

N° 223

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 février 2002

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France,*

Par M. François TRUCY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Lambert, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

---

**Jeux et paris.**

### Extraits du Petit Robert

**Croupier** : *n.m.* (1690, « associé d'un joueur » ; *cavalier croupier* « qui monte en croupe », 1651 ; de *croupe*). *Mod.* (1797 qui tient le jeu, ... et ramasse l'argent.

**Croupion** : *n.m.* (v. 1460 ; de *croupe*)... 3° *Hist.* (trad. Angl.) *Le Parlement Croupion* : convoqué par Charles Ier en 1640, dissous par Cromwell en 1653 et rappelé à deux reprises.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PREMIÈRE PARTIE - PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX SECTEURS</b> .....	12
<b>INTRODUCTION</b> .....	15
<b>CHAPITRE PREMIER - LES COURSES DE CHEVAUX</b> .....	18
<b>I. HISTOIRE DU CHEVAL DE GUERRE À L'ÉQUITATION ET AUX COURSES</b> .....	18
<b>II. LE MONDE DU CHEVAL</b> .....	21
<b>A. L'INSTITUTION DES COURSES</b> .....	21
1. <i>La tutelle de l'Etat et le Décret du 5 mai 1997</i> .....	22
2. <i>La Fédération Nationale des Courses Françaises</i> .....	22
3. <i>Les Sociétés Mères</i> .....	24
4. <i>Les Dix Fédérations Régionales de courses</i> .....	27
5. <i>Les Sociétés de courses de province</i> .....	27
6. <i>Hippodromes et réunions de courses</i> .....	30
7. <i>Les organismes chargés de la formation et de l'action sociale</i> .....	33
8. <i>Les Encouragements : prix et primes distribués</i> .....	34
9. <i>L'Association des Élus locaux et nationaux pour la promotion de l'activité hippique</i> .....	36
10. <i>Le Groupe d'études Cheval du Sénat</i> .....	37
<b>B. LA GESTION DES PARIS SUR LES COURSES</b> .....	37
1. <i>L'Histoire du PMU</i> .....	37
2. <i>L'Entreprise PMU</i> .....	39
3. <i>Le réseau du PMU</i> .....	40
4. <i>Les parieurs du PMU en France et à l'étranger</i> .....	42
5. <i>Statistiques et comptes du PMU - pour l'année 2000</i> .....	43
6. <i>Répartition des produits des paris en 1999 et en 2000</i> .....	45
7. <i>Les prélèvements de l'Etat</i> .....	46
8. <i>La presse hippique – les médias</i> .....	47
9. <i>Les perspectives</i> .....	49
a) <i>une amélioration progressive</i> .....	49
b) <i>bientôt un pari mutuel sur la pelote basque dans les hippodromes ?</i> .....	50
<b>C. LA FILIÈRE CHEVAL</b> .....	51
1. <i>Les haras nationaux et l'élevage</i> .....	51
2. <i>L'élevage</i> .....	53
3. <i>Le commerce de chevaux en France</i> .....	56
4. <i>Les propriétaires de chevaux de courses</i> .....	57
a) <i>combien sont-ils ?</i> .....	57
b) <i>une fiscalité française par trop pénalisante</i> .....	58
c) <i>les rémunérations des propriétaires</i> .....	58
5. <i>Les entraîneurs</i> .....	59
6. <i>Les cavaliers</i> .....	62
a) <i>combien sont-ils ?</i> .....	62
b) <i>les rémunérations de cavaliers</i> .....	62

c) c'est un métier de tradition mais à hauts risques .....	63
d) le dopage et la lutte contre le dopage .....	64
<b>D. MÉTIERS ET EMPLOIS, LES UTILISATEURS AUTRES QUE LES COURSES</b> .....	66
1. <i>Les métiers et emplois créés au sein des organismes</i> .....	67
2. <i>Les professions en contact permanent avec le cheval</i> .....	68
3. <i>Emplois des activités non spécifiques du cheval</i> .....	70
<b>CHAPITRE DEUX - LA FRANÇAISE DES JEUX</b> .....	73
<b>I. PRÉSENTATION DU GROUPE</b> .....	73
A. CHRONOLOGIE .....	73
B. STRUCTURES .....	73
1. <i>Organes dirigeants</i> .....	73
2. <i>Composition du capital</i> .....	74
3. <i>La mission</i> .....	75
<b>II. LÉGISLATION-RÉGLEMENTATION-CONTRÔLES</b> .....	76
A. L'ÉVOLUTION DES TEXTES APPLICABLES .....	76
B. LES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE SONT NOMBREUX .....	77
<b>III. LE RÉSEAU</b> .....	78
A. LES POINTS DE VENTE .....	78
B. LE CENTRE INFORMATIQUE DE VITROLLES .....	79
C. LES TERMINAUX .....	80
D. DES OUTILS MODERNES .....	81
<b>IV. LES ACTIVITÉS</b> .....	81
A. LES PRODUITS .....	81
B. LA CLIENTÈLE .....	82
1. <i>Données sociologiques</i> .....	82
2. <i>Les gagnants et leurs gains</i> .....	83
3. <i>Les perdants</i> .....	84
4. <i>Le problème des mineurs</i> .....	85
<b>V. CHIFFRES CLEFS 1999 ET 2000</b> .....	86
A. BILAN D'ENSEMBLE .....	86
B. LE POIDS ÉCONOMIQUE, LES EMPLOIS .....	87
1. <i>Les salariés du groupe</i> .....	87
2. <i>Le poids économique des apports pour le commerce local est considérable</i> .....	87
C. LES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT .....	89

<b>VI. LE CONTEXTE INTERNATIONAL</b> .....	89
<b>A. PERSPECTIVES</b> .....	90
1. <i>Perspectives de production</i> .....	90
2. <i>Perspectives de notoriété d'image et d'audience</i> .....	91
3. <i>Perspectives de gestion</i> .....	91
4. <i>Perspectives statutaires</i> .....	92
5. <i>Perspectives en matière de concurrence</i> .....	92
6. <i>Perspectives de partenariat</i> .....	94
<b>B. LES CONCURRENTS HISTORIQUES ET NOUVEAUX</b> .....	94
1. <i>Histoire des loteries</i> .....	94
2. <i>Typologie</i> .....	95
a) les loteries à résultat immédiat .....	96
b) les loteries à résultats différés .....	96
c) les loteries instantanées .....	97
3. <i>Les loteries clandestines</i> .....	97
4. <i>Les loteries caritatives</i> .....	98
5. <i>Les cyberloteries</i> .....	100
6. <i>Loteries commerciales, concours et jeux des sociétés commerciales</i> .....	101
<b>CHAPITRE TROIS - LES CASINOS</b> .....	103
<b>I. HISTORIQUE DES CASINOS</b> .....	104
<b>II. LÉGISLATION ET RÉGLEMENTATION</b> .....	105
<b>A. EVOLUTION DES TEXTES</b> .....	105
<b>B. LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES JEUX</b> .....	106
<b>C. UNE FISCALITÉ LOURDE ET COMPLEXE</b> .....	108
1. <i>La formation du produit brut des jeux (PBJ)</i> .....	108
2. <i>Prélèvements, impôts et taxes de l'Etat et des communes</i> .....	109
a) le premier prélèvement est forfaitaire et au premier franc .....	109
b) deux abattements sur le PBJ interviennent ensuite.....	110
c) le prélèvement progressif sur le PBJ (PPPBJ) .....	110
d) les communes perçoivent directement un prélèvement qualifié de conventionnel.....	111
e) les casinos supportent, en outre, divers prélèvements de droit commun.....	112
3. <i>Les impôts dûs par les joueurs</i> .....	114
4. <i>Une nouvelle imposition des casinos se prépare-t-elle ?</i> .....	115
<b>D. DES ACTIVITÉS TRÈS SURVEILLÉES</b> .....	118
1. <i>L'importance du rôle des renseignements généraux</i> .....	118
2. <i>Blanchiment d'argent et fraudes</i> .....	119
3. <i>Le contrôle des jeux traditionnels</i> .....	121
4. <i>Le régime des machines à sous</i> .....	122
5. <i>Les dispositions relatives au personnel des casinos et des cercles</i> .....	124
6. <i>Les interdits de jeux dans les casinos et cercles</i> .....	127
a) les interdictions volontaires .....	127
b) les interdictions autres que volontaires.....	128
c) conformément à la loi, les casinos et les cercles sont interdits aux mineurs .....	128
d) le rôle du ministère de l'intérieur.....	129
e) en France, aucune statistique officielle sur la proportion de joueurs compulsifs .....	130

E. LES GRIEFS DE LA PROFESSION À L'ENCONTRE DE SA TUTELLE .....	130
1. À l'encontre de la commission supérieure des jeux.....	130
2. À l'encontre de la tutelle du ministère de l'intérieur.....	131
F. LES PRÉROGATIVES DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	132
1. Les pouvoirs de la commune .....	132
2. Les cahiers des charges .....	133
3. Nature et portée des contrats passés.....	133
a) ces contrats passés entre commune et opérateurs de jeux sont bien des concessions.....	134
b) la loi Sapin s'applique.....	136
c) quelles sont les obligations des communes dans le choix d'un exploitant de casino ?.....	136
4. Les intérêts financiers directs et indirects de la commune .....	137
<b>III. DESCRIPTION DU SECTEUR .....</b>	<b>139</b>
A. UNE TENDANCE À LA CONCENTRATION.....	139
1. La France des casinos.....	139
2. Les casinos indépendants .....	139
3. Les groupes de casinos.....	140
4. Une sous-valorisation boursière ? .....	141
5. De forts investissements à l'étranger .....	142
B. UN SYNDICALISME ÉCLATÉ DONT RÉSULTE UN DÉFICIT DE REPRÉSENTATIVITÉ .....	143
<b>IV. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION.....</b>	<b>144</b>
A. UNE RENTABILITÉ DÉCUPLÉE PAR LES MACHINES À SOUS.....	144
B. DES CHIFFRES D'AFFAIRES ET UN PBJ EN PLEINE EXPANSION .....	146
C. UN IMPACT APPRÉCIABLE SUR L'EMPLOI .....	148
<b>CHAPITRE QUATRE - AUTRES CADRES ET PRATIQUES LUDIQUES .....</b>	<b>150</b>
<b>I. LES CERCLES ET MAISONS DE JEUX .....</b>	<b>150</b>
A. HISTORIQUE .....	150
1. Jeux de cartes .....	150
2. Jeux populaires et mondains contemporains.....	151
3. Histoire et législation des cercles et Maisons de jeux .....	152
B. DES ÉTABLISSEMENTS DIFFÉRENTS POUR LES DIVERS JEUX D'ARGENT .....	153
1. Les différents établissements de jeux légaux .....	153
a) les casinos (voir chapitre précédent).....	153
b) les cercles de jeux.....	153
c) les maisons de jeux de commerce qui sont des sociétés commerciales .....	154
2. Les divers types de jeux d'argent .....	154
a) les jeux de contrepartie exclusivement pratiqués dans les casinos.....	154
b) les jeux de commerce exclusivement pratiqués dans les cercles .....	154
c) les jeux de hasard pratiqués dans les cercles et les casinos .....	154
3. Les spécialités de chaque catégorie d'opérateur .....	155
a) dans les cercles et maisons de jeux se pratiquent les jeux de hasard et de commerce.....	155

b) les casinos sont les seuls à accueillir les jeux de contrepartie et les appareils automatiques .....	155
<b>C. LE FONCTIONNEMENT DES CERCLES ET MAISONS DE JEUX.....</b>	<b>155</b>
1. <i>Statuts</i> .....	155
a) les cercles sont des associations régies par la loi de 1901 .....	155
b) leur objet a un caractère social ou culturel.....	155
c) le statut des cercles .....	156
d) les ressources des cercles .....	156
e) l'accès aux salles de jeux.....	157
2. <i>Personnels et « banquiers »</i> .....	157
a) le personnel est identique à celui des casinos .....	157
b) les « Banquiers » .....	158
3. <i>Les contrôles</i> .....	159
4. <i>Les intérêts financiers</i> .....	160
<b>D. SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES .....</b>	<b>161</b>
1. <i>Un poids économique modeste mais non négligeable</i> .....	161
2. <i>Des problèmes qui méritent considération</i> .....	162
a) les renouvellements d'autorisation.....	163
b) la fiscalité.....	163
c) la concurrence des casinos en centre-ville .....	163
<b>II. LES MACHINES À SOUS ET AUTRES PRATIQUES CLANDESTINES .....</b>	<b>164</b>
<b>A. UN NOUVEAU MARCHÉ POUR LE GRAND BANDITISME.....</b>	<b>164</b>
1. <i>Un phénomène difficile à cerner</i> .....	164
2. <i>Une activité des plus rentables</i> .....	165
3. <i>Des problèmes de répression</i> .....	165
4. <i>Une délinquance en progression</i> .....	166
<b>B. LA FRANCE DOIT ELLE LÉGALISER CES APPAREILS CLANDESTINS ? .....</b>	<b>167</b>
1. <i>Les inconvénients d'une prohibition qui singularise notre pays</i> .....	167
2. <i>Les arguments des partisans d'une légalisation sous condition</i> .....	168
a) le dilemme des autorités .....	168
b) les demandes des professionnels intéressés.....	169
c) la proposition de loi du sénateur Nicolas About.....	171
<b>C. TRIPOTS ET JEUX PRIVÉS .....</b>	<b>171</b>
1. <i>Dans les lieux publics</i> .....	171
2. <i>Chez les particuliers</i> .....	172
<b>III. LE JEU À DISTANCE .....</b>	<b>172</b>
<b>A. LES CYBERCASINOS.....</b>	<b>172</b>
<b>B. LES JEUX D'ARGENT TÉLÉVISÉS.....</b>	<b>175</b>

<b>DEUXIÈME PARTIE - SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS</b> .....	176
<b>CHAPITRE PREMIER - DIFFÉRENCES ET RESSEMBLANCES ENTRE ACTEURS DANS UN CONTEXTE PLUS CONCURRENTIEL</b> .....	177
<b>I. LA PERSISTANCE DE DIFFÉRENCES SIGNIFICATIVES ENTRE LES PRINCIPALES CATÉGORIES D'OPÉRATEURS</b> .....	177
<b>A. DES OFFRES SPÉCIFIQUES CORRESPONDANT À DES DEMANDES DISTINCTES</b> .....	177
1. <i>Des jeux spécialisés</i> .....	177
a) des produits monopolistiques .....	177
b) une attractivité inégale .....	178
2. <i>Des clientèles non identiques</i> .....	179
a) une représentativité variée .....	179
b) une échelle de mises graduées .....	180
c) des motivations diverses .....	180
d) des comportements plus ou moins addictifs .....	181
<b>B. DES EFFETS DISSEMBLABLES</b> .....	182
1. <i>Un impact économique qui n'est pas le même sectoriellement comme territorialement</i> .....	182
a) sur le plan sectoriel .....	182
b) sur le plan territorial .....	183
2. <i>Des disproportions en terme de nombre d'emplois</i> .....	186
a) les effectifs des casinos et de la Française des Jeux... ..	186
b) ... sans commune mesure avec le total de personnes que font vivre les courses de chevaux .....	186
3. <i>Des degrés de pression fiscale disparates</i> .....	187
a) aperçu d'ensemble .....	187
b) des contributions variables .....	188
<b>C. DES SITUATIONS JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES DIVERGENTES</b> .....	189
1. <i>Jeu et service public</i> .....	189
a) les casinos .....	189
b) la Française des Jeux .....	189
c) les sociétés de courses .....	190
2. <i>Des statuts et des relations avec l'administration hétérogènes</i> .....	190
a) les statuts et les structures .....	190
b) les relations avec les pouvoirs publics .....	193
<b>II. SIMILITUDES ET CONVERGENCES</b> .....	196
<b>A. DES SIMILITUDES SOUVENT ANCIENNES</b> .....	197
1. <i>Les exceptions à une prohibition de principe, justifiées par l'affectation à de nobles causes</i> .....	197
a) la prohibition de principe .....	197
b) les exceptions justifiées par l'affectation à de nobles causes .....	198
2. <i>Des autorisations sous conditions</i> .....	199
a) les limitations de durée .....	200
b) des prélèvements indolores en majorité non fiscaux .....	200
c) les contrôles de l'Etat .....	201
3. <i>Des règles claires et transparentes</i> .....	202
a) la réglementation des casinos est récapitulée dans un document public .....	202
b) les règlements des jeux de la Française sont publiés au Journal Officiel... ..	202
c) ... de même que ceux des courses de chevaux .....	203



<b>B. DES CONVERGENCES EN PARTIE LIÉES À DES PHÉNOMÈNES DE CONCURRENCE</b> .....	203
1. <i>Les convergences</i> .....	204
a) la diversification des produits .....	204
b) le développement des réseaux.....	205
c) l'utilisation des nouvelles technologies .....	206
d) les restructurations .....	208
2. <i>Un contexte plus concurrentiel</i> .....	210
a) une clientèle en partie non captive .....	210
b) une certaine internationalisation.....	211
c) les leçons de la jurisprudence.....	213
d) les cyberjeux.....	216
e) les conséquences de la loi Sapin .....	217
<b>CHAPITRE DEUX - DES ACTIVITÉS IMPORTANTES ET CROISSANTES ET POURTANT MÉCONNUES</b> .....	219
<b>I. UNE IMPORTANCE CROISSANTE</b> .....	219
<b>A. UN POIDS ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE</b> .....	219
1. <i>Le poids économique</i> .....	219
a) le chiffre d'affaires .....	219
b) l'emploi.....	220
2. <i>L'impact budgétaire</i> .....	220
<b>B. DES RÉSULTATS EN AUGMENTATION</b> .....	221
1. <i>Sur le long terme, une progression inégale</i> .....	221
a) présentation d'ensemble .....	221
b) la forte expansion des casinos.....	222
2. <i>Les dernières données disponibles sont dans l'ensemble satisfaisantes pour les trois branches</i> .....	223
a) une croissance supérieure à la moyenne .....	223
b) une manne pour l'Etat .....	223
c) les effets du dynamisme des opérateurs .....	224
<b>C. UN FAIT SOCIAL MAJEUR</b> .....	225
1. <i>Une proportion appréciable de joueurs occasionnels ou réguliers</i> .....	225
2. <i>Un phénomène comparativement accentué</i> .....	225
<b>II. UN SECTEUR MÉCONNU</b> .....	226
<b>A. LES NÉGLIGENCE DE LA SPHÈRE PUBLIQUE</b> .....	226
1. <i>Des connaissances périmées ou incomplètes sur les jeux</i> .....	226
a) l'ancienneté des analyses de l'INSEE et du CREDOC .....	226
b) les déficiences relatives au jeu pathologique .....	227
c) une carence seulement en partie comblée par l'initiative privée .....	228
2. <i>Les lacunes des données relatives aux prélèvements publics</i> .....	228
a) certaines recettes sont bien évaluées.....	229
b) ... des informations incomplètes sur les casinos .....	229
3. <i>L'absence de vue d'ensemble</i> .....	230
a) l'éclatement des compétences .....	230
b) le manque de coordination .....	232
c) le défaut de comparaisons internationales .....	232

<b>B. LES INCONNUES EXCUSABLES</b> .....	233
1. <i>Les machines clandestines</i> .....	233
a) différents appareils.....	233
b) un phénomène en augmentation.....	234
c) des estimations divergentes.....	235
d) l'inconvénient d'une rigueur excessive ?.....	235
2. <i>Les pratiques sur Internet</i> .....	236
a) Davantage de Français concernés ?.....	237
b) L'explosion de l'offre.....	237
<b>C. DES CONSÉQUENCES REGRETTABLES</b> .....	238
1. <i>L'information très incomplète du Parlement</i> .....	238
a) Des pouvoirs législatifs assez limités.....	238
b) ... un éclairage cependant nécessaire.....	239
2. <i>Un handicap pour les décisions de l'exécutif</i> .....	239
<b>CHAPITRE TROIS - QUELLE POLITIQUE POUR UN SECTEUR EN PLEINE MUTATION ?</b> .....	241
<b>I. LES INCONVÉNIENTS D'UNE ATTITUDE TROP LIMITATIVE</b> .....	241
<b>A. UNE POSITION RESTRICTIVE</b> .....	241
1. <i>Des objectifs différemment déclinés selon les ministères</i> .....	241
a) le rôle coordonnateur du ministère chargé du budget.....	241
b) le point de vue du ministère de l'intérieur.....	242
c) la mission du ministère de l'agriculture.....	242
2. <i>Une réprobation sous-jacente</i> .....	242
a) des réticences compréhensibles.....	242
b) ... exprimées souvent devant le juge.....	242
3. <i>Un cadre juridique et financier contraignant</i> .....	243
a) la prohibition et ses exceptions.....	243
b) un lourd système de prélèvements.....	244
<b>B. UNE APPROCHE CRITIQUABLE</b> .....	244
1. <i>Une vision partielle</i> .....	245
a) une vue incomplète.....	245
b) ...marquée par des considérations moralisatrices.....	245
2. <i>Un certain immobilisme</i> .....	246
a) l'Etat censeur et rentier.....	246
b) un cadre légal et réglementaire archaïque et complexe.....	246
3. <i>De possibles effets indésirables</i> .....	254
a) un danger de sous exploitation des potentialités économiques et budgétaires des jeux.....	254
b) des risques d'exercice clandestin ou d'expatriation des activités concernées.....	257
4. <i>Une adaptation insuffisante à de profondes mutations</i> .....	263
a) de profondes mutations.....	263
b) des réponses pas toujours adéquates.....	263
<b>II. PRINCIPALES SUGGESTIONS ET INTERROGATIONS</b> .....	268
<b>A. POUR UNE POLITIQUE PLUS OUVERTE MAIS PROTECTRICE</b> .....	268
1. <i>Une politique plus ouverte</i> .....	268
a) un domaine mieux étudié.....	268
b) des décisions prises autrement.....	269
c) Les priorités.....	270

2. Une politique protectrice.....	272
a) le rôle de la sous-direction des courses et des jeux .....	273
b) les interdits de jeux.....	274
c) les joueurs compulsifs .....	275
d) des contrôles plus efficaces .....	276
<b>B. LES SUJETS D'INTERROGATION .....</b>	<b>277</b>
1. La loi Sapin .....	277
a) une qualification de service public parfois mal comprise.....	277
b) une mise en concurrence difficile .....	278
2. Quelle concurrence ? .....	278
a) une question ardue... ..	278
b) ...mais qui ne peut être éludée.....	279
c) faut-il une autorité de régulation ? .....	281
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>282</b>
<b>RÉCAPITULATION DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>283</b>
<b>I. PROPOSITIONS GÉNÉRALES .....</b>	<b>283</b>
<b>II. PROPOSITIONS DÉTAILLÉES .....</b>	<b>285</b>
<b>A. LES COURSES DE CHEVAUX.....</b>	<b>285</b>
<b>B. LA FRANÇAISE DES JEUX .....</b>	<b>286</b>
<b>C. LES CASINOS .....</b>	<b>288</b>
<b>D. AUTRES JEUX.....</b>	<b>292</b>
1. Les cercles.....	292
2. Les machines à sous clandestines.....	292
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>294</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>296</b>
<b>I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES .....</b>	<b>297</b>
<b>II. RÉFÉRENCES .....</b>	<b>300</b>
<b>A. OUVRAGES ET ÉTUDES, RAPPORTS .....</b>	<b>300</b>
<b>B. ARTICLES DE PRESSE (QUOTIDIEN, HEBDOMADAIRE) ET DE REVUES .....</b>	<b>302</b>
<b>C. QUESTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>305</b>
<b>III. GRAPHIQUES, TABLEAUX ET CARTES .....</b>	<b>306</b>
<b>A. VUE GÉNÉRALE.....</b>	<b>306</b>
1. Comparaisons internationales .....	306
2. Evolution des parts de marchés en France depuis 1990 .....	307
3. Evolution du chiffre d'affaires des jeux d'argent .....	308
4. Comparaison de la répartition des enjeux du PMU et de la FDJ .....	309
5. Prélèvements publics et part des opérateurs .....	310

B. LES COURSES DE CHEVAUX .....	311
1. <i>L'amont</i> .....	311
a) Trot .....	311
(1) Elevage et production (étalons).....	311
(2) Entraînement.....	312
b) Galop .....	313
(1) production de pur sang dans le monde.....	313
(2) Elevage et production en France.....	314
(3) Commerce des pur sang .....	315
c) Fiscalité .....	317
(1) Propriétaires (comparaison France-Irlande).....	317
(2) Entraîneurs .....	325
2. <i>Le rôle de l'institution</i> .....	319
a) Organisation .....	319
b) Activités et enjeux.....	322
c) Répartition des produits .....	325
C. LA FRANÇAISE DES JEUX .....	330
1. <i>Comparaisons européennes</i> .....	330
2. <i>Evolution du chiffre d'affaires et du taux de commissions (1989-2000)</i> .....	331
3. <i>Panorama financier 2000</i> .....	332
4. <i>Contribution aux finances publiques</i> .....	334
D. LES CASINOS .....	335
1. <i>Nombres de jours d'exploitation et d'entrées (saison 1999 et 2000)</i> .....	335
2. <i>Prélèvements au profit des communes</i> .....	335

## PREMIÈRE PARTIE

### PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX SECTEURS

Les jeux d'argent et de hasard en France se développent pour l'essentiel dans trois domaines très différents : les loteries et jeux instantanées de la Française des jeux, les jeux de cartes, de boules et les machines à sous des casinos, cercles et maisons de jeux, enfin les courses de chevaux.

Pour ces trois domaines il existe trois différences majeures concernant :

- 1° Les places respectives du hasard pur et de l'habileté du joueur ;
- 2° Leurs impacts économiques variés ;
- 3° Les comportements diversifiés de l'Etat à l'égard de chacun des trois opérateurs.

1° Suivant les jeux, le hasard pur, les connaissances des joueurs, l'appel aux calculs et à une stratégie, jouent dans des proportions variables donnant leur originalité aux jeux et expliquant les différentes populations de joueurs.

A la Française des jeux les chances sont exclusivement liées au hasard et il ne peut entrer aucune notion de calcul ou de stratégie dans le mental du joueur.

Dans les casinos, les cercles et les maisons de jeux, les jeux traditionnels de boules et les machines à sous répondent à la définition précédente même si les vendeurs de «martingales» font encore de bonnes affaires auprès des joueurs débutants ou naïfs.

Seuls les jeux de cartes ménagent une place non négligeable aux calculs et à la stratégie des joueurs.

Il en est tout autrement pour les courses de chevaux ; dans ce domaine les connaissances des parieurs sur les chevaux, les entraîneurs, les jockeys, le terrain, leur sont vraiment utiles face aux aléas de la course et aux comportements des jockeys ou des chevaux.

2° Les éléments qui forment l'impact économique de ces trois domaines pèsent de manière très différente.

La Française des Jeux présente dans ses 42 950 points de vente une "gondole" d'un petit mètre carré, chargée d'une trentaine de formulaires de jeux en papier.

On a vu que cette activité était génératrice d'emplois mais pour la plupart d'entre eux un métier est exigé : celui de vendeur.

Dans les casinos et autres établissements de jeux, le fonctionnement est identique quel que soit le nombre des jeux traditionnels ou de machines à sous.

Les emplois sont nombreux mais seuls certains demandent une certaine spécialisation (croupiers, caissiers, physionomistes ).

De plus, faute d'outils de formation de la profession, la formation initiale est apportée sur place et avec les moyens du bord.

Le tissu économique de l'Institution des courses est autrement dense.

Il crée, forme et utilise de nombreux métiers durs et exigeants : éleveurs propriétaires, entraîneurs de trot, de plat et d'obstacles, garçons de voyages, métiers d'écurie, etc.

Il faut ajouter les emplois d'hippodromes : entretien des installations, gestion des paris et des réunions, restauration, agents du PMU et PMH, sans oublier les vétérinaires, les biologistes du centre anti-dopage et, bien entendu, les administratifs de tous les organismes de la Filière cheval et de la Filière équestre.

Ce monde est très structuré mais complexe ; il représente des dizaines de milliers d'emplois, son poids économique est considérable et il tient, dans l'imaginaire des français une très grande place.

Tout ceci justifie, aux yeux du rapporteur, de donner un large développement, à côté des données financières, à toutes les branches de ce grand arbre.

3° L'Etat n'adopte pas la même attitude suivant qu'il s'adresse à la Fédération française des jeux, aux casinos ou au PMU.

Il n'y a que deux constantes communes aux trois régimes : l'Etat prélève pour lui directement ou indirectement un maximum sur le produit des

jeux, et il pèse de tout son poids sur les structures, les entreprises et les acteurs.

Ces aspects importants seront développés dans les conclusions.

Les casinos intéressent les collectivités locales et, au premier chef, les communes : ces intérêts seront examinés.

Enfin, le présent rapport, en face des trois grands mondes que sont en France la FDJ, les courses de chevaux et les casinos, n'oubliera pas d'évoquer le petit monde des jeux familiers qui garde une si grande importance pour la vie de tous les jours de nos concitoyens.

L'étude d'un domaine aussi vaste et aussi complexe que celui des jeux d'argent et de hasard est difficile.

En France, l'histoire des courses de chevaux avec paris, celle des loteries et de la Loterie nationale qui ont précédé la Française des jeux et son Loto, les cercles de jeux et des casinos qui leur ont succédé, remontent à la nuit des temps.

Tous les régimes politiques ont été confrontés au phénomène et ont adopté, c'est le moins que l'on puisse dire, des attitudes variables dans le temps et dans leur nature, relativement plus préoccupés qu'ils étaient du rapport pour les caisses de l'Etat que de la morale publique.

Derrière nombre d'interdictions de principe du jeu édictées jusque dans la Loi, que de dérogations, que d'entorses à la règle, que de tolérances profitables.

Pour tenter une présentation claire, le rapport utilisera deux angles d'attaque : l'observation descriptive et l'analyse opérationnelle.

La première abordera le jeu (les jeux), phénomène mondial et historique, la place du hasard et de l'argent dans les jeux, les comportements des joueurs (y compris celui des joueurs dits « compulsifs »), le comportement de l'Etat législateur et contrôleur, celui des opérateurs de jeux, les perspectives de la mondialisation, les progrès technologiques et quelques rares comparaisons internationales, faute de temps et de place.

L'analyse opérationnelle se voudra, elle, analytique bien sûr, mais aussi comparative, critique, prospective et morale (au sens de morale sociale).

Pour éviter les redites, le plan qui est suivi conjuguera et alternera ces deux angles d'attaque suivant le besoin.

## INTRODUCTION

**Il est probable qu'on n'a jamais autant joué en France qu'à l'heure actuelle.**

Pour étayer cette affirmation nous manquons cruellement de statistiques et d'études remontant suffisamment loin dans le temps mais les évolutions des jeux, leur nombre important et sans cesse croissant, plus encore leur extrême facilité d'accès pour les joueurs en tous genres, expliquent aisément cet engouement.

L'expliquent aussi l'élévation du niveau de vie moyen de la population, plus spécialement celui des personnes âgées, l'émergence d'une société où les loisirs sont nombreux, diversifiés et pour beaucoup bon marché, la réduction des temps de travail et les aides conséquentes apportées aux chômeurs.

Ainsi dans la France des années cinquante, pauvre en ressources et en communications, les ruraux, qui constituaient à l'époque la très grande majorité de nos concitoyens, n'avaient à leur disposition pour jouer que les loteries de village, les casinos n'étaient fréquentés que par les curistes et les villégiaturistes des classes aisées et les citadins ne pouvaient parier sur les courses de chevaux que sur les hippodromes et ce à des heures de la journée impraticables pour la plupart des gens au travail.

Depuis cette époque et plus particulièrement depuis ces vingt dernières années, les progrès technologiques des matériels, les développements incroyables des télécommunications ont rendu possibles à toute heure et en tout lieu, les jeux, les enjeux, les mises et d'une manière générale tous les rendez vous avec la chance et le hasard.

Ce Rapport tente de recenser la palette des jeux de hasard pratiqués en France, de décrire l'organisation et le fonctionnement des principaux promoteurs de jeux, et leurs perspectives d'avenir face à une concurrence suraigue, dans un contexte en pleine mutation.



S'agissant du cadre législatif et réglementaire dans lequel évoluent les jeux, le rapport précisera l'essentiel de l'arsenal, ancien, très complet, précis (pour ne pas dire tatillon), des textes qui enserrent les organisateurs.

Toute activité humaine donnant naissance tôt ou tard à des dérives plus ou moins graves le rapport examinera les principales transgressions existant dans le domaine de chacun des grands jeux légaux.

Il y a une délinquance des jeux ; il y eu, dans un passé proche, une criminalité majeure dans les casinos et il y a des résurgences criminelles très inquiétantes avec les nouvelles machines à sous clandestines.

Face à cela il y a aussi une Police des Courses et des Jeux compétente et efficace.

Les promoteurs de jeux, pour leur part, savent (ou devraient ne pas oublier) que le respect de la Loi et celui de leurs propres intérêts réclament une vigilance de tous les instants

L'Etat, dont les intérêts financiers sont évidents et considérables en termes budgétaires, ne craint pas d'exploiter massivement les produits des jeux par des prélèvements dont il surveille jalousement le rendement.

De grands ministères, comme les Finances et l'Intérieur, assurent une surveillance policière et administrative "rapprochées" de tous les établissements et un contrôle de tous les instants confié à des Institutions de haut niveau.

L'Etat est vertueux et rigoureux en apparence mais si âpre au gain que son comportement apparaît ambigu.

L'étude des comportements des joueurs est importante : ils sont variables dans les détails face à la diversité des jeux, relativement homogènes pour ce qui concerne les aspects psychologiques, peu différents d'une région française à l'autre. Cet examen souffre, alors qu'il faudrait bien connaître les conséquences sociales et économiques du phénomène, de la pauvreté dans notre pays en études d'ensemble, en travaux spécifiques, en colloques et débats nationaux sur le sujet.

Le rapporteur déplore ces lacunes et formulera des propositions destinées à les combler.

Le rapport fera une place importante aux emplois créés et aux retombées économiques et financières des différents secteurs des jeux de hasard ; elles sont très importantes qu'il s'agisse de la filière cheval, financée par le PMU, des intérêts majeurs pour le tourisme et l'aménagement du territoire de l'implantation des casinos, ou du niveau très significatif des compléments de ressources que la FDJ apporte à un petit commerce de distribution bien réparti sur le territoire.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **LES COURSES DE CHEVAUX**

Pour tenter de réaliser une présentation claire de ce monde dense et complexe, ce chapitre premier abordera successivement :

- l'histoire du cheval et des courses ;
- l'étude de l'Institution des Courses ;
- l'étude du PMU PMH, par ce que c'est le cœur du réacteur et la source de tous les financements au sein de l'Institution des courses, des filières équines et équestres ;
- l'étude de la Filière Cheval depuis l'élevage (rôle essentiel des Haras nationaux) jusqu'au retour des chevaux au paddock après la course.
- l'étude de la Filière Equestre, qui vit à un autre rythme, connaît un plein essor et révèle des activités passionnantes ;
- l'étude des données financières et économiques et de la très complexe et très particulière répartition des gains du PMU entre les bénéficiaires.

#### **I. HISTOIRE DU CHEVAL DE GUERRE À L'ÉQUITATION ET AUX COURSES**

L'histoire du cheval laisse la place à mille controverses.

Pour certains le cheval vient d'Asie, des steppes Kirghize de l'Altaï .

La cavalerie a compté dans la victoire des Cossiens sur les Sumériens au 18<sup>e</sup> siècle avant JC.

Avec l'âge d'or de la civilisation grecque, le traité de l'équitation de l'écuyer KIKKULIS et les écrits de XENOPHON (entre 391 et 371) « de l'équitation » et l'« Hipparque » la notoriété des équidés s'accroît.

776 avant JC: les courses hippiques figurent aux programmes des Jeux Olympiques ;

600 avant JC : le premier hippodrome est construit à Rome par Tarquin l'Ancien.

Puis vient la domination de l'Angleterre qui invente les règles et comprend dès le Moyen Age que les courses peuvent être un élément d'une politique de l'élevage.

Richard ~~cœur~~ de Lion (1157-1189-1199) soutient les races orientales et institue la première course anglaise sur la lande d'Epsom dotée de 40 livres d'or.

Henri VIII (1491-1509-1547) crée des prix fameux : la St George's Bell d'argent et les « courses au clocher ».

La première loi réglementant les courses date de 1512.

Jacques 1<sup>er</sup> (1566-1603-1625) crée le premier hippodrome à Newmarket

Guillaume III (1650-1689-1702) crée le Stud book, répertoire des généalogies toujours en vigueur.

A la fin du 18<sup>e</sup> siècle l'Angleterre qui a créé la race du pur-sang anglais, dispose d'une structure hippique quasi définitive où les races orientales rapides ont été privilégiées.

L'Angleterre fut ainsi longtemps le premier pays au monde au niveau des courses hippiques et possédait à l'époque un siècle d'avance sur la France pourtant pourvue des dons naturels qui lui permettraient un jour de rivaliser.

En effet, la France, par ce qu'elle avait un passé riche d'épopées, de prouesses guerrières et d'actes héroïques où le cheval tenait une place éminente, avait les moyens de faire sa place.

Louis XIV permit des épreuves du genre « pari disputé » entre deux grands nobles sur de longs parcours à travers champs.

En 1683, une grande course internationale eut lieu dans la plaine d'Acher.

On copie les coutumes anglaises, leurs ~~mœurs~~, mais l'organisation des épreuves hippiques est anarchique et le retard sur les Anglais ne se réduit pas.

Sous Louis XVI, grâce à l'anglomanie persistante, les courses françaises progressent.

En 1750, fondation du Jockey Club.

En 1776, le futur Charles X importe de nombreux pur-sang anglais. Les premières courses françaises sont organisées dans la Plaine des Sablons.

En 1780, Louis XVI dote certaines de prix importants. L'hippodrome de Vincennes est créé.

La Révolution élimine les courses mais développe des divertissements populaires sans paris en argent.

Le Premier Empire dote les courses et l'élevage de statuts solides mais excessivement rigides.

Les 135 compétitions organisées entre 1805 et 1815, sont exclusivement militaires et sans paris.

C'est au Camp de Boulogne en 1805 que Napoléon I<sup>o</sup> signe le décret qui autorise les courses dans les départements qui «produisent les meilleurs chevaux ».

Les cinq premiers haras sont créés en 1805.

En 1824 Charles X, joueur invétéré, crée le Prix du Roi doté de 6.000 F.

Par ordonnance du 3 mars 1830 Louis-Philippe crée le Stud Book.

1833 Création en France du Comité de la Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux dans les milieux aristocratiques et anglophiles de Paris

1834 Création du Code des Courses

1836 Premier prix de Jockey Club

La Loi du 21 mai proscrit toute forme de loteries, les paris «à la pole » (de pool) et le pari mutuel

1837 Premières courses de Trot en France.

Pendant la période faste du Deuxième Empire, la production de pur-sang français est remarquable.

1857 Inauguration de l'Hippodrome de Longchamp par Napoléon III

1863 Création de la Société de Steeple Chase

1864 Ouverture de Deauville

1865 Ephrem Houël de Hamel, Inspecteur Général des haras, crée littéralement le Trot en France et fonde la Société pour l'amélioration du cheval français de demi-sang

1866 Des paris en agence de poule (ou paris au chapeau) existent qui laissent une place majeure au hasard

1873 Ouverture d'Auteuil

1886 Naissance de la Société Sportive d'encouragement

1981 Loi organique, dite loi RIOTTEAU, subordonnant les courses au Ministère de l'Agriculture et autorisant le Pari Mutuel sur les hippodromes.

Disparition des paris « à la cote » monopolisés par les Bookmakers. et des paris « au livre » où le Bookmaker ne joue qu'avec des clients connus de lui.

1909 Loi contre les paris clandestins

1912 Première recherche anti-dopage à Saint Cloud

1919 Naissance en France de la Fédération Nationale des Sociétés de courses

1920 Premier Prix de l'Arc de Triomphe

1920 Création du P M U

A partir de cette date où l'on peut parler d'« époque moderne » des courses françaises, tous les faits marquants se trouvent dans le présent chapitre–B-1° Histoire du PMU)

## **II. LE MONDE DU CHEVAL**

### ***A. L'INSTITUTION DES COURSES***

Une annexe précise assez bien sa structure :

## **1. La tutelle de l'Etat et le Décret du 5 mai 1997**

Les quatre Ministères de l'Agriculture (Direction du Cheval, Direction de l'espace rural et de la forêt), des Finances; de l'Intérieur et du Budget, interviennent dans la législation, la réglementation, la gestion, le contrôle des courses et des organismes aux quels elles sont confiées.

Le Décret n° 97-456 du 5 mai 1997 signés des quatre ministres et relatif aux Sociétés de courses de chevaux constitue, en dépit de quelques critiques, une avancée considérable pour l'Institution des courses.

Il dispose en effet que deux Sociétés dites mères, pour le Galop et pour le Trot, sont agréées par le Ministre de l'Agriculture et autorisées, pour un an (!), à organiser des courses, que la parité est établie en leur sein entre les socioprofessionnels et les membres des Sociétés etc.

Le décret précise également les structures des organisations régionales et nationales et du PMU.

## **2. La Fédération Nationale des Courses Françaises**

Association Loi 1901, instituée par le décret de 1997, elle rassemble toutes les Sociétés de courses de France, métropole et Outre mer et représente l'Institution des Courses.

La Présidence de la Fédération est tournante et assurée alternativement par France galop et le Cheval français. En 2001 la Présidence revient à Madame Head et le Secrétariat Général à Monsieur Gilles Delloye

Le Conseil d'Administration comprend :

2 représentants de la Société Mère, France Galop, dont son Président ;

2 représentants de la Société Mère des courses au trot, dont son Président ;

2 représentants des sociétés régionales :Trot et Galop.

Participent aussi avec voix consultative :

le chef du service des haras, des courses et de l'équitation,

le contrôleur d'Etat

le Président du PMU.

Le budget de fonctionnement, 28 MF par an, est financé à parité par les Sociétés Mères.

La Fédération a pour objet :

- de définir la politique commune de l'institution ;
- de fixer, avec le Ministère, les orientations budgétaires ;
- de proposer les calendriers des courses.

Elle gère le Fond commun de l'Élevage et des courses.

Elle organise la lutte anti-dopage, applique le Protocole signé avec l'État et gère les «centimes» qui représentent des sommes énormes. L'État garde pour lui seul les centimes des hippodromes de la région parisienne soit, pour l'année 2000 : 139.288.000 F (!) et limite pour les sociétés organisatrices de province leur part des centimes à 200.000 F en instaurant le reversement de l'excédent à la Fédération, pour affectation au budget de la lutte contre le dopage.

Pour Michel Bodiguel, Président de l'Association de défense et de promotion des courses de province, la parité, instaurée par le décret de 1997, entre les Sociétés et les Professionnels des courses, n' a pas eu que des effets positifs.

Les mentalités, les cultures des bénévoles des Sociétés et des professionnels étant tout à fait différentes, il y a beaucoup de difficultés au sein de la Fédération à concilier les points de vue.

Les affrontements à propos des réclamations de professionnels portant sur les équipements mis à leur disposition sur les champs de courses, seraient constants.

L'Association redoute aussi que l'autorité des Commissaires se trouve affaiblie par la pression des professionnels «justiciables», de leur part, de sanctions en course et dotés simultanément des qualités de membres de la Fédération !...

Pourtant, le décret de 1997, voulu et mis en place par l'Etat, pour mettre un terme aux retards et aux dissensions du monde des courses de chevaux, a le mérite d'avoir largement modernisé ce secteur et de l'avoir doté d'un nouveau statut plus clair et plus conforme aux nécessités de l'heure.

Même ainsi, l'Institution des courses reste néanmoins une structure très lourde, complexe et difficile à gérer.



### 3. Les Sociétés Mères

#### Généralités concernant le Galop et le Trot

Le Décret de 1997, dans son titre I, dispose que les Sociétés de courses (toutes les sociétés) sont régies par le statut d'association loi 1901 et que leur objet est l'organisation de courses de chevaux et des activités liées.

Elles sont toutes soumises à un agrément du Ministère de l'Agriculture.

Dans chacune des spécialités, Trot et Galop, une société est agréée comme Société Mère de courses de chevaux.

Y sont regroupés les membres socioprofessionnels : propriétaires, éleveurs, entraîneurs, jockeys et drivers à parité de nombre avec des membres compétents et les présidents (ou vice présidents) de chacune des fédérations régionales de courses.

L'autorisation d'organiser les courses est accordée pour un an et constamment soumise, pour ses renouvellements, aux décisions du Ministère.

La même parité se retrouve dans la composition de l'Assemblée générale dite « comité » : 25 socioprofessionnels, 25 délégués des sociétés.

Les Conseils d'Administration comptent 12 membres au maximum.

Toutes les fonctions sont gratuites.

Le décret de 1997 institue auprès des deux Sociétés Mères, un Comité Régional constitué uniquement des délégués des Socioprofessionnels.

Les missions des deux Sociétés Mères sont identiques :

- Exercer leurs responsabilités sur l'ensemble de la filière de leur spécialité ;
- Proposer au Ministère leur Code des courses ;
- Veiller au respect de ceux ci ;
- Organiser les courses ;
- Délivrer, seules, après enquêtes du Ministère de l'Intérieur, les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver ;

- Etablir les projets de calendriers à l'intention de la Fédération des courses ;
- Etablir les programmes des courses soumis au Ministère de l'Agriculture ;
- Proposer à la Commission nationale du Fonds commun les conditions d'attribution et les taux de primes aux éleveurs ;
- Etablir la répartition des subventions pour prix de courses concourant aux activités Techniques, sociales et de formation professionnelle.
- Les Commissaires et les Juges sont agréés par le Ministère de l'Agriculture.

Elles ont le pouvoir disciplinaire et, dans le cadre de la lutte anti-dopage, elles appliquent les sanctions quand un dossier de fraude leur parvient de la Fédération Nationale gestionnaire du Laboratoire spécialisé.

Elles ont acquis le privilège d'édicter un règlement applicable à tous les hippodromes et à l'égard de tous les intervenants. C'est un caractère très particulier à ces associations que de pouvoir étendre leur autorité à l'égard de tiers.

#### La Société Mère France Galop

France Galop est l'avatar 2001 de la Société d'encouragement des races de chevaux (1933) de la société de steeple-chase, de celle des courses d'obstacles, de la société sportive d'encouragement et de la société sportive de France.

Elle a été créée en 1995 sous la pression de Bercy et dans le cadre d'une séparation d'avec le Trot.

L'ensemble de ses structures est identique à celui du Cheval Français.

Elle a le pouvoir disciplinaire et, dans le cadre de la lutte anti-dopage, elle applique les sanctions quand un dossier de fraude lui parvient de la Fédération Nationale gestionnaire du Laboratoire spécialisé.

En tant que Société de courses, France galop gère aussi les six hippodromes et les centres d'entraînement de la région parisienne c'est à dire :

Auteuil (trot), Longchamp (plat), Saint-Cloud (plat), Chantilly + centre d'entraînement (2.500 chevaux), Maisons-Laffitte + centre (800 chevaux), Deauville + centre (300 chevaux).

Ceci représente 200 réunions, 48 % du chiffre d'affaires du PMU.

France galop emploie 445 salariés dont 300 sur les hippodromes et les centres d'entraînement.

La Société Mère le Cheval Français :

L'Association dite «Société d'encouragement à l'élevage du Cheval Français» (SECF) gère le Trot, répond aux mêmes critères et assure les mêmes missions que France Galop.

Son « Comité »comporte :

- 16 délégués socioprofessionnels (5 propriétaires, 3 propriétaires-entraîneurs, 5 éleveurs, 2 entraîneurs public et privé,1 représentant du collège jockeys et drivers ;

- les 9 présidents des Comités régionaux du Trot (socioprofessionnels) ;

- les 9 présidents, ou vice-présidents, des Fédérations Régionales des courses ;

- 16 délégués compétents des Sociétés de courses.

Le Président du Cheval Français est élu pour quatre ans et rééligible ; en 2001 la présidence est assurée par M. Dominique de Bellaigues.

Le Conseil d'Administration comporte douze membres au maximum.

Dans chacune des neuf Régions, un Conseil; tous les Conseils régionaux sont membres de la Fédération nationale des courses.

Comme pour France Galop, un Comité Régional du Trot rassemble les Socioprofessionnels.

Les Commissaires de la Société, pris en dehors des membres élus du Comité, au nombre de trois minimum, élus pour quatre ans et rééligibles, sont en charge de l'application du Code des courses.

Les Commissaires de Courses sont désignés à chaque réunion.

Il existe une Commission Supérieure devant laquelle peuvent être déferées les décisions des Commissaires de la Société, des courses et les Juges des courses.

On notera au passage que lors de la Conférence mondiale du trot à Sydney en 1999, le trot français a affirmé son hostilité à la priorité donnée aux techniques au détriment des méthodes de l'élevage traditionnel, aux transferts d'embryons et au clonage.

Les effectifs du Cheval français sont de 211 salariés : 79 au siège et 132 sur les hippodromes et les centres d'entraînement.

#### **4. Les Dix Fédérations Régionales de courses**

Chaque Fédération Régionale dispose d'un Conseil d'Administration comportant un Président et un vice-président Trot et Galop.

Chacune est assistée d'un Conseil Régional Trot et d'un Conseil Régional Galop eux-mêmes composés à 50 % par les sociétés de courses et à 50 % par les socioprofessionnels.

Leur rôle est de transmettre les calendriers aux Sociétés Mères, de donner un avis sur les aides à apporter aux sociétés, et les propositions de classification des hippodromes.

#### **5. Les Sociétés de courses de province**

Elles sont 248, plus nombreuses que dans le reste de l'Europe des Quinze, réunies au sein de la fédération nationale des Courses Françaises.

Elles ont pour mission d'organiser les courses locales (16.400 en 1999 dont 4.944 supports de paris PMU).

Seules les secondes dégagent un solde de gestion positif pour les Sociétés qui luttent pied à pied pour en obtenir le bénéfice : l'organisation d'un Quinté (+) sauve le budget d'une société.

L'exemple de la Société des courses de Nantes est démonstratif : en 2000 la Société a organisé, pour un chiffre d'affaires de 255 MF, 32 réunions dont 28 ont été déficitaires ; résultat : la Société n'a recueilli que 0,59% du chiffre d'affaires !

La situation des Sociétés de courses de province est très loin d'être florissante car outre la charge des réunions elles ont aussi celle d'entretenir les hippodromes et elles n'ont pas les moyens de le faire de manière satisfaisante.

Conséquences : d'une part, nombre d'hippodromes de province ne sont plus aux normes requises de sécurité et de confort et d'autre part les professionnels des courses protestent contre cet état de fait et réclament des travaux.

On cerne là le problème actuel : cohabitent dans les courses de chevaux deux cultures, deux mentalités.

Les professionnels préoccupés par leurs finances exigent de meilleurs installations.

Les bénévoles des Sociétés font de leur mieux mais n'ont pas les moyens.

Michel BODIGUEL, Président de l'Association de défense et de promotion des courses de province (172 sociétés sur 248) : « *il y a risque de démobilisation des dirigeants des Sociétés de province car un malaise diffus affecte leur moral par ce que la complexité croissante de la gestion et la multiplication des risques juridiques, sont de moins en moins compatibles avec leur statut de bénévole. Le malaise, s'il persiste, menace tout le dispositif des courses de province* ».

Le Président Bodiguel a consulté ses adhérents :

75 % des Sociétés ne disposent pas des moyens suffisants pour les réunions ;

92 % ont obligatoirement recours à des sponsors pour «boucler» leurs budgets ;

91 % souhaitent que la « subvention d'ouverture d'hippodrome » (aide apportée par la Fédération Nationale des Courses françaises) soit modulée pour tenir compte du coût plus élevé du Galop ;

85 % sont inquiètes pour leur avenir ;

37 % ont des problèmes relationnels avec les professionnels ;

56 % sont présidées par un élu communal, départemental, régional ou national ;

(Attention aux gestions de fait !!)

La grande question des « centimes »

Il s'agit de la différence entre la cote réelle et celle payée aux joueurs, ou plus précisément des centimes au dernier franc entre le rapport théorique d'un gain (exemple 10 F 47 centimes) et ce qui sera versé au gagnant (10 F 40 centimes) = 7 centimes restants.

Plus la cote est basse plus le nombre des centimes augmente du fait du quotient multiplicateur.

Le cumul de ces centimes restants atteint des sommes considérables.

Exemple : le règlement de la réunion PMU du 1<sup>er</sup> juillet 2000 à Nantes :

Sommes engagées au PMU	123 173 427 F
Bénéfice des centimes HT	675 635 F
TVA (à régler par la Société)	132 424 F
Bénéfices centimes > 200 000 F	475 635 F
TVA (à récupérer par la Société)	93 224 F

Qui bénéficie de cette manne ?

Initialement c'étaient toutes les Sociétés de courses : Galop, Trot et Sociétés de province.

Aujourd'hui, le sujet est particulièrement épineux car l'Etat, un jour, a accaparé la totalité des centimes sur toutes les courses parisiennes, faisant, par la même occasion, main basse sur le fonds de réserve des centimes qui se montait à quelques centaines de millions de francs.

Le Trésor Public reçoit donc les centimes pour toutes les réunions organisées par les Sociétés Mères sur les hippodromes parisiens.

Par ailleurs, dans un premier temps, il a laissé « leurs centimes » aux courses de province pour leur permettre d'entretenir leurs hippodromes mais, quand l'Association a obtenu la mutualisation du système pour mettre un terme aux disparités de traitement entre petites et grandes sociétés, en échange de son accord, il a imposé de plafonner cette ressource à 200 000 F par an et par société, le surplus étant versé à la Fédération et affecté au Fond de contrôle du dopage.

Conséquence : 1/3 des centimes va aux sociétés, 2/3 à la lutte contre le dopage.

De nos jours les Sociétés de province ne peuvent utiliser leurs centimes que pour combler les déficits financiers de l'organisation de leurs réunions et le problème de l'entretien des hippodromes reste entier.

Dans cette affaire le comportement de l'Etat à l'égard de l'Institution est révélateur de la main-mise de fait qu'il exerce sur les courses, de son appétit constant à se procurer des ressources dites « de poche » et de l'étroitesse de la marge de manœuvre dont disposent les Sociétés de courses.

## 6. Hippodromes et réunions de courses

Les hippodromes français sont nombreux, très nombreux (trop nombreux) ?

Ils étaient au nombre de 450 en 1900, 400 en 1950; ils sont 264 aujourd'hui, 47 de première catégorie (voir la carte en annexe) et 217 de 2°, 3° et 4° catégorie.

Avec ce stock, la France dispose d'autant de champs de courses que les quatorze autres pays d'Europe.

Alors richesse ou handicap ?

Les responsables de l'Institution des courses répondent « richesse ».

Si l'on parle aménagement du territoire, valorisation du terroir, respect de l'environnement et animations locales, les hippodromes représentent une richesse incontestable.

Si l'on s'inquiète de la rentabilité, des équilibres de gestion, du niveau technique des équipements : la réponse sera, peut être, plus nuancée.

Au total, les champs de courses français accueillent 2.180 réunions et 5 millions de spectateurs en 1990.

Une analyse détaillée montre une véritable faiblesse : seuls quelques cinquante hippodromes accueillent plus de dix réunions par an.

21 sociétés organisent plus de 20 réunions par an ;

27 sociétés organisent de 11 à 20 réunions par an ;

154 sociétés organisent de 2 à 10 réunions par an ;

62 sociétés organisent une seule réunion par an.

Sur le plan géographique, 60 % des hippodromes sont situés dans cinq régions :

La Normandie, l'Anjou, le Maine, la Bretagne et les Pays de Loire.

Dans un tiers des cas, le champ de courses est propriété de la Société, un tiers appartient à des propriétaires privés, un autre tiers aux communes.

Maître François Forcioli-Conti, président de la Société Hippique de la Côte d'Azur, paye un centime par an de loyer (!) pour le magnifique hippodrome de 70 hectares en pleine ville mis à sa disposition par le Syndicat intercommunal Nice Cagnes.

Quatre hippodromes ne sont utilisables qu'à marée basse.... quand la plage émerge !

Il n'y a nulle part de redevance versée aux collectivités locales.

Leur surface moyenne est de 25 hectares ; ils comportent une ou plusieurs pistes, de 1.000 à 2.000 mètres ou plus, des tribunes plus ou moins spacieuses et de nombreux bâtiments techniques.

L'espace hippique, c'est 10.000 hectares affectés aux courses et si les noms des hippodromes parisiens célèbres sont sur toutes les lèvres : Chantilly, Longchamp, Auteuil, Vincennes, Evry, chaque champ de courses, fut-il le plus modeste, constitue, pour la commune ou le département, une richesse patrimoniale incontestable.

Pour l'urbaniste (et pour nous) l'hippodrome est un théâtre végétal grandiose, une zone de verdure privilégiée mais aussi de calme et de beauté au service des loisirs, du tourisme et de l'animation.

Mais l'Hippodrome perd ses spectateurs selon un rythme alarmant et, à ce compte, beaucoup de champs de courses risquent de disparaître, car les possibilités de jouer dans d'excellentes conditions SANS avoir besoin de fréquenter le champ de course se multiplient : Téléphone, Minitel, Equidia, Cafés courses, Internet ...

En 2000, les onze hippodromes parisiens ont totalisé 1.076.781 entrées, dont 37 % gratuites, pour 447 réunions soit 2.409 en moyenne par réunion.

Or ce ratio était de 2.796 en 1997, de 2.702 en 1998 et de 2.576 en 1999, soit une diminution de 13,8 % en quatre ans. Alors même que le redressement des courses et des enjeux était bien engagé après la crise de 1995.

Cette étude souligne bien la désaffection dont souffrent les champs de courses.

D'ailleurs, pendant cette crise, la fermeture de Maisons-Laffitte et de Chantilly n'avait-elle pas été envisagée : seule l'intervention des collectivités locales l'avait évité.



Le Rapport PERI G Picardie de novembre 1995 ne disait-il pas que « France galop ne pourra pas, à terme, conserver la gestion de tous les hippodromes et des courses » et que « seul motivait les Sociétés mères le désir de maintenir le vivier des joueurs de province par ce qu'ils jouaient sur Paris ».

Quoiqu'il en soit, si les Sociétés ne trouvent pas les moyens de maintenir, voire de recréer, l'attractivité des hippodromes, les parieurs potentiels se satisferont de ces moyens modernes, bon marché et pratiques, évoqués plus haut.

La convivialité y perdrait beaucoup.

D'où la nécessité impérieuse pour les Sociétés de créer, dans ces magnifiques cadres, festifs par définition, des événements, des animations associées (ou non) aux courses de chevaux. Comme salons d'antiquaires ou de motos, Floralties, practices de golf, parcours de footing, etc.

Mais ce n'est pas simple surtout si les Services fiscaux donnent suite à leur intention d'assujettir ces manifestations à la TVA.

On a vu récemment des rapprochements hippodromes et casinos sur des projets de créations ou de transferts de casinos dans l'enceinte même des courses.

Le Ministère de l'Intérieur semble pour l'instant plus que réticent devant ces perspectives.

Rien de surprenant à constater la pression croissante de l'Institution sur les collectivités locales pour les amener à participer plus largement aux investissements indispensables.

A Cagnes-sur-Mer, le dernier investissement en date, la piste en sable-fibré, a bénéficié d'une aide importante (60 %) du Conseil régional, du Conseil général et de France galop.

### **Réunions avec ou sans événement PMU (2000)**

Une société hippique de province ne peut survivre et jouer son rôle d'animation locale que si elle obtient l'organisation d'un ou plusieurs réunions PMU avec événement, quinté + de préférence.

Ainsi la Société hippique de Toulouse réalise en une journée 149 MF de chiffre d'affaires net et celle de Strasbourg 70 MF par ce que leurs réunions ont bénéficié d'événements PMU.

A l'inverse, sans événements, Fontainebleau ne réalise que 28,7 MF et Amiens 8,3 MF !.

Pour les 76 courses régionales à enregistrement national, avec une moyenne d'enjeux de 1.298.864 F, les écarts sont extrêmes entre Lisieux (9 avril) 2,557 MF et le Lion d'Angers (19 juin) avec 0,350 MF.

Autres exemples en PMU Régional :

Toulon avec 20 courses réalise 1,675 MF de moyenne par réunion.

Pompadour avec une course, 0,122 MF.

Il existe donc de très grandes disparités de sort pour les sociétés de province dont en outre les taux de gestion du PMH sont trop variables d'un champ de course à l'autre.

Genets avec une réunion par an 30,65 %

Clairefontaine avec 17 réunions 4,48 %

Moyenne générale pour 1735 réunions 8,76 %

Moyenne générale en 1999 pour 1734 : 9,12 %

Le docteur Roland Laquière, Président de la société de Toulon-Hyères : « Les sociétés qui ne bénéficient pas de quartés ou de quintés régionaux ne peuvent marcher et il faut se battre pour se voir attribuer le titre de pôle régional ».

On le voit bien, le prix de l'Arc de Triomphe, joyau des courses françaises, ne peut être retenu comme prototype de réunion avec ses 400 millions de téléspectateurs dans 170 pays, ses 650 journalistes invités et 50 000 turfistes à Lonchamp.

## **7. Les organismes chargés de la formation et de l'action sociale**

L'Association de Formation et d'Action Sociale des Ecuries de Courses (AFASEC) est chargée de la formation initiale des jeunes personnels aux métiers spécifiques : jockeys, lads, cadres des écuries, maréchaux ferrant, selliers etc, et dispose de 5 Centres de formation.

Ces centres accueillent chaque année 650 élèves, pour 3 à 4 ans et délivrent 200 diplômes par an. Mais force est de constater qu'un quart seulement des jeunes formés restera dans les courses, ce qui représente une perte considérable d'argent et d'énergie.

On trouvera plus loin quelques explications à ce phénomène préoccupant.

Autre difficulté, et de taille : depuis toujours le financement de la formation et de l'action sociale était assuré par les « impayés des courses » c'est à dire les tickets gagnants non réclamés En effet, il s'agit de sommes absolument considérables de l'ordre de 200 MF par an, 0,5 % du chiffre d'affaires des paris !????

Or, avec les progrès de l'informatisation à tous les stades de ceux-ci, le nombre des « impayés » décroît rapidement et va continuer à le faire.

D'ores et déjà, l'AFASEC est déficitaire et les deux Sociétés Mères équilibrent son budget.

L'action sociale s'appuie sur 10 foyers d'hébergement et assure la protection sociale et les reconversions.

Pour ces deux actions, l'AFASEC ne dispose, sauf erreur, que du financement apporté par le Fonds des gains non réclamés qui représente 0,5 % du Chiffre d'affaires des paris.

L'AFPPICC pour la formation Professionnelle des personnels de l'Institution

L'ORPESC organisme de retraite et de prévoyance de l'Institution.

## **8. Les Encouragements : prix et primes distribuées**

Les encouragements distribués sur les hippodromes, sont financés par le prélèvement légal effectué sur les paris mutuels.

La masse essentielle est issue d'une partie de ce prélèvement (13,55 % des enjeux), directement versée aux Sociétés de courses et à la Fédération Nationale des courses.

Une autre part, plus réduite, s'ajoute à la première et provient, elle aussi, du prélèvement mais transite par le Fonds des Haras et des activités hippiques (1,4 % des enjeux) sous la forme d'une contribution à la dotation du Fonds commun de l'élevage et des courses.

Pour 1999, la première part représente 5,046 MdF, la deuxième 0,522 MdF; leur addition donne 5,568 MdF dont 2,037 sont affectés aux encouragements.

Comparaison :

- \* Encouragements : 2,037 MdF soit 17,85 % du prélèvement.
- \* Frais de gestion du PM 2,660 MdF soit 23,30 %
- \* Frais de gestion hippodromes 0,870 MdF soit 7,62 %

### Comparaison 2

<u>Encouragements</u>	5,47 % des enjeux.
Part de l'Etat hors secteur cheval	15,04 %
Gestion PM	7,14 %
Gestion hippodrome et CE	2,34 %.
Gestion des Haras	0,67 %
Les parieurs	69,34 %

### Comparaison 3

Parieurs et Etat	84,38 %
<u>Filière cheval</u>	15,62 %

### Sous quelles formes ces encouragements sont-ils distribués ?

\* Prix et allocations aux Propriétaires des gagnants (1<sup>o</sup>) et placés (2<sup>o</sup>,3<sup>o</sup>,4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>)

Pour 1999 ces prix ont atteint :

Total pour le Trot 0,864 MdF

Total pour l'Obstacle 0,269 MdF

Total pour le Plat 0,421 MdF

Total : 1,556 Mdf soit 76,35 % des encouragements.

\* Surprimes aux Propriétaires de chevaux nés et élevés en France gagnants et placés dans les courses ouvertes aux chevaux nés et élevés l'étranger

Total : 0,145 MdF soit 7,15 % des encouragements

\* Entrées (engagements et forfaits) versés par les propriétaires:

Total : 0,063 MdF soit 3,10 % des encouragements

\* Primes aux Eleveurs

Total : 0,219 MdF soit 10,78 % des encouragements

\* Contributions diverses des Sociétés de courses

Total : 0,052 MdF soit 2,65 % des encouragements.

A l'intérieur de chacune de ces rubriques, le système de répartition entre les bénéficiaires est compliqué à l'extrême : il est impossible de le détailler ici.

Retenons, pour illustrer la réputation de la France d'avoir des courses mieux dotées qu'ailleurs, une statistique donnant la place de la France selon trois critères :

	Prix	Courses	Allocation moyenne par course
Courses de Plat	5°	1°	11°
Courses d'Obstacles	1°	2°	3°
Courses de trot	2°	5°	1°

Les chiffres clef des courses de chevaux en France (2000)

Parieurs	6 millions
Propriétaires de chevaux de course	11 000
Sociétés de courses y compris les sociétés mères	250
Chevaux participants	68 290 (1999 : 68 164)
Nombre moyens de chevaux par course	10,85 (1999 : 10,55)
Chevaux à l'entraînement	10 603
Nombre de courses et hippodromes	6 384/177 (1999 : 6 325)
Chiffre d'affaires France Galop	2358,2 M euros
Chiffre d'affaires de ventes Galop	59,8 M euros
dont ventes de yearlings	38,5 M euros
Entrée aux hippodromes	459 838 M euros

	<b>Trot</b>	<b>Plat</b>	<b>Obstacle</b>
Nombre moyen de chevaux par course	10,14	5,14	4,38
Courses organisées en %	61,07	25,94	12,99
Dotations en MF	996,89	705,31	335,66
Pourcentage des dotations	48,92	34,6	16,47

**9. L'Association des Élus locaux et nationaux pour la promotion de l'activité hippique**

Sous la houlette de son Président, le député maire de Maisons-Laffitte Jacques MYARD, elle regroupe 79 membres couvrant tout l'éventail politique du pays et jouissant d'une grande notoriété.

Son but est de promouvoir les activités hippiques, faire reconnaître l'importance économique de ces activités et des courses et défendre les intérêts de la filière cheval.

## **10. Le Groupe d'études Cheval du Sénat**

Au Sénat, le groupe d'études sur le Cheval, créé et présidé par le Sénateur du Calvados, M. Ambroise Dupont, assume un très important travail en rassemblant de nombreux sénateurs intéressés par la vie des différents secteurs de la Filière Cheval.

Le groupe d'études assure une liaison permanente avec le PMU, les sociétés hippiques et tous les professionnels concernés.

Il joue un rôle majeur de sensibilisation auprès des ministères.

Au fil du temps, il a été à l'origine de nombre de propositions, toutes utiles, à l'amélioration de la race chevaline et à la prospérité de la filière.

Votre rapporteur remercie de grand cœur le Président Ambroise Dupont pour l'aide qu'il lui a apportée dans la conduite de ce travail.

## ***B. LA GESTION DES PARIS SUR LES COURSES***

### **1. L'Histoire du PMU**

En France, le Pari Mutuel Urbain –service des Sociétés des Courses organisant les paris mutuel hors des hippodromes– est un organisme collecteur des paris sur les courses de chevaux hors des lieux où elles se tiennent (cafés, brasseries, boutiques spécialisées, etc.).

Il se distingue ainsi du PMH, Pari Mutuel Hippodrome, qui collecte les enjeux pris sur les champs de courses.

Il n'en n'a pas toujours été ainsi et les courses de chevaux et les paris sont très anciens.

La première loi qui a traité le sujet, et qui est toujours en vigueur, date du 2 juin 1891.

Elle légalise les paris sur les courses de chevaux et instaure le principe de la mutualisation.

Ceci signifie que les parieurs jouent les uns contre les autres et se partagent les gains une fois effectués les prélèvements légaux prévus par la loi au profit de l'Etat et de l'institution des courses.

Les paris étaient exclusivement réservés à la mutualité des parieurs et ceci mit un terme à la pratique des paris à la cote en vigueur jusque-là.

Seules étaient autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline.

Le Parlement dans ce texte avait créé le prélèvement légal sur la valeur des paris et confié l'organisation des courses aux Sociétés de Courses soumises à un agrément du Ministère de l'Agriculture.

Le principe du PMU avait été inventé dans son principe par le Français, né en Espagne Joseph Oller; la postérité de cette invention est immense : la plupart des organisations de courses de chevaux dans le monde ont adopté ce système.

Le 16 avril 1930, une autre loi autorisa les Sociétés de courses à enregistrer des paris en dehors des hippodromes qui étaient jusqu'alors le siège exclusif des enjeux.

La distinction était établie entre PMU et PMH.

Le 3 mars 1931 : naissance du PMU à Paris, puis dans les grandes villes de province.

On joue au « simple » et au « report ».

Le 22 janvier 1954 : invention du Tiercé par André Carrus.

Le 17 juin 1956 : première retransmission télévisée du Tiercé. C'est une véritable explosion et le Tiercé devient une passion française.

1968 : Premiers paris par téléphone; en 2000 il existe 100 000 comptes.

1976 : Création du Quarté

1983 : Le PMU prend la forme d'un G I E auquel, à l'époque sont affiliées 43 sociétés membres (France galop, Cheval Français, associations régionales etc.)

1985 : Début de l'automatisation

1986 : Création du Quarté +

1988 : Informatisation des points PMU

1989 : Naissance du Quinté +qui relaie le Tiercé

1993 : Création du 2 sur 4 qui réalise 2 milliards de francs de chiffre d'affaires en 2000

1994 : Huit pays d'Afrique reçoivent les images de courses françaises et jouent.

1997 : (décret du 5 mai) le statut du PMU fut doté de structures de gestion renforcées pour renouveler le partenariat avec l'Etat et les Sociétés de Courses

Le GIE est alors doté d'un conseil d'administration.

1999 : Déploiement de nouveaux systèmes d'informatisation avec création de 12 000 nouveaux terminaux.

Naissance du site Internet pmu.fr

Equidia, chaîne thématique permettant de jouer aux courses chez soi, voit le jour. Elle est diffusée, en 2001, sur Canal satellite, TPS et sur le câble.

## **2. L'Entreprise PMU**

A fin décembre 2000 le GIE PMU comptait 54 membres : France Galop, le Cheval Français et 52 sociétés de courses.

Premier opérateur de pari mutuel européen, troisième mondial, son chiffre d'affaires d'entreprise compte parmi les 50 plus importants de France.

La tutelle de l'Etat s'exerce par le truchement des ministères de l'Agriculture et du Budget.

Statutairement, l'Assemblée Générale nomme le PDG pour quatre ans mais cette nomination doit recevoir l'agrément des Ministères.

En réalité, l'Etat s'efforce de peser davantage sur cette désignation. Dans cette démarche, il n'a pas toujours eu la main heureuse dans le passé, au point de mécontenter le GIE et de se heurter à une occasion à un refus très ferme. L'Etat a dû renoncer et retirer son « candidat ».

Le Conseil d'administration compte 10 membres : le Président, le Directeur Général délégué, deux représentants de France Galop, deux du Cheval français, le Sous directeur du Budget, le Sous-directeur de la Comptabilité Publique, le Sous directeur du Cheval du Ministère de l'Agriculture, un Ingénieur Général du GREF.



Assistent également aux Conseils : le Directeur des affaires financières et économiques du Ministère de l'Agriculture qui assume le rôle de Commissaire du Gouvernement auprès du GIE, le Chef de la Mission de contrôle et un Contrôleur d'État.

On le constate : sur treize personnes, l'Etat n'a placé pas moins de sept de ses représentants !

La Mission du GIE PMU est d'organiser, promouvoir, commercialiser et traiter les paris sur les courses de chevaux.

365 jours par an le PMU assure l'enregistrement des « paris », le calcul des « rapports », et le paiement des gains aux parieurs, sur une moyenne de 14 courses hippiques par jour.

Après déduction des sommes affectées aux gains des parieurs et aux prélèvements publics et couverture des frais de gestion du PMU, les sommes restant disponibles constituent la « marge nette » pour les Sociétés de Courses.

Elles en disposent pour leurs propres dépenses de gestion, les prix des courses et l'entretien des hippodromes et des Centres d'Entraînements.

On le verra plus en détail dans la suite du rapport, mais il apparaît déjà très clairement que le GIE PMU est au cœur d'un vaste financement du secteur Cheval. Dans l'économie des courses de chevaux, l'Institution des Courses organise les courses et le PMU organise les paris.

### **3. Le réseau du PMU**

L'organisation du PMU est complexe ; on lui demande d'assurer au profit des parieurs la sûreté, les performances et la transparence d'un système fonctionnant en continu.

Après une récente restructuration géographique de son réseau, le PMU s'appuie en 2000 sur 5 Directions régionales (7 en 1997) et sur 27 agences (37 en 1997) un service central informatique qui reçoit, traite les données des Serveurs PLR et ALR et redistribue les informations.

Conformément au projet d'entreprise 1997 – 2002, les Directions régionales sont en charge maintenant de négocier des contrats commerciaux avec objectifs chiffrés à la clef.

Le Système PEGASE après des débuts laborieux et terriblement coûteux, semble maintenant donner satisfaction.

Le réseau comporte plus de 8 000 points de vente dont la rémunération atteint 656,7 MF en 2000 soit 1,78 % des enjeux. 7 779 points de

vente ALR (avant la réunion) le matin dans les cafés, tabacs, débits de boisson et 424 points PLR (pendant la réunion) en relation directe avec les hippodromes.

14 000 terminaux informatiques équipent les points.

Les paris peuvent être enregistrés aussi par Téléphone, par Minitel, sur la chaîne télévisée thématique EQUIDIA, et sur INTERNET.

Un progrès très sensible a été marqué par la création des Cafés-courses, (1998) où le parieur bénéficie de l'instantanéité ALR et PLR et touche ses gains dès la fin de la course sur Equidia.

La progression sensible du chiffre d'affaires du PMU en 2000 serait à mettre au compte de ces 344 cafés courses : l'objectif pour 2001 est d'en compter 500 à fin décembre.

En dépit de la stratégie affichée de réduction des effectifs prévue dans le Projet d'Entreprise, le nombre des salariés n'a pas sensiblement diminué : passant de 1.488 en 1999 à 1.460 en 2000.

La gamme des produits du PMU passe pour être la plus étendue du monde et reflète assez bien le désir de l'entreprise de répondre à la diversité des attentes de sa clientèle.

Le tableau ci-après détaille les résultats de dix grands jeux proposés.

<b>Jeu</b>	<b>Mise de base</b>	<b>Chiffre d'affaires (en MdF)</b>	<b>%</b>
Pari simple	10 F	4,65	12,2
Pari couplé	10 F	4,72	12,44
Pari jumelé	10 F	3,94	10,39
Trio urbain	6 F	0,810	2,13
Trio hippodrome	10 F	1,47	3,8
Trio report	20 F	0,569	1,5
2 sur 4	20 F	2,16	5,7
Tiercé	6 F	3,4	9,0
Quarté +	8 F	3,8	10,0
Quinté +	10 F	12,4	32,7

Déjà en 1995, le Rapport Péri critiquait « une trop grande complexité des jeux » et disait « la gamme des produits de PMU est trop large ».

## **4. Les parieurs du PMU en France et à l'étranger**

### Les parieurs français

Depuis 1999, les parieurs sont au nombre de six millions avec 1,1 milliard de tickets validés (valeur moyenne :24, 60 F).

Dans les 8.145 points de vente leur auront été reversés 27,5 milliards de gains (sur un total d'enjeux de 39,5 MdF).

En 1999, 209 gagnants millionnaires contre 160 en 1998.

Sur les 6 millions de parieurs (14 % de la population française de plus de 18 ans) 1,6 à 2 millions jouent au moins une fois par semaine.

28 % sont des femmes.

55 % sont des clients réguliers : ils connaissent les courses, apprécient la convivialité du PMU ce sont des joueurs du week-end.

40 % sont des joueurs occasionnels attirés par les grands événements hippiques : ils jouent une fois par mois et au Quinté +.

5 % sont des passionnés, lecteurs assidus de la presse hippique, ils jouent plusieurs fois par semaine.

Il est tout à fait surprenant que, d'année en année, dans sa documentation particulièrement soignée et complète, le PMU ne consacre pas une ligne aux joueurs en difficulté, aux joueurs compulsifs, aux grands blessés du jeu.

Parlant d'abondance de ses millions de clients, qu'il parait bien connaître, il semble ne consacrer aucune attention particulière à celles et ceux pour qui la passion du jeu constitue une calamité familiale, professionnelle et sociale.

La dernière campagne de promotion commerciale du PMU fait appel aux «émotions» dans un style très racoleur : on ne devrait pas oublier, et passer sous silence, que ces «émotions» ont des aspects négatifs graves.

Le rapport reviendra sur ce problème qui se révèle très choquant surtout quand l'industriel des jeux (PMU, Française des jeux ou Casinos) qui expose avec complaisance sa réussite professionnelle entretient avec l'Etat, moralisateur à bon compte, des liens extrêmement étroits aussi bien sur le plan juridique que sur dans le domaine financier.

### Les parieurs étrangers

Le PMU a développé de nombreux partenariats en s'appuyant sur son savoir faire, ses capacités d'expertise qui sont grandes et reconnues dans le monde.

Le PMU peut ainsi, en expert technique, intervenir dans des pays désireux de se doter d'un système de pari mutuel sur les courses qui se déroulent en France ou sur leurs propres courses.

Des 1986 le PMU a travaillé sur trois axes :

1 - La mise au point de prise de paris « en masse commune » par des terminaux situés à l'étranger et directement reliés au réseau PMU.

Ainsi les enjeux Monégasques ou Suisses sont regroupés avec les enjeux français ce qui est avantageux pour ces étrangers.

2 - L'assistance technique et la création de réseaux, mais toujours sur les courses françaises, à Madagascar, au Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et... Roumanie.

3 - La vente de programmes, de résultats et d'images en différé ou en direct qui permet d'organiser à l'étranger (onze pays, Djibouti, Allemagne, Autriche) des paris en « masses distinctes ».

En 2001 le PMU marque un point satisfaisant en enlevant l'appel d'offres des Hippodromes de l'Andalousie et en s'implantant à Madrid.

### **5. Statistiques et comptes du PMU - pour l'année 2000**

5 073 courses encouragées par le PMU contre	4 944 en 1999
8 619 points de vente en France et à l'Etranger	8145
6 millions de parieurs.	6 millions
1,2 milliard de tickets validé	1,1 milliard
25,10 F de valeur moyenne du ticket	24,60 F
187 gagnants millionnaires	209

Audience d'Equidia (7j/7 et 24h/24) x par 3 : 50 000 comptes et 305 MF de Chiffre.

Comptes d'Exploitation (en MdF)

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Chiffre d'affaires (enjeux)	34,566	34,976 (+1,18 %)	35,612 (+1,8%)	37,930 (+6,5 %)
Gains des parieurs soit du CA	23,992 69,4 %	24,153 69,0 %	24,627 69,15 %	26,386 69,57 %
Prélèvements publics soit du CA	6,0 17,3 %	6,102 17,4 %	6,041 17,0 %	6,255 16,5 %
Marge brute	4,482	4,609	4,698	5,080 +8,1 %
Charges de fonctionnement	2,192	2,346	2,544	2,656 +19,2 %
Solde pour les sociétés de courses	2,289	2,263	2154	2,424

Le chiffre d'affaires 2000/1999 a augmenté de : +6,5 %

Le chiffre d'affaires à l'international de : + 135,5 %.

Au bilan :

les immobilisations corporelles sont de 1,234 MdF

les immobilisations incorporelles de 0,374 MdF

les immobilisations financières de 0,017 MdF

l'actif immobilisé total est de 1,626 MdF contre 1,450 en 1998

les dettes sont de 2,428 MdF contre 2,104 en 1998

La présence du PMU à l'étranger apporte au GIE un chiffre d'affaires appréciable mais y a t'il une progression de ce secteur ? Ce n'est évident ni en chiffre, ni en pourcentage des enjeux totaux.

