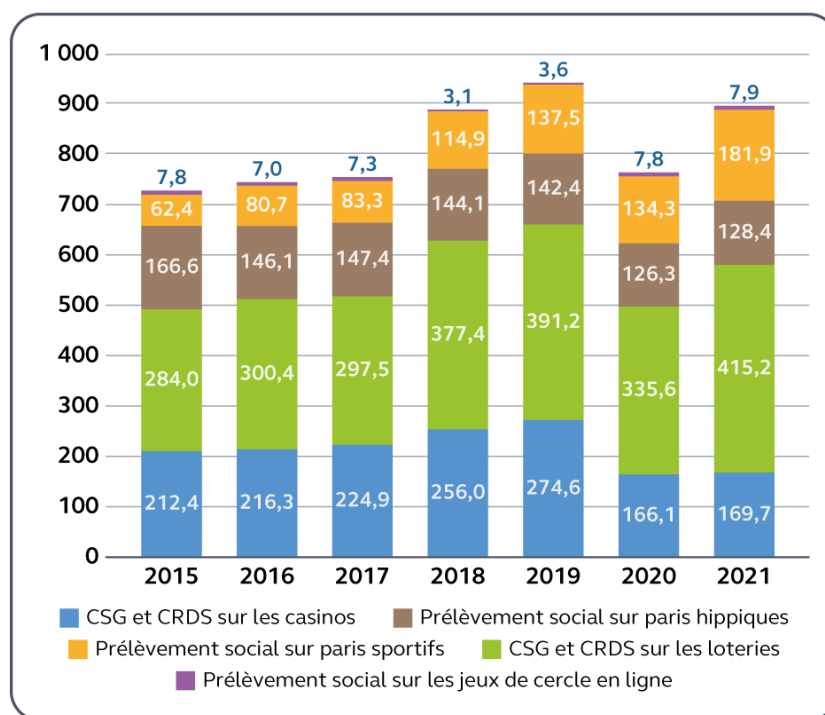
Graphique n° 12 : prélèvements fiscaux affectés (en M€)



Source : DB, DGFIP. N.B. : prélèvements hors collectivités

Les prélèvements au bénéfice de la Sécurité sociale ont crû de 17 % entre 2020 et 2021 (903 M€), mais restent en-deçà de leur niveau de 2019 (949 M€). Leur baisse en 2020 est due aux loteries (- 14 %), jeux de casino (- 39 %) et paris hippiques (- 11 %). Les recettes des paris sportifs ont été stables, celles du poker en ligne ont plus que doublé (119 %).

Graphique n° 13 : prélèvements sociaux des jeux (en M€)



Source : DB, DGFIP

CONCLUSION

Désormais animé par des opérateurs privés, le secteur des jeux d'argent et de hasard est encadré par l'État pour des raisons d'ordre public et les détenteurs de droits exclusifs sont soumis à des contrôles renforcés.

Le secteur est composite, résilient et globalement dynamique. Il est aussi en mutation avec la croissance des jeux en ligne, même si les jeux en dur réalisent toujours 80 % du produit brut des jeux (PBJ). Les dynamiques du secteur modifient les parts de marché et la rentabilité des opérateurs. La FDJ est le principal opérateur et poursuit son développement dans les segments en concurrence. Le PMU est pour sa part à la recherche d'un nouveau souffle. Les jeux en ligne sont dominés par quelques opérateurs agréés, les autres restant de faible envergure.

La France se distingue par des taux élevés de prélèvements fiscaux sur la loterie. Le total des recettes fiscales et sociales a atteint 5,8 Md€ en 2021. Au terme de la réforme engagée en 2019, ces recettes sont désormais assises sur le PBJ.

Chapitre II

Un paysage institutionnel réformé

en 2019 à l'occasion de la privatisation

de la FDJ

Alors que le système de régulation mis en place en 2010 autour de l'Arjel était rapidement apparu dépassé par les évolutions du secteur, la privatisation de la FDJ, engagée pour des motifs budgétaires, a accéléré la préparation et la mise en œuvre d'une réforme d'ensemble de la régulation et de la fiscalité des jeux.

I - Une réforme devenue indispensable à la fin des années 2010

Face à la numérisation non réglementée des jeux et en réponse à l'ouverture en 2006 d'une procédure par la Commission européenne portant sur les paris en ligne, le législateur a apporté, avec la loi du 12 mai 2010, une réponse qui s'est rapidement révélée insuffisante. Le secteur était en effet confronté à des évolutions fortes, avec l'irruption de nouvelles technologies brouillant les frontières entre les jeux et les pays, le développement des offres illégales en ligne et une concurrence active entre opérateurs sur le marché européen.

L'ouverture à la concurrence des paris et du poker en ligne avait conduit en 2010 à encadrer l'activité des opérateurs agréés par une autorité administrative indépendante (AAI), l'Arjel, chargée de leur régulation.

Cette réforme ne modifiait cependant pas l'organisation du secteur et de sa régulation, construite en silos, qui aboutissait à un double cloisonnement par segment de jeu et par canal de distribution. La création de l'Arjel a même *de facto* conduit à ajouter le silo « en ligne » à cet édifice. La nécessité d'une approche transversale des jeux, quels qu'en soient les supports, et d'une coordination plus efficace avait conduit à la création d'un comité consultatif des jeux (CCJ) placé auprès des ministres du budget et de l'intérieur.

La première tentative de coordination formelle de l'action de l'État découlant de la réforme de 2010 n'ayant pas fait ses preuves, le CCJ a été supprimé en 2015³⁰.

Saisie par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CECPP) de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes avait proposé en 2016³¹ une révision du cadre législatif et réglementaire. Elle suggérait que le rôle de conception et de définition de la politique publique relève d'un comité interministériel élargi (budget, intérieur, agriculture, santé, sports, économie)³², et que l'exercice de la régulation soit confié à une autorité administrative indépendante³³ compétente pour l'ensemble des jeux en dur et en ligne. La Cour recommandait également d'étudier l'impact de la fiscalité des jeux « *tant sur l'équilibre et la viabilité de l'offre légale de jeux d'argent que sur les comportements des joueurs* » en vue d'une réforme de ces prélèvements spécifiques.

³⁰ La Cour a notamment relevé en 2016 l'absence des moyens propres prévus et de partage d'expertise par les administrations, qui a abouti à la démission en mai 2014 de son président, sans qu'aucune alternative n'ait été recherchée. En 2017, le CECPP de l'Assemblée nationale a jugé sévèrement « *l'inertie voire l'hostilité des administrations à qui elle [la CCJ] avait été imposée et qu'elle était censée coordonner* ».

³¹ Cour des comptes, « *La régulation des jeux d'argent et de hasard* », communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2016.

³² Liste des compétences identifiées par la Cour : *inter alia*, cadre institutionnel de la régulation, statut des opérateurs sous droits exclusifs, catégories de jeux autorisés et points de vente agréés, fiscalité des jeux.

³³ L'idée d'une « autorité de régulation unique » remonte à un rapport de l'inspection générale des finances de mars 2008. La Cour la justifiait en 2016 par le fait qu'elle s'impose « *dès lors que deux opérateurs intervenant dans le secteur ouvert à la concurrence, disposent par ailleurs d'un monopole et sont liés à l'État, soit par le capital, soit institutionnellement* ».

En juin 2018, le Gouvernement a missionné le Conseil d'État et l'inspection générale de finances pour examiner « *les questions soulevées par la régulation du secteur des jeux en lien avec l'ouverture du capital de la FDJ à des investisseurs privés* ».

Ce rapport a posé les principes de la réforme de 2019. Il concluait que l'ouverture du capital de la FDJ présentait des risques, car « *les nouveaux actionnaires soucieux d'accroître la rentabilité de l'entreprise, pourraient se révéler moins sensibles aux impératifs de lutte contre l'addiction au jeu* ». Or « *le développement d'une offre attractive et innovante de la FDJ, bien qu'indispensable à l'assèchement de l'offre illégale, n'est pas sans emporter des conséquences sur la santé publique, qu'il faut prévenir* ».

La loi Pacte, qui a autorisé le Gouvernement à transférer au secteur privé la majorité du capital de la FDJ, a donc subordonné ce transfert à une réforme de la régulation et de la fiscalité, portée par l'ordonnance du 2 octobre 2019.

II - La privatisation de la FDJ

En 2019, l'État détenait depuis trente ans 72 % du capital de la FDJ, laquelle générait environ 50 % du PBJ du secteur des jeux. Des réflexions avaient été engagées sur une privatisation totale ou partielle de l'entreprise à l'aune de la nouvelle doctrine de l'État actionnaire, qui prévoyait la cession de participations pour contribuer au désendettement ou participer au financement d'autres entreprises du portefeuille public.

Parallèlement, le Gouvernement souhaitait créer un « Fonds pour l'innovation et l'industrie », destiné à favoriser la croissance d'entreprises développant des technologies en rapport avec la souveraineté scientifique et technologique du pays, qui devait être financé par le produit de cession d'actions d'entreprises, dont la FDJ.

La privatisation de cette dernière n'avait donc pas pour but de modifier l'équilibre global du secteur des jeux d'argent et de hasard, mais répondait à un objectif budgétaire.

A - Une privatisation assortie d'un contrôle étroit de l'État

Le Conseil d'État a validé les dispositions relatives à la privatisation de la FDJ prévues par le projet de loi Pacte, dans leurs deux éléments clés : l'octroi de droits exclusifs « *pour une durée limitée [N.B. : à 25 ans] à une personne morale unique faisant l'objet d'un contrôle de l'État* » et le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la FDJ. Le Conseil d'État a souligné que cette dernière « *n'est pas investie d'une mission de service public, n'est pas un service public national et n'est pas un monopole de fait* ».

Défini par l'ordonnance du 2 octobre 2019 et le décret du 17 octobre 2019, le contrôle étroit de l'État sur la FDJ inclut :

- une barrière à l'évolution du capital, puisque la possession directe ou indirecte par une personne physique ou morale agissant seule ou de concert de plus de 10 % du capital ou des droits de vote est soumise à l'approbation préalable des ministres de l'économie et du budget³⁴ ;
- l'approbation des statuts de l'entreprise et de leur modification par décret en Conseil d'État ;
- le maintien auprès de la société d'un commissaire du Gouvernement désigné par le ministre du budget, qui, siège avec voix consultative dans les différentes instances³⁵ ;
- la présence d'un administrateur de l'État (issu de l'Agence des participations de l'État) et de deux administrateurs nommés par l'assemblée générale des actionnaires sur proposition de l'État, sur une quinzaine de membres du conseil d'administration ;
- l'agrément par les ministres des nominations des dirigeants : président, directeur général, directeurs généraux délégués, qui peuvent être démis de leurs fonctions ;
- la soumission de la FDJ au contrôle économique et financier de l'État et à celui de la Cour des comptes sur la base de l'article L. 133 du CJF.

³⁴ Toutefois, le refus ne peut être fondé que sur des motifs liés à la sauvegarde de l'ordre public, la lutte contre le blanchiment, des nécessités de salubrité publique et la lutte contre le jeu excessif.

³⁵ Celui-ci dispose d'un droit de communication étendu, peut s'opposer aux délibérations jugées contraires aux objectifs de la politique des jeux. Par ailleurs, il informe l'ANJ de manquements observés relevant de ses compétences.

Les modalités d'exploitation des droits exclusifs sont fixées par un décret en Conseil d'État, et font l'objet d'un rapport annuel adressé aux ministres chargés de l'économie et du budget. Ceux-ci peuvent prononcer la suspension ou l'interdiction, à tout moment, pour des motifs de sauvegarde de l'ordre public, de l'exploitation d'un jeu sous droits exclusifs³⁶.

Ce contrôle étroit se combine avec les obligations générales qui s'appliquent aux opérateurs de jeux et aux obligations particulières des opérateurs de droits exclusifs.

Cette combinaison exceptionnelle de mesures de contrôle et de surveillance répondait aux exigences du droit européen et aux préoccupations qui s'exprimaient quant à la réduction du poids de l'État dans l'actionnariat, aux conséquences pour les recettes publiques de la perte des dividendes et aux éventuels risques de relâchement en matière de politique des jeux³⁷.

B - Une opération de cession menée à bien

Actionnaire à 72 % de la FDJ avant la privatisation, l'État a conservé 20 % du capital et 28 % des droits de vote³⁸. La valeur de la FDJ a été estimée entre 2,8 et 3,6 Md€, et le prix de l'action a été fixée à 19,90 €.

La priorité a porté sur les acquéreurs individuels, qui ont bénéficié de certains avantages pécuniaires. La vaste campagne de communication de la FDJ autour du slogan « *Entrez dans l'histoire, entrez dans le capital* », la présentait comme une valeur de rendement avec des engagements fermes sur des dividendes élevés.

Le résultat de la cession a été salué par le Gouvernement comme un « *immense succès populaire* ». Un total de 95,7 millions d'actions a été

³⁶ Les modalités d'exploitation des droits exclusifs sont détaillées dans une convention et un cahier des charges approuvés par décret en Conseil d'État, et font l'objet d'un rapport annuel adressé aux ministres chargés de l'économie et du budget.

³⁷ Le risque de défaut des créanciers, que l'État supportait en outre directement pour la FDJ à travers un système de fonds, a été transféré à la FDJ dans le contexte de sa privatisation.

³⁸ Il existe un actionnariat stable historique composé en particulier des organisations d'anciens combattants pour environ 20 % des droits de vote, des fonds des salariés de la FDJ pour 4 % des droits de vote et la SOFICOMA (holding de l'Union nationale des distributeurs de jeux – ex « émetteurs ») pour 4 % des droits de vote.

cédé pour une valeur de 1,89 Md€³⁹. À l'issue de l'opération, les particuliers détenaient 21 % du capital et les salariés 7 %.

Le dividende versé par la FDJ à l'État (90 M€ en 2019) a logiquement été divisé par trois la première année puisqu'il a atteint 19 M€ en 2020 et 35 M€ en 2021. Au total, les recettes exceptionnelles tirées de la privatisation en 2020 ont été de 2,4 Md€, composées de 1,89 Md€ de cession du capital, de 380 M€ de soulte en contrepartie de de l'octroi de droits exclusifs pour 25 ans et de 160 M€ correspondant à des fonds reversés à l'État.

La direction du budget estime que la hausse des prélèvements sur les loteries et paris de la FDJ en 2021 (+ 200 M€) et des autres contributions (+ 80 M€ de lots non réclamés en 2021) a plus que compensé la baisse de 79 M€ du dividende annuel versé par la FDJ en 2020 et 2021 par rapport aux années 2017-2019.

La FDJ considère que son image publique est sortie renforcée de cette opération, que le cadre de son activité a été clarifié et que le statut de société cotée a permis de moderniser sa gestion. L'évolution du cours de l'action FDJ, qui n'est jamais descendu en-dessous de 30 € et, à la date de finalisation du présent rapport, était proche de 40 €, suggère qu'à ce jour, l'investissement a été pertinent.

À la suite de deux plaintes déposées début 2020 pour aide d'État présumée illégale⁴⁰, la Commission européenne a notifié le 26 juillet 2021 l'ouverture d'une enquête sur le montant de la soulte versée à l'État en contrepartie du maintien de droits exclusifs pour 25 ans. La notification a été rendue publique par la Commission le 3 décembre 2021. La FDJ avait fait état de ce risque avant son introduction en bourse.

La Commission ne met pas en cause le principe du monopole. Elle estime devoir vérifier si la somme de 380 M€ versée n'a pas été sous-estimée par rapport aux conditions du marché et s'interroge sur la méthode de calcul. Ses conclusions finales n'ont pas encore été publiées.

³⁹ La demande de titres s'est élevée à 10 Md€ de la part des investisseurs institutionnels et à 1,6 Md€ pour les particuliers (500 000 ordres). À noter cependant que pour la cession de 15 % du capital d'EDF en 2005, des ordres d'achat de 5 millions d'actionnaires individuels avaient été reçus.

⁴⁰ Les plaignants, l'Association française du jeu en ligne (AFJEL) et *Betting and Gaming Council* (BGC), représentant les sociétés de jeux et de paris britanniques, s'appuient sur une décision de la Commission selon laquelle une soulte ne devrait refléter que la valeur actuelle et à venir de l'octroi de droits exclusifs, sur la base de la valeur actualisée des futurs revenus.

III - La mise en œuvre des pouvoirs attribués à l'ANJ, une première étape à consolider

Installée le 23 juin 2020, l'ANJ, « *autorité administrative indépendante de surveillance et de régulation* » selon la loi Pacte, est en charge de la régulation de l'ensemble du secteur, ses compétences s'exerçant sur l'équivalent de 90 % du PBJ actuel là où l'Arjel n'était compétente que sur les jeux en ligne, soit 7 % du PBJ de 2011. Ses trois premières années d'existence ont permis à la nouvelle autorité de déployer ses outils, avec encore de fortes incertitudes pour ce qui concerne la régulation proprement économique à laquelle renvoie le 4^{ème} objectif de développement équilibré des filières assigné par la loi à la politique nationale.

A - Une nouvelle institution de régulation au champ de compétences élargi

L'ANJ exerce ses attributions à travers un collège de neuf membres désignés pour un seul mandat de six ans. Un commissaire du Gouvernement est nommé par le ministre du budget. Ce collège s'appuie sur trois commissions consultatives chargées de la prévention du jeu excessif ou pathologique, du contrôle des opérations de jeu et de la lutte contre la fraude et le blanchiment.

L'ANJ peut entreprendre des enquêtes, recueillir toutes les informations nécessaires auprès des administrations et des opérateurs, se faire communiquer tout document et demander l'audition de toute personne. Elle rend un avis sur les projets de textes relatifs aux jeux et peut proposer des modifications législatives et réglementaires.

Le collège peut saisir sa commission des sanctions dans le cadre d'une procédure à l'encontre d'un opérateur ayant manqué à ses obligations. L'ANJ dispose aussi d'un médiateur pour traiter les litiges entre opérateurs et consommateurs.

Le bilan publié par l'ANJ au titre du premier semestre 2022 montre que ses moyens ont crû de manière progressive et significative depuis 2020. L'Autorité a débuté avec des moyens proches de ceux de l'Arjel (54 ETP, 7,07 M€ de crédits). Ils ont été sensiblement accrus depuis lors : elle disposait en 2022 de 77 ETP, dont une part transférée des ministères, et de 8,93 M€ de crédits.

Ces moyens ont été suffisants pour assurer la mise en place des procédures et le lancement de chantiers importants, en particulier la transformation du système d'information hérité de l'Arjel, devenu obsolète.

