

## Liberté d'établissement contre principe de précaution

Comment la bataille sur l'ouverture du marché des jeux en ligne, opposant la France à la Commission européenne, est-elle arrivée à un tel paroxysme ?



Sur fond de bataille entre pouvoirs publics hexagonaux, fonctionnaires de Bruxelles et lobbies des opérateurs de jeux en ligne, c'est bien le principe de précaution qui s'oppose à la liberté d'établissement.

Par Julien Tarby

Une bien drôle de surprise... qui attendait Norbert Teufelberger et Manfred Bodner, les deux patrons de Bwin – société de paris en ligne – quand ils sont venus signer un accord de sponsoring maillot avec l'équipe de football de l'AS Monaco en septembre 2006 (la marque s'affiche déjà sur les maillots des joueurs de football du Real Madrid et du Milan AC). Les deux dirigeants ont été placés en garde à vue, suite à une plainte déposée en 2005 par le PMU et la Française des jeux. En matière d'ouverture du marché des jeux en ligne, la France, comme nombre de ses voisins, se montre très rétive. Les autorités nationales tentent de trouver des pa-

rades aux dangers du blanchiment et de la dépendance des joueurs et préfèrent pour l'heure accorder le monopole aux deux organismes publics précités. La pratique

*Charlie McCreevy voit plutôt un bon prétexte utilisé par l'Etat français pour protéger de substantiels revenus tirés des jeux*

ne correspond pas vraiment à l'Article 49 du traité de l'Union européenne, qui stipule que le marché intérieur doit être ouvert à la libre circulation des services. Elle a le don de déclencher l'ire du Commissaire européen

Charlie McCreevy en charge du commerce intérieur, prêt à traduire la France devant la Cour de justice de La Haye. Il accuse l'Etat français d'utiliser un bon prétexte pour protéger de substantiels revenus tirés des jeux. Sur fond de bataille entre pouvoirs publics hexagonaux, fonctionnaires de Bruxelles et lobbies des opérateurs, c'est bien le principe de précaution qui s'oppose à la liberté d'établissement. "Le Nouvel Economiste" trace un état des arguments et blocages, avant le dénouement attendu dans les prochaines semaines.

Les affaires sont un éternel recommencement. Stéphane Courbit a racheté Betclit – société de paris sportifs. Il pense être à terme le sponsor-maillot de l'Olympique de Marseille, à l'emplacement occupé pour l'heure par

et Interwetten Gaming Ltd. Tous sont titulaires d'une licence et sont réglementés au sein de l'Union européenne et exigent le retrait des lois anti-jeux : "l'ouverture du marché à la concurrence profiterait aux consommateurs, qui bénéficieraient

*"L'activité des jeux relève avant toute chose de l'ordre public et non de la libre prestation de services"*

Neuf Cegetel. L'ancien patron d'Endemol France attend seulement l'ouverture officielle du marché des paris en ligne en France, réclamée par Bruxelles. Ses vœux seront-ils exaucés ? Les acteurs du secteur font tout leur possible pour modifier les règles du marché européen des jeux d'argent sur Internet. Des jeux qui, justement, en valent la chandelle : les revenus en ligne sont estimés à 15,2 milliards de dollars pour l'année 2006 (Christiansen Capital Advisors). D'où les efforts des lobbies : Manfred Bodner de Bwin était convoqué par les juges français le 10 mars. Paradoxalement une occasion pour lui d'arpenter, comme nombre de ses confrères, les couloirs des ministères... Tous veulent pouvoir faire de la publicité et ainsi attirer les joueurs français. Paris sportifs en tout genre avant et surtout pendant les épreuves, poker, casino... Mais cela suppose la fin du monopole accordé à la Française des jeux et au PMU. Avec six autres sociétés de jeux en ligne, la société autrichienne a créé il y a un an l'European Gaming and Betting Association (EGBA), une association à but non-lucratif regroupant PartyGaming, Bwin Group, Unibet, bet-at-home.com, The Carmen Media Group, Expekt

de tarifs réduits et d'un plus grand choix de produits et de prestataires de services", clame-t-on du côté de l'EGBA. Le temps presse pour ces entreprises : les sites autorisés connaissent un fléchissement à cause de l'interdiction du poker et des paris en ligne adoptée aux USA fin 2006. Pour exemple Bwin, qui avait racheté le Suédois On-Game pour s'implanter outre-Atlantique, en a été pour ses frais. La fermeture du marché turc a été un autre coup dur. Le chiffre d'affaires 2007 (350 millions d'euros), inférieur à celui de 2006 (381 millions d'euros) est un signal d'alarme qui fait redoubler les efforts de Bwin pour faire changer les législations et ainsi conforter son business-model.