Les enjeux collectés à l'étranger représentaient :

en 1996	0,436 milliard de francs de CA	soit 1,26 % des enjeux totaux
en 1997	0,389 milliard de francs de CA	soit 1,14 % des enjeux totaux
en 1998	0,382 milliard de francs de CA	soit 1,11 % des enjeux totaux
en 1999	0,404 milliard de francs de CA	soit 1,15 % des enjeux totaux
en 2000	0,440 milliard de francs de CA	soit 1,08 % des enjeux totaux

## 6. Répartition des produits des paris en 1999 et en 2000

La répartition s'établit de la manière suivante :

(1) Montant total des enjeux en 1999 et en 2000

PMH	1 634 921 090 F soit 4,3 %	(contre 1 581 371 568 F)
PMU	35 612 137 185 F soit 95,7 %	(contre 37 930 109 633 F)
Total	37 247 058 275 F	(contre 39 511 481 201 F)

(2) Parieurs gagnants 69,34 % soit 25 827 361 021 F

(3) Prélèvement légal 30,66 % soit 11 419 697 254 F

Le prélèvement légal prend trois destinations :

(4) Part de l'Etat hors secteur cheval 15,04 % soit 5 602 968 622 F

(4.1) Etat prélèvement et taxes 13,32 % soit 4 961 465 010 F

(4.2) Prélèvement à l'étranger 0,32 % soit 117 997 671 F

Total Etat 5 079 452 681 F

(4.3) Fonds National d'adduction d'eau 1,25 % soit 464 519 355 F

(4.4) Fonds National vie associative 0,10 % soit 37 857 954 F

(4.5) F N développement du sport 0,06 % soit 21 128 632 F

(5) Fonds National des haras et des activités hippiques :

2,07 % soit 770 654 427 F

(5.1) Service des haras lui même 0,67 % soit 247 885 719 F

(5.2) Contribution au fonds commun 1,40 % soit 522 768 708 F

(6) Part revenant directement aux Sociétés de courses et à la FNCF

13,55 % soit 5 046 074 205 F

La contribution (5.2) s'ajoute à la part (6) pour donner la part totale revenant aux courses (7)

(7) 14,95 % soit 5 568 842 913 F

Une fois soustraits de cette part :

(8) les 7,14% destinés aux frais de gestion du PMU,

(9) les 2,34 % destinés à ceux des courses,

il reste (10) 5,47 % affectés aux encouragements soit 2 037 870 374 F

En résumé :

Sur 100 F d'enjeux :

69,34 % reviennent aux parieurs gagnants

15,04 % restent à l'Etat hors secteur cheval.

15,62 % vont directement ou non aux courses et au cheval

se décomposant en :

7,14 % pour la gestion du GIE PMU

2,34 % pour la gestion des courses

5,47 % pour les encouragements soit 2 MdF <sup>1</sup>

0,67 % pour les haras et les activités hippiques.

En 1999, ces 15,62 % représentaient 5 816 728 632 F

## **7. Les prélèvements de l'Etat**

Sur la masse totale des paris engagés par les turfistes sur les courses de chevaux en France sur le PMU (95,6 %) et le PMH (4,4 %) la première répartition est la suivante :

Les parieurs gagnants	70 %	69,15 % en 1999	69,57 % en 2000
L'Etat	18 %	16,96 % en 1999	16,49 % en 2000
Les courses	12 %		13,61 % en 2000

---

<sup>1</sup> Tous les prix distribués aux courses, ne vont pas, il s'en faut, en totalité à des chevaux, des propriétaires, des entraîneurs et des jockeys français.

Les prélèvements de l'Etat sont proportionnels au montant des enjeux :

	Droit de timbre	3,7 %
	TVA	2,7 %
	CSG	1,03 %
	CRDS	0,35 %
	Sur les enjeux suisses	0,01 %
	Pré sup progressif	4,84 %
	Bénéfice centimes	0,36 %
Mais aussi	Pour les haras	2,04 %
	Pour l'adduction d'eau	1,25 %
	Pour le FNDS	0,05 %
	Pour le FNDVA	0,1 %
	<b>Total des prélèvements</b>	<b>16,49 %</b>

Par comparaison avec ceux des pays européens qui ont communiqué leurs chiffres :

	<b>Angleterre</b>	<b>Italie</b>	<b>Allemagne</b>	<b>France</b>
	%	%	%	%
Parieurs	83,05	71,4	74	70
Etat	6,75	18,6	0,7	18
Bookmakers	9	Interdits	Interdits	Interdits
Courses	1,2	10	27,3	12

## **8. La presse hippique – les médias**

La presse spécialisée française pour ce qui concerne les courses de chevaux est abondante.

Paris-turf, seul quotidien français, a été créé en 1972 par le journal l'Aurore, possédé par Boussac, puis le groupe Hersant. En 1997, il mettait en avant une capitalisation de 500 MF. Il est en situation de monopole, tire à 150 000 exemplaires avec des pointes à 280 000, coûte 7 francs (7,50 francs le dimanche) mais il connaît aujourd'hui de grosses difficultés en raison de la concurrence de tiercé magazine et de tous les journaux qui ont plus ou moins une rubrique hippique (Le Parisien tire 4 à 8 pages de cette rubrique).

Week-end est un journal du tiercé. Tous les hebdomadaires ou presque, aussi.



Il faut citer le trimestriel Turf magazine.

Dans une documentation abondante, on retiendra la « Grande encyclopédie du PMU », le service de pronostics 3615 SELZ, l'édition de nombreuses fiches pratiques d'initiation aux courses et l'existence à Paris d'un centre de documentation des courses hippiques.

Une interrogation : comment se fait-il que l'Equipe qui couvre avec excellence tous les sports français et de nombreux sports étrangers, ne consacre pas une ligne aux Courses de chevaux ? Le rapporteur s'interroge : y a-t-il moins d'argent qui circule dans le football, le tennis, le basket ?

N'y a-t-il pas de concours de pronostics en France et en Europe sur les résultats de certains sports majeurs ?

Paris Turf emploie 150 salariés, (la plupart de ses journalistes sont pronostiqueurs) et possède une banque de données historiques considérables avec les pedigrees, les performances des chevaux, etc...

La rédaction travaille en coordination avec 12 rédactions régionaux et des correspondants locaux qui sont souvent les pigistes de la presse locale.

Le talon d'Achille de Paris Turf : il ne fait pas de publicité.

Pour M. Guy Delabrosse, président des journalistes hippiques, l'avenir de cette presse est sombre car les espoirs placés dans le développement des chaînes TV (Canal +) et de la chaîne satellite Equidia, ne correspondent peut être pas à des avancées pour la presse écrite.

Les relations entre le PMU, France 2 et Canal + et la chaîne thématique Equidia sont traitées dans le chapitre consacré au PMU.

#### Les attentes du public

Elles sont précises, n'ont jamais beaucoup varié dans le temps et s'adressent à tous les médias :

- Annonces des courses et des chevaux « partants »
- Informations sur les courses « avec événement »
- Un traitement correct des courses sans événement
- Des pronostics
- Des conseils de jeux (plus rarement)
- Les résultats et les rapports

D'une manière générale, les professionnels de la course et de la filière cheval estiment que cette information est bien faite.

## 9. Les perspectives

### *a) une amélioration progressive*

Après plusieurs années très difficiles, la situation du PMU s'améliore progressivement et nettement sous la direction efficace et sérieuse de l'équipe dirigeante actuelle.

Pendant sept ans, de 1990 à 1997, tandis que le PIB des Français augmentait de 7 %, le chiffre d'affaires du PMU baissait de 12 %.

Le projet d'entreprise 1997-2002 comporte de louables efforts de gestion et en particulier une incontournable réduction des effectifs qui a fait l'objet d'un plan social discuté avec les employés.

Mais il affiche aussi un vaste objectif interne entièrement conçu avec les salariés et tournés vers eux.

Sous le titre « Les salariés acteurs du changement » le projet veut :

Développer les compétences, l'autonomie et les responsabilités

Construire des cursus de métiers

Individualiser les parcours

Optimiser l'animation et l'encadrement

Consacrer à la formation des ressources nouvelles :

+ 7 % en 1999, + 12 % en 2000.

85 548 heures de formation dispensées en 1999.

Réorganiser le réseau, améliorer la productivité, soutenir la croissance.

Les résultats semblent au rendez-vous : le chiffre d'affaires a repris sa croissance : + 12 % en 1998, + 1,8 % en 1999, + 6,5 % en 2000.

Y ont contribué incontestablement, le fonctionnement de Pégase enfin sorti des douleurs de l'accouchement, le traitement des paris par Cap Gémini, le raccourcissement des délais de prise de paris avant la réunion, l'utilisation des cartes bancaires et des bornes interactives dans les lieux publics, le développement d'Equidia, pôle TV multimédia, etc.

Ces bons résultats demandent à être soutenus car la concurrence étrangère est dure, principalement appuyée sur des disparités fiscales qui avantagent énormément les autres pays où ces activités sont beaucoup moins imposées.

Pour autant, le PMU surveille de près les performances et les résultats de ses concurrents français, la Française des Jeux et les Casinos.

*b) bientôt un pari mutuel sur la pelote basque dans les hippodromes ?*

La Fédération nationale de la pelote basque (FNPB) qui date de 1921 compte 18 000 licenciés, 320 clubs, 11 ligues régionales et 60 000 pratiquants de loisir.

Même si la région où elle s'est historiquement développée est réduite, la Fédération n'organise pas moins de 90 championnats (hommes, femmes et enfants) couvrant les 22 spécialités de ce beau sport. Le professionnalisme existe aux USA (Floride et Connecticut), il est réduit en Espagne, mais il est absent en France.

Ce jeu ne permet à aucun de nos 25 meilleurs joueurs d'en vivre. Tout au plus, quelques-uns encaissent-ils quelques primes (15 000 F pour le vainqueur d'un des grands tournois de l'année).

Il sont qualifiés par leur Fédération d'« amateurs indépendants », connus comme tels de l'Urssaf et leurs gains sont déclarés par les organisateurs de tournois. Tous les autres joueurs sont des « amateurs ».

Depuis longtemps, la FNPB tente d'obtenir l'autorisation d'organiser des paris selon les règles suivies par le PMU pour les courses de chevaux.

Après une proposition de loi (17-11-1998), un amendement à une loi de finances du 12 avril 1996, la parution le 1<sup>er</sup> avril 1997 du décret n° 97-309 a consacré l'autorisation d'un pari mutuel, mais l'arrêté fixant le règlement de ce pari mutuel n'était pas encore paru...

Les élections ayant l'étrange propriété d'accélérer la sortie de certains textes, il vient d'être publié<sup>1</sup> un arrêté qui permettra d'assurer une promotion nationale et une couverture médiatique dignes de ce sport spectaculaire et de qualité.

La FNPB en attend les moyens de financer les équipements, frontons, trinquets et Jaï Alai, d'organiser enfin le professionnalisme, de protéger les amateurs et de conforter les résultats internationaux déjà brillants.

Les conditions d'agrément exigées sont les suivantes :

L'Egide du PMU

Une gestion assurée par une société à objectif sportif

L'installation des frontons dans l'enceinte des hippodromes

La gestion des paris par les sociétés de courses avec les mêmes règles

Un déroulement des parties selon le code des Jaï Alai

Des grands projets sont déjà bien avancés à Pau et Auteuil.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 11 décembre 2001 - J.O. du 4 janvier 2002

### **C. LA FILIÈRE CHEVAL**

Depuis la saillie (publique ou privée !) d'une poulinière par un étalon soigneusement sélectionné, jusqu'à la réforme du pur sang ou du poney après vingt ans de bons et loyaux services et son éventuel aboutissement dans la boucherie hippophagique (ne nous voilons pas la face : cela existe) toute une série de personnes qualifiées vont intervenir en tant que professionnels ou amateurs.

Le secteur cheval comporte bien évidemment la filière des courses et l'argent du PMU qui fait vivre toute la filière du cheval, mais cette dernière est d'une très grande importance en raison de sa profonde implantation économique et sociale dans la France rurale et agricole mais aussi dans les mentalités de centaines de milliers d'acteurs et de sympathisants.

L'énumération des métiers, des emplois et des usages du cheval est impressionnante.

#### **1. Les haras nationaux et l'élevage**

Depuis peu l'ancien service des haras a fait place à une nouvelle organisation : la sous direction du cheval du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

##### L'Etablissement public des haras nationaux

Le premier est chargé d'appliquer la politique de l'Etat pour le cheval (textes, décrets, arrêtés) il est la tutelle a posteriori des haras, et la tutelle des courses et de l'élevage.

Les haras nationaux participent à la définition et à la mise en œuvre de la politique de l'Etat pour le cheval, assurent la cohérence, le développement et la valorisation de la filière cheval.

Ils ont une mission de service public très ancienne et l'assument, pensons-nous, d'une remarquable façon, et ce en dépit des pressions constantes de nombreux professionnels plus intéressés par leurs intérêts financiers immédiats que par la pérennité des qualités de la race chevaline.

Les haras nationaux ont pour mission :

- d'organiser la production
- de veiller à la génétique du cheptel
- de contrôler les organismes concourant à la sélection

- de proposer la « monte publique » d'étalons sélectionnés et répartis dans les dépôts et stations de monte

Dans chacune des 23 circonscriptions, il existe un haras, dépôt d'étalons.

La force des haras nationaux est de s'adapter aux évolutions incessantes, d'en tirer le meilleur parti et de résister aux modes : les utilisateurs recherchant un jour plus de rapidité des chevaux, un autre plus de robustesse, de résistance, etc.

Exemple : après une assez longue vogue des chevaux américains (plus rapides que résistants) on a assisté, en compétition, à une réapparition des anglo-arabes, spécialité des haras nationaux.

La fonction de régulation qu'ils assurent est essentielle mais ils manquent vraiment aujourd'hui de moyens et de personnel.

Leur travail dans le domaine de la génétique est capital ; il permet d'améliorer sans cesse les races utiles mais aussi de préserver de la disparition nombre de races intéressantes.

Ainsi le Haras de Gelos (Pau) veille à la conservation du Pottock des Pyrénées, du Poney Landais et de l'âne des Pyrénées.

Chaque haras, aux quatre coins de la France du cheval, assure la préservation d'une partie de notre patrimoine équin.

Le conseil d'administration comporte 9 socioprofessionnels, 4 membres du personnel et 11 représentants de l'Etat (Finances, Agriculture, Tourisme et Aménagement).

Son Président est un professionnel, M. Jean Lesne et son directeur général M. Christian Ferté.

Il dispose de trois comités d'orientation (stratégie, science et technique, prospection économique et génétique) dotés d'un président et d'une majorité de professionnels.

Leurs moyens : 23 dépôts d'étalons, 204 stations de monte (beaucoup trop nombreuses). Le projet des haras est d'en fermer 50.

Les ressources des haras :

la monte publique	60MF
les prestations aux éleveurs	30 MF
le ministère de l'agriculture	165 MF

le PMU par le CST<sup>1</sup> 200 MF

Le ministère de l'agriculture prenant directement en charge la masse salariale soit 200 MF

Exemple : en l'an 2000 : pour un montant total d'enjeux de : 39,511 MdF

le prélèvement de l'état était de 11.419 MdF, soit 30,66 % des enjeux

la dotation au CST pour les Haras de 0,247 MdF, soit 0,67 %

## 2. L'élevage

L'UNIC évalue le nombre des éleveurs à 34 344 en 1999, dont 12 505 pour le trait, 7 489 pour le trotteur français, 7 080 pour le cheval de selle etc.

La plupart de ces éleveurs 25 843 (75 %) ne possèdent qu'une jument !

On a donc affaire à un élevage certes de grande qualité mais extrêmement dispersé et dont on ne peut pas dire qu'il apporte beaucoup d'argent aux éleveurs.

Quand il faudra plus loin chiffrer les emplois créés par la filière cheval on ne reprendra pas ce nombre, loin s'en faut, tant qu'il est vrai que dans cette affaire on ne peut dire : une jument = un emploi.

L'élevage français connaît et maintient quelques 41 races d'équidés.

Pour les seuls chevaux de sang on en compte neuf bien distinctes : les Pur sang (PS), l'Arabe (AR), le Trotteur Français (TF), l'Anglo-arabe (AA), le Selle français (SF), le Cheval de selle (CS), le Poney (12 races reconnues), le Camargue, le Mérens.

Pour le cheval de trait il existe 9 races.

Le cheptel français est estimé en 1999 à 500 000 têtes :

348 000 chevaux

22 000 ânes

13 000 mulets

---

<sup>1</sup> De fait, en dehors de cette prise en charge, la majeure partie des ressources des Haras proviennent de l'affectation d'une partie du prélèvement légal de l'Etat sur les enjeux du PMU après versement des gains aux parieurs.

Ce reversement transitait par un CST, Compte Spécial du Trésor, que le Ministère des Finances a supprimé au profit d'une inscription budgétaire ordinaire dans la Loi de Finances

Avec ce cheptel de 348 000 chevaux la France se situe à la 6<sup>ème</sup> place en Europe (7 493 000)

Russie	2 000 000
Roumanie	825 000
Ukraine	721 000
Allemagne	670 000
Pologne	567 000
France	348 000
Italie	310 000
Espagne	260 000
Grande Bretagne	173 000

L'UNIC, dans son ouvrage Ecus 2000 consacre plus de vingt pages à l'élevage et à ses statistiques révélant la complexité et l'ampleur du travail effectué dans la filière française pour ce secteur vital.

Le cheptel de poulinières : 34 000 pour le trait.

La gestation d'une poulinière dure 11 mois.

Les étalons

Les haras nationaux, en 1999, mettaient à la disposition des éleveurs privés 1 314 étalons entretenus dans les 23 dépôts et répartis, à la saison de la monte, dans les stations plus proches des poulinières (pour 8 races de sang, 8 de trait, ânes et mulassiers).

Ces étalons « publics » des haras représentaient 23,8 % du total des reproducteurs (contre 30,9 % en 1988).

Un étalon peut fournir 30 saillies par an.

Les saillies

On compterait, par an, 15 000 saillies publiques contre 17 000 privées.

D'autres chiffres sont exposés et difficilement superposables : 1992 : 94 752, 1999 : 87 974,

Trait 1995 : 30 000 ; Pur-sang 1999 : 7 800 ; Trot 1999 : 17 000.

Le coût d'une saillie à la station : 250 F, chez l'éleveur 500 F; pour un pur sang : 25 KF, pour Dollar du Mûrier : 30 à 50 KF.

La monte publique au haras cause moins de tracas aux Haras nationaux que celle pratiquée dans les stations ou chez les éleveurs : le coût et les contraintes de cette pratique incite de plus en plus à recourir à l'insémination artificielle.

### Les produits

Les saillies n'aboutissent que dans le proportion de six sur dix.

La France enregistre plus de 50.000 naissances par an (toutes races confondues) . Avec 4 234 nouveaux produits, elle figurait, en 1999, pour les purs-sangs, au 8° rang mondial. Après :

USA	33 265
Australie	17 992
Japon	8 308
Irlande	8 119
Argentine	6 502
Grande-Bretagne	5 361
Nouvelle Zélande	4 868

Selon les professionnels, les meilleurs étalons se trouvant, paraît-il, en Angleterre et en Irlande (y compris les étalons d'origine française qui sont partis dans ces deux pays pour des raisons fiscales) de nombreux propriétaires français se déplacent pour les saillies dans ces pays à fiscalité nulle ou faible (pour ce qui touche à l'élevage) et rapatrient les produits en France !?

### La rémunération des éleveurs

A de rares exceptions près, pour un agriculteur, les ressources venant de l'élevage de chevaux ne représentent qu'une modeste part de ses revenus ; élever des chevaux de course représente plus pour lui une occupation accessoire et passionnante qu'une opération profitable pour l'exploitation.

Par contre, les éleveurs reçoivent une part des « Encouragements » provenant des prélèvements sur les enjeux des courses de chevaux.



Encouragements distribués aux éleveurs en 1999

Courses		1	2	Primes en MF
Plat	PS + Aqps <sup>1</sup>	1 439	1 037	69,205
Obstacle	PS + Aqps	948	736	40,257
Trot		1 636	597	97,903
<b>Total</b>		<b>4 023</b>	<b>2 370</b>	<b>207,366</b>

**3. Le commerce de chevaux en France**

Les 330 marchands de chevaux français adhèrent à la Chambre Syndicale de commerce de chevaux français (CSCCF) et y exercent officiellement leur profession. Plus que centenaire, la Chambre adhère elle-même à la structure internationale du cheval.

Elle participe à la promotion du cheval français dans le monde avec UNIC et ACTIM.

Les départements de l'Ouest Calvados (18 agences), Côtes d'Armor (8), Finistère (7), tiennent la corde. Les transactions intéressent toutes les catégories d'équidés : Chevaux de sport, de courses, de loisirs, d'endurance, poneys, chevaux lourds, chevaux d'attelage, trotteurs ...

Pour l'année 1999, les ventes Galop et Trot ont donné les résultats suivants :

	GALOP		TROT	
	CA (F)	Vendus	CA (F)	Vendus
Foals	8 234 000	70,5 %	1 101 000	60,6 %
Yearlings	203 086 000	75 %	32 605 500	61,2 %
Poulinières	29 685 000	70 %	8 057 250	69,6 %
Chevaux entraînés	46 012 000	70,5 %	30 004 000	64,0 %
<b>Total</b>	<b>287 017 000 F</b>	<b>72,7 %</b>	<b>74 826 020 F</b>	<b>67,6 %</b>

Ces chiffres sont très encourageants mais peut-être faut-il les rapprocher d'une statistique US ;

Aux USA la vente de 8 738 yearlings<sup>1</sup> a représenté 2 473 243 542 F !

---

<sup>1</sup> Aqps : Autre que pur sang.

La France est 7<sup>ème</sup> avec 784 yearlings pour 203 086 000 F.

En 1999 la vente aux enchères de 227 chevaux de selle (AA, SF, CS) (80 % de vendus) a représenté 27 324 000 F dont 52 chevaux à l'exportation pour 7 848 000 F.

Pour se faire une idée exacte de la situation de la filière commerce des chevaux en France, il faut savoir qu'en 1988 la majorité des yearlings à la vente étaient achetés par des étrangers mais restaient en France pour l'entraînement mais qu'en 1992 seuls 30 % avaient le même sort ; il est vrai qu'en 1993 la tendance s'est inversée.

C'est dire la volatilité de ce marché.

A l'heure actuelle, 60 % des yearlings (en volume) sont achetés en devises étrangères soit 78 % en valeur.

La balance entre les exportations françaises et nos importations est passée de + 816 MF en 1984 à -545 MF en 1992. Pourtant la France exporte plutôt des chevaux à haut potentiel et importe des chevaux de moindre qualité.

La conséquence saute aux yeux : le niveau de gamme des effectifs français baisse.

#### **4. Les propriétaires de chevaux de courses**

*a) combien sont-ils ?*

Trop et Galop confondus, ils seraient 7 400 en 2000.

Pour ne pas parler que du Galop, ils étaient, dit-on 3 594 en 1981, 4 003 en 1992, 2 888 en 1998 et 2 811 en 2000 (Français et étrangers).

Le taux de leur renouvellement, qui était de 12,6 % par an en 1981, est passé à 9 % en 1994. Cette population vieillit car il existe un réel découragement qui gagne de nombreux propriétaires confrontés à une fiscalité française par trop pénalisante, et à d'autres difficultés comme l'accroissement régulier du nombre des entraîneurs-propriétaires.

De fait, seuls de riches propriétaires (mais ils le sont pour d'autres raisons que leur passion pour les chevaux de courses) parviennent à maintenir un cheptel de haute qualité.

---

<sup>1</sup> Poulain âgé de un an.

*b) une fiscalité française par trop pénalisante*

M. J.C. Séoul, Président du syndicat national des propriétaires de chevaux de courses au galop – octobre 2001.

« Les propriétaires sont soumis à l'imposition des plus values lors des ventes de chevaux, qu'ils soient professionnels ou non. Leurs pertes ne sont pas déduites du revenu global pour les non professionnels et tout un ensemble de cas particuliers perturbe la jurisprudence, les services fiscaux comme les contribuables ».

Par une note de synthèse du 31 octobre 2001, le syndicat a, une fois, encore, attiré l'attention de la direction générale des impôts sur ces problèmes et, se fondant sur le travail de la Commission fiscale des deux sociétés mères, trop et galop, il a formulé six revendications.

Il est exact que les comparaisons entre la fiscalité française et celle de nos principaux concurrents en matière de cheval sont particulièrement frappantes.

Le fisc irlandais n'impose, ni les gains, ni les primes de courses, ni les bénéfices et revenus de la vente de saillies, ni les plus-values réalisées lors des ventes de chevaux et d'étalons...

D'autre part, même si les effets du niveau de taxation des enjeux aux courses n'est qu'indirect sur les revenus des professionnels de la filière des courses, force est de constater que l'Etat français effectue les prélèvements les plus sévères.

Irlande	0 %	USA	3,3 %
Allemagne	0,74 %	Italie	3,99 % !
Australie	1 %	Grande-Bretagne	6,7 %
Grèce	3 %	France	15,51 %

Encore faut-il reconnaître pourtant que l'Etat a fait des efforts sensibles, en six ans, de 1992 à 1998, pour diminuer son prélèvement de 14 %, le ramenant, en francs courants, de 6,78 MdF à 5,789 MdF ; mais malheureusement cet effort fut contemporain de la baisse des jeux subie par le PMU et n'a fait qu'accompagner le déclin de l'activité.

*c) les rémunérations des propriétaires*

M. Péri G Picardie, dans son rapport de novembre 1995 (voir bibliographie) écrivait : « posséder un cheval de courses signifie perdre de l'argent ». C'est l'exacte vérité.

Les propriétaires se rémunèrent sur les gains en course, les encouragements et les éventuelles plus-values réalisées dans les ventes de leurs chevaux.

Les «encouragements» correspondent à des sur-prix accordés aux propriétaires de chevaux nés et élevés en France, gagnants ou placés dans les courses où ils ont été engagés (voir plus loin). Ces primes sont également ouvertes aux chevaux nés et élevés à l'étranger appartenant à des propriétaires français.

Les «encouragements» comprennent : les prix et allocations, les primes ou « sur-prix », les entrées (et forfaits).

#### Encouragements versés au propriétaires en 1999

<b>Courses</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>Total en MF</b>
Plat	3 729	2 792	596,323
Obstacle	2 211	1 673,	275,825
Trot	4 401	6 664	878,243
<b>Total</b>	<b>10 341</b>	<b>8 129</b>	<b>1 750,391</b>

1 Nombre de propriétaires ayant au moins UN cheval partant en 1999

2 Nombre de propriétaires « dans l'argent » en 1999 + 9

Peuvent s'ajouter des primes supplémentaires du fonds européen de l'élevage (FEE).

Face à ces situations, qui ne sont pas favorables à un bon développement de la filière Cheval, des tentatives intéressantes pour inverser la tendance se font jour ; c'est ainsi que le syndicat des propriétaires de chevaux de courses au galop a formé en 2001, avec le syndicat des éleveurs une intersyndicale du galop.

Nul doute que cette nouvelle institution plaidera d'autant plus fort pour une amélioration d'une fiscalité de la branche particulièrement défavorable sur le plan de la concurrence.

### **5. Les entraîneurs**

Un cheval appelé à participer à une course publique doit au préalable faire l'objet d'une triple autorisation :

- celle de courir (rôle du propriétaire) ;
- celle d'être entraîné (rôle de l'entraîneur) ;
- celle d'être monté (rôle du jockey).

L'entraîneur occupe une place et joue en rôle charnière et le Code des courses lui permet d'exercer ses fonctions selon des statuts différents professionnels et amateurs.

Il peut être entraîneur public, indépendant, gérant une écurie où les chevaux peuvent appartenir à des propriétaires différents ;

Il est pour cela licencié par sa Société mère après un examen théorique et pratique.

Il peut être entraîneur particulier pour un seul propriétaire dont il est alors le salarié par un contrat agréé par la Société mère.

**Dans ces deux cas, l'entraîneur est un professionnel qui dirige souvent de nombreux salariés sans que pour autant sa profession soit reconnue après une formation technique sanctionnée par un diplôme.**

Mais la société mère de courses, qui distribue les licences, peut attribuer :

- des « autorisations d'entraîner » à certaines personnes pour leurs propres chevaux.
- ou des « permis d'entraînement ».

Considérées comme des activités de loisir elle ne confèrent que la qualité d'amateurs.

Comparaison des statistiques de licences délivrées en 1980 et 1994  
(Rapport Lenoir).

	1980	1994	1999
Entraîneurs publics	391 (66 %)	485 (90 %)	411
Entraîneurs particuliers	108 (34 %)	57 (10 %)	44
<b>Total</b>	<b>499</b>	<b>542</b>	<b>455</b>
Permis d'entraîner	460	521	572
Autorisations d'entraînement	0	87	60
<b>Total général</b>	<b>959</b>	<b>1 150</b>	<b>1087</b>

**En 1999**, on comptait

Entraîneurs publics	galop	411	trot	759
Entraîneurs privés		44		142
Permis d'entraîner		572		413
Autres		60		533
Total		1 087		1 847
<b>Total galop + trot</b>	<b>2 934 dont 1 769 professionnels (60 %)</b>			

## Rôles fonctions et situation des entraîneurs

Rappelons tout d'abord que :

Un cheval de galop, dont la parenté et le pedigree est rigoureusement établi par son stude-book n' a pas à confirmer ses aptitudes pour avoir le droit de courir.

A l'inverse, un trotteur doit obligatoirement subir, depuis 1969, des épreuves de qualification (chronométrage) pour obtenir ce droit.

Les entraîneurs de Galop vivent une très grande hétérogénéité de situation : nombre de chevaux en pension, tarif de celle-ci, disparité des effectifs etc.

Conséquence : des disparités dans les résultats des courses, la clientèle et le marché suivant qu'ils exercent en province, à Chantilly ou à Maisons-Laffitte.

De même, les entraîneurs de Trot connaissent de grandes différences de prix de pension entre la province et Paris.

En 1993, la pension d'un trotteur était par jour de 64,20F en province, de 97,80 F à Maisons-Laffitte et de 143 F à Chantilly.

Pour la répartition des gains en courses, aucune règle n'existe ; l'usage seul de la plupart des contrats accorde 15 % des gains du cheval à l'entraîneur.

D'autre part, le propriétaire qui paye la pension du cheval est loin de couvrir ses frais avec sa part de gains ; le rapport Lenoir (1995) a confronté les allocations versées dans les courses de trot et de galop avec les prix de pension de l'époque.

Les gains ne couvraient les dépenses qu'à 58,6 % pour le trot et 49,3 % pour le galop.

La situation sociale des entraîneurs est critiquable : cotisations sociales d'une extrême complexité, cotisation personnelle et régime fiscal (affiliation agricole ?) inextricables ....

La situation économique des écuries est très difficile, les prix de pension diminuent tandis que les charges augmentent, les impayés s'accumulent.

La formation d'entraîneur doit être organisée et reconnue par un diplôme ou une certification de l'expérience professionnelle.

Après tout, dans les centres équestres, le monitorat s'impose pour la tenue d'un établissement qui réclame l'agrément du Centre d'entraînement et l'agrément de l'exercice de l'activité de l'entraîneur.

## 6. Les cavaliers

Sous ce vocable général sont visés non seulement les jockeys, mais aussi tous les autres «conducteurs» de chevaux de courses des différentes spécialités : galop (plat et obstacle), trot. Ne sont pas concernés les autres cavaliers qui seront vus dans la filière Equestre.

### *a) combien sont-ils ?*

	Nombre de cavaliers en 1999	
	<b>1</b>	<b>2</b>
Plat	1 189	876
Obstacle	569	465
Trot	2 944	2 417
<b>Total</b>	<b>4 702</b>	<b>3 758</b>

1 Nombre de cavaliers : jockeys, apprentis, gentlemen riders, drivers ayant participé à une course eu moins en 1999

2 Nombre de cavaliers « dans l'argent » en 1999

L'association nationale des jockeys -président M. Maurice Philiperon -annonce 800 jockeys contre 1000, naguère.

### *b) les rémunérations de cavaliers*

Le statut actuel des cavaliers implique qu'ils soient les salariés des propriétaires soit à temps complet, soit le temps de la course pour laquelle ils sont été engagés.

Cet état de fait suscite nombre de difficultés de tous ordres ; les plus importantes touchent aux problèmes sociaux : affiliations, cotisations, insuffisance de la couverture sociale.

Ainsi une proportion très importante des jockeys par ce qu'ils ne participent pas à un nombre suffisant de courses dans l'année, ne sont pas considérés comme des salariés, ne peuvent être couverts par la Mutualité Sociale Agricole (MSA) et ne sont pas protégés en cas d'accident du travail. (voir plus loin).

Les cavaliers reçoivent, eux aussi, des rémunérations qui sont financées par un prélèvement sur les sommes gagnées par les propriétaires dans les courses.

Courses	Cavaliers	Monte perdante		Monte gagnante
		Paris - Province		
	Jockeys	89 FF	83 FF	
Plat	Apprentis	46,50	45	
	J gagnant plus de 30 courses	318	249	7 % minimum
Obstacle				+ 15 % pour la caisse
	J gagnant moins de 30 courses	184	184	de compensation des jockeys au galop

Cinq jockeys gagnent 2 à 3 MF par an, dix entre 1 et 2, trois cents gagnent peu, et cinq cents ne font qu'équilibrer leurs charges.

*c) c'est un métier de tradition mais à hauts risques*

Les « jockeys » sont particulièrement exposés aux accidents.

Sur quinze ans, entre 1986 et 2000, on ne compte pas moins de 4 501 accidents de courses, soit en moyenne 300 par an (presque un par jour) et un décès par an !

Comme on pourrait s'en douter :

806 accidents soit 18 % concernent les courses de plat (les plus graves)  
3 695 accidents soit 82 % concernent les courses d'obstacles.

Par ailleurs, les accidents d'entraînement sont nombreux eux aussi. Il y a autant de décès en courses qu'à l'entraînement.

La France doit elle vraiment s'enorgueillir d'avoir 256 hippodromes (contre 50 en Angleterre !) quand les jockeys prétendent que l'inadaptation de leurs équipements est responsable, pour une bonne part des accidents qu'ils subissent.

La haute fréquence des accidents du travail dans cette profession a d'autres conséquences graves pour les cavaliers.

Après l'accident, la maladie et la rééducation devrait venir le temps de la réinsertion dans la vie active. Handicapés (COTOREP), ils n'ont que deux solutions, s'ils veulent rester dans la filière.

Or leur extrême spécialisation fait que les jockeys qui ne peuvent pas revenir en course rencontrent les plus grandes difficultés à se reconverter.

Très peu, faute de diplômes et avec seulement deux stages par an, peuvent devenir entraîneurs, d'autant que, si avant 1993 une majorité d'entre



eux pouvaient le faire, depuis cette date le ministère de l'Agriculture a beaucoup durci les conditions d'accès à cette profession.

De même, très peu obtiennent un reclassement dans le Groupe technique des hippodromes parisiens (GTHP) et ils n'ont aucune possibilité d'obtenir un poste de technicien, handicapeur, ou commissaire de courses, dans l'institution de France Galop.

Pas de postes de responsabilité, pas de salaires intéressants, il ne leur reste qu'à abandonner leur voie.

« Gens simples, peu éduqués mais passionnés par leur métier », ils savent très mal communiquer ; ils s'estiment « méprisés et mal traités ».

Passé le temps de la « forme », ils sont oubliés...

#### Pour cette profession : trois attentes principales

Un statut qui apporte aux jockeys une protection minimale, une couverture sociale suffisante et des retraites valables<sup>1</sup>.

Une amélioration d'une fiscalité inadaptée à un métier caractérisé par des carrières courtes, aléatoires et à haut risque pour la santé.

Un effort de l'institution des courses pour rendre plus précoce et plus facile la préparation à une reconversion inéluctable.

#### *d) le dopage et la lutte contre le dopage*

Les procédés pour truquer les courses de chevaux sont sans doute presque aussi anciens que les courses elles-mêmes.

De nos jours, les sociétés mères, les sociétés hippiques de province, le PMU, font tout ce qui est possible pour que les tentatives de dopage ne compromettent pas l'image d'honnêteté des courses en France et ne viennent pas affaiblir la confiance des turfistes.

Tous les acteurs de l'institution des courses et de la filière cheval réalisent parfaitement que, si la crédibilité des courses venait à disparaître, tout le système serait vulnérable face à la concurrence des autres formes de jeu.

Le dopage d'un cheval consiste en l'administration de produits interdits mais décelables aux contrôles.

---

<sup>1</sup> Le ministère de l'Agriculture, interrogé, semble bien conscient de la nécessité de clarifier la situation des jockeys, quand ils courent, vis-à-vis des propriétaires, des entraîneurs et des sociétés de courses.

Ceci dit, il existe malheureusement, comme pour le dopage des êtres humains, une frontière ambiguë, des limites mal définies entre les médicaments vétérinaires autorisés pour certains cas pathologiques et les produits dopants.

Comme la lutte contre le dopage humain, les hommes de laboratoire et les décideurs de la Fédération rencontrent souvent des difficultés à distinguer ce qui est traitement de ce qui est dopage. Les résultats d'une analyse sont donc une chose, leur interprétation en est une autre et réclame enquête et prise en compte du contexte.

La mise en œuvre de la lutte contre le dopage concerne plusieurs niveaux de l'Institution des courses. Les sociétés hippiques organisatrices se doivent de donner aux vétérinaires toutes les facilités requises pour effectuer les contrôles à l'arrivée sur les chevaux gagnants (tous ceux des courses PMU) et les cinq premiers des courses Tiercé-Quinté +.

Il s'agit de prélèvements d'urine ou de sang pratiqués qui sont adressés dans des délais précis au laboratoire spécialisé géré par la fédération nationale des courses françaises.

En cas de résultats positifs traduisant la présence d'un produit interdit, une enquête est diligentée par la fédération ; elle est contradictoire et les « présumés coupables de fraudes » peuvent faire appel à une contre-expertise.

Si la tentative de fraude est confirmée, le dossier est transmis à la société mère intéressée (galop ou trot) ; c'est elle qui dispose du pouvoir disciplinaire et prendra les sanctions.

On observera que les délais nécessaires pour avoir le résultat des contrôles sont conséquents. Comme il est hors de question de différer le paiement des gains aux turfistes, cela signifie que les parieurs sont payés depuis longtemps quand intervient une sanction pour dopage.

Il n'y a donc jamais de pénalisation des gagnants d'une course truquée sauf si l'enquête révèle que tel ou tel gagnant est complice du ou des « dopeurs ».

Statistiquement parlant, 15 000 contrôles sont pratiqués par an.

Le financement de la lutte contre le dopage est assuré par un prélèvement effectué sur le produit des « Centimes » des courses de Province, étant admis que la totalité des centimes des hippodromes parisiens a été depuis longtemps accaparée par l'Etat.

Rappelons que la ressource des « centimes province » est normalement destinée aux sociétés hippiques de province pour leur permettre

de financer les équipements de leurs hippodromes mais elle est, de par la loi, plafonnée à 200 000 F par an et par société.

Le surplus (en sus des 200 000 FF) est versé à la Fédération nationale des courses françaises et exclusivement consacré au financement de la lutte contre le dopage.

Le budget du laboratoire est de 20 MF par an.

La lutte contre le dopage dans les courses françaises semble être menée de manière rigoureuse.

#### *D. MÉTIERS ET EMPLOIS, LES UTILISATEURS AUTRES QUE LES COURSES*

Les responsables des courses affichent tous plus de 50 000 emplois directs et 120 000 personnes vivant de la filière course.

Le rapport souhaitant mettre en évidence le poids économique précis de ce secteur, l'étude de ces emplois fait, ci-dessous, l'objet d'un inventaire détaillé.

Rappelons que deux institutions contribuent à la formation d'une partie des métiers des courses :

- l'A F A S E C, Association de formation et d'aide sociale des écuries de courses :

- l'A F P P I C C, Association pour la formation professionnelle des personnels de l'institution des courses de chevaux.

L'Inventaire se doit de distinguer trois sortes de métiers et d'emplois :

les emplois des organismes et des institutions de la filière ;

les professions au contact permanent avec le cheval ;

les emplois des activités non spécifiques du cheval.

## 1. Les métiers et emplois créés au sein des organismes

1°	<u>Administration des haras nationaux : ingénieurs etc</u>	1 068
2°	<u>Organismes des courses</u>	1 065
	France Galop	416
	Courses au Trot	209
	Groupement des hippodromes parisiens	256
	Fédération nationale des courses françaises	60
	Courses de Province	124
3°	<u>Organismes des paris</u>	17 648
	P M U	1 448
	Réseau PMU	13 887
	Réseau PLR	1 784
	P M H	414
	Maintenance Informatique	75
4°	<u>Organismes liés aux activités hippiques</u>	162
	Fédération Française d'Equitation	100
	Société Hippique Française	10
	ORPESC,AFPIC,UNIC,GHN	27
	Agences de ventes	25
	<b><u>Total</u></b>	<b><u>19 943</u></b>

## 2. Les professions en contact permanent avec le cheval

1° Les éleveurs, dans leurs haras, petits ou grands, choisissent les étalons et les poulinières, réalisent les meilleurs croisements possibles, préparent les poulains qui quitteront le haras à 18 mois pour la vente ou pour le débouillage et pour l'entraînement aux courses.

Ils sont très nombreux : 27 734 pour les principales races de sang, 354 pour les autres chevaux, 13 334 pour le trait et les ânes.

De ces 41 422 éleveurs, seuls 1 000 seront retenus pour l'inventaire.

On estime le personnel d'élevage à 18 000 personnes

dont Jockeys	3 795
Clubs équestres	10 150
Elevage	4 000

Pour les Jockeys la course au galop mobilise 974 professionnels et 320 amateurs ; la course au trot mobilise, elle, 2 453 professionnels.

Mille cinq cent treize sont retenus pour l'inventaire.

Pour le personnel des centres équestres 1 000

2° Les Entraîneurs jugent les aptitudes du cheval et le préparent physiquement et psychologiquement.

Entraîneurs Galop	1 087
Entraîneurs Trot	1 847
Total	2 934 (dont 1.769 professionnels)

3° Les premiers garçons, cadres de l'écurie de course : ils sont les adjoints des entraîneurs.

4° Les palefreniers–soigneurs, pour les soins quotidiens et l'entretien du matériel.

5° Les garçons de voyage sont chargés des déplacements des chevaux vers les hippodromes, des formalités, des soins et de la sellerie.

6° Les Lad drivers ou lad jockeys sont les compagnons du cheval, le montent à l'entraînement ; un lad monte de 3 à 4 chevaux tous les jours.

7° Les Jockeys : pièces maîtresse des courses, ce sont des athlètes de haut niveau. Ils montent à l'entraînement et en courses, veillent à la mise au point du cheval. Ils courent des risques réels, en particulier dans les courses d'obstacles.

8° Les Vétérinaires équins et leurs personnels salariés 440

9° Les Dentistes examinent régulièrement les dentitions, condition d'une bonne hygiène dentaire et par là, d'une bonne condition physique des coursiers.

10° Les Maréchaux ferrant : dont le travail est déterminant pour l'équilibre, les aplombs et l'aisance du cheval ; il adapte les fers. Ils sont 968 + 296 salariés, soit 1 264.

11° Les Boureliers réparent les harnais selles et accessoires.

12° Les Juges au départ et à l'arrivée

13° Les Handicapeurs qui hiérarchisent la valeur des chevaux et établissent les handicaps.

14° Les Commissaires de courses, tous bénévoles

15° Les Marchands (278) et les Courtiers (26) pièce maîtresse des ventes 304

**Total** **27 390**

### 3. Emplois des activités non spécifiques du cheval

1°	<u>Industrie hippophagique</u> avec 894 boucheries chevalines, et 1 192 salariés	2 080
2°	<u>Selliers, bourreliers, gainiers</u> avec 503 fabricants, 698 salariés	1 201
3°	Presse hippique	375
4°	La filière formation avec 180 centres, les lycées agricoles, les maisons rurales, l'AFASEC	840
5°	Les centres de recherche (42 en 1997), leurs 90 chercheurs dont spécialistes	54
6°	Le transport des chevaux avec 75 constructeurs de véhicules et de vans, 70 transporteurs, 30 transitaires et douaniers	175
7°	Les Assurances	30
8°	L'Alimentation : fabrication, distribution	300
9°	Equipement et matériel	150
	<b>Total</b>	<b>5 211</b>
<b>1.</b>	<b>Organismes</b>	<b>19 943</b>
<b>2.</b>	<b>Au contact du cheval</b>	<b>27 390</b>
<b>3.</b>	<b>Activités non spécifiques</b>	<b>5 211</b>
<b>Total général</b>	<b>52 524 emplois ou équivalents plein temps</b>	

***LES EVOLUTIONS DE LA GARDE REPUBLICAINE A CHEVAL :  
DE LA FANFARE AU MAINTIEN DE L'ORDRE***

*On ne saurait clore cette longue énumération d'utilisateurs du cheval sans citer les 55 chevaux de la Garde républicaine et les 581 militaires et civils qui l'animent.*

*Sa fanfare (à l'exception des timbaliers : montures grises) et le 1<sup>er</sup> escadron sont remontés en chevaux alezans, le 2<sup>me</sup> escadron en bais et le 3<sup>me</sup> en bais bruns.*

*La fanfare a assuré en 1999-2000, 79 prestations dont deux à l'étranger.*

*La Garde républicaine renouvelle chaque année 10 % de ses chevaux.*

*Huit selliers professionnels composent l'atelier de la Garde pour entretenir ses « selles d'armes modèle 1874 ».*

*Elle a créé le, 15 octobre 1998, un peloton d'intervention à cheval (PIC) qui agit dans le domaine de la sécurité en renfort des unités territoriales : chaque jour, les trois escadrons du régiment fournissent chacun une escouade au PIC. En 2000, celui-ci est intervenu à douze reprises.*



Toutes ces statistiques datent de 1999 et sont parfois d'un document à l'autre, très difficiles à préciser; il faut parfois savoir se contenter d'estimations.

Nous les devons à l'excellente publication ECU publiée par l'UNIC, Union nationale interprofessionnelle du cheval, qui se révèle plus documentée et plus précise que certaines administrations d'Etat.

Celle-ci conclut sur 50 000 emplois directs et 120 000 personnes vivant du cheval et de sa filière. On le voit par l'étude ci-dessus, ces chiffres sont loin d'être surestimés.

Toutes ces statistiques datent de 1999 et sont parfois très difficiles à préciser; il faut parfois se contenter de quelques estimations.

## CHAPITRE DEUX

### LA FRANÇAISE DES JEUX

#### I. PRÉSENTATION DU GROUPE

##### A. CHRONOLOGIE

1976 : Les Emetteurs, autorisés en 1933 à commercialiser la Loterie nationale, sont regroupés dans le GIE «PRELO » et lancent le Loto ;

1978 : La Française des Jeux (FDJ), sous sa forme actuelle, est créée par un décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 ;

1979 : L'Etat prend le contrôle du Loto avec une SA d'économie mixte : la Société de la Loterie nationale et du Loto national ;

1989 : La Société est rebaptisée « France Loto » ;

1990 : La Société est rebaptisée « Française des jeux » ;

##### B. STRUCTURES

La FDJ est une Société d'économie mixte d'Etat constituée sous la forme d'une société anonyme.

Une convention pour 30 ans, entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 1979, entre la FDJ et le ministre du budget fixe les modalités d'exercice de la mission confiée à la société.

Cette convention est résiliable à tout moment après un préavis de 6 mois.

#### 1. Organes dirigeants

Le président est nommé par décret du Président de la République sur proposition du conseil d'administration (CA).

L'actuel président est M. Christophe Blanchard-Dignac.

Ses pouvoirs sont définis par un décret du 9 novembre 1978.

Le conseil d'administration est composé de 12 membres :

- 9 hauts fonctionnaires représentant l'Etat (Conseil d'Etat, Cour des comptes, etc) ;
- 3 administrateurs nommés par l'AG des actionnaires parmi lesquels sera désigné le président.

Sans mésestimer le moins du monde l'excellent travail effectué par ces hautes personnalités, la FDJ aurait sans doute intérêt dans l'avenir à adjoindre à son CA, d'une manière ou d'une autre des personnes extérieures à la haute administration française, compétentes en matière de jeux, de nouvelles technologie, voire des personnalités étrangères surtout si des participations croisées voient le jour entre la FDJ et les loteries européennes ses voisines.

Un comité d'audit assure auprès du CA un important travail de veille.

## **2. Composition du capital**

Le capital est détenu par :

1. Etat :	72 %
2. FCP des salariés de la FDJ	5,0 %
3. Soficoma des courtiers mandataires	3,0 %
4. Les émetteurs historiques	20 %

dont :

Union des blessés de la face et de la tête	9,2 %
Fédération Maginot	4,2 %
Change de la bourse	2,6 %
Confédération des tabacs	2,0 %
Mutuelle du trésor	1,0 %
Comalo	0,6 %
Emission Berger	0,4 %

Quelle sera en 2008 la nouvelle répartition du capital social ?

Les émetteurs qui détiennent encore 20 % du capital, n'ont plus aucun rôle d'émission; ils ne gênent pas la FDJ mais ne sont plus acteurs de l'entreprise.

La mission historique que l'Etat leur a confié aux lendemains de la première guerre mondiale auprès des associations d'anciens combattants a été parfaitement assurée ; ils ont eu le mérite de bien travailler en leur temps, de créer le Loto et encore aujourd'hui de financer de très importantes et très utiles initiatives sociales et médicales profitables aux anciens combattants.

Les fonds cumulés dont ils disposent sont considérables (1 MdF, 1,5 MdF pour certains).

Ceci demande plus que jamais un contrôle attentif et peut être des réorientations nouvelles des affectations de crédits.

Quoi qu'il en soit, en 2008 tous les contrats d'émission seront échus et à cette date, l'Etat devra décider du sort de ces 20 % du capital.

Cession onéreuse à l'Etat, cession sans rachat, cession partielle à tel ou tel nouveau partenaire français ou étranger pour créer des participations croisées dont la FDJ pourrait avoir besoins ? Plusieurs solutions sont possibles.

La tentation pour l'Etat en 2008 pourrait être de s'attribuer tout ou partie de ces parts sociales, augmentant d'autant la part qui lui revient des dividendes distribués chaque année. Pour mémoire, en 1999, le bénéfice distribué après impôt a été de 538 MF. Vingt pour cent de dividendes supplémentaires auraient représenté pour l'Etat une plus value de recette de 107,6 MF

Le Président Blanchard-Dignac souhaiterait voir augmentée la part du capital social qui est dévolue aux salariés de l'entreprise (5 %) parce qu'il existe une forte demande interne et que la motivation du personnel en serait accrue.

Par contre il ne voit aucune urgence et aucun intérêt particulier à modifier profondément le capital et aller en Bourse : la FDJ n'a aucune dette et vient même d'investir un MDF (entièrement autofinancé) dans son système informatique.

### **3. La mission**

La FDJ a pour mission de concevoir, développer et commercialiser les loteries et certains jeux de pronostics sportifs sur l'ensemble du territoire national.

Son rôle est d'en assurer la régularité, la transparence et le bon déroulement.

Son activité s'exerce sous le contrôle de l'Etat qui fixe le cadre juridique des jeux et la répartition des mises.

La FDJ est un groupe qui comprend 12 sociétés consolidées dénommées filiales (voir tableau en annexe).

A chacune est confiée une mission spécifique.

Ainsi, la « Française de motivation » a pour fonction d'intéresser les détaillants du réseau avec des primes au rendement sous forme de voyages offerts. Cette filiale est une authentique agence de voyage ce qui exige un agrément spécial à cette profession

Par contre, en matière de maintenance la FDJ s'est dégagée de la Française de maintenance, dans laquelle elle ne garde qu'une part réduite, considérant qu'elle a intérêt à externaliser cette fonction.

## **II. LÉGISLATION-RÉGLEMENTATION-CONTRÔLES**

### ***A. L'ÉVOLUTION DES TEXTES APPLICABLES***

La loi du 21 mai 1836 a prohibé en France les loteries de toutes espèces.

L'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 a dérogé à cette règle en autorisant le gouvernement à créer la Loterie nationale.

Le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978, modifié par le décret 97-783 du 31 juillet 1997, régit cette dérogation.

L'article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 a autorisé le Loto sportif, devenu depuis Loto foot.

L'article 48 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994 a autorisé la FDJ à exploiter « des appareils de jeux individuel, portable et jetable »; aucun décret d'application n'a paru.

Le décret n° 97-783 du 31 juillet 1997 confie à la FDJ l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933.

Il précise les caractéristiques essentielles de ces jeux qui peuvent être fondés sur les principes de répartition ou de contrepartie.

### ***B. LES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE SONT NOMBREUX***

Commissaires aux comptes

Contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques (décret 53-707 du 9 août 1953)

Contrôle économique et financier de l'Etat (décret 55-723 du 26 mai 1955)

Contrôle de la Cour des Comptes

Vérifications de l'Inspection Générale des Finances

Un contrôleur d'Etat travaille quasi en permanence à la FDJ où il dispose de bureaux.

La société est placée sous la tutelle du ministère du budget qui fixe la répartition des mises en tenant compte des prélèvements institués par la loi (droit de timbres, FNDS, RDS, CSG).

Le ministre fixe notamment la part des mises affectées aux frais d'organisation et d'exploitation des jeux.

Sur cette part la commission de la société est fixée à 6,10 % depuis 1999.

Cette législation est-elle obsolète ?

Pour l'essentiel de l'activité actuelle de la FDJ ce n'est sans doute pas le cas mais face aux concurrences nouvelles (voir plus loin) comme les jeux sur Internet, l'Etat, dans sa stratégie, est largement en retard.

Très heureusement, dans ses premières et timides approches du problème, l'Etat s'est inspiré des idées et des propositions de la FDJ. Il devrait continuer dans cet esprit et accélérer le mouvement, car le temps presse.

Toutes les loteries de l'Europe des 15 ont déjà adopté pour elles-mêmes des règles identiques, ce qui n'est déjà pas si mal, mais leur association ne dispose contre les contrevenants que d'une seule et bien molle sanction : l'exclusion de l'association !

Il n'y a donc pas de législation européenne dans cette matière sensible et le bât blesse.

Pour le président Blanchard-Dignac, il faut se garder de privatiser la FDJ ; l'Etat doit continuer à jouer son rôle qui garantit les joueurs contre toute dérive du système.

Il cite l'exemple très spectaculaire de « loto Québec », organisme d'Etat comparable à la FDJ et qui a vu, en 3 à 4 ans, le parlement québécois ajouter à ses missions traditionnelles d'organisateur de loteries, la gestion des casinos, de leurs hôtels, et celle des machines à sous clandestines pour mettre un terme à des dérives importantes, dangereuses et criminelles.

### III. LE RÉSEAU

#### A. LES POINTS DE VENTE

Le réseau de la FDJ est considérable. C'est le réseau le plus « capillaire » de France. Il est constitué d'un Centre informatique à Vitrolles relié ou connecté à 42.950 points de vente sur le territoire métropolitain, les DOM-TOM et Saint Pierre et Miquelon..

Depuis 1986 le Loto est géré en temps réel avec des terminaux reliés par Transpac et un ordinateur central.

En 1994, 15.500 points de vente ont été dotés d'une deuxième génération de terminaux raccordés au réseau Numéris.

L'évolution des points de vente et de leur équipement est étudiée en concertation avec les détaillants et les 200 courtiers mandataires en charge de la commercialisation (188 en 2000).

Les courtiers sont les relais commerciaux, logistiques économiques et formateurs de la FDJ pour son réseau .Regroupés en GIE régionaux, ils gèrent 200 points de vente chacun et sont rémunérés à la commission.

Le DAT, distributeur automatique de tickets fait une percée avec déjà 500 points expérimentaux.

Le comptoir de jeux RONDO est un présentoir de tous les jeux esthétique (!) et pratique.

L'animation des points de vente est permanente : par affichettes, argumentaires, etc.

En 2000, la FDJ disposait du premier réseau de distribution de France avec 42.950 points de vente.

Il s'agit, en métropole de bureaux de tabac, diffuseurs de presse ou bars auxquels s'ajoutent dans les Dom-Tom, des épiceries de village et des stations-service.

26.750 d'entre eux ne distribuent que des jeux instantanés soit 62%.

15.500 sont équipés, de terminaux permettant la prise de jeux en temps réel.

13.500 disposent d'un espace-jeux produits.

Cela représente un détaillant pour moins 1.400 habitants : mieux que les boulangeries ou les bureaux de poste. Ces points de vente sont majoritairement des commerces possédant au moins une des trois activités suivantes : tabacs, bars ou presse.

Les détaillants reçoivent une formation au centre de Vitrolles, et participent aux concours de la Française de Motivation : 1.600 d'entre eux en 1999 ont gagné un séjour d'une semaine à Agadir ou aux USA s'ils n'ont pas gagné l'un des 250 séjours en Thaï lande. (voir filiale « Française de motivation »).

En France : un bar sur deux, un diffuseur de presse sur deux et deux tabacs sur trois détiennent un point de vente de la FDJ.

La rémunération des détaillants est de 5 % (2 167 MF en 2000) contre 6 % et plus en Europe. Celle des courtiers est de 2,4 % ; celle des émetteurs de 0,1 %, celle de GDL de 0,2 %, etc. La rémunération de la Française des Jeux, elle-même, est de 6,1 % ; elle était de 9 % en 1991).

## ***B. LE CENTRE INFORMATIQUE DE VITROLLES***

Créé et structuré de façon provisoire, en 1977, à l'époque héroïque du traitement mécanographique, quasi manuel, des bulletins de jeux, il s'est développé jusqu'en 1979 avec les débuts de l'informatique et gérait déjà, à cette époque, cinq millions de bulletins par semaine.

Le passage du « off line » au « on line » date des années 1986-1989 avec la première génération de terminaux.

En 1991, le Centre devint unique en France et traita la deuxième génération de terminaux.

Il emploie actuellement 273 personnes dont 85 cadres, et a trois activités :



- La production informatique, 24 h/24 et 365 j/an (Dom-Tom et Internet obligent), avec des technologies les plus évoluées pour la collecte et le traitement des prises de jeux.
- La relation opérationnelle avec les courtiers et les détaillants à l'aide, en particulier, d'un CAU, Centre d' Assistance (téléphonique) aux usagers, qui traite 450.000 appels par an.

Son niveau de performances a été récompensé par le « Casque d'argent » des CAU.

- Le Centre de formation et de perfectionnement AGORA qui fonctionne à l'intention des détaillants et de leurs personnels sous la forme de séminaires d'une journée.

La FDJ vient d'investir la dernière tranche de 300 MF (entièrement sur fonds propres) dans le développement et la mise en place d'un schéma directeur du système Informatique –site central-, qui vient d'être « basculé » sans aucune difficulté entre décembre 2000 et le 23 juillet 2001.

Il a été conçu pour répondre à la nécessité d'assurer le traitement de la totalité des enjeux, le passage à l'Euro, l'intégration des loteries on line de la FDJ qui gère, en temps réel, Loto, Keno, Loto-foot et Rapido, mais aussi celle des jeux à domicile et la croissance d'Internet.

Le Centre est déjà relié à 20.000 terminaux et traite plusieurs millions de transactions par semaine.

Toutes les prises de jeux sont gravées en temps réel sur des disques optiques numériques non réinscriptibles qu'un huissier de justice vient chaque jour mettre sous scellés, entre 19 heures, fin de prises de jeu et 19 heures 50, son tirage, garantissant l'invulnérabilité du système.

La visite du centre de Vitrolles de la Française des jeux est impressionnante : l'entreprise accentue de la sorte son avance dans le domaine technologique et conforte sa position de leader européen sinon mondial.

### ***C. LES TERMINAUX***

Le terminal de prise de jeux SAPHYR qui équipe le réseau depuis 1993 a été modernisé en 1998 ; avec le modèle DIAMANT de dernière génération, 20.000 terminaux étaient en place fin 2000.

Au deuxième trimestre 2001 sera installé un nouveau système central d'acquisition de traitement et de contrôle des jeux « on line ».

A la FDJ le souci d'évoluer et de moderniser semble permanent.

Il peut y avoir des échecs. L'essai du projet « Arpège », qui consistait à donner, avec une carte, la possibilité de jouer « chez soi », a échoué tout simplement par ce que les détaillants n'avaient aucun intérêt, bien au contraire, à vendre ces cartes qui éloignaient leurs clients.

Par contre en 1999 et 2000 le renouvellement de l'informatique de courtage avec le programme « Fortuna » a sécurisé l'expérience de la loterie instantanée avec 13 000 terminaux spécifiques.

La mise en place en 2001 de la Loterie FDJ sur Internet Abracadabra réalise une avancée significative dans le domaine encore aventureux des jeux à domicile.

#### ***D. DES OUTILS MODERNES***

La FDJ dispose de plusieurs outils efficaces pour fidéliser sa clientèle et assurer le bon déroulement des jeux :

- Le service « Audiotel » de l'entreprise (créé en 1993) qui donne les résultats des jeux informatisés et a reçu 7 millions d'appels en 1999.
- Les « 36-15 Loto et 36-15 Keno » qui fournissent règles, résultats et conseils.
- Un service d'information « Relations joueurs ».
- Un site Internet, créé en 1998, avec déjà 60.000 connexions par mois.

### **IV. LES ACTIVITÉS**

#### ***A. LES PRODUITS***

La FDJ commercialise deux gammes de produits :

1) les jeux à tirage différé et pronostics sportifs, jeux informatisés qui représentent 46,4 % du CA

2) les jeux instantanés qui représentent 53,6 % du CA

Deux cents courtiers mandataires (parties prenantes au capital social de la FDJ pour 3 %) assurent la promotion et la diffusion de ces produits auprès du réseau.

Après la création du Loto en 1976, les principales évolutions et créations ont été :

- 1985        Naissance du premier jeu de pronostics sportifs
- 1989        Création des premiers jeux instantanés
- 1991        Lancement du Millionnaire télévisé
- 1996        Création du Premier Super Loto
- 1997        Premier jeu instantané Événementiel « France 98 » et Coupe du Monde de Football.

Comme pour les autres industries des jeux, l'Etat régleme TOUS les jeux de la FDJ.

Chaque année, la FDJ soumet au ministre des finances un programme complet dans lequel elle propose des abandons de jeux en déclin ou vieillissants, les maintiens et les projets de création de nouveaux jeux.

Ces derniers exigent chaque fois l'autorisation expresse du ministre.

## ***B. LA CLIENTÈLE***

### **1. Données sociologiques**

En 2000, 30,5 millions de personnes ont joué à un jeu de la FDJ, soit un français (ou une française) sur deux ; 48 % étaient des hommes et 52 % des femmes ; 44% avaient moins de 35 ans.

Ils ou elles jouent par semaine 27F à la FDJ, 92 F au PMU et 260 F au casino.

Une étude IPSOS de 1999 montre que les joueurs de la FDJ présentent les mêmes caractéristiques que le reste de la population française; leur profil sociologique reflète la diversité sociale du pays avec une discrète sur représentation des ouvriers et des employés et une tout aussi discrète sous représentation des retraités (la vogue des machines à sous des casinos chez les retraités n'en est elle pas la cause ?).

34 % ont joué au moins une fois par semaine

32 % " " " par an

Jeux préférés : le Millionnaire (46 %) le Loto (41 %) le Banco (30 %)

#### PROFIL SOCIO PROFESSIONNEL DES JOUEURS

( Ipsos 1999---En % )

Catégorie S P	Population française	Joueurs à la FDJ
Professions Libérales	3	2
Cadres supérieurs	7	6
Prof intermédiaires	13	13
Employés	16	18
Ouvriers	13	15
Agriculteurs	2	3
Retraités	23	19
Inactifs	22	24

La même étude IPSOS en 2000 donne des chiffres très comparables à ceux de 1999.

### **2. Les gagnants et leurs gains**

Pour les jeux informatisés en 2000 la FDJ a récompensé 261.733.934 gagnants.

Sur 261 millions de gagnants, 1.180 ont touché le pactole (plus d'un MF), soit 0,004 %.

Pour les jeux instantanés, on compte, la même année, 582.121.107 gagnants, dont 35.109 gros.

Pour l'année 2000, la FDJ a redistribué 25 milliards de francs, soit 59 % des enjeux.(+ 16% sur 1999).

Pour l'année 1999, c'était 21, soit 57,7% des enjeux.

Très important : au-delà de 1.000 F en loterie instantanée et 3.000 F au Loto, tous les gains sont payés par chèque.

Face aux difficultés de tous ordres rencontrées par les perdants et tout particulièrement par les joueurs en état de dépendance, les gagnants ne sont pas dépourvus de problèmes et certains éprouvent même de véritables difficultés à assumer leurs succès.

Ceci étant, la FDJ en redistribuant 59 % des enjeux à ses clients est bien moins généreuse que le PMU (72 %) ou que les machines à sous des casinos (90 % au minimum).

Le poids considérable des prélèvements de l'Etat est responsable de cette (relative) faiblesse, mais nul doute que les joueurs se réjouiront d'apprendre que l'Etat est servi le premier... et copieusement !

Il est difficile de calculer exactement le taux de redistribution de la FDJ au profit des gagnants car aucun des jeux qui leur sont offerts ne bénéficie du même taux : ceux-ci sont variables d'un jeu à l'autre.

La FDJ est visiblement très réticente à les faire connaître ou du moins à les afficher explicitement car elle veut éviter de trop gros déplacements entre les jeux et elle ne souhaite pas « s'exposer à la concurrence ».

Ces précautions sont peut-être un peu dérisoires car on peut faire confiance aux joueurs pour comprendre assez vite, et la concurrence, quant à elle, ne doit pas ignorer grand chose de ces données.

### **3. Les perdants**

Pas plus que les autres industriels du jeu (Pmu – Casinos et Cercles) la FDJ ne semble être obsédée par le sentiment de devoir se préoccuper du sort des joueurs en difficultés et plus particulièrement de ceux qui vivent en état de prévalence.

Les joueurs pathologiques, compulsifs, obsédés par le jeu, courent sans cesse après leurs pertes pour « se refaire ». Incapables de se dominer, de se ressaisir, ils sont nombreux, très nombreux et ignorés pour la plupart par les promoteurs de jeux.

Si certains sont (théoriquement) protégés contre eux-mêmes par l'Interdiction de jeux qu'ils ont demandée ou qui leur a été imposée par décision de justice, le plus grand nombre reste exposé car si l'Interdiction est à peu près gérée par l'Administration et les casinos pour les jeux traditionnels, ce n'est pas le cas des machines à sous pour lesquelles rien n'existe.

Or ces machines représentent, à l'heure actuelle 90% des activités des casinos.

Les situations créées par la dépendance au jeu peuvent être catastrophiques : déstabilisation de l'individu, perte d'emploi, chômage, familles délaissées, réduites à la misère, recours à l'alcool ou aux drogues, malversations et délits pour se procurer l'argent nécessaire.

Pour sa part, la FDJ estime (et c'est vrai) que ses produits sont peu chers et ne sont donc pas « addictifs », c'est-à-dire ne créent pas de dépendance.

Le rapport traitera plus en détail ce problème en fin d'ouvrage, mais il était essentiel que le lecteur, dès le début, soit sensibilisé aux problèmes sociaux graves qui existent dans cet univers souvent inhumain.

#### **4. Le problème des mineurs**

Là encore, la FDJ, connaissant parfaitement les critiques qui lui sont adressées et leurs origines, expose que les mineurs sont interdits de jeux par définition, à la FDJ comme ailleurs, qu'elle ne peut, en pratique, surveiller personnellement les dizaines de milliers de points de vente et qu'elle fait confiance à ses détaillants pour respecter et faire respecter la règle jusqu'à 16 ans.

Pour sa part, elle rappelle qu'elle n'a conçu aucun jeu spécifique pour les jeunes et ne fait pas de publicité auprès d'eux.

## V. CHIFFRES CLEFS 1999 ET 2000

### A. BILAN D'ENSEMBLE

	1999	2000
Chiffre d'affaires – Activité des jeux	37,793 Mdf(+ 5,8 %)	42,803 (+ 13,3 %)
dont jeux informatisés (47,6 %)	17,519 Mdf(+ 20,7 %)	20,330Mdf (+ 16,2 %)
et jeux instantanés (52,4 %)	(53,6 %)	22,445 Mdf (+10,7 %)
Résultat net après impôts	0,539 Mdf	0,510 Mdf
Points de vente	42950	42500
Nombre de prises de jeu (hors Rapido)	436 millions	406 millions
Tickets grattés	2,950 Mdf	2,516 Mdf
Lots distribués	22.000	25.277 (+15,9 %)
Gagnants de 1 Mf et plus	672	598
Contribution au finances publiques (dont contribution au FNDS)	9,7 Mdf (1,055 Mdf)	11,581 Mdf (1,197)
IS, CRDS, CSG et dividendes	0,327 Mdf	1,199

*(Les autres données financières détaillées sont regroupées dans les annexes)*

<i>Classement de la FDJ en 2000</i>	
<i>Classement mondial du Chiffre d'affaires</i>	<i>5°</i>
<i>du Loto</i>	<i>6°</i>
<i>des Jeux instantanés</i>	<i>1°</i>

### CHARGES D'EXPLOITATION 1999 et 2000

(en milliards de F)

	1999	2000
Matières premières et approvisionnements	0,337	0,245
Autres achats et charges extérieures	1,067	1,108
dont :		
- Pub, sponsoring, mécénat	0,479	0,470
- Sous-traitance générale	0,162	0,134
- Entretien et maintenance	0,146	0,176
- Transmissions et communication	0,136	0,141
Salaires et charges sociales	0,284	0,292
Impôts et taxes	0,066	0,639
<b>TOTAL</b>	1,880 (-7,9 %)	1,876 (-0,2 %)

## **B. LE POIDS ÉCONOMIQUE, LES EMPLOIS**

### **1. Les salariés du groupe**

Au 31 décembre 2000, le groupe FDJ comptait 876 salariés (814 en 1999), FDJ (790), Pacifique des jeux (21), Française de motivation (17), Française d'image (16), Française de développement (26).

On peut estimer le nombre des emplois induits en prenant en compte d'abord ceux du réseau des courtiers mandataires : 187 courtiers et 1.300 salariés des courtiers soit 1.500 emplois

On peut ensuite calculer le nombre des emplois créés par les activités jeux dans les 43.000 points de vente détaillants en divisant la masse des commissions qui leur est reversée par le montant du SMIC.

Pour 1999, ce calcul donne 1,9 MdF de commissions et 15.633 emplois.

Pour 2000, 2,14 MdF et 19 300 emplois.

Au total pour 2000 990 + 1 500 + 19 300 = 21 750 emplois.

### **2. Le poids économique des apports pour le commerce local est considérable**

Les détaillants perçoivent une commission de 5% sur la vente de jeux.

Dans la région Côte d'Azur, prise comme exemple, la FDJ a redistribué en 1999, 42,8 MF de commissions au 776 détaillants (+ 7% sur 1998), ce qui représente une commission annuelle moyenne de 62.113 F (+ 4%).

Dans la région Provence-Alpes-Corse 123 MF à 2.363 détaillants, soit 52 094 F par an.

Pour encaisser ces commissions, les points de vente détaillants ont réalisé un chiffre d'affaires moyen hebdomadaire en 1999 de :

28.696 F de jeux on line et 8.887 F de jeux instantanés

En 1999, la Française des Jeux a redistribué 1,9 MdF .....



L'activité Jeux apporte en moyenne aux points de vente les recettes annuelles suivantes :

<u>Type de point</u>	<u>Nombre de points</u>	<u>Recette moyenne annuelle</u>
ON LINE	12 550	90 500 F
LOTERIE	23 750	12 500 F
ON LINE + RAPIDO	3 000	145 000 F
LOTERIE + RAPIDO	3 000	67 000 F
RAPIDO	600	55 000 F

Il convient d'ajouter, à ces recettes, celles des autres ventes effectuées dans l'établissement par les joueurs présents et l'avantage de la gestion d'une trésorerie non négligeable.

La comparaison de la contribution de la FDJ à ce réseau de petits commerces avec les produits de leurs autres activités donne :

Tabac 54%, FDJ 19%, PMU 17%, Presse 7%, autres 3 à 4 %.

En fin de compte, les points de vente tirent de la vente de jeux :

58 % de leurs frais de personnel

36 % de leur marge commerciale

32 % de leur résultat courant avant impôt.

Ces résultats sont d'autant plus appréciables que ce petit commerce de proximité évolue dans un contexte économique difficile, ces établissements ont perdu la vente des vignettes auto (2000), subissent la baisse de la consommation de tabac, l'augmentation des charges et la concurrence des grandes surfaces.

En leur apportant ce complément de ressources significatif, la FDJ participe activement au maintien du commerce de proximité ; en outre continue à augmenter le nombre de ses points de vente +770 dans la seule Région PACA en 6 ans. (+ 5,5%).

### **C. LES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT**

Ces intérêts sont importants (voir annexe) ; bien surveillés par le groupe lui-même et par sa tutelle. Les contributions de la FDJ aux dépenses de l'Etat, d'origine fiscale ou non représentent une somme appréciable pour chaque exercice budgétaire.

Comme le montrent les annexes, ces contributions atteignent quelques 13,6 MDF par an.

L'Etat prélève 28 % (non compris taxes et impôts divers )

Les joueurs gagnent 59 %

La SA FDJ fonctionne avec 13 %, dont :

6,1 % pour les charges de la FDJ

5 % pour les détaillants

1,9 % de divers.

### **VI. LE CONTEXTE INTERNATIONAL**

A ne comparer que les références des loteries européennes en l'état actuel des choses, la position de la FDJ est excellente ; elle est la 5<sup>e</sup> loterie au monde par le chiffre d'affaires, mais seulement la 55<sup>e</sup> pour le chiffre d'affaires par habitant.

Une étude de 1999 (annexe) montre toutefois d'importantes différences entre ces pays suivant que l'on considère les chiffres d'affaires, le montant moyen des mises des joueurs ou le nombre des points de vente.

Les Français jouent infiniment moins que les Italiens (de 1 à 2,6), les Espagnols ou les Norvégiens.

Le Français est 10<sup>e</sup> sur 15 pour ce qui concerne l'engouement pour les jeux de loteries.

Il serait intéressant de savoir si ceci est dû à un recours plus important en France qu'ailleurs aux courses de chevaux ou aux machines à sous des casinos ou à une plus grande vertu !

En revanche, le public français dispose pour ses jeux du deuxième réseau européen de points de ventes, mais si le chiffre d'affaires de nos loteries est le cinquième, c'est là encore très loin derrière l'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne.

## A. PERSPECTIVES

### 1. Perspectives de production

Devant le comportement des joueurs et leurs attentes, la FDJ semble très soucieuse d'enrichir son offre de produits, de prendre en compte l'usure des jeux quitte même à les retirer, sans insister, devant un accueil trop tiède du public.

Il ne faut pas oublier d'autre part qu'un jeu de loterie qui connaît une longue durée de vie est d'autant plus exposé à la fraude sous forme d'usage de faux tickets.

La FDJ est très bien armée contre la fraude. Celle ci est impossible sur les jeux on line dont les prises d'enjeux et les tirages sont rigoureusement protégés par l'informatique.

En loterie instantanée on observe quelques tentatives ponctuelles et artisanales ; sur le «Millionnaire » quelques détaillants se sont risqués à la fabrication de tickets bricolés mais aisément repérables.

L'avenir de la fraude ici est très compromis dans la mesure où les machines apporteront à la FDJ une capacité de contrôle sans cesse accrue : c'est une garantie majeure de fiabilité pour les joueurs et l'Etat.

La FDJ réagit bien face à la concurrence des autres jeux nationaux et internationaux dans un marché en pleine mutation.

Elle sait utiliser les nouvelles technologies, moderniser constamment les outils de son réseau, et en particulier l'exploitation commerciale de la Loterie instantanée grâce à des terminaux spécifiques dans les points de vente.

Elle est très proche de sa clientèle et communique beaucoup avec elle de différentes et efficaces façons.

Elle s'appuie à fond sur les événements et les moyens audio visuels.

Ainsi en 1999 FDJ n'a réalisé pas moins de 651 émissions télévisées.

Son chiffre d'affaires en 2000 a augmenté de 13,3% ; pendant les 5 premiers mois de 2001 de 12 %.

## **2. Perspectives de notoriété d'image et d'audience**

Un Sponsoring fort et bien ciblé dans le domaine du sport lui confère une excellente image auprès du public sportif .

La FDJ conduit dans ce domaine, plusieurs opérations : « le Challenge » au profit de sportifs de haut niveau mais désargentés, un prix littéraire « Sport Scriptum » et surtout elle finance « l'Equipe cycliste de la FDJ » et affiche, face aux scandales qui affectent le cyclisme, la volonté d'œuvrer pour le renouveau de ce sport éminemment populaire.

Cette équipe est très connue ; elle est jeune et « pure » car chaque coureur sait que le moindre écart en matière de dopage serait immédiatement sanctionné par son renvoi. Compte tenu que cette attitude est loin d'être partagée par nombre d'équipes étrangères, cela réduit les chances actuelles de victoires de la « FDJ » mais lui permet de bénéficier d'une excellente image.

Mais, ici comme ailleurs, le séisme du dopage n'a-t-il pas déjà commencé à faire reculer l'intérêt de la FDJ pour le cyclisme ?

Si sa contribution réglementaire au Fond national de développement du sport ( FNDS) est sans doute mal connue du public et insuffisamment appréciée des sportifs, pour lesquels elle est devenue routinière, il convient de rappeler ici à la fois sa grande importance : 90 % des crédits dont dispose le FNDS, créé en 1978 et géré par le ministère de la jeunesse et des sports, proviennent de cette contribution de la FDJ, soit pour 1999, 1,055 MdF (2,9 % de son CA) pour 2000, 1,2 MdF.

Chacun comprendra que grâce à cet apport considérable, tous les sports sont gagnants et dispose ainsi de ressources non fiscales bien pratiques.

En bonne logique et pour une statistique claire, il convient de considérer la contribution de la FDJ au FNDS comme une ressource pour l'Etat au même titre que le prélèvement direct qu'il inscrit dans la loi de finances.

## **3. Perspectives de gestion**

La FDJ veut optimiser sa gestion des approvisionnements, diminuer les tâches manuelles, réduire les dépenses et elle y parvient.

En 1999, ses charges d'exploitation de 1,880 MdF ont baissé de 7,9 % ; en 2000 elles sont de 1,876 MdF, soit - 0,2 %.

Elle vise un développement durable et devrait, selon nous, y parvenir dans de bonnes conditions, mais la concurrence s'amplifie.

#### **4. Perspectives statutaires**

Pour le Président de la FDJ, Christian Blanchard-Dignac, l'entreprise jouit effectivement d'un monopole des loteries mais pour des raisons éthiques et non d'ordre économique.

C'est d'ailleurs la règle partout dans le monde et les Pays qui seraient tentés de libéraliser leur système le regretteraient.

La jurisprudence de la Cour de Justice européenne a confirmé le droit des Etats à restreindre les libres prestations et le libre établissement.

La France, dans la FDJ, a su concilier la rigueur d'une structure publique et l'efficacité d'une entreprise privée avec le statut d'une SEM, un comité d'audit et de multiples contrôles (Cour des comptes, contrôle d'Etat) ; 100 % des résultats sont vérifiés.

Incontestablement la FDJ est bien gérée : la Commission qui lui est fixée par l'Etat, et qui finance ses frais de gestion n'a cessé de diminuer, passant de 9 à 6 % en six ans, tandis que ses charges en faisaient autant : 7,2 % en 1994, -4,4 % en 2000, sans que son développement ne ralentisse.

#### **5. Perspectives en matière de concurrence**

On voit apparaître et se développer :

- des émissions de Télévision telles que « Qui veut gagner des millions » ?

- des loteries en ligne « gratuites » sur Internet, loteries promotionnelles.

- des casinos européens ou exotiques sur Internet fréquentés par des Français. Pour ces derniers, on notera qu'en Suisse les banquiers refusent d'honorer les mises payées sur ces sites avec des cartes bancaires.

Pour l'instant, les loteries européennes ne se concurrencent pas et observent une attitude amicale les unes vis-à-vis des autres.

Seuls les bookmakers britanniques font cavaliers seuls avec des loteries d'argent.

Toutes les loteries au monde sont des loteries d'Etat, sauf au Royaume-Uni où c'est une concession (!).

Tous ces éléments devraient inciter les Etats à mettre en place une législation adaptée aux évolutions du marché.

Il est notamment urgent que les Etats membres de la communauté produisent une législation européenne unique car, dans ce secteur sensible, il faut éviter que l'exercice de la profession ne tombe dans le domaine exclusif de la concurrence pure (!) et simple.

Dans 3 à 5 ans, le marché européen des loteries se constituera obligatoirement et il n'y a toujours pas de droit pour lui.

La création, en 2001, par la FDJ d'une loterie instantanée sur Internet (Abracadabra) représente une très grosse avancée sur les réseaux.

Pour la FDJ, Internet est potentiellement un rabatteur d'informations et de promotion.

D'autre part, s'il faut deux ans pour mettre au point un simple jeu de grattage, il ne faut que deux mois pour un jeu sur Internet !

Après un rodage du 2 avril au 31 mai, la loterie devrait être ouverte au public au deuxième semestre.

Le projet est remarquable en tous points : garantie de légalité, garanties juridiques pour les joueurs, accès réellement interdit aux mineurs mais ouvert aux résidents en France métropolitaine, aux DOM-TOM et à Monaco (!), connexions aux ordinateurs des joueurs, procédures claires et simples, etc.

Sur la base des premières informations, on peut estimer son taux de redistribution théorique à 68 %

avec 190 911 lots attribués pour des blocs de 500.000 enjeux (26 % )

et 1.020.000 F de lots pour 1.500.000 F d'enjeux (68 %).

