

N° 227

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 janvier 2010

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne,*

Par M. Nicolas ABOUT,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1549, 1837, 1838, 1860 et T.A. 348

Sénat : 29, 209 et 210 (2009-2010)



## SOMMAIRE

Pages

|                                                                                                                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....                                                                                                                                                                                                       | 5  |
| <b>I. LE JEU EN LIGNE AGGRAVE LE RISQUE SANITAIRE ET SOCIAL LIÉ AU JEU</b> .....                                                                                                                                                | 9  |
| <b>A. UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE</b> .....                                                                                                                                                                                 | 9  |
| 1. <i>Le problème du diagnostic</i> .....                                                                                                                                                                                       | 9  |
| 2. <i>Le problème de la mesure</i> .....                                                                                                                                                                                        | 11 |
| <b>B. L'IMPACT DU DÉVELOPPEMENT DU JEU EN LIGNE</b> .....                                                                                                                                                                       | 13 |
| 1. <i>L'effacement de la frontière entre jeu public et jeu privé</i> .....                                                                                                                                                      | 13 |
| 2. <i>Le triomphe du jeu « sensation »</i> .....                                                                                                                                                                                | 14 |
| <b>II. LA NÉCESSITÉ D'UN ENCADREMENT</b> .....                                                                                                                                                                                  | 15 |
| <b>A. PRÉVENIR</b> .....                                                                                                                                                                                                        | 15 |
| 1. <i>Limiter l'accès au jeu</i> .....                                                                                                                                                                                          | 15 |
| 2. <i>Prévoir le temps de la réflexion</i> .....                                                                                                                                                                                | 16 |
| <b>B. SOIGNER</b> .....                                                                                                                                                                                                         | 17 |
| 1. <i>Les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie</i> .....                                                                                                                                          | 17 |
| 2. <i>Garantir leur financement</i> .....                                                                                                                                                                                       | 18 |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....                                                                                                                                                                                                | 19 |
| <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> - Dispositions relatives à l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard</b> .....                                                                                                            | 19 |
| • <i>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> A Définition du jeu de hasard</i> .....                                                                                                                                 | 19 |
| • <i>Article 1<sup>er</sup> Missions générales de l'Etat, champ de l'ouverture à la concurrence et création d'un comité consultatif des jeux</i> .....                                                                          | 20 |
| • <i>Article 4 bis Encadrement de la publicité en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard</i> .....                                                                                                                 | 21 |
| <b>CHAPITRE III BIS - Lutte contre la fraude et le blanchiment</b> .....                                                                                                                                                        | 22 |
| • <i>Article 12 Obligations d'information sur les modalités d'accès et d'inscription au site Internet et les moyens d'identification des joueurs</i> .....                                                                      | 22 |
| <b>CHAPITRE V BIS - La lutte contre l'addiction au jeu</b> .....                                                                                                                                                                | 24 |
| • <i>Article 20 Obligations imposées aux opérateurs de jeux en matière de protection des populations vulnérables et de prévention de l'addiction</i> .....                                                                      | 24 |
| • <i>Article 21 Transmission à l'autorité de régulation des jeux en ligne de rapports sur le jeu responsable, la lutte contre la fraude et le blanchiment et les actions publicitaires et commerciales des opérateurs</i> ..... | 25 |

|                                                                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| • <i>Article 21 bis</i> <b>Procédure d'agrément des organismes proposant un service d'information et d'assistance aux joueurs excessifs</b> .....                          | 26 |
| • <i>Article 21 ter</i> <b>Missions de l'autorité de régulation des jeux en ligne</b> .....                                                                                | 27 |
| • <i>Article 21 quater</i> <b>Interdiction du jeu à crédit</b> .....                                                                                                       | 27 |
| <b>CHAPITRE VII - Dispositions fiscales</b> .....                                                                                                                          | 29 |
| • <i>Article 40</i> <b>Aménagement des prélèvements sociaux sur les paris hippiques et sportifs et les jeux de cercle en ligne</b> .....                                   | 29 |
| • <i>Article 41</i> <b>Aménagement de la CSG applicable aux jeux exploités par la Française des jeux et aux jeux réalisés dans les casinos</b> .....                       | 32 |
| • <i>Article 42</i> <b>Aménagement de la CRDS applicable aux paris hippiques, aux jeux exploités par la Française des jeux et aux jeux réalisés dans les casinos</b> ..... | 33 |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....                                                                                                                                      | 35 |

Mesdames, Messieurs,

La régulation des jeux de hasard et d'argent est un enjeu social et une nécessité de santé publique. Là où il n'est pas contrôlé, le jeu est une dépense improductive qui sert uniquement à l'augmentation des gains, à la rémunération de quelques opérateurs et au développement de l'économie parallèle. L'exemple du « jogo do bicho », le « jeu de l'animal », loterie illégale brésilienne dont l'enracinement centenaire n'a fait qu'aggraver les effets destructeurs tant sociaux<sup>1</sup> que sanitaires<sup>2</sup>, démontre que, sans intervention régulatrice et efficace des pouvoirs publics, le jeu, livré à lui-même, ne peut ni s'autolimiter, ni se moraliser mais tend au contraire à protéger toujours plus les intérêts d'un petit nombre d'organismes au détriment de l'intérêt général.

Reconnaître la nécessité de l'intervention de l'Etat paraît d'autant plus important aujourd'hui que le développement des jeux de hasard et d'argent ne cesse de s'accélérer. L'action des pouvoirs publics est en effet, en matière de jeu, marquée par une forte cyclicité et oscille au fil du temps entre prohibition et libéralisme. Pendant cent ans, de 1832 à 1933, la France a ainsi interdit toute loterie nationale permanente, réservant l'accès aux jeux d'argent et de hasard à la population fortunée susceptible de fréquenter les casinos. Les inquiétudes liées à la crise économique ont cependant amené la création d'un monopole d'Etat deux ans à peine après que l'Etat du Nevada eut, pour les mêmes raisons, autorisé l'implantation de casinos sur son territoire. Le développement du jeu a d'abord été lent : aux Etats-Unis, la première loterie

---

<sup>1</sup> Roger Caillois, « L'usage des richesses : économie quotidienne et jeux de hasard en Amérique latine » in *Quatre essais de sociologie contemporaine*, 1951 et *Les jeux et les hommes*, 1967.

<sup>2</sup> « Pathological gambling and its consequences for public health », Maria Paula Magalhaes Tavares de Oliveira, Dartiu Xavier da Silvera, Maria Teresa Araujo Silva, *Revisao de Saude Publica*, 2008 ; 42(3), pp. 1-7.

publique pérenne n'a été organisée qu'en 1964, mais le jeu privé a pris son essor à partir des années soixante-dix avec l'ouverture de casinos dans la plupart des Etats fédérés. Une tendance analogue se manifeste depuis cette époque dans de nombreux autres pays, notamment le Royaume-Uni qui connaît depuis 1968 un engouement pour le jeu de loto (*bingo*) commercial.

A l'assouplissement récent des contraintes réglementaires permettant le développement du jeu privé s'ajoute la diffusion des nouvelles technologies qui, depuis vingt ans, prennent une dimension à la fois ludique et commerciale de plus en plus importante. Le jeu en ligne est une industrie en pleine expansion à laquelle il s'avère particulièrement difficile d'imposer des contraintes nationales. On peut même estimer que le marché français est de fait ouvert au jeu en ligne. Cela signifie que la population dans son ensemble, y compris les plus fragiles, est déjà exposée aujourd'hui aux risques sociaux et sanitaires liés au jeu et accentués par le jeu en ligne. La nécessité de légiférer en la matière ne saurait donc faire de doute : le projet de loi soumis à l'examen du Sénat doit réguler des activités qui sont actuellement illégales, mais existent déjà dans les faits.

Comme l'indique l'expertise collective conduite par l'Inserm : « *les jeux de hasard et d'argent sont des jeux où le sujet mise de façon irréversible un bien (argent ou objet) et où l'issue du jeu aboutit à une perte ou un gain, en fonction partiellement ou totalement du hasard* ». Les opérateurs s'attachent parfois à masquer les éléments constitutifs de cette définition, c'est-à-dire l'existence de règles préétablies, d'une mise et d'un aléa. Ainsi les jeux télévisés proposant au public de répondre par téléphone à une question sont en fait des jeux de hasard : la question posée est d'une simplicité telle que les « bonnes réponses » sont très largement majoritaires ; dès lors, le jeu se résume à un tirage au sort, auquel le public participe en contrepartie d'une mise constituée par le fait d'avoir composé un numéro d'appel surtaxé. La définition légale doit donc être particulièrement rigoureuse et les pouvoirs publics attentifs dans leur surveillance de ces activités.

Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat relève au fond de la commission des finances. La multiplicité des domaines touchés par le jeu a néanmoins conduit la commission des affaires culturelles et votre commission des affaires sociales, à **se saisir pour avis**. Seront donc examinés, dans le cadre de ce rapport et conformément à son champ de compétences, les articles 1<sup>er</sup> (missions générales de l'Etat, champ de l'ouverture à la concurrence et création d'un comité consultatif des jeux), 4 *bis* (encadrement de la publicité en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard), 12 (obligations d'information sur les modalités d'accès et d'inscription au site Internet et les moyens d'identification des joueurs), 20 (obligations imposées aux opérateurs de jeux en matière de protection des populations vulnérables et de prévention de l'addiction), 21 (transmission à l'autorité de régulation des jeux en ligne de rapports sur le jeu responsable, la lutte contre la fraude et le blanchiment, et les actions publicitaires et commerciales des opérateurs), 21 *bis* (procédure d'agrément des organismes proposant un service

d'information et d'assistance aux joueurs excessifs), 21 *ter* (missions de l'autorité de régulation des jeux en ligne), 21 *quater* (interdiction du jeu à crédit), 40 (nouveaux prélèvements sociaux créés au profit de la sécurité sociale), 41 (mesures de cohérence relatives à la CSG) et 42 (mesures de cohérence relatives à la CRDS).

\*

Les jeux de hasard et d'argent progressent sur support physique aussi bien qu'électronique et les risques de contournement de la loi, si les définitions se révèlent imprécises, sont réels. Les problèmes posés par le jeu en ligne ne sont pas spécifiques : ils doivent être traités dans le cadre global des conséquences sanitaires et sociales des jeux de hasard ou d'argent. Dans cette perspective, il importe de définir les mesures de prévention et les modalités de prise en charge des personnes victimes des effets du jeu. C'est à quoi s'est attachée votre commission.





## I. LE JEU EN LIGNE AGGRAVE LE RISQUE SANITAIRE ET SOCIAL LIÉ AU JEU

L'addiction au jeu est le degré extrême d'un phénomène qui va du simple délassement et du rêve à la pathologie. Le jeu est donc associé à un dégradé de situations qui vont du rapport sain au jeu à la souffrance, voire à la désocialisation et à la ruine. Malgré la difficulté à déterminer un seuil, il est donc particulièrement important d'identifier les situations problématiques et de diagnostiquer les cas pathologiques. Le retard pris dans ce domaine est aggravé par l'impact du développement du jeu en ligne.

### A. UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE

Le vertige lié au jeu et ses conséquences dramatiques sont connus de la plupart des cultures depuis des temps très anciens. Pour ne prendre qu'un exemple, l'un des épisodes centraux de l'épopée indienne du Mahābhārata raconte comment un roi perd aux dés l'ensemble de ses biens, puis son royaume, puis son épouse, puis sa personne même. Les dangers du jeu sont donc perçus depuis longtemps. L'identification du caractère pathologique de certains comportements est cependant plus récente et la question de la mesure exacte du phénomène de jeu problématique reste ouverte.

#### 1. Le problème du diagnostic

C'est la psychologie naissante qui s'est la première penchée sur le jeu pathologique. La question a été abordée par tous ses fondateurs. En France, Théodule Ribot aborde ce problème dès 1896 dans sa *Psychologie des sentiments*, puis plus en détail en 1906<sup>1</sup> en décrivant le phénomène du « jeu passion » à partir notamment des travaux de l'Italien Antonio Marro. Aux Etats-Unis, Stanley Hall confie comme sujet de thèse « L'impulsion au jeu de hasard » à Clemens J. France, ce qui aboutit en 1902 à la première étude systématique du sujet<sup>2</sup>, commentée dès sa parution par Alfred Binet qui catégorise la manie du jeu de hasard comme un « instinct » et note la déréalisation qui l'accompagne<sup>3</sup>. Freud revient en 1928 sur la question du jeu pathologique dans un article analysant *Le joueur* de Dostoïevski<sup>4</sup> et *Vingt-quatre heures de la vie d'une femme* de Zweig.

Malgré ces études ou peut-être en raison de l'association trop étroite de l'analyse du jeu pathologique à la psychologie, l'addiction au jeu ne sera reconnue en tant que telle dans les outils de classification psychiatriques qu'en

---

<sup>1</sup> *Essai sur les passions*, pp. 75-81.

<sup>2</sup> « *The gambling impulse* », *American journal of psychology*, juillet 1902, XIII, n° 3, p. 364-408.

<sup>3</sup> *L'année psychologique*, Année 1902, Volume 9, n° 1, p. 435-436.

<sup>4</sup> « *Dostoïevski et le parricide* », 1928.

1980<sup>1</sup>, et c'est seulement en 1987 qu'une grille de diagnostic clinique a été élaborée.

Les critères diagnostiques ont été progressivement affinés pour aboutir à une description du jeu pathologique dans la dixième version de la classification internationale des maladies établie par l'Organisation mondiale de la santé, que complète la dernière version en date du manuel des troubles mentaux établis par l'association américaine de psychiatrie (DSM IV-TR)<sup>2</sup>.

### **Jeu pathologique**

Trouble consistant en des épisodes répétés et fréquents de jeu qui dominent la vie du sujet au détriment des valeurs et des obligations sociales, professionnelles, matérielles et familiales. Ces personnes peuvent mettre leur travail en péril, contracter des dettes importantes, mentir ou transgresser la loi pour obtenir de l'argent ou tenter d'échapper au paiement de leurs dettes. Le sujet décrit un besoin urgent de jouer, difficile à contrôler, s'accompagnant d'idées et d'images représentant l'acte de jouer et les circonstances qui l'entourent. Ces préoccupations et envies sont souvent plus importantes dans les périodes de tension accrue. Ce trouble est également appelé « jeu compulsif » ; mais ce terme semble moins approprié car, d'une part, le comportement n'est pas compulsif à proprement parler, d'autre part, ce trouble n'a aucun rapport avec le trouble obsessionnel-compulsif.

### **Directives pour le diagnostic**

La caractéristique essentielle est le jeu répété de façon persistante qui continue et prend souvent de l'ampleur malgré des répercussions sociales défavorables comme la ruine matérielle, la détérioration des relations familiales et la perturbation de la vie personnelle.

Inclure : jeu compulsif

*Diagnostic différentiel.* Le jeu pathologique doit être distingué :

- a) de l'habitude jouer et de faire des paris (ces personnes jouent fréquemment par passion ou pour tenter de gagner de l'argent et peuvent réfréner leur habitude en cas de grosses pertes ou d'autres désagréments) ;
- b) du jeu excessif chez les patients maniaques ;
- c) du jeu chez les personnalités dyssociales (ces personnes font preuve de perturbations plus générales et durables du comportement social, à en juger par leurs actes agressifs ou d'autres manifestations de leur indifférence évidente à l'égard du bien-être et des sentiments d'autrui).

### **Critères diagnostiques - Jeu pathologique**

Pratique inadaptée, persistante et répétée du jeu, comme en témoignent au moins cinq des manifestations suivantes :

- 1) préoccupation par le jeu (par exemple, préoccupation par la remémoration d'expériences de jeu passées ou par la prévision de tentatives prochaines, ou par les moyens de se procurer de l'argent pour jouer) ;

<sup>1</sup> *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Third edition (DSM III), publié par l'association américaine de psychiatrie.*

<sup>2</sup> *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Fourth revised edition (DSM IV-TR), publié par l'association américaine de psychiatrie.*

- 2) besoin de jouer avec des sommes d'argent croissantes pour atteindre l'état d'excitation désiré ;
- 3) efforts répétés mais infructueux pour contrôler, réduire ou arrêter la pratique du jeu ;
- 4) agitation ou irritabilité lors des tentatives de réduction ou d'arrêt de la pratique du jeu ;
- 5) joue pour échapper aux difficultés ou pour soulager une humeur dysphorique (par exemple, des sentiments d'impuissance, de culpabilité, d'anxiété, de dépression) ;
- 6) après avoir perdu de l'argent au jeu, retourne souvent jouer un autre jour pour recouvrer ses pertes (pour se « refaire ») ;
- 7) ment à sa famille, à son thérapeute ou à d'autres personnes pour dissimuler l'ampleur réelle de ses habitudes de jeu ;
- 8) commet des actes illégaux, tels que falsifications, fraudes, vols ou détournement d'argent pour financer la pratique du jeu ;
- 9) met en danger ou perd une relation affective importante, un emploi ou des possibilités d'études ou de carrière à cause du jeu ;
- 10) compte sur les autres pour obtenir de l'argent et se sortir de situations financières désespérées dues au jeu. La pratique du jeu n'est pas mieux expliquée par un épisode maniaque.