Le plan stratégique 2021 – 2023 de l'ANJ

L'ANJ a adopté le 3 décembre 2020 un plan stratégique qui vise, en complément du cadre légal jugé « *complexe et difficilement appréhensible par les opérateurs* », à définir le projet du régulateur dans une perspective de moyen terme.

Cette stratégie vise à construire la régulation par un dialogue continu avec l'ensemble des opérateurs et parties prenantes, tout en travaillant avec les autres structures publiques. Cette politique se veut « *innovante et pragmatique* » et propose de mettre en place des « *outils souples et coconstruits* » avec les opérateurs et de leur apporter des services d'accompagnement. Il fait de la lutte contre le jeu illégal un impératif et entend responsabiliser les intermédiaires (moteurs de recherche, applications, etc.) et obtenir un pouvoir de blocage administratif des sites illégaux.

Par ailleurs, l'ANJ entend être à l'écoute des joueurs, placés « *au cœur de la régulation* ». Pour construire une « *régulation d'avant-garde* », l'ANJ veut devenir « le hub de l'expertise publique du jeu », développer un laboratoire de nouveaux services et des modes de travail favorisant la créativité individuelle et collective.

Enfin, il doit être relevé que dans cette stratégie, l'ANJ a recours au terme de « *jeu récréatif* » (par exemple : « *maintenir le jeu d'argent dans une perspective durable de jeu récréatif* »). Ce concept provient de travaux académiques canadiens mais ne figure dans aucun texte national, alors qu'il est porteur d'ambiguïté quant à la finalité des jeux d'argent, définis actuellement par l'espoir d'un gain et non par une finalité récréative.

Le champ de compétences de l'ANJ comprend désormais les jeux et les paris proposés en dur et en ligne, sous droits exclusifs ou en concurrence. Les casinos et les clubs de jeux parisiens constituent la seule exception. Comme l'avaient recommandé le Conseil d'État et l'inspection générale des finances en 2018, en raison de leurs spécificités, ils sont en effet demeurés du ressort du ministère de l'intérieur, qui veille au respect par ces derniers des deuxième et troisième objectifs de la politique des jeux (assurer la fiabilité des jeux et lutter contre les fraudes). Le service central des courses et jeux (SCCJ) assure en particulier la surveillance des

établissements de jeu et des hippodromes et intervient dans l'agrément des points de vente de la FDJ et du PMU⁴¹.

L'ANJ est toutefois compétente vis-à-vis des casinos et clubs de jeux parisiens pour le premier objectif de la politique des jeux relatif à la prévention du jeu excessif : elle approuve leurs plans d'action pour prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et gère le fichier des interdits de jeu. Une convention de coopération a été conclue avec le SCCJ car l'ANJ « *participe [également] à la lutte contre l'offre illégale de jeu et (...) la fraude* ».

B - Des missions et des pouvoirs importants, mais peu caractérisés dans le domaine économique

L'ANJ veille au respect des objectifs de la politique des jeux par les opérateurs de droits exclusifs et en ligne. Elle délivre des agréments, exerce la surveillance et le contrôle des opérations de jeux (lutte contre les fraudes) sur la base des objectifs d'ordre public de l'article L. 320-3 du CSI. Toutefois, elle n'agrée ni les casinos et clubs de jeu, qui relèvent du ministère de l'intérieur, ni les titulaires de droits exclusifs, désignés par décret.

L'ANJ délivre, renouvelle et peut retirer les agréments délivrés aux opérateurs en ligne de paris hippiques ou sportifs, ou de poker. Elle s'assure notamment de la solidité économique des candidats⁴².

Elle approuve chaque année un certain nombre de documents que les opérateurs doivent lui communiquer, en particulier trois d'entre eux :

- la stratégie promotionnelle sur tout support est analysée par l'ANJ, qui peut prescrire la modification ou le retrait de communications commerciales, en particulier pour incitation excessive au jeu ;
- le plan d'action pour la prévention du jeu excessif et pathologique et du jeu des mineurs, sur la base du « cadre de référence » approuvé par les ministres chargés de la santé et de l'économie, qui concerne aussi les casinos. Les cadres de référence des deux titulaires des droits exclusifs présentent des obligations renforcées ;

⁴¹ Les casinos font l'objet de concessions d'exploitation soumises aux règles des délégations de service public (DSP), conclues avec les communes sur la base de cahiers des charges approuvés par le ministère de l'intérieur. Celui-ci délivre les autorisations d'ouverture, leur renouvellement, leur suspension et leur retrait. Il agrée la direction et les personnels, les matériels et les sociétés de formation et de maintenance. Le SCCJ effectue les enquêtes préalables, contrôle le respect de leurs obligations par les casinos et effectue des audits et contrôles techniques. Il supervise l'expérimentation des clubs de jeux à Paris.

⁴² L'ANJ examine les moyens humains et matériels, informations comptables et financières, l'existence d'une fiducie ou assurance garantissant le versement des gains aux joueurs.

- le plan d'action en matière de lutte contre la fraude et le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, sur la base du « cadre de référence » approuvé par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie.

L'ANJ évalue chaque année les résultats de ces plans et peut adresser aux opérateurs des prescriptions à leur sujet.

Elle exerce par ailleurs plusieurs compétences relevant classiquement de la régulation sectorielle :

- elle arrête les caractéristiques techniques des plateformes et logiciels de jeux et paris en ligne, y compris en matière d'intégrité des jeux et de sécurité des systèmes ;
- elle homologue le règlement et le logiciel du jeu concerné ;
- elle définit pour chaque discipline sportive les compétitions, les types de résultats et les phases de jeux pouvant faire l'objet de paris ;
- elle contrôle le respect par les opérateurs des plafonnements de TRJ, fixés par décret.

À sa demande, les opérateurs lui communiquent les documents retraçant les mises engagées et le détail des sommes reversées aux joueurs. À cela s'ajoute la « mise à disposition permanente », par les opérateurs, d'informations relatives aux joueurs, aux événements de jeu ou de pari et aux matériels utilisés.

Enfin, l'ordonnance du 2 octobre 2019 oblige les opérateurs de droits exclusifs à soumettre à l'approbation de l'ANJ leur programme annuel de jeux et paris et à produire un compte rendu de l'exécution du programme de l'année précédente.

C - Un premier bilan encourageant, des difficultés à surmonter

Deux ans après l'installation de l'ANJ, la mise en œuvre de ses compétences et la montée en charge de son activité sont satisfaisantes⁴³. Il apparaît toutefois nécessaire de renforcer son expertise sur le secteur eu égard à ses mutations rapides et de clarifier la portée et les implications du quatrième objectif de la politique nationale, relatif à l'exploitation équilibrée de l'offre de jeux.

⁴³ ANJ, premier bilan de la régulation des jeux d'argent et de hasard, 16 juin 2022.

1 - Une mise en œuvre progressive des prérogatives de l'ANJ en matière de conformité, des adaptations souhaitables de son cadre d'action

Au cours de ses trois premières années d'existence, l'ANJ a travaillé en priorité à la mise en place de « *l'accompagnement à la conformité* » des opérateurs, en contribuant à l'élaboration des deux cadres de référence sur la prévention du jeu excessif et sur la fraude et le blanchiment prévus par l'ordonnance du 2 octobre 2019. Elle a examiné et approuvé, parfois à l'issue d'un dialogue ferme, les plans d'action requis des opérateurs et leurs stratégies promotionnelles, dont elle a assuré le suivi. Elle a aussi approuvé les programmes de jeux de la FDJ et du PMU et autorisé la plupart des nouveaux jeux prévus par ces derniers. Enfin, elle a renouvelé les agréments de dix opérateurs en ligne, arrivés à échéance.

Le volet répressif des compétences de l'ANJ a été mis en place : sa commission des sanctions a été saisie pour la première fois en septembre 2022 sur sept cas litigieux.

Au regard de ces premières années d'exercice, l'ANJ estime que son cadre d'action est encore trop contraint et peu opérationnel. En particulier, elle considère, d'une part, que l'adoption par arrêté ministériel des deux « cadres de référence », qui exige du temps, empêche le régulateur de formuler dans un délai adapté des prescriptions opérationnelles. D'autre part, elle fait valoir que le calendrier de dépôt et d'examen des plans d'action, fixé par décret, pourrait être assoupli. Elle souhaite pouvoir en moduler les échéances en fonction des opérateurs et des priorités de la régulation.

L'ANJ a publié à l'attention des opérateurs et du public des « lignes directrices⁴⁴ » et des « recommandations » sur la publicité commerciale, qui construisent graduellement sa doctrine. Elle estime que ces productions devraient avoir le statut de « droit souple »⁴⁵ attaché aux recommandations produites par d'autres autorités de régulation.

⁴⁴ Par exemple les lignes directrices du 17 février 2022 sur la promotion commerciale précisent les dispositions du décret du 4 novembre 2020 sur l'ANJ.

⁴⁵ Selon l'étude annuelle du Conseil d'État de 2013, le droit souple regroupe l'ensemble des instruments juridiques qui « *ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ; ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ; et présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit* ».

S'agissant des autorisations de jeux, l'ANJ envisage la mise en place d'une procédure d'autorisation-cadre portant sur les jeux appartenant à une même gamme et présentant un risque modéré d'addiction, assortie d'obligations déclaratives allégées au moment de son renouvellement.

D'autres observations et propositions de l'ANJ soulèvent la question de l'équilibre des relations entre l'État et le régulateur fixé par l'ordonnance du 2 octobre 2019⁴⁶, voire de leurs compétences respectives.

2 - La reconstitution d'un centre de ressources sur les jeux, une priorité

Le plan stratégique de l'ANJ affiche son ambition de développer l'expertise publique en matière de jeux en constituant en son sein un centre de ressources, qui fait aujourd'hui défaut.

L'Observatoire des jeux (ODJ), créé en 2011, aurait dû jouer ce rôle et, en suscitant la production d'études scientifiques, développer une fonction d'information et de conseil du régulateur. Son écho est cependant resté modeste.

L'ordonnance du 2 octobre 2019 a confirmé le maintien d'une telle structure mais a supprimé l'ODJ, dont les missions et les moyens ont été réattribués à l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT), organisme indépendant chargé d'étudier les addictions liées à l'absorption de substances.

L'ANJ et l'OFDT ont conclu en mai 2020 une convention de coopération visant à produire des connaissances scientifiques, favoriser la recherche et diffuser des publications relatives à l'addiction au jeu. La convention réitère aussi l'obligation, imposée en 2010 à la FDJ et au PMU, d'affecter 0,002 % des mises au financement de telles études scientifiques. L'ANJ vérifie le respect de cet engagement et l'OFDT valide la programmation scientifique proposée par les deux opérateurs.

Ce volet de la réforme de 2019 reste pour l'heure inabouti : pour diverses raisons de moyens et d'organisation, l'OFDT n'a pu, pour l'heure, produire de nouvelles études ni poursuivre l'enquête bisannuelle sur le jeu excessif, dite « baromètre santé », dont les données les plus récentes datent de 2017 alors qu'il constitue un outil essentiel pour la régulation.

⁴⁶ Cf. le rapport de la Cour de 2016 précité : « la loi doit être rédigée de telle sorte que le régulateur ne se substitue pas lui-même au Gouvernement dans les choix de la politique à conduire pour le secteur. Le contrôle politique par le Gouvernement et le Parlement doit permettre de s'assurer que les missions dont le régulateur a la charge, notamment la vigilance sur le secteur, sont bien assurées » (introduction p. 17).

Dans ce contexte, l'ANJ a pris diverses initiatives⁴⁷ et a engagé des réflexions sur un projet de centre de ressources. Elle envisage d'appeler les autres opérateurs en ligne, les casinos et les clubs de jeux à contribuer également à la production scientifique à hauteur de 0,002 % du montant des mises. Ce mode de financement pourrait soutenir une programmation scientifique couvrant, dans des proportions à déterminer, les questions économiques, scientifiques et techniques, sociologiques, juridiques et fiscales en lien avec les jeux. L'ANJ serait la première utilisatrice de cette expertise, qui devrait être aussi mise à la disposition des administrations concernées pour éviter les redondances inutiles. Il conviendrait par ailleurs de définir son articulation avec les informations administratives, financières et statistiques par ailleurs recueillies et conservées par l'Autorité dans l'exercice de ses fonctions.

3 - Un quatrième objectif de la politique des jeux, de nature économique, à clarifier

Aux termes de la loi du 12 mai 2010, l'ANJ « *veille à l'exploitation équilibrée des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées* ». Cette formule, introduite par voie d'amendement parlementaire, visait d'abord à préserver la filière hippique.

Jusqu'à présent, cette disposition n'a pas été mise en œuvre, faute de clarification de son contenu, dont l'imprécision est accrue par l'usage de formulations comme « *veiller à l'équilibre des filières* » ou d'« *exploitation équilibrée des filières* ».

L'ANJ a entrepris d'en préciser le contenu. Trois points d'attention justifieraient des travaux plus approfondis :

- en termes économiques, cet objectif couvre *a priori* tous les jeux, y compris ceux des casinos et clubs de jeux, avec, en arrière-plan, les demandes récurrentes d'ouverture à la concurrence en ligne des jeux de table et machines à sous. Pour autant, le concept de « filière », pertinent pour la filière hippique du PMU, est d'application incertaine pour les autres segments de jeux, car elle peut indifféremment concerner les opérateurs, les secteurs d'activité financés par les jeux

⁴⁷ Organisation d'une journée scientifique sur la définition du « *jeu excessif ou pathologique* », sur laquelle reposera l'obligation des opérateurs d'identifier et d'accompagner les personnes concernées ; commande d'études sur le jeu des mineurs ou la perception de la publicité sur les jeux ; projet d'étude sur le caractère addictogène des jeux de grattage à 5 € et sur l'offre illégale.

(sport, santé, patrimoine, etc.) ou leurs écosystèmes (prestataires, fournisseurs, etc.) ;

- en termes de régulation, l'ANJ ne dispose pas de compétences propres en matière de droit de la concurrence : l'ordonnance du 2 octobre 2019 fixe le régime de sa coopération avec l'Autorité de la concurrence. L'ANJ et la DGCCRF échangent également sur la manière dont certaines pratiques du secteur des jeux peuvent être appréhendées au regard du droit de la consommation et sur les contrôles à leur appliquer ;
- en termes juridiques, la compatibilité du quatrième objectif avec le droit européen devrait être vérifiée. Par ailleurs, la législation fait que les opérateurs sont exemptés de l'obligation de concourir à « *l'exploitation équilibrée des différents types de jeux* », bien qu'ils concourent aux autres objectifs de la politique des jeux.

D'ores et déjà, certaines activités de l'ANJ se situent dans le halo du quatrième objectif de la politique des jeux. L'Autorité exerce en effet une veille économique du secteur à partir d'indicateurs portant sur les différents jeux ainsi qu'un suivi de la situation économique et financière des opérateurs agréés en publiant des notes trimestrielles et un rapport annuel sur l'évolution économique du secteur.

De plus, elle a un mis au point un programme de travail qui porte sur l'approfondissement de l'analyse économique des différents segments et de leurs tendances, des études thématiques spécifiques et la finalisation d'une « *grille d'analyse équilibrée des filières* ». Elle a renforcé en 2022 son équipe d'analystes à cet effet. L'ANJ envisage aussi de réaliser des études économiques plus larges sur l'équilibre entre l'amont (les jeux) et l'aval (les secteurs bénéficiaires) de l'économie des jeux.

IV - Une fiscalité simplifiée au terme d'une réforme à parachever

Alors que la fiscalité spécifique des jeux reposait jusqu'à 2019 sur des prélèvements très hétérogènes, dont l'assiette était, dans la plupart des cas, constituée des mises, la réforme mise en œuvre depuis lors a considérablement simplifié ce régime.

A - Une nouvelle assiette fiscale plus simple et plus juste

La réforme de la fiscalité engagée en 2019 a harmonisé les assiettes des prélèvements spécifiques sur les jeux autour du produit brut des jeux (PBJ), correspondant à la différence entre les mises et les versements aux joueurs, de préférence aux mises. Le PBJ correspond mieux en effet à une forme de « marge brute » des opérateurs de jeux. Les pratiques parmi les pays européens sont à cet égard hétérogènes (cf. l'annexe n° 7).

Aujourd'hui, seul le poker en ligne conserve un prélèvement assis sur les mises.

Cette réforme progressive a concerné les clubs de jeux à partir de 2018 (dans le cadre d'une expérimentation), les paris sportifs et les loteries à partir de 2020, les paris hippiques à partir de janvier 2022, et la redevance sur les paris hippiques en ligne (art. 1609 *tertricies* du CGI) depuis septembre 2022.

Affectée aux sociétés de course, cette redevance était considérée comme une barrière à l'entrée au profit du PMU par les nouveaux opérateurs. La Commission européenne en a validé en août 2022 la légalité au regard de ses objectifs de soutien à la filière hippique⁴⁸ et de sa nouvelle assiette.

Au terme de la réforme, la fiscalité des jeux a gagné en simplicité. La fixation d'un taux d'imposition par catégorie de jeu, au lieu d'un taux auparavant distinct pour chaque jeu en fonction de son TRJ, améliore la lisibilité des règles fiscales et en simplifie la gestion, sans effet négatif sur les recettes publiques.

B - Une nécessaire évaluation des effets de la fiscalité spécifique

La réforme engagée en 2019 a, pour partie, homogénéisé le système de 32 prélèvements fiscaux et sociaux spécifiques aux jeux⁴⁹ inscrits dans cinq codes législatifs. Les différences de prélèvements spécifiques d'un

⁴⁸ Selon la Commission, cette taxe contribuera au développement des courses et de l'élevage de chevaux, à l'amélioration de la race chevaline et à la compétitivité de l'offre de paris et de la filière hippique face à celles des autres grands pays de courses (États-Unis, Japon, Australie).

⁴⁹ 14 pour les casinos, clubs et maisons de jeux, cinq pour les loteries, cinq pour les paris hippiques, quatre pour les paris sportifs, quatre pour le poker en ligne.

segment de jeu à l'autre (cf. le tableau n° 5) proviennent à la fois des assiettes et des taux en dépit de l'harmonisation engagée par la réforme.

En matière d'assiette, le produit brut des jeux fait l'objet d'une définition législative pour chaque jeu en fonction de ses caractéristiques. Il existe donc de légères différences entre ces définitions, dont l'harmonisation aurait dû être poussée plus avant.

En matière de taux, la législation distingue en général les paris en dur et les paris en ligne, ces derniers faisant l'objet d'un taux de prélèvement supérieur.