S'il s'avère exact, le taux de redistribution d'Abracadabra serait notablement supérieur au taux moyen dont bénéficient les jeux actuels de la FDJ.

Avec cette création, la FDJ se positionne sur un point essentiel, ne prend aucun retard sur Internet et marque son territoire.

Elle a mis au point un jeu apparemment bien « bordé » mais elle ne l'ouvre pas aux clients à l'étranger.

Pour quelle raison ? Pour se roder ? Est ce provisoire ?

Pourquoi ne pas l'autoriser, dès que possible, à profiter du marché offert par la Toile mondiale ?

Cette extension exigerait-elle une harmonisation législative européenne ?

De juin à août 2001, 3 MF de chiffre d'affaires ont été réalisés pour 6 à 7.000 clients inscrits.

Notons avec satisfaction cette initiative de la FDJ autorisée par l'Etat, souhaitons sa réussite mais constatons que l'Etat fait, au profit de « sa » FDJ, une exception qui sera ressentie sans doutes avec beaucoup d'amertume par les autres industriels des jeux.

Les casinos français, en particulier, redoubleront d'efforts pour obtenir les autorisations de casinos sur Internet que l'Etat leur refuse.

Les sociétés françaises qui peuvent offrir des sites opérationnels, des logiciels sous licence de qualité, et une excellente maintenance de tels casinos cybernétiques, feront de même.

Il faudra bien que l'Etat réponde sans tergiverser davantage à ces demandes.

## **6. Perspectives de partenariat**

Il vient d'être établi avec Loto Québec. D'autres pistes sont ouvertes avec l'Allemand West Loto et les Hollandais pendant que se prépare un Super Loto Européen.

### ***B. LES CONCURRENTS HISTORIQUES ET NOUVEAUX***

#### **1. Histoire des loteries**

C'est un jeu de hasard pur dans lequel les connaissances et la stratégie n'ont aucune place.

Elles sont interdites à peu près partout mais en fait autorisées par dérogation et lors strictement réglementées.

Litré donne cette définition : « sorte de jeu de hasard où se font des mises pour lesquelles on reçoit des billets portant des numéros ».

En regard d'une définition aussi simple que de variantes !

Leur création est souvent attribuée aux Romains parce que Petrone (66 ans après JC), dans son Satiricon, les évoque en parlant des repas et parce que Suétone, dans «La vie des 12 Césars», évoque la remise de prix par Auguste lui-même à l'occasion des Saturnales.

En fait il ne s'agissait pas de tirages au sort de loteries, mais plus vraisemblablement de simples cadeaux, largitiones et missilia, et si les Romains utilisaient bien le tirage au sort, c'était comme un mode de sélection institutionnalisée pour attribuer postes, charges, prébendes et terres.

Par contre, le monde arabe préislamique (5° et 6° siècles) eut recours à d'authentiques loteries puisque les sourates 2 et 5 du Coran les condamnaient sévèrement (1400 ans avant les Talibans !).

Domage, car les Arabes pouvaient ainsi jouer des dixièmes de chameau (sic).

Le Moyen-Age ignore le phénomène.

Mais à Bruges, en 1441, les loteries apparaissent : les Hollandais fournissent le mot «loterij» avec sa racine francique «lot» qui donne aux Allemands «los» (le sort) et le «lotto» aux Italiens.

Suivent alors les loteries des Pays-Bas Bourguignons, les «lotissements» de St-Omer en 1476, les loteries de la France du 17° siècle pourvues du «numéro» emprunté aux loteries italiennes, la «lottery» anglaise, les «lotteries» allemandes, les «loterias» espagnoles, et bien sûr le «lotto» transalpin.

D'ailleurs, l'Italie affirme alors une nette prédominance : dès le 15° siècle, tourniquets, dés spéciaux et billets numérotés préfigurent la roulette.

Peut-on aller jusqu'à penser que le goût du risque financier coïncide avec l'essor du capitalisme et surtout avec les timides progrès de l'écriture ?

## **2. Typologie**

Avec la diversification des jeux on distingue vite :

- Les paris « au tableau », avec affichage de lots fixés d'avance.
- Les paris « à la cote », qui rapportent un multiple à des joueurs qui choisissent le niveau de leurs paris.
- Les paris « au totalisateur » comme le PMU.



Aujourd'hui, le tableau, ce sont les loteries à billets numérotés.

- La cote c'est la Roulette ou le Lotto génois.

- Le totalisateur c'est le Loto moderne.

Si l'on veut être complet, il faut dresser un autre classement qui différencie :

*a) les loteries à résultat immédiat*

Rassemblant un faible nombre de joueurs, ce sont :

- les loteries simples : cartons de 6 à 12 cases, un dé ou un toton comme le « tchic tchic » des quartiers populaires, le « Crown and anchor » des marins anglais, le « piek en zen » hollandais, de nombreux jeux asiatiques, le « jeu du sept » ou le « gioco della barca », « le jeu de la chouette » italien, etc.

- les loteries à choix multiples où le joueur mise plusieurs fois (comme à la roulette), mais avant celles-ci, la « hoca » catalane interdite par Louis XIV, le « biribi » italien supplanté par la roulette elle-même.

La formule familiale du loto apparaît au 18<sup>e</sup> siècle, se répand, se nomme « keno » (prononcez kino) du français « quine », et bientôt le « Bingo » des anglo-saxons.

*b) les loteries à résultats différés*

Elles s'adressent à un très grand nombre de joueurs et réclament beaucoup de moyens.

- Loteries à billets (pari au tableau) avec lots définis, date connue des tirages, billets pré-numérotés, connues en France sous le nom de « Tombolas ».

C'était l'ex Loterie nationale.

Inexorable déclin depuis 1970 de ces tombolas caritatives, qui échappent aux condamnations morales mais n'évitent pas l'abandon par le public.

- Les Lotos où les joueurs choisissent plusieurs numéros

En 1576, la république de Gênes, en créant un Sénat (quelle sage décision !), soumet le renouvellement de ses membres à un tirage au sort de 5 membres tous les six mois.

Inutile de dire que les paris s'organisèrent aussitôt sur les noms des candidats.

L'engouement pour ces paris fut tel qu'il résista à la réduction du nombre de sénateurs qui passa de 120 à 80.

Giacomo Casanova, dont les activités et performances sont décidément très variées, fit ouvrir, au cours d'un passage à Paris, des bureaux de loteries avec l'agrément des financiers et de d'Alembert (!).

C'est l'origine de la Loterie Royale, créée par Louis XV en 1757 pour alimenter les caisses de l'Ecole Militaire (!).

Aux USA, après la très longue prohibition –1892-1963- qui avait favorisé les jeux clandestins, les loteries s'engouffrèrent dans la brèche.

Le Brésil (Jogo da Bicho), la Chine (Chi fa, Chi tam, etc) firent de même.

En définitive, le principe qui connaît la réussite maxima c'est le totalisateur.

Cet appareil naît en 1954 : il est le fruit du travail de deux allemands, Peter Weiland et Lothar Lammer, qui appliquent à la vieille loterie génoise le principe du Pari Mutuel inventé par Joseph Oller à Paris en 1868 pour les courses de chevaux.

Le succès fut foudroyant.

A partir de 1970 la Loterie au totalisateur conquiert tous les pays, à commencer par l'Europe.

*c) les loteries instantanées*

Loteries dites « A GRATTER », où le gain est inscrit sur le ticket et qui réclament une fabrication irréprochable par des imprimeurs hautement spécialisés

Grande facilité du jeu, résultat immédiat, gros succès...

### **3. Les loteries clandestines**

Le mot « clandestines » est peut-être bien gros pour parler de ces mini loteries de villages ou de bistrotts organisés par le seul tenancier de l'établissement autour d'un jambon ou d'un lot de bouteilles.

Ces loteries existent ; elles sont sans doute nombreuses mais échappent totalement à la statistique et au contrôle de l'Etat.

Elles sont pourtant illégales par définition.

#### 4. Les loteries caritatives

Elles étaient innombrables, anciennes et tolérées par les pouvoirs publics en raison de leur nature même.

Qu'en est-il aujourd'hui au temps d'Internet, du Loto informatisé, du course par course sur satellite et des « gratteurs-minute » ?

Elles survivent et même vivent bien dans un contexte bien particulier très convivial et très humain.

Allons, par exemple, dans les Pyrénées-Orientales examiner ce qu'est une « Riffle Catalane ».

En Roussillon, et en Cerdagne, les riffles s'organisent au profit des bonnes causes (le club de rugby, les œuvres sociales), dans les salles des fêtes ou des bistrot d'autant plus accueillants que la fièvre du jeu assoiffe.

Parce que c'est convivial et attrayant, on s'y rend en famille ou entre copains pour tenter de gagner les succulents produits du terroir tels que lots de jambons, volailles ou boudin renommé, rousquettes de Vallespie, ou vins de Banyuls.

Pour 50 ou 100 francs, nos catalans participeront à 10 ou 20 tirages, courseront la « quine » ou le « carton plein » sous la houlette d'un héraut de la riffle, notable local respecté, à la voix grave et qui porte loin.

Le héraut parle bien entendu le catalan car il annoncera les numéros souvent dans cette langue, ne serait-ce que pour complexer les « parisiens » présents, voire les « gabatchés » languedociens peu considérés par ce que voisins.

Chaque numéro annoncé sera en outre gratifié d'une remarque ou d'une boutade d'une finesse incontestable telles que : (2 «comme papa»), (6 « la queue en l'air »), (69 « la porte du paradis »).

A ces expressions gaillardes, connues de tous car rabâchées depuis des générations, répondent en écho la bonne humeur ambiante et le plaisir de jouer entre amis dans un climat familial.

La recette de ces joyeux moments est répandue dans toutes nos provinces, assortie de variantes locales linguistiques et folkloriques bien enracinées sur un fond « culturel » commun.

Ces Lotos cohabitent en bonne harmonie avec ceux des paroisses, des kermesses, des partis politiques; ils animent les matinées et soirées froides ou pluvieuses de la France profonde.

Mais les associations qui désirent organiser des loteries ou des lotos à but caritatif se heurtent souvent des difficultés que ne rencontrent pas des organisateurs moins dignes d'intérêt.

L'Union nationale des organismes faisant appel à la générosité du public (UNOGEP), relate ceci :

Puisque le jeu est interdit et que toute organisation de loterie est soumise à autorisation, l'Association des paralysés de France (APF) des Côtes-d'Armor fit les démarches pour monter une très grande loterie de tout la Bretagne.

Elle édita 1 million de billets à 10 F sans savoir, comme d'habitude, quelle proportion en serait vendue.

Effrayés par ce « Capital d'émission » (sic) inusité, les services de la préfecture demandèrent l'avis du TPG qui interrogea la Préfecture de Police de Paris (!), laquelle sollicita l'avis du ministère des affaires sociales (!), la réponse fut « Votre capital d'émission est trop important ».

Il fallut en outre soumettre la maquette du billet : de fax illisible en fax de vérification, le président de l'APF fut dûment convoqué au commissariat de police du 13<sup>o</sup> arrondissement de Paris pour remettre en mains propres la maquette à un commissaire.

Les démarches pour ces bénévoles de l'APF durèrent de mai à novembre !

Or, en regard de cette (louable ?) vigilance à l'égard d'œuvres connues de tous les Français, comment comprendre, à l'inverse, que rien ne vienne entraver le curieux travail effectué par des organisateurs en marge du milieu associatif qui proposent à des associations, à de petits clubs sportifs de « monter » pour eux leurs lotos annuels, leur laissant en tout et pour tout 10 % de la recette.

Ces mêmes « professionnels » contournent, en outre, la réglementation qui n'autorise que trois lotos par an et par demandeur, en jouant sur le fait, prétendu par eux, que vendredi +samedi+ dimanche = 1 jour.

Le tout multiplié par trois dans l'année et le tour est joué.

## 5. Les cyberloteries

On peut jouer sur Internet. Et on ne s'en prive pas : selon NETVALUE, 2 millions de Français se rendent chaque mois sur les sites de jeux d'argent.

Le succès est tel que chaque mois un nouvel organisateur de jeux se lance sur Internet.

Déjà existent et prospèrent Bananelotto, Lotree.com, Luckyvillage.com, Bingopoly.com, Eldoradowin, etc.

Ces sites font miroiter la possibilité de gains entre 1 et 10 MF ! ; mais les probabilités de gagner le gros lot sont faibles : une chance sur 14 millions.

On le sait très bien aujourd'hui, la première motivation des sites n'est pas d'enrichir nos compatriotes : car derrière le jeu se cache une stratégie commerciale très précise et efficace.

Pour visiter un site, un joueur doit «s'inscrire » et du même coup fournir tout une série de renseignements sur lui : nom, prénom, sexe, âge adresse, e.mail, et surtout ses pôles d'intérêt.

Ces données valent de l'or pour les sociétés de marketing qui achètent les listing aux patrons des sites et les revendent à leurs clients en mal de prospection commerciale

Tout est légal d'autant que le joueur peut parfaitement refuser que ces renseignements soient communiqués, encore faut-il qu'il « décoche » les cases, bien entendu validées d'office, qui autorisent le site à disposer gratuitement des données fournies par le joueur.

En juillet 2000, 1.256.470 visiteurs ont consommé 575.000 heures de jeu sur sites avec une moyenne de séjour de 27,5 minutes, réalisant dans le domaine du loisir une part d'audience de 34,6 % devant les voyages (16,4 %) et les sports (14,6 %).

Le même mois, neuf sites Internet spécialisés ont attiré 1 % des Internautes soit 60.000 visiteurs.

Le phénomène est donc considérable, n'est qu'à ses débuts et provoque chez tous les industriels des jeux une panique justifiée.

La Française des jeux semble avoir trouvé une parade qu'elle a mis en place fin 2001 (voir plus haut).

Les casinos en cherchant une, harcèlent l'Etat pour qu'il définisse ce qu'il autorise et attendent la réponse !

## **6. Loteries commerciales, concours et jeux des sociétés commerciales**

Une question écrite du député François Rochebloine au ministre des finances en date du 5 juin 2000 nous semble bien situer le problème.

"M. François Rochebloine attire l'attention de M. le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur la prolifération des concours et jeux organisés par les sociétés commerciales. En fait, ces opérations publicitaires répondent aux caractéristiques des « loteries commerciales » telles qu'elles sont définies par les articles L.121-36 et suivants du code de la consommation. Or, les sociétés commerciales se gardent bien de qualifier de loteries les jeux et concours qu'elles organisent.

Cela induit une confusion dans l'esprit des consommateurs.

Afin de limiter cet amalgame, la mention « loterie commerciale » répondant aux conditions des articles L.121-36 et suivants du code de la consommation devrait obligatoirement figurer sur tout support présentant une telle opération. De même, le règlement complet devrait, dans son intégralité, être reproduit sur les documents promotionnels.

Par ailleurs, il lui demande s'il n'est pas envisageable de promouvoir une participation réellement gratuite (enveloppe avec port payé par le destinataire, numéro de téléphone vert, par exemple), alors que prolifèrent les sollicitations téléphoniques d'un coût non négligeable (comme le préfixe 06-36-68, tarifé à 2,23 francs par minute).

Réponse – Les contrôles effectués ces dernières années par les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) font apparaître que dans plus de 90% des cas les loteries commerciales sont organisées dans le strict respect des textes, grâce notamment aux effets pédagogiques de quelques décisions de justice et des initiatives prises par le syndicat de la vente par correspondance et à distance.

De surcroît, les textes qui encadrent les publicités ainsi que les loteries commerciales offrent un niveau élevé de protection des consommateurs. En particulier, les dispositions de l'article L.121-1 du code de la consommation relatives à la publicité trompeuse ou de nature à induire en erreur permettent de sanctionner les opérateurs indéliçats qui présentent, sous le couvert de jeux-concours de véritables loteries commerciales ne respectant pas les prescriptions de l'article L.121-36 du code de la consommation.

Il ne semble pas nécessaire, dans ces conditions, d'envisager une modification des textes en vigueur.

Par ailleurs, les consommateurs peuvent se prévaloir des dispositions de l'article L.121-38 du code de la consommation, pour obtenir gratuitement, lorsqu'il n'est pas annexé aux documents publicitaires, le règlement des opérations d'une loterie commerciale. Enfin, la tarification téléphonique pour participer à des jeux concours, ou des loteries commerciales, n'entraîne pas un coût élevé pour les consommateurs.

Elle est le plus souvent faible, voire, dans certains cas, nulle.

Sur ce point, les services de la DGCCRF n'ont pas constaté d'abus et il ne paraît pas nécessaire de modifier les textes en vigueur.

Tout ceci est bien rassurant ou prétend l'être. Il n'en reste pas moins que le nombre croissant de ces jeux, leur aspect plus ou moins fantaisiste et là encore, l'absence de données officielles et de statistiques, laissent craindre que ces dérives commerciales ne viennent dans l'avenir parasiter les systèmes légaux.

## CHAPITRE TROIS

### LES CASINOS

Les casinos : une image périmée mais bien ancrée dans l'esprit du public

L'image que le public conserve encore des casinos est une image élitiste peu conforme à la réalité de notre temps « les casinos ne sont fréquentés que par une élite fusse-t-elle celle de l'argent » sur eux planent encore deux qualificatifs : ésotérisme et manigance.

L'ésotérisme : la définition du Littré « doctrine secrète que certains philosophes de l'Antiquité ne communiquaient qu'à un petit nombre de leurs disciples » pouvait sans doute convenir aux casinos d'autrefois car les obstacles pour être admis, le droit de timbre pour entrer, la tenue exigée, les rites observés, le cérémonial autour des tables, la complexité supposée des jeux, la surveillance exercée par l'établissement lui-même et par les autorités, l'idée d'un endroit fermé d'où l'on pouvait ressortir en très mauvais état, tout contribuait à créer une image plutôt sulfureuse.

De nos jours ce folklore, style « Macao l'enfer du jeu », a laissé la place à un mode de fonctionnement transparent et comme aseptisé, garanti par la surveillance ostensible des autorités et de l'Etat.

Les manigances : à l'instar de n'importe quelle affaire de loisirs où circulent des masses d'argent importantes, les casinos sont régulièrement taxés, entre autres choses, de rapports avec le Milieu.

Il y a eu, par le passé, une grande part de vérité dans cette réputation, tant divers procédés, tels que prête-noms ou racket, ont longtemps permis à des délinquants notoires de maîtriser la trésorerie de certaines maisons et à organiser la délinquance sinon le crime.

Des scandales spectaculaires, abondamment médiatisés, des affaires longues, tortueuses et sanglantes, sont là pour confirmer le public dans cette opinion.

Ceci est du passé et, même à l'époque, ces cas étaient l'exception.

Mais pourtant ceux là même qui, aujourd'hui, critiquent une législation française si serrée qu'on la juge la plus rigoureuse de la planète, devraient plutôt reconnaître que l'Etat a puissamment contribué à assainir leur



profession et, par sa vigilance omniprésente, la protège encore tous les jours contre les tentatives récurrentes d'infiltrations, de main mises sur les établissements et de blanchiment d'argent qui restent, comme on le verra plus loin, tout à fait d'actualité.

On peut affirmer aujourd'hui que le Casino est sans doute la profession la plus contrôlée de France et que la constitution de Groupes de casinos, chaque jour plus importants, leur entrée en Bourse, apporteront incontestablement un surplus de rigueur dans les gestions, et donc de garanties d'honorabilité et de sérieux.

Tant pis pour le folklore, le cinéma et la presse écrite, gourmandes de ces histoires, tant mieux pour les joueurs !

## I. HISTORIQUE DES CASINOS

Le vocable vient de l'italien « casa » et c'est à Venise en 1626 qu'est né le principe des casinos.

De cette « maison », le décret de 1959 dit que ce doit être « un établissement comportant trois activités distinctes : spectacle, restauration et jeux, réunies sous une direction unique sans qu'aucune d'elles puisse être affermée ».

Avant que ne naisse en France cette définition lapidaire (et qui pèse encore lourdement, on le verra plus loin, sur la gestion actuelle des établissements), les jeux, qu'ils soient ou non intéressés, ont existé de par le monde et de toute antiquité sous des formes plus ou moins primitives.

L'empire romain légiféra le premier pour pouvoir frapper les tenanciers (et non les joueurs) coupables « d'abjection ».

Pour ne traiter que de la France faute de temps et de place, la Royauté française, par la suite, se perdit (comme l'actuelle administration républicaine) en arrêtés successifs visant à marginaliser, sinon à supprimer, les établissements.

Ce n'est qu'à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle que le jeu fut légalisé -pour les nobles seulement-, restant banni pour le peuple !

La Révolution française toléra totalement le jeu tout en le proscrivant pudiquement dans les textes !

La véritable innovation est due à un décret de 1806 qui permit au Préfet de police de délivrer des autorisations dérogatoires pour les stations

balnéaires et « pour les lieux où il existe des eaux minérales, pendant la saison des eaux seule et pour la Ville de Paris ».

## II. LÉGISLATION ET RÉGLEMENTATION

### A. EVOLUTION DES TEXTES

En 1907, une Loi, la Loi fondamentale pour les jeux en France (et non plus un décret), autorisa les cercles de jeux et les casinos dans les sites thermaux en y adjoignant les stations climatiques, imposa l'aval du Ministère de l'intérieur, et fixa la destination des bénéfices bruts.

En 1920, parut une décision très contraignante : aucun casino ne pouvait s'établir à moins des cent kilomètres de la capitale mais, tout aussitôt, en 1931, conformément aux paradoxes permanents qui prévalent dans ce secteur d'activité, une exception fut faite au profit de la ville d'Enghien !

Cette disposition est toujours appliquée aujourd'hui.

L'Etat établit un prélèvement progressif sur les recettes.

En 1969, un décret autorisa trois nouveaux jeux américains : la roulette américaine, le black jack et le craps.

De l'abondante réglementation existante, il faut retenir deux décisions qui présentent une très grande importance pour la période actuelle : l'amendement Chaban Delmas qui autorise, depuis 1988 et dans certaines conditions, l'implantation de casinos dans les villes de plus de 500.000 habitants et l'autorisation, en 1987, par Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, des machines à sous dans les casinos et eux seuls.

A un moment où tous les casinos, même les plus huppés, battaient fortement de l'aile, et où leur nombre diminuait (155 en 1969 contre 135 en 1985), ces deux autorisations ont provoqué un redémarrage spectaculaire des activités (160 casinos en 1999 et 170 en 2001) et des chiffres d'affaires, suscité des projets et des réalisations très importantes, en particulier à Lyon, Bordeaux, peut-être Lille, et accru d'autant les recettes de l'Etat !

L'histoire des cercles et maisons de jeux est traitée plus loin dans le chapitre IV.

## ***B. LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES JEUX***

Elle a été créée par le décret du 6 novembre 1934 et son statut actuel date de 1975. Elle est chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de jeux des casinos et des cercles.

Elle est composée de 15 hauts fonctionnaires d'Etat, parmi lesquels deux conseillers d'Etat, dont le plus ancien préside, deux conseillers-maîtres de la Cour des comptes, deux inspecteurs des finances, etc.

Plusieurs élus y siègent : un député, un sénateur, deux maires de communes classées, et le président de l'Association nationale des maires de stations climatiques.

Sa composition est publique mais seules sont mentionnées les fonctions, jamais les noms des membres.

Les fonctions de la Commission sont gratuites.

La CSJ examine, au rythme d'un après-midi par mois, au moins cinq dossiers par séance.

Pour toute demande de création, d'extension, de réouverture ou, à l'inverse, de fermeture provisoire ou définitive de casino, la CSJ se prononce sur les bases d'un dossier volumineux.

C'est la Direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur qui prépare les dossiers, fixe l'ordre du jour, inscrit les demandes au rôle, assure le secrétariat des séances et désigne les Rapporteurs (toujours extérieurs à la Commission) parmi des conseillers d'Etat, des auditeurs de la Cour des comptes, des inspecteurs des finances ou des membres de l'inspection générale de l'administration.

Les dossiers comportent l'avis du conseil municipal de la commune, du préfet, et surtout l'enquête approfondie des Renseignements généraux du département qui rassemble tous les éléments exigés : moralité des candidats, plan de financement, origine des capitaux investis, qualités du personnel prévu, cahier des charges envisagé par la commune, programmes proposés par le casino pour ce qui concerne la restauration, les activités culturelles, les animations, etc.

La CSJ ne procède à aucun examen préalable des dossiers et elle juge en droit et en opportunité

Les débats au sein de la Commission sont approfondis ; le maire de la commune intéressée est invité à défendre son projet et mettre en valeur son importance pour le développement et l'économie de la commune, mais il aurait

tort de n'insister que sur l'intérêt financier pour son budget, cet aspect n'étant pas considéré comme prioritaire par les Commissaires.

La CSJ, en fonction de la législation en vigueur, se fonde en premier lieu, pour formuler son avis, sur le respect des critères d'implantation exigés : station balnéaire, thermale ou climatique. Elle prend en compte évidemment aussi le critère « ville de plus de 500.000 habitants » bien que, pour elle, cet amendement a purement et simplement « tourné la loi » et elle le regrette !

D'ailleurs, s'interroge votre rapporteur, à une époque où les regroupements de communes sont très nombreux et prennent différentes formes, comment la CSJ devra-t-elle répondre à une demande de création de casino, non pas pour une ville de plus de 500.000 habitants, mais pour une communauté de villes ou de communes répondant à ce critère de population ?

Pour l'instant la CSJ a adopté la conception restrictive de « la ville » et rien d'autre.

La CSJ prend en compte tous les éléments du dossier du ministère de l'intérieur, ainsi que les éléments de concurrence locale, les intérêts économiques de la région, et ne perd jamais de vue les intérêts de la morale publique.

La CSJ a bien conscience, par exemple, que la remise à flot du casino d'Amneville a sauvé sur le plan économique tout un secteur de Lorraine.

Elle veille enfin au respect de la loi Sapin qui pose toujours et posera beaucoup de problèmes aux casinos au moment du renouvellement des « concessions de service public » que sont maintenant leurs activités et ce pour des périodes très variées de 5 à 15 ans.

La CSJ ne rend qu'un AVIS.

Elle n'a aucune obligation de rendre publics les motifs de celui-ci et elle ne le fait pas. C'est le ministre qui décide, qui motive et donne connaissance de sa décision.

Dans le même état d'esprit, le président de la CSJ ne s'exprime jamais en public et n'accorde aucune interview.

Une bonne preuve de l'utilité de la CSJ n'est elle pas qu'elle fait l'objet de beaucoup de critiques de la part de ses « administrés » ?

Mais il est clair qu'elle estime que sa mission est de freiner les demandes de création de casinos, de machines à sous, d'augmentation de leur nombre ; face aux demandes incessantes dans ce domaine, elle freine !..., estimant que six mois à un an d'attente lui permettent de mieux apprécier les intentions des communes et la valeur des cahiers des charges.

### **C. UNE FISCALITÉ LOURDE ET COMPLEXE**

La base, l'assiette des prélèvements de l' Etat et des communes sur le produit des activités des jeux des casinos et des cercles de jeux est le produit brut des jeux (PBJ).

La formation du PBJ est étudiée plus loin, notamment dans le tableau I ci-après.

La suite du parcours du PBJ, le mode des prélèvements de l' Etat et des communes, le sort du compte d'exploitation des casinos, la part des impôts et taxes jusqu'à la formation du produit net des jeux sont étudiés dans les paragraphes et le tableau II qui suivent.

#### **1. La formation du produit brut des jeux (PBJ)**

A la « Caisse initiale », de chaque table de jeu traditionnel, remise au chef de table par la direction (A), s'ajoutent les éventuelles « Avances complémentaires » (B) qui peuvent être rendues nécessaires si le casino perd à cette table en cours de partie. S'y adjoignent aussi les pertes des joueurs. En sont retranchés leurs gains.

L'« encaisse finale » de la table (C), à l'issue de la journée, est enregistrée.

Comme le montre le tableau I ci-dessous, le PBJ (D) résulte de l'addition des encaisses des différents tables de jeux traditionnels et des encaisses des machines à sous (MAS) du casino.

Le PBJ est donc le gain brut de l'établissement avant que ne s'abatte sur lui une véritable déferlante de taxes et d'impôts dont le détail est donné plus loin, dans le tableau II.

---

TABLEAU I

Une table de jeux X

---

Caisse Initiale (A) >>>>>>>	>>>>>>> Gains des joueurs
Avances complémentaires (B) >>>>>	<<<<<<<< Pertes des joueurs

---

Encaisse Finale de la table (C)

Encaisses des autres tables>>>>>>>	<<<<<<<<	Encaisses des MAS <sup>1</sup>
------------------------------------	----------	--------------------------------

Produit Brut des jeux (D)

---

**2. Prélèvements, impôts et taxes de l'Etat et des communes**

Le tableau II (voir plus loin) montre comment s'effectuent les divers prélèvements.

*a) le premier prélèvement est forfaitaire et au premier franc*

c'est-à-dire qu'il ne bénéficie d'aucun des deux abattements cités plus loin. Il est prélevé avant que ceux-ci n'interviennent.

Il est de 0,5 % sur le PBJ des jeux traditionnels au profit de l'Etat.

Il est de 2 % sur le PBJ théorique des machines à sous au profit de la commune.

Pour 99/00 il a représenté 209 MF (+ 10,8 % sur 98/99).

---

<sup>1</sup> MAS : machines à sous

*b) deux abattements sur le PBJ interviennent ensuite*

Ces abattements interviennent AVANT que ne soit effectué le prélèvement progressif sur le PBJ

Le premier est automatique, de 25 % sur la base taxable. Il a été créé par le décret loi du 28 juillet 1934 pour permettre aux casinos de faire face à leurs charges d'exploitation.

Il a été majoré, du 1<sup>er</sup> novembre 1986 au 31 Octobre 1988, et porté à 33 % pour faire face à l'accroissement des charges sociales, puis ramené depuis, à 25%.

Le second est facultatif, cumulable avec le précédent, si le casino, au titre du cahier des charges qui le lie à la commune, prend en charge des manifestations artistiques de qualité\* (sic) ou des dépenses d'équipement et d'entretien des établissements hôteliers ou thermaux appartenant aux casinos\*\*.

Le taux de cet abattement est de 10 % maximum :

5 % pour chacune des deux catégories de dépenses \* et \*\*.

L'abattement de 5 % pour les manifestations artistiques peut être porté à 8 % sur dérogation ministérielle sans que le total de l'abattement supplémentaire excède 10 % (article 72 de la loi de finances pour 1962 et décret n° 63-595 du 20-6-1963).

*c) le prélèvement progressif sur le PBJ (PPPBJ)*

Il a été instauré par la loi de finances du 19 décembre 1926 dont les dispositions ont été plusieurs fois modifiées par la suite

Son barème, avant le 1er novembre 1986 et depuis le 1er novembre 1988, est le suivant :

<u>Taux</u>	<u>Tranche</u>
10 %	Jusqu'à 290.000
15	de 290 000 à 575.000
25	de 575.000 à 1.775.000
35	de 1.775.000 à 3.300.000
45	de 3.300.000 à 5.500.000
55	de 5.500.000 à 16.500.000
60	de 16.500.000 à 27.500.000
65	de 27.500.000 à 38.500.000
70	de 38.500.000 à 49.500.000
80 %	au-delà de 49.500.000

Les syndicats de casinos font observer que ce barème n'a pas été modifié depuis 1988 (!) et que l'inflation cumulée de cette date jusqu'en 2001 a eu pour effet d'alourdir leurs charges de quelque 30 %.

Un élargissement des tranches du barème progressif a bien été octroyé par la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 mais en échange d'une obligation d'investissement de 5% des recettes supplémentaires générées par cet élargissement. Ces investissements doivent être affectés à des travaux destinés à améliorer l'équipement touristique de la commune mais peuvent tout aussi bien l'être à des travaux dans le casino !!!

Pourquoi faire simple quand on peut faire (très) compliqué ?

C'est sur le produit de cette taxe qu'est prélevée la part destinée à la commune : elle est de 10 %, l'Etat en conservant 90%.

*d) les communes perçoivent directement un prélèvement qualifié de conventionnel*

Le taux en est fixé par le cahier des charges accepté par la commune (loi de finances pour 1991).

Il ne peut excéder 15 % du PBJ. La commune ne peut, au total, percevoir de « son » casino plus de 5 % de ses recettes ordinaires.

Pour 99/00, à ce titre, les communes ont perçu 1,064 MdF (+ 14,22 % sur 98/99).

Le cumul de tous les prélèvements pour l'Etat et pour les communes ne doit pas dépasser 80 % du PBJ du casino !

Pour la Comptabilité publique le PBJ est un « Compte d'attente spécifique de l'activité ludique ».

Il sera crédité chaque jour par le casino du produit intégral des jeux.

Il sera débité chaque quinzaine :

pour le Trésor public, du PPPBJ

pour la commune, du prélèvement conventionnel.

Comme le montre le tableau II, après ces prélèvements le produit net des jeux est constitué (PNJ).

Il prend sa place dans le compte d'exploitation de l'établissement au même titre que les autres recettes (restauration, bar, etc) et les charges.



*e) les casinos supportent, en outre, divers prélèvements de droit commun*

C'est sur la base du Compte d'exploitation et de son résultat que l'Etat et les collectivités locales prélèvent taxes et impôts :

Ce sont l'impôt sur les sociétés (IS) ou sur le bénéfice industriel et commercial (BIC), les TVA, taxe sur les salaires, TP, TH, TFB, l'impôt sur les spectacles, et, enfin, la CSG et la CRDS.

- L'impôt sur les sociétés ou BIC

Sont pris en compte pour la détermination du bien imposable :

- . le produit net des jeux,
- . les droits d'entrée dans les salles de jeux,
- . la fraction des pourboires laissée par la convention collective nationale à la disposition de la direction pour financer la rémunération du personnel non affecté aux jeux, etc.

- La TVA

Sont taxables :

- . les recettes provenant d'activités autres que spectacles, hôtellerie, restauration, etc,
- . les pourboires pour la même proportion que ci dessus .

Ne sont pas taxables :

- . le produit net des jeux,
- . les pourboires perçus par les employés des salles de jeux.

- La CRDS (art 18-111 de l'ordonnance du 24 janvier 1986)

Elle représente pour les casinos une charge de 3 % du PBJ, soit 341 MF pour 99/00.

Il est curieux de constater qu'en assujettissant les casinos et les cercles au CRDS, l'Etat demande à ces établissements de payer cet impôt au lieu et place des joueurs qui devraient le faire sur leurs gains.

Le montant de ceux-ci étant globalement appréciables mais non identifiables individuellement, l'Etat reporte la charge sur l'entreprise.

Le résultat est pittoresque sur le plan fiscal puisque l'Etat prélève un impôt sur les pertes de jeux de l'entreprise au lieu de le faire, conformément à la loi, sur les gains imposables des clients du casino.

Dans leur recours en Conseil d'Etat contre cette disposition, les casinos ont été déboutés.

Mais il y a beaucoup mieux ; ne pouvant aisément comptabiliser la base taxable au CRDS, un texte a imaginé un calcul assez admirable.

Le voici :

*Extrait : Dans son rapport au Président de la République, relatif à l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relatif au remboursement de la dette sociale, le ministère du travail et des affaires sociales dispose que :*

*« L'article 18 institue des contributions (Crds) sur la part redistribuées aux gagnants des sommes engagées sur les jeux exploités par la Française des jeux et sur les paris hippiques, ainsi que sur un multiple des recettes brutes des jeux des casinos, représentatif des gains des joueurs.*

*Le multiple retenu fut le multiple SIX.*

*L'Article 19 fixe le taux des contributions à 0,5 % ».*

C'est ainsi que la base taxable au CRDS est le montant du PBJ multiplié par six !

Cette alchimie fiscale de haut niveau peut parfois créer quelque désordre jusqu'au sein du Parlement, pour peu que les parlementaire émettent le ~~voeu~~ de créer une taxe nouvelle sur les activités des casinos.

C'est ainsi qu'en mai 2001, le rapporteur de la commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale, voulant proposer de taxer les casinos au profit d'un abondement significatif des crédits d'Etat pour les acquisitions d'~~oeuvres~~ d'oeuvres d'art des musées nationaux, s'est vu proposer par les services de l'Assemblée des chiffres erronés pour établir la base de la taxe envisagée.

Parmi d'autres erreurs, au lieu de prendre en compte le montant réel du PBJ, fut fourni le montant du multiple six construit pour le CRDS cité plus haut.

Le résultat (provisoire) de cette histoire compliquée, est que le projet de taxe qui n'avait pas l'avis favorable de la ministre de la culture ne rapportait que 100 MF au lieu des 600 escomptés par les députés.

Devant une perspective aussi alléchante, majorité et opposition furent unanimes pour voter l'amendement 28 de la loi sur les Musées !

Mirage trompeur ou effet pervers d'une de ces élucubrations fiscales dont le Code des impôts a le secret ?

- La CSG a été créée par la loi du 27 décembre 1996.

Elle se monte à 7,5 % de 68 % du produit brut théorique des machines à sous, soit 518 MF pour 99/00 (+ 11%).

Les casinos sont les seules personnes morales privées assujetties à la CSG. C'est, aux yeux du syndicat des casinos de France un impôt sur l'impôt.

- L'impôt sur les spectacles qui frappe les machines à sous

Perçu au profit des communes (après déduction par les services de l'Etat de 5 % pour frais d'assiette et de recouvrement), il est variable suivant la taille de la commune et peut être de 100 à 600 F par machine, la commune étant tenue d'en reverser au moins un tiers au Bureau d'aide sociale.

- La taxe professionnelle est assise sur la valeur locative des immobilisations, les salaires et le montant réel des pourboires.

- La taxe sur les salaires

La base imposable en est le salaire minimum garanti de la convention collective ou, à défaut, les accords particuliers, les salaires des personnels non payés directement au pourboire et les rémunérations des personnes bénéficiant de déductions supplémentaires pour frais professionnels.

- La taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti, enfin, sont perçues selon le droit commun.

### **3. Les impôts dûs par les joueurs**

Les gains au jeu sont théoriquement exonérés d'impôt; mais sont cependant à la charge des joueurs :

- le droit de timbre de 65 F par jour réclamé pour l'accès aux salles de jeux traditionnels ; il a représenté pour 99/00 73 MF. Ce produit est en baisse ;
- une taxation de 10 % sur les gains supérieurs à 10.000 F aux machines à sous ; il a représenté 214 MF pour 99/00 (+ 26,18 %).

#### 4. Une nouvelle imposition des casinos se prépare-t-elle ?

Fin juin 2001, les casinotiers ont découvert, par des fuites, que les ministères de l'intérieur et des finances préparaient un projet de décret (qui aurait déjà l'approbation du Conseil d'Etat) pour modifier le mode de prélèvement sur le produit des machines à sous.

Comme c'est souvent le cas, la discrétion nécessaire a exclu toute concertation !

Explications : à l'heure actuelle, l'Etat taxe les machines à sous au moyen d'un prélèvement sur le produit théorique des jeux. Qu'est ce ?

Toute machine à sous est programmée pour redistribuer aux gagnants 85 % au minimum pour certaines, davantage pour d'autres, jusqu'à 92 % pour les plus attrayantes.

Ainsi, pour un montant de 100.000 F de jeux et 92 % de redistribution, il reste 8.000 F de produit théorique pour le casino.

Mais, en fait, ce gain maximum n'atteint vraiment 92 % que si le joueur mise à chaque fois le maximum (ex. 3 pièces dans les trois fentes de la machine).

S'il ne le fait pas, la machine réduira sensiblement son taux de redistribution ; ce phénomène s'appelle le « glissement » et certaines machines « glissent beaucoup » d'après certains joueurs !

Pour 1999/2000 l'écart entre le réel et le théorique atteindrait 2,12 milliards de francs.

Si le projet du gouvernement de taxer, dans l'avenir, le produit réel au lieu et place du produit théorique voit le jour, les casinos verront leur marge fondre comme neige au soleil.

La profession a vivement réagi devant cette perspective et le syndicat des casinos de France s'est adressé aux deux ministres concernés en disant que les casinos n'étaient nullement opposés à une évolution de leur fiscalité mais en concertation, et dans une perspective d'ensemble de la législation fiscale du jeu en France.

Votre rapporteur n'a pas à prendre parti, bien entendu ; mais il estime pour sa part qu'il est éminemment préférable de revoir, en concertation, une législation et une réglementation obsolètes, compliquées et sans doute passablement difficiles et coûteuses à gérer, plutôt que d'ajouter, à l'emporte pièce, un impôt supplémentaire.

S'il n'y prend garde, l'Etat ratera une occasion de moderniser ce secteur qui lui rapporte pourtant beaucoup d'argent et sera taxé de ne voir dans les casinos qu'une vache à lait, dépendante et soumise, dont il ne veut pas prendre en compte les données économiques et sociales qui sont aussi difficiles à assumer pour cette profession que pour les autres industries.

FISCALITE des CASINOS

TABLEAU II

PRELEVEMENTS TAXES et IMPOTS

Base taxable : le PBJ

	/	/→0,5% sur JT
	/--(1) Prélèvement forfaitaire	/
	/	/→2% sur MAS
R1 < --- Abattement de 25 % (2 a)-----	/	
R2 < --- Abattement supplémentaire (2 b)	/	/→Etat 90 %
	/ (3) Prélèvement progressif	/
	/	/→commune 10 %
	/	
	/ (4) Prélèvement conventionnel	/→commune <15 %
	/	

---

COMPTE D'EXPLOITATION

/

Produit Net des jeux

(+) Recettes R 1 et R 2

(+) Autres recettes d'exploitation

(-- ) Charges d'exploitation

( = ) Résultat d'exploitation

---

ETAT	/	COMMUNE et COLLECTIVITES LOCALES
←-----IS ou BIC (5)	/	
	/	(11)-----Taxe sur les spectacles-----→
←-----TVA (6)	/	
	/	(12)-----Taxe professionnelle--6----→
←-----RDS (7)	/	
	/	(13)-----Taxe d'habitation----66----→
←-----CSG (8)	/	
	/	(14)-----Taxe Foncier Bâti ----666--→
←-----Taxe sur salaires (9)	/	
←-----Droit de timbre (10)	/	

---

RESULTAT NET APRES IMPOT

## **D. DES ACTIVITÉS TRÈS SURVEILLÉES**

### **1. L'importance du rôle des renseignements généraux**

La surveillance des casinos est assurée, pour l'essentiel, par les Renseignements généraux du département.

Formés à cette tâche, présents sur le terrain, au minimum une fois par semaine le jour ou la nuit, sur rendez vous ou de manière impromptue, les commissaires assurent :

\*la surveillance du comportement du personnel et des joueurs, l'ambiance et la fréquentation ;

\*le respect de la réglementation (prévention et information) ;

\*les enquêtes pour la sous-direction des courses et jeux (SDCJ) et la sous-direction des libertés publiques (SDLP) du ministère de l'intérieur ;

\*les contacts nécessaires avec leurs collègues du département ou des départements voisins ; il existe une fois par an des réunions régionales de perfectionnement ;

\*le commissaire vise les carnets d'avances des tables de jeux et le grand Livre où ils sont collationnés ;

\*il vérifie les cartes, les jetons et les plaques ;

\*il supervise les échéances mensuelles des contributions du casino à l'Etat ;

\*il vise le registre d'exploitation et peut y inscrire des remarques ;

\*il contrôle le fonctionnement du circuit de surveillance vidéo ;

\*Il reçoit, instruit, contrôle et achemine les demandes d'interdiction de jeux émanant des joueurs ;

\*il veille lui même à la destruction des jeux de cartes réformés ;

\*il adresse un rapport hebdomadaire au ministère de l'intérieur ;

#### De l'opinion de ces agents

- La profession de casinotier est la plus contrôlée de France.

- La direction d'un casino ne peut frauder ; le personnel dispose de quelques astuces pour le faire, mais cela suppose des complicités difficiles à réunir.
- En cas de flagrant délit, le commissaire prend les mesures conservatoires qu'il estime nécessaires et confie l'enquête à la section judiciaire de la SDCJ.
- Sur les machines à sous aucune fraude n'est possible.

De fait, aux USA, on signale quelques très rares fraudes ayant nécessité des techniques extraordinairement complexes du point de vue technologique.

La brigade des jeux de Paris effectue un contrôle inopiné par an.

D'autres administrations effectuent des contrôles : le Trésor public, les trésoreries générales, les chambres régionales des comptes.

La Police judiciaire fait vérifier les machines à sous et les cylindres des tables de jeux.

## **2. Blanchiment d'argent et fraudes**

Le blanchiment d'argent avec des casinos a incontestablement existé.

Fin 1980, la tentative de prise de contrôle du casino de Menton a bien démontré et prouvé l'intervention de la Camorra ; tout y était, à commencer par une Société écran (la Sofextour), dont les actionnaires étaient tous des prête-noms, contrôlée de fait par des intérêts italiens (Mr Gianni Tagliamento, collaborateur de Michel Zaza), des résidents monégasques et des représentants du milieu corse, dont J C Orsini et Jules Traroni.

Cette affaire a, selon les services du ministère de l'intérieur, signé la fin des intérêts italiens dans les casinos français.

Depuis cette date, la fermeture en 1988, 1989 et 1991 de quatre casinos dans l'hexagone a sans doute parachevé ce travail.

Aujourd'hui, s'il persiste, ici où là, quelques soupçons de mouvements de capitaux suspects sur trois casinos, les concentrations dans les mains de plusieurs grands groupes hôteliers et touristiques, leur arrivée en Bourse, sont des facteurs favorables à l'assainissement de cette profession.

Par contre, deux affaires récentes pourraient bien refroidir ce bel optimisme. Il y a une enquête en cours sur les conditions d'achat, de création et de vente du casino d' Annemasse.



En effet, après l'achat, en 1993, pour une bouchée de pain, du projet de ce casino et l'arrivée en avril 1994 de l'autorisation de sa création par le ministère de l'intérieur (contre l'avis de la commission supérieure des jeux !), le titulaire de l'autorisation, au lieu d'exploiter, préféra revendre l'établissement pour 100 MF !! au groupe Aaron.

Cet enchaînement de faits a intéressé la Justice.

L'étude des méandres compliqués suivis par l'argent de cette revente, l'identité des divers bénéficiaires du partage et les éventuelles implications de partis politiques ne relèvent pas du présent rapport, mais il est fâcheux de constater qu'il n'aura pas suffi de contrer l'intrusion de l'argent de la pègre dans les casinos. D'autres dérives, tout aussi dangereuses, peuvent se produire à tout instant, justifiant pleinement la vigilance des autorités qui exigent à bon droit d'être informées de toute modification chez les actionnaires.

La deuxième affaire concerne une information contre X pour « blanchiment », ouverte le 14 août 2000 au casino d'Ajaccio (le seul établissement de Corse).

C'est TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre la circulation financière clandestine) qui avait donné l'alerte et signalé des retraits de plus de 11 MF entre 1994 et 1997 pour une destination pour l'instant inconnue mais activement recherchée.

Le fait de retrouver plusieurs noms identiques dans les deux affaires laisse craindre qu'elles soient liées.

Quoi qu'il en soit, en définitive, il y a blanchiment et blanchiment.

Si l'on parle des blanchiments d'argent provenant du trafic de drogue, de la prostitution et d'autres activités criminelles, on désigne des masses financières considérables que les milieux « investissent » dans l'achat de casinos comme celui d'autres entreprises commerciales.

Cette possibilité permanente justifie pleinement la vigilance des autorités.

Si l'on parle du blanchiment de « petites » sommes à travers le jeu lui-même dans les salles de casinos, rien ne prouve que cela soit possible autrement que de manière occasionnelle et à une échelle réduite.

Car tenter de blanchir de l'argent en jouant expose d'abord à en perdre beaucoup, à en gagner peut être, mais plus sûrement à être repéré.

De par la loi, l'identité de toute personne qui mise ou qui perd plus de 10.000F doit être relevée.

Dans ces conditions, encore une fois, s'il y a blanchiment il ne peut être ni organisé ni massif.

Dans un autre ordre d'idées, puisqu'il y a argent et mouvements d'argent, il ne faut pas s'étonner de voir des activités de «services» assez étranges se développer à l'extérieur des casinos : ainsi, en 1998, la sous direction des courses et jeux, associée à la Guardia Financiera italienne, a mis fin aux activités, sur la Côte d'Azur, de prêteurs changeurs qui avançaient de l'argent aux joueurs à des taux usuraires et récupéraient leurs créances par des moyens musclés.

Pour les opérations de blanchiment, la complicité des casinos s'avère indispensable alors même que ces établissements sont astreints à une « déclaration de soupçon de blanchiment d'argent » (12 juillet 1990).

De telles déclarations, collectées par TRACFIN (service du ministère des finances), sont répercutées vers les procureurs, la PJ et les douanes.

Dans tous les cas de figure, l'efficacité du travail des services de l'Etat s'avère réelle.

### **3. Le contrôle des jeux traditionnels**

Les tables des jeux traditionnels, autour desquelles les joueurs se rassemblent, vont et viennent, étaient, avant l'apparition des machines à sous, le moteur des casinos.

Une description sommaire en est donnée plus loin.

Leur fonctionnement réclame un personnel nombreux, expérimenté et bien entendu insoupçonnable, qu'il s'agisse des casinos ou des cercles de jeux.

Leur recrutement n'est autorisé qu'après enquête du ministère de l'intérieur et une habilitation individuelle révocable ad nutum.

Les salles de jeux ne sont accessibles qu'après un filtrage payant (droit d'entrée) du bureau d'accueil ; une tenue décente est exigée et le joueur ne doit pas figurer sur la liste des Interdits de jeux.

Au fil du temps, ces jeux ont connu une vraie désaffection et ont vu, en particulier, disparaître une certaine clientèle huppée ou très fortunée, et si les machines à sous ont sauvé les casinos, l'afflux brutal d'une nouvelle et importante clientèle dans ce secteur n'a pas pour autant revigoré les jeux traditionnels.

Le secteur des jeux traditionnels d'un casino est toujours déficitaire.

Pourtant, législation et réglementation françaises restent sur un point intransigeantes : un casino qui sollicite une autorisation de jeux (ou son renouvellement) doit obligatoirement créer (ou conserver) des salles de jeux.

En conséquence, qu'il y ait des clients ou pas, les salles doivent fonctionner et le personnel doit être en place.

En outre un casino doit ouvrir et fonctionner au moins un an avec les seuls jeux traditionnels s'il veut pouvoir un jour accueillir des machines à sous.

Les contraintes sont lourdes et tendent à plutôt favoriser les groupes qui ont seuls les moyens d'attendre en perdant de l'argent.

Inversement, on peut sans doute comprendre les raisons de l'Etat : si de telles obligations n'existaient pas, la tentation serait très forte pour les casinos de fermer leurs salles de jeux déficitaires pour n'exploiter que des machines à sous incomparablement plus rentables et moins difficiles à gérer.

#### 4. Le régime des machines à sous

##### Fonctionnement et usage

« Pour l'apparence, une machine à sous a les boutons d'un juke box, les clignotants lumineux et les musiques d'un flipper, la stature d'un réfrigérateur et la vitrine d'un distributeur automatique. »

Elle coûte 50.000 F en moyenne.

Sa durée de vie est de plus en plus courte en raison des effets de la mode et des progrès de la technologie.

Il faut vérifier si la France est vraiment le seul pays qui doit acheter ses machines à sous.

Baptisées slots machines, reel slot machines, video poker games, machines à sous (MAS, mas), bandits manchots, ce sont des machines à rouleaux ou des video pokers qui fonctionnent avec des pièces ou des «tokens» que le joueur introduit dans une ou plusieurs fentes de la machine.(voir plus bas : produit théorique).

Suivant les casinos, les joueurs disposent soit de pièces (1F, 2F, 5F, 10F, 20F), soit de jetons ayant les mêmes valeurs, plus des 100 F.

L'administration française est très exigeante pour la fabrication de ces tokens et en particulier pour les alliages métalliques.

S'agissant de la monnaie ou des jetons utilisés, le passage à l'EURO a été préparé avec beaucoup de soins et, bien qu'extrêmement coûteux, sans aide du ministère analogue à celle dont a bénéficié la Française des jeux, qui aurait obtenu, à ce titre, un allègement de 1 point du prélèvement de l'Etat sur l'exercice concerné.

Sur la « face » de la machine sont affichées les combinaisons gagnantes et les gains possibles. L'affichage du taux de redistribution de la machine n'est pas obligatoire et laissé à la discrétion du Casino.

Les joueurs chevronnés utilisent les boutons et n'ont recours au « bras » unique, placé sur le coté droit et qui fait partie de l'imagerie populaire (d'où le nom de bandit manchot) qu'en cas d'exaspération contre une malchance persistante et dans l'espoir (tout à fait illusoire) d'obtenir d'autres tirages et de « réveiller le hasard ».

Ce levier a une valeur symbolique et ne saurait disparaître en dépit du fait qu'il est devenu aujourd'hui totalement inutile.

Derrière cette façade rutilante et bruyante se cache le cœur de la machine, le « Time Random Generator (TRG), véritable horloge électronique.

Avec les 32 symboles de la machine, le TRG possède 32.768 écrans différents, tournant au rythme de 1/1.000 de seconde (!)

Chaque 1/1.000° de seconde, les 32.768 combinaisons ont exactement les mêmes chances de sortir.

Dans le programme du bandit manchot se trouve la table des paiements.

Quand le joueur introduit une pièce, une combinaison se concrétise sous la forme de symboles que la machine affiche.

Contrairement à ce que croit le joueur, la machine ne contient pas de combinaisons préenregistrées et ne comporte pas de périodes gagnantes, de zones ou de cycles gagnants.

Rien ne prouve qu'une machine qui vient de délivrer un « jack pot » ne réitérera pas son geste très vite.

Rien ne prouve qu'une machine qui n'a rien donné depuis longtemps finira par faire gagner son client.

Le système est génial car tout est possible et rien n'est certain.

La passion des joueurs pour ces machines répond bien à leur caractères si particulier.

Le bruit que fait la machine est un facteur très important : avec des « accents », des mélodies différentes, il signale un gain particulièrement intéressant, les crédits versés au compte du joueur (voir Martignoni Hutin : la fonction crédit des mas), les débits prélevés ; une sirène stridente (cri de souffrance du casino ?) annonce un jack pot et provoque un attroupement joyeux et les congratulations de la communauté joueuse.

La machine se doit de faire beaucoup de bruit, surtout si le joueur ne gagne pas, l'incitant ainsi à persévérer ; d'ailleurs si la mas est silencieuse le joueur s'inquiète et soupçonne la panne.

Il faudrait un volume pour traiter des comportements des joueurs face aux MAS.

En fait, l'ouvrage existe ; c'est l'« Ethnosociologie des machines à sous » que l'on doit au professeur J P Martignoni Hutin, sociologue de l' Université de Lyon (voir Bibliographie).

L'état des comportements des joueurs révèle une foule de choses qui font prendre conscience de la nature très particulière de ce petit monde clos et des risques de dérives du comportement qu'il peut générer.

Retenons déjà avec Martignoni Hutin, que sur 54.743.576 entrées au casino en 96/97, 98, 48 % concernaient les salles de mas (contre 5,18 % pour les jeux traditionnels).

Retenons aussi qu'aux premières machines de 1987 ont succédé à un rythme d'escargot dû à la circonspection des pouvoirs publics, les 11.301 de 1994-1995, puis les 13.557 de 1999-2000, présentes dans 95,5 % des établissements, ce qui paraît très raisonnable devant les chiffres américains : 417 casinos et 210.000 bandits manchots dans le seul État du Nevada (principalement à Las Vegas et Reno et dans leurs environs).

L'organisation des salles de machines à sous, ou MIX, est tout à fait différente de celle des jeux traditionnels.

Le directeur du casino est responsable de cette organisation. La recherche du « Mix » c'est-à-dire de la meilleure disposition des machines, de leur nombre, de leurs emplacements mais aussi les proportions entre video poker et reel slots, les positions respectives des machines à 1F, 2F, etc, les places de la caisse, du bar, etc, fait l'objet d'une étude très attentive ; elle peut être longue et tâtonnante.

Les statistiques sont importantes : exemple, 69 % des « slotistes » préfèrent les machines à rouleaux (reel slot) 19 % les video poker, 12 % jouent aux deux.

Les joueurs estiment que le jeu « le plus intelligent » est le video poker ; nous dirions plutôt que c'est le jeu qui a l'interactivité la plus forte.

## **5. Les dispositions relatives au personnel des casinos et des cercles**

a) Si l'initiative du **recrutement** reste aux directeurs des casinos et aux directeurs de jeux des Cercles, la totalité des personnels de ces établissements doit recevoir un agrément du ministère de l'intérieur, après enquête des renseignements généraux du département.

Rappelons que la nomination des directeurs eux mêmes est soumise à l'agrément du ministère après enquête de moralité.

A tout instant ces habilitations peuvent être retirées à ces employés à la suite d'une plainte ou d'un rapport des RG.

b) Par ailleurs, de très nombreux **détails du fonctionnement des établissements** qui concernent le personnel sont réglés par la législation française des jeux : le plus pittoresque et le mieux connu concerne l'interdiction faite aux vêtements des croupiers de posséder des poches et des revers aux pantalons mais il y en a une foule d'autres.

c) Au 1er novembre 1998, les casinos français en métropole et dans les DOM TOM employaient 12.600 salariés, dont 11.054 à plein temps (87,75 %) et 1.543 à temps partiel (12,25%), 87,2 % de ces **emplois** en CDI et 2,8 % en CDD et une ancienneté moyenne de 5 ans et 8 mois.

Les casinos employaient 146 personnes handicapées (soit 1,15 %).

49 % des salariés sont affectés aux jeux traditionnels, 24,8 % à la boule et 19,5% aux machines à sous.

d) Les salaires des employés des casinos sont très difficiles à détailler dans le cadre de ce rapport, compte tenu de ce qu'il existe 4 catégories d'établissements (très grands, grands, moyens et petits casinos), et trois hiérarchies différentes pour les jeux traditionnels, la boule et les machines à sous, avec entre 7 et 4 niveaux d'emplois suivant ces hiérarchies.

	<u>Catégories</u>	<u>PNJ en MF</u>	<u>Nombre</u>	<u>%</u>
<u>Très grands casinos</u>	A	> 80	11	6,9
<u>Grands casinos</u>	B	>40 <80	30	18,9
<u>Moyens casinos</u>	C	> 20 <40	45	28,3
<u>Petits casinos</u>	D	< 20	73	45,9

*(PNJ = Produit net des jeux c'est-à-dire le produit total réel des jeux diminué des prélèvements de l'Etat et des communes.*

Les salaires varient donc d'abord en fonction de la taille de l'établissement.

Le rapport de branche de casinos de France 1998 rend compte parfaitement de la hiérarchie des salaires.

Il faut commencer par dire qu'il n'y a, conformément à la loi, pas d'intéressement aux jeux pour le personnel des casinos et cercles de jeux.

Les pourboires sont un élément excessivement important dans la mesure où ils représentent une part considérable de la rémunération des salariés des casinos et des cercles, qu'ils soient spécialisés ou non.

Par rapport à la rémunération des salariés d'autres secteurs, la proportion entre salaires et pourboires dans les casinos est très particulière et crée un mode de rémunération absolument spécifique de la profession.

Les pourboires sont distribués et répartis entre les différentes catégories de personnel suivant un barème établi et respecté. Il en est tenu une comptabilité spéciale très rigoureuse.

Ils sont inscrits sur l'état DAS I et sont compris dans les bases de la taxe professionnelle.

Dans cette matière, il existe toutes sortes d'usages, de coutumes et une véritable mythologie entretenue autour de « l'influence » (supposée) des croupiers sur le déroulement du jeu, sur la nécessité « d'être bien vu » de ceux-ci, « d'être dans leurs petits papiers », sur une relation hypothétique entre la

générosité des joueurs gagnants et leurs chances ultérieures de continuer à gagner, etc.

La satisfaction d'avoir gagné et le désir d'être « bien avec le croupier » (comme s'il était possible à celui-ci d'avantager un joueur), la superstition et la convivialité font ici bon ménage.....

Voilà pour les fantasmes !

e) Dans cet univers clos, **les relations sociales** étaient jusqu'ici guidées par les usages et les accords appliqués essentiellement aux pourboires des tables de jeux traditionnels.

L'arrivée de nouvelles activités, des machines à sous, le développement des restaurants et des spectacles aboutissent à une plus grande pluralité des métiers.

En conséquence, les casinos travaillent à la mise en place d'un statut des personnels en cohérence avec les évolutions économiques du secteur.

En raison de la très grande diversité des horaires de travail qui existe, la loi de réduction du temps de travail (RTT) à 35 heures n'est pas encore mise en place partout mais les établissements s'y emploient.

Formation. Il a déjà été dit que la profession n'organise pas de formation spécifique autre que celle qui est dispensée sur place et avec les moyens du bord.

Il existe cependant un accès au FAFIH auquel adhèrent les casinos.

Il existe dans la réglementation des casinos une disposition coûteuse et anti-économique que dénoncent avec virulence les Groupes de Casinos.

Si dans un casino X, appartenant à un groupe, un employé, spécialisé ou non, est malade ou indisponible, il est interdit au directeur du casino ou au président du groupe de pourvoir à son remplacement en mutant, même à titre provisoire, un employé venant d'un autre casino du même groupe.

L'Administration considère en effet que chaque établissement est une société distincte même quand il fait partie d'un ensemble comme un groupe et refuse le remplacement pour cette raison.

Cette **limitation majeure à un certain degré de mobilité** à l'intérieur de l'entreprise est durement ressentie par la profession car elle gêne considérablement la gestion quotidienne et a un coût certain.

Cette disposition a certes pour effet de figer les effectifs et peut être d'éviter des restructurations a minima.

Elle paraît à votre rapporteur peu compréhensible, tout à fait excessive, coûteuse sans aucun doute, mais peut être aussi sans précédent et sans références comparables dans d'autres activités économiques.

## 6. Les interdits de jeux dans les casinos et cercles

La plupart des joueurs, qu'ils fréquentent les salles de jeux traditionnels ou les salles de machines à sous, contrôlent plus ou moins aisément leur passion pour le jeu. Certains s'efforcent de tenir un budget et de limiter leurs pertes quand le sort leur est défavorable, mais d'autres n'y parviennent pas, dépassent leurs possibilités et se mettent dans des situations inextricables.

Or, tout est prévu dans la réglementation française pour, avec leur consentement, ou plus exactement à leur demande, interdire l'accès aux casinos à certains joueurs dits « compulsifs ».

*Littré : "compulsif" : "Qui oblige, qui contraint "*

*Autres termes utilisés : Compulsivité, rémanence, Prévalence, maladie, accros, addictifs.....*

### *a) les interdictions volontaires*

Les directeurs de casinos ou de cercles, qui connaissent très bien leur clientèle, s'emploient à aider les joueurs les plus dépendants ou les plus « sinistrés ». « Aider » signifie, de nos jours, dans ce cas inciter à moins jouer et dans les cas extrêmes à solliciter une demande d'interdiction. (c'est une intervention d'assistance assez modeste !).

La plupart des interdits de jeux (95 % selon le ministère) le sont à leur propre demande. Les demandes émanent donc de joueurs qui sont conscients de leur situation et de leur incapacité à s'éloigner des tables de jeux traditionnels.

La demande d'interdiction fait l'objet d'une enquête confiée au commissaire des renseignements généraux local en charge du contrôle permanent du casino.

L'enquête est transmise à la sous-direction des courses et jeux à l'intention de la sous-direction des libertés publiques qui décide de l'interdiction.

C'est donc une procédure lourde et complexe, mais elle conduit à une décision irrévocable d'interdiction pour cinq ans, valable pour le joueur dans tous les casinos français. Cette décision oblige les casinos et les cercles à tenir



à jour un fichier informatique des interdits, conforme à celui du ministère de l'intérieur en ce sens que le fichier du casino est la copie exacte de celui du ministère.

Décision irrévocable, car toutes les demandes de levées de l'interdiction sont systématiquement déboutées ; en outre, au bout des cinq ans, la sous-direction des libertés publiques peut parfaitement, de sa propre autorité, maintenir l'interdiction s'il y a triche ou ruine du joueur.

Le joueur, pour protéger sa famille, peut accepter une « curatelle aggravée pour prodigalité ».

#### *b) les interdictions autres que volontaires*

En dehors des interdits volontaires, sont frappés de refus d'admission : les incapables en tutelle ou en curatelle, sur la demande de leur représentant légal, et certains condamnés sur la demande du juge d'application des peines.

Aucun autre tiers ne peut mettre en œuvre cette procédure et en particulier pas les familles (!).

S'appuyant sur l'éthique de leur entreprise, certains établissements, casinos ou cercles, sur décision du conseil d'administration, peuvent, de leur propre initiative, prononcer l'exclusion et le refus d'admission, établissant leur propre fichier des « Personnes à ne pas recevoir » (ANPR).

Cette pratique n'a, paraît-il, aucun fondement juridique dans la mesure où la marge de manœuvre de la direction pour ces problèmes n'est pas précisée par les textes ; mais la décision doit être obligatoirement communiquée aux RG et elle peut être attaquée par un client mécontent devant le Juge judiciaire qui appréciera la validité des motifs du directeur.

L'ANPR est strictement locale et non limitée dans le temps.

La Direction des courses et jeux peut utiliser « en urgence » l'ANPR dans l'attente de la conclusion de l'enquête sur une interdiction effective.

#### *c) conformément à la loi, les casinos et les cercles sont interdits aux mineurs*

Pour les salles de jeux traditionnels, le respect de cette règle à la responsabilité des établissements est assuré sous le contrôle de l'Etat.

Ce n'est pas du tout le cas pour les salles de machines à sous, réputées incontrôlables par les autorités elles-mêmes, qu'il s'agisse des mineurs ou des interdits de jeux.

Il a été affirmé à un syndicat de casinos que le ministère étudiait une méthode pour assurer ce contrôle dans l'avenir.

*d) le rôle du ministère de l'intérieur*

Il gère les demandes, décide les interdictions et administre le fichier national informatisé des interdits de la sous-direction des libertés publiques.

Mais pour quelle raison, bien qu'informatisé, le fichier du ministère de l'intérieur n'est-il pas connecté avec l'informatique des casinos ?

Faute de cette liaison informatisée, les mises à jour des fichiers des casinos ne peuvent s'effectuer en temps réel et nécessitent de ressaisir les informations sur les nouveaux interdits fournis par le ministère sur des listes papier.

Ces listes parviennent par la Poste (!) à un rythme très lent, trimestriel il y a peu, mensuel aujourd'hui.

Ce fonctionnement tout à fait anachronique occasionne beaucoup de travail inutile, des retards gênants et d'autant plus nocifs qu'un grand nombre d'interdits ne cesse de tenter de contourner l'interdiction, alors même qu'ils l'ont demandé : la vigilance des casinos pour les détecter est donc fortement sollicitée.

Votre rapporteur insiste pour demander une rapide modernisation de ce système qui dessert à l'heure actuelle l'excellent travail effectué par ailleurs par les services du ministère.

Le fichier national des interdits de jeux compterait 2.000 noms (30.000 pour Sylvie Guyoni du « Monde »).

MAIS  
CETTE PROCEDURE NE CONCERNE QUE LES JEUX TRADITIONNELS  
ET NE TOUCHE PAS LES MACHINES A SOUS

Aucun dispositif, aucune réglementation, aucune approche du problème n'existent pour étendre le dispositif aux machines à sous.

Pourtant, dans les salles qui accueillent ces slots machines, il y a déjà, c'est notoire, nombre de «joueurs» compulsifs «et de sur endettés»; les directeurs les connaissent, les observent, tentent de les aider mais n'ont pas à leur disposition de réglementation adaptée.

*e) en France, aucune statistique officielle sur la proportion de joueurs compulsifs*

Il n'existe, en France, aucune statistique officielle qui permette d'évaluer la proportion de joueurs compulsifs des casinos et des cercles, pas plus d'ailleurs que pour les autres grands jeux FDJ et PMU

Le psychiatre Marc Vallex du centre Marmottan de Paris estime pour sa part leur nombre à 300.000 en 1999 –un nombre équivalent à celui des toxicomanes- ! (« Le jeu Pathologique » - Que sais je 1999).

L'absence de statistique officielle est très regrettable mais peu surprenante quand on connaît le désert français pour tout ce qui concerne les connaissances modernes, sérieuses et scientifiques du jeu et des joueurs dans notre pays.

Votre rapporteur reviendra sur ce problème dans ses conclusions.

Ce fait est d'autant plus regrettable que d'autres pays sont plus avancés que la France dans ce domaine, montrant l'importance qu'ils accordent au phénomène du jeu.

Ainsi, grâce à la Harvard Medical School, nous savons qu'en 1997, aux USA, on évaluait le nombre des joueurs compulsifs américains à 1,14 % des joueurs de toutes les formes de jeux d'argent confondus.

D'autres études américaines fournissent les chiffres de 1,5 à 3 % avec un taux nettement supérieur chez les jeunes.

Au Canada, le taux est estimé à 1,14 % en moyenne (de 0,9 à 1,38 %) avec, pour les jeunes (Youth Général Population), un chiffre cinq fois supérieur 5,77 % (de 3,17 à 8,37 %).

## ***E. LES GRIEFS DE LA PROFESSION À L'ENCONTRE DE SA TUTELLE***

### **1. À l'encontre de la commission supérieure des jeux**

La profession lui reproche entre autres choses :

- de ne pas divulguer sa composition ;
- de ne pas accepter la présence des syndicats à ses réunions ;

- d'être « irrationnelle » dans certains de ses avis (dans les cas de refus bien entendu) ;
- de laisser craindre que certains avis soient partiaux (refus d'une demande de X et avis défavorable pour Y au même endroit) ;
- de ne pas motiver ses avis ;
- que ceux-ci ne soient ni contestables ni attaquables.

## **2. À l'encontre de la tutelle du ministère de l'intérieur**

Pour les casinos français, la législation française d'une part est obsolète et la réglementation, d'autre part, est lourde, lente et tatillonne.

A leurs yeux, la tutelle s'exerce d'une manière très éloignée des conditions économiques d'aujourd'hui. « Le ministère n'a aucune vision économique de nos problèmes ». « Il se contente d'exercer un pouvoir de droit divin ».

Beaucoup de décisions paraissent laisser place à la critique pour les intéressés.

- pourquoi mettre quatre ans et fragmenter en trois dossiers une autorisation de 135 machines à sous sollicitée dès le début du dossier ?
- pourquoi existe-t-il des avis diamétralement opposés de la part de deux contrôleurs différents sur le même point de fonctionnement à quelques jours d'intervalle ?
- pourquoi le ministère exige-t-il des machines à sous « parlant français » et une modification coûteuse des annonces anglaises d'origine ?
- pourquoi critiquer l'usage de l'allemand sur des machines d'un casino frontalier dont la clientèle est à 80 % germanique ?
- pourquoi, à quelques mois de l'introduction de l'Euro, le ministère tardait-il à préciser les nouvelles normes des machines ?
- pourquoi exiger la fabrication de jetons en alliages différents ?
- pourquoi le stude poker, jeu de contrepartie, at-il été autorisé dans les cercles plusieurs mois avant les casinos ?
- pourquoi n'y a-t-il pas d'interdits effectifs de jeux pour le PMU ou la FDJ ?

- pour les jeux de la FDJ, pourquoi les mineurs ne font ils l'objet d'aucune surveillance ?
- pourquoi interdire la fabrication des machines à sous en France ?

Les syndicats s'étonnent ne percevoir aucun signe de volonté, de la part de l'administration française, de moderniser et de clarifier une législation à leurs yeux touffue, confuse et périmée.

Ils ne comprennent pas les intentions politiques de l'Etat, s'il en a.

- quand le gouvernement ou le parlement bougent, c'est pour inventer un impôt ou une taxe nouvelle sans examen d'ensemble de la question et sans concertation.
- quand l'Etat impose de longs délais d'attente à l'autorisation de machines à sous dans un casino contraint d'ouvrir avec les jeux traditionnels et de perdre de l'argent pendant au moins un an, il gêne ce casino mais favorise les groupes qui, seuls, ont les moyens d'attendre.

## ***F. LES PRÉROGATIVES DES COLLECTIVITÉS LOCALES***

Les communes tirent de très gros bénéfices de la présence d'un casino sur leur territoire. Elles sont 350 à pouvoir prétendre à une implantation selon les critères établis par la loi de 1907.

La France est d'ailleurs le pays européen qui possède le plus grand nombre de casinos.

### **1. Les pouvoirs de la commune**

Aucun casino ne peut obtenir une autorisation de création ou d'extension du ministère de l'intérieur s'il ne recueille pas auparavant l'avis favorable de la commune d'implantation.

Inversement si un maire se refuse à un tel projet, il lui suffit de ne pas signer le cahier des charges indispensable et tout s'arrête.

L'initiative revient donc à la commune et la loi de 1907 avait, dès le départ, exigé un avis conforme du conseil municipal ou du syndicat de communes.

Les démarches du casino candidat devront donc s'orienter, d'une part vers la longue et difficile instruction du dossier de création soumis à l'avis de la commission supérieure des jeux et, d'autre part, vers le maire et le conseil municipal pour obtenir leur avis favorable.

## **2. Les cahiers des charges**

Il n'y a pas de cahier type.

Cette charte, ce contrat, négocié entre la commune et le casino comportera toutes les clauses qui s'imposeront au casino pendant la durée d'une concession dont la durée est de l'ordre de 15 à 18 ans à l'heure actuelle.

La principale disposition est, bien entendu, le taux du prélèvement direct que la commune effectuera sur le PBJ : il est négocié entre les parties, variable d'une commune à l'autre et limité à un maximum de 15 %.

Mais d'autres dispositions du cahier des charges intéressent la ville ; le casino, conformément à la loi, doit réaliser des animations, des activités culturelles, des spectacles, et mettre en place en permanence une restauration d'excellent niveau.

Ces opérations sont détaillées dans le cahier des charges qui, jusqu'en 1981, devait être obligatoirement soumis à la tutelle ministérielle qui peut toujours, il faut être clair, rejeter un cahier qui lui apparaîtrait insuffisant ou incomplet.

Le préfet peut parfaitement, lui aussi, intervenir dans ce domaine et signaler à la Commission supérieure des jeux telle ou telle défaillance d'un casino sur ces points précis.

D'une commune à l'autre, les cahiers des charges diffèrent beaucoup et c'est parfaitement compréhensible.

## **3. Nature et portée des contrats passés**

Avant la loi Sapin de 1993, une commune qui avait trouvé un accord avec un groupe ou un particulier, pour créer et exploiter un casino sur le territoire communal, préparait un cahier des charges. Elle appuyait ensuite la demande d'autorisation de jeux du candidat déposée auprès du ministère de l'intérieur.

Après l'avis de la Commission supérieure des jeux et l'autorisation du ministre, le conseil municipal votait une mise en concession.

Trois questions se posent aujourd'hui :

a) Ces contrats entre la commune et le casino sont-ils vraiment des concessions ?

b) Quelles sont les conséquences de la loi Sapin sur les obligations des parties ?

c) Quelles sont les obligations de la commune dans son choix d'un exploitant ?

*a) ces contrats passés entre commune et opérateurs de jeux sont bien des concessions*

La question est plus délicate qu'il n'y paraît. La jurisprudence est abondante sur le sujet, très souvent suscitée par des litiges entre communes concédantes et opérateurs privés.

Votre rapporteur ne croit pas devoir détailler toutes les étapes franchies dans ce domaine depuis la loi de 1907 –il renvoie le lecteur, s'il est intéressé, à l'excellent article du professeur de droit public à l'université de Paris I, Franck Moderne, –dans le n° 38 des cahiers Espaces consacré à « Casinos et Tourisme » - Octobre 1994 (voir Bibliographie).

Votre rapporteur tentera seulement de résumer ici l'histoire complexe de la question.

La situation juridique des concessions de casinos fait apparaître quelques ambiguïtés car, entre autres choses, les casinos ne sont pas que des établissements de jeux ; ils gèrent aussi du spectacle, de la restauration, etc..

Si la loi du 15 juin 1907 employait le mot de « concession », le bien fondé de ce mot a été, à de nombreuses reprises, remis en cause, comme d'autres formulations telles que contrats de service public, concessions de travaux publics (pour la construction et l'exploitation d'un casino).

Le Conseil d'Etat ne disait-il pas, le 12 mai 1922, «les casinos ne sont pas destinés à assurer un service public » ; devant cette position très tranchée, la jurisprudence de l'époque en venait à préférer la notion de « contrat de droit privé ».

Par la suite, une évolution se produisit et le même Conseil d'Etat, le 27 avril 1923, faisait mention des dispositions de la loi municipale relative aux concessions de « services municipaux ».

Plus encore, la même autorité, le 25 mars 1966, reconnut que «le contrat (ville de Royan c/ SA le casino de Royan) constitue une concession de service public ».

La cause paraissait entendue mais la polémique persista.

La Cour des comptes, le 24 avril 1974, évoque la notion de « contrat de droit public ». Et il est de fait que de nombreux arguments sont venus conforter cette thèse.

C'est ainsi que l'abondance de « clauses exorbitantes » présentes dans les contrats conforte l'idée que les cahiers des charges des communes pour les casinos peuvent être considérés comme des contrats administratifs en raison même de l'existence de ces clauses exorbitantes (pouvoir de surveillance générale de la commune, clauses relatives à l'exploitation, à l'interruption totale ou partielle de l'exploitation, accord préalable du conseil municipal pour toute modification de la composition du conseil d'administration, etc )

Or, quel cahier de charges, quel contrat de concession ne comporte pas un certain nombre de ces clauses ?

Selon le professeur Franck Moderne : « Il y a lieu, en définitive, d'avancer que les concessions des casinos municipaux constituent, pour la plupart, des contrats administratifs et, dans la mesure où un service public peut être identifié, ces concessions revêtent le caractère de concessions de service public ».

Pour cet auteur « la catégorie de concessions, contrats de droit privé, paraît aujourd'hui résiduelle ».

Si, dans le texte de 1907, l'initiative revient à la commune, suivie de l'avis conforme du conseil municipal ou du syndicat de communes s'il y a lieu, les organes délibérants ne sont pas pour autant libres d'opérer une sélection entre les concurrents.

Les concessions sont accordées « intuitu personae ».

Leur durée de vie, avant la loi Sapin, était fixée par le ministre de l'intérieur et ne pouvait excéder 18 ans ( arrêté du 23 décembre 1959 –art 4).

Qu'en est il en 2001 ?

Le Conseil d'Etat a été de nouveau interrogé par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en 1995.

Le 4 avril 1995, la section de l'intérieur s'est prononcée très précisément (n° 357 274).



Le Conseil d'Etat affirme que : « le cahier des charges pris dans son ensemble a le caractère d'une concession de service public et, par là même, d'un contrat administratif ».

C'est donc bien OUI à la concession.

*b) la loi Sapin s'applique*

Le même avis du Conseil règle la deuxième question qui concerne la position de ces contrats au regard de la loi Sapin.

Du fait même qu'elles sont des concessions de service public et figurent au nombre des délégations de service public au sens de la loi du 29 janvier 1993, elles sont soumises à cette loi et à toutes ses dispositions générales et particulières.

*c) quelles sont les obligations des communes dans le choix d'un exploitant de casino ?*

La réponse du Conseil d'Etat commence par récapituler toutes les obligations des parties qui doivent être satisfaites pour que l'autorisation de jeux soit accordée.

Ainsi la commune doit instruire, par elle-même, une demande après enquête commodo et incommodo, préparer un cahier des charges et solliciter l'avis du conseil municipal sur le principe même d'une concession au vu d'un rapport ; elle doit se soumettre à la procédure de publicité afin de permettre la présence de plusieurs offres concurrentes, recueillir ces offres, faire ouvrir les plis par la commission municipale prévue par la loi.

Après discussion avec les entreprises, le maire saisit le conseil municipal du choix qu'il propose.

Deux mois après la saisine de la commission supérieure des jeux, le conseil se prononce sur le choix du concessionnaire et sur le contrat de concession.

Une négociation directe (art 45 de la loi) n'est possible qu'en l'absence de toute offre ou de rejet de celle-ci par le conseil municipal.

Le contrôle de légalité de la préfecture s'exerce alors.

Des avenants ultérieurs sont toujours possibles mais exigent l'avis favorable de la Commission.

Tout semblait maintenant assez clair : pourtant la question première de la nature juridique de ces contrats et, par voie de conséquence, de leur position au regard de la loi Sapin, semble continuer à poser problème.

Fait très important : la Cour des Comptes a diligenté à l'heure actuelle une très importante étude sur les casinos.

Douze chambres régionales des comptes y ont travaillé depuis plus d'un an.

Dans ce travail d'une grande importance, tant le besoin se fait sentir d'études de ce genre au regard du développement énorme des jeux d'argent en France, nul doute que les différences d'interprétation évoquées plus haut feront l'objet d'un examen approfondi.

Tel président de chambre régionale, sans divulguer le moindre détail sur l'avancement des travaux, n'hésite pas cependant, évoquant ce problème, à parler de « casse tête » et « d'épineux problème ».

Les conclusions de la Cour des Comptes viendront à point nommé apporter la clarté nécessaire.

Quel jugement portera-t-elle sur la politique des jeux de l'Etat ?

Ses conclusions ont été rendues publiques juste avant la publication du présent rapport (voir deuxième partie).