*Source : Expertise collective Inserm : Jeux de hasard et d'argent. Contextes et addictions, 2008*

Depuis une quinzaine d'années, les progrès de la recherche ont permis d'ajouter à ces critères comportementaux traditionnels des données physiologiques, biochimiques et génétiques. Cette conjonction permet une approche clinique complète et la mise en place de traitements utilisant tout le spectre de la thérapeutique<sup>1</sup>.

## **2. Le problème de la mesure**

Malgré les demandes formulées depuis 2002 par le sénateur François Trucy dans deux rapports sur l'organisation des jeux de hasard et d'argent en France<sup>2</sup>, il n'existe pas d'étude épidémiologique permettant de connaître l'ampleur réelle de l'addiction au jeu en France. La seule estimation possible à l'heure actuelle se fonde sur des comparaisons internationales qui établissent la part des joueurs pathologiques entre 1 % et 2 % de la population générale<sup>3</sup>. Dans l'attente des résultats de l'étude confiée à l'observatoire français des drogues et toxicomanie en juin 2008 et qui devrait aboutir en 2011, le

---

<sup>1</sup> Cf. *L'analyse des approches cliniques dans l'expertise collective Inserm, Jeux de hasard et d'argent. Contextes et addictions, 2008 pp. 155-220.*

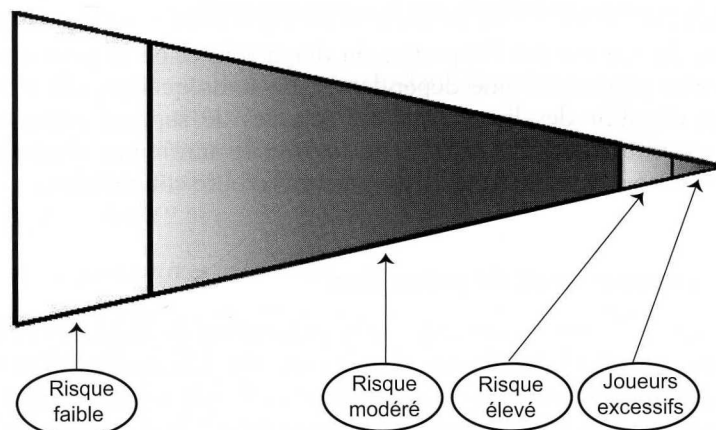
<sup>2</sup> *Les jeux de hasard et d'argent en France : l'Etat croupier, le Parlement croupion ?, rapport d'information n° 223 (2001-2002) du 13 février 2002 ; L'évolution des jeux de hasard et d'argent : le modèle français à l'épreuve, rapport d'information n° 58 (2006-2007), du 7 novembre 2006, établis au nom de la commission des finances.*

<sup>3</sup> Robert Ladouceur, « Evaluation des approches de prévention » in *Expertise collective Inserm, précité, p. 437.*

document de référence est l'étude collective de l'Inserm, prévue dans le cadre du plan addictions 2007-2011 à la suite du second rapport du sénateur François Trucy sur le jeu<sup>1</sup>. Outre un panorama complet des études épidémiologiques parues à ce jour<sup>2</sup>, l'expertise collective souligne que, même une fois le jeu pathologique reconnu médicalement, il est important que ce phénomène n'occulte pas la réalité plus vaste du jeu excessif.

Comme le souligne le professeur Marc Valleur, si la pathologie mentale avérée ne touche qu'une part restreinte des joueurs, les pouvoirs publics doivent également prendre en compte les cas beaucoup plus nombreux d'excès temporaires dont les conséquences sont parfois irrémédiables. En effet, malgré le retour à une attitude normale à l'égard du jeu, le poids des dettes contractées et la mise en péril des liens familiaux et sociaux peuvent conduire à un endettement, voire à une désocialisation, durable.

#### Niveaux d'exposition au risque et dépendance au jeu (Blaszynski et coll., 2004)



Source : Expertise collective Inserm : Jeux de hasard et d'argent.  
Contextes et addictions, 2008

Une approche du jeu responsable ne peut donc se concentrer exclusivement sur le jeu pathologique au sens étroit mais doit s'intéresser au moyen de prévenir toutes les formes de jeu excessif. L'action régulatrice des pouvoirs publics est toutefois rendue particulièrement complexe par le développement du jeu en ligne.

<sup>1</sup> L'évolution des jeux de hasard et d'argent : le modèle français à l'épreuve, rapport d'information n° 58 (2006-2007), du 7 novembre 2006.

<sup>2</sup> « Prévalence du jeu excessif et pathologique » in Expertise collective Inserm précité, pp. 223-240.

## **B. L'IMPACT DU DÉVELOPPEMENT DU JEU EN LIGNE**

La pratique du jeu sur Internet est relativement récente - le premier jeu commercial à joueurs multiples a été diffusé en 1991 -, mais elle a connu une croissance exponentielle. Aucune estimation fiable du chiffre d'affaires annuel mondial de l'industrie du jeu en ligne n'existe, puisque les estimations oscillent entre 20 et 50 milliards de dollars pour 2008. Il est néanmoins certain que le chiffre d'affaires aux Etats-Unis a quadruplé entre 2003 et 2009 pour atteindre 10 milliards de dollars. La diffusion de l'Internet à haut débit, qui permet un accès direct et une participation instantanée, est une raison puissante de ce développement. Or, l'arrivée des jeux de hasard et d'argent en ligne ne peut être considérée isolément : elle a des conséquences sur le rôle du jeu dans la société et participe de la plus grande place accordée aux jeux les plus addictifs.

### **1. L'effacement de la frontière entre jeu public et jeu privé**

Dans le domaine du jeu à l'instar d'autres domaines, Internet brouille les frontières entre le public et le privé. Ceci a des conséquences directes sur la place du jeu dans la société. En effet, en France comme dans la plupart des Etats, la place reconnue au jeu reposait sur l'idée que l'argent du jeu public, financé par le public, devait financer des actions d'intérêt général : le sport, la culture ou l'action sociale. Ceci impliquait, en France, un monopole de l'Etat sur ces activités. Le jeu public, de fait, n'était toléré que comme une forme d'impôt. A l'inverse, le jeu privé pratiqué dans des casinos et destiné à une population restreinte voire sélectionnée pouvait être confié à l'entreprise privée.

Mais, dès lors que les jeux privés, jeux de cartes ou machines à sous sont accessibles à tous, la frontière entre jeu public et jeu privé s'efface, et la place du jeu s'en trouve transformée. L'offre de jeu en ligne à l'ensemble de la population est une activité très lucrative qui appelle une grande vigilance des pouvoirs publics. Il est en effet nécessaire de protéger les populations les plus fragiles, c'est-à-dire les mineurs bien sûr, mais aussi les foyers à ressources modestes pour lesquels la part consacrée au jeu dans le revenu a tendance à croître plus que proportionnellement<sup>1</sup> dans un contexte général d'augmentation des mises au cours des dernières années<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Expertise collective Inserm, précité, p. 32.*

<sup>2</sup> « *En 25 ans, les Français ont doublé leur mise* », Danielle Besson, division Synthèse des biens et services, Insee Première, n° 1016, mai 2005.

## **2. Le triomphe du jeu « sensation »**

Comme le professeur Marc Valleur l'a indiqué à votre rapporteur, tous les jeux ne sont pas également dangereux pour la santé et la vie sociale. Dans cette optique, on peut distinguer les jeux de rêve, les jeux refuge et les jeux de sensation. Les jeux de masse français, au premier rang desquels figure le Loto, sont des jeux de rêve qui permettent, selon l'analyse de Roger Caillois, d'offrir une compensation symbolique aux inégalités sociales. Les jeux vidéo sont, pour la plupart d'entre eux, des jeux refuges qui permettent à l'âge de l'adolescence de traverser une phase de construction de la personnalité avant de passer à des activités sociales adultes<sup>1</sup>. Les jeux de hasard ou d'argent en ligne appartiennent majoritairement à la troisième catégorie, destinée à produire des émotions violentes sur le modèle des machines à sous. Or, c'est aux jeux « sensation » qu'est associé le plus fort risque d'addiction.

On comprend bien, en effet, que l'absence de temps de réflexion est par nature plus propre à déstabiliser le psychisme en même temps qu'elle produit les revenus les plus importants. Cette configuration des jeux en ligne appelle donc une régulation forte de la part des pouvoirs publics.

Les jeux de hasard et d'argent sont des activités dangereuses tant sur le plan social que sanitaire. Dès lors que les évolutions technologiques imposent une ouverture de ce secteur, il est illusoire de penser que les conséquences pourront être limitées. L'augmentation des dépenses liées au jeu et des comportements à risque rejaillira sur l'ensemble des pratiques de jeu et plus largement sur la société elle-même. Des mesures de régulation s'imposent donc.