### A chacun ses arguments

A Bruxelles on semble convaincu de la mauvaise foi de la France, protégeant une situation de monopole derrière des arguments sociaux et de sécurité. Paris affirme s'inquiéter des risques de dépendance, d'accès aux jeux pour les mineurs et de blanchiment d'argent sale. Ainsi Jacques Myard, député des Yvelines, membre de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union eu-

ropéenne et auteur du rapport d'information "Ne jouons pas avec les jeux : pour une politique maîtrisée", affirme que "l'activité des jeux relève avant toute chose de l'ordre public et non de la libre prestation de services". Il faut préciser que le marché existe déjà, puisque 200 000 à 300 000 joueurs français misent actuellement sur des jeux en ligne – parfois même sur des sites créés par des Français ! Ainsi le site zeturf, monté par Rohan Chabot, qui propose des paris hippiques en ligne depuis l'Angleterre, en totale illégalité par rapport à la loi française, mais pas en contradiction avec le droit européen. Comment en est-on arrivé à cette situation ubuesque ? Récapitulatif des faits : un revirement jurisprudentiel de la Cour de justice a remis en cause la marge d'appréciation des États membres pour apporter des limitations dans le domaine des jeux en ligne. "De ce fait, 11 États membres font

des conditions, voulant encadrer de façon stricte la fin du monopole accordé à la Française des jeux et au PMU. Le 6 novembre, Éric Woerth, ministre du Budget, se déclarait prêt à "aller vers une ouverture maîtrisée du système de jeux", s'exprimant à l'issue d'une rencontre à Bruxelles avec Charlie McCreevy. Bruxelles a accepté de suspendre toute action judiciaire avant la présentation par la France de propositions concrètes en février 2008 pour faire évoluer son système de jeu. Toujours rien à l'horizon.

### Un consommateur raisonnable ou irresponsable ?

Les attaques de l'EGBA reposent sur de pléthoriques travaux de recherche. Jean-Jacques Rosa, Professeur à Sciences-Po Paris, a réalisé une étude économique pour l'EGBA, aboutissant à la conclusion que l'ouverture des jeux en ligne à la

*"L'intérêt des consommateurs est lésé par la situation de monopole, qui rationne leur consommation par des prix abusivement élevés"*

déjà l'objet de procédures de la part de Bruxelles, la Commission n'hésitant pas à instrumentaliser la jurisprudence de la Cour contre l'avis des États", déclare Jacques Myard. La Commission a envoyé en juin 2006 un avis motivé à la France pour exiger une modification de sa législation. Un dernier rappel à l'ordre avant qu'une plainte ne soit déposée devant la Cour européenne de justice. Le gouvernement Fillon semble conscient que le pays ne pourra échapper à une ouverture mais la voudrait la plus contrôlée possible. Posant donc

concurrence serait positive pour les consommateurs comme pour les pouvoirs publics. La protection des joueurs ne serait pour l'instant pas garantie par l'existence de monopoles poursuivant clairement des objectifs de rentabilité et de croissance, dont le CA augmente de façon significative – soit +9 % pour le PMU en 2007. "Bien au contraire l'intérêt des consommateurs est lésé par la situation de monopole, qui rationne leur consommation par des prix abusivement élevés et limite leur liberté de choix", explique le professeur qui,