#### **4. Les intérêts financiers directs et indirects de la commune**

\* La commune reçoit une part (10 % en 2000) du prélèvement progressif effectué par l'Etat<sup>1</sup> sur le PBJ après l'abattement de 25 % consenti au casino pour ses frais généraux.

\* Elle reçoit également le produit d'un prélèvement direct sur le PBJ, (après le même abattement de 25 %), fixé dans le cahier des charges, mais plafonné à 15%.

Ce prélèvement varie d'une commune à l'autre ; certains s'en étonnent et suggèrent une uniformisation des taux.

Cette idée n'est pas réaliste tant sont variables les éléments qui constituent le cahier des charges : propriété des immeubles, nature et coût des animations, importance du marché, etc .

\* Elle bénéficie de la part communale des impôts locaux payés par l'établissement : TP, TFB, TH, etc, dans des limites variables, suivant qui est propriétaire de l'immobilier, la commune ou le casino.

---

<sup>1</sup> dans la limite de 5 % de ses recettes ordinaires.

\* Elle fait d'importantes économies sur son budget de fonctionnement car toutes les activités réalisées par le casino dans les domaines culturel, sportif ou touristique sont autant d'opérations qu'elle n'aura pas à engager elle-même.

\* Elle profite des emplois créés ; si une partie d'entre eux sont relativement spécialisés: croupiers, caissiers cuisiniers, secrétaires, un grand nombre d'autres le sont moins et pourront être pourvus par un recrutement sur place : valets, surveillants, etc.

En ce sens, dans une petite commune, l'impact d'une création peut être très fort et contribuer à stabiliser une situation précaire de l'emploi.

RECETTES DES COMMUNES 1995 - 2000 (en MF)

	<u>94/95</u>	<u>95/96</u>	<u>96/97</u>	<u>97/98</u>	<u>98/99</u>	<u>99/00</u>	<u>Evolution 94/00</u>
1) <u>Prélèvement communal</u>	229	241	266	313	346	343	+ 67,2 %
2) <u>Cahier des charges</u>	482	616	720	854	932	1.064	+ 120 %
3) <u>Total</u>	711	857	986	1.167	1.278	1.447	<u>+103,5 %</u>

L'évolution des produits financiers bénéficiant aux communes est donc en très forte augmentation.

Quelques exemples montrent l'impact de ces ressources sur les budgets municipaux :

Amneville ( Lorraine ) 37 MF

Deauville 40 MF soit 22, 6 % du budget

Divonne 58,1 MF soit 50, 1 % du budget

Bandol (Var ) 15 MF

En fonction de ce qui précède, on comprend le zèle des maires à obtenir un casino et on comprend aussi pourquoi, quand au début du siècle le Conseil d'Etat donna la latitude aux maires de fermer les casinos existant dans leurs villes (art 97 du code de l'administration communale), aucun ne le fit.

Sacha Guitry n'a-t-il pas dit dans *Mémoires d'un tricheur* : « à Monte Carlo, on a construit d'abord un casino autour duquel une ville s'éleva »?

### III. DESCRIPTION DU SECTEUR

#### A. UNE TENDANCE À LA CONCENTRATION

##### 1. La France des casinos

En juillet 2000 on comptait 176 casinos en France, dont 169 en métropole et 7 Outre mer : trois à La Réunion, deux à la Guadeloupe et deux à la Martinique.

Avec cet effectif, la France est le premier casinotier (en nombre de casinos) d'Europe devant la Grande-Bretagne, mais n'est plus, depuis quelques années, le premier marché des jeux.

Leur répartition est relativement homogène au sein des parties du territoire métropolitain concernées. En effet, des critères très restrictifs ont pesé, depuis le début, sur leurs implantations : limitation aux stations thermales, balnéaires et climatiques.

Nul doute que l'innovation récente introduite par l'amendement Chaban Delmas, qui autorise les créations de casinos dans les villes de plus de 500.000 habitants, modifiera profondément la carte actuelle avec la création de Lyon-Hilton (Partouche), celle prévue à Bordeaux (Accor), celles étudiées ailleurs, etc.

Pour cette répartition, qui intéresse l'aménagement du territoire, on note ainsi que 56 départements de métropole seulement sur 95 bénéficient d'une ou plusieurs implantations tandis que 49 en sont privés.

Le département des Alpes-Maritimes vient en tête avec 10 casinos, suivi par le Calvados (8), la Seine-Maritime (8), l'Hérault (7) et les Pyrénées Orientales (7), etc.

Les communes de ces départements ne s'en plaignent sûrement pas.

##### 2. Les casinos indépendants

Avant que l'évolution ne pousse à la création et à la croissance des groupes de casinos qui composent le nouveau paysage d'aujourd'hui fait d'absorptions, de prises de participation, de grands investissements en France et à l'étranger, le panorama français des casinos était fait de toute une série d'établissements appartenant pour l'essentiel à des sociétés familiales.

Ces casinos indépendants étaient encore majoritaires en 1996.; à cette date, ils réalisaient 85 % du produit brut des jeux (PBJ).

Quatre ans plus tard, 80 % du PBJ étaient réalisés par les groupes.

De nos jours, les casinos indépendants sont minoritaires, ils sont encore familiaux, mais aussi municipaux, voire gérés par des Sociétés d'économie mixte et ne maîtrisent plus que 25,9 % du marché.

### 3. Les groupes de casinos

En 2002 la France dispose de 170 casinos dont les deux tiers sont détenus par 8 groupes.

Au début de leur constitution, les groupes étaient relativement nombreux.

En 1985, il en existait 13.

En 2001, les groupes sont au nombre de huit et exploitent plus de 110 casinos, soit près de 70 %<sup>1</sup>.

#### Les groupes classés par nombre de casinos gérés (en 2002)

1° Groupe Partouche	26 casinos	Pdg Isidore Partouche
2° Européenne de casinos	18 casinos	Pdg André der Krikorian
3° Groupe Tranchant	16 casinos	Pdg Georges Tranchant
5° Accor Casinos	14 casinos	Pdg Joël Mingsson
4° Groupe Barrière	13 casinos	Pdg Dominique Desseigne

#### Les groupes classés par le Chiffre d'affaires (1998)

1° Groupe Partouche	1 671 900 000 F
2° Groupe Barrière	1 534 800 000 F
3° Groupe Tranchant	819 300 000 F
4° Européenne de Casinos	785 900 000 F
5° Accor Casinos <sup>2</sup>	630 300 000 F

#### Les groupes classés en parts de marché (1998 – 1999)

---

<sup>1</sup> Partouche, Européenne, Tranchant, Moliflor, Accor, Barrière, Emeraude, la COGIT (surtout présente outre-mer, mis à part Cherbourg).

<sup>2</sup> Accor 2000 = 1 MdF 640      2001( prévision) = 2 MdF

1° Groupe Partouche	19,1 %
2° Groupe Barrière	16,7 %
3° Accor Casinos	10,1 %
4° Européenne Casinos	8,8 %
5° Groupe Tranchant	8,5 %
6° Didot Bottin	4,5 %
7° Moliflor	4,5 %
8° Emeraude	2,2 %
Total de parts de marché des groupes	74 %
Total de parts de marché des indépendants	25,9 %

#### **4. Une sous-valorisation boursière ?**

La cotation en bourse est l'apanage des groupes qui possèdent seuls les capacités financières pour ces opérations.

Eux seuls sont capables, sur le marché financier, de mener à bien de grosses créations –en particulier dans les grandes villes– celle réalisée à Lyon ou celles évoquées à Bordeaux, à Lille ou Toulouse– ou de forts investissements à l'étranger, tout en continuant à absorber chaque année quelques casinos français indépendants.

Pour être opérationnels à ce niveau, cinq ou six leaders sont donc entrés en bourse avec, il faut bien le dire, des fortunes diverses en 2000 et début 2001.

Il est un peu surprenant de constater que leurs cotations reflètent assez mal leurs excellents résultats financiers, et qu'en particulier la forte progression en 2000 du PBJ de tous les groupes n'a pas coïncidé avec des parcours brillants en bourse, comme si le Palais Brognard voulait mettre quelques temps en observation ces nouveaux venus .

La COB a pris plus de neuf mois pour accepter l'entrée en bourse sur le second marché de l'un des plus grands groupes et a rejeté sa première demande en 1998 d'accès au premier marché.

Pour Accor-Casinos «ce défaut de valorisation provient du manque de lisibilité de l'avenir de la profession».

Il donne l'exemple des difficultés du casino de Dax qui a coûté 45 MF d'investissements pour une concession de 18 ans, mais qui n'a toujours obtenu

que 30 des machines à sous sur les 85 qu'il a demandées au départ; l'équilibre de ce casino n'est toujours pas en vue pour cette raison.

Le président-directeur général du groupe Tranchant est du même avis quand il évoque le sort du casino de Cagnes-sur-Mer.

Pour l'Européenne de casinos, également, cette sous-valorisation vient des incertitudes citées plus haut et, en 2000, de la flambée des marchés pour les valeurs du Net.

Ce groupe, en mars 2000, a émis 512.800 obligations convertibles pour 50 millions d'Euros afin de réorganiser sa dette existante ; il en attend une baisse de ses frais financiers et une économie de 1,52 MF par an

Cette opération montre bien les marges d'action considérables dont disposent certains groupes français.

## **5. De forts investissements à l'étranger**

Cette tiédeur de la bourse surprend d'autant plus que les groupes investissent énormément.

Ainsi le groupe Partouche, en novembre 2000, a investi 130 MF dans la rénovation de l'établissement de bain d'Aix-en-Provence pour en faire, début 2001, le plus grand casino du groupe.

Cet investissement suit ceux de 1998 et 1999 (587 MF) de 2000 (300 MF) alors que la prévision pour 2001 est de 300 MF.

Au cours de ces deux dernières années, Isidore Partouche et son équipe ont créé ou repris huit établissements parmi lesquels : Lyon (Hilton), Port Barcares, Gruissan, la Bourboule, le Mont Dore.

Les groupes sont très présents à l'étranger.

Partouche est implanté à Bucarest, San Roque (E), en Belgique, Tunisie et au Maroc.

L'Européenne de casinos possède six casinos : à Prague (Hilton), Saxon (Suisse ), Spa, Chaudfontaine et Ostende (Belgique), ainsi qu'à Reno (Etats-Unis).

Accor-Casinos est implanté à Malte.

Barrière à Montreux, etc.

## ***B. UN SYNDICALISME ÉCLATÉ DONT RÉSULTE UN DÉFICIT DE REPRÉSENTATIVITÉ***

Il existe deux syndicats de casinos :

- Le syndicat des casinos de France : 80 adhérents dont les groupes Barrière et Tranchant plus quelques casinos indépendants.  
Présidente : Mme Schwoerer.
- Le syndicat des casinos modernes de France composé du groupe Partouche, plus quelques casinos indépendants.  
Président : M. Benhamou.
- Quarante-six casinos sur 170, dont ceux des groupes de l'Européenne de casinos et Moliflor sont restés hors syndicats.

La cause la plus importante de cette division est la virulence de la compétition qui oppose les groupes entre eux et plus particulièrement les groupes Partouche et Barrière. Mais il ne faut pas sous-estimer les séquelles des manœuvres de débauchage de personnel qui se sont produites, par le passé, quand tel ou tel casino voulait d'urgence compléter ses effectifs devant l'expansion des établissements.

En effet, cette profession n'a aucune école, aucune structure de formation des personnels et la tentation est grande de se servir en personnel chez le voisin.

Pour votre rapporteur, les conséquences les plus défavorables de cette dispersion sont au nombre de deux.

Tout d'abord, il y a incontestablement un déficit de représentativité pour cette profession.

De plus, cette situation est nettement préjudiciable aux intérêts de l'ensemble d'une profession qui doit gérer son évolution interne, faire face à la concurrence étrangère et présenter aux pouvoirs publics une structure cohérente, car il n'existe pas vraiment de dialogue digne de ce nom à l'heure actuelle entre les casinos et leur tutelle.

Comment les casinos se feraient ils entendre puisqu'ils ne s'entendent pas entre eux ?

Or, leurs griefs sont nombreux à l'encontre de l'Etat et si certains sont mineurs, beaucoup reflètent des préoccupations réelles.

En face, le ministère de l'intérieur, héritier de la très longue histoire d'un pouvoir totalement régalien, se comporte en rigoureux protecteur d'un



ordre établi par un Etat soucieux de la morale publique et de ses intérêts financiers.

Quand on parle avec les hauts fonctionnaires d'Etat en charge de ce difficile secteur, ils ne manquent pas de rappeler que dans la réglementation il existe différentes voies de recours contre les avis de la CSJ ou les décisions du ministre.

« Certes » répondent les casinos mais ils ajoutent qu'aucun d'entre eux ne se risquerait à les mettre en œuvre car « on ne contrarie pas une autorité devant laquelle les casinos sont contraints de repasser tous les 5 ans pour obtenir le renouvellement de leurs autorisations ! ».

L'administration répond à son tour que, « face à la compétence discrétionnaire du ministre, peu de contentieux et de recours étaient possibles jusqu'ici mais que, demain, il existera une probabilité de plus en plus large d'aller devant le tribunal administratif ».

Le lecteur appréciera sans aucun doute ce « dialogue » à fleuret mouchetés, révélateur d'un rapport de force peu propice à une bonne concertation.

Aujourd'hui, confrontés aux profonds changements internes qui affectent le profession, les syndicats étudient l'adaptation de leurs statuts : le syndicat des casinos de France a commencé la sienne.

## **IV. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION**

### ***A. UNE RENTABILITÉ DÉCUPLÉE PAR LES MACHINES À SOUS***

Tandis que s'accumulent les résultats spectaculaires d'une progression à deux chiffres des chiffres d'affaires des casinos durant sept années consécutives, il règne une très grande agitation dans ce monde très fermé où les retours sur capitaux se situaient en 2000 entre 15 et 20 %.

Jusqu'à une date relativement récente les mouvements que l'on pouvait observer concernaient des créations, peu nombreuses et de taille modeste, ou des rachats de casinos indépendants par les groupes.

Après ces premiers mouvements, le classement des leaders s'est modifié.

En 1985, on trouvait 1° Barrière, 2° Partouche et, en 1998, 1° Partouche, 2° Barrière.

En 25 ans, Isidore Partouche avait porté son groupe familial en « pole position ».

Mais aujourd'hui cette lutte intense ne se circonscrit plus à l'affrontement entre les deux leaders.

La poussée des autres groupes s'accroît. Le grand groupe hôtelier Accor affirme son appétit pour les casinos.

Moliflor sort renforcé de son absorption (pour 285 MF) par le Groupe Prudential, son adossement à Bank of Scotland et les fonds de pension britanniques l'ont conforté. Georges Tranchant se bat comme un beau diable avec son tonus habituel et fourmille de projets.

Cette effervescence contraste avec le marasme des années qui ont précédé l'arrivée des machines à sous.

Avant cette date historique, la plupart des casinos, y compris les plus gros, étaient au bord du dépôt de bilan ; en 2001, les prix d'acquisition flambaient : un casino se vendait six à douze fois le montant de son excédent de PBJ.

Dix pour cent des casinos ont changé de main en moins de six mois et chacun lorgne les quatre milliards de francs de PBJ des casinos indépendants qui existent encore.

Certains groupes, en quête de nouveaux relais de croissance, effectuent des approches prudentes auprès de leurs concurrents pour tenter des alliances en France ou à l'étranger.

Fin 2000, Accor-Casinos comptait 35 % de participation dans la Société des hôtels et casinos de Deauville, principal établissement du groupe Barrière, et 15 % de la SFC Monte Carlo.

Depuis, le groupe Barrière a stoppé l'échange de participations envisagé avec Accor au grand désappointement de Jean-Marc Espallon qui désirait, lui, aller plus loin.

En 2001, tout le monde prévoyait une deuxième vague de concentrations qui pourrait porter sur les groupes « Européenne de casinos », Accor-Casinos, Moliflor ou Tranchant.

Les analystes anticipent sur les mariages : tandis que Tranchant, Moliflor, et l'Européenne entretiennent les spéculations.

Laissons aux prévisionnistes ces perspectives pleines d'aléas mais il est sûr qu'il y aura du mouvement dans ce secteur économique turbulent, riche en personnalités fortes et en prédateurs expérimentés et aux reins solides.

En février 2002, au moment où s'achève ce rapport, on constate que le groupe Partouche vient de créer un site de cyber-casino à son enseigne (casino.partouche.com). C'est un véritable défi à « l'immobilisme des autorités » ; il est hébergé à l'étranger, dans un lieu « tenu secret » (Nassau) et il est confié aux bons soins de sociétés tierces (Maxil Communications et Secure Host). Nul doute, qu'en agissant ainsi, Partouche met « les pieds dans le plat » en réaction à l'autorisation quasi népotique donnée par l'Etat en 2001 à sa « fille aînée des jeux » la Française des jeux d'étendre ses activités sur le Net.

### ***B. DES CHIFFRES D'AFFAIRES ET UN PBJ EN PLEINE EXPANSION***

Il est très difficile de connaître les chiffres d'affaires de la profession et des différents casinos pris individuellement.

On devra donc se contenter de faire figurer ici les chiffres concernant le PBJ ; sachant cependant qu'en regard de cette recette brute majeure, les autres ressources provenant de la restauration ou des bars, sont marginales.

<b>Exercice</b>	<b>JT %</b>	<b>Mas %</b>	<b>Produit JT</b>	<b>Produit Mas</b>	<b>PBJ total</b>
1980-81	100	0	721	0	721
1981-82	100	0	726	0	726
1982-83	100	0	859	0	859
1983-84	100	0	946	0	946
1984-85	100	0	981	0	981
1985-86	100	0	842	0	842
1986-87	100	0	1 014	0	1.014
1987-88	91,6	8,4	1.135	104	1.250
1988-89	62,3	37,7	1.266	709,5	1.975
1989-90	54,7	45,3	1 328	971,4	2.299
1990-91	50,9	49,1	1 313	1.087,6	2.400
1991-92	34,8	65,2	1.170	1.861,6	3.031,3
1992-93	25,1	74,9	1.120	2.875,7	3.995,2
1993-94	19,5	80,5	1.102	3.922	5.023,6
1994-95	14,9	85,1	1.032	5.036	6.068
1995-96	12,4	87,6	1.018	6.136	7.153,6
1996-97	10,8	89,2	1.004	7.077	8.080,6
1997-98	10,5	89,5	1.138	8.267	9.405
1998-99	9,5	90,5	1.150	9.155	10.305
1999-00	8,9	91,1	1.202	10.161	11.363

Les données ci-dessus révèlent que :

- Le PBJ qui stagnait avant de 1981 à 1986 a cru depuis de 988 % sous l'impact de l'arrivée des machines à sous, passant de 721 MF à 13.490 MF en 2000.

- De 1988 à 2000, les courbes de PBJ des jeux traditionnels (JT) et des machines à sous (MAS) se sont croisées :

en 1987, les JT représentaient 91,6 %, les MAS 8,4 %

en 2000, les JT représentaient 8,9 %, les MAS 91,1 %

- Le produit des jeux traditionnels est resté stable en francs courants, de 1991 à nos jours.

On constate un redressement en 1999 où le chiffre se rapproche de celui de 1988.

Ce résultat est-il dû à l'affluence dans les salles de machines à sous voisines ?

Sera-t-il durable ?

- L'autorisation des machines à sous par Charles Pasqua remonte à 1987.

Par la suite, le ministre de l'intérieur, Pierre Joxe, résolument hostile à ces appareils, souhaitait les éradiquer.

La guerre du golfe, en provoquant la démission du ministre de la défense Jean-Pierre Chevènement, son remplacement par Pierre Joxe, et l'arrivée à l'intérieur de Jean-Pierre Sueur, a éloigné le danger et sauvé les casinos (!).

- Le PBJ global des casinos a été multiplié par 12 depuis 1990.

90/91	+ 4,4 %
91/92	+ 26,3 %
92/93	+ 31,8 %
93/94	+ 25,7 %
94/95	+ 20,8 %
95/96	+ 17,9 %
96/97	+ 13 %
97/98	+ 16,4 %
98/99	+ 9,57 %
99/00	+ 10,3 %

Le présent rapport ne peut multiplier les comparaisons internationales mais, pour ce chapitre, retenons au passage que le seul Etat du Névéda (USA) réalise 40 milliards de francs de produit brut des jeux.

### **C. UN IMPACT APPRÉCIABLE SUR L'EMPLOI**

La profession de casinos crée beaucoup d'emplois sur une partie importante du territoire.

Au 1<sup>er</sup> novembre 1998, les casinos français en métropole et dans les DOM-TOM employaient 12.600 salariés, dont 11.054 à plein temps (87,75 %) et 1.543 à temps partiel (12,25 %), 87,2 % en CDI et 12,8 % en CDD.

146 personnes handicapées (soit 1,15 %) sont employées, 49 % des salariés sont affectés aux jeux, 24,8 % aux jeux traditionnels et à la boule, 19,5 % aux machines à sous (*source : rapport de branche – casinos de France – exercice 1997/1998*).

L'ancienneté moyenne est de 5 ans et 8 mois.

*NB. Le PBJ des JT représente 10 % et les machines à sous 90 % du chiffre d'affaires. Le rapprochement de ces chiffres souligne que l'obligation d'entretenir les JT représente une très lourde charge pour les casinos.*

Pour chiffrer, même de manière approchée, le poids économique du secteur des casinos, il faudrait disposer de statistiques et d'études que votre rapporteur n'a pu découvrir nulle part. Pourtant, quand une industrie emploie 12.600 salariés, gère plus de 170 ensembles immobiliers de valeur et anime autant de lieux touristiques, il paraîtrait normal et utile que la statistique française ait connaissance des données économiques qui la concerne. Encore faudrait-il que les études nécessaires soient entreprises et que l'Etat, si jaloux de ses privilèges et si attentif à ses intérêts financiers, s'en préoccupe...

Grâce à l'Annuaire des Fournisseurs (Edition 2000) de Franck Scalier (SARL d'Edition Faites vos jeux), on peut cerner l'importance de ce secteur, même si on ne peut connaître tous les chiffres d'affaires.

Les casinos construisent, aménagent, décoorent, poussés par la concurrence et les cahiers des charges.

Pour la gestion informatique, des machines et de l'administration l'Annuaire présente 21 sociétés dont 5 américaines, 5 australiennes, 4 anglaises et 3 françaises.

Pour leur sécurité : 21 sociétés dont 15 françaises.

Mais ils consomment surtout une multitude de biens : des machines à sous (55 sociétés, dont 29 anglo-saxonnes et zéro française !

L'absence de notre industrie dans ce secteur de construction est le résultat direct de la politique attentiste de l'Etat depuis le début des machines à sous.

Notre part ? 6 établissements qui fabriquent des sièges.

Pour les appareils de traitement de la monnaie : 52 sociétés :  
USA :18, GB : 8, F :11.

Pour les jeux traditionnels : 52 sociétés : 31 anglo-saxonnes et  
4 françaises.

Pas de presse spécialisée en France (aucun magazine) en regard de  
15 magazines aux USA, 3 en GB et 1 en Belgique.

L'ambition de l'éditeur Mr Scalier est de réaliser un journal français  
des jeux car l'absence de toute publication sérieuse laisse la place aux  
chasseurs de gogos en tous genres pour leur proposer des martingales  
infaillibles et autres techniques miracles.

Six Salons spécialisés ont lieu dans le monde, dont un en France,  
organisé à Paris par SIEJAL.

## CHAPITRE QUATRE

### AUTRES CADRES ET PRATIQUES LUDIQUES

#### I. LES CERCLES ET MAISONS DE JEUX

##### A. HISTORIQUE

###### 1. Jeux de cartes

Ont-elle été inventées en 1120 pour distraire les concubines de l'empereur de Chine Houai Tsong ?

Sont-elles d'origine indienne ou perse en raison de certaines similitudes entre les jeux de cartes et ceux d'échecs ?

Quoiqu'il en soit, elles ont été ramenées par les explorateurs des 13<sup>ème</sup> et 14<sup>ème</sup> siècles à Venise, capitale du commerce de l'époque.

Pour sa part, Bertrand du Guesclin les découvre au cours de la campagne d'Italie en 1350.

Depuis quelle vogue et quelles évolutions !

Les portraits figurant sur les cartes suivront les époques, les modes et les goûts.

En France, elles furent successivement : chevaleresques sous François I<sup>o</sup>, antiques sous Henri III, chasseresses sous Charles IX, guerrières sous Henri IV, aimables au début du siècle de Louis XIV, gastronomiques à la fin, philosophiques pendant la Révolution, napoléoniennes sous l'Empire et républicaines, après s'adaptant à tous les pouvoirs ...comme les individus !

De nos jours, prenant des distances avec les puissances, nul ne s'avise de fabriquer des cartes portant le visage d'un Président de la République, d'un Premier ministre ou d'une courtisane de l'Etat moderne et nul ne s'en plaint !

Jusqu'en 1945, l'Etat a conservé le monopole de leur fabrication par des "maîtres cartiers" agréés .

Grimaud bénéficiera d'un véritable monopole jusqu'en 1945.

En 1945, Jean-Marie Simon lance la "Ducale " et rachète Grimaud en 1961.

En 1963, le Maître Cartier prend le nom de " Française des cartes " entreprise florissante.

Depuis 1350, la passion pour les cartes n'a jamais faibli comme nous le prouve de nos jours à côté des jeux traditionnels, Internet, les jeux vidéo et les machines à sous, légales ou clandestines, à base d'images de cartes à jouer.

## **2. Jeux populaires et mondains contemporains**

Le bridge depuis toujours a occupé, dans les jeux de cartes, d'argent et de loisirs, une place à part. Inventé par les britanniques, accepté par toutes les « bonnes sociétés », démocratisé récemment mais en profondeur, il rend d'immenses services comme ses confrères les jeux de cartes populaires. Ecole de bridge, clubs, tournois nationaux ou internationaux, championnats et compétitions locales diverses sont innombrables et l'informatique a apporté au bridge le confort de la gestion instantanée des compétitions et des classements.

La France compte des centaines de milliers de pratiquants de tous niveaux.

La belote en est l'équivalent populaire, comme suivant les régions, le rami ou les tarots.

Les jeux de cartes sont omniprésents dans les bars, les cafés mais aussi dans tous les lieux d'attente et de désœuvrement.

Si le bridge « intéresse » parfois ses parties et si les compétitions et tournois offrent des prix en espèces, le tout reste dans les limites très modestes.

Seuls les pokers « entre amis ! » trouvent leur place dans la hiérarchie des jeux de hasard et d'argent mais les conditions de leur organisation, l'improvisation, l'usage du domicile rendent insaisissable la connaissance de données statistiques.

Cela existe et n'est sûrement pas négligeable.

Les industries et les commerces des matériels et fournitures (tables de jeux, tapis, gadgets, jeux de cartes, dés, etc. représentent sans aucun doute un secteur économique très substantiel.

Les plaisirs de la table (de jeux) trouvent leur origine dans une foule de détails liés au matériel utilisé, au jeu lui-même, à la convivialité qui se développe durant ces instants de loisirs partagés.



Il peut, mais c'est facultatif, s'y ajouter parfois un piment supplémentaire si l'argent entre en jeu. Mais est-ce si fréquent ?

### **3. Histoire et législation des cercles et Maisons de jeux**

Des 1810, le Code Pénal (art. 410) prohibe en France tous les jeux d'argent et sanctionne ceux «qui auront tenu une maison de jeux de hasard (pris au sens le plus large du mot) ou auront tenu des loteries non autorisée ».

Pourtant, à cette époque et tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle, les maisons de jeux fonctionnent, alimentant d'ailleurs les budgets de la Police de l'Etat et de la Ville de Paris !

La loi du 15 Juin 1907 autorise les casinos dans les stations thermales, balnéaires et climatiques et exclut Paris.

La loi de finances du 31 juillet 1920 confirme l'exclusion de Paris, pourtant sous le couvert du cadre associatif 1901, les cercles fonctionnent dans la capitale.

La loi de finances du 30 juin 1923 légalise enfin les Cercles régis par la loi de 1901, soumet à autorisation révocable du ministère de l'Intérieur la pratique des jeux de hasard et instaure les prélèvements sur le produit brut des jeux (PBJ).

De nos jours, le cadre réglementaire dans lequel évoluent les cercles et maisons de jeux est toujours fixé par le décret du 5 mai 1947 et l'instruction du 15 juillet 1947.

Les Cercles de Commerce (voir plus bas) font une déclaration d'existence (art. 2 de l'instruction ci-dessus) et en adressent copie à la Recette des impôts au titre de la taxe sur les spectacles (art. 1565 du CGI art. 121 et 146 de l'annexe IV au CGI ).

Les Cercles de Jeux de Hasard, outre ce qui précède, sont tenus d'adresser à la Recette des impôts une copie de leurs statuts et la liste des membres de leur comité des jeux.

Il y a à Paris, 9 Cercles : A.C.I.C., Cercle Anglais, Cercle Aviation Club de France (1907), Cercle Central (ancien Cercle des Arts et des Lettres), Cercle Clichy-Montmartre, A.E.C. Eldo, Cercle Gaillon, Cercle Haussmann, Cercle Wagram (1946).

En Province, le Cercle des Pyrénées à Toulouse, à Reims, le César Palace, etc.

## **B. DES ÉTABLISSEMENTS DIFFÉRENTS POUR LES DIVERS JEUX D'ARGENT**

Il est nécessaire de donner quelques explications pour guider le lecteur dans le dédale relativement complexe des établissements et pour comprendre quels jeux ils ont le droit d'organiser et dans quelles conditions, car tout est réglé de manière minutieuse.

### **1. Les différents établissements de jeux légaux**

*a) les casinos (voir chapitre précédent)*

*b) les cercles de jeux*

Ils sont des associations loi 1901 qui peuvent être :

- suivant les **catégories de jeux** pratiqués :

- soit des *cercles de jeux de hasard*,
- soit des *cercles de jeux de commerce*.

- suivant le **mode de gestion** de ces jeux :

- soit des *cercles fermés* dans lesquels les jeux sont directement organisés, gérés et surveillés par l'Association à son profit exclusif. La direction des jeux est assurée par un Comité des jeux dont le vice-président est le directeur.

Son administration est gratuite et les membres du conseil d'administration agissent à titre bénévole.

- soit des *cercle ouverts* dans lesquels la direction des jeux est assurée par un Comité des jeux extérieur à l'association et lié au conseil d'administration par un contrat *intuitu personae* soumis à l'approbation du ministère. Celui ci peut requérir le remplacement des membres du comité

Le conseil d'administration administre l'association elle-même et ne gère pas les jeux.

A Paris, tous les cercles sont des cercles ouverts.

Le Rapporteur a rencontré un président de cercle et deux directeurs des jeux.

*c) les maisons de jeux de commerce qui sont des sociétés commerciales*

## **2. Les divers types de jeux d'argent**

*a) les jeux de contrepartie exclusivement pratiqués dans les casinos*

En l'absence de toute définition légale, on peut dire que ce sont ceux où le joueur affronte l'établissement et non les autres joueurs.

Ce sont :

- . les jeux de dés : le craps ;
- . les jeux de roues : boule, 23, roulettes française, américaine et anglaise ;
- . les jeux de cartes : black-jack, 30 et 40, punto banco.

Le casino gagne ce que perdent les joueurs.

*b) les jeux de commerce exclusivement pratiqués dans les cercles*

Le code général des impôts (annexe IV, art.126 ) les définit ainsi :

- aucun pari ne peut être engagé sur les chances d'un joueur ;
- le prélèvement au profit de la cagnotte <sup>1</sup> est réduit à un droit fixe par joueur et par séance ;
- aucun jeu de hasard ne doit être pratiqué dans l'établissement ;
- chaque jeu pratiqué doit avoir été déclaré comme jeu de commerce par le cercle. Ce sont le bridge, le poker, le tarot, le rami et depuis le retour de nos compatriotes d'Algérie le rami-doses et le rami-relances.

Dans les jeux de commerce, le joueur défend sa propre chance alors que l'on mise, dans les jeux de hasard, sur les chances d'un tiers.

*c) les jeux de hasard pratiqués dans les cercles et les casinos*

Autorisés dans certains cercles aux termes de l'instruction du 15 juillet 1947.

---

<sup>1</sup> La cagnotte est le total des droits de table fixés par le conseil d'administration et demandés aux joueurs. C'est avec les cotisations des membres de la seule recette importante du cercle.

Ce sont :

- le billard multicolore à 25 godets de 5 couleurs différentes ;
- le baccara, soit baccara chemin de fer à 6 jeux de 52 cartes ; soit baccara banque à 3 jeux de 52 cartes ;

### **3. Les spécialités de chaque catégorie d'opérateur**

*a) dans les cercles et maisons de jeux se pratiquent les jeux de hasard et de commerce*

*b) les casinos sont les seuls à accueillir les jeux de contrepartie et les appareils automatiques*

On y pratique les jeux d'argent mais aucun jeu de commerce.

On peut y trouver des jeux de cercle : baccara, écarté (plus rarement).

## **C. LE FONCTIONNEMENT DES CERCLES ET MAISONS DE JEUX**

### **1. Statuts**

*a) les cercles sont des **associations** régies par la **loi de 1901***

Cette caractéristique a longtemps permis qu'ils soient tolérés puis que leurs activités soient légalisées toujours en vertu de cette qualité.

*b) leur objet a un caractère social ou culturel*

Noblesse oblige, **l'objet de l'association doit être et rester social, sportif, artistique ou littéraire.**

Les cercles doivent, chaque année, justifier des « aides réelles » qu'ils ont apporté à l'objet social de leurs statuts.

Cette contribution est précisée par les textes : elle est de 10 % du produit brut des jeux tel qu'il est après prélèvement de la taxe sur les spectacles.

Deux exemples :

- le Cercle Haussmann a subventionné en 1998, 57 associations pour 335.000 F et distribué 400.000 F en 2000.

- le Club Anglais, au cours des cinq dernières années, a versé 1.430.390 F à 49 associations

La liste annuelle des bénéficiaires de ces dons est soumise à l'approbation du ministère.

On ne peut résister à évoquer un vieux rapport de juillet 1983 de l'inspection générale de l'administration qui reconnaissait, parlant de ces dons sociaux, que « c'était bien le cas...mais au profit d'organismes assez éloignés de l'objet de l'association ».

A coup sûr, c'était un cas d'exception mais la parution de ce rapport a provoqué par la suite un désistement volontaire de la part des Œuvres de la Police qui profitaient de ces largesses.

#### *c) le statut des cercles*

Pour ce qui est de leur vie sociale les cercles ont donc statuts, règlements intérieurs, conseils d'administration, présidents, bureaux, Comités de jeux, contrats avec les comités extérieurs....

Il n'existe ni syndicat, ni même une association des cercles, susceptible de leur assurer une certaine défense face à l'administration. Toutes les tentatives d'en constituer ont échoué.

La tutelle s'en satisfait peut être. votre Rapporteur, pour sa part, le regrette en constatant un certain nombre de faits, rapportés plus loin, qui réclameraient un vrai dialogue entre l'Etat et la Profession.

#### *d) les ressources des cercles*

Ce sont les cotisations des membres, les cagnottes, les produits des restaurants et des bars.

Les cotisations sont de l'ordre de 2 000 F par an.

La cagnotte est constituée par les prélèvements effectués sur les gains des joueurs par le cercle qui décide lui même des taux.

Au Cercle Anglais:	5 % au Baccara Chemin de fer
	2 % au Baccara Banque à tout va
	2 % au Stude Poker
	2 % au Poker 21

Au Cercle Haussmann : 10 % au Billard multicolore  
5 % au Baccara Chemin de fer

Tandis que les casinos perdent de l'argent systématiquement avec leurs restaurants parce qu'ils ont été contraints, pendant les années de vaches maigres, « d'inviter » les clients à leurs tables pour les retenir autour de jeux traditionnels en perte de vitesse, les cercles de jeux ont, dans ce domaine, des résultats positifs sur lesquels ils comptent d'ailleurs, pour équilibrer leur gestion.

De l'avis de plusieurs présidents de cercles, la gestion financière des cercles est tendue et beaucoup trop tributaire du rendement des cagnottes.

#### *e) l'accès aux salles de jeux*

Il est exclusivement réservé aux membres, porteur d'une carte délivrée par le cercle.

Dans les statuts, les conditions d'admission d'un nouveau membre sont précisées : deux parrains et des délais de plusieurs jours en attendant la décision du conseil d'administration !

Ces règles ne semblent plus vraiment respectées.

Les deux cercles visités (faute de pouvoir faire davantage) affichent avec satisfaction non seulement un nombre important d'adhérents (2 000 à 3 000), mais, plus encore, se réjouissent de voir ces nombres croître depuis deux ou trois ans (120 à 160 adhésions par mois).

Dans ces deux cercles parisiens voisins, la clientèle est à 75 % asiatique et féminine asiatique. Chacun sait que les Asiatiques sont joueurs dans l'âme.

L'ambiance dans les salles et autour des tables est on ne peut plus paisible : les incidents sont rarissimes et, quand ils existent, ne sont pas forcément liés au jeu lui même.

## **2. Personnels et « banquiers »**

#### *a) le personnel est identique à celui des casinos*

Comme dans les casinos, chaque table de cercle est spécialisée dans un seul jeu ; tous les postes de spécialistes sont identiques, y compris le

physionomiste ; la discipline intérieure et la surveillance policière sont les mêmes.

Les cercles fonctionnent 365 jours par an, sept jours sur sept et de 13 h30/14 h à 18 h 30/19 h.

Ce qui nécessite au moins deux équipes.

Dans un cercle ouvert, tout le personnel spécialisé est embauché par le directeur des jeux.

Suivant les cas, le reste : celui des restaurants, des bars et de l'entretien est embauché par le président de l'association.

L'agrément du ministère est obligatoire pour toutes les embauches après enquêtes de moralité et de compétence.

Le Cercle Haussmann emploie 90 personnes, le Cercle Anglais, 50.

Dans ce dernier, on note qu'un tiers des employés sont d'anciens joueurs qui ont été dans leur vie plus ou moins « échaudés » par le jeu. Cette notion ressort bien du rapport que le Club fournit à l'administration.

Partout, comme dans les casinos, la promotion interne est une règle louable et respectée qui assure compétence et expérience.

La convention collective qui date de 1954 est obsolète et s'efface le plus souvent devant le Code du travail.

En aucun cas, il ne peut être alloué au personnel des remises sur le produits des jeux. Pourtant, comme dans les casinos, cet avantage a longtemps été réclamé. Les pourboires ont une grande importance dans la rémunération des salariés.

Ils sont soldés chaque fin de mois et répartis selon des règles précises, partout les mêmes, qui ont été établies avec le personnel.

#### *b) les « Banquiers »*

Personnages essentiels à la vie du Cercle, qu'ils animent et contribuent à faire vivre, les « banquiers » ne sont pas des joueurs comme les autres. En fait, ce sont des joueurs professionnels disposant d'une assise financière solide, souvent « adossés » à des groupes ou « consortium » ; ils donnent incontestablement aux tables de « baccara à tout va » où ils trônent, une assise solide et expérimentée que la plupart des joueurs préfèrent, à tout prendre, à des banquiers de fortune aux réactions incertaines.

### 3. Les contrôles

La police des jeux assure, dans les cercles, une présence quasi constante, quasi quotidienne.

Elle surveille et contrôle les documents imposés par la tutelle, les cagnottes, les tickets de cagnotte, les interdits de jeux, le déroulement des opérations et le comportement du personnel.

Elle contrôle les cartes et jetons utilisés, les stocks et la destruction des sizains réformés.

Cette présence, connue de tout un chacun, à l'intérieur comme à l'extérieur du Cercle, est très positive ; elle garantit aux joueurs (et à nous observateurs) que la loi est respectée, que la morale est sauve et que les établissements de jeux sont fréquentables ; elle assure que les intérêts de l'Etat sont respectés ; pour certains, cela serait en outre une garantie contre les hold up !

En cas de faute grave du cercle ou dans le cercle, le ministre de tutelle a tout pouvoir pour décréter la fermeture de l'établissement. Cette sanction est gravissime car elle intervient immédiatement sans que jamais soit précisée sa durée.

L'association doit alors déposer une demande de réouverture et d'abord faire la preuve qu'il a été remédié aux erreurs qui ont valu la sanction.

On notera qu'il est fait obligation au cercle de payer, pendant la fermeture et pendant un an maximum, les salaires et les charges sociales de son personnel, pourtant réduit à l'inactivité même s'il n'est en rien assuré d'obtenir sa réouverture.

Ces notions sont très présentes dans la tête des administrateurs.

Un des plus grand cercle de la capitale n'a-t-il pas été fermé en quelques heures en 1981 et n'a jamais été réouvert ?

Il est vrai que son propriétaire, corse, qui faisait la pluie et le beau temps à cette époque, avait eu l'insigne malheur quelques années auparavant de vivre un violent conflit d'intérêt privé avec son avocat parisien, destiné (nul ne le savait) à un très grand avenir politique en France.

Nul doute que les responsables des cercles et des casinos d'aujourd'hui ont tous gardé en mémoire cet incident spectaculaire, dont votre Rapporteur se gardera bien de préciser l'identité des protagonistes.



#### 4. Les intérêts financiers

Le tableau ci-après montre que le cumul des cagnottes constitue le produit brut des jeux des cercles.

Sur ce produit brut des jeux, est prélevée la taxe sur les spectacles au taux de 10 % selon un barème progressif dont les paliers sont les suivants :

de	0	à	200 000 F	10 %
de	200 000 F	à	1 500 000 F	40 %
Au dessus de	1 500 000 F			70 %

Ce barème date de ....1968 (!) Il n'a bénéficié d'aucune modification depuis cette date pour tenir compte d'une inflation qui a pourtant sévi durant 33 ans avec plusieurs années à deux chiffres !!

On ne s'étonnera donc pas d'apprendre que les cercles formulent comme les casinos et dans les mêmes termes une demande, pour l'instant insatisfaite, de revalorisation des barèmes.

Ils sont assujettis à la taxe sur les salaires (dont le taux normal est de 4,25 %) moyennant l'abattement de 33.470 F (pour les rémunérations de 2001) dont bénéficient les associations.

CAGNOTTES	
	/
	/
	<u>PBJ I</u>
	/
	/
	-----→ Taxe Spectacle 10 %
	/
	<u>PBJ II</u>
	/
	/
	-----→ Dons sociaux 10 %
	/
Cotisations- des membres →	<u>PBJ III</u>
Restaurant----- →	/
Bar----- →	/
	/
	<u>Recettes totales</u>
	-----→ Charges d'exploitation
	-----→ Dont TH,TFB,TVA,CSG,CRDS
	/
	/
	<u>Résultat</u>
	/
	/
	-----→ I S 33,33 %
	/
	<u>Résultat définitif</u>
	/
	-----→ Fonds de réserves
	-----→ Fonds de développement

Le statut loi 1901 à but non lucratif interdit toute distribution de bénéfice et conduit à affecter les résultats aux fonds de réserves.

#### ***D. SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES***

##### **1. Un poids économique modeste mais non négligeable**

Les cercles et maisons de jeux ont précédé les casinos au fil de l'histoire mais ils ne représentent pas aujourd'hui pour eux une concurrence réelle.

L'image du pot de fer et du pot de terre vient à l'esprit mais, au fond, elle n'a pas de raison d'être car les deux types d'établissements sont de nature foncièrement différentes, cette différence ne fera que s'accroître dans l'avenir.

Si l'on doit bien constater que le poids économique des cercles et maisons de jeux est modeste en comparaison de celui des casinos ne faut-il pas aussi se souvenir que la prospérité de ces derniers provient à 90 % de l'exploitation des machines à sous qui ne sont pas autorisées dans les cercles ?

A ce compte, si l'hypothèse selon laquelle les 27 cercles (la moitié à Paris), leurs 60 000 membres et la centaine de maisons de jeux de commerce réaliseraient encore 10 % du chiffre d'affaires total de la profession des jeux d'argent était vérifiée, cela constituerait un exploit !

Les jeux de hasard représentent 90 % de l'ensemble du produit brut des jeux issu des cercles soit 100 millions de francs : c'était bien en 1986-1987, 10 % du chiffre d'affaire des casinos.

Mais dès 1991, on pouvait dire que ces établissements n'avaient plus qu'un faible poids économique et que la diminution constante du nombre des joueurs qui fréquentent leurs salles a entraîné une lente érosion de leur volume d'activité. Cette notion est peut-être en train de changer au vu des éléments recueillis sur place.

Les jeux de commerce dans les cercles avec ceux pratiqués chez eux par les particuliers, constituent des débouchés des fabricants de cartes. Or, France Cartes, seul fabricant français de cartes à jouer, est leader européen et deuxième mondial derrière un américain<sup>1</sup>

## **2. Des problèmes qui méritent considération**

Le chiffre d'affaires non négligeable réalisé par l'ensemble de ces établissements justifie que l'on accorde une attention suffisante à quelques problèmes qui ont retenu celle de votre rapporteur.

---

<sup>1</sup> La S A «France Cartes» implantée à Nancy, héritière du savoir-faire et de la notoriété des Maîtres Cartiers français, est le pivot d'un véritable groupe (France Cartes, Héron à Bordeaux - cartes publicitaires, Vauchier-Playbox à Dortan dans l'Ain - dés, pistes et accessoires, SMIL à Tourcoing - tables et tapis de jeux, RC Créations à Pau -coffrets caves à cigares ). Concepteur, imprimeur, découpeur, façonnier, fabriquant de composants de jeux de société France Cartes assure une production d'une très grande qualité avec les deux beaux fleurons que sont la carte Ducale et les jeux Grimaud. Comme tout ce qui existe dans un casino est strictement contrôlé par l'Etat celui-ci ne confère au cartier son agrément que sur la base d'un cahier des charges rigoureux. Avec 210 000 points de vente sur le territoire, le Groupe produit 30 millions de jeux par an, réalise un chiffre d'affaires de 162 millions de francs, emploie 150 personnes et possède un parc de machines ultra-performantes (6 000 jeux de cartes à l'heure !) et coûteuses (150 millions de francs d'immobilisations ). On apprend, en visitant l'usine de Saint-Max, que le célèbre Tarot de Marseille est l'outil incontournable de travail des cartomanciennes de la planète, que la plus grosse commande fut celle des Cigarettes Marlboro (9,2 millions de jeux de cartes pour une campagne promotionnelle) et que la plus petite émanait de la Principauté de Monaco avec 6 jeux .....

*a) les renouvellements d'autorisation*

Alors que les demandes de renouvellement d'autorisation de jeux étaient faites tous les cinq ans, pourquoi avoir adopté récemment un rythme annuel ? Puisque les contrôles de toute nature sont bien faits et efficaces et que le ministère a tout pouvoir pour intervenir sans délais en cas d'incident, pourquoi imposer aux établissements ce surcroît de procédure ?

Non seulement cette pression supplémentaire est difficile à vivre par les intéressés, à qui elle interdit toute programmation à moyen terme, mais le ministère ignore à quel point il les place en position difficile à l'égard des propriétaires quand le renouvellement des baux coïncide avec les demandes de renouvellement.

*b) la fiscalité*

Une modification des paliers du barème progressif d'application de la taxe sur les spectacles paraîtrait équitable pour corriger les effets d'une inflation de 33 années.

Le statut à but non lucratif des cercles crée une situation compliquée et ambiguë. Il est fort curieux de voir des associations Loi 1901 payer cependant la taxe sur les spectacles (!) puis l'impôt sur les sociétés qui concerne les activités commerciales (!! ) et ne retrouver le statut non lucratif que pour se voir interdire, *in fine*, toute redistribution de bénéfice et devoir affecter le résultat à un fonds de réserve (!!!).

Il est évident que la soumission à l'impôt sur les sociétés est logique puisque un cercle ouvert a délégué l'essentiel des activités, sinon la totalité, à une structure professionnelle, le comité des jeux.

On notera toutefois que l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés de la totalité du résultat du compte d'exploitation aboutit à taxer les cotisations des membres d'une association Loi 1901 prisonnières de l'ensemble des ressources du Cercle.

*c) la concurrence des casinos en centre-ville*

Un autre problème, plus préoccupant pour les cercles, pourrait apparaître si, à Paris, ville interdite aux casinos par la loi, l'amendement Chaban-Delmas venait à permettre l'implantation de casinos.

Qu'advierait-il des cercles ?

Est-ce dans cette perspective que l'Etat a réduit de 5 à 1 an la durée des autorisations des cercles et des cercles seuls ?

## II. LES MACHINES À SOUS ET AUTRES PRATIQUES CLANDESTINES

### A. UN NOUVEAU MARCHÉ POUR LE GRAND BANDITISME

En face de l'essor des machines à sous légales des casinos, autorisées au compte-gouttes par un ministère de l'Intérieur très parcimonieux dans ce domaine, l'apparition d'un autre type de « bandits manchots » parfaitement illégaux, l'accroissement de leur nombre et les conditions de leurs implantations, pose de graves problèmes à la Police française.

#### 1. Un phénomène difficile à cerner

Déjà, on estime qu'au regard des 13 000 machines installées dans les casinos, existe un « parc » de 6 000 appareils clandestins installés dans les bars de province et de 400 en banlieue parisienne.

Tel professionnel français dit 30 000, tel autre de 20 à 30 000 !

Quelqu'un connaît-il vraiment ce chiffre ? c'est peu probable.

Pour certains experts étrangers « l'estimation basse » des autorités françaises est très éloignée de la réalité et ils pensent qu'il y a déjà 100 000 machines clandestines en service chez nous ; chiffre n'est pas forcément étonnant quand on sait qu'en Espagne on en compte 252 000 et 227 000 en Allemagne, toutes légalisées.

Que sont ces « baraques » ? Qui les met en place ?

Ce sont en apparence de simples jeux de comptoirs, d'arcade, des machines d'adresse, des flippers, des jeux vidéo qui ont été modifiés secrètement par l'adjonction de logiciels qui les transforment en machines à sous tels que Bingo ou Vidéo poker. Le joueur, au lieu de gagner des parties gratuites ou des bricoles, gagnera de l'argent avec des mises par exemple de 10 à 20 francs pour une vidéo poker.

La machine fonctionne en jeu d'adresse tant que le logiciel n'est pas activé ; il le sera, soit par le cafetier derrière le bar, soit par le joueur, connu de la maison, et qui procède sur la « baraque », à une manœuvre spéciale comme : appuyer plus de dix secondes sur un bouton et poursuivre par deux impulsions, etc.

Les gains du joueur lui seront discrètement payés dans les toilettes par le cafetier. La « baraque » rétrocéderait aux gagnants de 40 à 50 % des enjeux selon certains ; ce n'est pas l'avis du Directeur Régional de la police

judiciaire de Marseille, M. X. Guillepain, qui estime ce chiffre à 20 % maximum. Le bénéfice sera réparti pour moitié entre le cafetier et le placier qui a fourni la machine.

Le placier travaille pour un réseau, un ou plusieurs intermédiaires et enfin le « caï d » qui ramasse l'essentiel de la mise. Les réseaux sont nombreux, concurrents et gérés par les gangs. Le jeu a pénétré dans le monde de la criminalité et des guerres du milieu.

## **2. Une activité des plus rentables**

Un nouveau et très important « marché » pour le « Milieu ».

Les investissements pour la machine (25 000 F) et pour le logiciel (10 000 F) sont dérisoires au vu des rendements escomptés (30 000 F en moyenne par mois ).

Certains parlent de 2000 F par jour pour les emplacements les plus productifs.

C'est bien l'avis du Directeur Guillepain qui estime ces rapports à 20 à 60 000 F par mois et par machine.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce qu'on estime à 2 milliards de francs le chiffre d'affaire du parc clandestin (6 000 machines au minimum selon la police ) à rapprocher des 9 milliards de francs du produit brut des jeux des machines à sous légales.

S'il fallait croire à l'estimation de 100 000 machines (voir plus haut) rapportant 30 000 francs par mois, ceci représenterait 36 milliards de francs par an ! C'est peut être beaucoup !

## **3. Des problèmes de répression**

La répression de ce nouveau phénomène criminel est très difficile à effectuer parce qu'elle réclame, du renseignement, (les dénonciations sont exceptionnelles ), de longues enquêtes préliminaires de la police nationale, de la gendarmerie et des douanes, très souvent associées dans ces opérations délicates<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il est surprenant que l'excellent Rapport annuel « La Douane en 2000 » ne dise pas un mot des actions de lutte contre cette fraude alors même qu'une bonne part de ses 20 000 agents y est affectée. Pourquoi Mme le Secrétaire d'Etat au Budget ne parle-t-elle pas de cette mission dans sa conférence de presse du 10 avril 2001 ?

Planques nocturnes, observation des bars suspects, repérage et filature des « placiers » pour identifier le réseau des machines placées (souvent imposées aux cafetiers sous la menace), dépôts et ateliers, saisine du Parquet, commissions rogatoires, descentes massives de police (dans plusieurs dizaines de bars simultanément), saisies des carnets de gains, des machines<sup>1</sup>, arrestations, mises en examen, instruction, procès. C'est un combat très difficile.

Les prévenus risquent deux ans de prison, 200 000 francs d'amende et des droits de fraude prélevés par les Douanes<sup>2</sup>, ce qui est dérisoire pour les délinquants au regard des gains potentiels. D'ailleurs, les réseaux protègent leurs clients, payent les amendes et vont même jusqu'à dédommager les bars condamnés par les Préfets à une fermeture administrative de six mois à la condition cependant que les tenanciers acceptent de reprendre les « baraques » lors de leur réouverture !

Pour le SRPJ de Marseille, la principale difficulté provient du fait que ce genre de délit est mineur et qu'il n'y a pas même la possibilité d'une présentation à un magistrat ; pas même celle de demander une commission rogatoire pour diligenter un contrôle des machines suspectes.

C'est assez pénible à reconnaître, mais la seule répression réelle semble celle exercée par les règlements de comptes en série qui caractérise ce secteur du banditisme.

Les efforts remarquables de « fidélisation » de la part du « milieu » pour les bars « associés » s'expliquent par le fait que pour lui ce « nouveau marché » est non seulement extrêmement rentable mais aussi infiniment moins risqué que celui des braquages, du trafic de drogue ou de la prostitution.

Les « baraques » appelées aussi « gagneuses » (surnom réservé jusqu'ici aux prostituées), ne « balancent » pas, ne sont jamais malades et rapportent un argent fou !

#### **4. Une délinquance en progression**

Par contre, les « parts de marché » sont difficiles à conquérir et à conserver car la concurrence des gangs et la guerre des réseaux a déjà fait 48 morts en quelques années dans le « Triangle de la Mort » : Bouches-du-Rhône, Vaucluse-frontières espagnoles et italiennes. (cf. les travaux de Xavier Raufer et Stéphane Quere – Université de Paris II – Panthéon Assas – Mars 2001 « Machines à sous : une guerre bien réelle »).

---

<sup>1</sup> *Machines saisies en 1999 : 141 ; en 2000 : 188.*

<sup>2</sup> *Droits de fraudes : en 1999 : 4 MF ; en 2000 : 14 MF.*

En fait, toujours d'après le SRPJ de Marseille, en août 2001, on peut retenir un chiffre assez supérieur à 52 morts en quelques années. Actuellement, en région PACA trois règlements de compte sur quatre sont à mettre au compte des machines à sous clandestines.

Même si la région Sud, jusqu'à Orange, détient tous les records, la remontée vers le Nord s'effectue relativement lentement. Mais ce n'est qu'une question de temps et la région parisienne est maintenant touchée : en octobre 2000, en Seine-Saint-Denis, un coup de filet a concerné 21 bars et donné 41 interpellations, la saisie de 30 pokers, 15 flippers bingo, 20 logiciels, et celle de carnets de gains de 78 000 francs en pièce de 10 francs.

Pour les mêmes faits, en avril 2001, à Bastia, on trouvait dans le box des accusés 28 personnes, toutes frappées inexplicablement de cette forme grave du mutisme qui sévit de façon endémique dans l'Ile de Beauté. !

Dans la seule Région Ile-de-France, le potentiel de croissance de ce trafic est immense et inquiétant estime la Brigade de répression du proxénétisme qui s'est dotée en 1995 d'un groupe spécialisé dans les jeux et les machines à sous.

De toute façon, le phénomène ne peut que croître puisque le profit augmente.

## ***B. LA FRANCE DOIT ELLE LÉGALISER CES APPAREILS CLANDESTINS ?***

### **1. Les inconvénients d'une prohibition qui singularise notre pays**

Avec ce rocher de Sisyphe, la Police nationale et ses partenaires ont du « pain sur la planche » tant que le profit restera aussi juteux pour la pègre.

Or, en Europe, les « gagneuses » ne restent illégales qu'en France et au Portugal.

Encore, dans ce pays, l'attitude des pouvoirs publics serait-elle en train de changer ?

Partout ces machines sont légales, nombreuses et rapportent d'importantes recettes fiscales aux Etats.

France	13 000 machines (casinos) + 6 000 ?
Espagne	252 000



Allemagne	227 000
Grande-Bretagne	215 000
Belgique	68 000

Pour certains, «la France commet une erreur en laissant un espace important à la criminalité du jeu illicite par le biais de l'interdiction de ces machines ».

Il est vrai que le jeu illégal signifie inévitablement emprise du crime organisé, racket, violences et troubles à l'ordre public.

Il est vrai aussi que ces recettes faciles et régulières permettent aux gangs une « accumulation primitive du capital criminel »( Prs Rauffer et Quéré ) qui leur permet de se lancer ultérieurement dans des activités « haut de gamme », organisées et continues telles que trafic de stupéfiants, vols de voitures ou attaques à main armée.

A l'heure actuelle, le pactole des « gagneuses », constitue la base des financements criminels.

## **2. Les arguments des partisans d'une légalisation sous condition**

### *a) le dilemme des autorités*

Les autorités françaises sont donc devant un choix :

- soit elles maintiennent le régime restrictif actuel, durcissent la répression et augmentent leurs moyens de lutte en ne perdant pas de vue que les voyous, s'ils craignent la prison et la saisie de leur argent, n'ont vraiment peur que des exécutions. Quand un truand commande une de celle-ci et établit le contact avec les « spécialistes », le langage codé utilise les mots de « barbecue » (s'il s'agit de tuer puis de mettre le feu au véhicule – procédé très à la mode à l'heure actuelle parce qu'il a l'avantage de détruire les traces) ou de « bouillabaisse ». Incontestablement la culture méditerranéenne s'impose !

- soit elles légalisent ces jeux clandestins, définissent et encadrent leur fonctionnement (et perçoivent les recettes fiscales).

Mais votre rapporteur pense que l'Etat, s'il décidait cette légalisation, ne pourrait faire l'économie conjointement d'une répression très dure qui ne saurait s'exercer sans la création au préalable d'une législation adaptée (au moins comparable à celle qui régit la prostitution) et surtout réaliste et applicable par des magistrats convaincus de la gravité de la situation.

*b) les demandes des professionnels intéressés*

La Société Française d'Automatique demande la légalisation des machines.

L'Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie (UMIH) plaide avec insistance pour l'autorisation de placer dans les bars, cafés et autres débits de boissons des « machines récréatives à gains limités » fonctionnant avec des mises faibles (5 et 10 francs) et offrant des gains maxima entre 300 et 500 francs. Le dossier de M. Michel Biron, le vice-président de l'UMIH, mérite d'être examiné.

Cette confédération, qui a pris le relais de la Fédération Nationale de l'Industrie Hôtelière créée en 1947, rassemble aujourd'hui 103 organisations départementales, 20 régionales, 30 chaînes hôtelières et 80 000 adhérents au total.

Elle s'inquiète de la diminution progressive mais considérable du nombre des cafés, bars ou « débits de boissons ». Les chiffres, que l'UMIH fournit, parlent d'eux-mêmes.

En quinze ans, de 1983 à 1998, l'évolution du nombre des entreprises est la suivante:

Restaurants	1983	56 182	1998	90 797
<u>Cafés, bars, débits</u>		<u>79 957</u>		<u>52 639 - 34 %</u>
Hôtels, hôtels restaurants		27 094		29 828
Total		162 233		173 264

Exprimée en nombre d'emplois l'évolution est tout aussi frappante :

<u>Emplois salariés :</u>				
Restaurants	1983	153 144	1998	276 749
<u>Cafés, bars, débits</u>		<u>57 249</u>		<u>42 076 - 26 %</u>
Hôtels, hôtels restaurants		121 853		158 906
Total		332 246		477 731
<u>Emplois non salariés :</u>				
Restaurants	1983	72 757	1998	83 453
<u>Cafés, bars, débits</u>		<u>74 936</u>		<u>55 097 - 26 %</u>
Hôtels, hôtels restaurants		34 322		24 217
Total		181 475		162 767

Cette diminution du nombre des cafés et des emplois qu'ils créaient est donc certaine et très forte.

Elle trouve son explication dans la désertification des campagnes, des villages, de grands quartiers urbains frappés par les restructurations industrielles mais aussi dans les modifications de la consommation des particuliers et la diminution ou la disparition de certaines recettes annexes des cafés comme la vignette auto ou les timbres fiscaux.

A coté de ces raisons majeures, il n'est pas sûr que le principal de cette réduction des activités des « estaminets » français résulte des efforts des gouvernements successifs pour réduire l'alcoolisme et le tabagisme.

L'inquiétude de l'UMIH est donc fort compréhensible et on peut la partager car on connaît l'importance de ces établissements, au même titre que les bureaux de poste ou les boulangeries, pour la vie de proximité et pour la convivialité des villages et des quartiers mais aussi pour certains services marchands et pour le sacré saint « aménagement du territoire » dont on nous rappelle « l'ardente obligation » à longueur de journée.

L'UMIH, pour convaincre l'Etat, développe un certain nombre d'arguments. Pour la confédération, l'autorisation de mises en place dans les cafés de « machines récréatives à gains limités », de classe B :

- Contribuerait à développer toute une nouvelle industrie de services créatrice d'emplois ;
- Apporterait une forte augmentation de recettes à une profession menacée de disparition ;
- Eliminerait les jeux illégaux en les remplaçant par des jeux autorisés mais placés sous un contrôle strict ;
- Apporterait à l'Etat et éventuellement aux collectivités locales des recettes nouvelles importantes ; cette situation serait plus convenable que l'actuelle où l'Etat ne touche rien, dépense beaucoup pour une répression difficile tandis que seul le « milieu » s'enrichit.
- En matière de recettes fiscales annuelles (TVA sur le produit brut des jeux, vignettes ou timbres), l'Espagne percevrait 120,6 milliards de pesetas, l'Allemagne 1,128 milliard de deutsch marks, le Royaume-Uni 791 millions de livres (1999).

Consciente des difficultés pour les pouvoirs publics d'établir toute une nouvelle législation, l'UMIH présente une étude très complète traitant des définitions des machines nécessaires, de leurs caractéristiques techniques, de la nature des entreprises de fabrication ou d'importation, de leur obligatoire classification Iso 9000.

Cette étude apporte de nombreuses données sur l'identification des machines, les descriptions des jeux, leur homologation, treize clauses de conformité technique, quinze dispositions du contrôle par l'Administration, les sanctions, etc.

Si le lecteur s'étonne de la place consacrée dans ce rapport aux dires de l'UMIH sur le sujet, il en saisira mieux les raisons dans les conclusions.

Pour votre rapporteur, l'Etat subit plus qu'il ne maîtrise la situation actuelle et, compte tenu de la gravité des faits et des perspectives, il doit reprendre l'initiative.

*c) la proposition de loi du sénateur Nicolas About*

Pour sa part le sénateur UDF Nicolas About, maire de Montigny-le-Bretonneux (Yvelines) a déposé le 16 janvier 2001 une proposition de loi sur le sujet.

L'infatigable et très « pointu » membre du Groupe Républicain et Indépendant de la Haute Assemblée note que « depuis quelques années, la loi est bafouée par le développement de nouvelles pratiques qui semblent échapper au contrôle de l'Etat : loteries en ligne sur le réseau Internet et machines à sous trafiquées dans les bars et cafés ».

Nicolas About souligne le caractère « particulièrement criminogène » de ces activités et propose en conséquence d'autoriser ces machines sous certaines conditions : délivrance d'un agrément préalable de l'Administration, respect de normes strictes, définies en Conseil d'Etat, pour la fabrication, l'installation et l'exploitation des machines autorisées, la création de taxes fiscales.

Il y ajoute très opportunément l'interdiction aux moins de 18 ans et l'établissement de périmètres d'interdiction autour des écoles et des établissements de soins.

## ***C. TRIPOTS ET JEUX PRIVÉS***

### **1. Dans les lieux publics**

Toute organisation de jeux de hasard étant par définition interdite en France sauf dérogation officielle et Ministérielle, il est illégal d'héberger dans un lieu public ou privé un quelconque jeu d'argent.

Par définition aussi, le nombre de cafés, bars ou autres débits, qui d'une manière ou d'une autre, discrètement ou non , accueillent des jeux, reste parfaitement inconnu.

Il est sans nul doute important mais on voit mal comment l'Etat et sa Police des Jeux pourraient savoir ce qui se passe en ce domaine dans les 52 639 débits de boissons français et encore moins intervenir efficacement.

## 2. Chez les particuliers

On peut en dire tout autant des jeux de cartes ou de roulettes « intéressés » qui s'organisent ici ou là, chez des particuliers à l'occasion de soirées improvisées ou non.

On connaît la réponse à la question rituelle « Et si on intéressait la partie ? ».

## III. LE JEU À DISTANCE

### A. LES CYBERCASINOS

Pour être apparus après les machines à sous clandestines, les cybercasinos représentent pour les casinos traditionnels (et les cercles de jeux) une concurrence encore plus dangereuse.

Sur de tels sites conçus à cet effet, le joueur, devenu internaute pour satisfaire sa passion, ou l'internaute devenu joueur par curiosité, tentent leur chance sur le réseau internet .

Géographiquement les sociétés opératrices de jeu sont implantées dans les paradis fiscaux rebaptisés « zones de fiscalité privilégiée » (!) comme Antigua, Belize, Grenade, les Keys de Floride, les réserves indiennes des USA (voir plus loin) avec une mention spéciale pour le Costa Rica où la législation autorise tout, mais aussi dans des pays plus proches de nous par la fiscalité plutôt que par la distance, comme l'Islande, la Finlande, l'Australie ou l'Afrique du Sud.

Contrairement aux déclarations lénifiantes et stériles de certains (très) grands organismes financiers mondiaux le nombre des pays dotés de « zones de fiscalité privilégiée ne fait que croître ».

Une fois créé (10 millions de francs d'investissement), le site est opérationnel sur la « Toile ». Il existe et devient accessible à plus de 160 pays du monde.

C'est le bien le caractère mondial de cette existence qui constitue le problème majeur pour les législateurs en mal de réglementation.

Les USA, si libéraux pourtant pour toutes les activités économiques et commerciales, ont pour l'instant interdit la création de sites de jeux.

Est-ce simplement dans l'attente d'une sécurisation authentique du mode de paiement par carte bancaire ?

Quoiqu'il en soit, pour l'instant, les opérateurs se contentent de s'implanter aux Bahamas ou aux Bermudes pour tourner la loi américaine.

Les grands casinotiers américains ne cachent pas leurs inquiétudes devant le succès foudroyant de ces casinos d'un nouveau genre.

On avance des chiffres impressionnants 1 400 sites Internet de casinos payants, autant de loteries et sports book opérant sur le Web, 2,2 milliards de dollars par an de chiffre d'affaires.

Selon « Wirend » magazine branché de la cyberculture, les seuls américains ont joué 500 millions de dollars en 1995.

Il faut toujours examiner avec le plus grand soin l'impact d'une nouvelle technologie, d'un nouveau procédé sur la mentalité des intéressés. A ce titre, comme le souligne encore le Professeur J.C.G Martignoni Hutin à qui le rapport doit un très grand nombre d'informations et d'éclairages, (voir Bibliographie) la clandestinité de ces jeux contourne imparablement (pour l'instant ?) les législations de tous les pays qui affichent, sincèrement ou non, leur hostilité aux jeux d'argent et aux passions qu'ils suscitent.

Elle peut également « lever les inhibitions des joueurs » qui, dans l'intimité retrouvée avec leur seul ordinateur, peuvent se livrer à leur passion, chez eux, sans frais supplémentaires, en gardant pour eux leur âge et leur casier judiciaire (terminées les interdictions de jeux) en ayant en outre la satisfaction béate de ne pas verser, directement ou indirectement, un sou à l'Etat.

Aux USA, pour compliquer encore les choses, le gouvernement fédéral, par commission interposée, recherche des solutions au problème, mais a concédé aux tribus indiennes (sans doute pour calmer quelques revendications ethno-catégorielles) un statut spécial les autorisant à créer, sur leurs territoires, des salles de jeux. Dès que cela fut possible techniquement les tribus ont immédiatement créé des sites sur Internet !

Le problème général des cybercasinos aux USA se règlera-t-il dans les tribunaux ? ou plus vraisemblablement à Las Vegas à l'occasion de l'une de ces grandes négociations dont les USA ont le secret ?

Si c'était le cas, se constituerait aussitôt un gigantesque complexe de jeux américains sur Internet qui ferait subir aux casinos traditionnels du reste du monde un sort peu enviable.

Anticipant une telle évolution, des concepteurs de logiciels conçus pour ces serveurs (il y en a d'excellents en France qui piaffent d'impatience) ont créé des sites, comme « Virtuel Vegas », où l'on joue avec de l'argent fictif.

Ces opérateurs « en attente » éduquent de la sorte et habituent leur future clientèle.

Il y a en France un seul casino gratuit BET in PARIS parfaitement autorisé depuis deux ans par le ministère de l'intérieur.

La loi française interdit par définition tout casino sur internet et toute implantation de site serveur sur notre territoire mais elle est incapable comme les autres pays de sanctionner les français qui jouent sur la toile.

Les casinos français sont tous demandeurs d'autorisations de créations de cybercasinos car ils redoutent, comme tous les autres industriels du jeu, une concurrence aussi redoutable et ils n'espèrent pas lutter contre elle avec uniquement les attraits de leurs restaurants et des animations culturelles que les cahiers des charges leur imposent.

Aucun d'entre eux, bien entendu, n'a pris le risque d'enfreindre la loi, connaissant par expérience la susceptibilité et la rapidité d'intervention du ministère de l'intérieur.

Il existe déjà une autre concurrence qui préoccupe les industriels des Jeux en France : c'est le système des loteries gratuites (voir chapitre deux) qui n'exige pas de mises, distribue un peu d'argent, et rentabilise ses fichiers de joueurs en vendant les données personnelles de ceux-ci pour des opérations de marketing

C'est un secteur en plein développement : n'estime-t-on pas à 10 000 les emplois créés ?

Dans l'état actuel des choses, il n'existe, avec ces casinos cybernétiques, aucune protection des mineurs et aucune sécurité bancaire ; seules les banques suisses refusent encore d'honorer des dettes de jeux payées par carte bancaire.

Nous sommes persuadés que les ministères intéressés travaillent sur ce vaste sujet.

Il est absolument indispensable que l'Etat active ces recherches et conclut, car la situation actuelle est préjudiciable à tous : à l'Etat qui pourrait

voir fondre les ressources qu'il tire du jeu, aux grands industriels du jeu français qui occupent à l'heure actuelle les uns et les autres des positions exceptionnelles, aux joueurs qu'on envierait, si l'on ne faisait rien, se faire embobiner quelque part sur la toile.

### ***B. LES JEUX D'ARGENT TÉLÉVISÉS***

Il était prévisible que le jeu prenne une place croissante dans les programmes de la télévision, principal support médiatique des Français.

La quasi totalité des chaînes ont mis au point et exploitent des jeux de qualité à l'occasion desquels les concurrents peuvent gagner des sommes d'argent importantes dans un laps de temps très court. Ces émissions bénéficient de plages horaires excellentes et sont très suivies par le public.

Dans les débuts de la TV, une émission de jeu comme « La tête et les jambes » était unique, ne rassemblait que deux concurrents et s'étalait sur quelques six semaines à raison d'une émission, assez longue, par semaine ; les gains étaient quasi symboliques.

De nos jours, ce sont des milliers de candidats qui se présentent aux sélections, des centaines qui concourent et les gains sont énormes.

Tous les pays pratiquent en général de la même manière ; certains émissions sont de simples copies vendues par la chaîne qui les a inventées.

Votre rapporteur a pensé qu'il serait intéressant de rassembler les données financières de ces jeux mais aussi de connaître un certain nombre de leur paramètre : comportements des joueurs, intérêts des chaînes, etc.

Pour cela, il a adressé un questionnaire aux chaînes françaises TF1, France 2, France 3, La 5, M6.

Seule, La 5 a fort obligeamment répondu : le texte intégral du questionnaire est reproduit, ainsi qu'une lettre d'accompagnement qui prouve que certains médias savent faire du jeu un outil pédagogique...

Les autres chaînes ne l'ont pas fait, malgré deux lettres (26 mars et 31 juillet 2001), ce qui témoigne, soit d'une grande désinvolture vis-à-vis de la transparence si prônée de nos jours, soit d'une incapacité à connaître leurs budgets et l'organisation d'un secteur clé.

A cause de ces refus de communication, votre rapporteur ne pourra pas éclairer ce secteur nouveau et important : Carton rouge au silence !



## **DEUXIÈME PARTIE**

### **SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS**

Réaliser une étude d'ensemble sur les jeux de hasard et d'argent, même limitée à la France, est assurément une tâche difficile en raison :

- du caractère très évolutif des activités en cause,
- du manque de données disponibles et d'analyses à leur sujet,
- enfin, de leur complexité et de celle de la législation et de la réglementation qui leur sont applicables.

Les situations respectives des principales catégories d'opérateurs diffèrent sur certains points importants. Mais, sous d'autres aspects, elles comportent des similitudes ou des convergences liées à de nouvelles formes de concurrence (chapitre premier).

Il s'agit, d'autre part, d'activités qui, malgré leur importance et leur croissance, demeurent relativement méconnues (chapitre deux).

La politique actuelle des jeux, enfin, est-elle adaptée aux profondes mutations, actuelles ou prévisibles, de ce secteur ? (chapitre trois).

## CHAPITRE PREMIER

### DIFFÉRENCES ET RESSEMBLANCES ENTRE ACTEURS DANS UN CONTEXTE PLUS CONCURRENTIEL

#### I. LA PERSISTANCE DE DIFFÉRENCES SIGNIFICATIVES ENTRE LES PRINCIPALES CATÉGORIES D'OPÉRATEURS

Les principales différences entre les trois principaux secteurs intéressés concernent :

- l'offre et la demande de jeux,
- l'impact de ces activités,
- la situation des opérateurs (statuts et structures, relations avec l'administration).

##### *A. DES OFFRES SPÉCIFIQUES CORRESPONDANT À DES DEMANDES DISTINCTES*

A l'origine, les offres et la clientèle des trois principales catégories d'opérateurs de jeux en France étaient nettement différenciées.

Bien qu'ils tendent depuis quelques années à s'atténuer, ces clivages continuent cependant d'exister dans une assez large mesure.

#### **1. Des jeux spécialisés**

##### *a) des produits monopolistiques*

Bien qu'une certaine diversification des offres et des conditions dans lesquelles elle sont proposées finissent par les conduire à se concurrencer quelque peu (voir plus loin), celles-ci conservent la marque de leur différenciation d'origine, analysée par le conseil de la concurrence dans sa décision du 5 mars 2001<sup>1</sup>. Ce dernier y considère, en effet, que « les offres de

---

<sup>1</sup> Décision n° 00-D-50 du 5 mars 2001 relative à certaines pratiques de la Française des Jeux.

jeux proposées par la Française des Jeux, le PMU et les casinos ne sont pas substituables entre elles ».

Le Conseil distingue les jeux de « hasard partiellement maîtrisé » du PMU de ceux, de « hasard pur », proposés par les casinos et la Française des jeux.

Les résultats des paris peuvent être influencés, pour les premiers, par les connaissances et les analyses des joueurs susceptibles d'infléchir, dans une certaine mesure, la loi des probabilités.

S'agissant des seconds, la diffusion sur tout le territoire des produits de la Française des Jeux contraste avec celle, géographiquement limitée, des activités des casinos qui en sont donc bien distinctes.

En tout état de cause, le PMU possède le monopole des paris sur les courses de chevaux, et les casinos (pour le moment) celui de l'exploitation des machines à sous.

Les paris à cote étant interdits en France, au bénéfice, exclusif, de systèmes mutualisés, les seuls jeux relatifs aux courses de chevaux autorisés appartiennent à la catégorie des jeux de répartition. En revanche, la majeure partie des jeux traditionnels des casinos sont des jeux de contrepartie (de cartes, de dés ou, surtout, de roue).

La Française propose les deux sortes de jeu : le Loto (plus d'un quart des mises en 2000) est un jeu de répartition ; le Keno et le Rapido (près de 20 % à eux deux) sont des jeux de contrepartie.

La spécificité de ses offres, dont le renouvellement est particulièrement rapide, n'en est pas moins marquée (notamment avec les jeux de grattage, dont elle a l'apanage ou comme Keno et Rapido qui allient la chance à une certaine réflexion dans la prise de risque).

Mis à part certains jeux de cartes pratiqués aussi dans les cercles, les casinos ont également le monopole de leurs produits, tout comme les sociétés de courses.

### *b) une attractivité inégale*

Une autre différence, sélective, entre les offres des principaux opérateurs, peut être constatée au niveau des taux de redistribution des mises des joueurs.

Différents selon les prix et variant au gré du hasard, pour les jeux de contrepartie, ceux-ci sont globalement les suivants :

Taux de redistribution moyen (en % des mises)	
FDJ <sup>(1)</sup>	59 %
PMU <sup>(1)</sup>	69,57 %
Casinos <sup>(2)</sup> :	
- Machines à sous	85 %
- Boule	88,9 %
- Black-jack	94,1 %
- Roulette	97,3 %
- Baccara	98,5 %

(1) Source : rapport d'activité 2000

(2) Source : syndicat « Casinos de France »

Ces résultats peuvent exercer un effet plus ou moins attractif sur les joueurs mais ce n'est pas le seul élément qui entre en ligne de compte : l'espérance de gains dépend de leur fréquence, elle-même liée à leur montant. A chaque type de jeu (plus ou moins addictif) correspond un profit de joueur.

## 2. Des clientèles non identiques

La décision, précitée, du conseil de la concurrence considère que « le profil sociologique des joueurs et le montant moyen des mises conduisent à distinguer entre des catégories de clientèle différentes ».

### *a) une représentativité variée*

- Ainsi, les deux tiers de nos concitoyens jouent aux jeux de la Française des jeux.

Les caractéristiques de la clientèle de cette dernière correspondent grosso modo à celles de la population française. Leur profil sociologique reflète la diversité sociale du pays avec une légère sur-représentation des ouvriers et une proportion de retraités (mais pas des inactifs dans leur ensemble) légèrement moins élevée.

- Par comparaison, 15 % seulement des Français jouent aux courses au moins une fois dans l'année, les parieurs étant à 65 % des hommes âgés de 35 à 49 ans et issus de milieux socio-professionnels généralement modestes.

L'IPSOS, en 1996, évaluait à 96 % le taux de notoriété des produits de la Française des jeux<sup>1</sup>, contre 53 % pour le PMU<sup>2</sup>.

- Selon le Parisien du 18 août 2001, 45 % des adultes français ont fréquenté au moins une fois un casino et 41 % des habitués sont des inactifs (sans emploi ou retraités), proportion nettement plus élevée qu'à la Française des jeux (24 %).

Concernant les machines à sous, une étude du sociologue Jean-Pierre Martignoni-Hutin révèle que si le plus gros des effectifs se situe dans la classe des adultes de 30 à 50 ans (37 %), les personnes ayant passé la cinquantaine (51-70 ans) pèsent autant que les moins de trente ans (29 % chacun). Près de 60 % (59,4 %) exercent une activité professionnelle et 76 % possèdent un diplôme de niveau égal ou supérieur aux CAP-BEP ou BEPC.

### *b) une échelle de mises graduées*

Des écarts importants existent entre les mises moyennes engagées par les joueurs selon le type de jeu :

- 30 F pour la Française des jeux
- 60 F pour le PMU<sup>3</sup>
- 250 F pour les machines à sous, dont la clientèle est pourtant moins huppée que celles des jeux traditionnels des casinos, preuve du caractère particulièrement addictif de ces engins.

### *c) des motivations diverses*

Les motivations varient selon les jeux.

L'espoir de gains particulièrement importants fait rêver les uns.

Le nombre de gagnants millionnaires a été en 2000 de :

- 598 pour la Française des Jeux ;
- 187 au PMU.

D'autres préfèrent gagner plus souvent des sommes moins élevées. C'est possible avec des jeux comme :

- deux-sur-quatre du PMU (250 F de gain moyen pour une mise de 20 F) ;

---

<sup>1</sup> Avec une préférence des joueurs pour le Loto et le Millionnaire, suivis de Morpion, Banco et Solitaire.

<sup>2</sup> 67 % du chiffre d'affaires du PMU est réalisé sur les courses Quinté +.

<sup>3</sup> Avec des écarts importants 60 % jouent moins de 50 F, 22 % de 50 à 100 F, et le reste davantage.

- banco, morpion et vegas dont un ticket sur quatre, à peu de chose près, est gagnant ;
- enfin, les machines à sous des casinos, si l'on résiste à la tentation de réinvestir ses gains, pour tenter sa chance (très faible) de toucher le « jackpot ».

Votre rapporteur n'a pu recueillir de statistique permettant de mesurer, pour les trois principales catégories d'opérateurs, la fréquence et le montant moyen des gains.