Tableau n° 5 : taux de prélèvement sur les paris en dur et en ligne

<i>Nature du prélèvement</i>	Fondement juridique	Taux des paris en dur	Taux des paris en ligne
<i>Prélèvement fiscal sur le PBJ des paris sportifs</i>	Art. 302 bis ZH	27,9 %	33,7 %
	Art. 1609 tricies du CGI	6,6 %	10,6 %
<i>Prélèvement social associé</i>	Art. L. 137-21 et L. 137-24 du CSS		
<i>Prélèvement fiscal sur le PBJ des paris hippiques</i>	Art. 302 bis ZG	20,2 %	
<i>Redevance sur les PBJ des paris hippiques en ligne</i>	Art. 1609 tertricies du CGI	-	23,8 %
<i>Prélèvement social associé</i>	Art. L. 137-21 et L. 137-24 du CSS	6,9 %	

Source : Cour des comptes à partir des données DGFIP

À l'exception de la FDJ, tous les opérateurs agréés revendiquent un alignement des taux en ligne sur ceux en dur, au motif que les taux sur les paris hippiques en dur et en ligne sont quant à eux identiques à 20,2 %.

Les paris hippiques en ligne sont toutefois davantage taxés que les paris hippiques en dur du PMU, car la redevance sur les PBJ des paris hippiques en ligne s'ajoute au prélèvement fiscal au taux de 20,2 %.

Un alignement des taux des paris en dur sur ceux en ligne lisserait donc certaines des pratiques visant à exploiter les limites de la définition des jeux en ligne. Il exigerait cependant d'être préalablement mis en regard avec les différences de taux de retour aux joueurs (TRJ) par catégories de jeu (cf. l'annexe n° 1).

La mise en place de ces nouveaux prélèvements assis sur le PBJ et les différences d'imposition selon les segments devraient maintenant faire l'objet d'une évaluation économique afin notamment d'apprécier si la fiscalité est neutre sur le développement des différentes formes de jeux ou si elle est susceptible d'inciter à telle ou telle recomposition. Elle permettrait d'évaluer le potentiel fiscal des segments de jeux à des fins de comparaison dans le temps et entre les opérateurs, et de déterminer les voies d'adaptation du champ, des assiettes et des taux.

Dans son rapport précité de 2016 sur la régulation des jeux d'argent et de hasard, la Cour a déjà recommandé d'« *effectuer une étude d'ensemble de l'impact de la fiscalité des jeux tant sur l'équilibre et la viabilité de l'offre légale de jeux d'argent que sur les comportements des joueurs, sous l'égide du comité interministériel des jeux* ». Cette étude n'a pas été menée et l'analyse économique de la fiscalité du secteur (dynamisme, poids, équilibre entre impositions spécifiques ou de droit commun) fait aujourd'hui défaut⁵⁰.

⁵⁰ Les informations sont parfois lacunaires : à titre d'exemple, la DGFIP ne peut pas isoler de manière comptable le prélèvement sur le PBJ des paris hippiques (article 302 *bis* ZG du CGI) du prélèvement égal à 12 % appliqué sur la commission versée par les partenaires du PMU (article 302 *bis* ZO du CGI).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Quoiqu'initée pour des raisons budgétaires, la privatisation de la FDJ, préparée en 2018 et menée à bien en 2019, a débouché sur une réforme d'ensemble du secteur des jeux, alors que le système de régulation « en silo » constitué en 2010 avec l'ouverture à la concurrence des paris en ligne avait montré ses limites. Cette réforme, portée par l'ordonnance du 2 octobre 2019, a précisé les conditions dans lesquelles l'État exerce un « contrôle étroit » sur la FDJ et a modifié la réforme des prélèvements spécifiques au secteur des jeux.

Les conditions opérationnelles et financières de la privatisation de la FDJ en ont fait une opération réussie du point de vue de l'État actionnaire. Celui-ci a retiré un total de 2,4 Md€ de l'opération, et continue de toucher des dividendes significatifs du fait du développement de l'entreprise (48,5 M€ en 2022 au titre de l'exercice 2021), dont il constitue toujours le premier actionnaire avec 20 % du capital et 28 % des droits de vote.

La réforme de la fiscalité spécifique sur les jeux, entreprise dans le même mouvement, constitue une incontestable modernisation qui a permis d'harmoniser les assiettes sur la base desquelles sont calculées les contributions des opérateurs en retenant la notion de produit brut de jeux (PBJ). Cette fiscalité spécifique continue toutefois de dessiner un paysage touffu et difficilement lisible, dont il conviendrait de mieux analyser les effets sur les différents segments de jeux et les opérateurs, pour mieux l'adapter aux évolutions du secteur.

La Cour recommande donc de :

1. *Produire à compter de 2024 une synthèse bisannuelle des effets de la fiscalité sur le produit brut des jeux des opérateurs (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'intérieur et des Outre-mer, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire).*
-

Chapitre III

Les nouveaux enjeux de régulation d'un secteur en mutation

La création d'une autorité administrative indépendante détenant une compétence générale sur l'ensemble du secteur des jeux, l'Autorité nationale des jeux (ANJ), a représenté l'élément le plus visible et le plus structurant de la réforme de 2019 en matière de régulation.

Installée en mars 2020, l'ANJ met en œuvre ses nouvelles compétences depuis cette date et construit progressivement, en lien avec l'État, le cadre de son action. Certains instruments et certaines procédures mériteraient d'être renforcés ou adaptés au vu de leurs premières années d'utilisation. Surtout, l'émergence de nouveaux types de jeux innovants doit être anticipée et prise en compte dans la régulation du secteur. Celle-ci doit intégrer, au-delà des objectifs traditionnels d'ordre public, une préoccupation d'équilibre économique des filières, exprimée parmi les objectifs de la politique nationale mais encore peu définie en pratique.

I - Les nouveaux enjeux de la régulation au regard des pratiques des opérateurs

Alors que le régime juridique du secteur est fondé sur la stricte segmentation entre catégories de jeux et d'opérateurs, les développements technologiques aussi bien que les stratégies de synergie des opérateurs présents sur plusieurs segments tendent à brouiller les lignes de partage établies en 2010 et précisées en 2019, soulevant autant d'enjeux renouvelés en termes de régulation.

A - Des frontières qui se brouillent entre segments de jeux

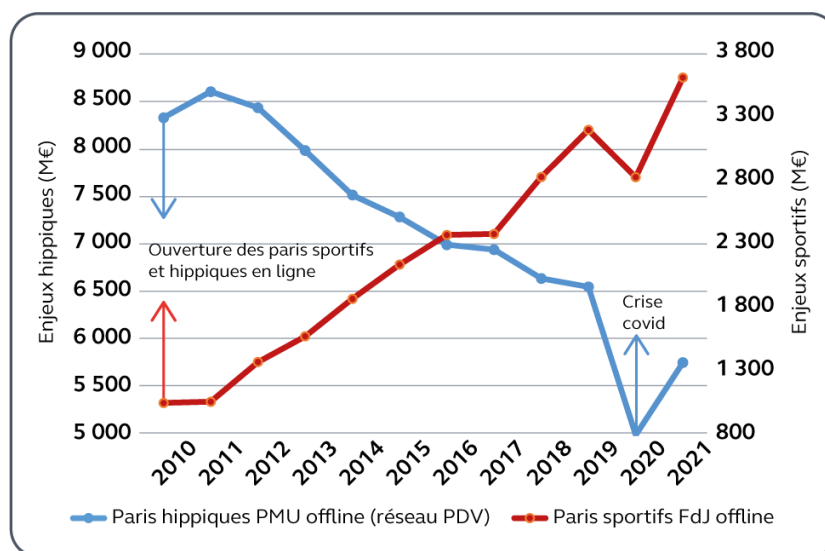
1 - L'évolution contrastée des paris hippiques et sportifs en dur : une cannibalisation des premiers par les seconds ?

Les paris sportifs en dur de la FDJ connaissent depuis dix ans une forte croissance, marquée par un triplement des enjeux qui ont atteint 3,63 Md€ en 2021. À l'inverse, les enjeux des paris hippiques en dur ont diminué sur la même période, passant de 8,4 Md€ en 2010 à 5,8 Md€ en 2020.

Le rapport précité du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale de 2017 décrit cette double évolution comme une « cannibalisation », rendue possible par deux effets conjugués : d'une part, le relèvement en 2018 du TRJ moyen des paris sportifs en dur (et donc de l'espérance de gains des joueurs) de 75,5 % à 76,5 %, qui aurait réduit l'attractivité des paris hippiques en dur ; d'autre part, un taux moyen de commission versé par la FDJ aux buralistes supérieur de 3,5 points de pourcentage à celui versé par le PMU⁵¹.

⁵¹ Selon les travaux de l'inspection des finances de 2017, la hausse d'un point du taux de commission aurait entraîné une réduction du résultat net du GIE de l'ordre de 70 M€.

Graphique n° 14 : évolution des enjeux de paris sportifs et hippiques en dur depuis 2010 (en M€)



Source : PMU

N.B. : PDV : point de vente

Le lien de causalité entre les deux phénomènes mériterait d'être vérifié par l'ANJ, au titre du quatrième objectif de la politique des jeux relatif au respect de l'exploitation équilibrée des différents types de jeux.

2 - Une frontière de plus en plus floue entre jeux en dur et en ligne

Alors qu'elle est au cœur de la démarcation entre segments opérés par des titulaires de droits exclusifs d'une part et segments ouverts à la concurrence entre opérateurs agréés d'autre part, la distinction entre jeux « en dur » et « en ligne » est de plus en plus floue.

Un jeu est classé « en ligne » lorsqu'il passe « *exclusivement par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne* » (art. 10 de la loi du 12 mai 2010). En conséquence, les jeux opérés par application sur smartphone relèvent bien des jeux en ligne mais ce n'est pas le cas des jeux et paris opérés à distance par appel téléphonique ou par SMS⁵². Les titulaires de droits exclusifs ont donc développé des modalités de prise de paris, sportifs ou hippiques, qui allient les avantages d'une prise

⁵² La FDJ indique ne pas réaliser de jeux par appel téléphonique ou SMS.

de paris à distance (accessibilité, rapidité et confort d'utilisation) avec ceux du pari « en dur », en particulier l'anonymat que le joueur « en dur » peut conserver, alors que les joueurs en ligne doivent s'identifier par le canal d'un compte joueur individuel.

Ainsi, la FDJ propose de préparer les paris sportifs *via* l'application sur smartphone « Parions Sport » avant de les valider en point de vente par un simple QR-code. Le PMU offre, quant à lui, la faculté, *via* l'application MyPMU, de valider les paris hippiques mutuels pris par *Bluetooth*, à quelques mètres du point de vente, sans interagir avec le détaillant ou le terminal, de sorte que les mises correspondantes sont comptabilisées dans la masse « en dur », plus grande et donc plus profitable que la masse « en ligne », qui relève du secteur concurrentiel.

Ces synergies permettent aux opérateurs de droits exclusifs de pratiquer une forme d'optimisation selon les canaux (différence de TRJ entre modalités de jeu, bascule des paris mutuels opérés à distance dans la masse des enjeux « en dur », plus attractive) dont ne peuvent profiter les opérateurs agréés.

La FDJ exploite d'ailleurs ce potentiel pour la loterie qu'elle détient en monopole à la fois en dur et en ligne, avec les jeux « phygitaux », qui, à l'instar du jeu « À prendre ou à laisser », autorisé à titre expérimental, débutent par un grattage en point de vente avant d'offrir au joueur la faculté de poursuivre le jeu sur support numérique par l'emploi de flash code sur smartphone ou sur ordinateur. Le paiement des éventuels gains doit être effectué en point de vente.

Ces pratiques remettent en question la distinction entre jeux en dur et jeux en ligne, qui est à la base de la réglementation actuelle.

**Aucun abus de position dominante « en ligne » n'a été identifié
du fait des monopoles « en dur »**

Les parts de marché de la FDJ et du PMU sont relativement modestes sur les segments des paris sportifs et du poker en ligne. Celle du PMU sur les paris hippiques en ligne ouverts à la concurrence est en revanche très élevée. Dans ce contexte, certains opérateurs estiment que les deux détenteurs de droits exclusifs usent d'avantages concurrentiels et pointent des risques d'abus de position dominante, tout en se défendant de proposer pour leur part des offres plus addictives.

Le principal grief exprimé tient au fait que la FDJ, et le PMU dans une moindre mesure, bénéficieraient d'un avantage d'image du fait de leur visibilité hors ligne, notamment dans leurs réseaux physiques.

La FDJ a fait valoir qu'elle n'avait pas enregistré de hausse de part de marché sur les paris en ligne depuis 2016 et souligné que les comptabilités de ses activités sous droits exclusifs et en concurrence sont strictement séparées, à l'instar de celles du PMU (ce dernier ayant aussi séparé ses masses d'enjeux en dur et en ligne en 2014).

L'ANJ a estimé que la requête déposée n'était pas suffisamment étayée pour être communiquée à l'Autorité de la concurrence.

B - Des pratiques de titulaires de droits exclusifs à surveiller

1 - Un développement ambitieux assumé par la FDJ privatisée

Lors de sa privatisation, la FDJ a développé dans sa stratégie à moyen terme un modèle fondé sur un développement extensif du bassin de joueurs. Elle estime que ce modèle lui permet de canaliser un grand nombre de joueurs vers un circuit légal, ce qui justifie son monopole.

L'Agence des participations de l'État (APE) et la direction du budget, dans le cadre du « contrôle étroit » de la FDJ exercé au sein des organes de gouvernance auxquels ils participent, supervisent la mise en œuvre de cette stratégie approuvée en 2019.

L'ANJ, dans le cadre de ses missions de régulation en matière d'addiction, de protection des mineurs et de programmes de jeux, a fait connaître ses observations, dont la société a tenu ou doit tenir compte⁵³. En février 2023, l'ANJ a ainsi rejeté la stratégie promotionnelle annuelle de la FDJ, en raison de la pression publicitaire qu'elle exerce, de son volume et de sa fréquence, des modalités de diffusion, du public ciblé et du contenu des messages promotionnels (gratifications financières).

En outre, l'ANJ souhaite s'assurer que le développement en France des loteries transnationales, dont l'Euromillions, reste conforme aux objectifs de la politique des jeux.

⁵³ Le nombre de jeux de grattage dont la mise est de 5 € ou plus a été plafonné dans le cadre de l'approbation des programmes des jeux pour les années 2022 et 2023.

2 - Un questionnement sur les activités annexes de la FDJ en points de vente

Les activités annexes que la FDJ développe sur son réseau physique de distribution se situent en dehors du champ de contrôle du régulateur. Certaines d'entre elles visent à diversifier l'activité des points de vente. L'État soutient cette action, notamment du fait de la diminution des ventes de tabac et de presse.

Associée à la confédération des buralistes, la FDJ permet le paiement en point de vente de la majorité des avis de paiement émis par la DGFIP (impôts de moins de 300 €, amendes, factures de service public local tel que la crèche, les piscines ou hôpitaux). Généralisé à l'été 2020, ce service offre de nombreux avantages (maillage du réseau, amplitudes horaires, jours d'ouverture), dont celui d'ouvrir aux points de vente la perspective d'élargir leur clientèle. En un peu plus de deux ans, 56 % des buralistes ont adhéré au service. Il présente toutefois le risque d'accroître la dépendance de ces points de vente à la FDJ, dont l'offre de jeux constituerait 20 à 50 % du chiffre d'affaires des commerçants interrogés en 2022, d'autant que la FDJ prévoit d'étendre ce dispositif en 2023 au paiement des loyers et des factures d'eau ou d'électricité.

Par ailleurs, la FDJ a racheté à l'été 2022 les sociétés Aleda, un des leaders des terminaux de paiement, qui propose des solutions globales de caisse destinées aux commerces de proximité⁵⁴, et Addition, qui commercialise un logiciel de caisse et des services associés (gestion de point de vente, services de paiement) pour les cafés-hôtels-restaurants. La FDJ s'est engagée à ne pas réaliser d'offre couplée entre ses applications, les services d'encaissement de la DGFIP et la mise à disposition des terminaux et des logiciels de paiement.

⁵⁴ Lors de l'acquisition par la FDJ de la société Aleda, l'Autorité de la concurrence n'a émis aucune réserve ni demandé aucun engagement pour préserver l'offre du PMU et l'accès à son terminal de prise de jeux. Elle a toutefois conditionné son accord à l'engagement de la FDJ de ne pas subordonner l'octroi, la modification ou le retrait de l'agrément du détaillant sur son offre de jeux et de services au recours à une solution globale de caisse Aleda. La FDJ s'est interdit de proposer des offres couplées et elle s'est engagée à maintenir l'interopérabilité de ses services et applications avec les autres solutions de caisse utilisées par les détaillants.

3 - Les grands parieurs internationaux du PMU, un régime d'exception à revoir

Les grands parieurs internationaux (GPI) sont des personnes physiques ou morales étrangères, qui exercent une activité professionnelle et emploient jusqu'à 200 salariés⁵⁵. Ils exploitent en temps réel de multiples données au moyen d'algorithmes prédictifs et de techniques spécifiques⁵⁶ afin de déterminer les probabilités de gains sur un ensemble de courses. Pour miser dans la masse des paris mutuels « en dur » du réseau physique de distribution des points de vente, ils passent par des intermédiaires, partenaires contractuels du PMU, implantés dans des territoires à fiscalité faible ou inexistante. Les GPI n'ont donc pas de lien contractuel direct avec le PMU.

En 2021, les mises des GPI ont atteint 728 M€, soit 10,07 % des enjeux totaux, contre 634 M€ en 2016.

Leurs paris s'inscrivent dans une perspective de placements financiers. Les parieurs procèdent à un nombre considérable de paris de faible montant⁵⁷ sur de nombreuses courses, comptabilisés dans la masse commune des paris en dur. Leur rentabilité est assurée grâce aux importantes remises que les opérateurs partenaires leur consentent, qui sont de l'ordre de 10 à 15 % de leur PBJ. Elles garantissent aux GPI un taux de retour sur enjeux supérieur à 100 % même si leur TRJ est estimé à 91 %.

En novembre 2015, le ministère de l'action et des comptes publics avait demandé d'étudier la possibilité de plafonner cette activité à hauteur de 5 % des enjeux. Le PMU a réalisé cette étude et répondu par la négative, proposant en contrepartie un contrôle renforcé. En octobre 2017, les ministres de tutelle ont accepté la poursuite de cette activité à titre provisoire en 2018, tout en demandant au PMU de procéder à une étude plus approfondie de son impact sur les parieurs français⁵⁸.