---

<sup>1</sup> *Le phénomène addictif : mieux le connaître pour mieux le combattre, Rapport d'information d'Anne-Marie Payet, au nom de la commission des affaires sociales, n° 487 (2007-2008), 23 juillet 2008.*

## II. LA NÉCESSITÉ D'UN ENCADREMENT

Le projet de loi soumis à l'examen du Sénat prévoit plusieurs mesures de protection contre le risque lié au jeu. Celles-ci doivent cependant être précisées et complétées, tant en matière de prévention qu'en matière de soins.

### A. PRÉVENIR

Depuis 1990, l'action de l'association SOS joueurs en matière d'écoute, d'assistance et d'analyse des données recueillies<sup>1</sup> a fait beaucoup pour la prise de conscience de la gravité des difficultés personnelles et sociales liées au jeu problématique par les pouvoirs publics. Son action dans le domaine de la prévention doit être saluée et confortée. Parallèlement, la mise en place de messages sanitaires destinés à la prévention du jeu pathologique relève par nature de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) qui est appelé à développer son action encore trop modeste en ce domaine<sup>2</sup>

La prévention des risques liés aux jeux de hasard ou d'argent prend deux formes : il est nécessaire de limiter l'accès au jeu des populations potentiellement fragiles et de prévoir, au sein même des périodes de jeu, des espaces permettant de sortir de l'émotion pour faire appel à la raison.

#### 1. Limiter l'accès au jeu

Conformément aux pratiques antérieures, plusieurs types de limitation de l'accès au jeu sont prévus par le projet de loi.

La première est l'**interdiction de jeu des mineurs**. Ceux-ci constituent en effet une population psychologiquement fragile ; en outre, parce qu'ils ne disposent pas, le plus souvent, de ressources propres, ils sont les plus sujets à la tentation d'en acquérir illégalement pour les besoins du jeu.

La deuxième est l'**interdiction du financement à crédit du jeu**, source d'une spirale de pertes financières et d'endettement, et, en outre, activité potentiellement liée au blanchiment d'argent.

Enfin, pour préserver les personnes les plus fragiles, il est prévu que tout joueur doit pouvoir **demandeur son exclusion du jeu**, ou pouvoir être exclu par les opérateurs. Cette exclusion doit s'accompagner de la possibilité de se tourner vers une prise en charge sanitaire et sociale.

---

<sup>1</sup> Données réunies dans l'Expertise collective, précité, pp. 475-479.

<sup>2</sup> Cf. rapport d'Alain Milon, au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de finances pour 2010, avis mission Santé n° 103, tome IV.

Dans le cadre de l'encouragement aux pratiques de « jeu responsable », les opérateurs tant publics que privés ont mis en place des systèmes de contrôle et d'accompagnement des joueurs pour faire respecter les interdictions, limiter les mises et détecter les comportements à risque. S'il faut saluer les initiatives prises en ce domaine, spécialement par les opérateurs publics historiques, il faut néanmoins constater que la grande variété des méthodes retenues demande à être évaluée afin de s'assurer que les intérêts des joueurs sont véritablement pris en compte et préservés. Votre commission proposera donc un amendement à cette fin.

## 2. Prévoir le temps de la réflexion

A côté de ces interdictions de jeu, des limites doivent également être prévues à l'intérieur du jeu même. Pouvoir prendre le temps de la réflexion, spécialement face à des jeux de sensation, est particulièrement salutaire. Le chiffre d'affaires des casinos a ainsi baissé de près de 30 % depuis la mise en œuvre de l'interdiction de fumer dans les lieux publics : le simple fait de sortir de la salle de jeux pour fumer incite souvent les fumeurs à ne pas revenir.

Pour ce qui concerne le jeu en ligne, deux types de « pauses » peuvent être envisagés. Tout d'abord, lors de la première participation au jeu, l'impulsion de jouer la première fois est freinée par la procédure nécessaire à l'**ouverture d'un compte joueur**, obligatoire pour pouvoir jouer. Ensuite, la remise des gains peut être différée afin qu'ils ne soient pas rejoués immédiatement. De ce point de vue, il est également important que le taux de retour des différents jeux, soit la part des mises réinvesties sous forme de gains, soit limité. En effet, plus le taux de retour est élevé, plus les chances de gains sont importantes et la tentation de rejouer prégnante. Les autorités françaises, contrairement à celles d'autres pays européens, ont ainsi imposé aux opérateurs publics des taux de retour relativement plus bas que ceux généralement pratiqués par les opérateurs privés. Cette pratique nécessaire du point de vue sanitaire, mais dont la détermination ne relève pas du domaine législatif, doit être poursuivie.

Plus largement, il paraît nécessaire d'introduire dans le projet de loi une pratique déjà adoptée par la Belgique pour l'ensemble des jeux et retenue en Italie pour les jeux en ligne. Il s'agit de l'attribution à chaque joueur d'un **numéro d'identification** qu'il est obligé de fournir lors de chaque ouverture d'un compte joueur auprès d'un opérateur. Cette pratique a un double mérite : obliger à une démarche volontaire devant les autorités avant de commencer à jouer pour la première fois, ce qui empêche la participation impulsive à la suite d'une sollicitation publicitaire, et permettre un suivi de l'ensemble des gains et pertes chez les différents opérateurs. En effet, le système de suivi par opérateur est nécessairement imparfait dès lors qu'un joueur excessif ou pathologique aura la possibilité de contourner les alertes ou recommandations qui lui sont faites en ayant recours à un autre opérateur. Tout en tenant compte des nécessaires limites imposées par la sauvegarde des libertés publiques, votre commission proposera la mise en place d'un tel dispositif.



## **B. SOIGNER**

Le décalage dans le temps entre la description du phénomène de jeu pathologique et sa reconnaissance comme maladie psychiatrique explique que les traitements médicaux soient relativement récents. Dans l'intervalle, se sont développées plusieurs pratiques thérapeutiques issues de différentes écoles de la psychologie. L'une des plus répandues à travers le monde est celle développée par les Joueurs anonymes (*Gamblers anonymous*), association d'entraide fondée aux Etats-Unis en 1957. Leur pratique de traitement en douze étapes s'inspire de la méthode développée par les Alcooliques anonymes en 1935. Elle n'a cependant pas fait jusqu'à présent l'objet d'une évaluation scientifique « robuste »<sup>1</sup>. Elle est par ailleurs très peu utilisée en France.

### **1. Les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie**

Les centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (Csapa) sont par nature le lieu du soin pour les joueurs pathologiques. Créés en 2007<sup>2</sup>, ils ont vocation à regrouper les services spécialisés dans le traitement de l'alcoolisme et des drogues et se mettent progressivement en place sur l'ensemble du territoire. Ils ont pour mission d'assurer l'ensemble de la prise en charge médicale et sociale des personnes dépendantes.

Une circulaire de ministère de la santé du 28 février 2008<sup>3</sup> a permis aux Csapa d'assurer le traitement des addictions sans substance, parmi lesquelles figure l'addiction au jeu, sous réserve de la formation en ce domaine de l'équipe soignante. Des formations ont donc été mises en place par les premières équipes à avoir ouvert des consultations en addictologie autour de Marc Valleur à l'Hôpital Marmottan et de Jean-Luc Venisse au CHU de Nantes. Près d'une centaine de personnes seront ainsi formées à la prise en charge des personnes atteintes de troubles liés au jeu.

Cette formation sera évaluée par la direction générale de la santé dans le courant de l'année 2010 et sera pérennisée si ses résultats se montrent satisfaisants. L'expertise en matière de prise en charge sanitaire de troubles liés aux jeux se diffuse donc progressivement. Il appartient aux pouvoirs publics de conforter cette diffusion des connaissances et des bonnes pratiques en lui assurant un financement adéquat.

---

<sup>1</sup> « Traitements par approches psychosociales et psychodynamiques », in *Expertise collective, précité*, pp. 204-205.

<sup>2</sup> Décret n° 2007-877 du 14 mai 2007 relatif aux missions des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie.

<sup>3</sup> Circulaire DGS/MC2 n° 2008-79 du 28 février 2008 relative à la mise en place des Csapa.

## 2. Garantir leur financement

Le projet de loi prévoit une répartition des sommes prélevées sur les opérateurs de jeux entre l'Inpes, pour ses activités en matière de prévention, et l'assurance maladie, en matière de soins. Plusieurs précisions doivent néanmoins être apportées au texte proposé. En effet, le montant maximal attribué à l'Inpes, soit 10 millions d'euros, paraît quelque peu surdimensionné puisqu'il s'agirait alors de consacrer près de 10 % du budget de cet organisme à la lutte contre le jeu excessif. Entre le montant maximal fixé par le texte et l'estimation basse fournie à votre rapporteur d'un coût de 400 000 euros annuels de cette mission pour l'Inpes, une voie moyenne doit être trouvée.