Concernant les autres motivations des joueurs figurent le caractère distrayant et la convivialité (citée par plus de 70 % des sondés d'une étude du PMU sur le marché des jeux et sa clientèle tandis que M. Martignoni-Hutin souligne, à propos des machines à sous, le rôle de la sociabilité et de la famille dans l'initiation ludique).

La simplicité et la facilité d'accès ont aussi leur importance. Elles font défaut aux jeux traditionnels des casinos et les cantonnent à une clientèle restreinte.

L'émotion que provoque le spectacle des courses, vécu en direct sur les hippodromes ou grâce à la télévision, constitue un atout particulier pour le PMU.

#### *d) des comportements plus ou moins addictifs*

- 34 % seulement des joueurs de la Française jouent une fois par semaine ;

- en revanche, 32,5 % des adeptes des machines à sous jouent plusieurs fois par semaine et 5,7 % tous les jours ;

- quant à la clientèle du PMU, elle comporte 47 % de joueurs hebdomadaires dont :

22 % qui jouent une fois par semaine

22 % plusieurs fois

et 3 % tous les jours.

Moins de 20 % cependant dépensent plus de 100 F à chaque fois, or ce pourcentage est de 67 % pour les jeux de casinos !

En définitive, les spécificités des offres et de la clientèle de chaque opérateur demeurent, ainsi qu'il vient d'être montré, assez marquées.

D'autres différences ont trait à l'impact de ces diverses activités.

## **B. DES EFFETS DISSEMBLABLES**

Les effets des activités des différents opérateurs sont différents sur le plan économique, social et au niveau des finances publiques.

### **1. Un impact économique qui n'est pas le même sectoriellement comme territorialement**

#### *a) sur le plan sectoriel*

Historiquement, les **activités des casinos** ont un lien, qui leur est propre, avec le développement du tourisme, la protection de la santé ou la promotion de la culture.

La loi, encore en vigueur, du 15 juin 1907, autorise en effet l'exploitation de ces établissements dans les stations classées, balnéaires, thermales ou climatiques.

Le législateur a voulu que leurs activités concourent au développement touristique des communes concernées.

C'est parce qu'il oblige l'exploitant d'un casino à contribuer à l'animation culturelle ou touristique de sa commune d'implantation que son cahier des charges, pris dans son ensemble, présente le caractère d'une concession de service public<sup>1</sup>.

Par la suite, le célèbre « amendement Chaban » à une loi du 5 janvier 1988 est venu subordonner l'autorisation d'ouverture de tels établissements de jeux dans des villes centres d'agglomérations de plus de 500 000 habitants à la double condition, qu'elles :

- soient classées touristiques ;
- contribuent, pour plus de 40 %, au fonctionnement d'un théâtre, d'un orchestre ou d'un opéra ayant une activité régulière.

De fortes synergies existent entre le secteur des casinos et celui de l'hôtellerie qui fondent la stratégie du groupe Barrière (deuxième casinotier de France) ou l'intérêt pour ces activités du groupe Accor.

Des trois domaines d'activité ludique étudiés par ce rapport, c'est celui qui paraît avoir actuellement la croissance et la rentabilité les plus fortes,

---

<sup>1</sup> *Décision du Conseil d'Etat « ville de Royan » : du 25 mars 1966, confirmé par celle du 8 juillet 1987 – « société d'exploitation du casino de Capvern-les-Bains » puis par un avis du ministère de l'Intérieur de la même haute juridiction du 4 avril 1995.*

en raison du développement des machines à sous, du moins tant qu'aucun autre appareil ne viendra les concurrencer par ailleurs.

Les **courses de chevaux** représentent un maillon essentiel de la filière hippique, qu'elles financent quasi-exclusivement dans son intégralité (voir plus loin). Cette filière est diversifiée, importante et relativement bien structurée.

Si l'élevage représente, par lui-même, une activité essentiellement agricole, ses débouchés sont variés et pluridisciplinaires : sportifs, touristiques, éducatifs, voire culturels et artistiques.

L'amélioration de la race chevaline représente l'objet social exclusif des sociétés de courses et la condition, exigée par la loi du 2 juin 1891, à l'autorisation de leur création.

Les enjeux des paris mutuels, qu'elles seules ont le droit d'organiser, assurent le financement non seulement de leurs propres activités mais aussi de celles, qui leur sont liées, de l'administration des haras nationaux en faveur de la filière en générale (et notamment de l'élevage et de l'équitation).

La Française des Jeux se contente, pour sa part, de contribuer au maintien de commerces de proximité sur tout le territoire, grâce à son réseau de 42 500 détaillants qui perçoivent, globalement, 326 millions d'euros (2,14 milliards de francs) de commissions.

Le système de distribution du PMU ne comporte, lui, que 8 169 points de vente.

#### *b) sur le plan territorial*

Autorisés, comme on l'a vu, dans les stations classées balnéaires, thermales ou climatiques, les casinos sont très inégalement répartis sur le territoire français(cf. carte ci-après).





Les établissements concernés sont principalement concentrés sur les côtes du littoral et dans les régions de l'est.

Quelques uns se situent dans le centre.

La loi de finances du 31 juillet 1920 a exigé que tout casino ouvrant des salles de jeux soit éloigné de Paris d'au moins 100 kilomètres (une dérogation, bénéficiant à l'établissement d'Enghien-les-Bains, a ensuite été prévue par la loi du 31 mars 1931 en faveur des casinos des stations thermales n'exploitant pas de jeux de boule<sup>1</sup>).

Mais l'amendement Chaban pourrait conduire un jour à l'ouverture de salles de jeux accessibles au public dans la capitale.

S'agissant des **courses de chevaux**, on constate :

- une importante activité en région parisienne concernant les **compétitions** (8 hippodromes, 401 réunions en 2000 et plus d'un million d'entrées) et l'**entraînement** (le tiers des

<sup>1</sup> Auxquels, la roulette, finalement, ne saurait être assimilée !



- pour **l'élevage et la production**, la Normandie se distingue en ce qui concerne les pur sang, les trotteurs (avec les régions de l'ouest en général) et les chevaux de selle français<sup>1</sup>. L'anglo-arabe est plutôt une spécialité du sud-ouest (de même que les poulinières de chevaux arabes dont les étalons, sont, en revanche, assez bien répartis sur tout le territoire).

## 2. Des disproportions en terme de nombre d'emplois

### *a) les effectifs des casinos et de la Française des Jeux...*

Ainsi qu'il a été indiqué dans la première partie de ce rapport, les **casinos** français employaient à la fin de 1998 (total qui pourrait être aujourd'hui supérieur, étant donné la croissance de ce secteur) 12 600 salariés, en métropole et dans les départements et territoires d'outre-mer.

La grande majorité (près de 90 %) travaillent à plein temps, selon des contrats à durée indéterminée (il s'agit donc d'emplois stables) et un peu plus de la moitié (51 %) est affectée à des activités autres que les jeux (restaurations, spectacles...).

Les casinos ne sont plus autant qu'autrefois une industrie de main d'œuvre, du fait du déclin des jeux traditionnels.

Pour sa part, la Française des Jeux n'emploie que 818 personnes<sup>2</sup>. 188 courtiers-mandataires assurent la promotion et la diffusion de ses produits auprès d'un réseau de 42 417 détaillants qui encaissent des commissions dont le montant (voir ci-avant) équivaut à 19 300 emplois rémunérés au SMIC.

### *b) ... sans commune mesure avec le total de personnes que font vivre les courses de chevaux*

Les courses de chevaux peuvent, elles, se targuer de faire vivre une filière économique complète qui représente, selon l'UNIC (Union Nationale Interprofessionnelle du Cheval), plus de 50.000 emplois, dont 40.000 emplois directs<sup>3</sup> d'après la Fédération nationale des courses françaises.

Un peu plus de 1.000 personnes (1.065) sont affectées à l'organisation des courses et de l'entraînement, à l'exclusion des paris qui en mobilisent près de 18.000 (17.648 emplois ou équivalents temps plein).

Dans les écuries de courses, les effectifs sont les suivants :

---

<sup>1</sup> notamment le Pin et Saint-Lô

<sup>2</sup> au 31 décembre 2000

<sup>3</sup> élevage, entraînement, commerce, organisation des compétitions..

<b>ECURIES DE COURSES</b>			
	<b>Galop</b>	<b>Trot</b>	<b>Total</b>
- Entraîneurs (dont professionnels)	1 087 (455)	1 847 (1314)	2 934 (1769)
- Jockeys	857	1 572	2 429
- Salariés	2 050	1 446	3 496
- Cadres (Total)	--	--	120
	<b>3 994</b>	<b>4 865</b>	<b>8 979</b>

En ce qui concerne l'élevage (plus de 28 000 emplois en 1999), il est difficile de distinguer les activités concernant les chevaux de courses de celles relatives à des équidés destinés à d'autres usages (loisirs...).

On recense près d'un millier d'éleveurs « professionnels » (plus de neuf juments) de chevaux de sang dans notre pays.

Quoiqu'il en soit, c'est l'ensemble de la filière équestre, à travers tous ses métiers, et pas seulement les courses de chevaux, qui se trouve financée par le système complexe actuel de répartition des mises des parieurs.

Jusqu'en 2002, 6,75 % du prélèvement sur les enjeux (et 2,07 % de ces derniers) étaient affectés au «Fonds national des haras et des activités hippiques» : (soit 770,6 MF en 1999), qui vient d'être budgétisé par la dernière loi de finances<sup>1</sup>.

Ce fonds finançait :

- d'une part, l'exécution des missions de service public des haras et de l'équitation (1 068 emplois), établissement public à caractère administratif (depuis 2000) qui concourt non seulement à l'amélioration de la race chevaline, en assurant la tutelle de l'élevage, mais aussi au développement de l'équitation en général ;

- d'autre part, une dotation (de 522,8 MF en 1999) à un autre fonds, commun à l'élevage et aux courses.

### **3. Des degrés de pression fiscale disparates**

#### *a) aperçu d'ensemble*

Le tableau d'ensemble qui suit permet de mesurer les écarts entre les taux des prélèvements subis par les différents opérateurs et leur rendement pour les finances publiques.

---

<sup>1</sup> Qui l'a remplacé par un fonds national des courses et de l'élevage inscrit au budget du ministère de l'agriculture

Taux de prélèvement sur les mises en 2000		Montant des recettes (en francs)
FDJ	26,0 %	11,5Mds
PMU	15,7 %	6,25 Mds
Casinos <sup>(1)</sup>	53 %	7,3 Mds

(1) Estimation de casinos de France, y compris prélèvements sociaux (CSG et CRDS) mais hors fiscalité de droit commun

### *b) des contributions variables*

La Française des jeux apparaît comme une entreprise particulièrement rentable pour l'Etat : c'est le résultat d'une gestion efficace et d'un effort de publicité et de créativité qui explique que ses produits soient les plus connus, les mieux diffusés et davantage consommés que ceux des autres opérateurs. Mais c'est aussi la conséquence d'un plus faible taux de redistribution (voir ci-avant).

Les frais d'organisation des courses de chevaux sont, inévitablement, plus lourds que ceux des jeux de la Française (transport des animaux, contrôles, notamment antidopages, rémunérations des jockeys, entretien des hippodromes). Aussi près de 15 % des enjeux reviennent à l'institution<sup>1</sup>.

Par ailleurs, cette activité fait vivre, on l'a vu, une filière importante pour l'agriculture, l'environnement et l'aménagement du territoire.

Sans doute, est-ce pour ces raisons que l'Etat se contente d'un taux d'imposition plus modéré, ce qui permet de verser aux parieurs gagnants près de 70 % des enjeux.

Les casinos apparaissent, bien que redistribuant aux joueurs la part de leurs mises la plus importante, comme les plus taxés.

Ils procurent, en effet, des recettes importantes non seulement à l'Etat mais aussi aux communes (qui bénéficient d'environ 20 % du montant des prélèvements considérés).

Il est cependant très difficile d'effectuer des comparaisons avec les autres opérateurs :

- d'une part, parce que la notion de produit brut des jeux (qui constitue l'assiette des prélèvements) diffère de celle de chiffre d'affaires. Le réinvestissement des mises (notamment dans les machines à sous) rend, par ailleurs, leur appréciation globale délicate ;

---

<sup>1</sup> - Gestion du PMU : 7,40 %  
- prix et primes : 5,47 %  
- fonctionnement des sociétés de courses : 2,08 %

- d'autre part, parce que l'Etat néglige (voir plus loin) de tenir un compte consolidé des différents prélèvements et taxes (y compris les impôts de droit commun) que subit ce secteur.

La croissance des activités en cause du fait, principalement des machines à sous, et leur rentabilité très élevée, attisent, à leur encontre, la convoitise fiscale <sup>1</sup> et conduit la majeure partie de la population, des élus et des autorités à ne pas s'apitoyer outre mesure sur leur sort.

Il importe pourtant (voir plus loin) de pas casser la dynamique économique de cette branche.

### ***C. DES SITUATIONS JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES DIVERGENTES***

#### **1. Jeu et service public**

##### *a) les casinos*

Chargé par le ministère de l'Intérieur de préciser la nature juridique des concessions d'exploitation des casinos dans les stations classées, le Conseil d'Etat, conformément à sa jurisprudence précédente précitée<sup>2</sup>, a affirmé, dans un avis du 4 avril 1995, qu'il s'agissait :

- de concessions de service public ;

- et, dès lors, de contrats de délégation de service public auxquels la « loi Sapin » était applicable.

Toutefois, cette qualification juridique résulte non pas de l'activité ludique des casinos elle-même, mais de leur contribution à l'animation culturelle ou touristique de la commune.

##### *b) la Française des Jeux*

La même haute juridiction a, en revanche, infirmé sa décision antérieure « Angrand » de 1948, qui mentionnait le « service public de la loterie nationale » en estimant récemment que la mission dévolue à la Française des Jeux ne revêt pas le caractère d'une mission de service public (C.E. Rolin du 27 octobre 1999).

---

<sup>1</sup> Un alourdissement de leur taxation est en projet et l'instauration d'un prélèvement spécifique a été évitée de justesse lors de la discussion du projet de loi « Musées de France »

<sup>2</sup> 25 mars 1966 ville de Royan

Il a néanmoins été ultérieurement reconnu que c'était «une raison impérieuse d'intérêt général», liée à la protection de l'ordre public, qui justifiait le monopole de cette société en matière de jeux de loterie, dans la mesure où il s'agissait d'un moyen d'en assurer la limitation et le contrôle (C.E. 15 mai 2000 – confédération des professionnels en jeux automatiques).

### *c) les sociétés de courses*

Comme pour la Française des jeux, le Conseil d'Etat a jugé, en 1979, que les sociétés de courses, en tant qu'elles sont chargées d'organiser les courses de chevaux elles-mêmes et le pari mutuel correspondant, ne sont pas investies d'une mission de service public.

Les casinos semblent donc se distinguer des deux autres opérateurs, Française des Jeux et sociétés de courses, par le rattachement à l'exécution d'un service public des obligations des contrats par lesquels les communes leur concèdent le droit d'exploiter leurs établissements. Mais cette différence est moins importante qu'il n'y paraît puisque le jeu n'est qu'une de leurs trois activités distinguées par l'article premier de l'arrêté du 23 décembre 1959 qui vise aussi la restauration et le spectacle, donc l'animation culturelle. C'est cette dernière qui emporte, comme on l'a vu, la qualification de service public (qui choque parfois certains élus, comme l'a relevé la Cour des Comptes).

## **2. Des statuts et des relations avec l'administration hétérogènes**

### *a) les statuts et les structures*

Les statuts des trois catégories d'opérateurs sont très différents :

- les casinos sont exploités par des groupes ou des sociétés familiales de droit privé, sous un contrôle cependant très rigoureux de l'Etat.

Le secteur est affecté par un mouvement rapide de concentration (voir plus loin).

Les cinq entités les plus importantes sont les groupes Partouche, Barrière, Accor, Européenne de Casinos et Tranchant.

Cinq sociétés également sont cotées à la Bourse de Paris : on y trouve, outre les groupes Partouche et l'Européenne des Casinos, précités, la société des hôtels et casinos de Deauville, la Fermière du casino de Cannes et la société des bains de mer de Monaco.

Jusqu'en 1996, la majorité des casinos français étaient possédés par des entreprises familiales.

Quelques années plus tard, 60 % étaient exploités par un groupe touristique, hôtelier ou financier (parmi lesquels figure l'un des leaders mondiaux de la gestion de fonds : Providential, dont une filiale, Leisure Holding, a repris en 1999 les casinos du groupe Moliflor).

Aujourd'hui, moins de 20 % des 166 casinos autorisés en France sont des indépendants. Et la situation évolue très rapidement...

- La Française des jeux, pour sa part, est une société d'économie mixte, créée par un décret de 1978<sup>1</sup>, et constituée sous la forme d'une société anonyme. L'Etat en détient 72 % du capital<sup>2</sup>.

Elle a succédé à la Société de la Loterie Nationale et du Loto National (SLNLN), société, elle aussi, anonyme d'économie mixte qui avait pris en 1979 la relève de la Loterie nationale, administration dépendant du ministère des Finances, en raison du succès spectaculaire du Loto National, créé en 1976.

- Le système des sociétés de courses, en comparaison de la structure, très intégrée de la Française des jeux, semble beaucoup plus décentralisée, tout en étant bien coordonné.

Les sociétés de courses (au nombre de 249) sont des associations sans but lucratif (ce qui les distingue à la fois des casinos et de la française). Deux d'entre elles sont sociétés-mères : France Galop et, pour le trot, la Société d'Encouragement à l'élevage du cheval français (cf. organigramme ci-après).

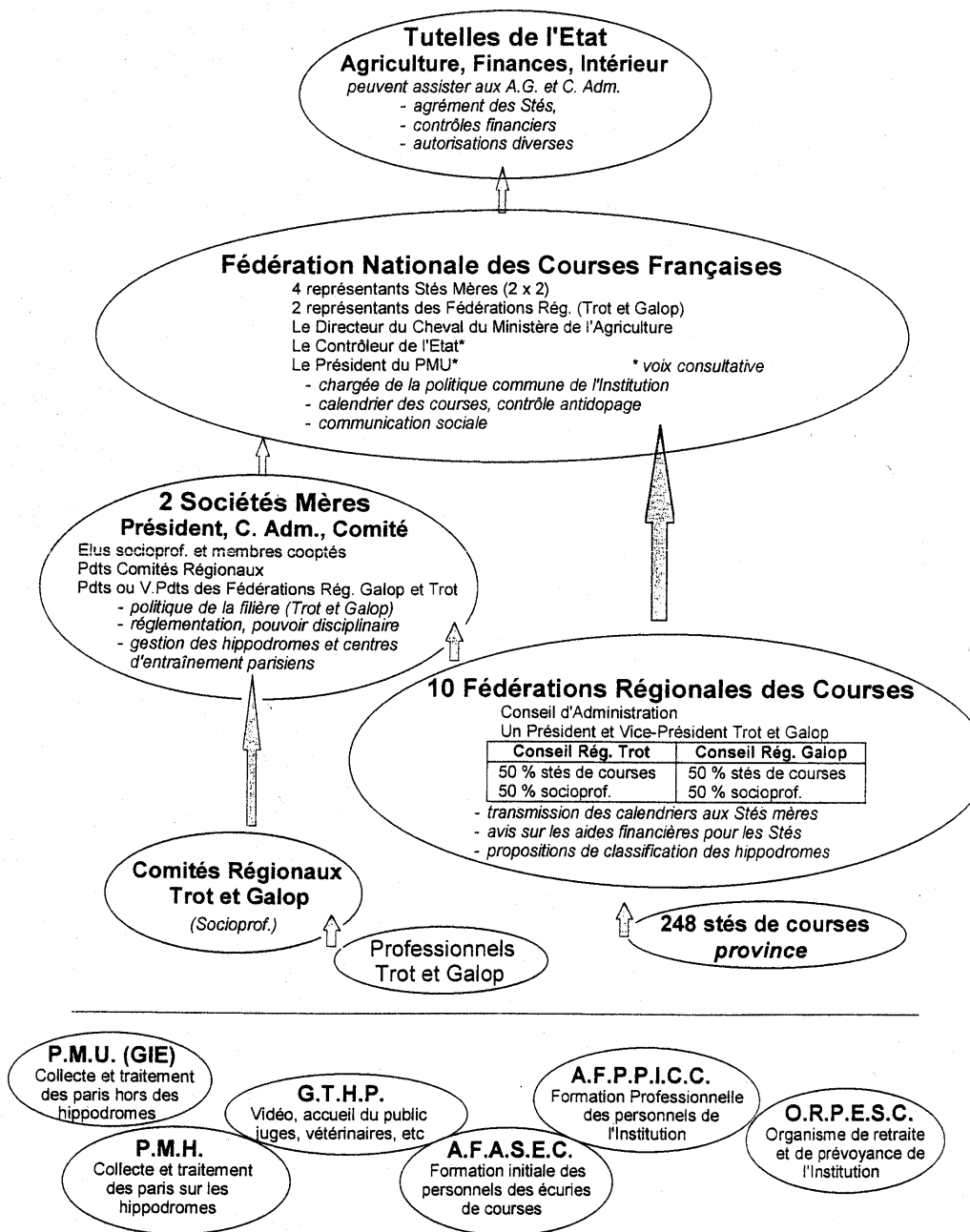
---

<sup>1</sup> décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978

<sup>2</sup> les émetteurs historiques 20 %, les salariés 5 % et les courtiers mandataires 3 %



## L'INSTITUTION DES COURSES



Document réalisé par l'AFPPICC - 24.02.2000

La Fédération nationale des courses françaises définit la politique commune de l'institution et coordonne l'activité des sociétés de courses et des fédérations régionales.

Aux termes de l'article 27 du décret du 5 mai 1997, les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel hors des hippodromes dans les conditions fixées par la loi du 2 juin 1891<sup>1</sup>, en confèrent la gestion pour leur compte à un GIE (groupement d'intérêt économique), dénommé Pari Mutuel Urbain (PMU) qu'elles constituent entre elles.

Siègent désormais, avec voix délibératrice, aux assemblées générales du Groupement, l'ensemble des sociétés de courses de province (53) qui organisent au moins une course par an faisant l'objet d'un pari mutualisé au niveau national.

### *b) les relations avec les pouvoirs publics*

- Le **secteur des courses** se distingue des autres domaines par le rôle du ministère de l'agriculture et par une relative autonomie.

- Aux termes des dispositions de la loi du 2 juin 1891 et du décret du 8 mai 1997, le ministère de l'Agriculture :

- arrête les statuts types des sociétés de course, agréé les sociétés mères et approuve leurs statuts ainsi que les codes des courses (trot et galop) proposés par les sociétés mères, et agréé après enquête de la sous-direction des courses et des jeux du ministère de l'Intérieur, les commissaires et les juges des courses ;

- participe au contrôle et à la surveillance des courses et du pari mutuel (aux côtés de fonctionnaires des haras, de la Police et du Trésor...).

La sous-direction du cheval de ce département ministériel comprend deux bureaux chargés, respectivement, des courses et du pari mutuel, de l'élevage et de l'équitation (y compris la tutelle sur les haras nationaux).

- Mais les sociétés de courses disposent d'une relative autonomie : les sociétés mères rédigent les codes des courses qui réglementent minutieusement tout ce qui conditionne le déroulement des compétitions et aussi, en ce qui concerne le trot, l'autorisation d'entraîner.

Elles délivrent seules (après enquête et avis favorable, cependant, des services de l'Intérieur), les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter ou de conduire des attelages (« driver » : dans le jargon des courses au trot).

Les pouvoirs des commissaires et des juges de courses, auxquelles leur bénévolat confère une indépendance incontestable, sont très importants.

---

<sup>1</sup> c'est-à-dire sur autorisation spéciale du ministre de l'agriculture

On constate, par ailleurs, que les représentants de l'Etat<sup>1</sup> sont minoritaires au sein du conseil, nommé par l'assemblée, qui administre le PMU.

- Concernant les prélèvements publics, le PMU bénéficie<sup>2</sup> d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, en raison du caractère non lucratif de ses activités, ainsi que de l'affectation à des dépenses à caractère social d'une partie du produit des gains non réclamés.

- Les spécificités de la situation des **casinos**, tiennent, en grande partie, à leurs relations avec les communes, aux procédures particulières d'autorisation de leurs activités, ainsi qu'à la surveillance comptable plus étroite dont ils font l'objet.

- La surveillance des casinos est exercée conjointement par les représentants des ministres de l'intérieur et des finances qui possèdent les mêmes prérogatives et droits de contrôle.

Le ministère de l'intérieur a compétence pour ce qui concerne :

➤ L'instruction des autorisations d'exploitation (premières demandes, renouvellements, extensions), assurées, en collaboration avec les préfetures, par la direction des Libertés publiques et des affaires juridiques.

Les décisions appartiennent au ministre après avis d'une commission supérieure des jeux<sup>3</sup> dont la Cour des Comptes vient de critiquer le manque de transparence et de cohésion des positions.

➤ La sous-direction des courses et des jeux de la direction centrale des renseignements généraux est chargée d'une mission de police. Elle veille ainsi à la préservation de la moralité et de l'ordre public.

Au sein du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, outre la direction du budget et celle des impôts, la direction générale de la comptabilité publique joue un rôle important. Elle centralise les rapports de vérification annuelle des trésoriers payeurs généraux et établit une synthèse de l'évolution du produit brut des jeux et des prélèvements publics. Elle s'assure de l'encaissement des recettes exigibles au niveau local et effectue sur place les contrôles nécessaires.

---

<sup>1</sup> Sur dix membres, on compte :

- 4 représentants des sociétés membres du GIE  
- 4 fonctionnaires (2 du ministère de l'Agriculture et 2 de celui chargé du budget)  
- enfin, le Président directeur général et le directeur général délégué qui doivent être, cependant, agréés par les deux ministres de tutelles mais sont choisis de façon indépendante.

<sup>2</sup> A la différence de la Française des jeux et des sociétés de casinos, soumises à l'ensemble des dispositions fiscales applicables aux sociétés commerciales.

<sup>3</sup> Ses compétences ne s'étendent pas aux secteurs autres que les casinos.

Comme le souligne la Cour des Comptes, l'importance des flux d'argent qui transitent par les casinos ainsi que l'absence de factures ou de pièces justificatives correspondantes nécessitent une surveillance très vigilante.

Pour cette raison, les personnels des jeux sont agréés et les directeurs d'établissement soumis à des contraintes particulières (résidence, dans la situation, présence dans les salles...).

- Les relations des casinos avec les communes conduisent à l'établissement d'un cahier des charges fixant leurs obligations et sont régies par la « Loi Sapin » du 29 janvier 1993.

En vertu de cette loi, l'octroi ou le renouvellement des concessions d'exploitation devraient donner lieu à une mise en concurrence de plusieurs candidats.

Il incombe, en outre, aux collectivités locales de définir les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations fournies par les casinos et les conditions de tarification des services rendus à leurs usagers (article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales).

Or, la Cour des Comptes a observé que ces règles n'étaient pas toujours respectées et se révélaient difficiles à appliquer.

L'existence de prélèvements au profit des communes<sup>1</sup>, qui s'ajoutent à ceux de l'Etat, constitue la deuxième particularité marquante de la situation des casinos par rapport aux autres opérateurs.

- Par comparaison, les relations de la Française des Jeux avec les pouvoirs publics sont beaucoup plus simples.

La tutelle de l'Etat, actionnaire principal, est exercée principalement par la Direction du Budget ;

Une convention passée avec le ministère correspondant<sup>2</sup> précise les modalités d'exercice de la mission dont est chargée la société. C'est ce même département qui décide, par arrêté, des affectations des enjeux.

---

<sup>1</sup> - 10 % du prélèvement progressif dans la limite de 5 % de ses recettes ;  
- prélèvement spécifique plafonné à 15 % du produit brut des jeux (PBJ) au titre de l'exécution du cahier des charges ;  
- affectation à des travaux d'intérêt touristique du produit de l'avantage découlant d'une révision en 1986 du barème du prélèvement progressif sur le PBJ (« prélèvement à employer ») ;  
- taxe communale sur les appareils automatiques ;  
- prélèvement de 15 % au profit d'œuvres sociales (d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique).

<sup>2</sup> Convention du 29 décembre 1978.

La moitié des membres du conseil d'administration sont des représentants de l'Etat.

Le Président, qui a pouvoir d'établir le règlement des jeux, est nommé, sur proposition du conseil d'administration par décret du Président de la République.

\*

\* \*

Les différences, qui viennent d'être recensées, entre les régions des trois principales catégories d'opérateurs de jeux en France, paraissent nombreuses et importantes.

Pourtant, leurs situations respectives comportent aussi certaines similitudes, souvent anciennes et profondes, et tendent à converger, à plusieurs égards, d'une façon qui en accentue le caractère concurrentiel.

Les éléments de dissemblances peuvent se révéler en même temps des facteurs de ressemblances. Par exemple, les différentes affectations des produits des divers jeux autorisés procèdent d'un seul et même principe : celui de la justification par l'affectation à de nobles causes, des dérogations à l'interdiction de principe de ces activités.

## **II. SIMILITUDES ET CONVERGENCES**

Les similitudes existantes entre les régimes des différents acteurs sont souvent anciennes et les convergences qui affectent leur évolution plus récentes.

## A. DES SIMILITUDES SOUVENT ANCIENNES

### 1. Les exceptions à une prohibition de principe, justifiées par l'affectation à de nobles causes

#### a) la prohibition de principe

Le principe général d'interdiction des jeux de hasard en France, posé depuis le 19<sup>e</sup> siècle par l'article 410 de l'ancien code pénal, est désormais énoncé par l'article premier de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983.

Cette prohibition de principe est fondée sur la loi du 21 mai 1836<sup>1</sup> qui proscrit les loteries de toute espèce.

Sont définies comme telles les affectations de biens, de primes ou autres bénéfices dues même partiellement au hasard et, plus généralement, toute opération susceptible de faire naître auprès du public l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort.

- De son côté, la loi du 2 juin 1891<sup>2</sup> sanctionne les paris sur les courses de chevaux.

- Enfin, la loi du 12 juillet 1983 est venue ensuite interdire les jeux de hasard en général et les « machines à sous » en particulier.

Une telle rigueur tend à conjurer les dangers des activités considérées : démon du jeu susceptible de ruiner ceux qui sont sous son empire, d'une part, tentation d'escroquer les joueurs à laquelle pourraient céder les organisateurs, d'autre part. Elle est inspirée, enfin, par la condamnation morale que peuvent susciter des gains « mal acquis ».

Cette prévention a perduré !

Comme le rappelle Bertrand Mathieu<sup>3</sup>, l'exposé d'une loi du 18 avril 1924, complétant le texte, précité, du 21 mai 1836, exposait que : « la loterie est dangereuse comme faisant naître l'espoir d'un gain important qui n'a pas sa source dans le travail ; elle détourne de l'effort et engage à l'inaction ».

Plus tard, en mai 1993, un commissaire du gouvernement est allé encore plus loin dans ses conclusions sur la décision « société d'exploitation d'industries touristiques », en semblant assimiler purement et simplement les

---

<sup>1</sup> Loi portant prohibition des loteries.

<sup>2</sup> Loi ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

<sup>3</sup> Les jeux d'argent et de hasard en droit français. Petites affiches – 8 janvier 1999 – n° 6.

casinos à des maisons closes, du point de vue des atteintes éventuelles à l'ordre et la morale publiques.

« Nous aurions peine à imaginer –déclarait-il en effet aux conseillers d'Etat- que vous n'acceptiez pas de ranger parmi les mesures de police (justifiant la non-application, en l'occurrence, du principe de la procédure contradictoire) les interdictions d'exploiter un casino alors que vous y placez la fermeture des lieux de débauche »<sup>1</sup>.

Ces points de vue ne sont pas limités à la France. Dans une interprétation de l'arrêt Schindler<sup>2</sup> du 21 septembre 1999, la cour de justice européenne évoque ainsi des considérations d'ordre moral, religieux ou culturel et les risques élevés de délits et de fraudes qui peuvent conduire les législations nationales à limiter, voire à interdire, la pratique des jeux d'argent et à éviter qu'ils ne soient source de profit individuel.

Elle relève cependant qu'ils peuvent contribuer, de manière significative, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général telles que les œuvres sociales ou caritatives, le sport ou la culture.

Tel est le cas en France.

#### *b) les exceptions justifiées par l'affectation à de nobles causes*

- Une loi du 15 juin 1907 est venue tout d'abord autoriser, sous conditions, l'exploitation de **casinos** dans les stations balnéaires, thermales ou climatiques.

Ce même texte, toujours en vigueur, prévoit qu'un prélèvement de 15 % sera opéré sur le produit brut des jeux, au profit d'œuvres communales d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique (première justification morale à l'interdiction de principe des jeux).

Un arrêté du 23 décembre 1959, on l'a vu, est venu ensuite préciser que l'activité d'un casino ne consistait pas seulement en une offre de jeux mais aussi en prestations de restauration et d'organisation de spectacles.

Se fondant sur les activités d'animation artistique et culturelle de ce type d'établissement (deuxième justification de la dérogation à la règle de prohibition), le Conseil d'Etat a été jusqu'à estimer, en 1966, dans sa décision précitée «ville de Royan» qu'un contrat liant un casino municipal à une commune constituait une concession de service public.

---

<sup>1</sup> Il faut rappeler cependant que M. Fratoni, poursuivi par la justice et en fuite à la date des faits, était mêlé à cette affaire.

<sup>2</sup> Du 24 mars 1994.

Plus récemment, ces établissements se sont vus accorder, par la loi du 5 mai 1987, l'autorisation conditionnelle d'exploiter des machines à sous, par exception à l'interdiction de la loi du 12 juillet 1983.

Aucune raison d'intérêt général n'a, cette fois, été invoquée comme motivation de cette mesure qui, il est vrai, a sauvé de la faillite de nombreux casinos tout en augmentant substantiellement les ressources publiques.

- Inventé en 1868 par un ingénieur, Joseph Oller, le pari mutuel sur les **courses de chevaux** a été autorisé par une loi de finances du 16 avril 1930 afin de lutter contre des pratiques clandestines très répandues, « moyennant un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage » (ainsi se trouvait moralisée la dérogation à l'interdiction de la loi de 1892).

Les sociétés de courses conservent aujourd'hui, on l'a vu, le statut d'associations sans but lucratif, vouées exclusivement à l'amélioration de la race chevaline.

Une partie des enjeux des parieurs est directement versée à des fonds finançant diverses actions d'intérêt général<sup>1</sup>.

- Après le vote en 1930 d'un texte autorisant les communes à organiser des **loteries** pour financer l'achat de matériel de lutte contre les incendies, la loi de finances du 31 mai 1933 a créé la Loterie nationale, dont une partie du produit devait être affectée aux pensions des anciens combattants<sup>2</sup>.

Initialement placée sous l'autorité d'un secrétariat général, dépendant du ministère des finances, sa gestion sera confiée en 1979, en même temps que celle du Loto national, créé en 1976, à une société anonyme d'économie mixte, précurseur de la Française des jeux : la SLNLN (Société de la Loterie nationale et du Loto national).

La Française des jeux, comme le PMU, voit une partie des enjeux de ses clients alimenter le FNDS (Fonds national pour le fonctionnement du sport).

## 2. Des autorisations sous conditions

La conditionnalité même des autorisations accordées aux différents opérateurs par dérogation au principe général d'interdiction est en soi quelque chose qui les rapproche, même si les exigences qui leur sont imposées ne sont pas toutes identiques.

---

<sup>1</sup> FNDAE (Fonds national pour le développement des adductions d'eau).

FNDS (Fonds national pour le développement du sport).

FNDVA (Fonds national pour le développement de la vie associative).

<sup>2</sup> En transitant par une caisse de solidarité agricole.



*a) les limitations de durée*

Les durées d'autorisation sont variables :

- **un an** en ce qui concerne l'autorisation d'organiser des courses de chevaux. L'article 5 de la loi du 16 avril 1930 dispose que l'autorisation spéciale d'organiser le pari mutuel, accordée par le ministère de l'agriculture, est révocable ;

- la durée de concession d'exploitation des casinos est fixée librement par les cahiers des charges, selon la loi Sapin<sup>1</sup>, bien qu'un arrêté du 9 mai 1997, dont la légalité paraît contestable, la limite à **dix-huit ans** ; cela n'empêche pas le ministère de l'Intérieur de décider, arbitrairement, au coup par coup, du temps de chaque autorisation de jeu.

- la convention du 29 décembre 1978 entre l'Etat et la Française des jeux, relative à l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie et du Loto sportif, a été conclue pour une durée de **30 ans**.

*b) des prélèvements indolores en majorité non fiscaux*

L'affectation directe à de nobles causes spécifiques est devenue marginale dans l'utilisation du produit des jeux.

L'une des raisons d'être principales de l'autorisation de ces activités semble être désormais de procurer des recettes importantes à l'Etat (et, dans le cas des casinos, aussi aux communes).

Ainsi, là encore, malgré des dissemblances dans les détails, on constate une ressemblance quant à l'objectif.

Autre point commun : les prélèvements effectués sur les jeux et paris sont, en grande majorité, non fiscaux<sup>2</sup>, ce qui les soustrait à tout contrôle parlementaire mais pas à la surveillance de l'administration.

S'agissant des impôts dont les opérateurs sont redevables, des règles communes existent.

- Ainsi sont exonérés :

---

<sup>1</sup> Cf. Bertrand Mathieu : *L'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 exige seulement que la durée de conventions de délégation de service public soit limitée et prévoit qu'elles peuvent être prolongées sous certaines conditions.*

<sup>2</sup> - Ligne 114 pour la Française des jeux : 7,8 milliards de francs en 2001 sur un total de prélèvement de 12 milliards ;

- Ligne 315 pour le PMU : 2,1 milliards de francs sur un prélèvement de 3,4 milliards ;

- Ligne 314 pour les casinos : 5,2 milliards sur un total inconnu.

- de l'impôt sur le revenu, sauf circonstances exceptionnelles, les gains réalisés à l'occasion de la participation, même habituelle, aux jeux de hasard (loteries, lotos, courses...)
- de la TVA, l'organisation de jeux de hasard soumis au prélèvement brut des jeux dans les casinos<sup>1</sup> et le produit brut de l'exploitation des paris mutuels hippiques, de la loterie nationale et du loto<sup>2</sup>
- des droits de timbre sont en revanche exigibles (à des taux variés) sur :
  - les tickets du PMU (3,80 %),
  - les bulletins des loteries et jeux assimilés : loto national et sportif (4,7 %), loteries instantanées (1,6 %)
  - ainsi qu'à l'entrée des salles des jeux traditionnels des casinos (65 F la journée et 1.200 F la saison).
- Les gains importants réalisés au PMU, au loto et au loto foot sont soumis à un prélèvement progressif.

### *c) les contrôles de l'Etat*

Soucieux de ne pas voir lui échapper une partie des recettes que lui procurent les jeux, l'Etat subordonne leur autorisation à une multitude de contrôles financiers qui ont aussi pour but d'améliorer la gestion des opérateurs, dans leur propre intérêt.

Les sociétés et organismes de l'institution des courses<sup>3</sup>, comme la Française des jeux<sup>4</sup> et les casinos<sup>5</sup>, sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat et à ceux de l'inspection générale des finances et de la Cour des comptes.

La Cour des comptes vient de présenter, dans son dernier rapport, des observations sur les relations entre les collectivités publiques et les casinos.

Auparavant, l'inspection générale des finances avait procédé à un audit de la Française des jeux à la demande de son nouveau président, M. Blanchard-Dignac, au moment de la prise de fonctions de ce dernier.

---

<sup>1</sup> ou à l'impôt sur les spectacles (cercles et maisons de jeux)

<sup>2</sup> sauf les rémunérations des intermédiaires ou professionnels participant à l'organisation de ces jeux

<sup>3</sup> Art. 35 du décret précité du 8 mai 1997 et décret du 26 mai 1955.

<sup>4</sup> Décrets n° 53-707 du 9 août 1953 et n° 55-733 du 26 mai 1955.

<sup>5</sup> Art. 90 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

- L'Etat se réserve aussi un droit de regard sur la désignation des personnels des jeux, au sommet comme à la base<sup>1</sup>.

### 3. Des règles claires et transparentes

Les règles des différents jeux de hasard et d'argent, quels que soient les opérateurs, doivent être précisées et portées à la connaissance du public.

*a) la réglementation des casinos est récapitulée dans un document public*

L'arrêté précité du 23 décembre 1959, relatif à la réglementation des jeux dans les casinos figure, avec les autres textes qui régissent l'activité de ces établissements, dans une brochure spéciale éditée par les journaux officiels

Le chapitre II traite du fonctionnement des casinos.

Y sont détaillées les règles des jeux de la boule et du vingt-trois, et des autres jeux de contrepartie, celles applicables à la roulette (française, anglaise, américaine), aux jeux de cercle et, notamment, les règles particulières à divers jeux de cartes (black jack, trente et quarante, punto banco, stud poker, baccara, écarté...) ou de dés (craps).

*b) les règlements des jeux de la Française sont publiés au Journal Officiel...*

Les règlements des jeux de la Française, que son président a le pouvoir d'établir, sont publiés au Journal officiel<sup>2</sup>

Un décret du 22 juillet 1933 a d'abord précisé l'organisation de la Loterie nationale, créée par une loi de finances de la même année (du 31 mai).

Par la suite, un décret du 10 juillet 1975 a fixé les règles selon lesquelles il pouvait être procédé à des « tirages supplémentaires ». C'est ainsi que naquit la Loto.

Puis un nouveau décret du 9 novembre 1978<sup>1</sup>, en application duquel la Française des jeux a été créée, a opéré une distinction entre les loteries de répartition (loto), sans risque pour l'organisateur, et de contrepartie aux

---

<sup>1</sup> Nomination du président de la FDJ par décret du Président de la République.

Agrément du PDG et du directeur général délégué du PMU, des commissaires aux courses, du directeur et des membres du comité de direction responsables des casinos, des personnels des jeux et de ceux chargés de la surveillance et du contrôle des machines à sous.

<sup>2</sup> Article 21 du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des loteries autorisées.

risques illimités (Keno...) ou limité (loteries instantanées visées par l'article 13)<sup>1</sup>.

Les principaux textes suivants concernent la création du Loto sportif par la loi de finances pour 1985, jeu de pronostic dont les modalités ont été fixées par décret<sup>2</sup>.

*c) ... de même que ceux des courses de chevaux*

De la même façon, les règlements des jeux concernant les courses de chevaux sont publiés au Journal officiel

Les statuts du PMU prévoient (art. 18-1) que le conseil d'administration délibère sur le lancement de nouveaux paris.

—————

Caractère dérogatoire et plus ou moins précaire et révocable des autorisations, contrôles et prélèvements de l'Etat, obligation de transparence quant à l'organisation des jeux, les situations des différents opérateurs sont donc moins éloignées qu'il n'y paraît à première vue (en outre, tous sont soumis, sauf peut-être la Française des jeux, à une réglementation complexe et parfois archaïque – cf. chapitre trois).

A ces similitudes qui ne datent, pour la plupart, pas d'aujourd'hui, s'ajoutent des convergences dans l'évolution des différents secteurs, qui contribuent également à les rapprocher, tout en les soumettant à une certaine concurrence.

***B. DES CONVERGENCES EN PARTIE LIÉES À DES PHÉNOMÈNES DE CONCURRENCE***

Sans qu'il soit possible de bien distinguer les effets des causes, l'évolution des différents secteurs de jeux a été marquée par un certain nombre de convergences (diversification de l'offre de produits et accroissement de leur diffusion), liées au caractère plus concurrentiel de leurs activités, sous l'effet notamment des technologies nouvelles.

---

<sup>1</sup> Selon que le nombre de lots est fixé par le hasard ou par le tableau des lots, le risque est illimité (mais cependant plafonné selon l'article 15 du décret) ou limité.

<sup>2</sup> Article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984, et décret modifié n° 85-390 du 1<sup>er</sup> avril 1985.

## 1. Les convergences

### *a) la diversification des produits*

Chaque opérateur a enrichi sa gamme de produits.

- Dans le secteur des **casinos**, les machines à sous<sup>1</sup>, en plein essor, ont pris la relève des jeux traditionnels déclinants.

Mais, parmi ces derniers, le Stud Poker qui allie à la magie du Poker des règles relativement simples, connaît une croissance très forte.

Comme le souligne M. Bégin<sup>2</sup>, de nouveaux concepts apparaissent : « Pasino », combinaison de distractions pour tous publics du groupe Partouche ou casinos à thème, comme celui de « Egypte des pharaons » à Lyon ou « la Louisiane » du groupe Barrière à Deauville.

- Le **PMU** a encore davantage diversifié son offre, depuis la création en 1954 du tiercé, relayé, en 1987, par le quarté +, puis le Quinté +, en 1989, premier jeu d'argent en France.

Le PMU offre à ses clients la gamme la plus riche au monde de paris mutuels susceptibles d'être engagés avant ou pendant la réunion<sup>3</sup> hippique (ALR et PLR).

Ensemble, le tiercé, le quarté + et le quinté + contribuent à plus de la moitié du chiffre d'affaires.

La dernière création couronnée de succès a été celle en 1993 du 2 sur 4.

Des nouveaux tickets baptisés « Découverte » : principalement destinés aux non joueurs ont été lancés en mai 2000 (2 sur 4 et quinté +).

- De son côté, la **Française des jeux** a également considérablement diversifié ses produits depuis la création du Loto national en 1976 avec les lancements : du tac O Tac en 1984, du loto sportif en 1985, du tapis vert en

---

<sup>1</sup> Ce sont surtout des machines à rouleaux, assimilables à des jeux de roue. Un dispositif électronique de génération aléatoire de nombres fait défiler en permanence autant de nombres que de combinaisons possibles. Une combinaison, gagnante ou perdante, va venir s'afficher sur commande du joueur (qui actionne un levier ou appuie sur un bouton). Dans les premières machines, les alignements de figures, au moment de l'arrêt de la rotation des cylindres, déterminait les gains. Avec de nouvelles machines dites « à bonus », il est possible de remettre en jeu ses gains en les multipliant ou en les perdant intégralement

<sup>2</sup> Pour une politique des Jeux – L'Harmattan – mars 2001

<sup>3</sup> ALR : Quinté +, couplé, tiercé, quarté +, simple, 2 sur 4, trio urbain, report, classic tiercé  
PLR (pour turfistes initiés) : simple, jumelé, trio hippodrome – on joue, comme sur l'hippodrome, course après course

1987 (par un décret déclaré illégal par le Conseil d'Etat) puis des premiers jeux instantanés en avril 1989.

Le Millionnaire, loterie instantanée dont le tirage des gains importants est effectué au cours d'une émission de télévision, a provoqué, à partir de 1991, une forte croissance du chiffre d'affaires du groupe.

Une loi de 1994, dont aucun décret d'application ne sera paru, autorise, théoriquement, la diffusion d'« appareils de jeux individuels, portables et jetables ».

Puis ont été lancés en 1998 et 1999 deux nouveaux jeux informatisés : Rapido et Joker.

En 2000, la gamme de la Française comportait 20 produits dont 3 occasionnels<sup>1</sup> (Sydney, Saint-Valentin et an 2000) :

- des jeux de loterie en ligne (loto, rapido, keno, loto foot) ou de grattage instantanés<sup>2</sup>
- des jeux télévisés (millionnaire et tac o tac).

#### *b) le développement des réseaux*

- Avant la création en 1931, du **Pari Mutuel Urbain**, seuls étaient autorisés les paris sur les courses engagés sur les hippodromes parisiens.

Limitée d'abord à Paris, l'organisation des paris mutuels, hors des hippodromes, allait s'étendre progressivement, à toutes les grandes villes de France, puis à l'ensemble du territoire.

Le réseau de distribution du PMU compte désormais plus de 8 000 points de vente où l'on peut parier :

- avant la réunion (ALR), généralement dans les centres commerciaux ;
- ou pendant la réunion (PLR), au rythme des retransmissions télévisées, dans les points, clubs ou cafés-courses (144 de ces derniers ont été ouverts en 2000).

Dans son rapport annuel d'activité pour 2000, le GIE souligne l'atout de la proximité et annonce qu'il « poursuivra sa politique d'extension ou de redistribution de ses points de vente pour être au plus près de ses clients ».

---

<sup>1</sup> jeux de grattage instantanés

<sup>2</sup> vegas, solitaire, astro, black jack, pile et face, goal, banco, morpion, bingo, BD culte, saga (star wars/indiana jones)

Ceux-ci sont du reste considérés comme des partenaires du développement commercial de l'entreprise et intéressés, à ce titre, à la croissance de leurs résultats.

- Selon un article du journal « Le Parisien », du 18 août 2001, 20 nouveaux **casinos** ont ouvert leurs portes depuis 1994. Leur nombre, actuellement supérieur à 160, devrait vraisemblablement augmenter sous les effets de l'« amendement Chaban » qui a déjà entraîné l'ouverture en 2000 du « casino Le pharaon et du Hilton » à Lyon (groupe Partouche) et de l'« Aquitania » à Bordeaux (groupe Accor).

- Concernant la **Française des jeux** (FDJ), elle dispose du premier réseau de distribution de France (42 500 points de vente). 188 courtiers-mandataires régionaux lui servent d'intermédiaires avec les détaillants.

Un GIE, qui perçoit une part des mises des loteries instantanées, a été constitué entre ces intermédiaires et la société, afin de favoriser la diffusion des jeux.

### *c) L'utilisation des nouvelles technologies*

Tous les opérateurs de jeux ont recours aux nouvelles technologies de l'informatique et de la communication pour réaliser leurs objectifs, qui viennent d'être évoqués, de diversification et d'accroissement de la diffusion de leurs produits.

Mais il s'agit également de sécuriser aussi leurs activités, en prévenant les risques de fraudes ou d'erreurs.

- Les machines à sous des **casinos**, on l'a vu, sont des machines informatiques. Le caractère aléatoire de leur fonctionnement est garanti. Les programmes informatiques, auxquels l'exploitant ne peut accéder, sont agréés par les autorités de tutelle ainsi que les sociétés de fourniture et de maintenance.

Le groupe Partouche vient par ailleurs de lancer, de façon peut-être illégale (voir plus loin), un site de cybercasino à son enseigne (casino.partouche.com), afin de se prémunir contre certains types de concurrence (voir plus loin).

Les techniques informatiques permettent également de transformer en machines à sous les appareils informatiques installés dans des bars, ce qui peut causer aux casinotiers une autre forme de préjudice (*ibid*).

- Le dernier rapport d'activité de la **Française des jeux** présente l'outil technologique comme l'un des piliers de la stratégie de développement de l'entreprise.

Il s'agit à la fois de renforcer la sécurité des jeux tout en optimisant la gestion des approvisionnements.

Déjà, en 1986, le passage, grâce à l'informatique, au Loto en temps réel a mis fin à une gestion manuelle fastidieuse.

Depuis cette date, l'informatisation des systèmes de prise et de contrôle des jeux s'est beaucoup améliorée.

La sécurité s'en trouve accrue au niveau :

- de la fabrication des tickets (appel à des imprimeurs fiduciaires accrédités et à des programmes très sophistiqués préservant le caractère secret et aléatoire de la détermination des gains) ;
- de la désignation des gagnants des jeux en ligne.

Les jeux informatisés correspondent à 47,6 % du chiffre d'affaires (26,8 % pour le Loto et 12,9 % pour le rapido, jeu de contrepartie en temps réel à tirage fréquent). Plus de 18 000 points de vente étaient équipés en 2000 de terminaux permettant la prise de jeux en temps réel.

Trois grands chantiers ont été conduits, simultanément, cette même année afin :

- d'automatiser la gestion de la loterie instantanée (jeux de grattage) ;
- d'améliorer le système de prise et de contrôle des jeux informatisés.

2001 a été , ensuite, l'année du basculement du centre de Vitrolles de l'ancien procédé d'acquisition, de traitement et de contrôle des jeux informatisés (Unisys) à un nouveau système (pro :sys) permettant de traiter deux fois plus de transactions par seconde.

Un site internet ([www.fdjjeux.com](http://www.fdjjeux.com)) présente, par ailleurs, l'entreprise et ses produits et propose des loteries en ligne.

- Le **PMU** n'est pas en reste dans l'utilisation des technologies nouvelles.

Depuis avril 2000, les abonnés des bouquets Canal satellite et TPS peuvent parier sur les courses françaises retransmises par la chaîne Equidia avant ou pendant la réunion, à partir de leur télécommande.



Il leur suffit d'introduire leur carte bancaire dans le lecteur, intégré au terminal, pour approvisionner un compte puis de cliquer en se laissant guider par les informations du service affichées à l'écran.

Cette application interactive est le fruit d'un partenariat entre le PMU et Canal satellite.

La chaîne Equidia (dont l'audience quotidienne a triplé depuis sa création en 1999<sup>1</sup>) est également regardée dans les points PMU (clubs, cafés...).

Le succès paraît au rendez-vous si l'on en croit la montée en puissance des paris PLR<sup>2</sup>.

Plus de 40 000 abonnés auraient déjà, en outre, misé plus de 800 MF par l'intermédiaire de la télévision par satellite (cf. Lettre de l'Expansion du 24 septembre 2001).

Comme la Française des Jeux, le PMU a ouvert un site internet qui devait, à partir de 2001, permettre de parier en ligne.

Après les quelques déboires essuyés au démarrage du système Pégase en 1994<sup>3</sup>, l'informatique du PMU fonctionne de façon satisfaisante. Un nouveau procédé d'enregistrement des paris, encore plus rapide, a été testé en 2000.

Dès 1985, l'acheminement des bordereaux avait pu, auparavant, être évité par des liaisons entre les points de vente et des ordinateurs placés dans des centres régionaux. Puis ont été résolus informatiquement des problèmes délicats comme le traitement des «non partants» ou le paiement des gains dans d'autres lieux que celui de l'enregistrement du pari.

#### *d) les restructurations*

Devenus des entrepreneurs et des contribuables à part entière, et non plus seulement les financiers de bonnes œuvres, tolérés parce qu'ils mettaient l'argent du vice au service de la vertu, les opérateurs de jeux ont tous connu des restructurations destinées à accroître leur efficacité.

- Le secteur des **casinos**, tout d'abord, fait l'objet de mouvements de concentration.

---

<sup>1</sup> Elle a succédé à France Courses

<sup>2</sup> Le chiffre d'affaires des points de vente correspondants a augmenté de 20 % en 2000

<sup>3</sup> Ces difficultés ont été imputables, semble-t-il, à des erreurs incombant davantage à la tutelle et aux lacunes, logicielles, du fabricant d'ordinateurs (IBM) qu'au PMU lui-même.

Comme le souligne la Cour des Comptes, « alors que les groupes ne réalisaient qu'un quart du produit total des casinos français en 1990 contre les trois-quarts pour les indépendants, cette proposition est aujourd'hui inversée ».

L'acquisition d'Européenne de casinos, notamment, fait actuellement l'objet d'une bataille boursière qui oppose les groupes Partouche et Accor Casinos, ce dernier espérant devenir le numéro un français dans ce domaine<sup>1</sup>.

Mais cette évolution ne reflète pas seulement une logique de marché, mais aussi, comme le note la Cour, les effets de la limitation par l'Etat de l'installation de machines à sous et de l'ouverture de nouveaux établissements.

Cette politique a mis en difficulté l'ensemble des exploitants, et plus particulièrement les plus petites entreprises familiales, et a conduit les sociétés les plus puissantes à privilégier une croissance externe, en rachetant des casinos existants.

- La loterie nationale est devenue, on l'a vu, en 1979, une société d'économie mixte, dotée d'une certaine autonomie, qui prendra le nom de « **Française des jeux** » en 1991.

La part des émetteurs historiques y sera ramenée de 49 % en 1979 à 20 %.

Cette société est conduite, au mieux de ses intérêts, à filialiser ou à externaliser certaines de ses activités. Elle a récemment vendu, par exemple, sa filiale de maintenance informatique<sup>2</sup> mais en a conservé d'autres spécialisées dans les déplacements professionnels des collaborateurs du groupe (Française de motivation), l'audiovisuel (Française d'images) ou l'organisation de jeux en Polynésie (Française du Pacifique).

- Concernant, enfin, l'**institution des courses**, le décret précité, de mai 1997, a réduit de trois à deux le nombre de sociétés mères (le galop et l'obstacle ont été unifiés).

Le service des haras est devenu en juillet 1999 un établissement public administratif (afin de ne pas confier à la même autorité les aspects réglementaires et opérationnels de l'amélioration de la race chevaline) ;

Le PMU et le PMH (paris qui mutualisent seulement les mises sur place des spectateurs d'un seul hippodrome à Paris ou en province) devraient prochainement fusionner<sup>3</sup>, ce qui devrait entraîner des reclassements de personnel.

---

<sup>1</sup> Cette bataille s'est terminée par la victoire de Partouche qui contrôle désormais 56,4 % du capital de l'Européenne (cf. correspondance économique du 28 février 2002)

<sup>2</sup> Dont elle conserve cependant une partie du capital.

<sup>3</sup> au « tiercé » du PMU correspond le « trio » du PMH

On constate, en amont, au niveau de la profession d'entraîneur, une certaine concentration des écuries (notamment en région parisienne mais aussi en province...).

Par ailleurs, quel peut être l'avenir, à long terme, des 49 sociétés de courses qui n'organisent qu'une réunion par an ?

Ainsi pour des raisons d'efficacité, aucun secteur n'échappe à des restructurations et tous les opérateurs diversifient leur offre et cherchent à accroître la diffusion de leurs produits en utilisant les nouvelles technologies. Est-ce seulement pour leurs propres fins ou sous les effets d'une certaine compétition entre les trois principaux domaines d'activités, en France, et, au sein de chacun d'eux, avec des concurrents étrangers ?

## 2. Un contexte plus concurrentiel

### *a) une clientèle en partie non captive*

Dans sa décision, précitée, du 5 mars 2001, le conseil de la concurrence a affirmé que les offres de jeux proposées par la Française des Jeux, le PMU et les casinos n'étaient pas substituables entre elles et s'adressaient à des catégories de clientèle différentes ;

Or, plusieurs analyses conduisent à nuancer cette appréciation : dans un bulletin datant, hélas (voir chapitre suivant) de 1993, l'INSEE<sup>1</sup> évalue à plus de 10 %, pourcentage non négligeable, la proportion de multi-joueurs chez les hommes.

D'autre part, un document plus récent de la direction marketing du PMU (le marché des jeux et sa clientèle – rétrospective 2000) fait apparaître que sur les 62 % de Français joueurs, 11 % consomment à la fois des produits du PMU et de la Française des jeux dont les clientèles exclusives représentent respectivement 2 % et 49 % de la population.

Les 38 % de non joueurs sont évidemment courtisés par les opérateurs (cf. les tickets « découverte » et les paris en ligne « flash » du PMU), un pourcentage important, dont les estimations varient<sup>2</sup>, de joueurs du PMU déclarent se fier entièrement au hasard pour établir leurs paris et, dès lors, pourraient être attirés par les loteries.

---

<sup>1</sup> INSEE première – n° 270 – juillet 1993

<sup>2</sup> 26 % selon la direction marketing du PMU

57,3 % (s'agissant de la clientèle exclusive de ce dernier) selon l'INSEE

40 % d'après M. Bégin

Enfin, M. Martignoni-Hutin, dans son étude sociologique précitée de janvier 1998 fait valoir que «70 % des joueurs de machines à sous jouent régulièrement à d'autres jeux d'argent ».

« Les résultats, affirme-t-il, sont sans appel et confirment la qualité de multi-joueurs des Français ».

« Contre l'atomisation qui sépare les Français dans des activités de jeux différentes, l'expérience ludique en train de se faire, conclut-il, confirme la synergie existante entre les différentes offres de jeu contemporaines ».

*b) une certaine internationalisation*

Si les jurisprudences françaises et européennes légitiment, ou, en tout cas, ne remettent pas en cause l'existence de monopoles au niveau de l'offre des jeux, cela n'empêche pas l'apparition de formes de concurrence tant au niveau de la demande (dès lors que la clientèle peut se déplacer ou utiliser des réseaux de télécommunication) que de certains déterminants des activités ludiques (élevage et entraînement de chevaux de course notamment).

- S'agissant des **casinos**, il est naturel, bien qu'ils soient concessionnaires de service public, que s'effectuent des investissements français à l'étranger et étrangers en France car ce sont des sociétés privées.

**L'essentiel pour notre pays est que le solde de ces mouvements de capitaux, entrant et sortant, ne soit pas globalement défavorable au développement des activités concernées sur notre territoire.**

La clientèle est mobile, notamment dans les zones frontalières, et comporte de nombreux étrangers.

Le secteur se concentre et se mondialise :

- une société britannique, Leisure Holding, filiale du groupe Prudential, a repris, on l'a vu, en 1999, les casinos du groupe Moliflor (4,2 % du marché).

Européenne de Casino dispute à Accor, et à d'autres, le marché du casino de Bruxelles, avec l'appui du leader belge du secteur, et au groupe Lucien Barrière<sup>1</sup>, la conquête des casinos suisses.

Tout récemment, le groupe Partouche, qui entend se concentrer sur la Belgique et la Suisse, a lancé, pour l'acquisition de l'Européenne de casinos, une OPA rivale de celle d'Accor, allié du fonds américain d'investissements Colony Capital, auquel il céderait 50 % de ses activités du secteur en cas de succès de sa tentative.

---

<sup>1</sup> qui a racheté les parts de Swissair dans le casino de Montreux

Partouche, de son côté, s'il devait l'emporter, solderait son opération par la cession de six établissements de l'Européenne au groupe Moliflor Loisirs.

Numéro un français, il est présent aussi en Espagne et en Roumanie.

- Concernant l'**institution des courses**, la commission européenne a estimé<sup>1</sup> qu'« il existe une certaine concurrence, sur le marché communautaire, dans le secteur, et des échanges entre Etats membres<sup>2</sup>, en ce qui concerne la prise de paris, notamment par l'échange d'images télévisées ».

Elle a rappelé que le PMU développait des activités à l'étranger.

En effet, l'entreprise a plus que doublé son chiffre d'affaires à l'international en 2000.

Elle a, d'une part, multiplié ses offres de paris sur les meilleures courses internationales et, d'autre part, permis à des parieurs étrangers de jouer sur des courses françaises (dans 12 pays africains et 7 pays européens dont la Suisse et l'Espagne).

Une réflexion est en cours pour la définition d'un pari européen et une harmonisation des règlements de nature à faciliter le développement des échanges entre les opérateurs de l'Union européenne.

Le monopole du PMU, sur les paris dont les courses qui se déroulent en France font l'objet, n'empêche donc absolument pas l'internationalisation des activités en amont (élevage, entraînement) comme de celle des courses elles-mêmes, ouvertes aux meilleurs chevaux et jockeys étrangers<sup>3</sup>.

**Là encore, l'essentiel est que notre compétitivité soit suffisante pour améliorer ou, en tout cas ne pas compromettre, les résultats de l'institution et de toute la filière.**

Doivent être considérés de ce point de vue, les charges fiscales et sociales et le cadre législatif et réglementaire de ces activités (voir chapitre III).

Or, la prise en compte de ces données conduit à l'expatriation de nombre de propriétaires, d'entraîneurs ou de jockeys français. Beaucoup de naissances, par ailleurs ont lieu en Irlande, pays où les bénéfices ou revenus

---

<sup>1</sup> Décisions du 22 septembre 1993 relatives à des aides publiques au PMU et aux sociétés de courses

<sup>2</sup> En Allemagne, 40 % des recettes des bookmakers proviennent de paris sur les courses françaises et 20 % de paris sur les courses britanniques

<sup>3</sup> Il est intéressant, par exemple, d'analyser, à ce sujet, les participations au dernier prix de l'Arc de Triomphe (prix Lucien Barrière) : sur 17 chevaux partants, deux seulement étaient d'origine française et quatre appartenaient à des propriétaires français.

résultant de la vente des saillies d'un étalon, quel qu'en soit le propriétaire<sup>1</sup>, ne sont imposables ni à l'impôt sur le revenu ni à celui sur les sociétés.

Toutefois, la situation des entraîneurs paraît relativement moins préoccupante dans la mesure où ils se trouvent davantage intéressés aux résultats des courses que dans d'autres pays.

- La **Française des jeux** paraît moins exposée à la concurrence internationale, si ce n'est par l'organisation de loteries sur internet.

L'inspection des finances lui a conseillé d'adopter à cet égard une stratégie défensive consistant à réfléchir à un projet de jeu européen éventuel (comme le « viking », loto qui existe dans les pays scandinaves) ou à l'organisation de paris à cote, en ligne, sur des événements sportifs, afin de contrer toute velléité d'offensive des bookmakers britanniques sur Internet.

### *c) les leçons de la jurisprudence*

- L'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 autorise le Gouvernement à fixer par décret les conditions d'organisation d'une loterie<sup>2</sup>.

Jusqu'où va cette habilitation ?

Plusieurs requêtes attaquant des décrets concernés ont permis de le préciser.

La diversification des jeux de loterie est légale si elle est assortie de conditions de publicité et de contrôle public suffisants<sup>3</sup>.

Des loteries nouvelles, sans lien automatique avec la loterie nationale peuvent ainsi être instituées (sur le tirage de séquences de numéros, lettres, couleurs ou symboles) quel qu'en soit le support (billet, bulletin), sous réserve que soient précisées par le décret lui-même les caractéristiques essentielles des tirages et les conditions de détermination des gains<sup>4</sup>.

Les activités de la Française des jeux ne revêtent pas le caractère d'une mission de service public<sup>5</sup>. Cependant des « raisons impérieuses d'intérêt général », ayant pour objet la protection de l'ordre public, peuvent justifier une limitation (voire un monopole) de l'offre de jeux de loterie qui

---

<sup>1</sup> En France, le régime fiscal des copropriétés de chevaux de course et d'étalons avantage les indivisions par rapport aux sociétés en participation dont les conditions d'imposition dissuadent les investisseurs étrangers.

<sup>2</sup> C.E. - syndicat chrétien de l'administration centrale des finances - 25 novembre 1980 - Rien ne s'oppose à ce qu'elle soit exploitée non plus par une régie mais par un GIE ou une SEM.

<sup>3</sup> C.E. - société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France

<sup>4</sup> qui ne peuvent être renvoyées à un règlement particulier cf. annulation du règlement du jeu « tapis vert » - C.E. - syndicat des casinos autorisés de France

<sup>5</sup> C.E. - Rolin - 27 octobre 1999

n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire et n'entraîne pas de discrimination en fonction de la nationalité des opérateurs<sup>1</sup>.

Les décisions en question du Conseil d'Etat concernent souvent des jeux nouveaux de la française des jeux attaqués par d'autres opérateurs se sentant menacés (sociétés de courses, casinos). Ceci prouve que les intéressés ont le sentiment, à tort ou à raison, que leurs activités ont un caractère concurrentiel.

Il semble pourtant admis que l'offre de jeux de loterie puisse être à la fois diversifiée (au niveau des produits) et limitée (en ce qui concerne les prestataires), ce qui porte doublement atteinte à la concurrence.

Entreprise créative, efficace et remarquablement bien gérée<sup>2</sup>, la Française des Jeux peut ainsi, à l'abri de son monopole, lancer librement de nouveaux produits (comme le loto sportif qui porte atteinte aux prérogatives naturelles du PMU en matière de jeux de pronostics) alors qu'elle est moins exposée que les autres opérateurs aux nouvelles formes de concurrence, internationales ou déloyales (cyberjeux ou jeux clandestins).

Elle vient d'ailleurs d'être sanctionnée sévèrement par le conseil de la concurrence (décision confirmée par la cour d'appel) pour abus de position dominante consistant à avoir :

- subordonné l'agrément de ses détaillants à l'acquisition d'un mobilier spécial (comptoir et présentoir) auprès d'un fournisseur exclusif.
- subventionné sa filiale de maintenance informatique, sous la forme de surcroûts de rémunérations, en l'avantageant ainsi, par rapport à ses concurrents, dans ses relations avec d'autres clients.

Même s'il a été mis fin à ces pratiques litigieuses, qui datent de 1995, celles-ci démontrent ainsi que les soupçons qui ont pesé sur l'ancien président Gérard Colé, les dangers de toute situation de monopole, fût-elle justifiée par des nécessités d'ordre public.

- La jurisprudence de la Cour de justice européenne est assez proche de celle du Conseil d'Etat en ce qui concerne les loteries.

Il a ainsi été reconnu<sup>3</sup> que les dispositions du traité instituant la Communauté européenne relatives à la libre prestation des services (auxquels

---

<sup>1</sup> *transposition de la jurisprudence européenne Läärä et Zenatti de la CJCE – CE. -confédération des professionnels en jeux automatiques – 15 mai 2000*

<sup>2</sup> *comme en témoigne le satisfecit que lui ont décerné la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances*

<sup>3</sup> *questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'arrêt Schindler dans l'affaire Läärä*

les jeux doivent être assimilés) ne s'opposent pas à ce qu'une législation accorde des droits exclusifs d'exploitation des machines à sous à un seul organisme public pour des « raisons impérieuses d'intérêt général » (termes repris par le Conseil d'Etat).

Ces raisons peuvent s'entendre comme étant d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique et répondant au souci « de limiter l'exploitation de la passion des êtres humains pour le jeu, d'éviter les risques de délit et de fraudes qui en résultent et de n'autoriser que les activités contribuant au financement d'œuvres de bienfaisance ou de causes désintéressées ».

Ainsi étendue aux machines à sous, la jurisprudence Schindler<sup>1</sup> sur les loteries a ensuite été considérée comme s'appliquant aux paris sportifs<sup>2</sup>. A cette occasion, a été introduite la notion selon laquelle les restrictions apportées à l'offre de jeux ne doivent pas être disproportionnées à leur objectif.

- La commission a de son côté une conception des paris sur les courses de chevaux nettement plus libérale que celle de la Cour de Justice concernant les loteries et jeux assimilés.

Dans une décision, précitée, du 22 septembre 1993<sup>3</sup>, elle a, en effet, considéré certaines exonérations fiscales accordées au PMU comme des aides illégales de l'Etat, déniaient tout caractère agricole à l'entreprise et rappelant qu'il existe, dans son domaine d'activité « une certaine concurrence sur le marché communautaire ».

En effet, « si les courses de chevaux sont organisées et courues sur des hippodromes nationaux, observe-t-elle, les paris sur ces courses sont organisées internationalement ».

« La concurrence et les échanges sur ce marché vont s'accroître », estime-t-elle, tout en constatant que le PMU développe ses activités à l'étranger.

La France a ainsi été tenue de supprimer sans délai et d'exiger du PMU le recouvrement de l'aide<sup>4</sup> accordée sous forme d'exonération de la contribution des employeurs à l'effort de construction.

---

<sup>1</sup> Les autorités britanniques avaient refusé à un courtier allemand le droit de vendre des tickets de loterie allemande sur le territoire du Royaume-Uni

<sup>2</sup> Affaire Zenatti : interdiction de la collecte de paris en Italie pour le compte de bookmakers londoniens

<sup>3</sup> rendue sur plainte de la société Ladbroke organisatrice de paris sur les courses de chevaux dans plusieurs pays

<sup>4</sup> Etaient également visés :

- le produit financier de l'arrondi du gain au décime inférieur accordé de 1982 à 1985

- la dispense de la règle du décalage d'un mois pour la déduction de la TVA avant 1989



Le PMI (Pari Mutuel International), filiale du PMU chargée de valoriser à l'étranger les images télévisées des courses françaises, a dû par ailleurs modifier, à la demande de la commission, les clauses, jugées anticoncurrentielles<sup>1</sup> par celle-ci, d'un contrat avec une société allemande DSV, portant sur la retransmission en Allemagne et en Autriche de données relatives aux courses françaises.

#### *d) les cyberjeux*

Le développement sur Internet de cyberjeux de hasard et d'argent constitue pour tous les opérateurs nationaux une menace sérieuse de concurrence.

Les organisateurs de tels jeux ont, en effet, toute chance –semble-t-il– de ne pas être soumis aux mêmes contraintes que les leurs, en matière de prélèvements, de normes législatives et réglementaires, de contrôle, d'entretien d'un réseau de points de vente.

L'interactivité à domicile qui évite les déplacements et ne connaît pas de frontières, est susceptible d'engendrer une forte consommation de la part de joueurs rendus plus facilement dépendants dans l'intimité de leurs foyers.

Bien que les paris sur Internet soient interdits dans la majorité des Etats, les jeux d'argent en ligne progressent très rapidement en Amérique (selon La Lettre de l'Expansion du 30 juillet 2001, un million de citoyens des Etats-Unis jouent chaque jour au casino via Internet, 1.400 sites de casinos virtuels auraient généré, en 2000, des revenus de 1,5 milliard de dollars).

Les internautes, cependant, feront-ils confiance à des organisateurs qui ne sont pas soumis aux mêmes contrôles et ne bénéficient pas de l'honorabilité des opérateurs « officiels » ?

D'autre part, il semble que des évolutions technologique récentes puissent permettre de repérer les internautes joueurs afin de les rappeler à leurs obligations légales ou fiscales (l'Agence de régulation du Nevada aurait autorisé, pour cette raison, l'ouverture d'un service de paris en ligne, d'après La Lettre de l'Expansion datée du 27 novembre 2000).

La Cour des Comptes observe de son côté que « Depuis plusieurs mois, les sites de loterie en ligne connaissent un succès grandissant en France à l'instar du phénomène observé aux Etats-Unis où ces sites sont parmi les plus visités<sup>2</sup>. Cependant, outre qu'ils offrent peu de garantie aux joueurs, ces

---

<sup>1</sup> les bookmakers personnes physiques (alors que le plaignant, Ladbroke Deutschland était une personne morale) et ceux existant déjà à la conclusion du contrat étaient favorisés

<sup>2</sup> Selon un sondage récent réalisé par « Net Value » et cité par la haute juridiction, 21,6 % des internautes français (soit 1,25 million de personnes) se sont connectés à des sites de jeux d'argent au mois de juillet 2000, contre 6,1 % en février 2000.

sites échappent au contrôle des Pouvoirs publics et aux prélèvements publics. Conscient des risques induits par ce phénomène, le ministère de l'intérieur a mis en place, en 2000, un service de veille Internet chargé d'empêcher l'implantation de tels sites sur le territoire français, mais cette action ne pourra être réellement efficace que dans le cadre d'une concertation internationale qui fait défaut à ce jour. ».

A condition d'y être autorisés, les opérateurs « historiques » sont néanmoins tout à fait aptes à présenter eux-mêmes des offres de jeux en ligne :

- Depuis l'automne 2001, il est possible de parier en ligne sur le site pmu.fr (et sur les téléphones portables wap) jusqu'à 3 minutes avant le départ de la course.
- Le groupe Partouche, comme cela a déjà été rappelé, vient de lancer un cyber-casino à son enseigne (casino-partouche.com).
- Enfin, l'inspection des finances a suggéré à la Française des jeux de songer à organiser des paris à cote (pour contrer des initiatives éventuelles de bookmakers étrangers) ou d'autres jeux en ligne sans frontière.

Une chose est, en tout cas, certaine : des cybercasinos ou des cyberloteries peuvent être créés sur internet mais les chevaux qui courent sur les hippodromes ne seront jamais virtuels !

#### *e) les conséquences de la loi Sapin*

L'applicabilité aux casinos, reconnu par le Conseil d'Etat, de « la loi Sapin » du 29 janvier 1993, implique, au niveau local, une ouverture à la concurrence, selon des règles très strictes, de l'octroi ou du renouvellement des concessions d'exploitation des casinos.

La Cour des comptes a cependant relevé que la mise en œuvre de ces procédures nouvelles n'allait pas sans difficultés.

Les pouvoirs publics n'ont jamais précisé, jusqu'ici, par exemple, en quoi consistaient les « caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations » que la commune, selon la loi, devrait définir dans la convention de délégation de service public.

Par ailleurs, de fréquents manquements aux règles de mise en concurrence ont été observés par la haute juridiction (candidature unique, prime au sortant ou, au contraire, surenchères entraînant la prise en charge par les casinos de dépenses éloignées de l'animation touristique ou culturelle censée justifier la « concession de service public »).

\*

\* \*

Les jeux de hasard et d'argent ne constituent peut-être pas, sur le plan juridique, un marché global « pertinent » au sens où l'entend le Conseil de la concurrence. Le contexte dans lequel ils évoluent semble pourtant de plus en plus concurrentiel.

Une opposition subsiste néanmoins entre deux conceptions possibles : celle, d'un côté, d'une activité économique à part entière, créatrice de valeurs, utile à la société mais qui justifie une surveillance particulière, et une autre vision marquée par une réprobation morale implicite et une attitude craintive, justifiant une limitation de l'offre par les pouvoirs publics et l'affectation de l'argent du vice à de nobles causes ou, tout du moins, à l'Etat.

Votre rapporteur figure parmi les tenants de la première de ces deux approches et souhaite que soit évitée toute fuite de capitaux et de compétences préjudiciable à la contribution de ce secteur à la croissance, à l'emploi et à l'aménagement du territoire.

Il mériterait, quoi qu'il en soit, d'être tout d'abord mieux connu, étant donné son importance et sa dynamique.

## CHAPITRE DEUX

### DES ACTIVITÉS IMPORTANTES ET CROISSANTES ET POURTANT MÉCONNUES

Malgré son poids économique et budgétaire croissant et son importance, d'un point de vue socioculturel, le secteur des jeux est relativement mal connu en France, notamment par les pouvoirs publics.

#### I. UNE IMPORTANCE CROISSANTE

##### A. UN POIDS ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE

###### 1. Le poids économique

###### a) le chiffre d'affaires

L'étude, précitée, effectuée pour le compte de la Direction Marketing du PMU sur le marché des jeux, évalue le chiffre d'affaires total des jeux pour 2000 à 157,4 milliards de francs (23,4 milliards d'euros).

	2000 (milliards de francs)
Total FDJ (dont Loto + Joker)	42,8 (11,5)
Total PMU (dont Quinté +)	37,9 (12,4)
Total PMH	0,98
Total Casinos	75,7
<b>TOTAL MARCHÉS DES JEUX</b>	<b>157,4</b>

Ce résultat global (qui n'intègre pas, naturellement, les données relatives aux machines à sous clandestines) est supérieur à celui de la SNCF (19,8 milliards), selon l'édition 2001 du classement annuel établi par le

magazine *L'Expansion* qui place la Française des jeux et le PMU respectivement au 46<sup>e</sup> et au 50<sup>e</sup> rang des entreprises françaises.

### *b) l'emploi*

Le secteur des jeux fait vivre plus de 80.000 personnes, soit un peu moins que le groupe Danone (86.657 salariés), mais plus qu'Usinor (60.475).

<b>Emploi des jeux</b>	
Courses de chevaux	50.000
Casinos	11.000
FDJ	818 (emplois directs) 19.300 (détailants)*
<b>TOTAL</b>	<b>81.118</b>

\* En équivalents SMIC, d'après le chiffre d'affaires

## **2. L'impact budgétaire**

Les résultats des prélèvements sur les jeux ont été les suivants en 2001<sup>1</sup>, sans compter les contributions de droit commun des casinos.

	<b>FDJ</b>	<b>PMU</b>	<b>Casinos</b>	<b>Total</b> (milliards d'euros)
Prélèvements non fiscaux	ligne 114 : 1,2 ligne 116 (dividendes) : 0,04	ligne 315 : 0,33	ligne 314 : 0,8	2,33
Total	1,24	0,33	0,8	2,37
Affectations	0,2 <sup>(1)</sup>	0,2 <sup>(2)</sup>	-	0,4
Impositions	0,3 <sup>(3)</sup>	-	?	?
<b>TOTAL</b>	<b>1,8</b>	<b>0,53</b>	<b>0,8</b>	<b>2,8</b>

(1) FNDS.

(2) FNDS, Fonds nationaux de l'eau, des courses et de l'élevage, pour le développement de la vie associative (comptes spéciaux du Trésor).

(3) Droit de timbre, TVA, IS.

Le total des ressources procurées par les jeux à l'Etat apparaît ainsi comme atteignant, au bas mot, 2,8 milliards d'euros, soit davantage que le budget de la culture et de la communication (2,5 milliards).

<sup>1</sup> Selon le rapport général (Tome 1, volume 2) du député Didier Migaud sur le projet de loi de finances pour 2002.