# L'Economie du Jeu

LES JEUX EN LIGNE

s'il y a ouverture, estime la part des jeux en ligne à 6 % (comme en Grande-Bretagne) d'ici 5 ans. "De toute manière la substitution entre jeux en ligne et jeux off-line est très faible, sinon nulle : les joueurs en ligne ne sont pas majoritairement ceux de l'offre traditionnelle de la Française des jeux et du PMU", énonce-il dans un ton rassurant pour l'Etat, qui conserverait ainsi ses rentrées d'argent dans le off-line. Les joueurs en ligne seraient différents des autres joueurs : le directeur marketing du PMU indiquait ainsi récemment sur le *Journal du Net* (4 décembre 2007) que "les joueurs sur mobile ont dix ans de moins que les parieurs traditionnels". Et Jean-Jacques Rosa d'enfoncer le clou : "En outre le développement global des marchés, constaté dans les autres pays européens, permettrait rapidement à l'Etat de bénéficier de nouvelles recettes fiscales", explique-t-il, certain

*"Les problèmes de dépendance sont bien plus importants que ce que les opérateurs veulent bien laisser croire. L'exemple de l'Australie est éloquent"*

que le consommateur, raisonnable par essence, saura utiliser ce loisir avec parcimonie. Car c'est le message principal que veulent faire passer les opérateurs aux autorités nationales : la consommation de jeux des Français s'établit à 0,9 % de la consommation des ménages, contre 1,2 % au Royaume-Uni ou 2 % en Espagne. La quasi-totalité des joueurs (99 %) ne sont pas "irresponsables" mais "raisonnables". D'après une étude de la Harvard Medical School de juillet 2007, les joueurs ayant des problèmes potentiels sur une population complète de parieurs en ligne (plus de 40 000 joueurs) ne dépassent pas les 1 %. De même, l'étude britannique de Prevalence de septembre 2007, portant sur 9 000 individus, constate que la part des joueurs à problèmes n'a pas augmenté entre 1999 et 2007, période de l'émergence du jeu sur Internet. Cette part représente entre 0,5 et 0,6% de la population. Des données rassurantes qui cachent mal les malversations constatées ces dernières années.

## Arnaques & blanchiment

Pourquoi cette aversion marquée de la part des pouvoirs publics ? D'où vient cette mauvaise réputation ? Tout simplement parce que les jeux en ligne sont prisés par les cybertrafiquants : les codes de cartes de crédit volés par les hackers permettent des paris sur des sites non autorisés. Mais même les sites sérieux, en général situés en Europe, travaillant sous licence et contrôlés régulièrement, connaissent quelques désagréments : ainsi l'association professionnelle britannique des moyens de paiement a révélé en février dernier que les sociétés de jeux en ligne du Royaume-Uni étaient les plus touchées par les arnaques à la carte de crédit. Mais ce sont surtout les blanchisseurs d'argent sale à grande échelle qui préoccupent les autorités. Rappelons le but du blanchiment : faire circuler l'argent sale en le mélangeant pour le lessiver avec de l'argent propre. Après un lavage complet, le malfrat n'a plus qu'à le réinvestir dans du business légal. Un malfrat peut donc créer un site, sans licence, sans autorisation, relayé par un serveur en zone Caraïbes. Il ne fait aucune promotion, fonctionne en autarcie avec des "amis" qui ont placé leur argent sale dans des paradis fiscaux et aspirent à le blanchir. Comme par hasard ces derniers perdent, et le site réclame l'argent à la banque. Il sera ensuite réparti à nouveau et investi dans diverses sociétés écrans, pour finalement ressortir blanc comme neige ! Inutile de préciser que les adresses changent de pays et de serveur constamment. En juillet 2006, les forces de l'ordre américaines débusquent un site criminel et arrêtent au Texas David Carruthers, directeur général de betonsports.com. Ce site britannique de paris sportifs, coté à la Bourse de Londres, dont le siège était au Costa Rica, est soupçonné d'avoir blanchi de l'argent. Il affichait alors un bénéfice d'exploitation de 20,1 millions de dollars en croissance de 65 % ! La quantité d'argent blanchi est estimée par le FMI entre 640 milliards et 1,6 trillion de dollars par an. Tout n'est certaine-