De fait, l'existence des grands parieurs internationaux (GPI) soulève au moins cinq questions.

⁵⁵ En juillet 2022, la liste des GPI comprenait neuf personnes morales étrangères.

⁵⁶ La version dédiée X-PRO traite plus vite les données que celle d'un joueur lambda.

⁵⁷ Les six plus importants GPI placent en moyenne 500 paris par course d'un montant moyen de 15 €, contre 10 paris par cours d'un montant moyen de 300 € pour les six Français les plus gros parieurs.

⁵⁸ Cour des comptes, *L'institution des courses*, rapport public thématique, juin 2018, p. 39. La Cour recommandait d'adopter des « dispositions législatives visant à interdire les pratiques inéquitables auxquelles ont recours les parieurs professionnels internationaux ».

Alors que les personnes morales sont interdites de jeu en France, l'article 15 de la loi de finances pour 1965 a autorisé par exception l'intermédiation des partenaires étrangers habilités du PMU, sans préciser, à l'époque, le statut de leur client. La Cour a recommandé en 2018 de supprimer cette exception, bien antérieure au dispositif des GPI, mais cette proposition n'a pas été retenue dans l'ordonnance du 2 octobre 2019.

En termes de qualification juridique, le recours à des modèles prédictifs n'est pas compatible avec la notion juridique de jeu de hasard. Il permet de réduire drastiquement l'aléa en intégrant les multiples critères qu'une personne physique n'est pas en mesure de calculer instantanément, pour déterminer les probabilités de victoire. Il offre de surcroît la faculté de parier au plus juste dans les minutes qui précèdent chacune des courses, en fonction des dernières cotes.

L'égalité entre les joueurs est aussi en cause. Les GPI disposent certes des mêmes informations que les autres parieurs, mais les reçoivent dans un format de données directement exploitable par leurs algorithmes, leur procurant un avantage certain. La fiabilité de leurs résultats est telle qu'ils dégagent un TRJ moyen de 91,7 %, supérieur de près de 20 points au TRJ moyen des autres joueurs (71,9 %). Ce TRJ dépasse les 100 % pour les GPI les plus performants⁵⁹. L'ANJ a soulevé la question du format des données dans le cadre de sa décision du 17 novembre 2022 approuvant le programme des jeux 2023. Le PMU réfléchit à une solution qu'il lui soumettra en 2023.

Concernant les effets sur les jeux, la participation des GPI à la masse commune des enjeux a pour effet d'abaisser les cotes ou rapports (les cotes ne sont pas fixes pour les paris mutuels)⁶⁰ entre les courses et donc de réduire les espérances de gain des autres joueurs à volume constant. Le PMU estime cet effet sur le pari mutuel indolore pour les joueurs individuels. Les gains des GPI représentent 12,5 % des gains pour 10,07 % des mises, cette surperformance correspondant à 144 M€ de gains supplémentaires.

S'agissant des risques de blanchiment, le mécanisme financier des partenaires du PMU soulève des interrogations : ils choisissent de réduire leur marge de 90 % sur le PBJ qui leur est reversé par le PMU pour la reverser aux GPI sous forme de rabais. En réponse, le PMU indique que des mesures d'encadrement existent, mais celles-ci apparaissent encore

⁵⁹ Le PMU indique que les contrats entre les opérateurs GPI et le PMU permettent de plafonner le taux de gain des GPI à 100 % par semestre ou année civile. Le contrôle a montré que ce plafonnement facultatif n'était pas toujours respecté.

⁶⁰ Les études réalisées pour le PMU tablaient sur un impact de 4 % sur les cotes si la part des mises des GPI atteignait les 10 %, ce qui est désormais le cas.

limitées⁶¹. Les contrats annuels avec ces partenaires stipulent que ceux-ci doivent s'efforcer de garantir un dispositif de prévention ou de détection des comportements frauduleux et informer le PMU de tout risque identifié. Chaque année, un partenaire est audité, mais leur nombre rend ce contrôle peu fréquent pour chacun d'entre eux.

En dépit de ces questions, le PMU est réservé vis-à-vis d'un encadrement plus strict des GPI qui pourraient, selon lui, user de voies détournées pour parier, en ligne ou en points de vente, le privant de contrôle. Ce contournement reste cependant hypothétique puisque les GPI ont besoin de l'intermédiation des partenaires du PMU.

Pour respecter l'accord tacite d'un maintien de leur part en-deçà de 10 % des enjeux en dur, le PMU cherche à augmenter l'offre de pari mutuel « grand public » de ses partenaires plutôt que de réduire le poids des GPI.

En 2021 et 2022, l'ANJ a demandé au PMU d'évaluer précisément les impacts des GPI sur les rapports et l'espérance de gain des joueurs français, selon les différents types de courses, et de rendre compte des mesures prises pour garantir la conformité de ce système avec les objectifs de la politique des jeux (en particulier sur la connaissance des parieurs et l'origine des fonds) et renforcer l'égalité des chances. L'ANJ devrait se prononcer sur les réponses du PMU⁶² et formuler ses propres mesures d'encadrement.

Comme la Cour l'a déjà relevé dans son rapport précité de 2016, le système des GPI est problématique et devrait être réformé en profondeur. Leurs paris passent *de facto* par un service en ligne sans être pour autant soumis aux règles applicables aux paris en ligne⁶³. Cette réforme, qui doit

⁶¹ Depuis la mise en place du comité d'audit et des risques en 2019, le PMU contrôle au moins un partenaire par an et a l'objectif d'intensifier ces audits. À la suite de ces audits, le PMU fait remonter au partenaire les éventuels insuffisances ou axes d'amélioration. Pour contrôler l'origine des fonds, le PMU peut obtenir l'identité du bénéficiaire ultime des transactions, et répondre aux obligations d'identification et de connaissance de toute relation d'affaire imposées par le code monétaire et financier.

⁶² Le PMU a cherché à mieux encadrer leurs modalités de jeu en demandant aux partenaires de limiter les paris des GPI à moins de 7,5 % de la masse d'enjeux sur le pari simple par cheval dans les trois dernières minutes avant le départ des courses. Il a mis en place fin 2022 l'envoi automatisé d'un *reporting* quotidien aux partenaires pour qu'ils prennent connaissance des paris pris la veille par leurs clients, et procèdent au réajustement plus rapide des comportements de jeu de leurs clients.

⁶³ Le cadre légal des paris en ligne est plus strict que celui appliqué aux paris en dur. La loi du 12 mai 2010 restreint l'accès des paris en ligne aux seules personnes physiques, exigent leur identification et leur applique un ensemble de protections renforcées par rapport au réseau « en dur » (en particulier en termes de lutte contre le

engager la convergence du régime des GPI avec le droit commun, ne doit pas être différée davantage.

4 - L'imposition des grands parieurs internationaux et des partenaires du PMU

À l'heure actuelle, les dispositifs législatifs et la jurisprudence fiscale ne permettent d'imposer ni les GPI, ni les partenaires du PMU, qui en tirent un avantage. Bien qu'elles représentent plus de 10 % des enjeux en dur de paris mutuels, les mises des GPI ne sont pas prises en compte dans le PBJ « français » du PMU servant d'assiette aux prélèvements publics. En contrepartie, la commission de 10,7 %, que le PMU perçoit de ses partenaires sur les paris des GPI, reversés dans la masse en dur en France, est taxée à 12 % (ce qui a généré 9,3 M€ de recettes en 2021).

L'estimation de la perte fiscale réalisée en 2018 par la direction du budget se situait entre 15 et 20 M€⁶⁴ cette année-là ; elle a été évaluée à 18 M€ en 2020 par le PMU. Cette perte fiscale résulte du fait que 78 % des gains des joueurs sont réinvestis en mises. Ils peuvent être estimés à 187,6 M€ en 2021 en appliquant aux mises le TRJ moyen des GPI. Dès lors, en remplaçant le prélèvement actuel sur la commission du PMU par le taux d'imposition sur les paris hippiques, le manque à gagner serait de 28,5 M€.

Taxer à 20,2 % le PBJ réalisé par les partenaires du PMU grâce aux mises des GPI plutôt que de prélever 12 % des commissions que ces partenaires versent au PMU réduirait leur avantage fiscal et les rapprocherait de la situation des parieurs nationaux⁶⁵.

En outre, si, dans le prolongement du précédent point, les paris des GPI n'étaient plus qualifiés de paris « en dur » mais de paris « en ligne », alors leurs gains, réalisés sur les courses françaises, pourraient être soumis à une imposition au titre des bénéfices non commerciaux, à l'instar des revenus des joueurs de poker professionnels.

Les gains des GPI se sont élevés à près de 670 M€ en 2021. Imposer ces gains au titre des bénéfices non commerciaux (BNC) peut être justifié par le fait que ces joueurs, qui n'influencent pas les résultats mais modifient à la marge la répartition des gains qui en découlent, peuvent surtout réduire

blanchiment et la fraude). Par ailleurs, elle interdit la mise en place de robots informatiques.

⁶⁴ Cour des comptes, « *L'institution des courses* », rapport public thématique, juin 2018.

⁶⁵ Ce chantier pourrait être poursuivi d'une mise à niveau des prélèvements sur l'ensemble des activités intermédiées (des paris sportifs et hippiques, voire des tournois de poker ou des loteries transnationales), que le PMU estime inévitables.

la part d'aléa sur les résultats des courses en exploitant en temps réel l'intégralité des informations à leur disposition, sous un format qui facilite l'analyse algorithmique.

La jurisprudence du Conseil d'État ne porte pas spécifiquement sur ce cas d'espèce. Cependant, elle permet d'ouvrir la réflexion. Cette imposition suppose toutefois de revoir les modalités de déclaration des BNC des joueurs non-résidents, par exemple au travers du modèle de déclaration des revenus de l'OCDE, afin qu'ils soient identifiés et le cas échéant, selon les dispositions des conventions fiscales bilatérales, reversés à la France.

La jurisprudence du Conseil d'État en matière de jeux de hasard

Le Conseil d'État distingue, dans les jeux de hasard, ceux dont la pratique, même habituelle, ne constitue pas une activité lucrative ou une source de profits devant donner lieu à imposition, de ceux dont les modalités permettent au joueur de maîtriser de façon significative l'aléa inhérent, et lui procure des revenus significatifs (Conseil d'État, 10^{ème} - 9^{ème} chambres réunies, 21 juin 2018, 412124).

Cette jurisprudence s'applique aux jeux d'argent pour lesquels les joueurs s'affrontent afin de remporter les mises. Elle ne s'applique pas à certaines catégories de parieurs qui se différencieraient des autres par les moyens dont ils disposent pour réduire l'aléa, c'est-à-dire le résultat, au sein d'un même jeu. Le cas de figure ne s'est pas présenté.

II - Des outils de régulation à parfaire

Les trois premières années de mise en œuvre de la réforme de 2019 ont permis d'installer l'ANJ en lieu et place de l'ex-Arjel et de prendre les textes réglementaires complémentaire au volet législatif de la réforme. Les nouveaux outils de régulation sont devenus effectifs, même si certains d'entre eux révèlent des insuffisances.

A - Le plafonnement du taux de retour au joueur, un outil consensuel dont le contrôle doit être renforcé

Le plafonnement du TRJ constitue un outil de régulation utile dont les contrôles doivent être renforcés. Les opérateurs, en dur et en ligne (le poker en ligne excepté) sont tenus de respecter les plafonds de TRJ fixés

par décret, l'ANJ étant chargée de le vérifier (cf. l'annexe n° 1). Ce plafonnement présente trois avantages :

- en limitant l'espérance de gain, il réduit le risque d'addiction, qui serait corrélé, selon l'ODJ⁶⁶, au TRJ, surtout au-delà d'un taux de 85 %. Le nombre de joueurs au comportement excessif montre que cette limite, si elle est nécessaire, n'est pas suffisante ;
- il garantit la solvabilité fiscale des opérateurs et réduit l'incitation à frauder en concourant à leur rentabilité⁶⁷ ;
- il dissuade l'entrée de concurrents⁶⁸ à perte en rendant l'offre moins attractive et les campagnes de bienvenue et de fidélisation des clients moins rentables.

Le respect de ce plafonnement par les opérateurs se heurte à deux difficultés⁶⁹. D'une part, les opérateurs qui doivent appliquer les plafonds ne peuvent pas anticiper tous les facteurs qui l'influencent (volume des mises, cotes attractives, victoire continue des équipes favorites⁷⁰, bonus, etc.). D'autre part, son contrôle suppose que les déclarations de conformité soient sincères et que les pratiques comptables soient transparentes⁷¹. Sept cas litigieux détectés en 2022 par l'ANJ l'ont conduite à saisir sa commission des sanctions.

Ces faiblesses justifieraient que l'ANJ communique davantage sur les modalités de calcul du TRJ et mette en place un suivi plus régulier assorti de contrôles infra-annuels dont l'issue serait rendue publique.

⁶⁶ Observatoire des jeux, *Taux de retour au joueur, addiction et blanchiment*, note n° 1, septembre 2012 : il serait « raisonnable de penser qu'une augmentation du TRJ conduirait à une progression significative de la demande de jeu et pourrait induire une augmentation du nombre de joueurs problématiques, du moins pour certaines formes de jeu, et pourrait accroître le risque d'utilisation du jeu comme moyen de blanchiment ».

⁶⁷ Selon la relation schématique $PBJ = mises \cdot (1 - TRJ)$.

⁶⁸ La Commission européenne a vérifié en 2010 que le plafonnement du TRJ n'était pas, pour les opérateurs historiques, un moyen d'éviter une concurrence par les prix.

⁶⁹ Selon l'ANJ et la direction du budget, le TRJ des paris sportifs a atteint le plafond de 85 % en 2021, ce qui conduit certains opérateurs dont le TRJ se situe en-deçà de ce taux à déduire que d'autres l'ont dépassé.

⁷⁰ Dans ce cas de figure, le TRJ de l'opérateur progresse au risque de dépasser le plafond autorisé, ce qui nécessite que l'opérateur propose des cotes moins fortes pour en contenir l'augmentation.

⁷¹ Les règles comptables permettent d'affecter les gratifications reversées aux joueurs à n'importe quel produit de l'opérateur, avec pour effet de masquer la réalité des TRJ.

B - L'identification des joueurs, un outil de prévention à expérimenter

Le jeu anonyme « en dur » est toujours autorisé en-deçà de certains seuils, alors qu'il est interdit en ligne, la création d'un compte joueur étant un prérequis pour tout pari en ligne. Cet anonymat « en dur » ne permet pas une protection efficace des mineurs et des personnes interdites de jeux⁷², ni une lutte active contre le blanchiment et la fraude. Déjà en 2016 et en 2018, la Cour avait préconisé de le revoir.

Les détaillants en point de vente, les casinos et les clubs de jeux parisiens doivent vérifier l'identité d'un client lorsqu'il mise ou gagne des sommes supérieures ou égales à 2 000 €, en vertu de l'article R. 561-22-2 du code monétaire et financier. Le décret du 17 octobre 2019 a renforcé certains contrôles de l'identité des gagnants en dur en imposant le paiement par virement des gains de plus de 300 € pour les paris sportifs et les jeux de tirage, et de 200 € pour les jeux de grattage. Pourtant, les détaillants s'affranchissent parfois de l'obligation de contrôle d'identité, jugée contraignante, en dépit du risque de recevoir une contravention (CSI, art. R. 324-2, 1°).

La généralisation de l'identification des joueurs en dur peut passer par l'institution d'une « carte joueur », que la Cour a recommandé de créer dès 2016⁷³. En Suède et en Norvège, des « cartes joueurs » permettent de miser, déposer et retirer des sommes et de profiter des promotions. En France, le projet d'identification des joueurs de paris sportifs en point de vente *via* l'utilisation d'une borne de jeu a été abandonné par la FDJ en octobre 2016.

L'ANJ a prévu d'expérimenter en 2024, avec la FDJ et le PMU, un dispositif d'identification des joueurs. Cette expérimentation devrait prendre en compte l'impératif de prévenir techniquement le risque d'une exploitation abusive des données personnelles des clients.

⁷² Selon le rapport d'activité de 2018 de l'association SOS Joueurs, 83,5 % des interdits de jeu jouent en dur.

⁷³ La recommandation n° 5 du rapport de la Cour des comptes d'octobre 2016 précité était la suivante : « rendre obligatoire l'utilisation de la carte joueur ou de tout autre moyen d'identification, en commençant par les jeux les plus propices à l'addiction, à la fraude et au blanchiment ».

C - Du contrôle à la sanction, des outils à renforcer

1 - Un encadrement renforcé des stratégies commerciales et publicitaires pour un contrôle plus effectif

Face à un investissement croissant des opérateurs de jeux dans de nouvelles modalités de publicité, les outils de régulation sont plus ou moins développés.

La mise en place des lignes directrices et recommandations de l'ANJ en matière de stratégie promotionnelle a nécessité du temps. Plus de dix mois se sont écoulés entre la diffusion de spots publicitaires problématiques et l'expression de la position de l'ANJ⁷⁴. Leur prise en compte par les autres opérateurs a été ralentie dans un premier temps, des opérateurs arguant du cloisonnement entre segments de jeu pour ne pas les appliquer.

L'ANJ a obtenu le soutien de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Depuis octobre 2022, la charte de bonne conduite des régies publicitaires télévisées ou de radio intègre les principes des lignes directrices et les recommandations de l'ANJ. L'Autorité de régulation professionnelle de la publicité, un régulateur privé, les a aussi intégrées dans sa recommandation sur les jeux d'argent, applicable à compter du 1^{er} septembre 2022.

Mais le contrôle de l'ANJ, encore embryonnaire, ne traite pas avec la même détermination les stratégies promotionnelles que sont les fraudes des influenceurs, le ciblage et la pression publicitaires, l'exploitation abusive des données personnelles⁷⁵, ou la valorisation d'un contenu dépourvu de lien direct avec la pratique du jeu.

⁷⁴ Les lignes directrices et recommandations adoptées le 17 février 2022 en réponse aux stratégies commerciales agressives ayant accompagné le championnat d'Europe de football ont conduit au retrait de la communication commerciale « Tout pour la daronne » de Winamax, dix mois après sa diffusion publique. La stratégie promotionnelle de l'opérateur, qui ciblait les mineurs et les jeunes adultes, présentait un risque manifeste de pression publicitaire trop élevée et suggérait que parier était un moyen de réussir socialement. La décision du 16 juin 2022 l'a assortie de conditions strictes importantes.