## B. DES RÉSULTATS EN AUGMENTATION

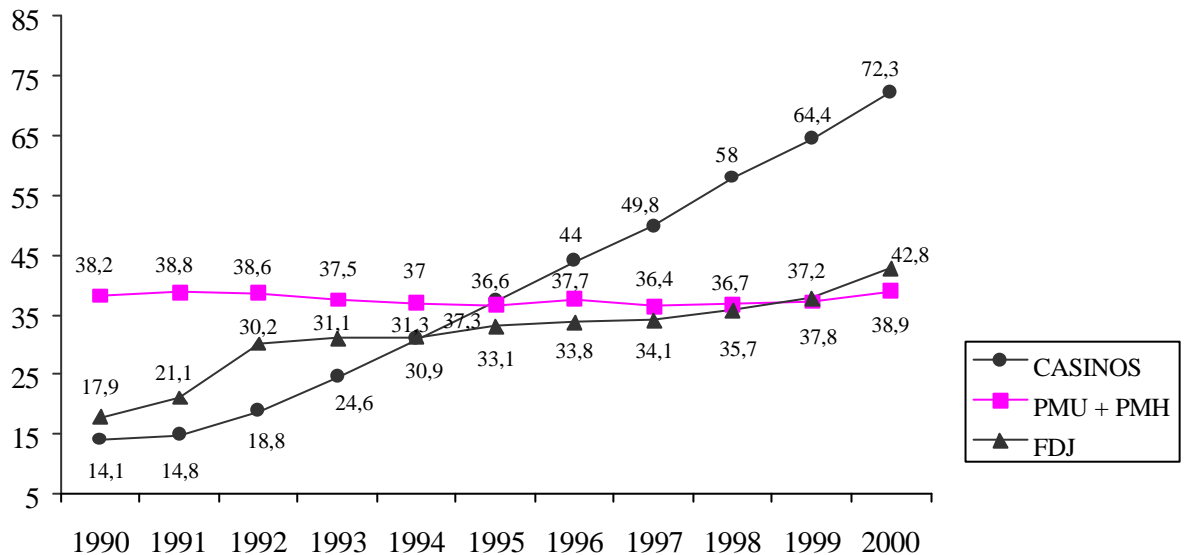
### 1. Sur le long terme, une progression inégale

#### a) présentation d'ensemble

Le graphique ci-après témoigne d'une évolution différente, sur dix ans, des résultats des trois principaux secteurs de jeux.

#### Evolution du Marché des Jeux depuis 1990

(en milliards de francs)



*Le chiffre d'affaires des casinos est calculé en se basant sur le PBJ et un taux de redistribution moyen estimé à 85 %.*

- La croissance des casinos est très forte, grâce aux machines à sous.

- Celle de la Française des jeux a connu deux phases d'accélération : 1991-1992 sous l'effet de la réussite du lancement du Millionnaire, puis 1999-2000, en raison de la progression soutenue des jeux informatisés et d'une cession d'actifs exceptionnelle (voir plus loin).

- Le PMU a retrouvé un dynamisme lui ayant permis, depuis 1997, d'améliorer ses résultats qui rejoignent et dépassent légèrement le niveau du début de la deuxième décennie.

*b) la forte expansion des casinos*

Le tableau qui suit, extrait du rapport précité de M. Migaud, rend compte de la très forte progression des résultats des activités des casinos et en fournit des éléments d'explication.

**Evolution du produit brut des jeux dans les casinos**

(en millions d'euros)

Saisons (a)	Jeux traditionnels		Machines à sous			Total	
	Produit brut des jeux	Evolution (en %)	Nombre (b)	Produit brut des jeux	Evolution (en %)	Produit brut des jeux	Evolution (en %)
1987-1988	174.69	+ 13	2 110	15.89	-	190.58	+ 23.2
1988-1989	192.97	+ 10,5	2 110	108.16	+ 580.9	301.13	+ 58
1989-1990	202.41	+ 4.9	2 060	148.09	+ 36.9	350.50	+ 16.4
1990-1991	200.20	- 1	3 340	165.80	+ 12	366.00	+ 4.4
1991-1992	178.32	- 10,9	6 378	283.80	+ 71.2	462.12	+ 26.2
1992-1993	170.67	- 4.3	8 942	438.40	+ 54.5	609.06	+ 31.8
1993-1994	167.94	- 1.6	10 290	597.91	+ 36.4	765.84	+ 25.7
1994-1995	157.31	- 6.3	11 301	767.75	+ 28.4	925.06	+ 20.8
1995-1996	155.12	- 1.4	11 956	935.44	+ 21.8	1 090.56	+ 17.9
1996-1997	153.00	- 1.4	12 990	1 078.88	+ 15.3	1 231.88	+ 12.9
1997-1998	173.49	+ 13.4	13 011	1 260.30	+ 16.7	1 433.78	+ 16.4
1998-1999	175.32	+ 1	13 237	1 395.67	+ 10.7	1 570.99	+ 9.6
1999-2000	183.24	+ 4.5	nd	1 549.03	+ 11	1 732.27	+ 10.3

(a) La saison débute le 1er novembre d'une année et s'achève au 31 octobre de l'année suivante.

(b) Nombre de machines à sous en service à la fin de la saison.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie,

La croissance, très soutenue et régulière du produit des machines à sous, contraste avec les résultats dans l'ensemble déclinant (sauf en 1997-1998, du fait de la percée du stud-poker ?) des jeux traditionnels.

Ces derniers ne représentent plus que 10 % du produit brut total des jeux de casinos en 2000, contre 90 % pour les machines à sous.

Les résultats de ces dernières explosent littéralement alors que leur nombre, du fait d'une politique dans l'ensemble restrictive du ministère de l'intérieur, n'augmente que faiblement d'une année sur l'autre (sauf durant les trois premières années de la décennie 1990).

C'est que la rentabilité de ces appareils est proprement stupéfiante : elles ne coûtent, selon M. Bégin<sup>1</sup>, qu'environ 50.000 F à l'achat et ne peuvent rapporter de l'ordre de 700.000 F par an.

Pour les groupes intéressés, souligne Le Monde<sup>2</sup>, le métier de casino est beaucoup plus rentable que l'hôtellerie. Le rapport serait de 1 à 3, voire de 1 à 5.

<sup>1</sup> Op-cit. « Pour une politique des jeux »

<sup>2</sup> Enquête sur la folie des jeux – 24-25 juin 2001

La rentabilité des capitaux employés est ainsi, pour Accor, de 16 à 17 % concernant les casinos, alors qu'elle n'atteint que 11,6 % s'agissant de l'ensemble des activités de l'entreprise.

Le même groupe espère un retour à l'investissement à l'année de 4 ou 5 s'il obtient l'autorisation d'exploiter des jeux automatiques à Bordeaux en 2002.

Dans ces conditions, l'hebdomadaire Valeurs actuelles<sup>1</sup> pouvait conseiller à ses lecteurs, l'été dernier, de « jouer les casinos » dont les valeurs, dans un environnement boursier morose, lui paraissaient comporter un fort potentiel de croissance.

Les machines à sous, soulignait l'article, sont au cœur des profits des groupes cotés, notamment de l'Européenne de Casinos qui présentait, à l'époque, la plus forte marge opérationnelle du secteur en raison de la prééminence des machines à sous dans ses activités.

## **2. Les dernières données disponibles sont dans l'ensemble satisfaisantes pour les trois branches**

### *a) une croissance supérieure à la moyenne*

La croissance des trois principaux secteurs de jeux en 2000 a continué à être inégale, tout en dépassant cependant nettement celle de l'économie dans son ensemble.

	Evolution du chiffre d'affaires en 2000 <sup>(1)</sup>
FDJ	+ 13,2 %
PMU	+ 6,5 %
CASINOS	+ 10,2 %

(1) Sources : rapports d'activité et, pour les casinos, service Marketing du PMU

### *b) une manne pour l'Etat*

En conséquence, les estimations relatives à l'augmentation du produit des prélèvements non fiscaux (largement majoritaires parmi les recettes que procurent les jeux à l'Etat) ont été revues en hausse d'un point pour 2001 (+ 7,1 % au lieu de + 6,1 %), après un accroissement de 13,9 % en 2000.

La somme de 15 milliards de francs aurait été dépassée en 2001.

Une progression de + 7,9 % a été escomptée pour 2002.

---

<sup>1</sup> Numéro du 29 juin 2001



*c) les effets du dynamisme des opérateurs*

Chaque secteur a ses « locomotives » :

- les machines à sous, dont le produit brut a crû de 10,2 % en 2000, pour les casinos ;

- les paris<sup>1</sup> pendant la réunion (PLR) pour le PMU (+ 24,2 % de progression du chiffre d'affaires durant cette même année) ;

- les jeux informatisés (+ 16,2 %), dont la part approche la moitié du chiffre d'affaires, et instantanés (+ 10,7 %, 52 % des mises totales), pour la Française des jeux.

Le PMU, qui a enregistré en 2000 la croissance la plus forte de ces dernières années, encaisse les bénéfices de sa politique de développement des cafés-courses et de paris par satellite.

Pour la FDJ, dont le loto, lancé il y a 25 ans, reste le produit phare<sup>2</sup>, il est intéressant de noter le rôle moteur de deux jeux à **fort taux de redistribution** (+ 13,3 % en 2000) : Rapido et Vegas.

**Il semble que ce facteur, qui contribue par son effet attractif à élargir la clientèle de chaque produit, joue, avec la publicité<sup>3</sup> et le renouvellement de l'offre, un rôle stratégique essentiel.**

Le rapport d'activité pour 2000 note cependant une diminution du résultat net de la société et un résultat exceptionnel négatif, du fait d'un recul de l'incidence positive d'une cession d'actifs<sup>4</sup> et souligne l'augmentation de trésorerie due à cette opération, ainsi qu'à la constitution d'une provision en raison de l'arrivée à échéance, en 2008, de la convention signée avec l'Etat.

La structure de bilan est, enfin, affectée par la cession, fin 1999, du contrat confiant au GIE Prélo l'exploitation de la loterie instantanée.

---

<sup>1</sup> Les paris PLR représentent 21 % des enjeux et les ALR (avant la réunion) 79 %.

<sup>2</sup> Et a progressé en 2000 (+ 3,4 %) pour la première fois depuis 1991.

<sup>3</sup> La FDJ dépense trois fois plus que le PMU pour la promotion de ses produits.

<sup>4</sup> De la société Altadis.

### **C. UN FAIT SOCIAL MAJEUR**

#### **1. Une proportion appréciable de joueurs occasionnels ou réguliers**

Les jeux constituent une pratique très répandue qui touche, une fois par an ou davantage, 62 % de la population (soit près de deux Français sur trois).

Près d'un client sur deux du PMU (soit 6,5 % environ de la population) parie au moins une fois par semaine.

Cette proportion de joueurs réguliers représente environ le tiers de la clientèle de la Française des Jeux (donc 16,3 % des Français) et, en saison, près de 40 % de celle des machines à sous (mais il ne s'agit encore, pour le moment, que de 3 % de nos concitoyens).

En prenant en considération l'effet statistique des multijoueurs on peut estimer grosso modo à 20 % (soit un Français sur cinq) le pourcentage de la population jouant régulièrement.

#### **2. Un phénomène comparativement accentué**

Le jeu est donc un phénomène de société marquant dans notre pays.

La France se place, du reste, en Europe :

- en deuxième position pour le volume de paris sur des courses de chevaux

- en première, concernant le produit brut des jeux de casinos, comme le rappelle la Cour des Comptes dans son rapport annuel (ceci étant cependant lié au monopole des établissements concernés sur les machines à sous dans notre pays).

Pour sa part, la Française des Jeux se serait située, en 1999, au cinquième rang des loteries dans le monde pour le total de ses ventes<sup>1</sup>.

**Le passage d'une société de consommation à une société de loisirs, privilégiant l'émotion par rapport à la possession, a toute chance de perpétuer voire d'accroître l'engouement des Français pour les jeux.**

\*

---

<sup>1</sup> D'après le cabinet La Fleur cité par M. Bégin dans son ouvrage « Pour une politique des jeux »

\* \*

Il est étonnant qu'un secteur, dont le chiffre d'affaires dépasse celui de la SNCF, et la croissance celle de l'économie et qui intéresse 62 % de la population<sup>1</sup>, soit si peu étudié et aussi mal connu, notamment des pouvoirs publics.

## II. UN SECTEUR MÉCONNU

Une distinction peut être établie entre les méconnaissances qui relèvent de la négligence (A) et celles qui sont excusables (B), car liées à des pratiques clandestines (appareils illicites) ou à des phénomènes difficiles à évaluer (cyberjeux). Cependant, quelles qu'en soient les causes, les conséquences de cette ignorance sont graves (C). Elle prive le Parlement d'une information à laquelle il a droit et handicape les prises de décisions des pouvoirs publics.

### A. LES NÉGLIGENCES DE LA SPHÈRE PUBLIQUE

**Il semble que l'Etat ait omis, depuis longtemps, de demander aux organismes publics compétents de produire les données ou de procéder aux études nécessaires à l'accomplissement de sa mission d'encadrement des jeux.**

Les informations, relatives aux joueurs, dont il dispose sont périmées ou incomplètes (heureusement, il reste l'initiative privée !). Il ne semble même pas en mesure d'évaluer avec précision le total des recettes que lui procurent ces activités.

#### 1. Des connaissances périmées ou incomplètes sur les jeux

##### *a) l'ancienneté des analyses de l'INSEE et du CREDOC*

La dernière publication complète (au demeurant remarquable) sur les dépenses de jeux de hasard et d'argent en France date de 1993<sup>2</sup>, soit d'il y a près d'une dizaine d'années, et a été rédigée à partir d'une enquête sur les loisirs effectuée en... 1988 !

---

<sup>1</sup> D'après l'étude marketing précitée du PMU, seulement 38 % de la population âgée de plus de 18 % n'ont pas joué à un jeu d'argent au cours des douze derniers mois.

<sup>2</sup> INSEE première – n° 270 – juillet 1993

En réponse à une demande expresse et renouvelée de votre rapporteur, le Directeur Général de l'Institut national des Statistiques n'a pu fournir que quelques résultats<sup>1</sup> issus d'une enquête sur le budget des familles de 1995 ;

Celle-ci révélait que la dépense moyenne annuelle des ménages (y compris ceux qui ne jouent jamais) était, à l'époque, de 600 F (mais nettement plus élevée chez les ouvriers et les personnes âgées de 45 à 54 ans et moins importante, en revanche, parmi les jeunes, les agriculteurs et les cadres).

Il a également été signifié à votre rapporteur que le secteur 927 A des statistiques économiques « Jeux de hasard et d'argent » ne fait pas partie du champ d'interrogation de l'enquête annuelle d'entreprises sur les services.

Cela est regrettable !

- La deuxième et seule source d'information publique, non fiscale, sur les Français concernés par le sujet de ce rapport, est une étude exploratoire, elle aussi remarquable et vieille de près de dix ans, sur les joueurs dépendants<sup>2</sup>. Elle a été réalisée pour le compte du CREDOC<sup>3</sup> par Armelle Achour, psychologue, Fondatrice de « SOS joueurs », la seule association française qui accueille ces personnes.

Dans sa conclusion, Mme Achour regrettait que la population concernée n'ait fait l'objet d'aucune enquête épidémiologique ou étude clinique d'envergure en France (rien n'a changé depuis lors !) et constatait qu'en l'absence d'information sur la taille de ce groupe, les résultats de ses travaux n'étaient pas extrapolables à l'ensemble des joueurs dépendants.

### *b) les déficiences relatives au jeu pathologique*

Selon la présidente de « SOS joueurs », la dépendance des joueurs n'est pas une pathologie mais un trouble du comportement qui représenterait environ 1 % de la population (estimation effectuée par extrapolation de données américaines).

Sortant du cadre habituel de ses travaux qui portent sur le contrôle de l'utilisation des deniers publics, la Cour des Comptes aborde ce « problème de société » dans son dernier rapport public<sup>4</sup> pour déplorer ainsi que Mme Achour et votre rapporteur, l'absence d'analyse française de ce problème.

---

<sup>1</sup> Cette enquête ayant été reconduite en 2001, les résultats ne devraient pas en être disponibles avant la mi 2002.

<sup>2</sup> Les joueurs dépendants : une population méconnue en France – avril 93

<sup>3</sup> CREDOC : centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

<sup>4</sup> Dans la partie consacrée aux relations entre les collectivités publiques et les casinos

« **Aucune étude française, observe-t-elle, ne permet de connaître l'évolution des effets nocifs ou pathologiques des jeux** (phénomènes de dépendance, actes délictueux<sup>1</sup>...) ni les risques créés dans ce domaine par le développement du parc de machines à sous ».

Elle rappelle que des corrélations ont été mises en évidence par des chercheurs américains entre le risque de dépendance et le développement de l'offre de jeux en général et des machines à sous en particulier (ce que l'expérience associative de Mme Achour semble confirmer) «en raison de leurs caractéristiques : accessibilité, rapidité, illusion d'adresse et de contrôle procurée aux joueurs ».

*c) une carence seulement en partie comblée par l'initiative privée*

La déficience de données publiques est partiellement compensée par des sondages ou des études de marché (qui n'ont pas un caractère sociologique).

La Française des Jeux a ainsi passé commande à l'IPSOS, et le PMU a fait effectuer l'étude<sup>2</sup> sur «le marché des jeux et sa clientèle » à laquelle votre rapporteur s'est abondamment référé, ne disposant d'aucune autre source de statistiques aussi complète sur l'ensemble des trois composantes de ce secteur d'activités.

C'est, enfin, à une demande privée elle aussi (émanant de Casinos de France) qu'a répondu M. Martignoni-Hutin, en réalisant son étude sociologique précitée sur les machines à sous.

Les craintes, relatives à la dépendance des joueurs, que suscitent les appareils en question s'y trouvent confirmées. En effet, il apparaît que si 74 % d'entre eux se fixent une somme à ne pas dépasser lorsqu'ils les utilisent, 21 % excèdent souvent cette limite fixée à l'avance (cela ne signifie pas que tous aient pour autant une conduite addictive mais témoigne du pouvoir que les machines en question peuvent exercer sur les individus).

## **2. Les lacunes des données relatives aux prélèvements publics**

A défaut de bien évaluer les caractéristiques de la population des joueurs, et notamment la pathologie de ceux d'entre eux qui se trouvent en

---

<sup>1</sup> Mme Achour constate que près de 20 % des joueurs dépendants avouent commettre des délits, notamment des détournements de fonds au détriment de leur employeur ou de leur famille

<sup>2</sup> Les informations de ce document proviennent en partie d'un sondage téléphonique, mené en mai 2001, pour le PMU, par la société Téléperformance, auprès d'un échantillon de 2 000 personnes représentatives de la population française

situation de dépendance, on aurait pu espérer que l'Etat ait du moins une connaissance très précise de ce que lui rapportent les activités concernées.

Il n'en est, malheureusement, pas tout à fait ainsi !

*a) certaines recettes sont bien évaluées...*

Les tableaux figurant dans la partie précédente de ce chapitre montrent que les prélèvements publics non fiscaux sur les jeux et paris sont certes correctement comptabilisés (y compris ceux opérés au profit des communes<sup>1</sup> sur le produit brut des casinos).

Les affectations diverses à différents fonds nationaux, déjà mentionnés, sont, naturellement, elles aussi bien mesurées.

De même, peuvent être appréciés, pour la Française des Jeux, les produits des dividendes qu'elle verse à l'Etat actionnaire majoritaire ainsi que ceux des impositions spécifiques (droits de timbre) ou de droit de commun (impôt sur les sociétés, TVA sur les frais d'organisation) générés par ses activités.

Concernant les casinos, le rendement des droits de timbre, bien que non distingué au sein de l'ensemble des recettes fiscales correspondantes, est néanmoins connu, grâce aux relevés de la Direction générale de la comptabilité qui sont établis cependant, par saison (73,87 MF pour 1999-2000) et non au titre de chaque exercice budgétaire.

*b) ... des informations incomplètes sur les casinos*

Votre rapporteur n'a pu obtenir de la Direction générale des Impôts un relevé des impôts de droit commun payés par les établissements et sociétés de casinos.

De toute façon, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie lui a fait savoir qu'« *il ne fixe pas de compte consolidé des différents prélèvements et taxes opérés sur le seul secteur des casinos, dans la mesure où le besoin d'un tel compte synthétique ne s'est jamais fait sentir* ». (sic !)

Toutefois, il a pu disposer, grâce à l'obligeance de Mme la directrice du budget, des montants du produit des contributions sociales assises sur le produit brut des jeux correspondants, soit, pour la saison 1999-2000, 731,90 MF pour la CSG ET 340,90 MF pour la CRDS.

---

<sup>1</sup> En 1999-2000 : 1 449,22 MF dont  
- 1068 au titre du cahier des charges  
- 381,2 résultant du prélèvement progressif

### 3. L'absence de vue d'ensemble

Les déficiences, qui viennent d'être évoquées, de ses connaissances sur certains aspects du sujet (profil sociologique et comportement des joueurs, somme exacte des recettes publiques correspondantes) sont, à la fois, la cause et l'effet du manque de vision d'ensemble qu'en a l'Etat.

Cette lacune résulte aussi de l'éclatement des compétences relatives aux jeux entre plusieurs administrations, de l'insuffisante coordination entre ces dernières et de l'inexistence ou de la rareté des comparaisons internationales.

Le dévouement et le talent des fonctionnaires concernés ne sont donc pas en cause.

#### *a) l'éclatement des compétences*

On dénombre pas moins de trois ministères (sans compter ceux qui gèrent certains comptes d'affectation spéciale) et sept services intéressés.

L'encadré suivant donne un aperçu de la répartition de leurs tâches.

#### JEUX : PRINCIPAUX SERVICES COMPETENTS

##### - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- Direction du budget (coordination, recettes, affectations)
- Direction générale des impôts (fiscalité)
- Direction générale de la comptabilité publique (contrôle des casinos et encaissement des prélèvements sur leurs recettes)
- Direction générale des douanes et droits indirects (recouvrement de l'impôt sur les spectacles<sup>(1)</sup>, lutte contre les machines clandestines)

##### - Ministère de l'agriculture et de la pêche

- (sous-direction du cheval, tutelle de l'établissement public des haras)

##### - Ministère de l'intérieur

- Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (sous-direction des libertés publiques et de la police administrative : autorisation des casinos)
- Direction centrale des renseignements généraux (sous-direction des courses et des jeux : surveillance et police)

(1) Sur les cercles et maisons de jeux, les machines à sous et appareils automatiques dans les bars.

Encore ce recensement est-il incomplet !

La Direction générale des collectivités locales peut intervenir à l'occasion (contrôles budgétaires ou de légalité).

Les nombreux comptes d'affectation spéciale (comptes spéciaux du Trésor), alimentés par des prélèvements sur les jeux de la Française<sup>1</sup> ou du PMU<sup>2</sup>, sont en outre parfois employés par d'autres ministères.

Si le ministère de l'agriculture gère, seul, le Fonds national des courses et de l'élevage<sup>3</sup>, en revanche, le ministère de l'environnement est responsable, avec lui, du Fonds national de l'eau (mais pour la partie –il est vrai- correspondant au sous compte « Fonds national de solidarité pour l'eau », distinct du « Fonds national de développement des adductions d'eau » qui, seul, reçoit des subsides du PMU).

C'est, par ailleurs, un autre ministère non cité jusqu'ici, celui de la jeunesse et des sports, qui utilise :

- le Fonds national pour le développement de la vie associative,
- celui pour le développement du sport (FNDS) qui bénéficie de prélèvements sur les produits à la fois de la Française des jeux et du PMU.

On remarquera que la relation entre les recettes, en provenance des jeux, de ces Fonds et les dépenses concernées (vie associative, adduction d'eau...) ne semble pas avoir le caractère direct exigé par l'article 21 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances<sup>3</sup>, sauf en ce qui concerne le Fonds national des courses et de l'élevage.

**Il ne saurait, en effet, y avoir de paris sans courses, ni de courses sans élevage.**

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a décidé de traiter de ces activités dans son rapport (voir chapitre trois).

Il considère, pour cette même cause, qu'il doit mentionner ici les haras nationaux, service doté, en 1999, du statut d'établissement public administratif (qui lui confère une certaine autonomie et dissocie, dans ce domaine, les fonctions opérationnelles de celles qui relèvent de l'élaboration du cadre réglementaire des activités concernées).

---

<sup>1</sup> Fonds national pour le développement du sport (FNDS).

<sup>2</sup> FNDS + Fonds national de l'eau (FNE),

+ Fonds national des courses et de l'élevage (FNCE),

+ Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA).

<sup>3</sup> Loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001.



Cet établissement a pour mission de développer l'élevage et les activités liées au cheval, y compris l'amélioration des races qui est aussi du ressort des sociétés de courses.

Les ressources des haras ont été soustraites aux aléas liés aux fluctuations des recettes provenant des enjeux des paris sur les courses. Elles figurent donc désormais dans le budget du ministère de l'agriculture et ne dépendent plus du compte spécial du Trésor n° 902-19 dont l'intitulé a changé en conséquence (il se nomme désormais «Fonds national des courses et de l'élevage » et non plus « Fonds national des haras et des activités hippiques », et continue de financer les actions de développement de l'élevage et des courses autres que les interventions des haras nationaux).

**L'organisation de la tutelle de l'Etat sur les jeux apparaît ainsi comme complexe et quelque peu dispersée.**

Il en résulte des difficultés de coordination.

*b) le manque de coordination*

La Cour des comptes souligne, dans son rapport public annuel, la superposition « sans véritable vue d'ensemble » de prélèvements publics sur le produit brut des jeux des casinos et l'« absence de coordination des contrôles » (entre le ministère de l'intérieur et celui chargé du budget) exercés sur ces établissements.

M. Bégin, dans la conclusion de son ouvrage précité « Pour une politique des jeux », estime que « l'organisation actuelle des jeux est régie par une succession de dispositions prises **sans vue d'ensemble** ».

Il faut reconnaître que la tâche de la direction du Budget, responsable de la politique de l'Etat dans ce domaine, est particulièrement difficile, en l'absence de structure de coordination interministérielle.

« Les décisions sont néanmoins partagées », a-t-il été cependant prétendu à votre rapporteur par ce service qui a mis en avant le fait qu'aux côtés de son propre représentant siège désormais un fonctionnaire du ministère de l'intérieur, au sein du conseil d'administration de la Française des jeux.

*c) le défaut de comparaisons internationales*

Les comparaisons internationales en matière de jeux de hasard et d'argent font cruellement défaut.

L'OCDE n'ayant absolument rien publié sur ce sujet, votre rapporteur a dû se contenter de glaner quelques renseignements auprès de certaines de nos ambassades.

Mais les informations qu'il a pu ainsi recueillir sont trop éparses pour qu'il puisse en être fait une exploitation d'ensemble significative.

Rien non plus ne paraît exister au niveau européen, en dehors de quelques considérations venant étayer les décisions sus-mentionnées, de la Cour de justice européenne ou de la commission.

L'organisation des jeux, pour s'en tenir à la France, s'avérant déjà terriblement complexe, **vo**tre rapporteur a l'intention de procéder à des comparaisons internationales dans un rapport d'information ultérieur, si tant est que la commission des finances veuille bien lui en confier la responsabilité.

En attendant, le manque d'analyses dans ce domaine n'est pas seulement frustrant pour lui-même, il est très regrettable aussi en ce qui concerne les pouvoirs publics dont il devrait éclairer les décisions.

\*

\* \*

Seuls les grands corps de contrôle de l'Etat que sont la Cour des comptes et l'inspection des Finances paraissent en mesure d'apporter aux pouvoirs publics la vue d'ensemble qui leur fait défaut. Encore le font-ils secteur par secteur (casinos, FDJ, PMU...), sans procéder à un audit de l'ensemble de la politique des jeux. Par ailleurs, leurs conclusions ne sont pas toujours rendues publiques (cf. rapport de l'inspection sur la Française ou certains référés ou rapports particuliers de la Cour généralement, communiqués cependant à votre commission des finances).

## ***B. LES INCONNUES EXCUSABLES***

### **1. Les machines clandestines**

#### *a) différents appareils*

En fait, ce ne sont pas les machines elles-mêmes mais plutôt la façon dont elles sont exploitées et les pratiques auxquelles elles donnent lieu qui sont illégales.

Des gains sous forme de lots en nature ou de parties gratuites, notamment, sont transformés en gains d'argent illicites.

Les « appareils à partie multiple » auraient ainsi, dès la fin des années 70, donné lieu à ce type de dévoiement, puis les « distributeurs alimentaires à primes » (distributeurs de confiserie) autorisés, par dérogation à la loi de 1983<sup>1</sup>, par un décret du 13 avril 1987<sup>2</sup>.

Actuellement, coexisteraient :

- dans le midi, des « bingos », jeux d'adresse, un peu analogues à des flippers, consistant à guider des billes dans des trous numérotés, de façon à gagner –en théorie !- des parties gratuites en fonction du score réalisé ;

- des jeux vidéos trafiqués au moyen de logiciels provenant d'Extrême-Orient, qui les transforment en machines à sous (non autorisées puisque seuls les casinos ont le droit d'en exploiter, d'après la loi Pasqua du 15 mai 1987).

#### *b) un phénomène en augmentation*

Il semble que la demande et l'offre de ce type de jeux soient en forte augmentation :

- la demande, parce que les consommateurs se lassent des jeux traditionnels (flippers, baby foot, juke box, etc...) qui leur sont proposés, le plus souvent, dans les cafés. Ils ont pris goût aux jeux électroniques divers à leur disposition (jeux d'ordinateurs, à domicile, jeux vidéos d'arcade) et sont, de plus en plus, sensibles à l'intervention du hasard ou aux espérances de gain ;

- du côté de l'offre, c'est la rentabilité très forte de ces machines (dont les revenus échappent à toute imposition) qui explique l'attrait qu'elles exercent auprès des malfaiteurs, d'autant que le risque encouru est relativement faible<sup>3</sup>, par rapport à d'autres infractions (proxénétisme, trafic de drogue, etc...).

On les appelle, d'ailleurs, les « gagneuses ».

Il ne faut pas les confondre avec les appareils-loteries à mise et gain limités, existant dans presque tous les pays membres de la communauté européenne, dont l'autorisation, dans les débits de boisson, est demandée par la Confédération française des professionnels en jeux automatiques (CFA).

Bien qu'incertaines et divergentes, les estimations avancées s'accordent à constater une augmentation des jeux interdits en France.

---

<sup>1</sup> - Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.

<sup>2</sup> - Décret n° 87-264 du 13 avril 1987 pris pour l'application de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries.

<sup>3</sup> 2 ans de prison et 200.000 F d'amende (loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992).

*c) des estimations divergentes*

Les chiffres ou les indices fournis émanent :

- de la CFA (voir plus haut),
- du Centre universitaire et juridique de recherche sur les menaces criminelles contemporaines (MCC), qui a produit une étude sur la question<sup>1</sup> ;
- ou de la Direction générale des douanes (constats de machines illégales<sup>2</sup>).

L'actualisation, en 2001, de l'étude ci-dessus mentionnée de septembre 1999, évoque une guerre (territoriale et de succession) qui s'aggrave, gagnant notamment la région parisienne et ayant provoqué dans celle-ci et dans le midi près de vingt décès en 2000.

	MCC	CFA
Nombre de machines (dont Ile-de-France)	6.000 en 1999 (400)	30.000 (5.000)
Revenu mensuel par machine	de 30.000 F à 50.000 F	de 5.000 F à 40.000 F

Quels que soient les chiffres exacts, cette dérive mafieuse est des plus inquiétantes. Elle provoquerait, selon la CFA, une évaporation de recettes fiscales de l'ordre de 6 milliards de francs.

*d) l'inconvénient d'une rigueur excessive ?*

L'Etat peut certes prétexter, pour ne pas être en mesure d'évaluer avec précision l'ampleur de ces pratiques, leur caractère occulte.

Mais cette clandestinité n'est-elle pas, comme pour l'alcool aux Etats-Unis dans les années trente, la conséquence d'une prohibition excessive (voir chapitre III) ?

Le régime actuel est, en effet, très rigoureux puisqu'il interdit l'installation et l'exploitation, dans les lieux publics ou ouverts au public, de tout appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui procure aux joueurs un avantage quelconque **même sous forme de parties gratuites** (loi du 16 décembre 1992 modifiant la loi du 12 juillet 1983).

---

<sup>1</sup> Notes et études de Xavier Raufer et Stéphane Quéré de septembre 1999, actualisée en mars 2001.

<sup>2</sup> 141 en 1999, 188 en 2000. Cette augmentation peut, toutefois, être liée, en partie, à celle de l'efficacité des services concernés.

Les seules exceptions légales qui demeurent concernent :

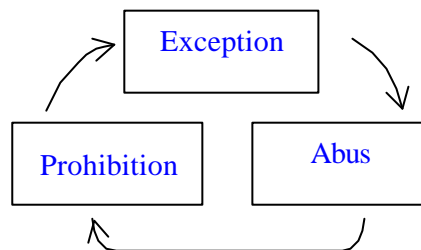
- les machines à sous des casinos (loi du 5 mai 1987),
- certaines loteries (organisées dans les fêtes foraines, ou attribuant des objets mobiliers ou des lots de faible valeur, dans un cercle restreint ou dans un but de bienfaisance).

Par ailleurs, le problème de la distinction entre hasard et adresse dans certains jeux, qui font simultanément appel à l'un et à l'autre, n'a jamais été juridiquement tranché<sup>1</sup>.

Certes, la dureté des dispositions actuelles est la conséquence d'abus constatés à la suite d'un assouplissement, par une loi de septembre 1986, du régime de la loi précitée de 1983. Cette libéralisation concernait les distributeurs de confiseries, évoqués plus haut, ainsi que des appareils permettant des gains en nature ne devant pas excéder 30 fois le montant de la mise, elle-même limitée à 10 F.

Il a fallu y mettre fin.

Mais comment sortir du cercle vicieux prohibition–assouplissement–abus–durcissement ?



## 2. Les pratiques sur Internet

Combien de Français participent à des cyberjeux de hasard et d'argent sur la toile ? Quel manque à gagner en résulte-t-il pour les finances publiques ? Est-il possible de faire respecter, à cet égard, la loi française par ceux qui résident sur notre territoire ? Une nouvelle forme, réticulaire, de dépendance est-elle en train d'apparaître et comment aider ses victimes ?

L'Etat paraît bien en mal de répondre à ces questions, pourtant très importantes.

Mais cette méconnaissance est sans doute davantage excusable que la précédente.

---

<sup>1</sup> L'argument de M. Läärä invoquant le fait que les possibilités de gains offertes par les machines qu'il exploitait reposait, pour une part considérable, sur l'habileté du joueur, n'a pas été pris en considération par la Cour de justice européenne.

*a) Davantage de Français concernés ?*

Là encore, les seules références disponibles sont d'origine privée : un sondage récent, réalisé par « Net Value », et cité par la Cour des comptes dans son rapport public, évalue à 21,6 % (soit 1,25 million de personnes) la proportion des internautes français qui se sont connectés à des sites de jeux d'argent au mois de juillet 2000, contre 6,1 %, six mois plus tôt, en février 2000.

*b) L'explosion de l'offre*

Selon **Le Monde** des 24-25 juin 2001, une vingtaine de sites se partageaient, à cette date, les loteries en ligne (la Française des jeux en proposant trois<sup>1</sup> sur son site fdjeux.com). 53 % des opérateurs ne respectaient pas la réglementation qui interdit le cumul des quatre caractéristiques suivantes : appel au public, participation financière<sup>2</sup>, intervention du hasard, espérance de gain.

Le même quotidien vient de publier un article, le 2 février, qui fait état d'un doublement en deux ans du nombre de casinos virtuels qui atteindrait désormais 1.200. Relais de croissance pour les opérateurs traditionnels (comme Partouche) ou couverture idéale pour le blanchiment de capitaux, ces sites seraient basés le plus souvent dans des paradis fiscaux (notamment aux Antilles, au Costa Rica ou au Vanuatu), ce qui contribue à faire de leur exploitation une activité très lucrative, en l'absence de toute règle internationale contraignante. Mais, note **Le Monde**, il est très difficile de vérifier leurs performances et très peu sont cotés en bourse.

Les Etats parviendront-ils à s'entendre, et de quelle manière, pour faire appliquer aux joueurs le droit de leur pays de résidence (ou de nationalité) pour réprimer les escroqueries ou les opérations de blanchiment ?

Un obstacle au développement de ces pratiques semble venir de la réticence des banques à valider les dépôts, par carte bancaire, des mises initiales des joueurs, de crainte que ces derniers ne se retournent contre elles en cas de perte.

En effet, ils pourraient alors, une fois la partie terminée, invoquer le caractère illégal du jeu pour s'opposer au recouvrement de leurs dettes.

Ce flou juridique, comme celui des connaissances réelles de l'Etat sur l'ensemble des activités, légales ou non, relatives aux jeux de hasard et d'argent, a des conséquences regrettables.

---

<sup>1</sup> Quatre supplémentaires devaient démarrer en septembre. Le taux de redistribution est de 68 %. La probabilité de gagner de un sur quatre.

<sup>2</sup> Qui permet de distinguer loterie et libéralité.

## **C. DES CONSÉQUENCES REGRETTABLES**

### **1. L'information très incomplète du Parlement**

Ne disposant pas de ses propres sources statistiques et comptables, le Parlement pâtit des déficiences, ci-dessus analysées, des connaissances de l'administration sur les jeux de hasard et d'argent.

Il lui est difficile, dans ces conditions, de suppléer, par ailleurs, au manque de vue d'ensemble qu'en a l'Etat.

#### *a) Des pouvoirs législatifs assez limités...*

Déjà, le droit de regard de la représentation nationale sur ces activités est limité :

- **la majorité des prélèvements** sur leur produit **présente**, on l'a vu, **un caractère non fiscal** ;

- **beaucoup de dispositions essentielles**, par ailleurs, **sont déterminées par décret ou arrêté**, bien qu'il appartienne au législateur<sup>1</sup>

- de fixer le principe de prohibition des jeux en question et d'autoriser les dérogations à cette interdiction
- de consentir aux limitations de la liberté du commerce et de l'industrie qui résultent de l'octroi de monopoles à la FDJ et au PMU en matière de loterie et de courses de chevaux.
- de définir le régime général d'autorisation des casinos.

Sont ainsi détaillés par voie réglementaire :

- les conditions dans lesquelles doivent fonctionner les casinos et les règles de chaque jeu qui y est pratiqué (décret du 22 décembre et arrêté du 23 décembre 1959)

---

<sup>1</sup> Lois du 21 mai 1836 et du 31 mai 1933 (loteries), du 2 juin 1891 (courses de chevaux) du 15 juin 1907 (casinos) du 12 juillet 1983 (jeux de hasard) du 5 mai 1987 (machines à sous)

- l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie autorisés par la loi du 31 mai 1933 (décret du 9 novembre 1978)
- ou encore, le régime des sociétés de courses de chevaux et du pari mutuel (décret du 5 mai 1997).

*b) ... un éclairage cependant nécessaire*

**Ainsi privé, dans les faits, du droit de fixer les règles de fonctionnement des jeux et les caractéristiques des prélèvements essentiels qu'ils subissent, au moins le Parlement devrait-il être correctement informé de l'évolution de ce secteur pour :**

- déterminer, si nécessaire, en tant que législateur, les principes fondamentaux qui les régissent ;

- exercer, en connaissance de cause, dans ce domaine sa mission générale de contrôle de l'exécutif.

**La représentation nationale ne saurait, en effet, se désintéresser d'activités d'une telle importance sociale, économique et budgétaire.**

**Sans doute serait-il même souhaitable, à ce titre, d'accroître ses prérogatives en la matière.**

## **2. Un handicap pour les décisions de l'exécutif**

Si le manque d'informations et de vue d'ensemble des pouvoirs publics est regrettable en ce qui concerne le Parlement, il est encore plus grave s'agissant de l'exécutif qui, comme il vient d'être indiqué, joue un rôle essentiel dans l'encadrement des jeux.

Cela est d'autant moins admissible que :

- les mutations profondes de ce secteur obligent à repenser la politique des jeux sous tous ses aspects ;

- certains pouvoirs de l'administration, par exemple en matière d'autorisation des casinos, sont discrétionnaires et l'État, en France, jouit d'un monopole sur les loteries.

\*

\* \*



Les conditions ne sont pas réunies pour que la politique des jeux puisse être réexaminée, comme il convient, dans notre pays, en pleine connaissance de cause.

Les réflexions nécessaires à ce sujet doivent pouvoir être nourries et éclairées par des données statistiques, des études sociologiques, des comparaisons internationales beaucoup plus fournies, fiables et régulières.

## **CHAPITRE TROIS**

### **QUELLE POLITIQUE POUR UN SECTEUR EN PLEINE MUTATION ?**

Sur un sujet aussi vaste, complexe et méconnu, votre rapporteur ne prétend pas détenir la vérité.

A partir d'une analyse objective de la politique poursuivie actuellement par les pouvoirs publics, et de ses insuffisances, il espère faire œuvre utile en se contentant d'émettre des suggestions et de soulever des interrogations.

#### **I. LES INCONVÉNIENTS D'UNE ATTITUDE TROP LIMITATIVE**

##### **A. UNE POSITION RESTRICTIVE**

La politique actuelle de l'Etat vis-à-vis d'un secteur en pleine expansion semble être, dans l'ensemble, plutôt limitative.

##### **1. Des objectifs différemment déclinés selon les ministères**

###### *a) le rôle coordonnateur du ministère chargé du budget*

Censée assurer la coordination des actions des différents départements ministériels impliqués, la Direction du Budget privilégie la poursuite de trois objectifs :

- maîtrise de l'offre de jeux ;
- permettre une croissance régulière du secteur susceptible d'éviter un tarissement de la source de prélèvements publics qu'il représente ;
- maintenir une concurrence équilibrée entre ses trois principales composantes.

Malheureusement, les deux premiers de ces buts, maîtrise et croissance peuvent, dans une certaine mesure, se contrarier (notamment en cas de forte progression spontanée des activités en cause) ;

*b) le point de vue du ministère de l'intérieur*

La rue des Saussaies<sup>1</sup>, comme il est naturel, met plutôt l'accent, de son côté, sur la protection de l'ordre public au sens large (dans une conception qui englobe la défense de la moralité publique et la protection sociale des individus...).

Cette vue des choses est compatible avec l'objectif de maîtrise de l'offre de la Direction du Budget énoncé plus haut.

*c) la mission du ministère de l'agriculture*

Quant au ministère de l'agriculture, il se préoccupe, spécifiquement, des intérêts de la filière hippique tout en s'intéressant en même temps, conjointement avec les renseignements généraux, à la police des courses (en même temps qu'à leur réglementation).

## **2. Une réprobation sous-jacente**

*a) des réticences compréhensibles...*

L'espèce de suspicion sous-jacente aux textes qui réglementent les jeux et à l'attitude envers eux des autorités est compréhensible, étant donné les dangers inhérents à ces activités qu'elles ne sont cependant pas les seules, il faut le souligner, à comporter.

Elle concerne aussi bien :

- l'offre (escroquerie, trucages...)
- que la demande (fraude, dépendance...).

Les deux côtés peuvent se prêter à des opérations de blanchiment, surtout l'offre<sup>2</sup>.

*b) ... exprimées souvent devant le juge*

La jurisprudence témoigne souvent de cette méfiance. Des exemples en ont été donnés dans le chapitre premier (une interdiction d'exploiter un casino étant notamment assimilée par un commissaire du Gouvernement à la fermeture d'un lieu de débauche). Plus récemment, à l'occasion d'une requête, présentée en Conseil d'Etat par la CFA, afin d'obtenir l'annulation du décret

---

<sup>1</sup> Sous-direction des libertés publiques et direction centrale des renseignements généraux

<sup>2</sup> les possibilités de blanchiment d'argent sale concernant les joueurs se limitent, semble-t-il, à l'achat par le malfaiteur de tickets gagnants de loto ou de quinté + à leurs heureux bénéficiaires

de 1978 relatif à la Française des jeux, le ministère de l'Intérieur a évoqué, comme justification du monopole de cette dernière, « une préoccupation morale très marquée qui excède les seules exigences tenant à la protection de l'ordre public ». Il a rappelé que « le droit positif français reste imprégné par la force de ces principes moralisateurs qui sont à la base du principe général de prohibition ». « Si l'exigence de protection de l'ordre public répond à une nécessité objective, -a-t-il fait valoir- l'aspect socioculturel de la question ne doit pas être négligé ».

### **3. Un cadre juridique et financier contraignant**

Pour les raisons ci-dessus évoquées, auxquelles se réfèrent d'autres pays européens, l'Etat a soumis les jeux de hasard et d'argent à un régime juridique et financier rigoureux.

#### *a) la prohibition et ses exceptions*

Le cadre juridique des jeux de hasard et d'argent en France s'articule en un triptyque prohibition-exceptions-monopole :

- prohibition

- des loteries, par la loi de 1836
- des paris sur les courses, par celle de 1891
- des jeux d'argent en général, par le code pénal, puis par la loi du 12 Juillet 1983

- exception, moyennant des prélèvements en faveur d'œuvres de bienfaisance (l'argent du vice ainsi mis au service la vertu) au profit :

- des casinos (par la loi du 15 juin 1907, puis celle<sup>1</sup> du 31 mars 1931)
- de sociétés agréées contribuant à l'amélioration de la race chevaline (1891)
- de la loterie nationale (loi du 31 mai 1933)

---

<sup>1</sup> Pour les casinos situés à moins de 100 km de Paris ne proposant pas de jeu de boule

- monopole

- sur les loteries prohibées (jeux de hasard et d'argent) au profit de la Française des Jeux (décret modifié d'application de la loi de 1933 précitée de novembre 1978)
- sur les paris hors des champs de course, au bénéfice d'un service (PMU), commun aux sociétés précitées agréées par le ministère de l'Agriculture (loi du 16 avril 1930)
- sur les machines à sous, en faveur des casinos (loi du 5 mai 1987)

*b) un lourd système de prélèvements*

Aux affectations aux bonnes œuvres sont rapidement venues s'ajouter<sup>1</sup> des prélèvements directs, majoritairement non fiscaux, au profit de l'Etat.

Ceux-ci qui rapportent, aujourd'hui, au total, plus de 2 milliards d'euros, ont déjà été décrits dans le chapitre qui précède.

\*

\* \*

Reflétant une prédominance des préoccupations d'ordre public conduisant à privilégier la maîtrise de l'offre, la politique actuelle des jeux de hasard et d'argent que mène l'Etat n'est pas sans inconvénients.

***B. UNE APPROCHE CRITIQUABLE***

A partir d'une vision du jeu qui n'est que partielle (pour ne pas dire partielle), l'administration semble se satisfaire d'un maintien du statu-quo.

---

<sup>1</sup> la loi de finances du 31 mai 1933, créant la Loterie nationale, avait ainsi prévu un prélèvement à la source de cent millions de francs au profit de l'Etat avant l'affectation aux pensions des anciens combattants via une caisse de solidarité contre les calamités agricoles

## 1. Une vision partielle

La vision du jeu qui est celle de l'Etat paraît incomplète et trop exclusivement inspirée par des considérations moralisatrices.

### *a) une vue incomplète...*

Comme cela a été montré au chapitre précédent, les connaissances de l'Etat sur le jeu sont déficientes.

La population des joueurs et ses comportements (notamment pathologiques) ne semblent pas suffisamment étudiés par l'administration.

**L'analyse économique du secteur paraît négligée** au détriment de celle des règles juridiques et financières qui lui sont applicables (et ne sont pas toujours réformées pour autant comme elles le devraient).

**La vision de l'Etat n'est pas assez panoramique et prospective** (des phénomènes comme l'irruption des cyberjeux, notamment, ne semblent pas avoir été correctement anticipés).

### *b) ...marquée par des considérations moralisatrices*

Ainsi qu'il a été indiqué, l'approche de l'administration (et du juge) demeure marquée par des principes moralisateurs hérités du XIX<sup>ème</sup> siècle. S'agit-il d'une analyse ou de préventions ? **Doit-on continuer aujourd'hui à considérer le jeu comme une activité immorale, passible de prohibition sauf si elle finance des activités d'intérêt général ?** Ou bien s'agit-il d'une distraction, nécessitant, certes, une surveillance particulière, mais profitable à l'économie, en même temps qu'au budget de l'Etat ?

**Sans vouloir trancher cette question de société, votre rapporteur estime qu'elle mérite de faire l'objet d'un véritable débat politique devant le Parlement**, à l'occasion d'une prochaine réforme de la législation applicable dans ce domaine.

Il observe que ce secteur, même si ses activités comportent des risques particuliers, est soumis à des contrôles rigoureux et se montre loin d'être le seul à avoir fait l'objet d'« affaires », (comme celle du casino d'Annemasse). Qu'on pense aux banques et, notamment, à l'escroquerie du sentier, ou à la Bourse !

Les casinos, notamment, souffrent auprès d'une partie de la population d'une image sulfureuse, le plus souvent injustifiée et nourrie de fantasmes (voir première partie).

Il n'est pas certain que les Français, dont les deux tiers sont des joueurs occasionnels et un cinquième des joueurs réguliers, partagent ce point de vue. Un très faible pourcentage d'entre eux, au demeurant (de l'ordre de 1 % de la population) peut être considéré comme dépendant.

Les renseignements généraux constituent, finalement, la seule source d'informations exclusive et permanente de l'Etat (avec la comptabilité des recettes).

Le point de vue de celui-ci paraît donc au total trop exclusivement inspiré par des préoccupations d'ordre public et des principes moraux et pas assez fondé sur des analyses objectives ;

## **2. Un certain immobilisme**

### *a) l'Etat censeur et rentier*

Selon une conception minimaliste de son rôle, l'Etat peut se contenter de se comporter en censeur et rentier.

**Il fait respecter d'un côté l'ordre public avec une efficacité qui ne lui est généralement pas contestée.**

Il encaisse, par ailleurs, sans trop d'état d'âme, les recettes que les jeux lui procurent, auxquelles s'ajoutent, dans le cas de la Française des Jeux, ses dividendes d'actionnaire principal.

**La logique juridique et financière prévaut. Les aspects économiques et concurrentiels sont négligés.**

### **Le consommateur est doublement méprisé :**

- d'une part, parce que la politique des jeux pratiquée est une politique de l'offre qui tient peu compte de la demande (sans laquelle, par exemple, les machines clandestines ne connaîtraient pas un tel succès...) ;

- d'autre part, car le problème de la pathologie des joueurs dépendants est méconnu et pas vraiment traité (limiter l'offre globale de jeux n'est pas une réponse adéquate).

### *b) un cadre légal et réglementaire archaïque et complexe*

L'immobilisme et le minimalisme conduisent au maintien de dispositions désuètes et à l'absence de refonte globale du cadre juridique et financier dans lequel s'exercent les activités de jeux. Il en résulte une superposition de règles qui engendre une grande complexité.

• **Archaïsme** : des dispositions de textes datant du XIX<sup>e</sup> siècle (1836 pour les loteries, 1891 pour les courses), sont encore en vigueur.

• s'agissant des *loteries* : la dernière mesure réellement importante (lancement du loto sportif) date de 1985.

Le décret qui régit aujourd'hui l'organisation des jeux de loterie est celui du 9 novembre 1978 (il y a près de vingt-cinq ans). Il a été pris en application d'une loi de mai 1933<sup>1</sup> dérogeant à la prohibition de principe, toujours en vigueur, prévue par le texte, précité de... 1836.

Ce cadre, pourtant très ancien, n'empêche pas, comme on l'a vu, une diversification dynamique, par la Française des jeux, de ses produits.

On notera, au passage, que le décret d'application d'une loi de décembre 1994<sup>2</sup> autorisant l'exploitation par cette société « d'appareils de jeux individuels, portables et jetables » n'a jamais été publié. Pourquoi ne pas abroger cette disposition ?

Par ailleurs le lien entre les activités de la Française et le développement du sport auquel une partie de ses recettes se trouvent affectées<sup>3</sup> paraît loin d'être aussi direct que l'exige l'article 21 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances<sup>4</sup>.

La convention en vigueur entre l'Etat et la Française des jeux, arrive à expiration en 2008.

**Le monopole des loteries doit-il être remis en cause à cette occasion ? La question mérite réflexion dès maintenant.**

Déjà réduite, en 1979, de 49 % à 20 %, la part des émetteurs historiques<sup>5</sup>, (qui bénéficient actuellement d'une véritable rente de situation) pourrait à cette occasion diminuer encore si l'Etat augmente le capital, voire être réduite à néant s'il y a liquidation ou nationalisation.

• Concernant les *casinos*, votre rapporteur partage les conclusions de la Cour des comptes. Celle-ci juge le cadre législatif et réglementaire actuel de ces établissements « ancien et partiellement inadapté ».

Elle relève que « certaines dispositions sont devenues obsolètes ou n'ont jamais été appliquées » (telles l'article 4 de la loi du 15 juin qui prévoyait un prélèvement de 15 % au profit d'oeuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique).

---

<sup>1</sup> créant la loterie nationale

<sup>2</sup> art 48 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994

<sup>3</sup> FNDS : fonds national par le développement du sport

<sup>4</sup> n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001

<sup>5</sup> union des blessés de la face et de la tête, Fédération, Maginot, imprimeurs de tickets, etc...



Le critère de « station classée » (balnéaire, thermale ou climatique) exigé en ... 1907, pour l'implantation d'un casino, paraît aujourd'hui d'autant moins pertinent qu'il a été remis en cause par l'amendement Chaban<sup>1</sup> introduit dans la loi du 15 juin 1988.

La commission supérieure des jeux, chargée de donner un avis au ministre de l'intérieur sur les demandes d'autorisation de jeux, a été instituée par un décret du 6 novembre... 1934.

La cour critique le caractère à la fois flou et fluctuant des motivations de ses décisions auxquelles les professionnels concernés reprochent, de surcroît, d'être prises sans concertation, de manière arbitraire.

Enfin, le barème du prélèvement progressif, décrit dans un précédent chapitre, n'a pas été actualisé depuis 1986 ! En outre, cette dernière révision donne lieu à un « prélèvement à employer » (pour des investissements touristiques), calculé sur la base de l'avantage qui en a résulté pour les communes par rapport au précédent barème de 1981 ! Ce **prélèvement ubuesque** est parfois mal calculé, selon la Cour, et utilisé dans des conditions irrégulières.

- Concernant le *PMU*, il s'agit d'une organisation commune à des sociétés de courses dont le statut date encore en partie de 1891. Toutefois un décret assez récent, du 5 mai 1997, est venu clarifier l'organisation des sociétés de courses et du pari mutuel. L'institution est structurée selon un système fédératif à plusieurs échelons, respectant la dualité trot-galop :

A la base 249 sociétés de courses

Puis des fédérations régionales

Ensuite, une fédération nationale et des sociétés<sup>2</sup> mères (pour le trot et le galop).

Le décret de 1997 n'a pas remis en cause le statut de groupement d'intérêt économique (GIE) du PMU, ni celui d'association de la loi de 1901 des sociétés de courses (dont l'autorisation, accordée pour un an par le ministre de l'agriculture, demeure précaire et révocable).

Il était prévu initialement que :

- l'amélioration de la race chevaline constitue l'objet social exclusif des sociétés (loi de 1891) ;

---

<sup>1</sup> convention, conclue pour trente ans, du 29 décembre 1978

<sup>2</sup> société d'encouragement à l'élevage du cheval français (trot) + France Galop

- que l'autorisation accordée à certaines sociétés d'organiser le Pari-Mutuel hors des hippodromes soit subordonné à un prélèvement fixe en faveur des oeuvres locales de bienfaisance et de l'élevage.

Il en subsiste :

- une affectation, compatible avec la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, d'une partie des mises (plus de 80 M€ en 2002) à un Fonds national des courses et de l'élevage (cf. chapitre précédent) ;

- des versements d'une partie des gains non réclamés, ou du produit des arrondis des gains des parieurs au décime inférieur, au profit des régimes sociaux des personnels de l'institution.

Les courses contribuent, par ailleurs, tout comme la FDJ à alimenter

- le FNDS (ce qui peut se concevoir en raison de l'aspect sportif des courses qui sont cependant des compétitions à caractère professionnel et non pas amateur) ;

- le fonds de la vie associative (non dépourvue de tout lien avec l'activité des courses qui sont elles-mêmes des associations) et, enfin, ce qui semble vraiment incongru, le sous-compte consacré aux adductions d'eau au sein du fonds national de l'eau.

**Le cadre juridique de l'institution des courses peut sembler anachronique dans un secteur qui risque de s'ouvrir de plus en plus à la concurrence.** (la gestion du loto confiée auparavant à un GIE a été ensuite transférée une société d'économie mixte ad hoc).

**Il n'en présente pas moins de nombreux avantages conduisant à préconiser aujourd'hui de le conserver :**

- la structure de GIE permet d'associer à la gestion du PMU, les secteurs du trot et du galop et les sociétés membres ;

- le statut de l'association de la loi du 1901 assure à l'institution le concours désintéressé – ce qui est admirable à notre époque – de quelques 6.000 bénévoles motivés par une passion commune pour « la plus noble conquête de l'homme » (les fonctions de commissaires aux courses et de présidents des sociétés de courses, notamment, sont gratuites). Il lui en coûterait, autrement environ 6 milliards de francs.

•• **complexité** : l'immobilisme de l'Etat est source de complexité dans la mesure où il conduit, faute de rénovation de la législation et de la réglementation des jeux dans son ensemble, à l'empilement, par strates successives, de mesures partielles prises au gré des circonstances.

- Concernant la *Française des Jeux*, la situation est pourtant relativement claire et simple d'un point de vue juridique et fiscal (diversification de l'offre compatible avec le maintien du monopole sur les loteries prohibées, cumul de prélèvements spécifique et de droit commun, ...).

Le fonctionnement du FNDS, alimenté, à la fois, par la FDJ et le PMU, a toutefois été critiqué dans un rapport de votre commission des Finances<sup>1</sup> qui dénonçait la complexité et l'absence totale de transparence de la répartition de ses crédits<sup>2</sup>.

- S'agissant des *casinos*, la Cour des comptes rejoint les critiques formulées par votre rapporteur, dans la première partie de ce rapport sur **la complication et la lourdeur du système de prélèvements**. Ce système superpose, en effet, sans véritable vue d'ensemble :

- Deux prélèvements progressifs, assis sur le produit brut théorique des jeux (PBJ) des machines à sous (MAS) au profit, d'une part, de l'Etat et, d'autre part, des communes.

- Deux prélèvements proportionnels, l'un sur le produit des mêmes machines (de 2 %), l'autre (de 0,5 %), sur celui des jeux traditionnels.

- Un droit de timbre sur les cartes d'entrées dans les salles de jeux, variable selon leur durée de validité.

- Un prélèvement communal en application du cahier des charges.

- Enfin, des contributions sociales (CSG et CRDS) calculées selon un mécanisme compliqué.

Les facteurs de complexité résident dans :

- divers mécanismes de plafonnement des prélèvements au profit des communes<sup>3</sup>. Ces derniers sont réduits si, avec ceux de l'Etat, ils conduisent à un taux d'imposition du PBJ supérieur à 80 %.

- des abattements de base, l'un, systématique de 25 % (pourquoi instaurer un barème progressif compliqué pour ne pas l'actualiser régulièrement et en fausser les effets par une telle mesure ?), les autres de 5 %

---

<sup>1</sup> « Le FNDS à la croisée des chemins » 2799-2000 de Michel Sergent et Paul Lorient.

<sup>2</sup> Leur vocation n'était pas suffisamment distinguée de celle du budget de la jeunesse et des sports et la part attribuée aux petits clubs insuffisante du fait de la multitude de structures sportives intermédiaires.

<sup>3</sup> Leur part du prélèvement progressif sur le PBJ (10 %) des MAS ne doit pas rapporter plus de 5 % du total de leurs recettes. Le prélèvement au titre du cahier des charges est plafonné à 15 % du PBJ.

au titre des investissements hôteliers<sup>1</sup> et du déficit des manifestations artistiques.

- La différence (ou « glissement ») entre le produit théorique (qui sert d'assiette au PBJ) et le produit réel des MAS. Les explications de cet écart<sup>2</sup> sont divergentes. Il s'explique, pour les casinotiers, par le comportement des joueurs, et, selon la Direction du Budget, par l'action des exploitants qui s'efforcent de l'accroître.

Il en résulte, quoiqu'il en soit, une diminution d'assiette évaluée à 2 milliards de francs pour la saison 1999-2000.

L'administration voudrait diminuer cet avantage. Mais il est question, selon les informations communiquées à votre rapporteur, de passer non pas au PBJ réel mais à un PBJ théorique rectifié (concession faite à la profession), calculé en retenant comme base le PBJ réel, auquel serait appliqué un coefficient de réfaction.

Le régime fiscal des casinos ne s'en trouvera pas simplifié !

- Enfin, un dernier élément de complexité réside dans le mode alambiqué de calcul de la CRDS et de la CSG<sup>3</sup>.

• Pour ce qui est enfin, de l'*institution des courses*, le schéma ci-après (simplifié !), de répartition des prélèvements sur les enjeux montre qu'il s'agit d'une « usine à gaz ». Mais celle-ci, une fois n'est pas coutume, fonctionne, semble-t-il, à la satisfaction des diverses parties prenantes. Chacune y trouve son compte !

Toutefois, contrairement à ce qui se passe pour les casinos, les collectivités locales, pourtant souvent sollicitées au titre de l'entretien de l'hippodrome, sont exclues de la manne.

---

<sup>1</sup> L'abattement « hôtelier », comme l'observe la Cour, procure un avantage concurrentiel à ses bénéficiaires.

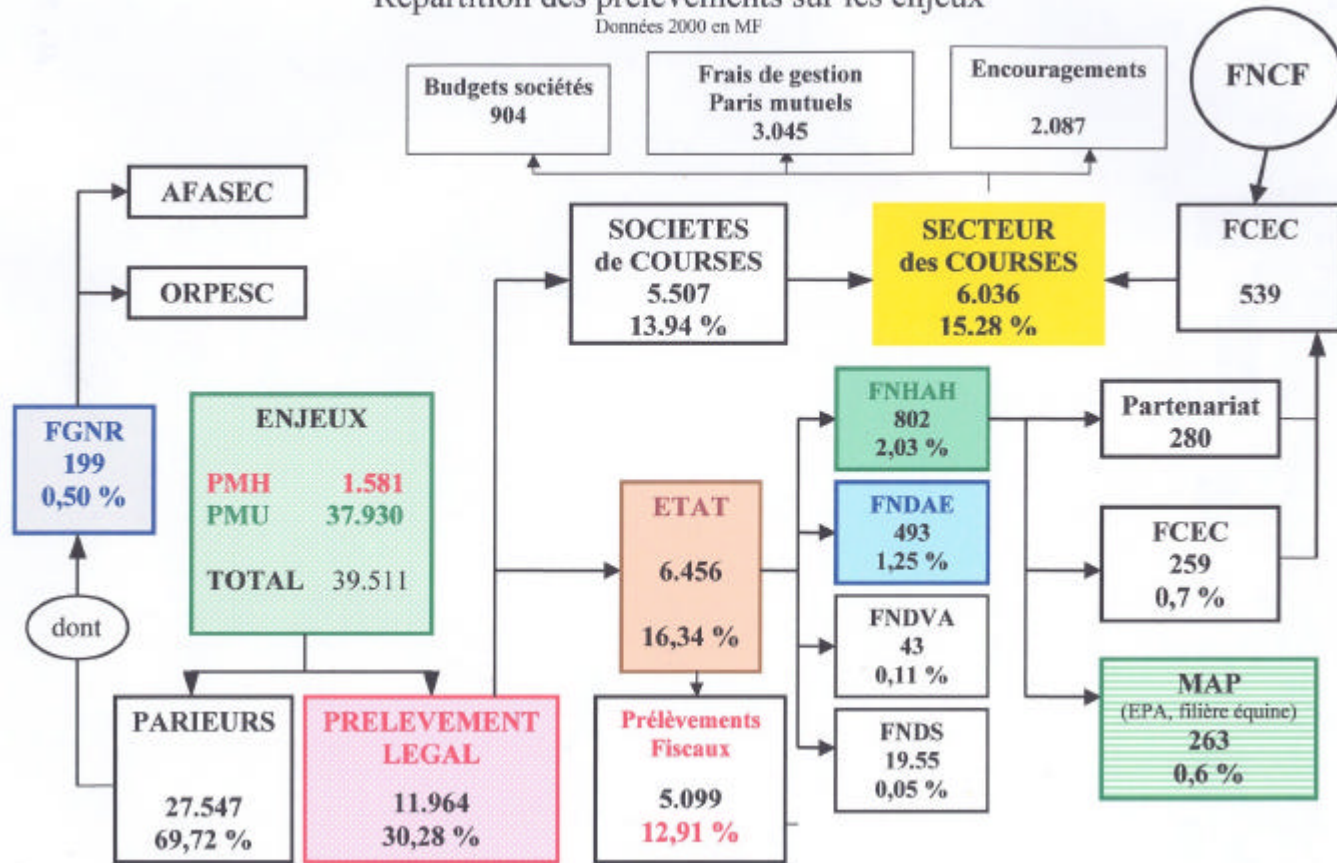
<sup>2</sup> Le produit brut réel est supérieur au produit brut théorique car, en réalité, les joueurs gagnent moins d'argent qu'ils le pourraient théoriquement, ce qui accroît la rentabilité des machines : ils se contentent de gains modiques pour jouer plus longtemps et s'abstiennent, de ce fait, de miser les sommes plus fortes qui augmenteraient leurs chances de gagner, plus rapidement, davantage d'argent. Le PBJ est calculé, pour chaque machine, en multipliant le montant des mises par le complément à 1 du taux de redistribution programmé (exemple : pour une mise de 100 et un taux de redistribution de 85 %, le PBJ est de  $100 \times 0,15 = 15$  F). Le taux théorique programmé suppose que les joueurs successifs misent toujours la somme maximum admise par la machine.

<sup>3</sup> CRDS : application d'un taux de 0,5 % à une assiette égale à 600 % du PBJ

CSG : 7,5 % de 68 % du PBJ des MAS (pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué !) et 10 % des gains supérieurs à 1 524,5 €, ces contributions ont, en réalité, pour assiette, comme le note la Cour, les pertes nettes annuelles des joueurs.

### Répartition des prélèvements sur les enjeux

Données 2000 en MF



- FNCF** : Fédération nationale des courses françaises
- FCEC** : Fonds commun de l'élevage et des courses
- MAP** : Ministère de l'Agriculture et de la pêche
- FNDAH** (ancien) : Fonds national des haras et des activités hippiques devenu Fonds national des courses et de l'élevage, la partie « haras » ayant été budgétisée.
- FNDAE** : Fonds national pour le développement des adductions d'eau
- FNDVA** : Fonds national pour le développement de la vie associative
- FNDS** : Fonds national pour le développement du sport
- PMH** : pari mutuel sur les hippodromes
- FGNR** : Fonds des gains non réclamés
- AFASEC** : Organisme de formation des personnels des écuries
- ORPESC** : Organisme de retraite et de prévoyance de l'institution.

Le prélèvement de 16,34 % de l'Etat se répartit en des affectations, déjà évoquées, à différents fonds et des prélèvements, qualifiés à tort de fiscaux par le tableau, au profit du budget de l'Etat.

Le secteur des courses bénéficie de sommes prélevées à la fois par l'Etat (via le Fonds national des courses et de l'élevage) et les sociétés de courses.

L'institution s'autofinance entièrement par ce système qui contribue aussi au financement d'une certaine part des activités de la filière équestre dans son ensemble.

Sa complexité est peut être excessive mais elle reflète, dans une mesure plus ou moins inévitable, la diversité du monde du cheval.

Il en va de même de la fiscalité applicable aux différentes catégories :

- de propriétaires ou copropriétaires (professionnels, indivisaires ou sociétaires, exploitants agricoles ou non)
- d'éleveurs (parfois en même temps propriétaires et entraîneurs, qui bénéficient généralement du régime agricole)
- d'entraîneurs (publics ou particuliers, exploitant agricole ou non).

Mais, dans ce cas, **la nécessité d'une simplification, ou tout du moins d'un allègement des charges (y compris sociales) des intéressés, ne fait aucun doute** (voir plus loin).

Le système de prélèvements des casinos paraît presque limpide en comparaison de celui, extraordinairement touffu, qui s'applique à l'amont des courses de chevaux.

S'abstenir de toute réforme en maintenant sans justification (sauf parfois pour l'institution des courses), le *statut quo*, c'est risquer d'entraver l'adaptation du secteur des jeux aux défis auxquels il est confronté, et de ne pas exploiter son potentiel de croissance et d'emploi.

### 3. De possibles effets indésirables

Un cadre législatif et réglementaire trop contraignant, ainsi que des charges excessivement lourdes peuvent conduire à des effets indésirables :

- sous exploitation du potentiel de croissance et d'emplois du secteur des jeux (et du gisement de ressources publiques qu'il constitue), d'une part,
- exercice clandestin ou expatriation des activités concernées, d'autre part,

*a) un danger de sous exploitation des potentialités économiques et budgétaires des jeux*

La croissance, décrite dans le chapitre précédent, du chiffre d'affaires des jeux et des recettes qu'elles procurent aux collectivités publiques témoigne du dynamisme de ce secteur (surtout dans le secteur des machines à sous...).

Le développement des machines clandestines procède de la même tendance (si ces appareils prolifèrent, ce n'est pas seulement du fait de la pègre, c'est d'abord parce qu'il y a une forte demande pour ce type de divertissements....).

La situation des jeux en France peut sembler satisfaisante puisque notre pays se situe :

- au deuxième rang mondial, selon la Cour des comptes, pour les casinos
- au cinquième, en ce qui concerne les loteries,
- en seconde position européenne, d'après la commission, en terme de volume de paris.

Cependant

- concernant les machines à sous, la loi très rigoureuse, du 16 décembre 1992<sup>1</sup>, prohibe « **la fabrication** de tout appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet, éventuellement, par l'apparition de signes, de procurer moyennant enjeu un avantage direct ou indirect, de quelque nature que ce soit, même sous forme de parties gratuites. »

---

<sup>1</sup> Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992.

**Il n'y a donc pas d'industrie nationale correspondante, malgré une demande, et donc des débouchés potentiels, importants.**

Au sujet des machines autorisées par la loi du 5 mai 1987 dans les casinos, la Cour des comptes a souligné, dans son rapport public, le ralentissement sensible de leur croissance, depuis 1995, face à une progression exponentielle de la demande, du fait de la politique limitative des pouvoirs publics (les motivations de cette attitude restrictive, soi-disant justifiée par des impératifs de police « ne reposent pas –d'après la haute juridiction- sur des données objectives et mesurables, faute d'analyse et d'étude sur les effets du développement des jeux... »).

De fortes pressions ne manqueront pas de s'en suivre.

A l'appui de son refus actuel d'autoriser des machines à sous dites « douces » (à mises et gains limités) dans certains lieux publics (à déterminer, mais il semble que les débits de boisson soient les plus indiqués) l'administration invoque :

- les abus auxquels auraient donné lieu des assouplissements précédents

- l'impossibilité matérielle de mettre en place des contrôles suffisants.

Ces deux raisons ne paraissent pas pleinement recevables à votre rapporteur :

- les dérives constatées à la suite des dérogations à la loi de 1983, autorisées par le décret du 13 avril 1987, s'expliquent par une mauvaise conception des dispositions en cause, beaucoup plus que par un risque inhérent à toute libéralisation.

En effet, les « distributeurs de confiserie » concernés, dits « distributeurs alimentaires à prime », étaient mis en vente libre sans homologation préalable ni contrôle.

La mesure avait été préparée et prise sans concertation avec les professionnels intéressés.

- Concernant la difficulté, alléguée, d'assurer un contrôle efficace sur des jeux dispersés en une multitude de sites d'implantation, elle est réelle mais maîtrisable par l'administration.

En effet, le fonctionnement des quelques 15.000 machines à sous actuellement implantées dans environ 60 casinos paraît actuellement encadré de façon satisfaisante.



Les logiciels sont agréés (et inaccessibles aux opérateurs) de même que les sociétés de fourniture et de maintenance (SFM). Une même marque ne doit pas représenter plus de 50 % du parc d'appareils installés, sauf dans de petits établissements, et les ventes de machines d'occasion sont interdites.

Par ailleurs, 170.000 pompes à essence et 400.000 instruments de pesage sont bien vérifiés, aujourd'hui, par soixante organismes habilités à le faire, de façon déconcentrée, par les DRIRE<sup>1</sup>.

La tâche ne semble donc pas insurmontable (il existe 65.000 débits de boissons titulaires d'une licence IV dont 40.000 exploitent environ 80.000 appareils).

En tout état de cause, l'étude précitée du MCC<sup>2</sup> fait état d'un parc de machines, le plus souvent installées dans des cafés et tabacs de :

- 227.000 appareils en Allemagne
- 215.000 en Grande-Bretagne
- 252.000 en Espagne.

Cette estimation rejoint celle de la Cour qui évalue le nombre de machines à sous, dans les casinos ou autres lieux, à plus de 200.000 dans ces mêmes pays.

Cela n'y pose pas –que votre rapporteur sache !- de problèmes majeurs d'ordre public.

### **Il résulte de la prohibition française :**

- une absence d'industrie nationale, un freinage, dans les casinos, de l'adaptation de l'offre à la demande (près d'une centaine d'établissements ne possèdent pas encore de machines), et le développement de pratiques clandestines, donc, au total, un **déficit de croissance et d'emploi**.

Dernier effet non désiré (sinon indésirable) :

La limitation de l'ouverture de nouveaux établissements et de celle, dans les casinos existants, de l'implantation de machines à sous<sup>3</sup> ont conduit à accentuer la concentration du secteur, au détriment des petites entreprises familiales.

---

<sup>1</sup> Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.

<sup>2</sup> Centre universitaire et juridique de recherche sur les Menaces Criminelles Contemporaines.

<sup>3</sup> Notamment la règle, non écrite, de la période probatoire d'exploitation pendant un an de jeux de table, inventée par la commission supérieure des jeux.

Les machines « douces » rapportaient en 1999, selon l'étude précitée du MCC, de 1,7 (Grande-Bretagne, Allemagne) à 5,6 milliards de francs (Espagne) de recettes publiques aux pays considérés. L'évasion fiscale due à l'interdiction de ces appareils en France est évaluée à environ 6 milliards de francs.

*b) des risques d'exercice clandestin ou d'expatriation des activités concernées*

- L'exercice clandestin d'activités trop rigoureusement prohibées n'est plus un risque, en ce qui concerne les machines à sous hors des casinos, c'est une réalité.

Le phénomène toucherait, on l'a vu, de 6.000 à 30.000 appareils non autorisés en France, provoquant, pour s'en assurer les profits, de sanglants affrontements (guerres territoriales, gagnant, à partir du midi, notamment la région parisienne et guerres de succession au sein de la pègre).

- Dans le secteur des casinos, qui se concentre et s'internationalise, l'essentiel, comme indiqué au chapitre premier, est que le solde des mouvements de capitaux entrant et sortant ne nous soit pas défavorable.

**Or notre pays reste assez attractif pour des investisseurs étrangers** en raison du potentiel de croissance des machines à sous et des perspectives ouvertes par l'amendement Chaban (ouverture d'établissements dans le cadre des grandes villes), **même si le critère, désuet, des stations classées (thermales, balnéaires ou climatiques) est limitatif.**

**On pourrait, d'ailleurs, lui substituer celui de la fréquentation touristique.**

L'interdiction des machines « douces » dans les lieux publics exerce aussi une influence favorable.

En revanche, **un risque réel d'expatriation de compétences et de capitaux existe en ce qui concerne les cyberjeux.**

« L'attribution de licence se fait en plus en plus rare dans les pays occidentaux, note Catherine Radiguer, analyste financière chez Détroyat Associés<sup>1</sup>. Le rachat d'un autre établissement devient de plus en plus cher, d'où l'intérêt des acteurs traditionnels pour le Net ».

En l'absence de toute législation française dans ce domaine, ce n'est pas en France mais aux Bahamas qu'est hébergé, par une société tierce et

---

<sup>1</sup> Citée par *Le Monde* des 3 et 4 février 2002.

moyennant une rémunération au pourcentage, le site de casino virtuel que vient d'ouvrir le groupe Partouche (casino-partouche.com).

Il résulterait naturellement d'une généralisation de ces pratiques une évasion de capitaux et de revenus préjudiciable à la France.

Ce risque concerne aussi les concepteurs de cybercasinos. Il a été évoqué, devant votre rapporteur, par M. François Brust, créateur d'une start up spécialisée dans ce domaine, « Blue winners S.A. ».

La législation française, a-t-il fait valoir, n'autorise pas les internautes français à pratiquer des jeux d'argent en ligne sur des sites hébergés sur notre territoire (sauf en ce qui concerne les loteries de la Française des jeux ou les paris du PMU).

Seuls sont autorisés des gains en nature (voyages, etc...) financés par la publicité. Les frais de connexion doivent être remboursés<sup>1</sup> pour rester dans le cadre des loteries autorisés et ne pas rentrer dans celui des loteries prohibées.

M. Brust estime à 10.000 le nombre d'emplois liés aux cyberjeux en France.

Il a déclaré, lors de son audition, avoir réduit les effectifs de son entreprise et envisager de s'installer sous des cieux plus cléments, réglementairement et fiscalement.

- **Les prélèvements sur les jeux en France paraissent être les plus élevés du monde<sup>2</sup>.**

Or, pour que l'activité prospère et soit attractive, il faut :

- un renouvellement de l'offre, pour lutter contre l'usure, inévitable, des produits anciens ;

- une espérance de gains, à la fois assez fréquents et relativement élevés, ce qui dépend du nombre<sup>3</sup> de joueurs (pour les jeux de répartition) et du montant des mises ainsi que des retenues des pouvoirs publics.

---

<sup>1</sup> Cela élimine l'un (participation financière du joueur) des quatre critères dont le cumul constitue le délit de loterie prohibée (les trois autres sont : intervention du hasard, espérance d'un gain, ouverture au public).

<sup>2</sup> Toutefois (cf. M. Bégin), il est possible de considérer cette situation comme la contrepartie des monopoles dont jouissent les opérateurs. Par ailleurs, en ce qui concerne les courses de chevaux, les comparaisons excluent les paris à cote, interdits dans notre pays.

<sup>3</sup> Le PMU présente ainsi l'avantage d'une consolidation, par la mutualisation, au niveau national, des mises de millions de parieurs. Le Loto est aussi un jeu de masse.

Cependant, la situation des opérations est, actuellement, relativement florissante (ce qui ne saurait nécessairement perdurer, du fait de certaines nouvelles formes de concurrence...).

- **C'est, principalement, en amont des courses de chevaux que se posent les principaux problèmes.**

Sans les propriétaires, les éleveurs et les entraîneurs, il n'y aurait pas de courses, donc pas de paris possibles. C'est pourquoi votre rapporteur considère que leurs activités rentrent dans le cadre de son étude.

Le régime agricole dont peuvent bénéficier les éleveurs exerce une assez forte attraction sur les autres professions de la filière et a fait l'objet d'une certaine extension consentie par l'administration<sup>1</sup>.

En effet, les entraîneurs qui sont en même temps éleveurs, peuvent être placés sous ce régime à certaines conditions<sup>2</sup>, alors qu'ils relèvent, normalement, de celui des bénéficiaires non commerciaux<sup>3</sup> (BNC), de même que les propriétaires<sup>4</sup>.

Concernant ces derniers, une instruction du 28 mai 1997 est venue préciser les conditions d'imposition des copropriétés d'étalons qui peuvent prendre la forme d'une indivision conventionnelle (dont les règles sont plus souples que celles d'une indivision légale) ou d'une société en participation.

La jouissance individuelle et personnelle des biens est l'objectif recherché par les indivisaires tandis que celui des sociétaires est le partage des bénéfices des activités concernées (saillies, cessions...).

L'instruction précitée comporte différentes « mesures de tempérament » tendant à ce que le caractère indivisaire d'une copropriété qui, selon l'institution des courses, doit en constituer le statut de droit commun, ne soit pas remis en cause par certaines opérations<sup>5</sup>.

La qualification expresse en BIC (bénéficiaires industriels et commerciaux) des revenus des copropriétaires a été supprimée.

---

<sup>1</sup> Selon une instruction du 4 juillet 2000.

<sup>2</sup> Dès lors qu'ils relèvent, de plein droit ou sur option, d'un régime réel d'imposition et que 30 % des chevaux qu'ils mettent à l'entraînement sont issus de leur élevage (avec ou sans sol) ou ont été acquis ou pris en location par eux avant l'âge de deux ans au sens de la réglementation des courses.

<sup>3</sup> Ou de celui des BIC (bénéficiaires industriels et commerciaux) s'ils ont des moyens importants ou spéculent sur la nourriture ou le logement des chevaux (à moins que 50 % des effectifs de ces derniers soient pris en pension sans être entraînés).

<sup>4</sup> Cas des propriétaires éleveurs de chevaux de courses exploitant un domaine agricole (y compris au titre des revenus de parts de copropriétés d'étalons).

<sup>5</sup> Exploitation en commun et répartition des résultats des saillies de l'étalon, saillies gratuites et supplémentaires (dans une certaine proportion des saillies individuelles), étalon conservant une activité de compétition...

Dans le cas de sociétés en participation, les membres de la copropriété se sont trouvés imposés désormais suivant les règles de droit commun applicables aux revenus perçus par les associés d'une société de personnes.

Cependant, **ces mesures**, ainsi que d'autres<sup>1</sup>, **ne suffisent pas à éviter une certaine expatriation de capitaux, de compétences et d'activités**, dans un secteur de plus en plus ouvert à la concurrence. Ainsi :

- la France abrite seulement 3 des meilleurs étalons mondiaux (dont les prix de saillie dépassent 100.000 F), l'Irlande 22, l'Angleterre 19 ;

- chaque année, 450 de nos meilleures juments partent se faire saillir à l'étranger ;

- les produits d'étalons français remportent moins d'un quart de nos propres épreuves de prestige et sont moins de 4 % à figurer dans le classement mondial ;

- en dix ans, le nombre de propriétaires de chevaux de galop a diminué d'un tiers dans notre pays<sup>2</sup> ;

- 1 % seulement des yearlings (poulains de un an) vendu à Deauville en août 2001 a été acheté par des propriétaires français résidents.