ment pas "lessivé" sur Internet, mais les jeux de paris en ligne sont de magnifiques outils. Pour Noël Pons (1), "deux types d'opérations sont particulièrement suspects : d'abord les fortes mises qui dépassent les 150 000 euros. Ensuite le fractionnement massif, quand toute une série de petites sommes, en dessous de 5 000 euros, sont mises en même temps sur le même pari". Car dans la famille des brigands, on peut aussi piocher ceux qui influencent les résultats pour multiplier leurs mises. En 2005 un mafieux chinois aurait acheté des joueurs de petites équipes de foot belges pour qu'ils lèvent le pied. Des paris en masse provenant de Shanghai avaient misé sur un club, plutôt faible sur le papier. Les exemples ne manquent pas. Récemment l'association des tennismen professionnels (ATP) lançait une enquête à l'encontre du Russe Davydenko. En effet,

pendant le tournoi polonais de Sopot, le n°5 mondial jouait contre l'Argentin Martin Vassallo-Arquello (82<sup>e</sup>). Betfair a alors vu affluer des mises énormes et inhabituelles (environ 5 millions d'euros) donnant l'Argentin gagnant... qui d'ailleurs l'emporte sur abandon. Betfair annule tous les paris et prévient l'ATP. Aujourd'hui il est formellement interdit à un joueur de tennis ou à un personne accréditée à un tournoi de miser. Enfin, dernier des maux (mais non des moindres), la dépendance de certains joueurs. "Internet est un facteur contribuant à l'extension du jeu pathologique qu'on chiffre aujourd'hui à 1,5 à 7 % des joueurs. Près de 400 000 personnes seraient concernées en France par cette dépendance qui emporte de très sérieuses conséquences sanitaires, sociales et humaines. La Commission et la Cour de Justice de La Haye ne doivent pas se montrer dogmatiques sur ce

*Les sites "sauvages" en ligne représentent 86 % de l'offre globale de jeux et paris sur Internet*

sujet", avertit le député Jacques Myard dans son rapport. Et au politique de jouer les Cassandre : "les problèmes de dépendance sont bien plus importants que ce que les opérateurs veulent bien laisser croire. L'exemple de l'Australie, qui s'est complètement ouverte à la pratique des jeux en ligne, est éloquent. Ce qui rapporte 1 à l'Etat en activité économique supplémentaire coûte 3 en traitements sanitaires".

## Qui se cache derrière quoi ?

Pour Noël Pons, conseiller au SCPC (service central de prévention de la corruption), qui prépare un rapport sur le sujet prévu pour fin mai, il existe trois sortes d'opérateurs sur la Toile : "les sociétés correctes, les sociétés qui prennent des risques en exerçant des contrôles limités et les sociétés criminelles" (1). Les sites ne manquent pas, et il est souvent bien difficile de savoir qui se cache derrière. Les sites "sauvages" en ligne représentent 86 % de l'offre globale de jeux et paris sur Internet selon le cabinet Lexsi (laboratoire en sécurité informatique) ! On trouve sur la Toile des plateformes en kit, ordinateur et logiciels intégrés, pour 15 000 euros. Le choix du domicile est crucial : les pays de la liste grise ont l'esprit large et contrôlent avec parcimonie (Panama, Belize, Antigua, Costa Rica...). Evidemment le coût des licences y est très lourd : Antigua exige un droit d'entrée de 75 000 dollars et 5 000 dollars par an. Pour comparaison à Malte, où les dispositifs de contrôle sont très poussés, 2 400 euros sont nécessaires à l'entrée et 7 200 euros par an. Dans l'UE, le Royaume-Uni et Malte sont les destinations les plus appréciées (fiscalité avantageuse, facilité d'installation). Hors UE, les îles de la couronne britannique se montrent très accueillantes : île de Man, Gibraltar, îles anglo-normandes... Bwin est cotée à Vienne en Autriche, mais est installée à Gibraltar pour profiter d'une législation



"Près de 400 000 personnes seraient concernées en France par cette dépendance, qui emporte de très sérieuses conséquences sanitaires, sociales et humaines", déplore le député des Yvelines Jacques Myard.