En effet, si le montant des prélèvements sur les opérateurs reste pour le moment théorique, il ne saurait faire de doute que c'est le **développement des structures de soins** qui doit être privilégié à ce stade. Il importe donc que les sommes versées à l'assurance maladie soient bien orientées vers les Csapa. Votre commission proposera un amendement en ce sens.

Si les réalités technologiques et économiques conduisent à l'ouverture légale des jeux de hasard et d'argent en ligne, les risques tant sanitaires que sociaux qui leur sont associés imposent une régulation forte par les pouvoirs publics. Dès lors, il est nécessaire que les revenus tirés du jeu participent au financement des pathologies causées et que les opérateurs s'engagent dans une démarche de prévention responsable. Ces démarches de « compensation » du risque lié aux jeux doivent appuyer une politique publique volontariste tendant à donner au public une image réelle du jeu, de ses aléas et de ses conséquences, afin de maintenir le plus possible ces pratiques comme des activités ludiques saines et limiter le développement de pathologies sociales.

## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

-

#### **Dispositions relatives à l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard**

##### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> A* **Définition du jeu de hasard**

***Objet : Cet article additionnel vise à donner une définition légale au jeu de hasard.***

Afin d'éviter que n'échappent à la régulation les multiples loteries qui se présentent comme des jeux d'intelligence, il est nécessaire de donner une définition légale aux jeux de hasard.

A cette fin, votre commission vous propose de définir le jeu de hasard comme « *un jeu, payant ou gratuit, où le hasard prédomine sur l'habileté et les combinaisons de l'intelligence pour l'obtention du gain.* »

**Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.**

*Article 1<sup>er</sup>*

**Missions générales de l'Etat, champ de l'ouverture à la concurrence  
et création d'un comité consultatif des jeux**

*Objet : Cet article définit les raisons et les objectifs de l'intervention de l'Etat dans le domaine des jeux d'argent et de hasard.*

**I - Les dispositions initiales du projet de loi**

Cet article comprend deux paragraphes.

Le **paragraphe I** énonce comme but de l'intervention de l'Etat la limitation des jeux d'argent et de hasard et le contrôle de leur exploitation. Parmi les trois objectifs qui justifient cette limitation et ce contrôle figurent en première place la prévention de l'addiction et la protection des mineurs.

Le **paragraphe II** justifie le placement des différents types de jeux sous un régime de droits exclusifs ou d'agrément, selon le cas : cette limitation de la libre concurrence se justifie par les risques qu'ils présentent pour l'ordre social.

**II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a fait deux ajouts au texte proposé par le Gouvernement :

- dans le paragraphe I, est insérée parmi les objectifs de l'intervention de l'Etat la préservation de l'équilibre économique des différentes filières de jeu ;

- elle a créé un **paragraphe III**, qui institue, auprès des ministres chargés du budget, de l'intérieur et de l'agriculture, un comité consultatif des jeux chargé d'assurer la cohérence des régulations au regard des objectifs définis au paragraphe I.

**III - Le texte adopté par la commission saisie au fond**

La commission des finances du Sénat a adopté le texte transmis par l'Assemblée nationale en modifiant le paragraphe III : le comité consultatif des jeux est institué auprès du Premier ministre ; il comprend un observatoire des jeux et deux commissions consultatives. Sa composition et ses modalités de saisine et de fonctionnement sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

**IV - La position de votre commission**

Votre commission partage la volonté de la commission des finances de permettre au comité consultatif de se prononcer sur l'ensemble de jeux, qu'ils soient physiques ou en ligne. Elle estime que l'intégration des préoccupations de santé publique au sein du comité est un élément positif.

Afin de préciser les missions des pouvoirs publics, elle propose de remplacer la référence au « *phénomène d'addiction* » par l'expression plus précise de « *jeu excessif ou pathologique* » qui a été retenue par l'expertise collective de l'Inserm et répond mieux à la réalité des comportements.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 4 bis*

**Encadrement de la publicité en faveur d'un opérateur  
de jeux d'argent et de hasard**

***Objet : Cet article régleme la publicité en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard.***

**I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

Cet article prévoit cinq limites à la communication commerciale des opérateurs de jeux : la première précise que toute publicité en faveur de jeux doit être assortie d'un message de mise en garde contre l'addiction aux jeux ; les quatre autres visent à assurer une protection efficace des mineurs en évitant qu'ils ne soient exposés à la publicité pour les jeux. Cette publicité est en effet interdite dans les différents types de médias à destination des mineurs : publications pour la jeunesse, émissions télévisées et radiophoniques à destination des mineurs, salles de cinéma lorsque sont diffusées des œuvres qui leur sont destinées, services de communication publics en ligne à destination des mineurs.

L'article prévoit que seront précisées par décret les modalités d'application de quatre de ces dispositions, une délibération du conseil supérieur de l'audiovisuel étant nécessaire pour préciser l'interdiction de la diffusion de publicité lors des émissions à destination des mineurs.

**II - Le texte adopté par la commission saisie au fond**

La commission des finances du Sénat a apporté au texte transmis par l'Assemblée nationale une modification rédactionnelle.

**III - La position de votre commission**

Votre commission vous propose d'adopter à cet article la même précision qu'à l'article 1<sup>er</sup> afin de viser tant le jeu excessif que le jeu pathologique.

**Elle vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.**

## **CHAPITRE III *BIS***

-

### **Lutte contre la fraude et le blanchiment**

#### *Article 12*

#### **Obligations d'information sur les modalités d'accès et d'inscription au site Internet et les moyens d'identification des joueurs**

*Objet : Cet article précise les obligations des opérateurs de jeux en ligne demandant l'agrément.*

#### **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article dispose que les opérateurs de jeux en ligne demandant l'agrément devront préciser les modalités d'accès et d'inscription des joueurs, ainsi que les moyens qu'ils prévoient pour s'assurer de leur identité ; ils devront également justifier du processus par lequel ils assurent qu'un compte de joueur sera ouvert à tout nouveau joueur avant tout jeu ou pari.

#### **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a précisé le dispositif prévu afin de garantir le respect de la volonté des personnes en matière d'ouverture de comptes joueur et de garantir la sincérité des jeux.

#### **III - Le texte adopté par la commission saisie au fond**

La commission des finances du Sénat a adopté le texte transmis par l'Assemblée nationale avec une modification rédactionnelle.

#### **IV - La position de votre commission**

Votre commission estime que les risques liés au jeu en ligne imposent des mesures de protection de nature à permettre la réflexion avant de s'engager dans une première activité de jeu et de limiter les risques de contournement des mesures de prévention prévues.

A cette fin, il lui paraît essentiel de préciser, par voie **d'amendement** :

- que chaque joueur dispose d'un numéro unique, ce qui implique une démarche d'inscription et d'identification de nature à constituer un frein au jeu excessif et à renforcer les instruments de prévention. Un décret en Conseil d'Etat garantira le respect des libertés publiques dans la mise en œuvre de ce dispositif ;

- qu'un système de cartes prépayées, qui limitent de fait les mises possibles, puisse être autorisé pour alimenter les comptes joueurs.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.**

## **CHAPITRE V BIS**

-

### **La lutte contre l'addiction au jeu**

#### *Article 20*

#### **Obligations imposées aux opérateurs de jeux en matière de protection des populations vulnérables et de prévention de l'addiction**

***Objet : Cet article prévoit des dispositions tendant à limiter l'accès aux sites de jeux en ligne et à prévenir l'addiction.***

#### **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article fait obligation aux opérateurs d'interdire leurs sites aux personnes pour qui cet accès présente un danger avéré : mineurs, personnes interdites de jeu, personnes ayant demandé leur exclusion des casinos et cercles de jeux.

Il leur fait également obligation d'adopter une série de mesures tendant à prévenir les comportements addictifs (service d'information et d'assistance en matière d'addiction) et à préserver les joueurs de l'endettement, voire de la ruine (intervention de modérateurs, limites aux comptes des joueurs, communication permanente du solde de leur compte aux joueurs).

#### **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a renforcé le dispositif proposé en précisant que, sous réserve d'observer les dispositions légales, les opérateurs de jeux en ligne pourront avoir accès au fichier des interdits de jeu tenu par le ministère de l'intérieur.

Elle a par ailleurs précisé que les mineurs, même émancipés, ne pourront accéder au jeu en ligne, et surtout ajoute une disposition selon laquelle les opérateurs de jeu ne pourront financer l'organisation ni parrainer des événements à destination spécifique des mineurs.