Cette évolution, très préoccupante, affectait jusqu'à présent, dans une moindre mesure, les entraîneurs et l'institution des courses elle-même.

Mais les premiers, convenablement dotés<sup>3</sup>, en ce qui concerne la répartition des gains des courses, sont en butte aux **difficultés liées aux 35 heures** (législation qui leur est particulièrement inadaptée). Et la seconde, si les compétitions françaises demeurent encore attractives aujourd'hui, est menacée, à terme, par la concurrence de pays à prélèvements inférieurs (notamment la Grande-Bretagne qui a considérablement allégé sa fiscalité en ce domaine).

Pour en revenir aux propriétaires de chevaux de course et d'étalons, l'Irlande, comme indiqué au chapitre premier, a une fiscalité incomparablement plus simple et plus légère que la nôtre.

---

<sup>1</sup> - TVA à taux réduit, par exemple, sur les gains de courses des propriétaires, entraîneurs et éleveurs ou sur une part, correspondant aux prestations d'entraînement, du prix de pension demandé par les entraîneurs publics aux propriétaires ou aux locataires ;

- abattement supplémentaire de 15 % par année de détention réduisant la plus-value imposable réalisée lors de la vente d'un cheval de course...

<sup>2</sup> De 4.003 en 1992, il est passé à 2.811 en juin 2000.

<sup>3</sup> 14 % des primes et prix de courses, pour le galop, dont 4 % pour le personnel des écuries.

Leur activité y étant considérée comme un loisir, les gains et primes reçus par les propriétaires à l'issue de courses hippiques échappent, là-bas, à l'impôt sur le revenu.

Il en va de même des bénéficiaires ou ressources relatifs aux saillies d'un étalon mis en pension dans ce pays, qui ne sont pas redevables non plus de l'impôt sur les sociétés, lorsque le propriétaire -ce qui est autorisé- est une société de capitaux<sup>1</sup>.

Cet avantage est également accordé aux propriétaires non-résidents de même que l'exonération dont bénéficient les plus-values de cession.

**Ainsi, comme le note très justement notre collègue sénateur Ambroise Dupont<sup>2</sup>, la France est très pénalisée par sa fiscalité.**

Sans se prononcer sur leurs aspects techniques, s'agissant d'une matière d'une complexité ahurissante, votre rapporteur voudrait faire état ici des principales difficultés rencontrées et suggestions émises :

- au sujet des *syndicats d'étalon*, les décrets relatifs aux statuts types et aux modalités de fonctionnement des sociétés en participation ne sont toujours pas parus (leur régime fiscal est plus rigoureux que celui des indivisions qui risquent, à leur détriment, d'être confondues avec elles...). Les syndicats attendent depuis plus de quatre ans une instruction sur la TVA, précisant notamment si les saillies individuelles doivent être prises en compte dans l'assiette de leur contribution ;

- une ambiguïté subsiste à propos des *associations de carrière*<sup>3</sup> qui peuvent prendre la forme soit d'une indivision conventionnelle, soit d'une société en participation. La présence parmi les membres de l'association de personnes exerçant des activités professionnelles ne devrait plus remettre en cause le caractère indivisaire de l'exploitation du cheval dès lors qu'il n'y a pas révélation d'un *affectio societatis* ;

- tous les *propriétaires* relevant du régime des BNC pourraient imputer leurs pertes sur leur revenu global, même ceux considérés comme n'agissant pas à titre professionnel (dans la mesure où 40 % seulement des frais d'entraînement d'un cheval de courses sont couverts, en moyenne, par les gains) ;

---

<sup>1</sup> Chez nous, les membres de copropriétés constituées sous forme de sociétés en participation (qui ne sont pas des personnes morales) sont soumis à l'impôt sur le revenu (article 8 quinquies du CGI). En outre, les non-résidents sont imposables en France sans que les conventions fiscales conclues avec les Etats de résidence des copropriétaires puissent y faire obstacle (cf. instruction du 28 mai 1997).

<sup>2</sup> Cf. Les Echos du 6 décembre 2001.

<sup>3</sup> Forme de groupement de plusieurs personnes ayant pour objet d'acquies en commun un cheval, d'exploiter sa carrière et de partager le risque financier qui en découle.

- les propriétaires ou *éleveurs* « *sans sol* »<sup>1</sup> bénéficieraient d'un abattement sur leurs plus-values imposables en cas de cession :

- . de 15 % (au lieu de 30 %) pour les particuliers,
- . de 50 % pour ceux relevant des BNC

en compensation des cumuls de pertes souvent importants enregistrés les années antérieures ou pour atténuer les effets de la réalisation de gains importants avant la vente<sup>2</sup> ;

- il serait également bienvenu de préciser que les *éleveurs sans sol, non intervenant*<sup>3</sup>, ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu (sauf pour leurs plus-values, en cas de revente).

Mais il n'est pas certain que ces mesures, raisonnables, suffisent à contrer les effets du dumping irlandais. Sans doute pourrait-on en concevoir de plus radicales telles que :

. l'exemption d'impôt sur les bénéfices de l'exploitation des étalons stationnés en France ;

. ou l'exonération d'impôt sur les plus-values remployées à l'achat de chevaux.

Il existe un certain paradoxe français : tandis que les sociétés de courses, qui sont des associations de la loi de 1901, ne payent pas l'impôt sur les sociétés<sup>4</sup>, même si leurs activités sont rentables, certains propriétaires, qui ne sont pas des professionnels, tendent à être imposés comme tels, alors qu'ils essuient de lourdes pertes.

D'autre part, les prélèvements (non fiscaux) sur les mises, qui sont particulièrement lourds en France, contribuent à aider des activités, elles-mêmes taxées plus sévèrement aussi qu'ailleurs.

### **Le prélèvement nourrit ainsi l'impôt !**

\*

\* \*

Les différentes formes d'évasion, dans la clandestinité ou à l'étranger, d'activités soumises à un excès de contraintes, sont liées à une inadaptation

---

<sup>1</sup> Propriétaire d'une jument qui la confie à un exploitant agricole moyennant rétribution (il existe 2.500 *éleveurs sans sol* et 700 seulement avec sol).

<sup>2</sup> Non seulement le régime plus sévère que celui du long terme des plus-values à court terme s'applique, mais aussi les propriétaires ne peuvent bénéficier de l'exonération (art. 151 septies du CGI) des plus-values des petites entreprises.

<sup>3</sup> C'est-à-dire confiant, sans initiative ni contrôle, leur jument à des professionnels.

<sup>4</sup> Mais ne peuvent, de ce fait, amortir fiscalement certains de leurs investissements.

aux profondes mutations du secteur d'une politique des jeux trop restrictive et trop figée.

#### 4. Une adaptation insuffisante à de profondes mutations

##### *a) de profondes mutations*

Les mutations profondes que subit le secteur des jeux ont déjà été évoquées dans les chapitres précédents de cette partie du rapport. Elles tiennent :

- aux évolutions de la demande, et notamment à l'explosion de celle concernant les machines à sous, avec les nouvelles formes de dépendance qui les accompagnent ;

- aux possibilités offertes par le progrès des technologies qui permettent de contourner les législations nationales et d'offrir aux joueurs des possibilités et des sensations inédites ;

- enfin, aux formes originales de concurrence qui apparaissent et nécessitent une réaction de la part des opérateurs « historiques » : casinos et loteries en ligne, pression pour l'autorisation de machines douces dans les lieux publics, possibilité de parier en France sur des courses étrangères et tentation d'expatriation éprouvée par les acteurs de l'« amont » des courses de chevaux (propriétaires, éleveurs, entraîneurs...).

##### *b) des réponses pas toujours adéquates*

- La politique des jeux des pouvoirs publics est une politique de l'offre qui -on l'a vu- ne prend pas suffisamment en compte une demande qu'elle connaît mal parce qu'elle ne l'étudie pas assez.

De ce fait, **l'Etat se replie sur une attitude restrictive, sans exercer pour autant, comme il conviendrait, ses fonctions régaliennes** : la répression des machines clandestines (qu'il ne faut pas confondre avec les machines « douces » susceptibles d'être autorisées) n'est pas vraiment efficace. Les règles relatives à l'interdiction des jeux (concernant les mineurs et les adultes qui, le plus souvent, en ont fait eux-mêmes la demande) sont mal appliquées, notamment en ce qui concerne l'accès aux machines à sous des casinos. Comme l'a souligné la Cour des comptes au sujet de ces établissements, des contrôles, insuffisamment coordonnés et à certains égards trop tâpillons, ne se concentrent pas assez sur l'essentiel<sup>1</sup>. La notion de groupe,

---

<sup>1</sup> Une grande partie des contrôles porte sur des aspects secondaires (abattement de 5 %, « prélèvement à employer », cf. supra), alors que d'autres, plus essentiels, sont négligés : mouvements financiers entre sociétés des groupes, problème des interdits de jeux, etc...



notamment, n'est pas assez prise en compte, de même que l'intercommunalité dans le système de prélèvements publics.

- Les problèmes posés par le développement des cyberjeux n'ont pas été suffisamment anticipés. Il y a, dans ce domaine, un flou juridique (pas seulement en France<sup>1</sup>), et une absence, regrettable, de concertation internationale. Que faut-il essayer d'interdire ? Seulement l'**offre** à nos concitoyens, par des opérateurs français, de jeux interdits par notre législation ? Ou aussi la **consommation** de ces produits par des Français ? En d'autres termes, faut-il condamner seulement l'**opérateur** (qui peut proposer aux étrangers, hors de France, ce qu'il veut) ou aussi le **joueur** (dont on voit mal comment on pourrait le contraindre à respecter les monopoles français en l'empêchant d'accéder, sur des sites situés hors de notre territoire, à des jeux étrangers) ?

Il ne semble pas que l'administration, qui s'est contentée de créer un service de veille Internet<sup>2</sup> chargé d'empêcher l'implantation de tels sites en France, soit en mesure de résoudre cet épineux problème.

Elle a du mal, au demeurant, à établir des règles de jeux équitables entre opérateurs français (voir plus loin).

**Mais les nouvelles technologies doivent être considérées comme des moyens, pas seulement de contourner la législation, mais aussi, au contraire, de la faire respecter.**

On peut imaginer, par exemple, le recours à des techniques d'identification d'empreintes digitales<sup>3</sup> ou admettre que la CNIL<sup>4</sup> autorise des croisements de fichiers informatiques entre le ministère de l'Intérieur et les casinos, afin de mieux faire respecter les interdictions de jeux. Peut-être des systèmes de limitations automatiques des mises à domicile pour les jeux en ligne sont-ils concevables (comme il en existe pour les retraits d'argent liquide par carte bancaire dans les distributeurs automatiques) ?

- Les nouvelles technologies introduisent des formes inédites de **concurrence** dans le secteur des jeux.

Or, l'Etat ne fait pas toujours en sorte que celle-ci soit équitable entre opérateurs français.

La Française des jeux et le PMU ont ainsi été autorisés à proposer des loteries ou paris en ligne, possibilité qui n'était pas offerte aux casinos (d'où l'initiative anticipée du groupe Partouche dont le site, semble-t-il, n'est

---

<sup>1</sup> Aucune licence de casino en ligne n'est encore exploitée aux Etats-Unis, à la connaissance de votre rapporteur.

<sup>2</sup> Au sein du ministère de l'Intérieur.

<sup>3</sup> Dactyloscopie par lecteur optique (cf. *Le Monde* du 22 décembre 2001).

<sup>4</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés.

cependant pas proposé depuis la France aux joueurs français...). Le monopole de la FDJ (à laquelle l'inspection des Finances a conseillé de réfléchir à une offre susceptible de contrer une éventuelle offensive en ligne de bookmakers étrangers) freine l'éclosion de nouveaux produits nationaux sur le Net.

**Plus généralement, « on se doit -comme le fait la Cour des comptes- de relever l'ambivalence du rôle de l'Etat, à la fois acteur à travers la Française des jeux, et régulateur dans un domaine aussi sensible ».**

Tout au long de ses lectures et de ses auditions, votre rapporteur a recueilli les doléances des différents opérateurs, les uns vis-à-vis des autres, preuve qu'il existe un véritable problème de concurrence dans le secteur (la jurisprudence, d'ailleurs, en témoigne) :

1. plaintes des créateurs de cyberjeux et des exploitants d'appareils automatiques à l'encontre du monopole de la FDJ ;
2. craintes des casinos menacés par des produits virtuels et par l'éventuelle autorisation de machines « douces » (que le PMU voudrait pouvoir installer dans les hippodromes) ;
3. dénonciation du caractère discrétionnaire des autorisations d'ouverture d'établissements données par le ministère de l'Intérieur, après avis d'une commission supérieure des jeux, elle aussi critiquée ;
4. jalousie, enfin, du PMU, à l'égard du budget publicitaire de la FDJ.

**Tout ceci paraît devoir faire réfléchir à la création éventuelle d'une instance indépendante de régulation (voir plus loin).**

Des trois principaux secteurs, celui des courses paraît à la fois le plus exposé à une réelle concurrence internationale (notamment dans l'amont) et le moins menacé par les cyberjeux : rien ne paraît devoir remplacer l'émotion que procure l'assistance en direct à une compétition entre des animaux bien réels (ou sa retransmission).

Le PMU semble aussi, à votre rapporteur, jouir d'une sorte de propension à l'organisation de pronostics. De ce point de vue, il était naturel que les paris sur les parties de pelote basque soient pris sur les hippodromes<sup>1</sup>, mais il n'apparaissait pas rationnel d'avoir autorisé, en 1985, la Française des jeux à exploiter le Loto sportif.

L'institution des courses françaises apparaît doublement menacée :

---

<sup>1</sup> Loi de finances rectificative pour 1996 – décret d'avril 1997 - arrêté du 11 décembre 2001.

- par les ambitions de la Grande-Bretagne qui, afin de faire de Londres l'une des capitales mondiales des paris, a supprimé les droits sur les enjeux, pour n'imposer (au taux de 15 %) que les bénéfices des participants ;

- par notre déficit en reproducteurs de qualité.

Notre patrimoine génétique, en effet, s'est considérablement appauvri de 1990 à 1998. Les rares syndications qui ont vu le jour depuis l'instruction, précitée, de mai 1997 (dissuasive, fiscalement, de toute participation étrangère) n'a malheureusement pas concerné le haut de gamme de l'étalonnage.

L'action des haras nationaux n'a pas suppléé sur ce plan, faute de moyens financiers, les déficiences de notre élevage (activité à caractère majoritairement privé en France).

Les activités liées aux courses souffrent d'une image brouillée de « passe-temps ou de fausse richesse<sup>1</sup> » !, quand leur caractère agricole n'est pas carrément contesté.

### **Des avantages fiscaux substantiels ne sont-ils pas préférables à un système de primes (au propriétaire et à l'éleveur) ?**

Le statut de l'association de la loi de 1901 survivrait-il à l'instauration, dans l'Union européenne, de la concurrence véritable (mais il n'y a pas encore de politique commune en la matière) que la commission semble juger inévitable ?

Le président du syndicats des propriétaires de chevaux de courses au galop, M. Aubry-Dumand, suggère de se préparer dès maintenant à une telle éventualité<sup>2</sup>.

Les tenants du système actuel soulignent qu'il n'empêche pas le PMU d'être géré comme une véritable entreprise et permet, grâce à l'appel au bénévolat, des économies substantielles.

\*

\* \*

---

<sup>1</sup> Selon les termes du président du syndicat des éleveurs, Charles-Henri de Moussac.

<sup>2</sup> Il estime qu'il serait au total moins coûteux de s'orienter vers des structures d'entreprise, permettant l'amortissement des investissements, en économisant les subventions de fonctionnement versées à de nombreuses structures administratives, à son sens plus ou moins utiles. Il suggère la création, à titre expérimental et transitoire, de sociétés anonymes filiales des sociétés mères et de sociétés commerciales concurrentielles.

Ainsi, une appréciation davantage fondée sur des principes moralisateurs que sur une analyse objective et approfondie de la situation des jeux, conduit l'Etat à privilégier la maîtrise de l'offre et les aspects juridiques et financiers, au détriment d'une logique plus économique qui s'efforcera, à la fois, de mieux prendre en compte la demande et d'assurer une concurrence plus équitable entre les opérateurs. Un cadre trop contraignant, fiscalement et réglementairement, complexe et archaïque, conduit à des comportements d'évasion (expatriations ou pratiques clandestines) ou à des réponses inadéquates aux profondes mutations en cours (notamment technologiques et concurrentielles). L'Etat, pour autant, n'assure pas parfaitement la protection de l'ordre public qui constitue sa priorité (notamment en ce qui concerne les mineurs, les interdits de jeu, les machines clandestines...).

Mais il exerce cependant sa mission, de ce point de vue, d'une façon, dans l'ensemble, plutôt efficace et satisfaisante.

## II. PRINCIPALES SUGGESTIONS ET INTERROGATIONS

(NB. UNE LISTE COMPLÈTE DE PROPOSITIONS FIGURE À LA FIN DE CE RAPPORT.)

Sur certains points, les convictions de votre rapporteur sont suffisamment établies pour qu'il puisse d'emblée avancer des propositions ; pour préciser ces dernières, ou sur des sujets plus délicats, il se contentera, ensuite, de soulever des interrogations.

### A. POUR UNE POLITIQUE PLUS OUVERTE MAIS PROTECTRICE

Une politique des jeux rénovée devrait, selon votre rapporteur, concilier ouverture et fermeté :

- ouverture, plus que la politique actuelle, aux évolutions de la demande, et aux exigences de la concurrence et des progrès de la technologie ;
- fermeté, en ce qui concerne la protection du consommateur et de l'ordre public.

#### 1. Une politique plus ouverte

##### *a) un domaine mieux étudié*

- Une meilleure prise en compte des évolutions de la demande suppose d'abord de les connaître de façon plus approfondie.

Votre rapporteur suggère, en conséquence :

\* la création d'un **compte satellite de l'INSEE** rassemblant des statistiques, régulièrement mises à jour, sur les jeux de hasard et d'argent ;

\* ces statistiques pourraient être exploitées par un **observatoire des jeux**<sup>1</sup>, publiant un rapport annuel d'information ;

\* la France pourrait demander à l'**OCDE** de procéder, sur le sujet, à des **comparaisons internationales** ;

---

<sup>1</sup> Analogue à, par exemple, l'*OST* (observatoire des sciences et techniques). Cette suggestion rejoint celle faite, antérieurement, par J. P. Martignoni-Hutin (cf. Les Echos du 25 juin 2001)

\* des enquêtes de prévalence du **jeu pathologique** devraient être effectuées pour le compte des pouvoirs publics par le CNRS ou des départements universitaires de sociologie, ou encore par le CREDOC.

*b) des décisions prises autrement*

Les critères des autorisations seraient modifiés :

\* A l'occasion de la rénovation, qui s'impose, de leur cadre législatif, un **débat parlementaire** devrait permettre de déterminer les **principes fondamentaux du statut des jeux** aujourd'hui, et la façon dont ils doivent être considérés par la société, en l'état actuel de nos mœurs. Les prérogatives de la représentation nationale à leur sujet seraient en même temps précisées (notamment en matière de prélèvements) par rapport à celles de l'exécutif ;

\* Les attentes des joueurs (à condition qu'elles aient été légitimées), le potentiel de croissance et d'emploi des jeux et les nécessités d'une concurrence équitable entre les différents opérateurs seraient pris davantage en considération en même temps que les impératifs d'ordre public.

- Il faut s'efforcer de mieux coordonner et faire accepter les décisions prises, ce qui suppose :

- la création d'un **comité interministériel** (ou d'une délégation dont l'autorité de rattachement –Premier ministre ?- serait à préciser) ;
- à tout le moins une **modification** de la composition et de la motivation des avis **de la commission supérieure des jeux**<sup>1</sup>, très critiquée pour le flou de sa doctrine et le caractère arbitraire de ses avis ;
- il convient, selon votre rapporteur, d'aller plus loin en la remplaçant :

- soit par un **haut conseil** des jeux comprenant des représentants des professions concernées et chargé d'éclairer les autorités compétentes sur les questions relatives à toutes les composantes du secteur (pas seulement les casinos), de façon à en prendre en compte les aspects concurrentiels et à en avoir une vue d'ensemble ;

- soit par une **autorité indépendante de régulation**, dans l'hypothèse d'une plus grande ouverture à la concurrence des activités en question (suppression des monopoles de la

---

<sup>1</sup> Elle comprend 15 représentants de l'administration et 5 élus mais aucune personnalité qualifiée et aucun représentant de la profession.

Française des jeux et du PMU, qui pourrait être imposée, un jour, par une directive européenne ; autorisation de machines à sous « douces » dans les lieux publics et de cybercasinos, etc.)

*c) Les priorités*

Parmi les mesures qui doivent prioritairement être prises, votre rapporteur retient, en raison de leur urgence :

\* l'**autorisation**, sous condition<sup>1</sup>, de la fabrication et de l'exploitation, dans les débits de boisson, **de machines récréatives à mises et gains limités**, comme chez la plupart de nos voisins européens (machines à sous dites « douces »).

Il conviendrait qu'elles dissuadent cafetiers et clients, par une attractivité suffisante, de préférer recourir aux appareils clandestins contre lesquels la lutte devrait, de toute façon, être, en même temps, intensifiée.

\* concernant les **casinos**, votre rapporteur reprend à son compte les souhaits exprimés par la Cour des comptes d'un **toiletage d'ensemble du cadre législatif et réglementaire** de leurs activités et, notamment, d'une **simplification des prélèvements** qu'ils subissent. La substitution du critère de forte fréquentation touristique à celui de station classée (balnéaire, thermal ou climatique) lui semble recevable ainsi que l'idée d'une graduation des contraintes permettant de ne pas traiter de la même manière les premières demandes, les renouvellements et les extensions d'autorisation de jeux, afin d'en alléger, globalement, les procédures d'instruction. Le système actuel des abattements appliqués pour déterminer l'assiette du prélèvement progressif sur le produit brut des jeux (PBJ) est effectivement discutable (surtout en ce qui concerne l'abattement « hôtelier » qui procure un avantage concurrentiel à ses bénéficiaires).

Quant au « prélèvement à employer », que votre rapporteur qualifie, plus haut, d'« ubuesque », rien ne s'oppose à sa suppression ainsi qu'à celle d'autres dispositions devenues obsolètes (comme le prélèvement de 15 % sur le PBJ au profit des ~~oe~~ vres sociales de la commune).

Au total, le barème du prélèvement progressif pourrait faire l'objet d'un réaménagement comportant une suppression, simplificatrice, de

---

<sup>1</sup> Les conditions seraient négociées avec les professionnels concernés (le cas échéant par l'autorité de régulation envisagée ci-avant).

- Les machines seraient homologuées et leur entretien confié à des sociétés de fourniture et de maintenance agréées ;

- Elles seraient implantées dans les débits de boisson titulaires de la licence IV (à l'exception, éventuelle, des bars PMU et des distributeurs des jeux de la Française...) ;

- On s'inspirerait des exemples de nos voisins européens.

l'abattement légal de 25 % et une modification de son assiette, rapprochant celle-ci du PBJ **réel**.

Il faudrait veiller cependant à ce que :

- d'une part ces mesures soient négociées avec la profession,
- d'autre part, qu'elles n'entraînent pas une augmentation globale de la pression fiscale sur ces activités, non justifiée par une progression de leurs résultats.

**Les casinotiers français se plaignent, en effet, d'être les plus imposés d'Europe et le risque de voir des investisseurs étrangers, intéressés par le marché français, aller placer ailleurs leur argent, ne doit pas être sous-estimé.**

Enfin, votre rapporteur souscrit pleinement à l'observation de la Cour regrettant l'absence de prise en compte de l'intercommunalité dans l'affectation du prélèvement communal.

Plus ponctuellement, il souhaite qu'un croupier malade appartenant au personnel d'un établissement puisse être remplacé -ce que la réglementation actuelle n'autorise pas !- par un collègue d'un autre casino du même groupe.

• Dans le **secteur des courses de chevaux**, la priorité paraît être de prendre d'urgence les mesures fiscales qui s'imposent pour conjurer la menace d'un appauvrissement de notre patrimoine génétique, du fait de la concurrence étrangère, en particulier irlandaise. Ce danger affecte principalement le secteur du galop et les étalons de pur-sang.

Nos meilleurs reproducteurs partent à l'étranger et ce phénomène risque bientôt de toucher aussi les juments de nos éleveurs, que ceux-ci se contentent, pour le moment, d'aller faire saillir en Irlande ou en Angleterre (avec les pertes de devises et les charges que cela implique).

**Il devient urgent de contrecarrer cette tendance** par des allègements fiscaux (l'alignement se fera par le bas et par le haut, à moins – hypothèse peu probable- que Bruxelles réagisse contre le dumping irlandais et britannique).

Outre des aménagements ponctuels<sup>1</sup> déjà évoqués dans ce rapport, il convient de prendre sans tarder des mesures appropriées, de portée plus générale, telles que :

---

<sup>1</sup> Concernant : la TVA des syndicats d'étalons sur les saillies, les associations de carrière, les éleveurs sans sol (exemption d'impôt sur le revenu des non intervenants), les déductions des pertes des propriétaires n'agissant pas à titre professionnel.



- le doublement de l'abattement de 15 % sur les plus-values des propriétaires particuliers,

- la réduction de moitié (de 16 à 8 %) du taux d'imposition de celles que supportent les propriétaires, éleveurs et entraîneurs,

- une exemption totale en cas de remploi de la plus-value en achat de chevaux,

- l'exonération d'impôt sur les bénéfices de l'exploitation des étalons stationnés en France<sup>1</sup>.

• Plus généralement, les prélèvements de l'Etat sur les jeux doivent être calculés en tenant compte de ce que la diminution de leur taux pourrait être compensée par un élargissement correspondant de leur assiette.

S'agissant plus particulièrement des paris sur les courses de chevaux, il faut tenir compte de leur caractère de plus en plus concurrentiel, du fait de la possibilité de parier à distance. De ce point de vue, **l'offensive de Londres (zéro prélèvement) paraît préoccupante.**

\*

\* \*

Une meilleure connaissance des jeux, une attitude plus ouverte à leur égard qui tienne compte de leurs effets économiques, une simplification de leur cadre juridique et un allègement de leurs charges doivent aller de pair avec une protection accrue des individus fragiles et le maintien de mesures fermes de prévention de toute atteinte à l'ordre public.

## **2. Une politique protectrice**

**Votre rapporteur ne prône pas, en matière de jeux, un libéralisme à tout va.** Il est partisan d'une politique équilibrée alliant un assouplissement des autorisations (pour tenir compte des évolutions de la société et des nécessités de l'économie) à un renforcement de la protection des joueurs et de l'efficacité des contrôles.

**S'il a, jusqu'ici, moins évoqué que d'autres questions la police des jeux et la protection de l'ordre public, c'est parce qu'elles sont, de l'avis général, dans l'ensemble, plutôt bien assurées.**

---

<sup>1</sup> L'instruction, précitée du 28 mai 1997, qui privilégie l'indivision conventionnelle, semble de nature à dissuader d'éventuels investisseurs étrangers de prendre des participations dans des syndicats établis sous forme de sociétés. Par ailleurs, certains textes complémentaires de cette instruction sont toujours en attente !

*a) le rôle de la sous-direction des courses et des jeux*

Comprenant 75 fonctionnaires spécialisés et 190 correspondants locaux compétents en matière d'information, de prévention et de répression, le personnel de la Sous-direction des courses et des jeux des Renseignements généraux<sup>1</sup> effectue des enquêtes et assure une présence dans les établissements de jeux, casinos, cercles ou sur les champs de courses.

Chargée, en amont, d'instruire les dossiers soumis par les casinos à la Commission supérieure des jeux, la sous-direction veille, plus généralement, au respect de la réglementation ainsi qu'à la défense des intérêts de l'Etat, des joueurs et des établissements de jeux.

Elle comprend, notamment, une section surveillance des casinos (et des cercles) qui effectue les enquêtes d'agrément des personnels de ces établissements, exigées par la réglementation.

Sa section judiciaire intervient, soit de sa propre initiative, en flagrant délit, soit en enquête préliminaire ou sur commission rogatoire, sous le contrôle de magistrats.

Afin d'éviter une consanguinité malsaine entre les responsables ou employés des établissements sous surveillance et les fonctionnaires chargés des missions correspondantes, une règle non écrite avait été instaurée, selon laquelle ces derniers ne devaient pas être affectés plus de sept ans à la sous-direction.

Mais le respect de cette coutume est rendu difficile par la « crise des vocations » que suscitent les exigences des fonctions en question.

**Votre rapporteur souhaiterait pourtant que les personnels concernés (y compris et peut-être plus encore au niveau local) soient soumis à une obligation de mobilité.**

Il conviendrait également qu'une prochaine loi, dont l'élaboration paraît nécessaire, sur les jeux dans leur ensemble, corrige une imperfection du nouveau code de procédure pénale qui a omis de conférer aux correspondants locaux des renseignements généraux la qualité d'officiers de police judiciaire.

La Sous-direction a aussi en charge la répression de la pratique des jeux clandestins et participe, aux côtés de la Direction des douanes, à la traque des appareils interdits.

Comme l'a indiqué plus haut votre rapporteur, l'autorisation de machines « douces » devrait s'accompagner d'une intensification de la lutte

---

<sup>1</sup> Direction centrale du ministère de l'Intérieur.

contre les réseaux mafieux avec le renforcement des effectifs que cela suppose.

### *b) les interdits de jeux*

Concernant les casinos, il existe environ de 30 à 40.000 interdits de jeux, dont 90 % le sont sur leur propre demande<sup>1</sup>. Le fichier en est tenu par le bureau de la prévention et de la protection sociales de la Sous-direction précitée des libertés publiques et de la police administrative.

Les mineurs sont interdits de jeux d'office dans ces établissements (loi du 1<sup>er</sup> septembre 1942).

Le respect de la réglementation applicable dans cette matière est rendu difficile par :

- le fait que chaque casino tient lui-même à jour manuellement un fichier dans lequel les intéressés sont répertoriés,
- l'accès aux salles de machines à sous n'est pas contrôlé.

Sur le premier point, il paraît possible d'envisager, avec l'autorisation de la CNIL<sup>2</sup>, la mise en place d'un réseau national d'échanges de données permettant un croisement des fichiers informatiques des établissements et de celui de la Direction des libertés publiques.

Concernant le second point, on pourrait, dans un avenir pas très éloigné, imaginer de recourir aux techniques d'identification dites « biométriques », mises à l'étude pour renforcer la sécurité des aéroports (il s'agit de moyens de détection automatiques des individus à risque reconnus par des caméras ou par les lecteurs optiques d'empreintes digitales, à partir d'une mise en mémoire de ces données numérisées sur ordinateurs...).

Mais certains des joueurs concernés ont suggéré, d'eux-mêmes, une méthode beaucoup plus économique et rapide à mettre en œuvre, consistant à contrôler l'identité<sup>3</sup> des joueurs au moment où ils achètent des jetons.

Il existe aussi des interdits d'hippodrome. Mais, contrairement à ce qui se passe dans la majorité des cas, pour les joueurs des casinos, ils ne le sont pas, à leur demande, mais pour avoir troublé le déroulement d'une course

---

<sup>1</sup> Et le reste :

- sur décision de justice (condamnés avec mise à l'épreuve ou bénéficiant d'une libération conditionnelle, incapables placés sous tutelle ou curatelle),
- en raison de leur comportement (tricherie, scandale...),
- ou pour raison administrative (personnels ayant fait l'objet de mesures d'exclusion et de retraits d'agrément).

<sup>2</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés.

<sup>3</sup> L'identité des gagnants de jackpot est, de toute façon, déjà relevée.

ou le fonctionnement de l'organisation des paris, ou encore d'avoir tenté d'en altérer la sincérité des résultats.

Comme pour les produits de la Française des jeux, il est difficile de faire respecter l'interdiction des mineurs de parier sur les courses<sup>1</sup>.

*c) les joueurs compulsifs*

Une priorité (cf. supra) est d'abord de mieux étudier le phénomène de dépendance et de cerner la population qui en est victime.

Mais il est, en même temps, tout aussi indispensable de venir en aide aux personnes souffrant de ce type de troubles du comportement.

**Or, leur prise en charge par notre système de santé publique est totalement déficiente.**

Tout repose, actuellement, sur l'initiative privée. Le groupe Accor, ce qui est tout à son honneur, a mis en place un programme de prévention contre les abus de jeux.

Un « guide de prévention aux risques d'abus de jeu » est présenté aux clients dans tous ses établissements, comme dans les casinos américains. Il comporte des recommandations du style :

« Le jeu est un plaisir. Il doit le rester ! »

« Vous jouez avec votre argent, gardez la raison ! »

En outre, Accor est le principal contributeur (avec une subvention dont le montant doit atteindre 200.000 F en 2002) à « SOS Joueurs », seule association à s'occuper des joueurs compulsifs, de façon totalement désintéressée et sans le moindre soutien public.

**Il importe :**

- de créer des consultations spécialisées dans les hôpitaux publics,
- de donner à SOS Joueurs, qui est basée à Paris, les moyens d'essaimer en province ou de faire en sorte qu'elle suscite des émules.

**Il serait par ailleurs souhaitable que les autres casinos suivent l'exemple d'Accor.**

---

<sup>1</sup> Prévues par un arrêté du 13 septembre 1985.

**Enfin, concernant les jeux d'argent à domicile qui peuvent se révéler très addictifs, une étude pourrait être confiée à l'INRIA<sup>1</sup> sur d'éventuelles façon de limiter automatiquement les mises ou d'en rendre impossible l'accès aux mineurs.**

*d) des contrôles plus efficaces*

Votre rapporteur a, ci-avant, souhaité une intensification de la répression de l'offre de jeux automatiques clandestins, indissociable de l'autorisation des machines douces dans les cafés.

L'assouplissement, qu'il préconise, des conditions d'autorisation de certains jeux, exige donc un renforcement des contrôles correspondants.

Mais la simplification, dont il est également partisan, du cadre législatif et réglementaire actuel, simplifierait la tâche, par ailleurs.

Comme l'a fort bien montré la Cour des comptes, c'est en se concentrant sur l'essentiel, sans se disperser dans les détails, que le contrôle par les pouvoirs publics des jeux de hasard et d'argent pourra gagner en efficacité.

Il faut notamment, comme l'observe la haute juridiction, que les contrôles financiers des résultats des casinos soient, d'une part, mieux coordonnés et prennent, d'autre part, « suffisamment en compte l'appartenance des sociétés exploitantes à des groupes (dont les capitaux sont parfois d'origine étrangère) » ainsi que « l'importance des mouvements financiers entre les sociétés exploitantes et la société mère ou d'autres sociétés du même groupe ».

Ainsi, pourraient être, le cas échéant, mieux mises en évidence et combattues certaines pratiques douteuses.

\*

\* \*

**Un renforcement, dans l'intérêt de tous les intéressés, de la protection des consommateurs et du contrôle des opérateurs constitue la contrepartie inévitable d'une éventuelle extension de la sphère des jeux et d'un allègement des contraintes auxquelles ils sont soumis.**

Extension dans les cafés et les lieux de fréquentation touristique ou sur Internet.

---

<sup>1</sup> INRIA : Institut national de la recherche en informatique et en automatique.

Allégement des contraintes réglementaires et fiscales.

**Votre rapporteur convient donc de ce que le jeu n'est pas une prestation de services comme les autres.** La surveillance particulière dont ils doit faire l'objet rassure les joueurs et, pour cette raison, est souhaitée par les professionnels.

Certaines des propositions émises plus haut peuvent faire l'objet d'un consensus : amélioration de la connaissance de la population des joueurs et de leur comportement, renforcement de la coordination entre les autorités de tutelle...

D'autres sont sujettes à débat, telles l'autorisation de machines à mises et gains limités dans les cafés ou la création éventuelle d'une instance de régulation indépendante.

Enfin, certaines interrogations peuvent légitimement être soulevées.

## ***B. LES SUJETS D'INTERROGATION***

### **1. La loi Sapin**

#### *a) une qualification de service public parfois mal comprise*

La loi Sapin de 1993 est applicable, dès lors qu'il s'agit de « concessions de service public », aux contrats conclu entre les communes et les casinos.

La Cour des comptes a observé que cette qualification n'était souvent pas comprise dès lors que :

- les autres jeux de hasard et d'argent n'ont pas le même statut<sup>1</sup>,
- il s'agit d'activités que la commune n'a pas, réglementairement, la possibilité de gérer directement elle-même (ce qui, effectivement, est plutôt rare pour un service public),
- enfin, des restrictions sont apportées à leur développement alors qu'elles sont censées, vu leur régime juridique, être utiles au public.

---

<sup>1</sup> Mais ils ne sont pas concédés !

*b) une mise en concurrence difficile*

Par ailleurs, constate la Cour, la mise en concurrence qu'entraîne l'applicabilité du texte précité soulève des difficultés déjà évoquées dans ce rapport.

Il est malaisé, notamment, de définir, comme la loi l'exige, préalablement à la délégation de service public, les « caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations » des casinos et « les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur ».

Mais tout en estimant la loi Sapin inadaptée au secteur des casinos, la Cour n'exclut pas d'en préciser les conditions d'application (voire de proposer des cahiers des charges types et des modèles de rapport annuel du délégataire) « à défaut d'une refonte d'ensemble du dispositif » qui impliquerait un changement de statut rompant avec la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Les concessions d'exploitation de casinos ne seraient plus considérées, dans ce cas, comme des délégations de service public.

Quelle est la préférence du législateur ?

Votre rapporteur l'ignore et n'a pas d'opinion sur ce point.

**2. Quelle concurrence ?**

*a) une question ardue...*

Déterminer dans quelle mesure les activités liées aux jeux de hasard et d'argent doivent être ouvertes à la concurrence est une des questions les plus ardues qui soient.

Il ne s'agit pas en effet, comme votre rapporteur l'a déjà fait valoir, de prestations de services comme les autres et plusieurs facteurs sont à prendre en considération :

- le divorce entre le droit (moralisateur) et la pratique sociale très répandue et, semble-t-il, admise par la majorité de la population ;

- le phénomène, particulièrement difficile à maîtriser, de l'irruption des cyberjeux ;

- l'absence – mais pour combien de temps ? - de politique européenne<sup>1</sup>.

*b) ...mais qui ne peut être éludée.*

- L'autorisation, que votre rapporteur juge souhaitable, de machines à sous « douces » dans certains lieux publics créerait un nouveau contexte.

Il en résulterait probablement, pour les casinos, une certaine concurrence car, comme l'a noté la Cour des comptes, ces établissements sont moins nombreux qu'en France, chez nos voisins européens où ce type d'appareils automatiques est déjà très répandu. Où les installer ? Dans quelles conditions ? Quelle place réserver aux jeux qui font appel non seulement au hasard mais aussi à l'adresse ?

De fortes pressions ne manqueront pas de s'exercer. Le PMU, par exemple, souhaite l'implantation de telles machines sur les hippodromes.

**- Entre un encadrement, nécessaire, de la pratique des jeux d'argent et la perpétuation des monopoles actuels, il y a une marge qui constitue un espace ouvert à discussion.**

- Des cyberloteries françaises, constituant un débouché pour nos créateurs de logiciels, ne pourront prospérer que si elles cumulent les mêmes caractéristiques que celles dont la **Française des jeux** a le monopole aujourd'hui (participation financière du joueur, espérance de gain, intervention du hasard, ouverture au public). Les seules loteries pouvant fonctionner légalement en ligne aujourd'hui, à part celles de la Française des jeux, en sont réduites à proposer des gains en nature ou sont tenues de rembourser les frais de connexion des participants. Elles sont généralement financées par des recettes publicitaires.

Comment empêcher, de toute façon, nos concitoyens d'accéder à des cyberloteries fonctionnant à partir de sites hébergés à l'étranger ?

Est-il légitime, au demeurant, que l'État qui autorise en France les jeux de hasard et d'argent, soit en même temps l'actionnaire majoritaire de l'un des principaux opérateurs, détenteur d'un monopole qui s'étend désormais aux loteries en lignes hébergées sur notre territoire ?

---

<sup>1</sup> Pour le moment, la jurisprudence de la Cour de justice (arrêt Schindler, etc...) admet une pratique du « chacun maître chez soi » ne remettant pas en cause l'existence de monopoles, du moment qu'il n'en résulte pas de discrimination basée sur la nationalité.



- Concernant les **courses de chevaux**, le PMU comme la Française des Jeux, a installé un site internet. Il permet de prendre des paris en ligne. Mais les paris à cote restent interdits dans notre pays. Certes la mutualisation permet d'élargir l'assiette des mises, donc d'augmenter le montant des gains mais pas nécessairement leur fréquence. Là encore, ce monopole pourra-t-il perdurer ? Certains de nos concitoyens ne risquent-ils pas de prendre goût, via internet, à des jeux de contrepartie ? La commission européenne, dont on connaît les vues libérales, ne risque-t-elle pas d'intervenir un jour dans ce domaine par une directive contraignante ? Il est déjà possible de parier en France sur des courses étrangères et à l'étranger sur des courses françaises, mais cela passe par des accords négociés par le PMU. Enfin, on l'a vu, les activités de l'amont (élevage, entraînement) sont déjà très internationalisées et ouvertes à la concurrence. Convient-il de remplacer partiellement par un allègement des prélèvements, le système de primes actuel et de permettre aux sociétés de courses d'exercer leurs activités de manière lucrative ?
- Enfin, est-il normal que ce qui est permis à la Française des Jeux (créer des cyberjeux), ne le soit pas aux **casinos** ? L'installation, par des groupes français, aux Bahamas ou dans d'autres paradis fiscaux, de casinos virtuels ne représente-t-il pas, pour notre économie, une perte de substance financière et fiscale ?

Un flou juridique persiste, par ailleurs, dans ce domaine. Le principe du code civil français dit de « l'exception de jeu », qui s'oppose au recouvrement des dettes des joueurs, en raison du caractère immoral de leur activité, est opposable aux cybercasinos, aussi bien qu'aux organismes de cartes de crédits !

Enfin, les casinos eux-mêmes menacés par l'autorisation éventuelle de machines « récréatives » dans certains lieux publics, peuvent compromettre l'activité des cercles de jeux, dans la mesure où leur implantation est désormais susceptible d'être autorisée dans le centre de grandes agglomérations.

**En l'absence de politique commune européenne et de concertation internationale au sujet de la réglementation des cyberjeux, les réponses aux questions qui viennent d'être soulevées semblent des plus incertaines.**

*c) faut-il une autorité de régulation ?*

La délimitation de l'extension de la sphère des jeux de hasard à certains lieux publics ou à des stations à forte fréquentation touristique, la remise en cause éventuelle des monopoles actuels et l'encadrement des cyberjeux donneraient largement de quoi s'occuper à une autorité indépendante de régulation.

Mais en cas de maintien de statut quo, sa nécessité serait beaucoup moins évidente. Il suffirait de réformer la commission supérieure des jeux et d'améliorer la coordination entre autorités de tutelle.

Resterait cependant l'anomalie que constitue la détention par l'Etat de la majorité du capital de l'un des principaux acteurs.

## CONCLUSION

Jamais les Français n'ont autant joué ; l'offre et la demande évoluent, la prohibition de principe et les monopoles demeurent.

Un divorce semble ainsi être en train de se produire entre le droit et les jeux.

Ceux-ci méritent, en conséquence, un débat de société. Quel meilleur juge que le Parlement et quel lieu plus indiqué pour en discuter ?

Pourtant les prérogatives de la représentation nationale sont, on l'a vu, assez réduites, l'essentiel des prélèvements effectués ayant un caractère non fiscal (l'Etat croupier, le Parlement croupion ?) et beaucoup de mesures importantes étant prises par décret ou par arrêté.

On est frappé par les contrastes existant dans ce secteur entre :

- son importance et ses inconnues ;
- son dynamisme et l'immobilisme de la tutelle (banco ou fiasco ?)
- son modernisme et l'archaïsme de son cadre législatif et réglementaire.

Les jeux sont pour les uns un « impôt sur les pauvres », mais aussi, selon la charmante expression d'une heureuse gagnante, un « impôt du bonheur ». Le bonheur des uns fait le rêve des autres. C'est l'une des règles du jeu !

## RÉCAPITULATION DES PROPOSITIONS

### I. PROPOSITIONS GÉNÉRALES

Le rapport de la commission des Finances du Sénat propose :

Que l'Etat se dote d'une politique des jeux, nouvelle et moderne et réaliste qui :

- **Harmonise l'action de l'Etat** et la tutelle indispensable qu'il doit continuer à assurer, pour l'instant répartie entre trois ministères et de multiples services, au profit d'une structure interministérielle unique.
- **Modernise une législation complexe, obscure et obsolète ;**
- **Substitue** au pouvoir régalien de l'Etat des rapports plus réalistes qui tiennent compte de ses responsabilités d'ordre public mais aussi des besoins d'un secteur économique important et créateur de nombreux emplois.
- **Modernise, simplifie et actualise une réglementation** par trop pointilleuse et elle aussi archaïque.
- **Simplifie**, à résultat financier constant pour l'Etat si c'est nécessaire, **l'enchevêtrement des prélèvements, impôts, taxes** payés par les jeux.  
Pour des raisons de clarté, d'honnêteté politique et de respect de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, le ministère du Budget doit renoncer à opérer, sur les jeux, les multiples prélèvements spécifiques pour le FNDS, le Fonds d'adduction d'eau, la Vie association, etc...  
Si ces aides sont nécessaires, l'Etat doit les financer directement et n'opérer sur les produits des jeux que des prélèvements directs.
- Apporte sans tarder des solutions à quelques problèmes difficiles ou dangereux, comme **les casinos et loteries sur Internet ou les machines à sous clandestines.**

- Mette en place une véritable **Autorité de régulation des jeux**, à l'instar de ce qui vient d'être pratiqué pour les télécommunications avec l'ART.
- Crée un **Observatoire des jeux** rassemblant tous les experts concernés sans oublier les universitaires, les sociologues, les médecins et les chercheurs.  
La France ne dispose d'aucune étude, d'aucune recherche, d'aucune statistique complète ou récente traitant des jeux. Il convient de les lancer sans tarder.
- **Assure un meilleur respect de l'interdiction de jeux aux mineurs.**
- **Porte un intérêt réel aux graves problèmes rencontrés par les joueurs dépendants ;**  
Pour cela, il faut les mieux connaître, les dénombrer, étudier leurs cas, faire dans ce domaine au moins aussi bien que les Etats-Unis ou le Canada.
- **Finance les études nécessaires** et appelle à y contribuer l'ensemble des opérateurs de jeux.  
Suscite dans **le système de santé publique** la création de consultations et de soins spécifiques pour ces « malades ».  
Suscite la création d'**associations spécialisées**, pour apporter une aide de proximité, telles qu'il en existe depuis longtemps pour les problèmes liés à l'alcool, le tabac, la toxicomanie ou le sida.  
Leur permette de se faire connaître des joueurs sur les lieux même où se déroulent les jeux.  
**Commence par soutenir de manière conséquente et efficace la seule association qui existe : SOS Joueurs, et qui se débat dans l'indifférence générale...**
- Les jeux d'argent à domicile (paris par satellite, cybercasinos et cyberloteries) risquent d'entraîner de nouvelles formes de dépendance et de tentation pour les mineurs. Les nouvelles technologies devraient être mises à contribution pour prévenir ces dangers (contrôles d'accès renforcé, limitation des mises...).
- Dans les domaines des jeux, la plupart des prélèvements de l'Etat s'effectue sous la forme de prélèvements non fiscaux et les mesures les plus importantes ont été prises, ces dernières années, sous forme de décrets ou d'arrêtés.

Ce procédé est anormal : il retire au Parlement ses pouvoirs de contrôle et de décision et confie à l'exécutif un pouvoir excessif.

Il convient de réformer le système ; cela aura au moins pour avantage d'éviter que les Chambres dans l'ignorance de la législation et de la fiscalité des jeux, soient tentées de créer de nouvelles charges sans tenir compte de la situation économique de ces industries (cf. discussion du projet de loi « Musées de France »).

## II. PROPOSITIONS DÉTAILLÉES

### A. LES COURSES DE CHEVAUX

1.- La fiscalité qui pèse sur la filière cheval, et plus particulièrement sur l'élevage, provoque une **délocalisation croissante à l'étranger**. Il en résulte un déséquilibre de la balance commerciale française dans le domaine du commerce des chevaux et un affaiblissement de l'ensemble des activités concernées.

2.- La **profession d'entraîneur est en mauvaise posture**. Les services fiscaux devraient davantage tenir compte des charges spécifiques de cette profession et, en particulier, clarifier une fois pour toutes son statut et le rattacher à celui d'agriculteurs.

3.- La **situation des jockeys sur le plan social est très mauvaise**. L'Etat, la filière cheval, le PMU, les sociétés-mères devraient améliorer leur couverture sociale et, surtout, leur reclassement à la suite d'accidents (ils sont très nombreux), notamment dans les structures professionnelles existantes.

4.- S'agissant des « centimes », l'Etat, qui accapare la totalité des centimes des hippodromes parisiens, et affecte obligatoirement les deux tiers de ceux des courses de province à la **lutte contre le dopage, devrait faire financer celui-ci par les centimes parisiens**.

De la sorte, il pourrait supprimer le plafonnement qu'il a instauré sur les **centimes de province et en laisser la totalité aux sociétés de courses concernées pour les aider à assumer leurs tâches de gestion aujourd'hui très lourdes**.

5.- Le ministère de l'Intérieur devrait examiner avec une plus grande largeur de vue les propositions d'**ouverture des hippodromes à de nouvelles activités** (casinos, centres de loisirs, terrains de sport, etc...) pour leur permettre tout simplement de survivre sans faire appel aux aides des collectivités locales.

Certains ne peuvent organiser qu'un trop petit nombre de réunions hippiques ; tous connaissent des difficultés croissantes pour entretenir les espaces et, pourtant, il est éminemment souhaitable de leur permettre de conserver ces théâtres de verdure.

6.- Une partie des prélèvements sur les mises ne pourrait-elle pas être affectée aux collectivités locales qui subventionnent, d'une façon ou d'une autre, les activités hippiques, notamment au titre de l'entretien des hippodromes ?

7.- La **gestion et le fonctionnement de la formation et de l'action sociale** (AFASEC) des jeunes professionnels des courses, financée jusqu'ici par les « impayés des courses », est déficitaire du fait de la diminution régulière de cette source.

Ce sont les sociétés-mères qui compensent. L'Etat devrait tenir compte de cette situation dans ce calcul de la part des recettes du PMU qui reviennent à ces sociétés.

8.- L'Etat a-t-il vraiment avantage à imposer à chaque société de courses de **solliciter** chaque année **le renouvellement de son autorisation d'organiser les réunions hippiques** ?

9.- La Fédération nationale des courses ne devrait-elle pas moduler davantage ses **subventions « d'ouverture d'hippodrome »** pour tenir compte du fait que les courses de trot et de galop ont un coût de revient différent.

10.- **Les élus locaux qui président 56 % les sociétés de courses de province devraient prendre garde au risque de gestion de fait.**

## ***B. LA FRANÇAISE DES JEUX***

11.- L'Etat qui interdit tous les jeux, puis délivre des dérogations et contrôle de manière rigoureuse leur fonctionnement, pourrait assouplir les règles applicables aux loteries, lotos et autres manifestations caritatives, sportives ou populaires.

Par contre, il devrait interdire la « concession » de telles loteries à des particuliers qui grugent souvent les bénéficiaires et les organisateurs initiaux.

**12.-** La Cour des comptes relève « l’ambivalence du rôle de l’Etat à la fois acteur à travers la FDJ et régulateur dans un domaine aussi sensible », cela ne plaide-t-il pas en faveur, d’une part, d’un assouplissement des règles de prohibition et de monopole en matière de loteries et, d’autre part, d’une régulation des jeux dans leur ensemble par une autorité indépendante ?

**13.-** Dans les années à venir, **l’Etat, déjà possesseur de 72 % du capital de la FDJ**, devrait, à l’occasion de la prise de possession des 20 % appartenant encore aux émetteurs historiques, augmenter la part de capital des salariés et réserver quelque 10 % pour des partenaires français ou étrangers utiles à la stratégie de la FDJ du moment.

**14.-** La Française des jeux s’est vu reprocher d’avoir abusé de sa position dominante pour certaines prestations.

Entreprise d’Etat, elle se doit, sans défaillance, de donner l’exemple.

**15.-** De même qu’il n’y a pas de politique des jeux en France, il n’y a pas d’amorce d’une **politique des loteries en Europe**, alors même qu’elles sont toutes, ou presque, des monopoles d’Etat.

La France devrait prendre l’initiative de proposer une réelle régulation avant que le Conseil ou la Commission européenne ne s’en mêle. La position de leader de la FDJ en Europe, sinon dans le monde, lui en fournit un excellent moyen.

**16.-** La FDJ ne peut se dispenser de veiller à ce que ses distributeurs respectent **l’interdiction légale de vendre des jeux aux mineurs**.

Elle est suffisamment organisée et proche de son réseau pour obtenir ce résultat. Les moyens existent et elle peut les mettre en place.

**17.- La FDJ, parce qu’elle est société d’Etat, doit, comme les autres opérateurs, se préoccuper du sort des joueurs dépendants.**

Il lui faut initier ou participer à la réalisation des études nécessaires de ce grave problème de santé publique ; elle se doit aussi de participer au financement et au soutien aux organismes, services ou associations qui aident ou aideront les joueurs en difficulté.



## *C. LES CASINOS*

### **18.- Les casinos et la loi Sapin**

La loi Sapin paraît à la Cour des comptes inadaptée aux casinos (qualification de service public mal comprise, mise en concurrence difficile).

Faut-il exclure ces établissements de son champ d'application ou établir des cahiers des charges types et des modèles spécifiques de rapport annuel des délégataires ?

### **19.- S'agissant de la Commission supérieure des jeux**

Son existence, dans le contexte actuel, est éminemment utile mais elle gagnerait à se concerter davantage avec ceux dont elle examine les cas.

L'opinion d'un maire qui sollicite une autorisation d'ouverture d'un casino, ses arguments touchant au développement durable de la commune, méritent considération.

Les professionnels concernés, d'autre part, devraient avoir leur mot à dire.

Si l'Etat voulait bien définir et soutenir avec un peu de constance une politique des jeux, donner des objectifs de développement des différentes filières, la CSJ en serait instruite et pourrait s'affranchir de sa ligne actuelle qui, faute de consignes, s'apparente plus à un frein qu'à toute autre chose.

**Plus important** : la composition de la CSJ fait appel à un grand nombre de hauts fonctionnaires experts et compétents, mais exclut tout représentant de la profession à la différence des instances anglo-saxonnes. Elle dispose, grâce au travail de la Sous-direction des libertés publiques et à celui des rapporteurs, de tous les éléments des dossiers.

**Cependant, elle n'émet qu'un simple avis laissant au seul ministre de l'Intérieur le pouvoir de décision et de motivation.**

De deux choses l'une : ou la CSJ est compétente et représentative et elle peut «décider», ou elle ne l'est pas et l'examen des demandes revient au cabinet du ministre instruit par les services.

Votre rapporteur estime **qu'il faut retirer au ministre de l'Intérieur son pouvoir régalién actuel de décision en matière d'autorisation des casinos** : cela aurait l'avantage de lui éviter d'être

soupçonné, si sa décision s'écarte de l'avis de la Commission, d'avoir fait preuve de favoritisme.

Dans l'hypothèse où la CSJ exercerait à la fois les pouvoirs d'instruction et de décision, il est évident qu'elle doit pouvoir recourir aux moyens des sous-directions des courses et des jeux et des libertés publiques qui doivent continuer à jouer le rôle essentiel qui est le leur actuellement.

Après tout, les Autorités de régulation, créées récemment pour intervenir dans des secteurs industriels majeurs, comme les Télécom (ART) ou l'Electricité (CRE), disposent de moyens importants d'expertise et de **pouvoirs** étendus de **décision** et de **sanction**.

A l'inverse, si l'Etat, qui aura adopté bientôt (on peut l'espérer) une politique des jeux pour la France, ne dote pas la CSJ de tels moyens qui permettraient d'étendre éventuellement ses compétences au-delà du secteur des casinos, celle-ci sera inéluctablement supplantée par un autre organisme chargé de réguler ce domaine.

Dans la loi sur les jeux, que le Rapporteur appelle de ses vœux, la CSJ doit donc voir son rôle accru et ses pouvoirs étendus, sauf à créer une véritable autorité indépendante de régulation.

Une contrepartie s'impose cependant : comme dans tous les cas où un pouvoir est conféré, les « décisions d'une autorité » doivent pouvoir faire **l'objet de recours** ; on le sait, ce n'est pas pratiquement le cas aujourd'hui, même si c'est théoriquement possible, les opérateurs ne pouvant que se plier aux oukases d'un ministère aussi autoritaire.

Une autre contrepartie sans doute aussi : de même que l'ART communique beaucoup, et de manière très précise, sur tous les sujets y compris sur ceux qui « fâchent », une CSJ dotée de tels pouvoirs aurait l'obligation d'être **transparente et expressive**.

**20.-** Quant un casino fait une demande de machines à sous, il est anti-économique de lui faire **attendre un an, voire plusieurs années**, son **autorisation**.

De même, « saucissonner » cette autorisation en plusieurs tranches ne fait que ralentir, voire compromettre la montée en puissance de l'établissement.

En outre, un tel frein ne profite qu'aux groupes importants de casinos qui peuvent, seuls, supporter un long différé de la rentabilisation de leurs investissements.

**21.-** La fiscalité des casinos est certes très lourde, mais surtout extrêmement compliquée.

Pas moins de 14 prélèvements, impôts et taxes se succèdent, se superposent et s'entrecroisent.

Il faut simplifier au moins le système des prélèvements de l'Etat et celui des divers abattements.

Si l'Etat va jusqu'au bout de son projet de réformer l'imposition du produit brut des machines à sous en substituant, à la base, le produit réel au produit théorique, cette modification devrait logiquement faire partie d'une réforme d'ensemble.

**22.- Les tranches du barème du prélèvement progressif des casinos** n'ont pas été actualisées depuis... 1988 !

Ceci n'est pas équitable et doit être corrigé.

**23.- La perception du droit de timbre** (au profit de l'Etat), droit d'entrée journalier aux salles de jeux traditionnels des casinos, devrait être supprimée.

Son rapport est minime et il est contre productif pour la survie de jeux qui ont beaucoup de mal à résister à l'engouement pour les « bandits manchots ».

Sa suppression ouvrirait peut-être une piste pour concevoir un contrôle d'entrée centralisé pour toutes les catégories de jeux permettant de filtrer les personnes interdites à tous les jeux (machines et tables).

**24.-** La profession de casinotier ne peut plus longtemps se dispenser de posséder, d'une manière ou d'une autre, **un système de formation des personnels**.

Il ne serait pas difficile, par exemple, de créer dans les lycées techniques une telle formation.

**25.-** Il n'est pas raisonnable d'interdire aux casinos d'un même groupe de muter d'un établissement à l'autre certains personnels quand apparaissent des besoins de remplacements occasionnels.

**26.- La politique des interdits de jeux** est sage et bien appliquée pour ce qui concerne les jeux traditionnels des casinos, **mais rien n'existe pour les machines à sous**.

Or, 90 % du chiffre d'affaires de ces établissements est fait avec ces machines et l'on peut vraiment supposer que le pourcentage de joueurs compulsifs dans ce secteur doit être au moins le même que pour les jeux traditionnels.

Il est urgent d'imaginer et de mettre en place un système aussi efficace que celui des interdits de jeux volontaires actuels.

Ce n'est pas facile car, d'une part, l'entrée aux salles de machines à sous est totalement libre et ne fait appel à aucun contrôle et, d'autre part, le nombre d'entrées y est considérable (plus de dix fois supérieur à celui des salles de jeux).

De toutes les façons, la gestion du fichier central des interdits de jeux du ministère de l'Intérieur doit être modernisée et les mises à jour de ce fichier devrait être transmises aux fichiers informatiques des casinos par une liaison, sinon « on line » mais au moins hebdomadaire et automatique.

On pourrait aussi envisager le recours à des technologies nouvelles « biométriques » (identification automatique par caméra ou lecture optique d'empreintes digitales).

## **27.- Cybercasinos et loteries sur Internet**

L'Etat ne peut plus longtemps négliger le développement rapide des jeux sur Internet. L'interdiction internationale se lézarde et, en même temps, se multiplient les sites sauvages, hébergés ou non dans les paradis fiscaux ou des îles bienveillantes.

Les joueurs n'ont aucune garantie d'aucune sorte. La plupart des banques refusent la couverture des cartes bancaires. Les jeux échappent à toute fiscalité et ils représentent une très remarquable filière de blanchiment de l'argent.

Les casinotiers français réclament de l'Etat qu'il les autorise à ouvrir des casinos virtuels apportant aux joueurs toutes les garanties dont ils jouissent dans les casinos « sédentaires ».

Devant le silence persistant des autorités, le groupe Partouche vient d'ouvrir ostensiblement un site, à l'étranger, géré par un étranger. Il a agi, ainsi, en bravant la loi, parce que l'Etat vient, en revanche, d'autoriser la Française des jeux à ouvrir une loterie sur Internet : deux poids, deux mesures.

Votre rapporteur propose que l'Etat, d'urgence, se penche sur le problème, légalise et autorise ces pratiques en s'entourant des précautions requises. Indirectement, une telle mesure profitera aux jeunes industriels français dont le savoir-faire informatique dans ce domaine ne trouve pas pour l'instant à s'employer.

## **D. AUTRES JEUX**

### **1. Les cercles**

**28.-** Le statut des cercles de jeux est ambigu, tantôt loi 1901, tantôt société commerciale. Dans leur fiscalité, ces deux statuts sont appliqués.

La loi devrait fixer une règle précise et unique. Chaque casino doit obtenir, pour une durée variable, de la CSJ et du ministère, le renouvellement de son autorisation de jeux.

**Pourquoi les cercles de jeux sont-ils, eux, soumis à un rythme annuel pour leurs autorisations ?**

Il serait équitable de leur appliquer la même disposition car le rythme annuel complique singulièrement leur gestion.

### **2. Les machines à sous clandestines**

**29.-** Il n'y a pas trente six solutions si l'Etat veut mettre fin à une situation aussi dangereuse et préjudiciable à l'ordre public.

Soit l'Etat choisit le statu quo et se refuse à légaliser, non pas les machines interdites existantes, mais la mise en place de machines nouvelles, différentes de celles qui sont dans les casinos, placées dans les lieux publics (cafés, bars, cafétérias, halls de gare, etc...).

Dans ce cas, il devra renforcer la répression, ce qui demandera de très gros moyens supplémentaires de police et de justice.

Soit il décide d'autoriser un nouveau type de machines : récréatives ? à petits enjeux ? à petits gains ? faisant appel pas seulement au hasard mais aussi à l'adresse ?

Elles devraient être suffisamment attractives pour priver de marché celles que l'on veut faire disparaître.

Mais l'Etat devrait aussi prévoir (et imposer) les cahiers des charges de ces appareils (homologation, fabrication, commercialisation), leur contrôle, leur maintenance par des sociétés agréées et, bien entendu, les taxes et impôts attendus (quelque 400 à 500 millions d'euros).

La difficulté majeure dans ces décisions : à qui confier en définitive la gestion de ce nouveau parc ?

Aux établissements eux-mêmes ? A un ou plusieurs opérateurs ?  
A la Française des jeux dont on murmure qu'elle y serait candidate ?

**30.-** L'Etat devrait autoriser la fabrication, en France, des machines à sous au lieu d'imposer leur importation, pour des raisons de sécurité difficiles à défendre.

Le contrôle d'une telle fabrication serait-il plus malaisé que celui des machines importées destinées aux casinos ?

Pourquoi, dès lors, ne pas autoriser un marché de l'occasion de ces machines ?

La balance commerciale de la France en serait améliorée d'autant.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Mardi 12 février 2002 - La commission des finances du Sénat a entendu une communication de M. François Trucy sur la mission d'information qu'il a effectuée sur les jeux de hasard et d'argent en France.**

Après avoir noté que l'on avait probablement jamais autant joué en France, **M. François Trucy** a abordé successivement la situation des trois principaux opérateurs concernés : les sociétés de courses de chevaux, la Française des jeux, les casinos.

Il a noté la complexité des structures de l'institution des courses, qui fédère une multitude d'associations, financées par un prélèvement de 13,94 % sur les mises des joueurs, selon un système de répartition qui constitue une « usine à gaz » mais qui fonctionne –une fois n'est pas coutume- à la satisfaction générale.

Il a, notamment, soulevé le problème que posent la prise en charge des frais d'entretien des hippodromes de province et l'affectation aux contrôles antidopage du produit des arrondis, au décime inférieur, des gains des parieurs (l'Etat affecte à ces contrôle les deux tiers des centimes des courses de province et accapare la totalité des centimes parisiens).

**M. François Trucy** a également souligné l'impact économique des activités liées aux courses qui représentent environ 50.000 emplois directs et les graves difficultés rencontrées, en amont, par les propriétaires et les éleveurs, du fait de charges fiscales et sociales trop élevées. Il en résulte une expatriation de nos meilleurs étalons et un solde déficitaire de nos échanges avec l'étranger dans ce domaine, beaucoup de juments françaises allant notamment se faire saillir en Irlande, en franchise d'impôts.

A propos de la Française des jeux, **M. François Trucy** a loué l'efficacité de son système informatique de gestion des jeux en ligne. Il a constaté le taux élevé de prélèvement de l'Etat (26,9 %, 59 % de leurs mises seulement revenant aux joueurs). Il a, enfin, abordé le problème de la concurrence de cyberloteries échappant aux prohibitions et au monopole prévus par la loi française.

Au sujet des casinos, ont été évoqués par **M. François Trucy** :

- la concentration du secteur (il ne subsiste plus, en dehors des grands groupes, que 38 % de casinos indépendants) ;

- le caractère discrétionnaire des décisions du ministère de l'intérieur et les déficiences de la commission supérieure des jeux ;

- la division syndicale, en deux structures rivales, regrettable pour la représentation de l'ensemble des établissements auprès des pouvoirs publics ;

- enfin, les conditions de l'entrée en bourse de certains groupes et l'internationalisation des activités correspondantes.

**M. François Trucy** a ensuite abordé les problèmes liés à l'essor considérable des machines à sous, depuis leur autorisation, dans les casinos, par la loi « Pasqua » du 5 mai 1987. Leur exploitation représente désormais 90 % du chiffre d'affaires de ces établissements.

Il a rappelé les interrogations soulevées par la Cour des comptes, dans son dernier rapport public, au sujet de la qualification de « concession de service public » des contrats passés entre les communes et les casinos.

En marge de l'institution des courses, de la Française des jeux et des casinos, se situent les cercles de jeux dont **M. François Trucy** a souligné l'ambiguïté du statut, puisqu'ils sont soumis à l'impôt sur les sociétés, bien qu'associations de la loi de 1901.

En réponse à un plaidoyer de **M. Auguste Cazalet** en faveur de l'autorisation de machines récréatives, à mises et gains limités, dans les cafés, **M. François Trucy** a déclaré y être, lui aussi, personnellement favorable.

**M. Maurice Blin** a observé que le jeu pouvait conduire à un oubli de la réalité et qu'il peut en résulter des perversions. Il a estimé que les Français étaient probablement moins attirés par cette activité que d'autres peuples.

**La commission a alors donné acte à M. François Trucy de sa communication et décidé de l'autoriser à publier ses travaux et leurs conclusions sous forme d'un rapport d'information.**



## **ANNEXES**

## I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES

### Par ordre chronologique A. à Paris

<b>1</b>	Jean-Pierre POUZOULET	Attaché parlementaire - Ministère de l'agriculture.	25.01.2000
<b>2</b>	Yves BERGER	Sous-directeur du Cheval	25.01.2000
<b>3</b>	Bertrand de GALLE François JONCHERE	Président directeur général Française des jeux Directeur général adjoint	13.03.2000
<b>4</b>	Philippe NICOLAS Philippe SAUVAGE	Conseiller technique au cabinet - Secrétariat d'Etat au budget Direction du Budget	21.03.2000
<b>5</b>	Hubert BENHAMOU Jean-Jack SEBAG	Président du Directoire du groupe Partouche Avocat à la Cour de Paris	06.04.2000
<b>6</b>	Marie-Françoise BECHTEL	Conseillère technique au cabinet du ministre de l'intérieur	03.05.2000
<b>7</b>	Jacques QUASTANA	Sous-directeur des Libertés publiques et de la Police administrative - Ministère de l'intérieur	printemps 2000
<b>8</b>	Bernard BESSON	Sous-directeur des Courses et des Jeux - Ministère de l'intérieur	05.12.2000
<b>9</b>	Professeur Jean-Pierre MARTIGNONI-HUTIN	Université Lumière	16.01.2001
<b>10</b>	Régis PARENQUE	Commission supérieure des jeux	28.03.2001
<b>11</b>	Ambroise DUPONT	Président du groupe d'études Cheval du Sénat	janv-01
<b>12</b>	Michel ACHILLE	Ancien secrétaire général de la Conférence française des professionnels en jeux automatiques (CFA)	28.03.2001
<b>13</b>	Bernard SECLY	Entraîneur (sauts d'obstacles)	03.04.2001
<b>14</b>	Mme Claude SCHWOERER Amiral Christian ROUYER	Syndicat "Casinos de France"	04.04.2001
<b>15</b>	Christophe BLANCHARD- DIGNAC	Président directeur général - Française des jeux	18.04.2001
<b>16</b>	Jean BIRON	Vice-président Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)	19.04.2001
<b>17</b>	Jean-Pierre BRUN	Secrétaire général - Association entraîneurs-courses au galop	24.04.2001
<b>18</b>	Gilles DELLOYE	Secrétaire général - Fédération nationale des sociétés de courses	24.04.2001
<b>19</b>	Louis ROMANET	Directeur général France Galop	25.04.2001
<b>20</b>	Dominique de BELLAIGUE Jean-Claude ARNAL	Président société-mère Trot (SEECF) Directeur administratif et financier	17.05.2001
<b>21</b>	Jean-Marie AUBRY-DUMAND	Expert comptable. Président de la commission fiscale de France- Galop	17.05.2001

22	Claude TASTET Claude TORRES	Président de la Conférence française des professionnels en jeux automatiques (CFA) Vice-président	22.05.2001
23	Georges CLERBOIS Pierre SANTAMARIA Thomas CERLINI	Président - Cercle Haussmann Trésorier Directeur des jeux	22.05.2001
24	Hubert BENHAMOU	Président - Syndicat moderne des casinos de France	23.05.2001
25	Jean LACKMANN	Directeur des Jeux - Club Anglais	23.05.2001
26	Michel ROUSSEL	Président - Syndicat entraîneurs (trot)	30.05.2001
27	Jean ADES	Professeur - CHU Louis Mourier	30.05.2001
28	Maurice PHILIPPERON	Président - Association nationale des jockeys	30.05.2001
29	Franck SCALIER	Editeur - SARL "Faites vos jeux"	31.05.2001
30	Joël MINGASSON Nicolas RICAT	Directeur général - ACCOR Casinos Directeur commercial	07.06.2001
31	Claude COUTY	Directeur financier - Européenne de Casinos	07.06.2001
32	Pierre FOND	Directeur général des douanes (sous-direction des affaires juridiques contentieuses et de la lutte contre la fraude)	12.06.2001
33	Guy DELABROSSE	Journaliste - Le Monde et Paris Turf	13.06.2001
34	Nicolas ABOUT	Sénateur des Yvelines	14.06.2001
35	Francois BRUST	Président directeur général - Blue winners	14.06.2001
36	Armelle ACHOUR	Psychologue - Présidente de "SOS joueurs"	14.06.2001
37	Jacques MYARD	Député des Yvelines - Maire de Maisons-Laffitte	26.06.2001
38	Professeur Philippe MAZET	Psychiatre	26.06.2001
39	Jacques CHARDEAU	Président - Commission supérieure des jeux	27.06.2001
40	Jacqueline REVERDY	Présidente - Fédération française d'équitation	10.07.2001
41	Daniel BRUNEAU	Président de l'Union nationale des organismes faisant appel à la générosité du public (UNOGEP)	10.07.2001
42	Christian FERTE	Directeur général - Les Haras nationaux	10.07.2001
43	Bernard BESSON	Sous-directeur Courses et Jeux - Ministère de l'intérieur - Direction des renseignements généraux	10.10.2001
44	Bertrand BELINGUIER Patrick GATIN	Président directeur général du PMU Administrateur	10.10.2001
45	Jacques QUASTANA	Sous-directeur des Libertés publiques et de la Police administrative - Ministère de l'intérieur	10.10.2001
46	Véronique AVRIL Mireille RIOU-CANALS Yves BERGER Philippe de CHAZEUX Pierre-Eric ROSENBERG	Conseillère au Cabinet du ministre de l'agriculture Directrice des affaires financières Sous-directeur Chef du bureau des courses et du paris mutuel Directeur de l'espace rural et de la forêt	10.10.2001
47	Fernand MARCE	Président - Chambre syndicale des commerçants de chevaux de France	10.10.2001
48	Christian BEGIN	Contrôleur d'Etat honoraire	11.10.2001
49	Sophie MAHIEUX Charles LANTIERI	Directrice du budget - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie Sous-directeur	15.11.2001
50	Jean BIRON	Vice-président - Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)	30.11.2001
51	Guillaume DUREAU	Inspecteur des finances	24.01.2002

<b>B. en province</b>			
<b>1</b>	M. LOPEZ	Directeur du casino de Bandol	juin-00
<b>2</b>	Docteur Paul CESARI	FNSCF	"
<b>3</b>	Commissaire Eric VELLA	Renseignements généraux du Var	"
<b>4</b>	Me François FORCIOLI-CONTI	Président de l'hippodrome de Cagnes-sur-Mer	07.08.2000
<b>5</b>	Georges TRANCHANT	Président directeur général - Groupe Tranchant - Cagnes-sur-Mer	08.08.2000
<b>6</b>	Patrick SIONNEAU	Directeur général, administrateur du Rulh - Groupe ACCOR-Nice	08.08.2000
<b>7</b>	Visite du Haras de JELOS		août-01
<b>8</b>	Visite des complexes de pelote basque	Bayonne et Biarritz	août-01

## II. RÉFÉRENCES

### A. *OUVRAGES ET ÉTUDES, RAPPORTS*

1. Rapports annuels d'activité de la Française des jeux et du PMU
2. Les casinos – Mythes et réalités (Casinos de France)
3. Rapports annuels d'activité des principaux groupes de casinos
4. Guide des casinos de France et cercles parisiens. Edition Faites vos jeux
5. Réglementation des jeux dans les casinos. Edition des journaux officiels
6. Le marché des jeux et sa clientèle. Rétrospectives 2000 (direction marketing du PMU)\*
7. Référé de la Cour des comptes du 22 octobre 1997 sur la gestion des organismes de courses et du PMU\*
8. Rapport particulier de la Cour des comptes sur la gestion de la Française des jeux (exercices 1991 à 1997)
9. Rapport 2000-M-044-01 de l'Inspection générale des finances sur la Française des jeux\*
10. Extraits (Casinos) du rapport public 2001 de la Cour des comptes
11. Etude sociologique sur les machines à sous. GRS (groupe de recherche sur la socialisation) – Université Lumière – J.P. Matignoni Hutin – janvier 1998
12. Note sur les résultats des casinos français en 2001 – CNRS – Université Lumière – J.P. Martignoni Hutin
13. Les joueurs dépendants : une population méconnue en France – Etude exploratoire – CREDOC – Armelle ACHOUR – avril 1993 – n° 134
14. Rapport annuel de la sous-direction des courses et sous-direction centrale des renseignements généraux – ministère de l'Intérieur

---

\* *documents non publics*

15. Rapport général de M. Didier MIGAUD sur le projet de loi de finances pour 2002 – Tome I – volume 2 – n° 3320 – onzième législature – commission des finances de l'Assemblée nationale
16. Principauté de Monaco et blanchiment : un territoire complaisant sous protection française – Vincent PEILLON et Arnaud MONTEBOURG, députés – Assemblée nationale – n° 2311 – 2000 – onzième législature.
17. « Le FNDS à la croisée des chemins » - Michel SERGENT et Paul LORIDANT – commission des finances du Sénat n° 2799 – 2000
18. Proposition de loi Sénat n° 187-2000-2001 – Autorisation d'exploiter des machines à sous – Nicolas ABOUT
19. Notes et études de Xavier RAUFER et Stéphane QUÉRÉ – MCC (Centre universitaire et juridique de recherche sur les menaces criminelles contemporaines) – Université Paris II – mars 2001
20. Plaquette de l'Association des élus locaux et nationaux pour la promotion de l'activité hippique
21. Annuaire 2000 ECUS – Tableau économique statistique et graphique du cheval en France – données 1999 – UNIC (Union nationale interprofessionnelle du Cheval)
22. Pour une politique des jeux – Christian BÉGIN – L'Harmattan – mars 2001

**B. ARTICLES DE PRESSE (QUOTIDIEN, HEBDOMADAIRE) ET DE REVUES**

1. *L'ENA mensuel* n° 184-1988
  - a) L'argent du jeu : « l'Etat pousse-t-il au vice ? » (Danièle Lamarque)
  - b) Les jeux de hasard: « l'Etat arbitre ou juge de touche ? » (Dominique Latournerie)
2. *INSEE première* – n° 270 – juillet 1993 – « Les Français font leur jeux »
3. *Petites affiches* – 8 janvier 1999 – « Les jeux d'argent et de hasard en droit français »
4. *Investir Magazine* – octobre 1999 – « Le loto fait son numéro »
5. *Le Canard enchaîné* – 28 février 2001 – « Les machines à sous des amis de Pasqua »
6. *Problèmes économiques* – 2 août 2000 – « Le PMU conquiert L'Afrique »
7. *La gazette des collectivités locales* – 31 juillet 2000 « Les collectivités locales parient sur les hippodromes ».
8. *Valeurs actuelles* – 11 janvier 2002 – « La Française des jeux : une machine à profits »
9. *Valeurs actuelles* – 29 juin 2002 - « Croissance : jouez les casinos »
10. *Le Nouvel Observateur/Paris Ile de France* – du 14 au 20 février 2002 – « Las Vegas à 20 minutes de Paris »
11. *Le Point* – 28 janvier 2000 – « Les bandits manchots »
14. *Le Point* – novembre 2000 – « Le marathon judiciaire de la Française des jeux »
15. *L'Express* - 13 juillet 2000 – « Bandits contre bandits manchots »
16. *L'Express* – 29 juin 1999 – « Cagnotte ravageuse »
17. *L'Express* – 15 juillet 1999 – « Casinos : à tous les coups l'on gagne »

18. *Revue des tabacs* – décembre 2001 (n° 482) – « Il faut légaliser les machines à sous »
19. *L'Expansion (la lettre de)* – 15 mai 2000 – installation de machines à sous au casinos d'Enghien-les-Bains
20. *L'Expansion (la lettre de)* - 27 novembre 2000 – ouverture d'un service de paris en ligne dans le Nevada
21. *L'Expansion (la lettre de)* – 26 février 2001 – Le groupe Barrière à la conquête de casinos suisses
22. *L'Expansion (la lettre de)* – 30 juillet 2001 –Fréquentation des cybercasinos par les américains
23. *L'Expansion (la lettre de)* – 10 septembre 2001 – Visées de l'Européenne de casinos (en Belgique, etc...)
24. *L'Expansion (la lettre de)* – 24 septembre 2001 – paris par satellite sur les courses de chevaux
25. *Le Figaro* – 13 juillet 1999 – « Paris sanglants sur les bandits manchots »
26. *Le Figaro (Economie)* – 21 janvier 2001 – « Casinos : La redistribution des cartes »
27. *Le Figaro (Economie)* – 27 février 2000 – « Partouche investit à Aix »
28. *Le Figaro (Economie)* – 10 juillet 2000 – « Vers la suppression de la redevance »
29. *Le Figaro (magazine)* – 2 septembre 2000 – « Loto virtuel »
30. *Le Figaro (Economie)* - octobre 2000 – « Jeux clandestins à la Seine Saint-Denis »
31. *Le Parisien* – 3 avril 2001 – « Machines à sous : la guerre des gangs est déclarée »
32. *Le Parisien* – 25 juin 2001 – « L'Etat veut toucher le jackpot secret des casinos »
33. *Le Parisien* – 18 août 2001 – « La fièvre du casino »
34. *Libération* – août 2000 – Le Lobby des manchots indiens en Californie



35. *Libération* – 17 janvier 2002 – « La fièvre du cyberjeu atteint la France »
36. *Les Echos* – mai 2000 – « Le syndicat des casinos réclame une véritable politique des jeux »
37. *Les Echos* – 25 juin 2001 – « Prolifération des jeux d'argent, misère de la recherche »
38. *La Tribune* – 17 juillet 2000 – « Loto, casinos et PMU au secours de l'audiovisuel public »
39. *Le Monde* – septembre 1999 – « Les casinos tentent de conquérir le centre des grandes villes »
40. *Le Monde* (supplément argent) – 24-25 juin 2001 – « Enquête sur la folie des jeux »
41. *Le Monde* – 2 février – « La gestion des casinos du Crédit Lyonnais examinée par la justice »
42. *Le Monde* – 3 – 4 février 25002 – « Les casinos éclosent sur Internet, en profitant d'un flou juridique »
43. *La correspondance économique* – 13 août 2001 – réouverture du casino Carlton de Cannes
44. *La correspondance économique* – 29 juin 2002 – OPA sur l'Européenne de casinos.
45. *La correspondance économique* – 28 février 2002 – Partouche responsable de la bataille boursière contre Accor.
46. *Paris Turf* – 19 décembre 2001 – Discours du président du syndicat des éleveurs, Charles Henri de Moussac.