⁷⁵ La CNIL et l'ANJ ont prévu d'élaborer en 2023 un référentiel commun d'accompagnement à la mise en conformité des obligations des opérateurs en matière de protection des données personnelles. Ce référentiel pourra être utilement décliné dans les décisions les concernant (plans d'actions et stratégie promotionnelle).

Le poids des influenceurs auprès des jeunes, notamment, justifierait des outils de contrôle plus effectifs⁷⁶. Ils ont l'obligation de plafonner à 16 % la part de leur audience réalisée auprès des 13-17 ans. Toutefois, la multiplication des outils de régulation (les outils de mesure, les messages de mise en garde, les attestations de prise de connaissance de la réglementation dans les contrats de parrainage ou le « *certificat de l'influence responsable* » de l'ARPP) atteste de leur faible efficacité. L'ANJ pourrait saisir la DGCCRF pour pratiques commerciales trompeuses sur les réseaux sociaux. Elle a déjà sanctionné, par exemple, la promotion du *trading* en ligne sur un réseau social en août 2021.

Le ciblage des publicités à partir des données des joueurs constitue un autre défi. L'analyse de ces données (pratiques de jeux, profil socio-économique, historique de navigation, etc.) facilite l'identification des joueurs à risque. Elle permet aussi d'optimiser la stratégie marketing, par la diffusion continue de notifications commerciales, en particulier de gratifications financières (cf. l'annexe n° 1) et de fidéliser les clients les plus vulnérables et profitables⁷⁷.

La pression accrue par la fréquence de la publicité est aussi problématique (SMS de démarchage, cartes fidélité des casinos). Alors que certains États européens interdisent la diffusion de publicités (cf. l'annexe n° 2), d'autres limitent la fréquence et le support de ces incitations. Un système de blocage, à l'instar de « bloctel », pourrait contribuer à la modération de ces pratiques.

Le contenu des publicités et des stratégies promotionnelles nécessite aussi un encadrement renforcé et un contrôle plus effectif.

La publicité d'une offre de jeu en provenance d'un monopole ne saurait, selon la CJUE, « *stimuler la consommation d'un jeu en lui donnant une image positive liée à l'affectation des recettes à des activités d'intérêt général* », en banalisant la pratique du jeu ou en faisant croire à des avantages conséquents (sur ces deux derniers points, voir *supra*). Ce n'est ainsi qu'à un titre « *infiniment dérogatoire* » que l'ANJ a autorisé la poursuite du jeu « Mission Patrimoine » de la FDJ en 2022, en soumettant sa promotion et son périmètre à des conditions restrictives. Elle a en

⁷⁶ Selon l'étude Harris réalisée pour l'ANJ en 2021, les joueurs en ligne sont sensibles à la promotion et au placement de produits par les influenceurs (tel Bidule, diffuseur en direct ou « *streamer* » de vidéos de casino en ligne sur Twitch), dont les revenus égalent le niveau de dépenses de la publicité télévisuelle.

⁷⁷ OFDT, *Les pratiques de jeux d'argent sur internet en France en 2017*, note n° 9, juillet 2018 : 19,2 % des joueurs de jeux dits « gratuits » déclarent qu'ils sont finalement amenés à dépenser de l'argent sous la forme de micro transactions, ce qui conduit près de 40 % d'entre eux à jouer sur des sites payants.

revanche refusé, sur la base de cette jurisprudence, la commercialisation du jeu « Mission Nature » avant que la société ne lui soumette une demande d'autorisation. Ce jeu a été rendu légal malgré tout en tant que « Loto de la biodiversité » par amendement au PLF pour 2023.

L'association d'un jeu de hasard à une « grande cause » est une pratique ancienne, à l'instar de la loterie nationale pour les « Gueules cassées ». Elle est toutefois potentiellement contradictoire avec l'interdiction de principe d'inciter au jeu. L'encadrer suppose de définir un cadre juridique solide et concerté au sein de l'État.

2 - L'intérêt de mesures intermédiaires avant sanction

L'ANJ ne dispose pas de pouvoir de sanction en propre. Si les opérateurs ne se conforment pas à ses cadres de référence et à ses lignes directrices, elle peut menacer de saisir la commission des sanctions. La plupart des prescriptions émises par l'ANJ ayant été intégrées avec diligence par les opérateurs, la commission des sanctions n'a été saisie pour la première fois qu'en septembre 2022. Ses décisions sont attendues pour l'été 2023, près de neuf mois après saisine.

Entre la prescription et la sanction, un levier intermédiaire est la mise en demeure des opérateurs récalcitrants de se conformer aux demandes de l'autorité. Cet outil relève aujourd'hui de la commission des sanctions. Si la faculté de prononcer cette mise en demeure et de la rendre publique était déléguée au président de l'ANJ, celui-ci pourrait réagir plus rapidement qu'aujourd'hui, sans obérer les prérogatives de la commission des sanctions.

L'usage de cette nouvelle faculté pourrait trouver à s'appliquer contre la pratique persistante, bien que jugée illégale par le Conseil d'État, de certains opérateurs, qui consiste à limiter les mises des joueurs trop souvent gagnants⁷⁸.

3 - De récents progrès pour contrecarrer l'offre illégale en ligne

Pour lutter contre la fraude en ligne, la réforme de 2019 a autorisé l'ANJ à demander à l'autorité judiciaire le blocage de l'accès aux sites Internet identifiés comme à risque et à solliciter les ministres chargés des finances et de l'intérieur en vue du blocage administratif de mouvements de

⁷⁸ Cette pratique persiste en dépit de la publication de la délibération n° 2021-C-01 par le collège de l'ANJ, même si le nombre de plaintes a diminué. Une enquête de l'ANJ devrait permettre de s'assurer du respect de cette jurisprudence.

fonds sur les comptes de personnes organisant des jeux sans autorisation (art. L. 563-2 du CMF). Le joueur ne peut plus récupérer ses gains ou dépôts.

Le blocage judiciaire s'est révélé peu efficace du fait des délais associés à la procédure. Aussi, la loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France a autorisé l'ANJ à lui substituer un blocage administratif. Sous le contrôle du juge administratif, le président de l'ANJ peut désormais prescrire aux fournisseurs d'accès de bloquer l'accès aux sites illégaux ou qui en font la réclame. Ce progrès reste toutefois insuffisant, car le joueur français qui voudrait délibérément jouer sur un site illégal étranger peut utiliser un « *virtual private network* » (VPN) pour contourner les interdictions, et l'opérateur illégal peut créer en temps réel une nouvelle adresse URL que le joueur pourra aisément identifier.

Le régulateur a aussi développé une alternative informelle et rapide au blocage financier par l'administration à travers la coopération avec les fournisseurs de solutions de paiement. Il s'agit d'inciter ces derniers à agir en direction des banques des opérateurs illégaux, sur le fondement du droit pénal au titre de la complicité par fourniture de moyens et recel. L'efficacité de cette coopération reste encore incertaine, car l'opérateur illégal peut toujours rediriger les flux financiers vers un nouveau compte bancaire.

L'ANJ a aussi rappelé leur responsabilité pénale aux acteurs du numérique chargés du référencement des sites illégaux, de leur blocage sur les réseaux sociaux ou de leur hébergement sur les plateformes d'échange. Elle estime que l'accueil réservé à ses demandes de coopération a été positif, mais que les efforts doivent être poursuivis pour rendre le blocage des sites plus rapide lorsque c'est nécessaire.

III - Une faible capacité de régulation des jeux innovants à fort potentiel

La réforme de 2019 a globalement laissé de côté les enjeux relatifs à certaines activités numériques qui se situent aujourd'hui dans le halo ou à la lisière de la législation sur les jeux d'argent et de hasard. C'est notamment le cas des compétitions d'e-sport, des échanges fondés sur les jetons non fongibles (*non fungible tokens* ou NFT), des communautés ludiques dans le métavers et surtout des casinos en ligne, interdits en France et pourtant largement fréquentés. Ces espaces ludiques numériques, qui illustrent le dynamisme et la créativité du secteur en matière d'offres numériques, doivent faire l'objet d'une forme de régulation, le Gouvernement n'ayant pas encore clairement tranché l'alternative entre

leur soumission au régime des jeux d'argent et de hasard ou la définition pour ce qui les concerne d'un régime *ad hoc* qui s'en inspirerait.

A - L'émergence de formes de jeux autour de compétitions numériques

L'essor de l'« *e-sport* » se traduit par la multiplication de compétitions de toutes sortes, qu'il s'agisse de compétitions réelles entre joueurs, virtuelles entre avatars ou de jeux vidéo.

De nouvelles perspectives de jeu s'ouvrent avec les jetons non fongibles ou « *non fungible token* » (NFT), à l'instar des cartes virtuelles représentatives de joueurs de football célèbres que propose une société spécialisée. Pouvant être collectionnées ou revendues, ces cartes permettent à leurs propriétaires de composer une ou plusieurs équipes et d'accéder à un tournoi fictif dont l'issue, calculée sur les performances réelles des joueurs, peut conduire à l'obtention de nouvelles NFT ou d'une cryptomonnaie, l'Ethereum.

Selon l'ANJ, l'organisation de tels tournois est assimilable à un jeu d'argent et de hasard, prohibé en l'absence d'autorisation expresse. La participation du joueur au tournoi et l'espérance de gain qui en découle seraient subordonnées à l'obtention, à titre onéreux ou promotionnel, d'une carte NFT initialement vendue par la société organisatrice⁷⁹. Pour cette dernière, la condition du sacrifice financier consenti par les joueurs, qui gardent la propriété de leurs cartes quelle que soit l'issue du tournoi, n'est pas établie.

La voie de régularisation la plus simple serait d'intégrer ce nouveau type jeu dans les jeux d'argent et de hasard et de l'imposer selon les mêmes modalités. Elle exigerait toutefois d'adopter la forme du pari mutuel, avec un partage de mises distinctes des valeurs des NFT.

Une alternative serait de créer une nouvelle catégorie, dans laquelle les prises de paris seraient subordonnées à la détention d'un bien et recevraient en cas de victoire, un gain convenu avec l'opérateur.

Une troisième option consisterait à définir un cadre de régulation *ad hoc* favorable au développement de ces jeux, dès lors qu'il inclurait les objectifs de prévention du jeu des mineurs et des joueurs excessifs. Selon l'ANJ, une régulation *ad hoc* présenterait cependant le double inconvénient

⁷⁹ Cass. crim., 26 février 1964, Bull. crim., n° 69 : « *il suffit pour qu'il y ait sacrifice pécuniaire de provoquer par l'espérance d'un gain, un versement d'argent* ».

d'affaiblir la portée du cadre réglementaire actuel et le périmètre des droits exclusifs, sans assurer le respect des autres objectifs de la politique des jeux (lutte contre le blanchiment des capitaux).

Plus généralement, la question de l'autorisation des paris sur les compétitions de jeux vidéo est posée⁸⁰. Ces compétitions, organisées par une industrie de divertissement mondiale, ont été autorisées en France par la loi du 7 octobre 2016. Mais, les jeux vidéo n'étant pas qualifiés de sports, les paris sur ces compétitions sont illégaux et ne peuvent être inscrits sur la liste des paris sportifs autorisés (ils le sont en Belgique et au Royaume-Uni).

Autoriser les paris sur des compétitions d'*e-sport* permettrait de canaliser la pratique illégale des paris, par effets de bord, la pratique de compétitions de jeux vidéo non autorisées sur laquelle l'ANJ n'a pas de visibilité. Les opérateurs de jeux souhaitent l'autorisation strictement encadrée des paris d'*e-sport* et préparent leur potentielle entrée sur ce segment⁸¹. Parmi les obstacles à la prise de paris sur ces compétitions, l'âge du public et des compétiteurs, en grande partie mineurs⁸², et la difficile maîtrise du risque de manipulation des compétitions sont les plus dirimants.

D'autres activités émergentes situées dans le halo des jeux, comme les sites de pronostics qui affirment sans fondement que leur service augmente les chances de gagner les paris sur les compétitions, devraient être expertisées, notamment par la DGCCRF au titre du risque de pratique trompeuse. L'ANJ a exigé des opérateurs de paris sportifs de cesser toute relation contractuelle avec de tels sites, avant d'effectuer plusieurs signalements. Il en irait de même des coffres à butin ou « *lootboxes* », qui proposent, au cours d'une partie de jeu vidéo, d'acheter des items tirés de manière aléatoire et de valeur inégale. Interdits en Belgique et aux Pays-Bas depuis 2018, ils ciblent un public mineur et peuvent afficher une probabilité erronée de remporter certains gains.

⁸⁰ Parmi les compétitions les plus suivies en France se trouvent les jeux de bataille royale (*League of Legends*, *Fortnite*) et les matchs de football (FIFA 22).

⁸¹ En 2022, la FDJ a organisé une vingtaine de compétitions en ligne gratuites et une dizaine de compétitions physiques financées par un droit de participation, du *sponsoring*, la vente de produits dérivés ou des subventions émanant d'éditeurs de jeux. Le groupe s'est aussi investi dans une plateforme mondiale d'innovation dédiée à l'*e-sport* et dans un fonds pour financer les start-ups d'*e-sport*.

⁸² L'enquête ENJEU-Mineurs de 2021 de la SEDAP révèle que 21,5 % des 5 000 mineurs interrogés ont déjà misé sur ces compétitions.

B - L'immersion dans un environnement ludique : communautés de joueurs et métavers

L'émergence d'expériences sociales immersives pouvant coupler les communautés de joueurs (le réseau social) et le métavers (l'espace virtuel proposant des expériences sociales connectées) sont propices au développement des jeux d'argent et de hasard. L'intérêt pour les communautés de joueurs est ancien à la fois dans les jeux d'argent (plusieurs joueurs peuvent jouer de manière groupée à la loterie) et dans les univers des jeux vidéo, dont provient le métavers. Les synergies commerciales ou « *cross-sell* » y sont intrinsèques. Des opérateurs agréés pour plusieurs types de jeux en ligne pourraient y trouver un avantage compétitif certain.

Ces innovations concurrencent virtuellement les points de vente des opérateurs sous droits exclusifs, qui cherchent en conséquence à y investir, à l'instar de la FDJ ou du groupe Partouche, qui a annoncé en avril 2022 la création d'une filiale dédiée aux métavers associée à la création d'une communauté de joueurs, bénéficiant d'avantages dans le réseau des casinos et hôtels du groupe et dont l'accès sera subordonné à la détention de NFT.

Là aussi, le cadre de régulation actuel pourrait peiner à s'appliquer si les offres proposées esquaient la définition des jeux d'argent et de hasard.

C - Une interdiction du casino en ligne contestée

Les casinos en ligne sont autorisés en Europe sous des statuts différents, sauf à Chypre et en France, où ils sont considérés comme addictogènes et perméables aux dérives. Leur développement, difficile à mesurer, se poursuit au niveau international. L'hypothèse de leur autorisation en France, qui signifierait la fin du monopole des casinos en dur sur les jeux de table et les machines à sous, est un sujet de préoccupation pour les casinos, les collectivités locales et la FDJ⁸³. Elle n'a pas encore fait l'objet d'analyses et de débats organisés.

⁸³ Les jeux instantanés de grattage en ligne (*Lucha Fortune*, *Vikings Story* ou *Vegas*), bien que ressemblant, en apparence, aux machines à sous en ligne, s'en distinguent par le critère significatif d'un TRJ inférieur à 75 %, contre 95 % pour les machines à sous.

Le nombre de joueurs de casinos en ligne est un sujet débattu. Il se situerait entre 1,4 et 2,2 millions pour un PBJ situé entre 711 M€ et 1,1 Md€ selon une étude Harris Interactive de 2020⁸⁴. Selon l'OFDT, en 2017, près de 20 % des joueurs en ligne jouaient aux jeux de casinos ou aux paris financiers illicites, soit environ 760 000 joueurs. En actualisant les calculs de l'Arjel datant de 2018, le PBJ atteindrait 1,1 Md€.

81 % des Français et 76 % des joueurs de casino en ligne ignorent leur caractère illégal et près du tiers des joueurs qui en sont informés indiquent utiliser un VPN pour contourner le blocage administratif, ce qui complique les poursuites judiciaires contre les opérateurs non agréés. Les rares condamnations sont peu dissuasives. Ces éléments plaident pour une meilleure communication sur l'illégalité de ces casinos et leur caractère addictogène⁸⁵.

Leur libéralisation pose question. Elle consisterait à les inclure dans la catégorie des jeux en ligne, avec l'encadrement et les impositions associés. Selon l'ANJ, cela pourrait assécher une partie de l'offre illégale, à l'instar de l'ouverture à la concurrence en 2010 car les joueurs sont restés fidèles aux sites devenus légaux de paris sportifs et de poker en ligne⁸⁶. Les casinos plaident, quant à eux, que c'est leur offre strictement limitée et « en dur » qui constitue un frein au jeu excessif. Un système de licences pourrait être ouvert (comme en Suède et au Danemark) ou réservé aux opérateurs disposant déjà d'un établissement physique (comme en Suisse, en Belgique et en Slovénie), voire à un opérateur de droits exclusifs (Autriche, Luxembourg, et Norvège).

Il conviendrait d'en évaluer les effets sur les casinos en dur et leur écosystème (emploi de salariés, financement des communes d'implantation⁸⁷, animation et tourisme). Le projet du syndicat des casinos de France d'octroyer des droits exclusifs aux casinotiers sur une offre en

⁸⁴ Étude commandée par Kindred (Unibet) et Stars Group (Pokerstars), réalisée en ligne du 6 au 14 mai 2020 sur un échantillon de 2 513 Français âgés de 18 à 60 ans. Déjà, en 2010, la société Playtech estimait ce PBJ à 1,4 Md€.

⁸⁵ ODJ, *Gambling Patterns and Problems of Gamblers on Licensed and Unlicensed Sites in France*, avril 2015 : un joueur a 43 % plus de probabilités de prendre des risques sur un site illégal que sur un site agréé.

⁸⁶ L'ANJ estime que l'offre illégale sur les paris hippiques est très limitée par la masse d'enjeux qu'offre le PMU.

⁸⁷ Cour des comptes, *Les relations entre les collectivités publiques et les casinos*, rapport public annuel 2002, février 2002 et *La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire*, rapport public annuel 2021, mars 2021.

ligne à due concurrence de leurs parts actuelles en dur⁸⁸, inspiré du modèle suisse, nécessite un travail juridique approfondi, afin de le concilier avec la jurisprudence de la CJUE⁸⁹.

La complexité du sujet ne doit pas conduire à différer davantage la nécessaire réflexion sur toutes ses dimensions, associant l'ensemble des parties prenantes, sauf à prendre le risque de voir continuer à croître une offre illégale addictive de plus en plus difficile à contenir.