### **III - Le texte adopté par la commission saisie au fond**

La commission des finances du Sénat a apporté deux modifications au texte voté par l'Assemblée nationale :

- tout d'abord, elle a proposé que les opérateurs informent les joueurs des risques liés à l'addiction par un message de mise en garde dont le contenu sera fixé par le ministère de la santé ;

- ensuite, elle a supprimé l'interdiction, pour les opérateurs, d'organiser ou de parrainer des événements à destination spécifique des mineurs, les modalités de régulation de cette participation étant déterminées par l'article 23.

### **IV - La position de votre commission**

Votre commission partage les préoccupations de la commission des finances et **vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 21*

### **Transmission à l'autorité de régulation des jeux en ligne de rapports sur le jeu responsable, la lutte contre la fraude et le blanchiment et les actions publicitaires et commerciales des opérateurs**

***Objet : Cet article vise à imposer une reddition de compte annuelle des opérateurs de jeux en ligne.***

### **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

L'article 21 prévoit que les opérateurs de jeux en ligne devront, chaque année, rendre compte de leur action en faveur de deux objectifs essentiels : la lutte contre l'addiction au jeu et la lutte contre la fraude et le blanchiment. Ils devront pour cela présenter un rapport annuel sur chacun de ces deux thèmes à l'autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel).

En outre, ils devront chaque année fournir à la même autorité un programme prévisionnel de publicité présentant les publics ciblés, afin de s'assurer que des publics fragiles ne sont pas visés.

### **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a supprimé la dernière disposition de l'article concernant la soumission à l'Arjel du programme prévisionnel de publicité des opérateurs de jeux.

La commission des finances du Sénat, saisie au fond, a adopté cet article sans modification.

### **III - La position de votre commission**

Votre commission estime que le dispositif ici prévu est de nature à faciliter la mise en œuvre de politiques de prévention efficaces.

**Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 21 bis*

### **Procédure d'agrément des organismes proposant un service d'information et d'assistance aux joueurs excessifs**

***Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, concerne l'assistance aux joueurs pathologiques.***

#### **I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'article dispose que tout organisme qui souhaite proposer un service d'information et d'assistance aux joueurs excessifs et pathologiques doit être agréé par l'Etat, et que cet agrément est délivré par le ministre chargé de la santé pour une durée déterminée.

#### **II - Le texte adopté par la commission saisie au fond**

La commission des finances du Sénat a remplacé cette disposition par deux paragraphes :

- le **paragraphe I** dispose que les opérateurs de jeux en ligne informent en permanence les joueurs de l'existence du service d'information et d'assistance prévu à l'article 21 *ter* ;

- le **paragraphe II** dispose que tout autre organisme que l'organisme de jeux agréé dans les conditions prévues à l'article 21 *ter* qui souhaite proposer un service d'information et d'assistance doit adresser chaque année, au comité consultatif des jeux, un rapport précisant les modalités d'organisation et le bilan de ses actions.

#### **III - La position de votre commission**

Votre commission partage l'analyse de la commission des finances, l'agrément prévu par le ministère étant impossible à définir du fait du manque de connaissances actuelles sur l'efficacité des dispositifs adoptés par les

différents opérateurs. A titre transitoire, le comité consultatif des jeux est donc l'autorité la mieux placée pour contrôler ces activités.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 21 ter*

**Missions de l'autorité de régulation des jeux en ligne**

***Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, instaure un numéro d'appel téléphonique réservé aux joueurs excessifs et pathologiques.***

**I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

Cet article confie au groupement d'intérêt public Addictions drogues alcool info service, dans le cadre de ses missions et moyens actuels, la responsabilité de mettre à disposition des joueurs excessifs et pathologiques un numéro d'appel téléphonique, facturé à l'abonné au prix d'un appel local.

**II - Le texte adopté par la commission saisie au fond**

La commission des finances du Sénat a limité le champ de l'intervention du groupement d'intérêt public au seul jeu pathologique, ce qui est conforme à sa vocation.

**III - La position de votre commission**

Votre commission trouve intéressant cet outil mis à disposition des joueurs pour une meilleure prévention du jeu problématique.

**Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 21 quater*

**Interdiction du jeu à crédit**

***Objet : Cet article, ajouté par l'Assemblée nationale, propose d'interdire le jeu à crédit.***

**I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'article interdit le jeu à crédit. A cette fin, il dispose que les opérateurs de jeux, ni aucune personne qui leur est liée, ne peuvent consentir

de prêts d'argent aux joueurs quelle qu'en soit la forme : il précise notamment qu'il leur est interdit de mettre en place des dispositifs permettant des prêts entre les joueurs, comme de faire de la publicité pour une entreprise qui les pratiquerait.

La commission des finances du Sénat, saisie au fond, a adopté cet article sans modification.

## **II - La position de votre commission**

Convaincue de l'intérêt de cette mesure, votre commission **vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## CHAPITRE VII

-

### Dispositions fiscales

#### *Article 40*

#### **Aménagement des prélèvements sociaux sur les paris hippiques et sportifs et les jeux de cercle en ligne**

***Objet : Cet article a pour objet d'instituer un nouveau prélèvement social sur les paris hippiques, les paris sportifs ainsi que les jeux de cercle en ligne, se substituant à la CSG et à la CRDS actuellement applicables à certaines des sommes mises dans le cadre de ces jeux.***

#### **I - Les dispositions initiales du projet de loi**

• La législation en vigueur soumet les jeux d'argent et de hasard aux deux prélèvements de droit commun que sont la CSG et la CRDS dans les conditions particulières suivantes :

- **pour les jeux proposés par la Française des jeux et notamment les paris sportifs**, le I de l'article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale prévoit l'assujettissement à la CSG à un taux de 9,5 % applicable à 23 % des sommes mises ; le I de l'article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale soumet 58 % des sommes mises à la CRDS à un taux de 0,5 % ;

- **pour les paris hippiques**, le II de l'article L. 136-7-1 met en œuvre une CSG au taux de 9,5 % sur 14 % des sommes engagées et le II de l'article 18 de l'ordonnance précitée une CRDS au taux de 0,5 % sur 70 % des sommes engagées ;

- **pour les jeux de cercle**, seuls sont assujettis à la CSG, conformément au III de l'article L. 136-7-1, le produit brut des jeux des machines à sous, pour une fraction égale à 68 % de ce produit, et les gains supérieurs ou égaux à 1 500 euros réglés aux joueurs par bons de paiement manuels ; dans le premier cas le taux de la CSG est de 9,5 %, dans le second de 12 % ; le III de l'article 18 de l'ordonnance précitée de 1996 soumet la totalité du produit brut des jeux réalisé dans les casinos, soit une assiette plus large, à la CRDS qui s'applique alors au taux de 3 %.

Outre les différences d'assiette et de taux des prélèvements sociaux relatifs aux diverses catégories de jeux, **la complexité de l'affectation du produit** de ces prélèvements doit également être soulignée.

Ainsi, conformément à l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale, le produit de la CSG perçue sur les jeux est réparti de la manière suivante :

- 1,1 point est attribué à la Cnaf ;
- 0,85 point va au FSV ;
- 0,1 point est affecté à la CNSA ;
- 7,25 points vont aux divers régimes obligatoires d'assurance maladie ;
- 0,2 point est affecté à la Cades.

Pour la CRDS, la totalité du produit recouvré est attribuée à la Cades, en application de l'ordonnance précitée de 1996.

• Le présent article modifie très sensiblement le dispositif ainsi décrit, avec un objectif principal : celui de simplifier et d'harmoniser la réglementation, tout en ne pénalisant pas les caisses de sécurité sociale affectataires de ces prélèvements, au premier rang desquelles l'assurance maladie.

Plutôt que de réaménager les régimes respectifs de la CSG et de la CRDS actuellement applicables, **il crée de nouveaux prélèvements**, à caractère spécifique, afin de lever toute incertitude sur la possibilité de prélever des contributions sociales auprès d'opérateurs étrangers.

L'article comporte quatre paragraphes.

Le **paragraphe I** introduit une section « Prélèvements sur les jeux et paris » dans le code de la sécurité sociale avec sept nouveaux articles.

L'article **L. 137-18** institue une taxe de 1,8 %, due par les opérateurs, sur les sommes engagées dans les paris hippiques. L'article **L. 137-19** crée une taxe d'un taux identique pour les paris sportifs, quel que soit leur mode d'organisation, par la Française des jeux ou en ligne. L'article **L. 137-20** crée une taxe de 0,2 % sur les sommes engagées par les joueurs dans les jeux de cercle en ligne. L'article **L. 137-21** précise que l'assiette de ces taxes est constituée par le montant brut des sommes engagées par les joueurs et parieurs. Il est notamment spécifié que les gains réinvestis sous forme de nouvelles mises sont également assujettis aux prélèvements. L'article **L. 137-22** prévoit l'affectation de 3 % des sommes ainsi prélevées à l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes), dans la limite de 5 millions d'euros par an, le surplus étant affecté aux régimes obligatoires d'assurance maladie. Les articles **L. 137-23** et **L. 137-24** comportent des précisions techniques sur le mode de liquidation, le recouvrement et le contrôle des nouveaux prélèvements.