allégée. Les pouvoirs publics craignent de perdre la main sur un domaine qu'elles ont toujours voulu contrôler, par peur des débordements. "Internet introduit des changements révolutionnaires qu'on ne peut plus ignorer, mettant en échec l'application des lois nationales, pénales et fiscales. Certains opérateurs concernés risquent d'être hors d'atteinte des autorités françaises, protégés par le

voile de sociétés "offshore". Le repérage des sites illégaux eux-mêmes peut être aisément rendu impossible grâce à l'intervention de serveurs appelés "rerouteurs-anonymiseurs", déplore le député Jacques Myard. De surcroît, à supposer même que des responsables soient identifiés, l'extradition sera rendue difficile, soit parce que fait défaut un traité d'extradition, soit parce que les délits relatifs aux jeux incriminés ne sont pas punissables dans l'Etat requis. Enfin les différen-

*"Nous nous dirigeons vraisemblablement vers la délivrance de licences nationales selon un cahier des charges strict"*

ces culturelles font que les Etats n'ont pas la même appréhension du risque, et donc des manières de jouer et parier. Ainsi, au contraire de la Grande-Bretagne, les paris sportifs à la cote sont interdits en France. Lors d'un match de foot, les Anglais peuvent miser en temps réel sur n'importe quel événement (nom du premier joueur marquant un but, nombre de remplaçants...).

## L'ouverture, au final une question de manière et de rythme

Le gouvernement a demandé à la commission Durieux en novembre dernier de rendre un rapport sur une éventuelle ouverture du marché à des opérateurs européens. Les pouvoirs publics hexagonaux refusent d'ores et déjà le principe de reconnaissance mutuelle : une entreprise ayant obtenu une licence de jeu en Lituanie ne sera pas automatiquement reconnue en France. Elle devra respecter un cahier des charges précis et obtenir un agrément, avant de pouvoir lancer son site dans l'Hexagone. Ce procédé garantira, par ailleurs, que ces sociétés seront

soumises à l'imposition en France, assurant des revenus à l'État mais aussi à la filière hippique, financée en grande partie par les recettes reversées par le PMU. Une autorité de régulation créée délivrerait des licences et imposerait un cahier des charges par secteur de jeu, ce qui n'empêcherait pas un seul opérateur de posséder plusieurs licences. "La France va répondre favorablement à l'initiative de la Finlande. Il faut que les Etats adoptent une position commune sur le sujet. L'Allemagne est encore plus sévère que la France concernant les jeux en ligne. Seuls Malte, dont c'est le grand business, et la Grande-Bretagne se montreront rétifs", affirme le député Jacques Myard. Un consensus pourra vraisemblablement émerger au terme de longues discussions. "La Commission européenne souhaite aller encore plus loin que ce qu'elle réclame dans la libéralisation du secteur. Elle avance masquée, mais elle sera freinée dans son élan", prédit Jacques Myard. En revanche, aucun accord ne semble permis pour les paris à la cote. La France semble prête à résister, quitte à aller devant la Cour de justice, et à outrepasser une décision finale défavorable. Les paris resteront vraisemblablement mutuels - c'est-à-dire que les

gagnants se répartissent les sommes mises en jeu. Le parieur ne pourra comme en Angleterre toucher sa mise, multipliée par la cote fixée à un cheval par exemple. Internet et l'augmentation très forte de l'offre de jeux qui l'accompagne font pression. La question ne porte plus sur l'ouverture ou non, mais bien sur la manière et le rythme de cette ouverture. Nous nous dirigeons vers la délivrance de licences nationales selon un cahier des charges strict permettant la promotion d'une offre licite, sous le contrôle d'une autorité interministérielle dotée d'un pouvoir de sanction administrative - en parallèle vers une interdiction des paris à la cote. Une solution qui calmerait les "apprentis sorciers" selon Jacques Myard. Le gouvernement espère surpasser ce contentieux d'ici à juin 2008, avant la présidence française de l'Union. Dénouement très prochainement...

(1) Noël Pons "Cols Blancs et Mains sales" interrogé par Béatrix Grégoire, dossier "blanchiment sur Internet, jeux clandestins, jeux de vilains", dans Newzly