IV - Un nécessaire réengagement de l'État

La réforme de 2019 a défini un nouvel équilibre entre les compétences de l'État, exercées par ses services, et celles de l'ANJ. Sa mise en œuvre suppose un engagement renouvelé de tous les services concernés au sein de l'État, appuyé sur une expertise et une vision d'avenir pour le secteur des jeux, afin que l'État exerce l'ensemble de ses responsabilités concernant :

- les évolutions éventuelles du cadre juridique justifiées par l'émergence de nouvelles formes de jeux ;
- l'exercice du contrôle étroit sur la Française des jeux et le contrôle particulier exercé sur le PMU ;
- la police des casinos et clubs de jeux, opérée par le ministère de l'intérieur ;
- en matière de régulation, l'approbation par arrêté ministériel des cadres de référence en matière de prévention du jeu excessif et pathologique et du jeu des mineurs d'une part, et de lutte contre la fraude et le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, d'autre part, ainsi que la fixation des plafonds de TRJ ;
- la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État et des recettes issues de la fiscalité spécifique et de droit commun (près de 6 Md€),

⁸⁸ Le projet « Jeu À DistancE » ou JADE réserve aux casinos terrestres le droit d'organiser des jeux de casino en ligne strictement identiques et proportionnés à l'offre terrestre et ouverts à leurs seuls clients.

⁸⁹ CJUE, 28 février 2018, arrêt Sporting odds Ltd (C-3/17, point 2) : « L'article 56 du TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une règle nationale (...), en vertu de laquelle l'octroi d'une autorisation pour l'organisation de jeux de hasard en ligne est exclusivement réservé aux opérateurs de jeux de hasard disposant d'une concession de casino situé sur le territoire national, dans la mesure où cette règle ne constitue pas une condition indispensable pour atteindre les objectifs recherchés et qu'il existe des mesures moins restrictives pour atteindre de tels objectifs ».

dont l'évolution est liée en grande partie à la définition et à la conduite d'une politique des jeux appropriée ;

- la supervision d'organisations ou de secteurs d'activité dont le financement est lié en partie aux recettes des jeux (collectivités territoriales, points de vente, filière hippique, sport, santé, patrimoine, voire d'autres à l'avenir).

Cet ensemble de responsabilités justifie le rétablissement d'une forme de coordination interministérielle.

Le rapport précité de la Cour de 2016, celui du CECPP de 2017 et celui du Conseil d'État et de l'inspection générale des finances de 2018 ont tous souligné l'importance de définir un équilibre entre les ministères et l'ANJ. La proposition de créer un comité interministériel, présidé par le Premier ministre, a déjà été énoncée par la Cour. Elle continue d'être pertinente dans son principe.

Un mécanisme moins formel de concertation et de coordination pourrait cependant suffire, qui devrait associer en plus de la DGCCRF (protection des consommateurs), l'APE (intérêts patrimoniaux de l'État) et éventuellement le ministère chargé du numérique. Il serait alors nécessaire de désigner un chef de file, soit au sein des ministères économiques et financiers, soit au ministère de l'intérieur.

Quoi qu'il en soit, la montée en puissance de l'ANJ ne diminue en rien l'importance du rôle de l'État. Celui-ci doit continuer à exercer pleinement l'ensemble de ses prérogatives et garantir ainsi, dans un secteur caractérisé par de rapides mutations technologiques, que la priorité reste donnée à la protection de l'ordre et de la santé publics.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le bilan des deux premières années de fonctionnement du nouveau dispositif de régulation mis en place en 2019 révèle des réussites autant que des défis à relever. Notamment, le cadre d'action de l'ANJ pourrait offrir davantage de souplesse, de réactivité et de gradation de ses décisions. Une définition opérationnelle de sa mission économique, consistant selon les termes de la loi à veiller à « l'exploitation équilibrée des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées », s'impose.

Les mutations économiques et technologiques comme la concurrence croissante entre les opérateurs conduisent ces derniers à adopter des stratégies ou des pratiques qui suscitent des questions. L'ANJ prend soin de maintenir un dialogue constructif avec eux. Mais, elle a parfois tardé à leur imposer ses recommandations et lignes directrices. Il est vrai que son expertise et ses moyens d'action sont encore en construction.

Plus encore, les évolutions à venir de l'économie des jeux appellent un engagement renouvelé et une coordination renforcée des services de l'État, après le relatif retrait qui accompagné la montée en puissance de l'ANJ.

La Cour recommande donc de :

2. *constituer d'ici 2024, au sein de l'ANJ, un pôle pluridisciplinaire de veille, de collecte, d'analyse et de recherche spécialisé dans les jeux (ANJ) ;*
3. *fixer la doctrine d'action de l'ANJ d'ici l'adoption de son prochain plan stratégique pour le quatrième objectif de la politique des jeux prévu à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure : « veiller au respect de l'exploitation équilibrée des différents types de jeux afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées » (ANJ) ;*
4. *dans le cadre du contrôle étroit exercé par l'État sur la FDJ, s'assurer de la cohérence de la stratégie de développement de l'entreprise 2025-2030 avec les objectifs définis à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
5. *Engager la convergence du régime appliqué aux grands parieurs internationaux du PMU avec celui des paris en ligne (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire) ;*

6. *soumettre au prélèvement sur le PBJ les partenaires du PMU et au titre des bénéfices non commerciaux les gains des grands parieurs internationaux du PMU réalisés en France (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique);*
 7. *donner la possibilité au président de l'ANJ, préalablement à la saisine de la commission des sanctions, de mettre en demeure les opérateurs de se conformer à ses demandes (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 8. *fixer le régime juridique des jeux d'argent et de hasard intégrant les NFT (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Liste des abréviations

AAI	Autorité administrative indépendante
AFJEL	Association française des jeux en ligne
ANJ	Autorité nationale des jeux
ANS.....	Agence nationale du sport
ANSP	Agence nationale de santé publique
APE.....	Agence des participations de l'État
ARJEL.....	Autorité de régulation des jeux en ligne
BGC	Betting and Gaming Council
B2B	Business to Business (relation entre entreprises)
B2C	Business to Consumer (relation avec des consommateurs)
CCJ.....	Comité consultatif des jeux
CCJCC	Commission consultative pour les jeux de cercle et de casino
CECPP	Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
CGI.....	Code général des impôts
CJF	Code des juridictions financières
CJUE.....	Cour de justice de l'Union européenne
CMF	Code monétaire et financier
CNIL	Commission nationale Informatique et libertés
CSG.....	Cotisation sociale généralisée
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSI	Code de la sécurité intérieure
DB	Direction du budget
DGCCRF.....	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI.....	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGPE	Direction générale de la performance économique des entreprises
DGPN.....	Direction régionale de la police nationale
DLF	Direction de la législation fiscale
DLPAJ.....	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DSP	Délégation de service public

EDF	Électricité de France
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FDJ	La Française des jeux
GIE	Groupement d'intérêt économique
GPI	Grands parieurs internationaux
IS	Impôt sur les sociétés
NFT	Non Fungible Token (jetons non fongibles)
ODJ	Observatoire des jeux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OFDT	Observatoire français des drogues et des tendances addictives
Pacte	Projet de loi relative à la croissance et la transformation des entreprises
PBJ / PBP	Produit brut des jeux / des paris
PDG	Président-Directeur général
PLF	Projet de loi de finances
PMU	Pari mutuel urbain
PNJ	Produit net des jeux
SCCJ	Service central des courses et jeux
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'UE
TRJ / TRP	Taux de retour au joueur / taux de retour au parieur (part des enjeux qui est reversée aux joueurs sous forme de gains)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VPN	Virtual private network

Annexes

Annexe n° 1 : l'harmonisation des modalités de calcul du taux de retour aux joueurs (TRJ)	96
Annexe n° 2 : les marchés mondiaux et européens.....	99
Annexe n° 3 : liste des opérateurs agréés en ligne en novembre 2022 – juin 2023	104
Annexe n° 4 : FDJ et PMU - offre de jeux et données économiques.....	106
Annexe n° 5 : un risque d'addiction différencié selon la nature du jeu	109
Annexe n° 6 : montants des prélèvements spécifiques des jeux	113
Annexe n° 7 : impositions des jeux spécifiques et de droit commun dans les pays européens	114

Annexe n° 1 : l'harmonisation des modalités de calcul du taux de retour aux joueurs (TRJ)

Le TRJ est le rapport entre le montant des sommes versées ou à verser aux joueurs par l'opérateur (au numérateur) et le total des mises engagées par les joueurs (au dénominateur). Il s'apprécie agrément par agrément, une fois par an, sur la base de l'année civile. L'opérateur transmet chaque trimestre à l'ANJ un document retraçant la totalité des sommes qu'il a versées aux joueurs et des mises qu'ils ont engagées.

L'ANJ a constaté que la définition du TRJ pouvait différer d'une offre de jeu à l'autre. Elle a été harmonisée par le décret n°2020-1349 du 4 novembre 2020. Cette définition a été complétée par une délibération du 1^{er} avril 2021 visant à clarifier la détermination de la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs par les opérateurs agréés de paris hippiques et de paris sportifs en ligne.

Au numérateur sont désormais uniquement comptabilisées, quelle que soit leur origine : 1) les sommes en numéraire dont le reversement peut être demandé par le joueur sur son compte de paiement et 2) la contre-valeur monétaire des lots ou abondements en nature dont le joueur peut demander la livraison (i.e. le versement sur son compte de paiement). Cette comptabilisation intègre désormais, les abondements en numéraire issus de paris payants (paris remboursés, cotes « boostées », mises apportées par l'opérateur) ou gratuits (« *freebets* » ou paris gratuits, crédits de jeu) ou versés en dehors d'activités de paris (offres promotionnelles d'anniversaire ou liées aux dépôts des joueurs) et la contre-valeur monétaire des abondements en nature apportés par l'opérateur à titre gracieux.

Au dénominateur, les mises sont exclusivement constituées de sommes payées par les joueurs au moyen de leurs propres deniers pour participer aux paris proposés par les opérateurs.

Pour les jeux en ligne organisés autour d'un « pot commun » (paris hippiques), les opérateurs de jeu peuvent passer une convention de mutualisation des mises engagées. Le TRJ est alors appliqué aux masses mutualisées. Sont notamment déterminées les modalités de gestion des bonus, des abondements de mises et de gains définies par les opérateurs dans le respect du TRJ.

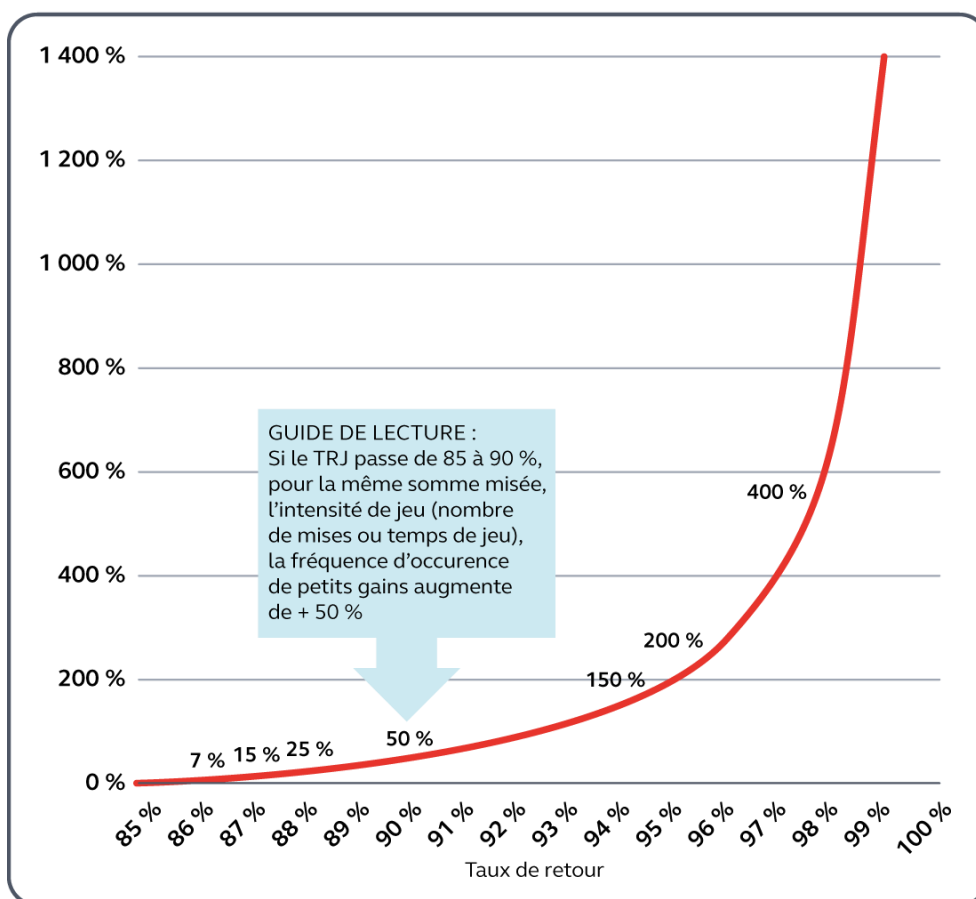
Le plafonnement du TRJ est prévu par les textes réglementaires pour presque tous les jeux, à l'exception du poker en ligne.

**Tableau n° 6 : plafonnement et plancher le cas échéant des TRJ
par type de jeux**

<i>Type de jeux</i>	Plafonnement du TRJ (paris en ligne) ou espérance mathématique de gain (jeux de loterie, instantanés ou de grattage)
<i>Paris sportifs et hippiques en ligne</i>	85 %
<i>Paris sportifs et hippiques en dur</i>	76,5 %
<i>Jeux de loterie, dont :</i>	Entre 45 % et 75 % du total des mises
<i>Jeu de tirage traditionnel</i>	entre 50 % et 60 %
<i>Jeu de tirage additionnel</i>	entre 59 % et 70 %
<i>Jeu à tirages successifs</i>	entre 65 % et 72 %
<i>Jeu instantané de grattage</i>	entre 62 % et 75 %
<i>Jeu instantané à aléa immédiat</i>	entre 65 % à 75 %
<i>Jeu instantané additionnel</i>	entre 60 % et 70 %
<i>Jeu de grattage</i>	en ligne et en dur, sur un nombre significatif d'émissions, la part moyenne affectée aux gagnants est au minimum de 50 % et au maximum de 70,5 % de la valeur nominale des émissions
<i>Jeu de poker en ligne</i>	Pas d'encadrement du TRJ, situé à 95 %

Source : Cour des comptes

**Graphique n° 15 : fréquence du jeu problématique
par rapport au taux de retour**



Source : ODJ, Taux de retour au jour (TRJ), addiction et blanchiment, mai 2012

Annexe n° 2 : les marchés mondiaux et européens

I) Le marché mondial des jeux d'argent et de hasard

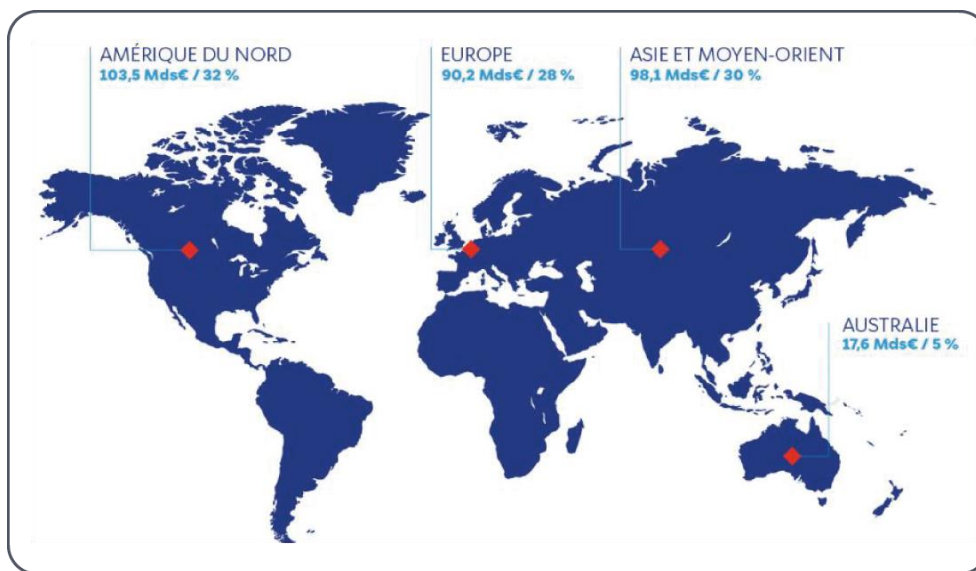
Selon une étude de The Business Research Company de janvier 2021, le marché mondial des jeux est estimé à 382 Md€ en 2020 et 423 Md€ en 2021. Selon une autre étude H2GC, il aurait représenté 322,5 Md€ de PBJ en 2020 (année marquée par la crise pandémique), et, 437 Md€ en 2022, en progression de 17 % par rapport à 2021, faisant de ce secteur la sixième industrie de loisirs.

The Business Research Company projette un marché mondial de 553 Md€ en 2025 (soit un taux de croissance annuel moyen de 7 % entre 2021 et 2025), et H2GC un PBJ de 508,5 Md€.

Ce marché comprend en 2020 trois grandes régions qui recouvrent 82 % des parts, décomposées en 26% pour la région Asie Pacifique incluant l'Australie (prépondérante, à 38 %, avant la crise sanitaire), 35,5 % pour l'Amérique du Nord et 28,7 % pour l'Europe, selon H2GC.

En 2019 et 2020, le PBJ généré dans les 15 pays d'Europe bénéficiant d'une autorité de régulation (dont l'ANJ possède les données via la plateforme Vixio) était de respectivement 72,0 Md€ et de 57,7 Md€. Ce dernier a augmenté de 3,6 % par an en moyenne entre 2015 et 2019 avant de chuter de près de 20 % entre 2019 et 2020, en lien direct avec la crise sanitaire.