Le **paragraphe II** modifie l'assiette de la CSG pour les jeux sur lesquels elle est maintenue, c'est-à-dire les jeux exploités par la Française des jeux qui ne sont pas des paris sportifs ni des jeux en ligne ; elle s'appliquera à 25,5 % des sommes mises au lieu de 23 % aujourd'hui.

Les **paragraphes III et IV** effectuent des coordinations au sein du code de la sécurité sociale afin, d'une part, de prévoir la centralisation et la répartition par l'Acoss de ces nouveaux prélèvements, d'autre part, de faire figurer ces prélèvements au nombre des ressources de l'assurance maladie.

## **II - Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements, essentiellement rédactionnels. Deux d'entre eux méritent cependant d'être évoqués :

- le plafonnement à 0,1 euro par donne du nouveau prélèvement social auquel seront assujettis les jeux de cercle en ligne qui ne sont pas organisés sous forme de tournoi ; cet amendement vise le cas particulier des jeux de poker ;

- l'accroissement de la part du produit des prélèvements affectée à l'Inpes, en la portant à 5 % des sommes mises dans la limite de 10 millions d'euros par an, l'objectif étant d'accroître les ressources que l'Inpes pourra consacrer à la lutte contre la dépendance aux jeux, par des actions d'information, de dépistage ou de prise en charge.

La commission des finances du Sénat, saisie au fond, n'a pas modifié cet article.

## **III - La position de votre commission**

Votre commission approuve l'économie générale du dispositif mis en place par cet article pour rendre plus exhaustifs, plus rationnels et mieux harmonisés les modes de contribution des jeux aux ressources des régimes sociaux.

Elle estime toutefois important que le produit des nouveaux prélèvements soit, pour sa majeure partie, affecté à la lutte contre la dépendance aux jeux et à la prise en charge des joueurs pathologiques.

Aussi, elle présente **deux amendements** tendant à abaisser le plafond des sommes versées à l'Inpes pour le financement de campagnes de prévention et à inscrire clairement dans la loi la nécessité de prise en charge, par les régimes d'assurance maladie, des joueurs pathologiques.

**Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article 41*

**Aménagement de la CSG applicable aux jeux exploités par la Française des jeux et aux jeux réalisés dans les casinos**

***Objet : Cet article vise à tirer les conséquences de la mise en place, à l'article 40, de nouveaux prélèvements sociaux sur les jeux, en modifiant certaines règles applicables à la CSG, avec le souci de maintenir un niveau de recettes constant pour la sécurité sociale.***

**I - Les dispositions initiales du projet de loi**

Le II de l'article 40 a modifié l'assiette sur laquelle s'applique la CSG pour les jeux exploités par la Française des jeux qui ne sont pas les paris sportifs, en portant cette assiette de 23 % à 25,5 % des sommes mises.

En contrepartie, le 1<sup>o</sup> du **paragraphe I** du présent article réduit le taux de la CSG à laquelle sont encore soumis ces jeux en le faisant passer de 9,5 % à 6,9 %.

Le 2<sup>o</sup> modifie la clé de répartition utilisée pour l'affectation de la CSG perçue sur les jeux exploités par la Française des jeux :

- 4,85 points seront affectés aux régimes d'assurance maladie ;
- l'affectation de 0,2 point à la Cades est supprimée.

Le 3<sup>o</sup> modifie de la même manière la clé de répartition du produit de la CSG sur les jeux proposés par les casinos :

- 18 % seront affectés à la Cnaf ;
- 14 % au FSV ;
- 2 % à la CNSA ;
- 66 % aux régimes obligatoires d'assurance maladie.

L'Assemblée nationale n'a modifié cet article que par l'adoption d'un amendement rédactionnel.

La commission des finances du Sénat, saisie au fond, l'a adopté sans modification.

**II – La position de votre commission**

Votre commission approuve cet article, conséquence directe du dispositif adopté à l'article 40.

**Elle vous propose de l'adopter sans modification.**



*Article 42*

**Aménagement de la CRDS applicable aux paris hippiques, aux jeux exploités par la Française des jeux et aux jeux réalisés dans les casinos**

*Objet : Cet article vise à tirer les conséquences de la mise en place, à l'article 40, de nouveaux prélèvements sociaux sur les jeux, en modifiant certaines règles applicables à la CRDS, avec le souci de maintenir un niveau de recettes constant pour la Cades.*

**I - Les dispositions initiales du projet de loi**

Le présent article modifie l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, afin de tirer les conséquences de la création de prélèvements sociaux spécifiques sur les jeux.

Le 1<sup>o</sup>, d'une part, supprime la CRDS assise sur les paris sportifs, qu'ils soient proposés par la Française des jeux ou par des opérateurs en ligne, d'autre part, diminue l'assiette de la CRDS à laquelle restent assujettis les autres jeux proposés par la Française des jeux, en la ramenant de 58 % à 25,5 %.

Le 2<sup>o</sup> supprime la CRDS sur les paris hippiques, ceux-ci étant soumis au nouveau prélèvement social.

Le 3<sup>o</sup> accroît le taux de la CRDS à laquelle restent soumis certains jeux proposés par la Française des jeux, en le portant de 0,5 % à 3 %.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification, de même que la commission des finances du Sénat, saisie au fond.

**II – La position de votre commission**

Votre commission approuve cet article, conséquence directe du dispositif adopté à l'article 40.

**Elle vous propose de l'adopter sans modification.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 27 janvier 2010**, sous la **présidence de Mugette Dini, présidente**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Nicolas About** sur le **projet de loi n° 29 (2009-2010)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'**ouverture à la concurrence** et à la **régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne**, dans le texte n° 210 (2009-2010) adopté par la commission des finances le 19 janvier 2010.

**Nicolas About, rapporteur pour avis**, a tout d'abord précisé que, outre la commission des finances, saisie au fond, deux autres commissions se sont saisies pour avis de ce texte. La commission des affaires sociales s'est, pour sa part, penchée sur neuf articles du projet de loi présentant un caractère sanitaire ou social car chacun sait que les jeux de hasard et d'argent sont porteurs de risques sanitaires et sociaux. Or, bien que les premiers diagnostics cliniques de « manies » ou « d'addictions » aient été portés dès la fin du XIXe siècle, on ignore encore le nombre de personnes touchées, en France, par le jeu dit « problématique », c'est-à-dire par le jeu excessif ou pathologique.

A la suite des deux rapports d'information sur les jeux d'argent en France, présentés par François Trucy au nom de la commission des finances du Sénat, qui dénonçaient notamment ce défaut de connaissances, une expertise collective a été commandée à l'institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) par le Gouvernement. Elle a été rendue en juillet 2008 et constitue un outil précieux pour comprendre les enjeux sanitaires liés aux jeux de hasard et d'argent. Néanmoins, elle n'apporte aucune connaissance en matière épidémiologique. Une telle étude a bien été confiée à l'observatoire français des drogues et toxicomanies, mais elle n'aboutira qu'en 2011. Il n'est donc pas possible de savoir si le phénomène augmente ou s'il touche des catégories particulières de population, si ce n'est grâce à la pratique des associations ou aux comparaisons internationales. On peut ainsi estimer qu'1 % de la population est concernée par le jeu pathologique, et 4 % à 5 % par le jeu excessif.

En conséquence, une attitude particulièrement prudente doit être adoptée, notamment sur l'idée que les jeux en ligne seraient un domaine « à part » et que les questions sanitaires et sociales qu'ils posent ne seraient pas les mêmes que pour les jeux légaux existants : cette idée est fautive, tant du point de vue social que du point de vue de la santé.