*C. QUESTIONS ÉCRITES*

1. Pratique des jeux de grattage par des mineurs- *M. Bernard PERRUT* – J.O. AN du 17 mai 1999
2. Statut des entraîneurs – *M. François LOOS* – J.O. A.N. du 13 décembre 1999
3. Conséquences des nouvelles technologies sur les sociétés de courses – *M. Michel HUNAULT* – J.O. A.N. du 24 avril 2000
4. Professionnel des jeux de hasard et concurrence déloyale – *M. Michel DOUBLET* – J.O. Sénat du 7 juin 2001

### III. GRAPHIQUES, TABLEAUX ET CARTES

#### A. VUE GÉNÉRALE

##### 1. Comparaisons internationales

Nation		Mises (Milliards €)	Mises par Habitant € % PIB	
1	Japon	508,9	4 020	11,1 %
2	USA	499,2	1 811	4,6 %
3	Royaume Uni	69,4	1 161	4,2 %
4	Australie	61,0	3 178	12,5 %
5	Italie	48,6	844,6	3,4 %
6	Canada	42,1	1 356,5	5,2 %
7	Espagne	41,7	1 043,1	6,2 %
8	Allemagne	39,7	480	1,5 %
9	Chine	34,8	27,6	3,0 %
10	France	25,1	421,8	1,5 %
Total (sur10)	36 % pop. Mondiale	1370,6 (77% mondial)	680,8 (moy)	5,3 % (moy)

## 2. Evolution des parts de marchés en France depuis 1990



### 3. Evolution du chiffre d'affaires des jeux d'argent

JEUX / ANNEES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
LOTO + JOKER	15,5	14,6	13	12,4	12,4	12,1	11,8	11,4	11,1	11,5
RAPIDO	~	~	~	~	~	~	~	~	3,1	5,5
KENO	~	~	0,6	1,3	1,5	1,9	2,2	2,5	2,5	2,7
MILLIONNAIRE	1,8	9,4	8,3	6,8	5,8	4,9	3,9	4	2,9	2,5
TAC O TAC	1,9	1,4	2,1	1,1	2	1	0,8	1,2	2	1,6
LOTO FOOT	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
AUTRES JEUX INSTANTANES (*)	1,2	4,1	6,5	9,2	10,8	13,4	14,9	16	15,6	16,4
<b>TOTAL FRANCAISE DES JEUX</b>	<b>21,1</b>	<b>30,2</b>	<b>31,1</b>	<b>31,3</b>	<b>33,1</b>	<b>33,8</b>	<b>34,1</b>	<b>35,7</b>	<b>37,8</b>	<b>42,8</b>
TIERCE	6,7	5,5	4,9	4,5	3,9	3,9	3,6	3,5	3,4	3,3
QUARTE +	6,7	5,5	5,1	4,7	4	4,2	3,9	3,9	3,7	3,8
QUINTE +	6,9	9,2	9,4	10,2	10,7	11,5	11,3	11,7	11,8	12,4
COUPLE	7	6,5	5,8	5,2	5,1	5	5	5	4,8	4,7
TRIO Urbain	1	1	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
SIMPLE	2,3	2,4	2,2	2	1,9	2	2,1	2,2	2,1	2,1
REPORT	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
2SUR4	~	~	1	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7	1,9	2,2
CLASSIC TIERCE	~	~	~	~	~	~	~	~	0,03	0,1
<b>TOTAL ALR</b>	<b>31,2</b>	<b>30,8</b>	<b>29,8</b>	<b>29,4</b>	<b>28,5</b>	<b>29,6</b>	<b>29</b>	<b>29,4</b>	<b>29,2</b>	<b>29,97</b>
SIMPLE	1,6	1,6	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8	2	2,5
JUMEELE	2,5	2,3	2,2	2,3	2,7	2,8	2,8	2,8	3,2	3,9
TRIO Hippodrome	~	0,8	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1	1,2	1,5
<b>TOTAL PLR</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>6,4</b>	<b>7,95</b>
<b>TOTAL PMU</b>	<b>35,3</b>	<b>35,4</b>	<b>34,5</b>	<b>34,2</b>	<b>33,8</b>	<b>35,2</b>	<b>34,6</b>	<b>35</b>	<b>35,6</b>	<b>37,9</b>
<b>PMH</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,02</b>	<b>0,98</b>
<b>MARCHE DES JEUX Hors casinos</b>	<b>58,6</b>	<b>67,5</b>	<b>67,2</b>	<b>67</b>	<b>68,3</b>	<b>70,2</b>	<b>69,8</b>	<b>71,8</b>	<b>74,42</b>	<b>81,68</b>
<b>CASINOS</b> (1)	<b>14,8</b>	<b>18,6</b>	<b>24,6</b>	<b>30,9</b>	<b>37,3</b>	<b>44</b>	<b>49,8</b>	<b>62,7</b>	<b>68,7</b>	<b>75,7</b>
<b>TOTAL MARCHE DES JEUX</b>	<b>73,4</b>	<b>86,1</b>	<b>91,8</b>	<b>97,9</b>	<b>105,6</b>	<b>114,2</b>	<b>119,6</b>	<b>134,5</b>	<b>143,1</b>	<b>157,4</b>

(\*) Jeux instantanés en 2000 (en milliards de francs) dont :

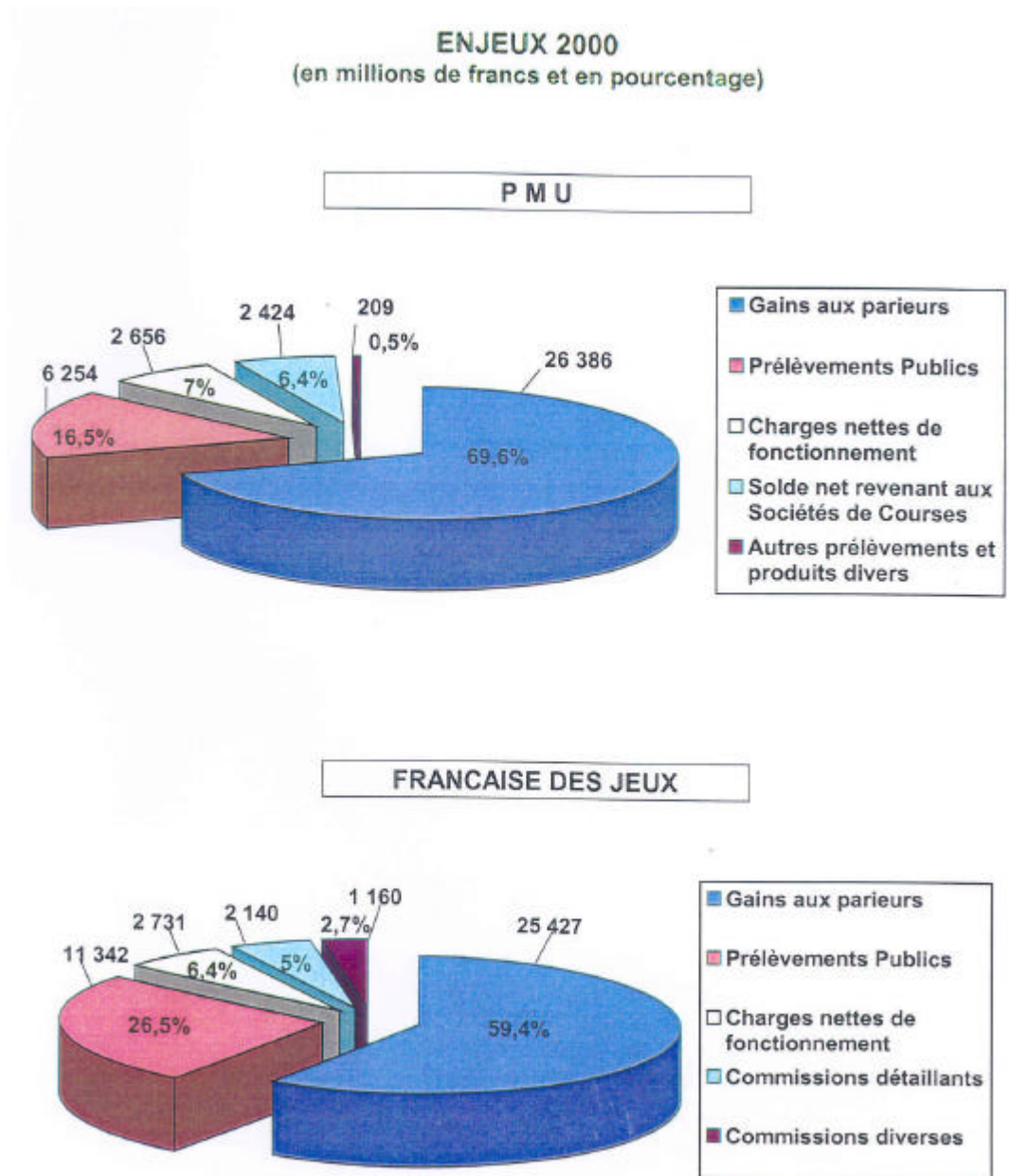
*Vegas* : 3,3  
*Solitaire* : 2,4  
*Astro* : 2,2  
*Black Jack* : 1,9  
*Pile et Face* : 1,6

*Goal* : 1,6  
*Banco* : 1,5  
*Morpion* : 1,3  
*Bingo* : 1,1  
*XIII la BD culte* : 0,9

*Saga (Star Wars / Indiana Jones)* : 0,6  
*Sydney 2000* : 0,4  
*Saint Valentin* : 0,3  
*An 2000* : 0,08

*Pour les casinos, chiffres reconstitués à partir du PBJ et d'un taux de redistribution moyen estimé à 85 %*

#### 4. Comparaison de la répartition des enjeux du PMU et de la FDJ



## 5. Prélèvements publics et part des opérateurs

Selon l'ouvrage de M. Christian BÉGIN (« Pour une politique des jeux »), les prélèvements publics sur les jeux et la part des opérateurs ont été les suivants en 2000 :

Tableau 1 - Les prélèvements publics

en milliards de francs

	PMU	Casinos	Française des Jeux	Total
Prélèvements fiscaux	2.3	0.5 <sup>(1)</sup>	2.3	5.1
Prélèvements sociaux	0.5	0.9	0.7	2.1
Autres prélèvements				
Etat	3.2	4.3	7.9	13.4
Communes	-	1.3	-	1.3
<b>TOTAL</b>	<b>6.0</b>	<b>7.0</b>	<b>10.9</b>	<b>23.9</b>
dont Etat	5.5	4.8	10.2	20.5

(1) Estimation

Tableau 2 - La part des opérateurs

en milliards de francs

	Pari mutuel	Casinos	Française des Jeux	Total
Produit brut	11.0	12.9	16.0	39.9
Prélèvements	6.0	7.0	10.9	23.9
Solde disponible	5.0	5.9	5.1	16.0

En valeur absolue, la Française des Jeux apparaît comme le plus gros contributeur, mais son solde disponible est moins important que celui des casinos qui est le plus considérable des trois secteurs.

## B. LES COURSES DE CHEVAUX

### 1. L'amont

#### a) Trot

##### (1) Elevage et production (étalons)

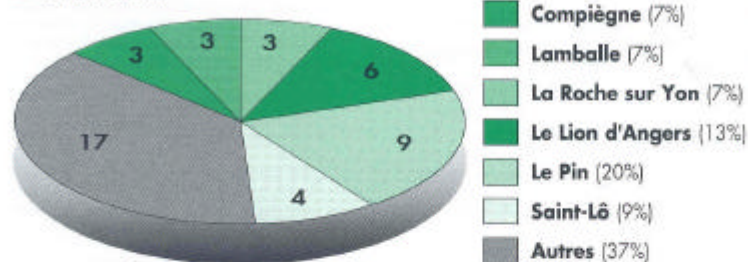
### ÉLEVAGE ET PRODUCTION DU TROTTEUR FRANÇAIS (TF)

#### ■ LES ÉTALONS TF

##### Répartition géographique selon les circonscriptions

Effectifs et utilisation en 1999  
selon les données SIRE de Juin 2000

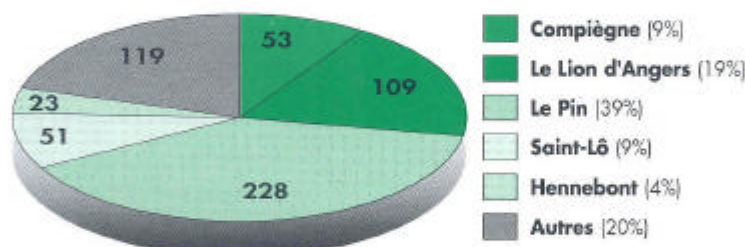
##### ■ 45 NATIONAUX



Plus encore que pour le PS, l'étalonnage TF est essentiellement privé avec plus de 90% des étalons, supériorité qui se retrouve plus ou moins affirmée sur tout le territoire.

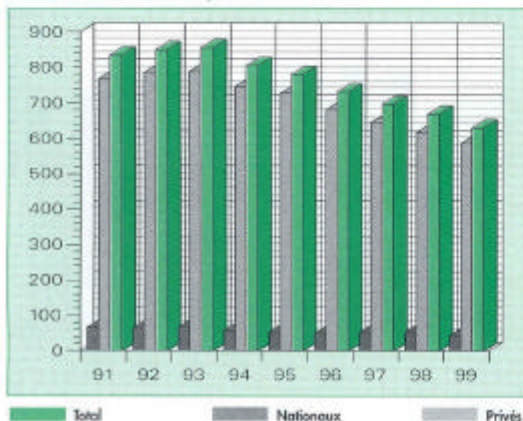
Trois circonscriptions rassemblent près des deux tiers des étalons (Le Pin 38% ; Le Lion d'Angers 18% ; Saint-Lô 9%). C'est une expression de la prédominance de l'Ouest et de la Normandie dans l'élevage du TF. Il faut noter également que 9% des étalons TF fonctionnent dans le Nord de la France (circonscription de Compiègne).

##### ■ 583 PRIVÉS

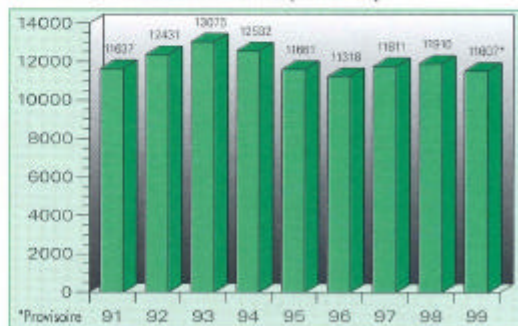


Les étalons TF produisent à 98% dans la race, cette quasi-exclusivité se vérifiant partout en France. Les étalons TF ont sailli quelques 320 juments (soit près de 2%) pour produire des Trotteurs étrangers.

##### ■ Etalons trotteurs français



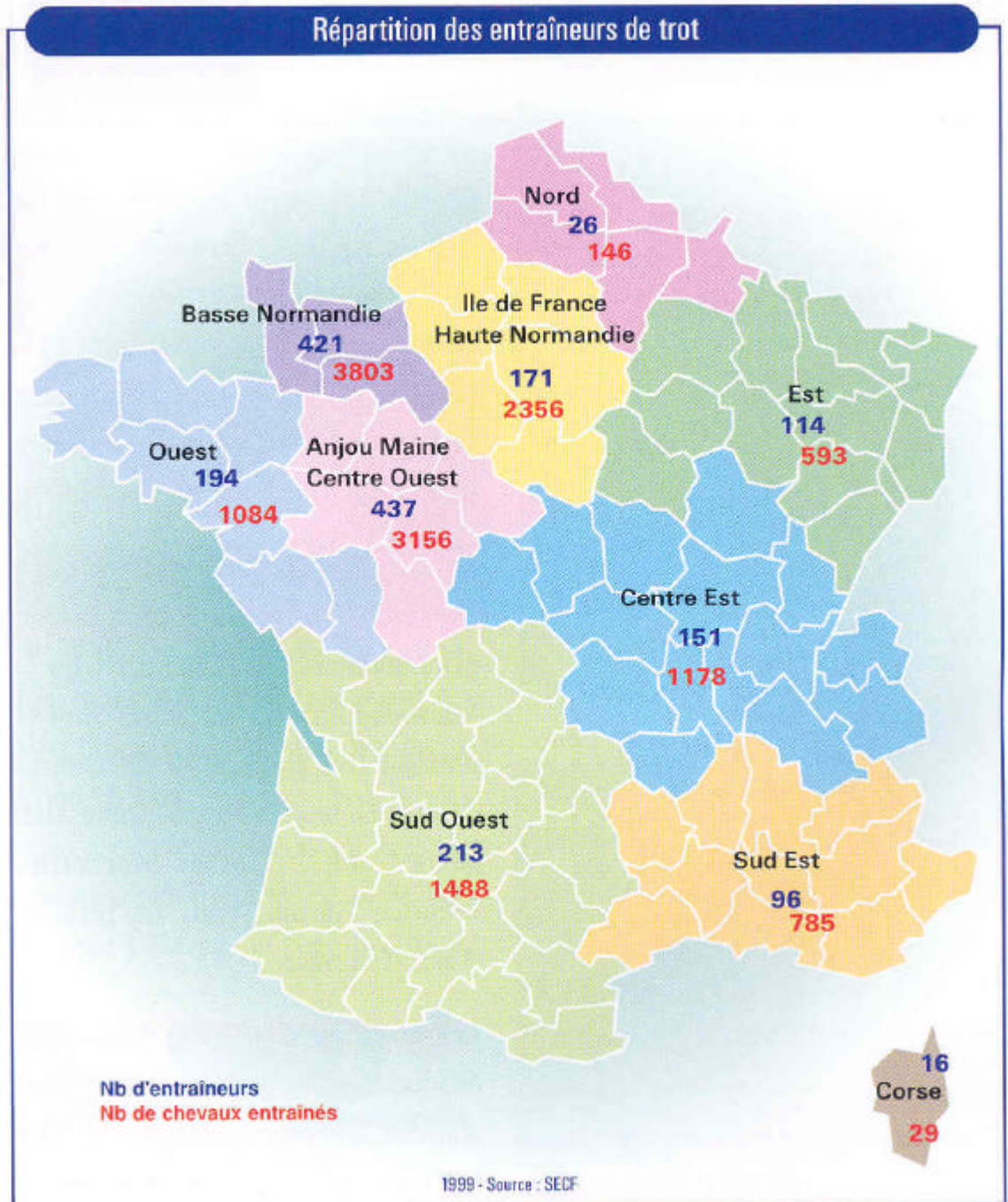
##### ■ Produits TF immatriculés en 00 (nés en 99)



ATTENTION : Les données indiquées sur cette page concernant le nombre de produits ne doivent pas être comparées aux autres. Elles concernent des années de monte différentes :  
- monte 99 pour les étalons et les poulinières,  
- monte 98 (naissances 99) pour les produits.



(2) Entraînement



Source : plaquette de l'Association des élus pour la promotion de l'activité hippique

b) Galop

(1) production de pur sang dans le monde

**PRODUCTION DU PUR SANG DANS LE MONDE**

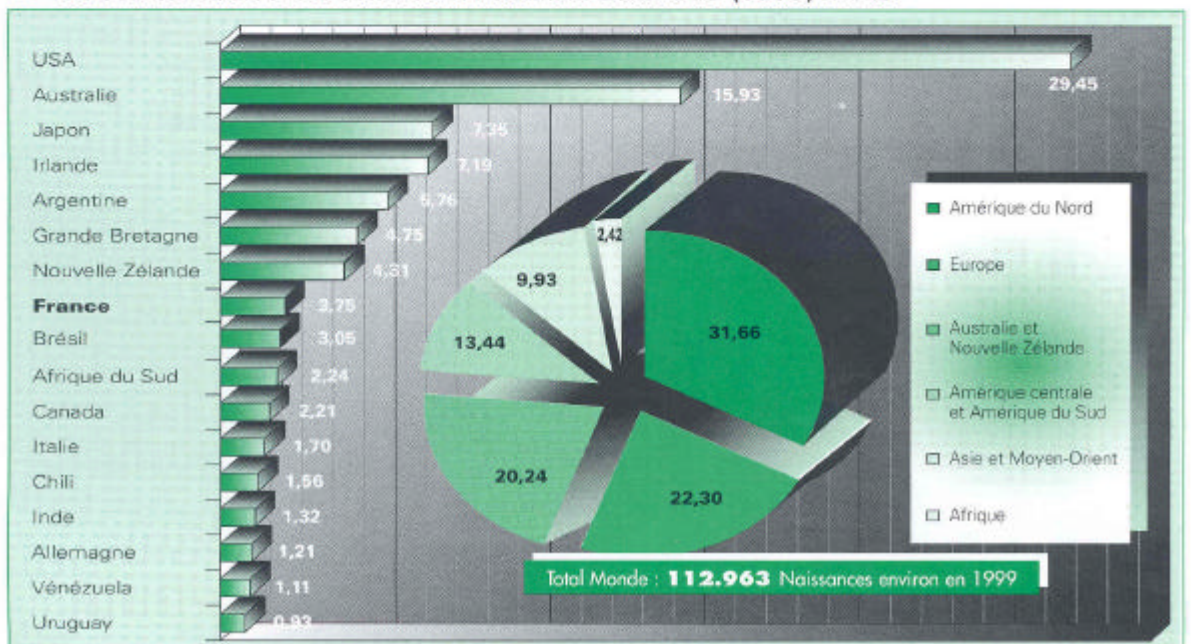
■ **LE PUR SANG DANS LE MONDE D'APRÈS LE NOMBRE DE NAISSANCES (1999)**

sources: FRANCE GALOP et UNIC

	1996	1997	1998	1999		1996	1997	1998	1999
AFRIQUE DU SUD	3 608	3 501	2 850	2 527	KENYA	118	116	118	N.C.
ALGÉRIE	56	59	98	N.C.	MADAGASCAR	1	11	13	11
ALLEMAGNE	1 430	1 433	1 418	1 371	MALAISIE-SINGAPOUR	36	40	35	34
ARABIE SAOUDITE	196	214	0	178	MAROC	103	131	124	108
ARGENTINE	7 210	6 642	6 361	6 502	MEXIQUE	468	414	N.C.	N.C.
AUSTRALIE	17 990	18 331	17 834	17 999	NORVEGE	52	48	60	79
AUTRICHE	38	29	37	39	NOUVELLE-ZÉLANDE	5 177	4 872	4 800	4 868
BAHREÏN	54	66	69	81	OMAN (SULTANAT D')	N.C.	N.C.	N.C.	4
BELGIQUE	158	94	97	88	PANAMA	317	265	247	258
BRESIL	4 101	3 839	3 426	3 442	PAYS BAS	73	70	63	52
CANADA	2 395	2 257	2 168	2 500	PÉROU	615	564	792	702
CHILI	2 227	2 159	1 992	1 766	PHILIPPINES	233	276	306	N.C.
CHYPRE	322	311	368	353	POLOGNE	360	379	405	405
COLOMBIE	181	173	213	218	PORTO RICO	600	705	725	N.C.
CORÉE DU SUD	292	387	471	578	QATAR	0	0	0	25
DANEMARK	207	194	216	215	ROUMANIE	88	87	82	80
ÉMIRATS ARABES UNIS	6	6	15	16	RUSSIE	654	589	650	376
EQUATEUR	N.C.	215	236	N.C.	SLOVAQUIE	63	75	68	69
ESPAGNE	214	151	93	103	SUÈDE	378	362	369	437
ÉTATS-UNIS	32 212	32 275	32 800	33 265	SUISSE	76	64	60	59
<b>FRANCE</b>	<b>3 870</b>	<b>3 832</b>	<b>3 849</b>	<b>4 234</b>	TCHÉQUIE	380	383	407	436
GRANDE-BRETAGNE	5 198	5 220	5 233	5 361	THAÏLANDE	127	206	102	97
GRÈCE	492	447	444	446	TUNISIE	78	77	86	90
HONGRIE	261	270	252	292	TURQUIE	378	425	463	514
INDE	1 807	1 891	1 891	1 494	UKRAÏNE	150	118	130	N.C.
IRAN	N.C.	N.C.	N.C.	400	URUGUAY	1 017	986	945	1 045
IRLANDE	6 556	7 130	7 718	8 119	VENEZUELA	1 585	1 407	1 371	1 252
ITALIE	1 752	1 827	1 858	1 924	YOUgosLAVIE	160	158	115	143
JAPON	8 800	8 458	8 263	8 308					
<b>TOTAL MONDE</b>						<b>114 920</b>	<b>114 239</b>	<b>112 806</b>	<b>112 963</b>

N.C. chiffres non communiqués

■ **LES PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS DE PUR SANG (1999) EN %**



Source : UNIC

(2) Elevage et production en France

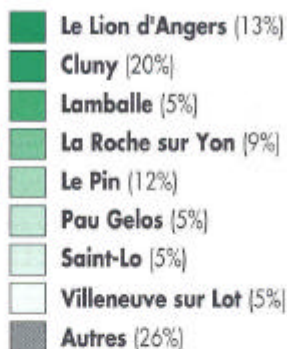
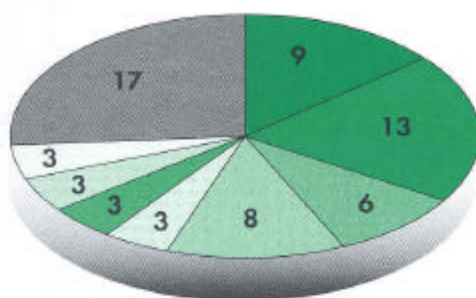
## ÉLEVAGE ET PRODUCTION DU PUR SANG (PS) EN FRANCE

### ■ LES ÉTALONS PS

Effectifs et utilisation en 1999  
selon les données SIRE de Juin 2000

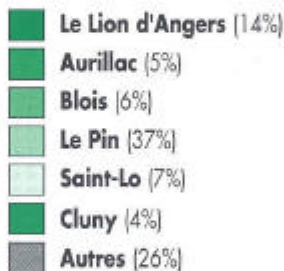
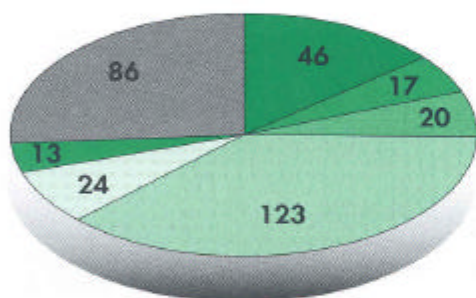
#### Répartition géographique selon les circonscriptions

##### ■ 65 NATIONAUX



L'étalonnage PS est essentiellement privé avec plus de 80% des étalons. Cette prédominance au niveau national se retrouve peu ou prou dans toutes les circonscriptions, sauf à Cluny (50%) qui est aussi le seul secteur où les étalons PS produisent surtout en SF. Sans doute faut-il voir là une forte participation des étalons nationaux à la production d'AGPS de courses (enregistrés comme SF) dont la région de Cluny est un des berceaux d'élevage.

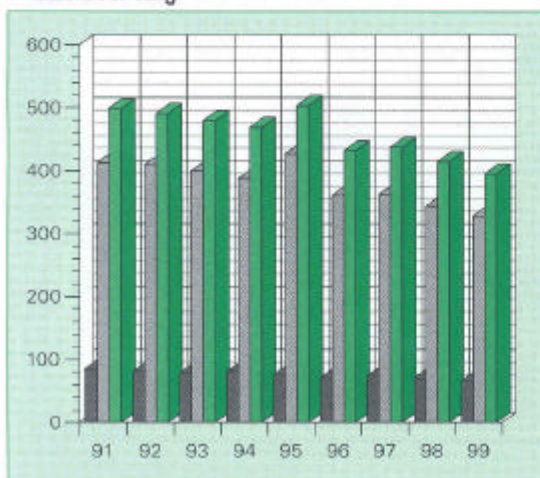
##### ■ 329 PRIVÉS



Géographiquement, les étalons PS sont essentiellement situés en Normandie (Le Pin : 33% du total et Saint-Lô : 7%) et dans l'Ouest (Le Lion d'Angers : 14%).

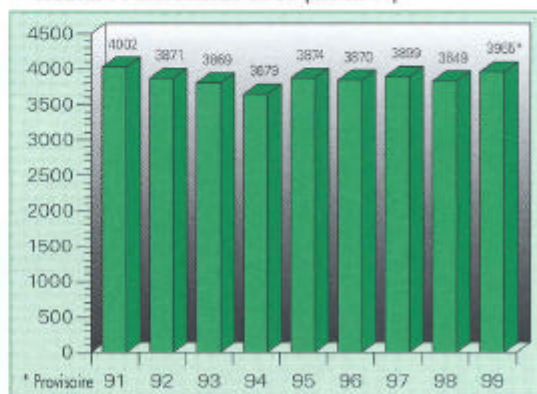
A 75%, les étalons PS produisent dans la race. Ils sont utilisés à 17% pour produire des SF et à 7% pour produire des AA.

##### ■ Etalons Pur Sang



■ Total      ■ Nationaux      ■ Privés

##### ■ Produits PS immatriculés en 00 (nés en 99)



\* Provisoire 91  
**ATTENTION :** Les données indiquées sur cette page concernant le nombre de produits ne doivent pas être comparées aux autres. Elles concernent des années de monte différentes :  
 - monte 99 pour les étalons et les poulinières.  
 - monte 98 (naissances 99) pour les produits.

(3) Commerce des pur sang

## COMMERCE DES PUR SANG

### ■ LES VENTES DE YEARLINGS DANS LE MONDE

Enquête UNIC

Les pays sont classés par ordre décroissant du nombre des sujets vendus en		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
USA	NOMBRE	7 413	7 706	7 882	8 025	8 014	8 275	8 738
	SOMMES FF	1 045 402 317	1 242 036 637	1 303 479 533	1 355 490 738	1 610 942 347	2 120 809 408	2 473 243 542
	MOYENNE F	141 023	161 178	165 374	168 908	201 016	256 291	283 045
AUSTRALIE	NOMBRE	3 582	3 505	3 778	3 776	3 891	3 904	3 898
	SOMMES FF	192 206 676	258 861 931	315 592 096	382 602 147	399 751 837	449 650 000	442 025 557
	MOYENNE F	53 659	73 855	83 534	101 325	102 737	115 177	113 398
GB/IRE*	NOMBRE	2 229	2 511	2 398	2 544	2 768	2 492	2 534
	SOMMES FF	429 735 729	437 697 627	436 033 471	578 534 149	801 066 750	888 571 104	866 795 954
	MOYENNE F	192 793	174 312	181 832	227 411	289 403	356 569	342 066
NOUVELLE ZÉLANDE	NOMBRE	1 200	1 037	1 045	981	925	1 027	1 139
	SOMMES FF	74 129 391	94 933 260	102 402 902	93 423 736	116 437 405	150 303 132	211 068 774
	MOYENNE F	61 774	91 546	97 993	95 233	125 878	146 352	185 311
AFRIQUE DU SUD	NOMBRE	1 125	1 044	1 012	881	906	879	869
	SOMMES FF	60 032 832	60 905 603	61 121 330	50 438 025	43 798 222	64 668 480	49 472 892
	MOYENNE F	53 363	58 339	60 397	57 251	48 342	73 570	56 931
JAPON	NOMBRE	450	443	427	458	482	699	868
	SOMMES FF	139 318 520	164 501 543	146 610 472	128 967 980	148 761 333	210 992 800	266 822 738
	MOYENNE F	309 597	371 335	343 350	281 589	308 633	301 849	307 399
FRANCE	NOMBRE	688	700	715	691	751	729	784
	SOMMES FF	109 972 000	112 998 000	111 999 000	121 957 000	147 778 500	182 827 000	203 086 000
	MOYENNE F	159 116	161 425	156 642	176 493	196 775	250 791	259 038
ALLEMAGNE*	NOMBRE	-	-	-	-	178	209	231
	SOMMES FF	-	-	-	-	23 438 921	25 786 625	36 794 055
	MOYENNE F	-	-	-	-	131 679	123 381	159 282
ITALIE**	NOMBRE	333	244	289	271	321	238	231
	SOMMES FF	26 289 375	20 499 900	18 058 920	29 292 200	32 940 691	21 821 200	24 308 300
	MOYENNE F	78 947	84 016	62 487	108 089	102 619	91 686	105 231

\* Chiffres correspondant aux 4 ou 5 principales ventes aux enchères. \*\* Chiffres correspondant aux ventes ANAC uniquement.

Source : UNIC

## COMMERCE DES PUR SANG

### LES PRINCIPALES VENTES DE YEARLINGS, dites "DE SÉLECTION" à Deauville, Keeneland (USA) et Newmarket (GB), de 1990 à 1999.

Taux de change parus au  
Code des Courses Françaises

	TOTAL YEARLINGS	MONTANT TOTAL (F)	MOYENNE PAR CHEVAL (F)
<b>I) DEAUVILLE (Août - 2 premiers jours) Source : Agence française de vente du pur sang.</b>			
1990	142	72 485 000	510 458
1991	148	71 432 000	482 648
1992	145	57 762 000	398 359
1993	100	52 595 000	525 950
1994	94	51 995 000	553 138
1995	110	58 715 000	533 773
1996	111	64 375 000	579 955
1997	94	66 650 000	709 043
1998	95	88 140 000	927 789
1999	113	108 720 000	962 124
<b>II) KEENELAND SUMMER SALES (juillet) Source : The Blood-Horse</b>			
1990	233	475 474 800	2 040 665
1991	229	373 824 870	1 632 423
1992	181	244 081 600	1 348 517
1993	209	272 905 500	1 305 768
1994	194	267 289 825	1 377 783
1995	188	249 390 000	1 326 543
1996	167	285 693 485	1 710 739
1997	175	328 129 472	1 875 026
1998	149	430 872 680	2 891 763
1999	132	431 700 300	3 270 459
<b>III) NEWMARKET (Houghton) Source : Bloodstock Sales Review</b>			
1990	280	224 119 904	800 429
1991	147	118 561 770	806 543
1992	229	99 543 047	434 686
1993	256	135 583 956	529 625
1994	280	149 017 874	532 207
1995	222	150 112 191	676 181
1996	213	197 924 430	929 223
1997	302	285 105 270	944 057
1998	207	351 872 320	1 699 866
1999	215	322 384 500	1 499 463

Source : UNIC

*c) Fiscalité*

(1) Propriétaires (comparaison France-Irlande)

IMPOSITION DES PROPRIETAIRES DE CHEVAUX DE COURSE

CATEGORIES		France	Irlande	Propositions
<b>I PROPRIETAIRES</b>		Regime fiscal		
		Note de synthèse		1 NI 2
<b>A</b>	Propriétaire non intervenant Sans déclaration			
	gains	N,I	NI	loisir
	perdes	N,D		
	cessions	P,V, régime spécial:abattement15%	NI	loisir
		IR		30%
<b>B</b>	Propriétaire déclarant (art,92) BNC non professionnel			
	gains	I	NI	loisir
	perdes	D sans		
	cessions	P,V, professionnelles	NI	loisir
		BNC CT IR LT 16%+10%		D s/ rev global
<b>C</b>	Propriétaire professionnel BNC			
	gains	I	NI	loisir
	perdes	D s/ rev. global		
	cessions	P,V, professionnelles	NI	loisir
		BNC CT IR LT 16%+10%		8% + 10% ou exonération s/condition de remplci
<b>A</b>	Copropriétaire non intervenant Indivision conventionnelle			
	gains	NI	NI	loisir
	perdes	ND		
	cessions	P,V, régime spécial:abattement15%	NI	loisir
		IR		30%
<b>B</b>	Copropriétaire non professionnel (Art,92)			
		BNC	NI	8% + 10% *
<b>C</b>	Copropriétaire professionnel			
		BIC,BNC,BA,IS	NI	8% + 10% *
<b>II ELEVEURS</b>				
	<b>Avec sol</b>			
	gains	I	NI	
	perdes	D		
	cessions	P,V, professionnelles	NI	8% + 10% *
	<b>Sans sol</b>	Même fiscalité que les catégories A,B,C, des propriétaires ou copropriétaires		
<b>III ENTRAINEURS</b>				
	profession libérale			
	Cas général	BNC		8% + 10% *
	Cas particulier	BIC		
	sur option	BA		

Source : commission fiscale de France Galop

(2) Entraîneurs

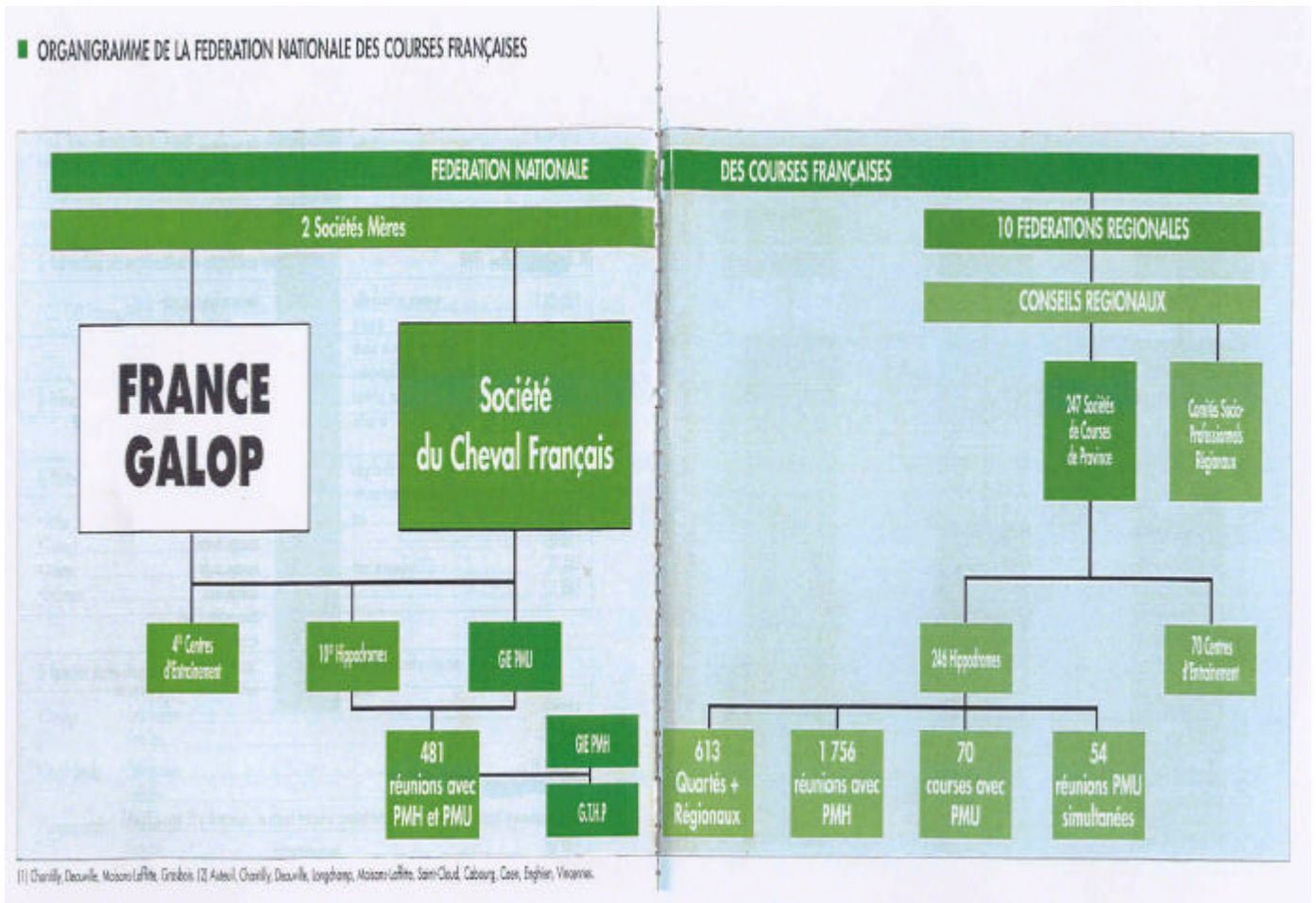
Catégories d'entraîneurs	BA	BIC	BNC	
<b>Entraîneur éleveur :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eleveur naisseur ou non, exploitant un domaine agricole ou non</li> <li>▪ Possibilité d'installations différentes pour l'élevage et l'entraînement</li> <li>▪ Doit avoir une licence ou autorisation d'entraîner et doit respecter la réglementation des courses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vente de chevaux et de saillies</li> <li>▪ Redevances perçues par la location de carrière de chevaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Achat/revente</li> <li>▪ Location de carrière</li> <li>▪ Prise en pension</li> </ul> <p>Ce sont des activités commerciales dès lors qu'elles ne sont pas dans le prolongement de l'activité d'entraîneur.</p>	<p>→ Si le cheval est à l'entraînement et sortit en course.</p> <p>→ Si l'activité est connexe aux activités de dressage et d'élevage et si plus de 50 % des chevaux sont entraînés.</p>	
	<p><b>Conditions :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Doit être à un régime réel d'imposition de plein droit ou sur option</li> <li>2. Plus de 30 % des chevaux à l'entraînement doivent être issus de l'élevage ou acquis avant l'âge de deux ans.</li> </ol>			
	<p>Calcul des 30 % : moyenne des trois dernières années. Si un cheval est détenu pour plus de 50 % par l'entraîneur, il compte pour un cheval.</p> <p>Si le seuil de 30 % n'est pas atteint, les seules activités d'élevage avec sol et l'entraînement de ses propres chevaux sont imposées dans la catégorie des BA.</p>			
	<p><u>Art 75 CGI</u> : les recettes accessoires au cours de l'année civile précédant la date d'ouverture de l'exercice qui sont inférieures à 30 % et 200 000 F du CA TTC, seront taxées dans la catégorie des BA.</p>		<p>REQUALIFICATION</p>	<p>Elevage hors sol Entraînement de chevaux non issus de l'élevage Contrats de location de carrière Activités accessoires</p>

Catégories d'éleveurs	BIC	BNC
<b>Entraîneur non éleveur :</b>  Entraîneur public	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Spéculation sur la prise en pension</li> <li>▪ Moyens importants en matériel et en personnel</li> <li>▪ Location de carrière</li> <li>▪ Activités accessoires relevant des BIC</li> </ul>	<p>→ Si elle est connexe au dressage et que plus de 50 % des chevaux sont à l'entraînement (calcul sur les trois dernières années).</p> <p>→ Si elle est exercée à titre professionnelle et effectif dans le cadre de l'activité d'entraîneur.</p> <p>→ Si l'activité est accessoire, elle est considérée comme un enseignement.</p> <p>→ Si elles sont directement liées à l'activité d'entraîneur et si le contribuable est d'accord pour être imposé en totalité aux BNC.</p>
Entraîneur ayant une licence ou une autorisation d'entraîner.		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Activité à caractère professionnelle, c'est à dire exercée à titre habituel et constant dans un but lucratif : le déficit est imputable sur le revenu global.</li> </ul>
Entraîneur particulier est un salarié qui est soumis à la catégorie traitements et salaires.		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Activité à caractère non professionnel, le déficit est imputable sur les BNC de l'année ou sur les cinq prochaines années.</li> </ul>

Source : syndicat national des entraîneurs de chevaux de courses au trot

## 2. Le rôle de l'institution

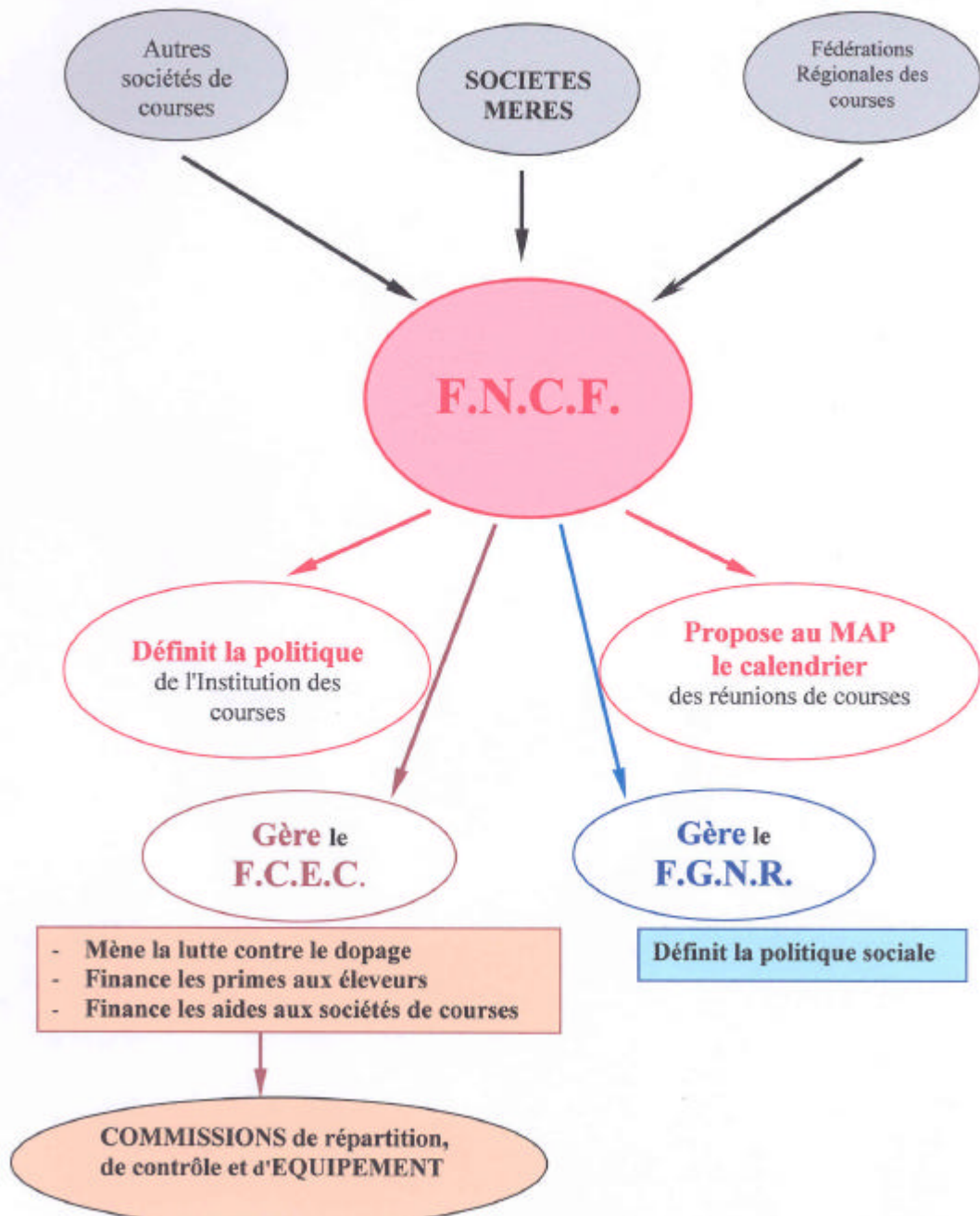
### a) Organisation



Source : UNIC



## ORGANISATION NATIONALE



## SOCIETES MERES

<b>FRANCE GALOP</b>  OU  <b>CHEVAL FRANÇAIS</b>	<b>COMITE</b>	<b>socio professionnels</b> membres associés présidents ou Vice-présidents de fédé. régionale <b>des courses</b>
	élus pour 4 ans  <b>C.A.</b>	14 membres dont au moins : 1 propriétaire, 1 éleveur, 1 entraîneur, 1 président ou Vice-président de FRC

### MISSIONS :

- assurer la **responsabilité de la filière**,
- proposer les **modifications du Code**,
- **contrôler** les prescriptions du Code,
- **organiser les courses** et l'entraînement des chevaux,
- proposer au **MAP** une **politique de l'élevage**,
- délivrer les **autorisations** aux socio-professionnels après enquête du Ministère de **l'Intérieur**,
- établir le projet de **calendrier des courses**,
- proposer au FCEC les conditions d'attribution et les taux des **primes aux éleveurs**,
- proposer la répartition des **prix de courses au MAP**,
- concourir aux **actions techniques, sociales et de formation professionnelle** liées aux courses, à l'élevage ou à la sélection des chevaux et les proposer au **MAP** pour autorisation,
- **soumettre**, pour approbation, les noms **des commissaires et des juges de courses au MAP**.

b) Activités et enjeux

■ LES PARIS À L'OCCASION DES COURSES DE CHEVAUX DANS LE MONDE (EN 1999)

Source : France Galop et UET pour la Finlande

Pays Rang d'après les enjeux	Enjeux (en milliers de francs)				Enjeu moyen annuel par habitant	% revenant aux parieurs (Pari Mutuel uniquement)
	Pari Mutuel	+	Bookmakers	= Total		
1 Japon	274 057	+	-	= 274 057	2 181,98	74,4
2 Etats-Unis	106 960	+	-	= 106 960	393,81	79
3 Hong-Kong	70 071	+	-	= 70 071	11 301,77	81,2
4 Australie	43 270	+	6 099	= 49 369	2 697,76	83
5 Grande-Bretagne*	1 498	+	46 307	= 47 795	821,22	76,87
<b>6 France</b>	<b>37 247</b>	<b>+</b>	<b>-</b>	<b>= 37 247</b>	<b>620,78</b>	<b>69,34</b>
7 Corée du Sud	18 218	+	-	= 18 218	398,64	71,5
8 Italie	15 383	+	-	= 15 383	268,93	-
9 Canada	7 855	+	-	= 7 855	262,71	76
10 Suède	7 796	+	-	= 7 796	885,91	69,6
11 Malaisie-Singapour	6 892	+	-	= 6 892	282,46	80,2
12 Turquie	4 163	+	-	= 4 163	66,29	52,8
13 Afrique du Sud	3 501	+	-	= 3 501	80,85	78,5
14 Allemagne	1 989	+	821	= 2 810	34,18	74,6
15 Macao	2 658	+	-	= 2 658	6 040,91	80,1
16 Nouvelle-Zélande	2 472	+	-	= 2 472	686,67	80,8
17 Argentine	2 463	+	-	= 2 463	68,99	70
18 Grèce	2 228	+	-	= 2 228	212,19	80
19 Norvège	1 887	+	-	= 1 887	428,86	65,8
20 Chili	1 251	+	-	= 1 251	86,88	70
21 Finlande	1 142	+	-	= 1 142	223,92	-
<b>Total</b>	<b>612 991</b>	<b>+</b>	<b>53 227</b>	<b>= 666 218</b>	<b>688,00</b>	

\* Données 1998 car données 1999 non parvenues

Les 21 pays retenus dans le tableau ci-dessus ont tous réalisé un chiffre d'affaires sur les paris hippiques de plus d'un milliard de FRF en 1999. Ils représentent près d'un milliard d'habitants ; ce qui correspond à une mise annuelle par habitant de 688 FRF. La France se classe au 6ème rang par le Chiffre d'affaires et au 8ème rang

par la mise moyenne, malgré un retour aux parieurs parmi les plus faibles (69,34%).

En raison des fluctuations des taux de change et d'inflation, les comparaisons doivent être effectuées avec une certaine prudence.

## ■ STATISTIQUES MONDIALES DES COURSES PLAT/OBSTACLES/TROT, EN 1999

Source : Fédération Internationale des autorités hippiques au galop (statistiques établies en vue de la conférence internationale annuelle à Paris à l'occasion du Prix de l'Arc de Triomphe) et U.E.I.

### ■ Plat

Prix et allocations		Nombre de Courses		Allocation moyenne par course				
	Francs				Francs			
1	JAPON	6 538 853 846	1	ETATS-UNIS	54 468	1	HONG-KONG	657 240
2	ETATS-UNIS	6 248 073 313	2	JAPON	26 550	2	EMIRATS ARABES UNIS	355 170
3	AUSTRALIE	1 195 074 971	3	AUSTRALIE	21 805	3	COREE DU SUD	284 850
4	GRANDE-BRETAGNE	486 942 297	4	ARGENTINE	7 524	4	JAPON	246 280
5	FRANCE	464 677 149	5	BRESIL	7 418	5	TURQUIE	196 080
6	HONG-KONG	432 464 004	6	CANADA	5 775	6	MACAO	193 950
7	CANADA	375 437 981	7	CHIU	5 167	7	IRLANDE	119 795
8	COREE DU SUD	301 936 075	8	ITALIE	4 880	8	ETATS-UNIS	114 710
9	ITALIE	293 193 149	9	GRANDE-BRETAGNE	4 346	9	MALAISE-SINGAPOUR	112 660
10	ARGENTINE	261 053 647	10	FRANCE	4 239	10	GRANDE-BRETAGNE	112 040
11	MACAO	224 388 000	11	AFRIQUE DU SUD	3 923	11	FRANCE	109 620
12	AFRIQUE DU SUD	217 722 642	12	ALLEMAGNE	2 940	12	QATAR	91 890

### ■ Obstacles

Prix et allocations		Nombre de Courses		Allocation moyenne par course				
	Francs				Francs			
1	FRANCE	277 039 420	1	GRANDE-BRETAGNE	3 182	1	JAPON	1 702 000
2	GRANDE-BRETAGNE	241 672 173	2	FRANCE	2 122	2	ETATS-UNIS	168 930
3	JAPON	234 876 510	3	IRLANDE	1 151	3	FRANCE	130 550
4	IRLANDE	84 270 784	4	ITALIE	408	4	ITALIE	95 590
5	ITALIE	39 000 060	5	AUSTRALIE	213	5	GRANDE-BRETAGNE	75 955
6	ETATS-UNIS	29 731 200	6	ETATS-UNIS	176	6	IRLANDE	73 215
7	AUSTRALIE	15 374 630	7	NOUVELLE-ZELANDE	173	7	AUSTRALIE	72 180
8	NOUVELLE-ZELANDE	7 115 238	8	TCHÉQUIE	164	8	NORVEGE	69 860
9	ALLEMAGNE	4 553 320	9	JAPON	138	9	SUEDE	57 450
10	SUISSE	3 366 097	10	ALLEMAGNE	92	10	SUISSE	53 430
11	TCHÉQUIE	1 425 710	11	SUISSE	63	11	ALLEMAGNE	49 492
12	SUEDE	1 378 800	12	RUSSIE	36	12	NOUVELLE-ZELANDE	41 130

### ■ Trot

Prix et allocations		Nombre de Courses		Allocation moyenne par course				
	Francs				Francs			
1	ETATS-UNIS	2 143 685 763	1	ETATS-UNIS	54 644	1	FRANCE	88 680
2	FRANCE	885 015 051	2	CANADA	24 366	2	SUEDE	47 590
3	ITALIE	526 995 268	3	AUSTRALIE	15 724	3	ETATS-UNIS	39 230
4	CANADA	471 938 664	4	ITALIE	13 823	4	ITALIE	38 125
5	SUEDE	460 366 000	5	FRANCE	9 980	5	SUISSE	34 270
6	AUSTRALIE	284 070 956	6	ALLEMAGNE	9 794	6	NORVEGE	31 840
7	ALLEMAGNE	171 251 923	7	SUEDE	9 673	7	NOUVELLE-ZELANDE	25 200
8	NORVEGE	134 178 120	8	FINLANDE	5 970	8	CANADA	19 370
9	FINLANDE	85 271 530	9	RUSSIE	4 988	9	AUSTRALIE	18 070
10	NOUVELLE-ZELANDE	58 395 421	10	NORVEGE	4 214	10	ALLEMAGNE	17 485
11	PAYS-BAS	22 483 036	11	DANEMARK	3 900	11	PAYS-BAS	14 930
12	BELGIQUE	12 319 459	12	NOUVELLE-ZELANDE	2 317	12	FINLANDE	14 283

## Activités des sociétés de courses

**248 sociétés de courses** ont organisé **2 237 réunions en 2000**, soit **16 493 courses**.

206 392 chevaux ont participé à ces courses.

**27 009 chevaux** sont à l'entraînement.

### Les enjeux enregistrés

- 37,93 milliards de francs au **Pari Mutuel Urbain (PMU)**, en **augmentation** de 6,5 % par rapport à 1999.

- 1,58 milliard de francs au **Pari Mutuel sur les Hippodromes (PMH)**, en **diminution** de 3,2 % par rapport à 1999.

## Répartition des enjeux

**Parieurs gagnants : 70 %**

**Prélèvements légaux : 30 %**

- **13,90 %** au profit des **sociétés de courses**,

- **16,30 %** au profit de l'**Etat** répartis entre :

☞ prélèvements **non fiscaux (3,40 %)** au profit de 4 fonds spéciaux :

☒ 2 gérés par le M.A..P. : FNHAH ET FNDAE,

☒ 2 gérés par le M.J.S. : FNDS ET FNDVA,

☞ par prélèvements **fiscaux (12,90 %)**

Il est à noter que le **FNHAH** alimente lui-même :

☞ le **FCEC (0,7 % des enjeux par décret)** entièrement destiné aux courses,

☞ l'**E.P.A. « Les Haras nationaux »** et la filière cheval « élevage et équitation » (**0,6 % par lettre du Budget**),

☞ le **partenariat Etat-Institution** des courses **depuis 1993**.

*N.B. : Le FNAH est devenu, en 2002, « Fonds national des courses et de l'élevage » par suite de la budgétisation des ressources de l'EPA « Les haras nationaux » (qui correspondaient à un tiers du montant correspondant).*





## ■ DOTATIONS DES COURSES FRANÇAISES

On constatera que le total général (2 037 870 374 F en 1999) correspond très exactement à celui indiqué pages 8 et 11 sous la rubrique "Encouragements

distribués sur les hippodromes" et provenant à ce titre du pourcentage sur le prélèvement revenant aux courses.

■ Encouragements distribués sur les hippodromes			DETAILS ANNEE 1999		
			TROT en francs	OBSTACLES en francs	PLAT en francs
<b>A - PRIX ET ALLOCATIONS</b>					
Sommes distribuées aux propriétaires des chevaux gagnants (1 <sup>er</sup> ) et placés (2 <sup>e</sup> , 3 <sup>e</sup> , 4 <sup>e</sup> et 5 <sup>e</sup> )	PARIS (1)	par les sociétés organisatrices ressources Stés ou subventions locales par le Fonds Commun	407 269 340	145 860 900	209 409 127
	PROVINCE		8 092 598	3 261 570	6 408 363
			449 455 517	120 537 238	205 724 749
	TOTAL TROT		864 817 455	-	-
	TOTAL OBSTACLES		-	269 659 708	-
	TOTAL PLAT		-	-	421 542 239
	<b>TOTAUX ET % SUR DOTATION TOTALE</b>		<b>1 556 019 402 F</b>		<b>76,35 %</b>
<b>B - PRIMES PROPRIETAIRES</b>					
Surprix offerts aux propriétaires de chevaux nés et élevés en France, et gagnants et placés dans les courses ouvertes aux chevaux nés et élevés à l'étranger + primes F E E	PARIS	par France Galop par le Fonds Européen de l'Élevage	-	-	69 564 025
	PROVINCE		-	-	2 950 000
			-	713 000	70 534 728
	TOTAL TROT		-	-	1 904 275
	TOTAL OBSTACLES		-	713 000	-
	TOTAL PLAT		-	-	144 953 028
	<b>TOTAUX ET % SUR DOTATION TOTALE</b>		<b>145 666 028 F</b>		<b>7,15 %</b>
<b>A + B</b>	TOTAL TROT		864 817 455	-	-
	TOTAL OBSTACLES		-	270 372 708	-
	TOTAL PLAT		-	-	566 495 267
	<b>TOTAUX ET % SUR DOTATION TOTALE</b>		<b>1 701 685 430 F</b>		<b>83,50 %</b>
<b>C - ENTREES VERSEES PAR LES PROPRIETAIRES</b>					
Montant des engagements et des forfaits	TOTAL TROT		20 197 595	-	-
	TOTAL OBSTACLES		-	6 217 791	-
	TOTAL PLAT (1)		-	-	36 814 386
	<b>TOTAUX ET % SUR DOTATION TOTALE</b>		<b>63 229 772 F</b>		<b>3,10 %</b>
<b>A + B + C</b>	TOTAL TROT		885 015 050	-	-
	TOTAL OBSTACLES		-	276 590 499	-
	TOTAL PLAT		-	-	603 309 653
	<b>TOTAUX ET % SUR DOTATION TOTALE</b>		<b>1 764 915 202 F</b>		<b>86,61 %</b>
<b>D - PRIMES AUX ELEVEURS</b>					
Primes offertes aux éleveurs des chevaux nés et élevés en France et gagnants ou placés	PARIS/ETRANGER	par le Fonds Commun	45 857 710	24 845 918	36 246 609
	PROVINCE		52 356 420	19 684 765	40 694 412
			98 214 130	-	-
	TOTAL TROT		-	44 530 683	-
	TOTAL OBSTACLES		-	-	76 941 021
	TOTAL PLAT		-	-	-
	<b>TOTAUX ET % SUR DOTATION TOTALE</b>		<b>219 685 834 F</b>		<b>10,78 %</b>
<b>E - CONTRIBUTIONS DIVERSES (2)</b>					
	PARIS	offerts par les sociétés organisatrices offerts par les sociétés parisiennes	10 852 229	7 444 058	10 985 481
	PROVINCE		2 812 506	7 099 642	14 062 621
			13 664 735	-	-
	TOTAL TROT		-	14 543 700	-
	TOTAL OBSTACLES		-	-	25 048 102
	TOTAL PLAT		-	-	-
	<b>TOTAUX ET % SUR DOTATION TOTALE</b>		<b>53 256 537 F</b>		<b>2,61 %</b>

(1) Contrairement aux courses au Trot et à Obstacles (où les entrées sont réservées, course par course, selon le principe de la "poule", aux propriétaires des chevaux classés premiers) les entrées, dans les courses plates parisiennes, font l'objet d'une redistribution globale, et devraient donc être incluses dans les prix et allocations. Cependant le principe de la poule a été repris depuis 83 dans certaines courses importantes, et les sommes redistribuées ainsi, y compris des compléments de dotation offerts par les propriétaires, sont incluses dans ce total.

(2) Comprend : Transports, vestiaire et autres indemnités



## ENCOURAGEMENTS DISTRIBUÉS

**36,6 % de la part revenant aux sociétés de courses, soit 2,09 milliards de francs versés aux socio-professionnels des courses, sous forme de :**

**- prix de courses : 1,67 milliard de francs.**

**745 MF** pour le **galop**,

**925 MF** pour le **trot**.

Destinés **aux propriétaires, aux entraîneurs et aux jockeys.**

**- prix aux éleveurs : 236 MF.**

**128 MF** pour le **galop**,

**108 MF** pour le **trot**.

Primes versées par la **FNCF**.

**- primes aux propriétaires, spécifiques au galop : 140 MF.**


**- encouragements divers pour 40 MF** (indemnités de transport, saillies gratuites, primes écuries, objets d'art, etc.).

**REPARTITION des PRIX de COURSES et PRIMES**  
**« ENCOURAGEMENTS en 2000 »**

FRANCE GALOP	S.E.C.F.
<p><b>PROPRIETAIRES</b> : 77,5 %    soit ~ 693 MF</p> <p><b>ENTRAINEURS</b> : 10 % (89 MF) spécifique entraîneurs  + 4 % (36 MF) pour personnel des écuries</p> <p><b>JOCKEYS ou LADS-JOCKEYS</b> : 7 % (63 MF) sauf pour les apprentis n'ayant pas gagné 30 courses d'obstacles ou pour le plat (5 %)  + 1,5 % (13 MF) versés à une caisse de compensation mutualisée et répartie en fin d'année au prorata des montes de chaque jockey  + montes perdantes (90 F/monte PLAT)  (300 F/monte OBSTACLE)</p> <p align="center"><b>TOTAL des PRIX ~ 894 MF</b></p> <p><b>ELEVEURS</b> : - PLAT : 21 % (79 MF) OU 25 % pour les courses de groupes du montant respectif des prix et primes de courses.  - OBSTACLE : 16 % (49 MF)</p> <p align="center"><b>TOTAL des PRIMES ~ 128 MF financés par le FCEC</b></p> <p align="center"><b>TOTAL GENERAL : ~ 982 MF</b>  Auxquels s'ajoutent 40 MF (transports et autres indemnités ainsi que prix offerts par les propriétaires)</p>	<p><b>PROPRIETAIRES</b> : 100 % (~ 913 MF) des prix de courses et des entrées propriétaires, à charge pour eux de reverser leur part aux éleveurs, entraîneurs et drivers.</p> <p><b>ENTRAINEURS et PERSONNEL des ECURIES de COURSES</b> : 0,6 % pour alimenter, en partie, les caisses de compensation, soit ~ 5,4 MF.</p> <p><b>LADS</b> des écuries d'éleveurs courant à Vincennes, Caen, et Cabourg : 5 % des primes aux éleveurs : (~ 2 MF)</p> <p><b>LADS</b> des écuries d'entraîneurs courant à Vincennes, Caen, Cabourg et Enghien : 1 % des prix de courses (~ 4,3 MF)</p> <p align="center"><b>TOTAL des PRIX : ~ 925 MF</b></p> <p><b>ELEVEURS</b> : - 11,5 % des 100 % des 925 MF</p> <p align="center"><b>TOTAL des PRIMES : ~ 108 MF</b></p> <p align="center"><b>TOTAL GENERAL : 1.033 MF</b></p>

## C. LA FRANÇAISE DES JEUX

### 1. Comparaisons européennes

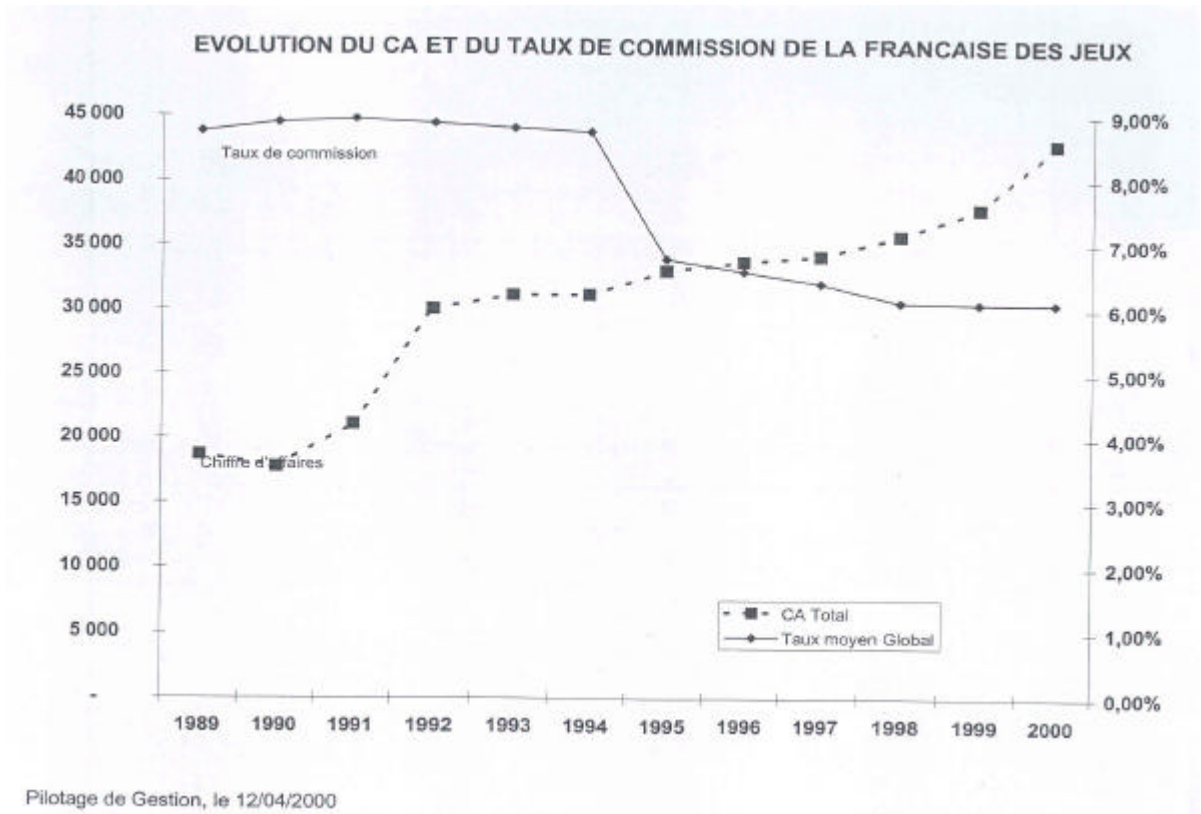
 **Principales Loteries européennes**  
(au 31 décembre 2000)

Pays	Loteries	Chiffre d'affaires 2000 <sup>(1)</sup>		Nombre total de points de vente	Mise moyenne par an, par habitant	
		(M€)	(MF)		(euros)	(en francs)
◆ Allemagne	16 Länder (1 loterie / Land)	7 731	50 709	25 690	94,2	617,9
◆ Autriche	Österreichische Lotterien	1 173	7 692	8 619	144,8	949,8
◆ Belgique	Loterie Nationale	1 030	6 755	7 573	101,0	662,5
◆ Danemark	Dansk Tippetjeneste	806	5 288	3 937	152,1	997,7
◆ Espagne	LAE	7 606	49 891	10 569	256,2	1 680,6
	ONCE	2 432	15 955	22 000		
	Loto Catalunya	80	526	2 500		
◆ Finlande	Oy Veikkaukset	1 083	7 102	4 100	208,2	1 365,7
◆ France	La Française des Jeux	6 525	42 803	42 417	110,0	721,6
◆ Grande-Bretagne	Camelot	7 996	52 448	35 100	138,2	906,5
	Littlewoods Pools	268	1 761	13 000		
◆ Italie	Lottomatica	7 354	48 238	15 000	189,5	1 243,0
	Sisal (hors promotions hippiques)	2 591	16 993	20 000		
	CONI	637	4 181	2 200		
	Monopoli di Stato	374	2 451	n/a		
◆ Irlande	An Post National Lottery	495	3 249	3 500	130,3	854,7
◆ Norvège	Norsk Tipping	1 003	6 577	3 795	222,8	1 461,5
	Staatsloterij	596	3 909	4 000		
◆ Pays-Bas	SNS (De Lotto)	224	1 467	2 238	57,3	375,9
	SCML	871	5 711	4 415		
◆ Portugal	SCML	871	5 711	4 415	103,1	676,3
◆ Suède	Svenska Spel	1 522	9 986	6 900	171,1	1 122,3
	Sport Toto <sup>(2)</sup>	494	3 242	3 750		
	Loterie Romande	152	999	2 647		
	Interkantonale Landeslotterie	152	994	6 530		
◆ Suisse	SEVA	31	201	1 216	116,7	765,5

(1) Chiffre d'affaires exprimé en millions d'euros et en millions de francs.  
(2) Dont le chiffre d'affaires Lotto, collecté pour l'ensemble des loteries de Suisse.  
Sources : Statistiques WLA, Rapports Annuels des Loteries.

Source : rapport annuel d'activité de la FDJ (2000)

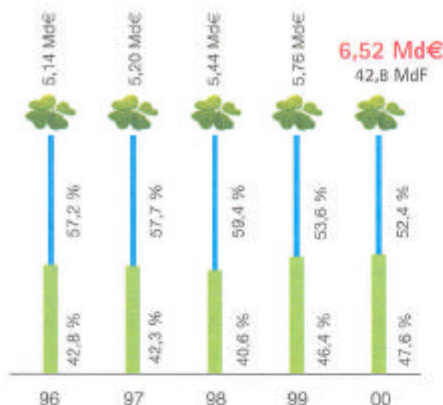
## 2. Evolution du chiffre d'affaires et du taux de commissions (1989-2000)



### 3. Panorama financier 2000



#### Panorama financier 2000

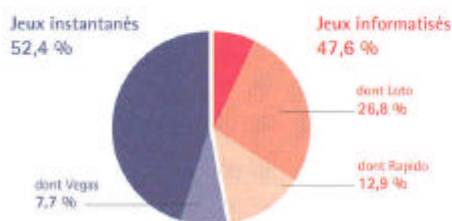


**Évolution du chiffre d'affaires (mises joueurs)**

(en milliards d'euros et en pourcentage des mises totales)

Les mises des joueurs atteignent 6,53 Md€ (42,8 MdF) en 2000, ce qui représente une progression de 13,3 % par rapport à 1999. L'entreprise n'avait pas connu une telle croissance depuis le lancement de Millionnaire en 1991.

■ Jeux informatisés. ■ Jeux instantanés.



**Répartition par gamme de jeux**

(en pourcentage des mises totales)

Avec un chiffre d'affaires de 3,10 Md€, les jeux informatisés représentent 47,6 % des mises totales, contre 46,4 % en 1999. Tirés par la poursuite du déploiement du jeu Rapido, les mises sur ces jeux réalisent une progression exceptionnelle de 16,2 % en 2000.

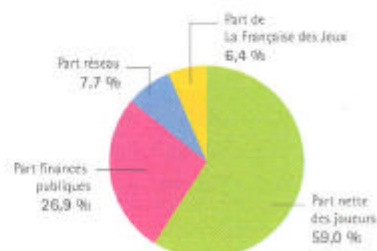
Grâce notamment au lancement réussi de Vegas, le chiffre d'affaires des jeux instantanés augmente de 10,7 %. Il atteint 3,42 Md€, ce qui correspond à une part de marché de 52,4 % (contre 53,6 % en 1999).



**Évolution de la commission de La Française des Jeux**

(en millions d'euros et en pourcentage des mises totales)

Le taux de la commission de base de La Française des jeux est fixé par l'État et s'établit à 6,1 % depuis 1998. S'y ajoute, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, une commission de 0,5 % sur la loterie instantanée. Cette commission, était précédemment prélevée par le GIE Prêlo regroupant les émetteurs et a été transférée à La Française des Jeux qui a repris l'exploitation, en direct, de la loterie instantanée. Compte tenu de l'augmentation des mises des joueurs, la commission perçue par La Française des Jeux a progressé de 64 ME (418 MF) en 2000, pour atteindre 415 ME (2 721 MF).



**Redistribution des sommes mises aux jeux**

(en pourcentage et en moyenne)

La redistribution nette des mises aux joueurs atteint 3,85 Md€ (25,3 MdF) en 2000, soit 59,0 % des sommes mises, contre 57,7 % en 1999. Par ailleurs, la part reversée aux finances publiques s'établit à 26,9 %, soit 1,75 Md€ (11,5 MdF). Enfin, 14,1 % des mises reviennent à l'organisation (La Française des Jeux et son réseau de distribution).

Source : Rapport annuel (2000) d'activités de la Française des Jeux.



**Évolution du résultat net de La Française des Jeux**  
(en millions d'euros)

Le résultat net de l'exercice 2000 s'élève à 77,8 M€ (510,2 MF). Grâce à l'augmentation des commissions et des produits financiers, ainsi qu'à la maîtrise des charges d'exploitation, le résultat courant est en progression de 70,3 M€ (461,3 MF) par rapport à 1999. En revanche, le résultat 1999 bénéficiait de l'impact favorable d'une opération sur les titres de participation Seita/Altadis.



**Évolution des prélèvements publics**  
(en millions d'euros - hors dividendes et impôts sur les sociétés)

La croissance de l'activité se répercute sur la participation de La Française des Jeux aux finances publiques qui progresse de 7,9 % par rapport à 1999. Elle s'élève à 1 752 M€ (11 493 MF) en 2000. À ce titre, La Française des Jeux a notamment contribué au Fonds National pour le Développement du Sport (FNDS) pour 183 M€ (1 199 MF). À ces prélèvements directs sur les jeux, s'ajoutent l'impôt sur le bénéfice ainsi que les dividendes versés à l'Etat-actionnaire.

- Prélèvements sociaux (RDS et CSG)
- Recettes attribuées au budget général de l'État
- Contribution au FNDS
- Autres

État	72,0
Union des blessés de la face et de la tête	9,2
FCP des salariés de La Française des Jeux	5,0
Fédération Maginot	4,2
Soficoma	3,0
Change de la Bourse	2,6
Confédération des tabacs	2,0
Mutuelle du Trésor	1,0
Cornalo	0,6
Émissions Berger	0,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

**Répartition du capital de La Française des Jeux**  
(en pourcentage)

La Française des Jeux est une société anonyme d'économie mixte dont le capital est détenu à 72 % par l'État. Parmi les autres actionnaires figurent notamment les anciens émetteurs de la loterie nationale, les salariés de La Française des Jeux et les courtiers-mandataires.

#### 4. Contribution aux finances publiques

##### Prélèvements opérés par l'Etat sur les jeux exploités par la Française des jeux

(en millions de francs)

	1998	1999	2000	2001		PLF
				LFI	révisé	2002
Recettes non fiscales (ligne 114)	6 431	6 231	7 362	7 600	7 850	8 300
Dividende (ligne 116)	253	238	387	300	220	220
Contributions au FNDS	999	1 055	1 197	1 031	1 290	1 196
Droit de timbre <sup>(1)</sup>	897	864	886	883	975	-
TVA sur les frais d'organisation <sup>(1)</sup>	1 052	1 093	1 191	1 184	1 250	-
Impôt sur les sociétés <sup>(1)</sup>	327	333	558	432	432	-
<b>Total</b>	<b>9 959</b>	<b>9 706</b>	<b>11 581</b>	<b>11 430</b>	<b>12 017</b>	<b>9 716</b>

(1) Estimations pour 2001 à partir des comptes fournis par l'entreprise

Source : rapport général A.N. – projet de loi de finances pour 2002 – Tome I – volume 2 – Didier Migaud

**D. LES CASINOS**

**1. Nombres de jours d'exploitation et d'entrées (saison 1999 et 2000)**

	NOMBRE DE JOURS D'EXPLOITATION	RECETTE JOURNALIERE MOYENNE	NOMBRE D'ENTREES				PRODUIT BRUT DES JEUX (RAPPEL)	
			BOULE	AUTRES JEUX DE TABLE	TOTAL JEUX Traditionnels	M.A.S.		TOTAL
SAISON 1999-2000	59 557	187 184	1 498 693	1 273 312	2 772 005	63 777 283	66 549 288	11 363 046 497
SAISON 1998-1999	58 001	177 659	1 397 949	1 242 811	2 640 760	60 760 015	63 400 775	10 304 426 984
EVOLUTION N / N-1	2,68%	5,36%	7,21%	2,45%	4,97%	4,97%	4,97%	10,27%

**2. Prélèvements au profit des communes**

saïson	Prélèvement progressif	Prélèvement du cahier des charges	TOTAL (MF)
1986-87	25,44	80,19	105,63
1987-88	32,15	97,96	130,11
1988-89	56,99	188,12	245,11
1989-90	69,20	198,54	267,73
1990-91	74,33	230,73	305,06
1991-92	94,27	275,10	369,37
1992-93	127,35	337,32	464,66
1993-94	163,81	430,31	594,12
1994-95	199,70	527,02	726,71
1995-96	237,32	624,85	862,17
1996-97	269,83	719,20	989,03
1997-98	313,42	852,12	1.165,54
1998-99	344,95	950,90	1.295,86
1999-2000	381,18	1.068,04	1.449,22



## **LES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT EN FRANCE** **L'État croupier, le Parlement croupion ?**

Les jeux de hasard et d'argent constituent un phénomène majeur, sur le plan sociologique, économique et budgétaire : 62 % des Français jouent au moins une fois par an, le chiffre d'affaire des opérateurs, dont la croissance est plus rapide que celle du PIB, dépasse, globalement, celui de la SNCF. Le total des prélèvements est supérieur au budget de la Culture et de la communication.

Pourtant, ces activités semblent relativement mésestimées par les pouvoirs publics dont la politique, selon M. François TRUCY, auteur du présent rapport, est caractérisée par :

- **une vision partielle** qui privilégie la protection nécessaire mais pas suffisante, de l'ordre public au détriment de la prise en compte de la dynamique économique du secteur et de l'aide aux joueurs dépendants ;

- **une attitude ambivalente** des pouvoirs publics qui prélèvent des recettes importantes sur le produit d'activités implicitement réprouvées sur le plan moral. Il en résulte un régime particulier articulé autour d'un triptyque prohibition-exception-monopole. En outre, l'Etat est à la fois régulateur et actionnaire majoritaire de l'un des trois principaux opérateurs : la Française des Jeux ;

- **un certain immobilisme** : le cadre législatif et réglementaire des jeux paraît à la fois archaïque et d'une complexité excessive. L'Etat, censeur et rentier, semble, par trop, se contenter de limiter la croissance de l'offre et de maintenir le statu quo juridique et financier ;

- **une position restrictive qui comporte des risques** : une politique trop limitative et des prélèvements excessifs peuvent freiner la dynamique de croissance et d'emploi du secteur des jeux et provoquer des expatriations (de nos meilleurs chevaux de courses, des « start-up » créatrices de cyberjeux...) ou le développement de pratiques illicites (machines à sous clandestines, cybercasinos « offshore »...).

Le Parlement est tenu à l'écart de ces questions du fait du caractère non fiscal de la majorité des prélèvements effectués et de la forme réglementaire des décisions prises les plus importantes.

Or, c'est à la représentation nationale, plus qu'à l'exécutif, qu'il revient de réconcilier le droit et la pratique des jeux.