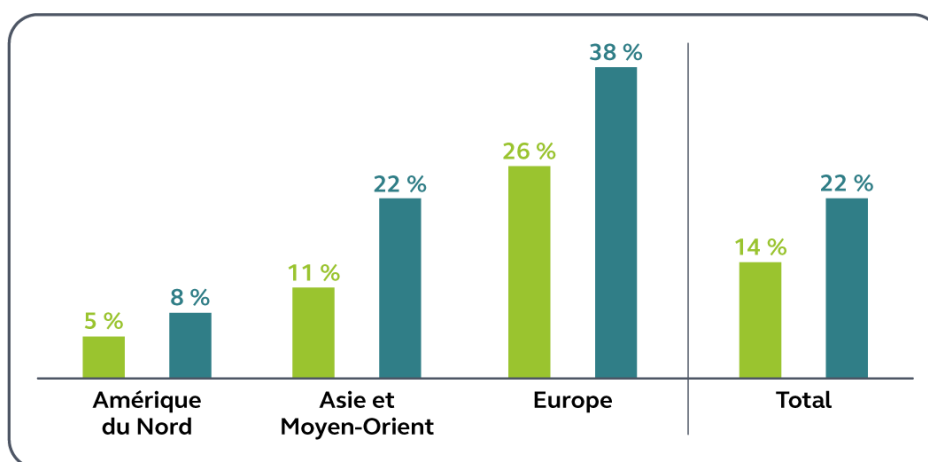
**Carte n° 2 : principaux marchés mondiaux en termes de PBJ en 2021
(en Mds\$ et en % du PBJ mondial)**



Source : Carte publiée dans le document d'enregistrement universel 2021 de la FDJ, p. 22.

La part en ligne représente 23 % du PBJ mondial des jeux d'argent et de hasard en 2022, soit 9 points de plus qu'en 2019, tendance constatée dès 2017 et accélérée par la crise sanitaire.

Graphique n° 16 : part du PBJ en ligne (en % du PBJ mondial)



Source : Graphique publié dans le document d'enregistrement universel 2021 de la FDJ, p. 23.

Au sein du marché mondial des jeux d'argent et de hasard, trois segments principaux se distinguent : la loterie (32 % du marché mondial en 2020 contre 27 % en 2019), les paris sportifs (10 % en 2020 contre 9 % en 2019) et hippiques (8 % contre 7 % en 2019) et les casinos et machines à sous (48 % du marché mondial en 2020 contre 55 % en 2019).

Très dynamique, le marché mondial des paris sportifs est le segment le plus concurrentiel, avec l'arrivée de nouveaux opérateurs en ligne, dont certains ne disposent pas des autorisations exigées par les autorités nationales et agissent donc de manière illégale. Un changement majeur est intervenu en 2018 avec l'ouverture à la concurrence d'une trentaine d'États fédérés américains. D'ici 2025, le marché américain des paris sportifs pourrait représenter un PBJ de l'ordre de 12,5 Md€ (selon H2GC, en prenant pour hypothèse l'ouverture des paris sportifs dans 46 des 50 États du pays). De nombreux acteurs du marché des paris sportifs présents dans l'écosystème européen se sont déjà positionnés sur ce marché.

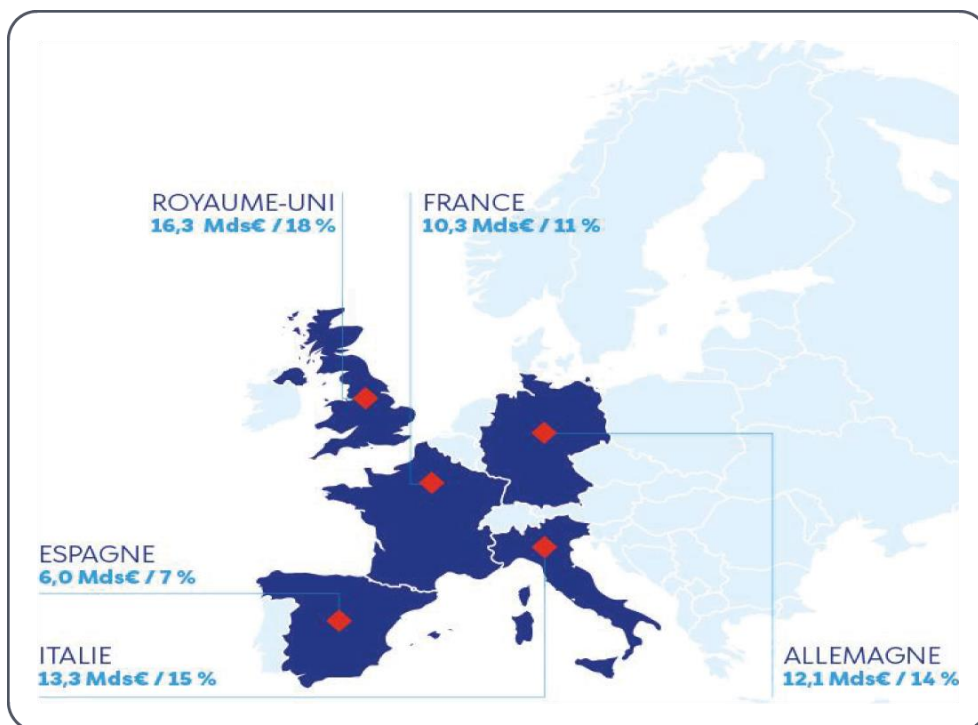
II) Le marché européen des jeux d'argent et de hasard

Le marché européen des jeux d'argent et de hasard, qui comprend les États membres de l'UE, le Royaume-Uni, la Russie, la Norvège et la Suisse, à l'exclusion de toutes activités vers l'étranger et des marchés illégaux, a représenté en 2020 un PBJ de 90,2 Md€, contre 95,7 Md€ en 2015.

Le PBJ devrait atteindre 135,4 Md€ en 2025, soit un taux de croissance annuel moyen prévisionnel de 8,5 % sur la période 2020-2025.

En France, le niveau de dépenses par joueur est modéré en comparaison avec la plupart des pays européens. En 2019, le PBJ annuel par habitant représente 212 € par adulte en France (soit 0,6 % du revenu net d'impôts), contre 216 € (0,6 % du revenu net d'impôts) pour la Belgique, 216 € (0,7 % du revenu net d'impôts) pour l'Espagne, 244 € (1,1 % du revenu net d'impôts) pour la Grèce, 298 € (0,9 % du revenu net d'impôts) pour le Royaume-Uni, et 382 € (1,2 % du revenu net d'impôts) pour l'Italie.

**Carte n° 3 : principaux pays européens en termes de PBJ
(en Md\$ et en % du PBJ) en 2020**



Source : Carte publiée dans le document d'enregistrement universel 2021 de la FDJ, p. 25.
N.B. : la comparaison inclut les États membres de l'Union européenne, le Royaume-Uni, la Russie, la Norvège et la Suisse ; à l'exclusion de toutes activités vers l'étranger ainsi que tous marchés illégaux.

Plusieurs évolutions sont à l'œuvre :

- la consolidation du marché européen et l'internationalisation croissante des acteurs européens, à la recherche de croissance. À titre d'illustration, Camelot, initialement présent au Royaume-Uni, l'est également en Irlande et aux États-Unis. Cirsa, implanté en Espagne, se tourne vers l'Amérique latine. Sazka, leader en République tchèque, est présent en Grèce, en Autriche et en Italie ;
- l'adoption de stratégies de diversification, en termes de distribution (en recherchant de nouveaux types de points de vente) et de domaines d'intervention (en proposant des services adjacents) ;
- la modernisation de la régulation nationale pour l'adapter aux usages numériques (notamment en Angleterre, en Allemagne, en Irlande, en

Suède et aux Pays-Bas courant 2021), d'où découle une tendance croissante à l'identification des joueurs, en dur comme en ligne ;

- un renforcement législatif du contrôle publicitaire et du sponsoring de jeux d'argent (Belgique, Espagne, Italie par exemple).
 - À titre d'illustration, la Belgique interdit la publicité pour les paris sportifs à la télévision, à la radio et sur internet pendant la diffusion des compétitions sportives en direct et en rediffusion et pour tous les jeux d'argent (hors loterie) à proximité des programmes jeunesse.
 - L'Italie interdit depuis avril 2019 la publicité télévisée, radio, internet provenant de tous les opérateurs de jeux d'argent à l'exception des loteries nationales et depuis juillet 2018 le parrainage pour tous les segments de jeux d'argent et de hasard, et impose la mention de messages sanitaires sur les tickets de grattage.
 - Dans le cadre de mesures volontaires, les opérateurs britanniques s'interdisent de diffuser de la publicité télévisée en faveur des paris sportifs pendant les compétitions sportives en direct et à proximité depuis le 1^{er} août 2019, tandis que certains opérateurs de jeux en ligne espagnols restreignent leurs messages en journée depuis le 15 janvier 2020.

Annexe n° 3 : liste des opérateurs agréés en ligne en novembre 2022 – juin 2023

Tableau n° 7 : liste des opérateurs agréés en ligne (2022-2023)

<i>Opérateurs agréés</i>	P. sportifs	P. hippiques	Poker	Nature des investisseurs
<i>BCFR1</i>	X			Groupe Partouche
<i>BCFR2</i>	X			Groupe Barrière
<i>Bwin (B.E.S. SAS)</i>	X		X	Détenue par Entain (société cotée, divers investisseurs institutionnels et privés)
<i>Betclic (Betclic Entreprises Limited)</i>	X	X	X	Société regroupée en juillet 2022 avec Banijay sous l'entité FL Entertainment, elle-même cotée à la bourse d'Amsterdam au travers du SPAC Pegasus Entrepreneurs (contrôlé par Tikehau Capital et Financière Agache, holding de la famille Arnault)
<i>Betway (GM Gaming)</i>	X			Principalement des personnes physiques via des holdings
<i>Parionsweb et Parionssport (La Française des Jeux)</i>	X		X	Actionnariat composé à 20,5% de l'État français et à 55,8% d'actionnaires institutionnels français et étrangers et d'actionnaires individuels
<i>Feelingbet</i>	X			Personne physique (fondateurs)
<i>France Pari (Sportmco Gaming SAS)</i>	X	X		Personnes physiques (fondateurs)
<i>Joabet</i>	X			Fonds d'investissement et personnes physiques au travers de holdings (groupe casinotier JOA)
<i>Netbet (Netbet FR SAS)</i>	X			Personnes physiques via des holdings
<i>Genybet / NJJ</i>	X	X		L'opérateur GENY INFOS est repris par la société NJJ Project

<i>Opérateurs agréés</i>	P. sportifs	P. hippiques	Poker	Nature des investisseurs
				Thirteen en 2020 (détenue indirectement par des personnes physiques et deux fonds d'investissement régionaux français)
<i>Pari Mutuel Urbain</i>	X	X	X	GIE au profit des sociétés mères
<i>Pokerstars (Reel Malta Limited)</i>	X		X	Détenue par Flutter entertainment (cotée en bourse, investisseurs institutionnels et privés)
<i>Unibet (SPS Betting France)</i>	X	X	X	Filiale de Kindred group (cotée en bourse, investisseurs institutionnels et privés)
<i>Vivaro (Vbet)</i>	X			Personnes physiques (fondateurs)
<i>Winamax</i>	X		X	Personnes physiques (fondateurs)
<i>Zeturf (Zeturf France Limited)</i>	X	X		Holding détenue par une personne physique (fondateur) et des fonds d'investissement (en cours d'achat par la FDJ)

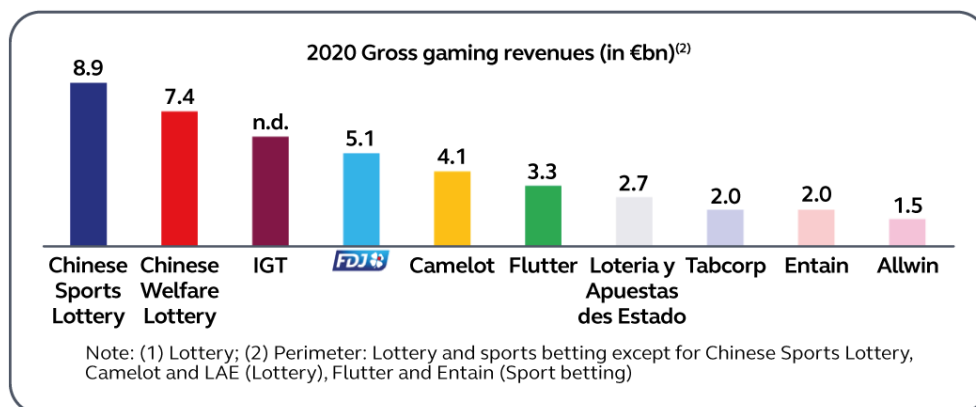
Source : Cour des comptes à partir des données de l'ANJ

Annexe n° 4 : FDJ et PMU - offre de jeux et données économiques

I) Offre de jeux de la FDJ

La FDJ est le leader français des jeux d'argent, 2ème loterie en Europe et 4ème au monde.

Graphique n° 17 : PBJ des principales loteries dans le monde en 2020 (en Md€)



Source : FDJ

Son offre de jeux se décline sur trois segments :

- les loteries, ou jeux de tirage, composés de trois gammes : jeux de tirage traditionnels, jeux de tirage additionnels et jeux à tirages successifs ;
- les jeux instantanés, composés de trois gammes : jeux de grattage, jeux instantanés additionnels et jeux à aléa immédiat) ;
- les paris sportifs, composés de deux gammes : paris à cote et paris en la forme mutuelle.

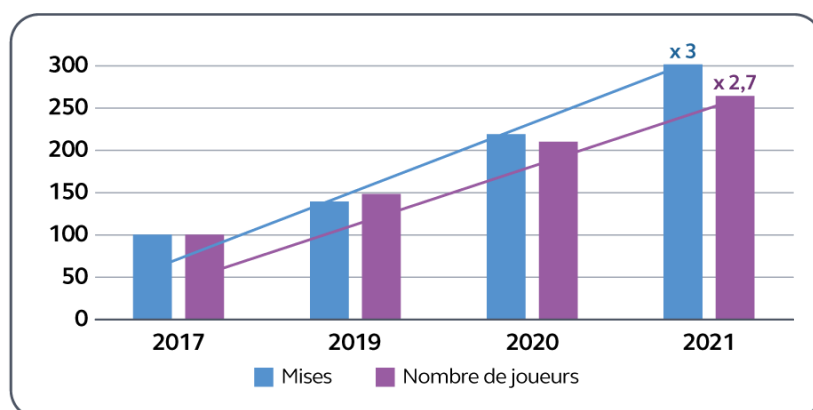
Le montant des enjeux sur ces catégories de jeux et leur évolution sont précisés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 8 : enjeux de loterie et de pari sportif de la FDJ de 2014 à 2021 (en M€)

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Sous-total Loterie</i>	11 021	11 440	11 821	12 626	12 770	13 684	12 733	14 726	16 220
<i>Sous-total Paris sportifs et poker</i>	1 978	2 264	2 510	2 518	3 046	3 538	3 186	4 216	4 373
<i>Total</i>	12 999	13 704	14 331	15 144	15 816	17 222	15 919	18 942	20 593

Source : FDJ et ANJ. L'offre de poker en ligne de la FDJ a commencé au dernier trimestre 2022.

Graphique n° 18 : nombre des mises et des joueurs de loterie



Source : FDJ

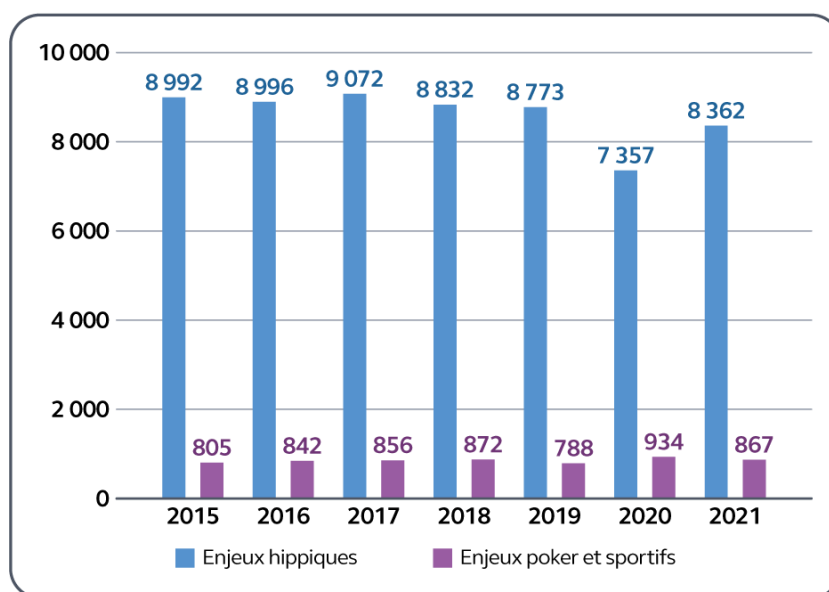
II) PMU : offre de jeux et données économiques

Deux sociétés mères organisent les compétitions hippiques des sociétés de courses françaises : France Galop pour les courses de galop et Le Trot pour les courses de trot, qui sont des associations au sens de la loi du 1^{er} juillet 1901. L'article 2 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux leur confie une mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage.

Elles sont regroupées au sein d'un groupement d'intérêt économique (GIE), le Pari mutuel urbain (PMU) chargé de financer le développement de la filière hippique française en organisant la prise de paris sur les courses hippiques hors hippodromes et en distribuant les gains des paris. Les prises de paris sur hippodromes, au nombre de 236 en 2021, sont soit gérées par les sociétés de courses, soit sous-traitées.

L'intégralité du résultat net du PMU (après versement des gains aux parieurs et prélèvement de l'État) est reversée aux sociétés-mères de courses membres du GIE.

Graphique n° 19 : enjeux des paris hippiques, des paris sportifs et du poker (en M€)



Source : Comptes consolidés du PMU

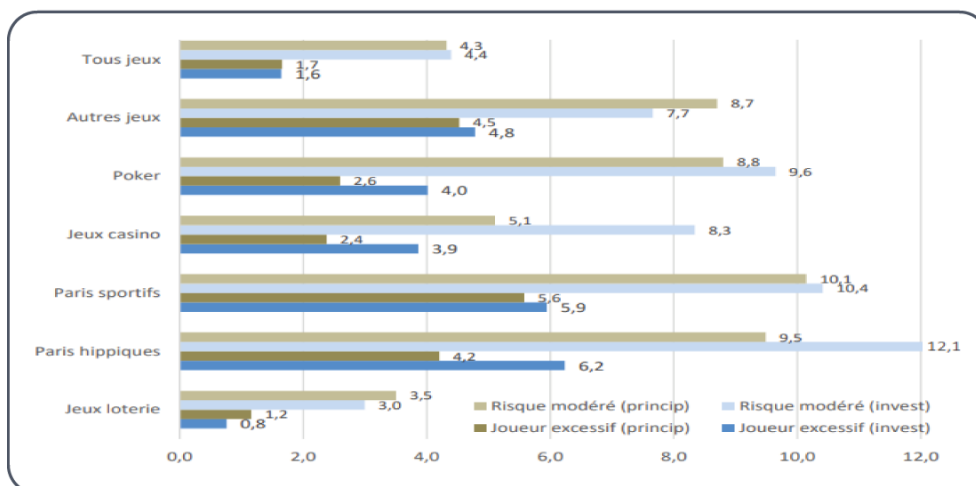
Annexe n° 5 : un risque d'addiction différencié selon la nature du jeu

Les joueurs problématiques regroupent les joueurs à risque modéré et les joueurs excessifs selon la gradation de l'Observatoire des jeux (ODJ). Selon l'ODJ, ces deux types de joueurs représentaient 40 % des mises en 2014 et en 2019. En 2019, le nombre de joueurs excessifs est de 370 000 (contre 200 000 en 2014) et celui à risque modéré d'environ un million (comme en 2014). En 2019, 6 % des joueurs seraient problématiques, soit 2,9 % des Français, dont 1,6 % excessifs.

I) Prévalence de jeu problématique et nombre de joueurs problématiques par type de jeu

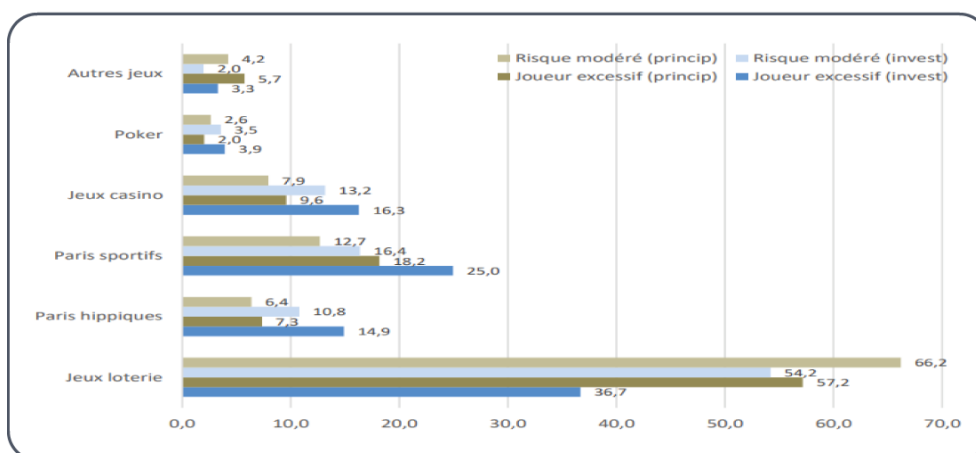
Le premier graphique indique la prévalence⁹⁰ de jeu problématique pour chaque type de jeu. Le second graphique montre le volume de joueurs problématiques par type de jeu.

Graphique n° 20 : prévalence de jeu problématique (en %) et type de jeu



⁹⁰ Nombre de personnes (nouveaux et anciens cas) souffrant d'une maladie particulière à un moment donné, par population exposée au risque de cette maladie.

Graphique n° 21 : part (en %) de joueurs problématiques attribuable à un type de jeu



Source des deux graphiques : ODJ, Baromètre de Santé publique France, 2019 (sur données 2017).

Les différences observées entre ces deux graphiques s'expliquent par le fait que les jeux de loterie, massivement pratiqués par les Français, concentrent la moitié de l'ensemble des problèmes de jeu. La prévalence du jeu excessif dans les jeux de loterie est plus faible que dans d'autres types de jeux, mais elle commence à être significative dans les jeux de grattage en ligne comme en dur.

Au niveau individuel, la part des joueurs pathologiques effectuant des paris sportifs est quatre fois plus élevée que celle des joueurs des loteries. Alors que les paris sportifs ne sont pratiqués que par un joueur sur dix en 2019, un cinquième à un quart du jeu problématique peut leur être attribué.

Les taux de prévalence varient en fonction des profils socio-démographiques des joueurs et du canal de distribution de l'offre de jeu (en ligne ou support traditionnel).

II) Le caractère plus addictif des jeux et paris proposés en ligne

Une note de l'ODJ « Les pratiques de jeux d'argent en France en 2017 », publiée en 2018, conclut que les pratiques de jeu en ligne sont plus intensives, en termes de fréquence et de dépense, et donc plus problématiques que celles en dur. Les opérateurs agréés en ligne s'en défendent, en indiquant que le nombre de joueurs problématiques est plus élevé dans les jeux de loterie que dans les paris sportifs ou hippiques. Cette

assertion est fausse lorsqu'on rapporte le nombre de joueurs problématiques ou excessifs au nombre total de joueurs de loterie (74 % du nombre total de joueurs, selon une étude Kantar pour l'ANJ), qui est nettement plus conséquent que celui des joueurs en ligne.

L'offre en ligne présente plusieurs facteurs addictogènes: une offre disponible immédiatement et permanente ; le design des sites, l'environnement, les graphismes et les sons, qui invitent à prolonger l'expérience de jeu ; l'absence de mécanismes de limitation des dépenses, des gains ou du temps consacré au jeu (le TRJ y serait selon l'OFDT de 95 à 98 % en moyenne) ; une grande fréquence de jeu, avec un délai très court entre la mise et le résultat ainsi qu'entre les tours de roue (ou spin) ; des pratiques marketing incitatives, notamment par des « spins » gratuits à l'instar des « *freebets* », qui abaissent la vigilance du joueur et le contrôle de son jeu⁹¹.

L'addiction aux jeux serait selon l'ODJ trois fois plus élevée en ligne lorsqu'il s'agit d'effectuer des jeux de grattage et deux fois plus élevée pour les machines à sous et autres jeux de casino. Ceci peut s'expliquer par la rapidité de l'engagement de sommes et l'immédiateté des résultats, qui encourage les comportements compulsifs.

Une grande majorité des joueurs problématiques, en France comme ailleurs, se livrent à la « polyconsommation », en s'adonnant à des formes de jeux d'argent variées et parfois illégales sans qu'ils le sachent.

L'addiction (jeu excessif) est individuellement plus forte, par ordre décroissant, pour les paris sportifs (5,6 %), les machines à sous (4,8 %), les autres jeux (4,5 %), les paris hippiques (4,2 %), le poker (2,6 %), les autres jeux de casino (1,7 %), les jeux de grattage (1,2 %) et les jeux de tirage (0,5 %).

La proportion de joueurs à comportement problématique ou excessif varie en fonction de l'offre de jeux en ligne. Elle est la plus forte pour les offres illégales et non régulées (à 48,3 % pour les machines à sous en ligne et 45,5 % pour les jeux de casinos en ligne) ; elle se situe à 15,6 % pour le poker, 10,9 % pour les paris hippiques et sportifs et 8,1 % pour la loterie.

⁹¹ Plusieurs études traitent de ce sujet : *« Les pratiques de jeux d'argent sur Internet en France en 2017 »* (ODJ, 2018) ; *« Is the economic model of gambling dependent on problem gambling? Evidence from an online survey of regular sports bettors in Britain »* (2022) qui montre que 80% du PBJ des casinos en ligne généré par les joueurs problématiques.

III) Les mesures de protection des joueurs instaurées par le législateur

En termes de capacités d'autolimitation, certains régulateurs étrangers ont limité l'activité de jeu pour tous les joueurs. L'ANJ réfléchit à l'utilité de concevoir un outil aidant les joueurs à se fixer des limites en adéquation avec leur budget. D'autres pistes de réflexion portent sur l'instauration d'une limitation de mises ou de pertes contraignante pour les joueurs repérés comme potentiellement excessifs, à l'instar de l'initiative de la FDJ.

Le service de médiation des jeux créé par l'ANJ en septembre 2019 mériterait d'être davantage promu auprès des joueurs comme voie reconnue de résolution de leurs différends. L'ANJ souhaite améliorer son taux de résolution des litiges⁹² : le médiateur des jeux, chargé de la résolution amiable des différends, a reçu 1 734 demandes en 2021 (+ 57 % par rapport à 2020), essentiellement sur les résultats de paris sportifs, les annulations de paris ou les offres commerciales de bienvenue⁹³.

Les services d'accompagnement des joueurs problématiques sont dispensés par les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie, Joueurs Info Service, etc.

Le joueur peut se faire interdire de jeu pour trois ans ou de s'autoexclure sur un site pour une durée limitée qu'il détermine.

Par ailleurs, l'ANJ souhaiterait faire réaliser en 2023 une évaluation indépendante de l'efficacité de l'ensemble des dispositifs de modération existants sur l'ensemble des activités de jeu afin d'envisager des évolutions favorisant une approche récréative.

⁹² La boîte contact@anj.fr ouverte à toute question d'ordre général a permis de réorienter les demandes relatives à des litiges vers la médiation des jeux. Sur 4 000 demandes, un tiers avaient trait à l'interdiction volontaire de jeu.

⁹³ Rapport d'activité 2021 du médiateur des jeux d'argent

Annexe n° 6 : montants des prélèvements spécifiques des jeux

**Tableau n° 9 : montants des prélèvements spécifiques des jeux
par affectation (État, bloc communal, organismes de Sécurité sociale
et autres affectataires)**

Années	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Prélèvements fiscaux spécifiques nets État encaissés ou recouvrés (en M€)</i>							
Casinos	691,8	709,6	732,6	733,9	780,8	475,8	355,6
Clubs de jeux				4,5	14,4	11,0	9,9
Casinos et clubs de jeux	691,8	709,6	732,6	738,4	795,2	486,8	365,5
Loteries	2 117,9	2 254,5	2 200,7	2 571,7	2 752,3	2 187,4	2 844,6
Paris hippiques	446,5	431,2	435,4	430,5	421,5	365,4	395,0
Paris sportifs (dont UEFA de 2011 à 2015)	235,9	291,9	345,6	465,1	568,4	546,1	806,8
Jeux de cercle en ligne	54,9	57,7	55,8	62,2	65,5	109,8	105,5
Total	3 547,2	3 745,0	3 770,1	4 268,0	4 602,9	3 695,4	4 517,3
<i>Prélèvements fiscaux spécifiques au profit du bloc communal (en M€)</i>							
Casinos, clubs de jeux et maisons de jeux	249,3	254,5	262,3	260,5	281,1	167,7	155,5
Paris hippiques	10,6	10,7	10,8	10,9	11,0	11,2	11,3
Jeux de cercle en ligne	10,6	9,7	10,2	9,8	11,0	11,2	11,3
Total	270,6	274,9	283,3	281,2	303,2	190,1	178,0
<i>Prélèvements fiscaux affectés autres qu'au bloc communal (en M€)</i>							
Loteries - Fondation du patrimoine	-	-	-	19,6	19,2	27,7	31,3
Loterie - ANS	163,7	156,9	178,6	70,9	69,0	69,0	69,0
Paris hippiques - Sociétés de courses	65,5	53,3	56,7	59,9	62,7	67,5	93,1
Paris hippiques - ANSP	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Paris sportifs - ANS	34,5	31,0	42,8	33,2	33,2	33,2	33,2
UEFA - CNDS/ANS	23,0	26,5	24,5	-	-	-	-
Jeux de cercle en ligne - ANSP	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Total	301,8	282,7	317,6	198,6	199,1	212,3	241,6
<i>Prélèvements sociaux spécifiques (en M€)</i>							
Casinos - CSG / CRDS	212,4	216,3	224,9	256,0	274,6	166,1	169,7
Loteries - CSG / CRDS	284,0	300,4	297,5	377,4	391,2	335,6	415,2
Prélèvement social sur paris hippiques	166,6	146,1	147,4	144,1	142,4	126,3	128,4
Prélèvement social sur paris sportifs	62,4	80,7	83,3	114,9	137,5	134,3	181,9
Prélèvement social sur les jeux de cercle en ligne	7,8	7,0	7,3	3,1	3,6	7,8	7,9
Total	733,3	750,5	760,4	895,4	949,2	770,1	903,1
Total général	4 852,9	5 053,1	5 131,3	5 643,2	6 054,5	4 867,9	5 840,1

Source : Cour des comptes, à partir des données DB, DGFip et DGDDI

Annexe n° 7 : impositions des jeux spécifiques et de droit commun dans les pays européens

**Tableau n° 10 : impositions des jeux spécifiques et de droit commun
(IS, TVA, gain des joueurs) dans dix pays européens en 2021**

	Imposition (assiette ; taux)	Exonération
<i>Gains des joueurs</i>	Espagne (sur le barème à l'IR, avec possible compensation des pertes, sauf pour les loteries) ; Pays-Bas (29 % ; les gains nets de loterie sont retenus à la source ; la taxe n'est pas prélevée si le montant est inférieur à 454 € ou si le montant dépensé est supérieur au montant du prix reçu) ; Suisse (pour les gains supérieurs à 1 M CHF sur loteries nationales et casinos en ligne ; pour les gains réalisés auprès d'opérateurs non agréés) ; Suède (pour les jeux de hasard hors UE, en tant que revenus du capital, à 30 %).	Allemagne (sauf professionnels) ; Autriche ; Belgique ; Irlande ; Italie ; Royaume-Uni ; Suède.
<i>IS</i>	Allemagne (5,3 %) ; Belgique (20 %) ; Espagne (25 %) ; Irlande (12,5 %) ; Italie (24 %) ; Pays-Bas (15 % pour un montant imposable < 395 000 € ; 25,8 % au-delà) ; Royaume-Uni (bookmakers et casinos soumis au taux de 19 % ; entreprises individuelles imposées sur leur IR) ; Suède (20,6 %)	Allemagne pour les casinos ; Autriche ; Suisse
<i>TVA</i>	Irlande (sauf pour les paris en dur et en ligne) ; Pays-Bas (21 %) ; Suisse (sur gains supérieurs à 1 M CHF ; 35 %)	Allemagne (sauf pour les casinos en ligne) ; Belgique ; Espagne (exonération si loterie ou si taxe sur PBJ) ; Irlande pour les paris en dur et en ligne ; Italie ; Royaume-Uni ; Suisse et Suède
<i>Impositions spécifiques des jeux d'argent et de hasard</i>		
<i>Casinos</i>	Allemagne (PBJ à un taux de 20 à 80 % + prélèvements progressifs ; pour les maisons de jeux : facultatif ; 3 %) ; Autriche (PBJ ; 30 %, pour les MAS dans les casinos : PNJ ; 30 %) ; Belgique (mises, 15%) ; Italie (chiffre d'affaires ; de 8,6 à 24 %) ; Royaume-Uni (PBJ, 15 %) ; Suisse (PBJ ; 40 à 80 %) ; Suède (PBJ ; 18 %)	
<i>MAS</i>	Allemagne (taxes municipales sur les loisirs : PBJ ; taux de 12 à 20 %) ; Autriche (PNJ ; 10 % + part municipale, et 30 % si activité illégale) ;	

	Imposition (assiette ; taux)	Exonération
	Belgique (montant fixe par appareil) ; Italie (chiffre d'affaires ; de 8,6 à 24 %) ; Royaume-Uni (PBJ, 15 %) ; Suède (18 % du PBJ)	
<i>Loteries</i>	Allemagne (PBJ ; 20 %) ; Autriche (mises, taux de 2 à 27,5 %, et 10 % si activité illégale) ; Belgique (mises, 15%) ; Espagne (mises, 20 %) ; Italie (chiffre d'affaires ; de 8,6 à 24 %) ; Royaume-Uni (mises, 12 %) ; Suède (PBJ ; 18 %)	
<i>Loteries en ligne</i>	Autriche (PBJ ; 40 %) ; Belgique (mises, 11%) ; Pays-Bas (1,95 %) ; Royaume-Uni (PBJ, 21 %) ; Suède (18 % du PBJ)	
<i>PS</i>	Allemagne (à partir du 1 ^{er} juillet 2021 : mises ; 5,3 %) ; Autriche (mises ; 2%) ; Belgique (mises, 15%) ; Espagne (pour PS mutuels : mises ; 22 % ; pour PS jumelés ou croisés : mises ; 25 %) ; Irlande (chiffre d'affaires ; 2 %) ; Italie (PBJ ; 20 % pour les paris à cote fixe) ; Royaume-Uni (PBJ, 15 %) ; Suède (PBJ ; 18 %)	
<i>PH</i>	Allemagne (à partir du 1 ^{er} juillet 2021 : mises ; 5,3 %) ; Autriche (mises ; 2%) ; Belgique (mises, 15%) ; Espagne (pour PH mutuels : mises, 15 % ; pour PH jumelés ou croisés : mises ; 25 %) ; Italie (pour les PH à cote fixe : marge brute ; 43 % et pour les PH multiples : mises, 15 %) ; Royaume-Uni (PBJ, 15 %) ; Suède (PBJ ; 18 %)	
<i>PSEL</i>	Allemagne (à partir du 1 ^{er} juillet 2021 : mises ; 5,3 %) ; Autriche (mises, 2 %) ; Belgique (mises, 11%) ; Irlande (taxe sur les commissions des intermédiaires de 25 %) ; Italie (PBJ, 24 %) ; Pays-Bas (1,95 %) ; Royaume-Uni (PBJ, 21 %) ; Suède (PBJ ; 18 %)	
<i>PHEL</i>	Allemagne (à partir du 1 ^{er} juillet 2021 : mises ; 5,3 %) ; Autriche (mises ; 2 %) ; Belgique (mises, 11%) ; Italie (pour les PH à cote fixe : PBJ ; 47 % et pour les autres PH : PBJ ; 22 %) ; Pays-Bas (1,95 %) ; Royaume-Uni (PBJ, 21 %) ; Suède (PBJ ; 18 %)	
<i>Poker en ligne</i>	Allemagne (à partir du 1 ^{er} juillet 2021 mises des joueurs ; 5,3 %) ; Belgique (mises, 15 %) ; Italie (PBJ, 25 %) ; Pays-Bas (1,95 %) ; Royaume-Uni (PBJ, 21 %) ; Suède (PBJ ; 18 %)	
<i>MAS virtuelles</i>	Allemagne (à partir du 1 ^{er} juillet 2021 mises des joueurs ; 5,3 %) ; Italie (PBJ, 25 %) ; Pays-Bas (1,95 %) ; Royaume-Uni (PBJ, 21 %) ; Suède (PBJ ; 18 %)	
<i>Casinos en ligne</i>	Pays-Bas (1,95 %) ; Royaume-Uni (PBJ, 21 %) ; Suisse (PBJ ; entre 20 et 80 %) ; Suède (18 % du PBJ et taxation de 30 % sur les jeux illégaux)	

Source : Cour des comptes à partir des données de la DGFIP