*Pour ce qui concerne les enjeux sociaux, il faut souligner que les opérateurs historiques, Française des jeux et PMU, seront aussi opérateurs en ligne et en profiteront pour diversifier leur activité. Cette évolution va bouleverser le panorama du jeu, tel qu'il existe depuis 1933 et qui présente une répartition claire entre formes de jeu et distribution des revenus du jeu :*

*- les produits des jeux « publics » accessibles à tous, y compris à ceux disposant de revenus modestes, doivent financer des projets publics, ce qui justifie qu'ils soient organisés sous la forme d'un monopole d'Etat ;*

*- le jeu « privé », organisé dans des casinos dont l'implantation est autorisée au cas par cas et s'adressant à un segment de population a priori plus fortuné, peut, pour sa part, être une simple activité commerciale.*

*Que l'argent du plus grand nombre retourne au plus grand nombre par l'intermédiaire de l'Etat est un principe sain. Or, il sera mis à mal par l'ouverture du jeu sur internet. De plus, on ne peut plus parler de jeu dans un cercle privé ou limité, quand tout individu disposant d'un ordinateur peut participer : les jeux en ligne ont la particularité d'atteindre une grande part de la population, y compris les personnes disposant de faibles revenus. Par ailleurs, il est illusoire d'espérer interdire l'implantation des opérateurs privés, dont les sites sont d'ores et déjà accessibles à tous sur internet. On peut au mieux essayer de les réguler.*

*Du point de vue de la santé, l'influence du jeu en ligne sur l'approche actuelle du jeu se fera également sentir. L'exemple américain laisse entendre que le poids économique des jeux en ligne rattrapera très rapidement celui des jeux actuels. Cela signifie concrètement que c'est sur ce modèle qu'évolueront les autres. Or, les jeux en ligne sont, pour la grande majorité d'entre eux, des jeux d'émotion, dont l'attraction repose sur les sensations fortes qu'ils procurent, si possible dans l'immédiateté sur le modèle des machines à sous, par opposition aux jeux de rêve comme le Loto. Ce sont les jeux les plus addictifs. Ils sont donc particulièrement dangereux pour la santé mentale.*

***Nicolas About, rapporteur pour avis,** a ensuite indiqué que, face à ce danger, le projet de loi prévoit deux types de limites.*

*Les premières sont les interdictions classiques : interdiction pour les mineurs, même émancipés, interdiction du jeu à crédit, interdiction des personnes signalées, sur le modèle des interdits de casinos, et possibilité de s'auto-interdire.*

*Le deuxième type de limite relève de ce qui est appelé le « jeu responsable ». Il s'agit d'obligations incombant aux opérateurs, élaborées sur la base des pratiques qui se sont développées de manière assez empirique ces dernières années. En 1996 a ainsi été mis en place le comité consultatif pour la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable (Cojer), mais dont les compétences se limitent à la seule Française des jeux. A la même époque, le PMU s'est lui aussi engagé dans une politique de prévention du jeu dit problématique. Cependant, à côté d'un engagement réel*

*des opérateurs publics pour limiter les effets néfastes des produits qu'ils diffusent, il existe aussi des pratiques plus contestables et non évaluées : elles risquent de servir d'alibi plus que de véritable outil de prévention.*

*Le projet de loi oblige chaque opérateur à ouvrir un compte individuel pour chaque client et à y faire apparaître en continu les gains et pertes réels, c'est-à-dire cumulés. A partir de ces comptes, des dispositifs de détection du jeu pathologique seront mis en place, des messages d'alerte seront diffusés et les internautes seront informés des possibilités d'accès à des services de conseil et d'orientation téléphoniques. Cependant, tant que ces dispositifs ne sont pas réellement évalués, la prudence doit rester de mise.*

*Le texte adopté par la commission des finances apporte, dans le champ de la santé, des précisions bienvenues. Tout d'abord, le projet de loi crée une instance, le comité consultatif des jeux, dont les compétences s'étendent à l'ensemble des jeux, en ligne ou non, et le Cojer lui est intégré. Cela signifie que les problématiques sociales et sanitaires seront prises en compte dans le contrôle des jeux, avec une vision d'ensemble. Le contrôle des dispositifs de prévention mis en place par les opérateurs sera confié à ce comité. Par ailleurs, plusieurs précisions ont été apportées au dispositif voté par l'Assemblée nationale en matière de protection des personnes fragiles.*

*Nicolas About, rapporteur pour avis, a cependant estimé qu'il est nécessaire d'aller plus loin, notamment pour clarifier les dispositions proposées et augmenter le nombre de freins institutionnels à la pulsion de jouer. Ces freins s'avèrent particulièrement efficaces : on constate, en effet, que depuis l'entrée en vigueur de la loi interdisant de fumer dans les lieux publics, la nécessité pour les joueurs de sortir de la salle de jeu des casinos pour fumer a fait baisser le chiffre d'affaires de ces établissements de près de 30 %. Rompre, ne serait-ce qu'un moment, l'emprise du jeu suffit souvent à permettre le retour de la réflexion et à retrouver un comportement plus sensé.*

*Les mesures qu'il proposera peuvent paraître lourdes à mettre en place mais elles sont proportionnées au bouleversement du monde du jeu que la France va connaître avec la mise en œuvre du projet de loi. Les jeux de hasard et d'argent ne sont pas des loisirs comme les autres. Ils ne doivent donc pas être traités comme tels.*

*Catherine Procaccia s'est interrogée sur l'efficacité des dispositifs de régulation prévus dans le projet de loi : les joueurs en ligne restant chez eux, tout contrôle est rendu difficile. Par ailleurs, on constate que ce ne sont pas forcément des populations aisées qui se rendent dans les casinos, mais souvent des personnes âgées. Enfin, quel est le champ d'application exact du projet de loi : les opérateurs extracommunautaires sont-ils également concernés ?*

*Jean-Pierre Godefroy a considéré que l'ouverture des jeux de hasard est très inquiétante, en raison des troubles d'enfermement et d'addiction constatés. Les casinos, notamment ceux qui proposent des machines à sous, suscitent déjà des phénomènes de ce type, puisque des personnes, souvent de*

*milieu modeste, se pressent le matin, dès l'ouverture, dans l'espoir qu'ils auront plus de chance à ce moment-là de la journée. Enfin, alors que les casinos sont assujettis à des taxes, dont une fraction revient aux collectivités territoriales, quelle sera la taxation de ces jeux en ligne ?*

***Nicolas About, rapporteur pour avis, a rappelé que les jeux en ligne existent d'ores et déjà. Ce texte a donc pour objet de définir les conditions d'ouverture du marché et des modalités de régulation. En outre, il s'agit d'offrir aux joueurs pathologiques les moyens de se faire aider à sortir de cette addiction, ce qui suppose la mise en place, en concertation avec les opérateurs agréés, de moyens techniques pour empêcher les sites illégaux de continuer leur activité en France.***

*Pour ce qui concerne la fréquentation des casinos, elle est surtout le fait de personnes qui ont du temps et qui, souvent, s'y rendent pour tromper leur ennui. Le projet de loi ne vise pas ce type de population.*

*La taxation des jeux est naturellement un des aspects centraux du texte, qui l'allège globalement tout en élargissant son assiette aux nouveaux jeux autorisés. Il en résultera que la part des sommes engagées revenant aux joueurs sera inférieure, toutes choses égales par ailleurs, à celle qui pourrait être gagnée sur des sites illégaux, du fait qu'ils ne seront pas assujettis à cette imposition, ce qui peut poser quelques difficultés pour lutter contre ces opérateurs.*

***Bruno Gilles s'est inquiété de la protection des mineurs face à ces jeux en ligne. La problématique est d'ailleurs assez proche de celle qui a concouru à la mise en place de garde-fous contre la pornographie qui pourrait être accessible aux enfants et aux adolescents via internet. En l'espèce, les opérateurs avaient participé aux efforts publics, par exemple en proposant systématiquement aux internautes un outil de contrôle parental d'accès. En ce qui concerne les jeux en ligne, l'efficacité technique est limitée, alors qu'il est indispensable de protéger les jeunes.***

***Gilbert Barbier s'est interrogé sur la définition des pathologies du jeu, car de nombreux cas très différents peuvent se présenter. Cet éventail de situations est difficile à réglementer, d'où l'importance d'une enquête sérieuse de la part de l'observatoire des drogues et toxicomanies.***

***Colette Giudicelli a constaté que les personnes qui se rendent dans les casinos ont l'espoir d'obtenir des gains et d'augmenter ainsi leurs revenus ; il s'agit certes de personnes âgées, mais aussi souvent de personnes pauvres ou démunies. Par ailleurs, alors que tout le monde ne jouera pas forcément à son domicile, mais éventuellement à partir d'un cybercafé ou d'un centre communal d'initiation à l'informatique, comment pourra-t-on s'assurer que ce seront bien les internautes qui paieront leurs mises ?***

***Yves Daudigny a souligné l'attraction qu'exercent les jeux dans la société, par exemple ceux de grattage ; on constate le même phénomène lorsqu'une commune ou une association locale organise un loto : les gens s'y***

*pressent longtemps à l'avance pour être sûrs d'avoir une place. Le projet de loi, qui certes résulte de contraintes européennes et tente d'organiser une certaine régulation, constitue en définitive une libéralisation du système, par l'ouverture à des groupes privés. N'aurait-il pas été possible de s'appuyer sur les opérateurs historiques ? Par ailleurs, comment seront financés les dispositifs de régulation, dont l'efficacité est de toute façon incertaine ? Enfin, la protection des mineurs doit être assurée et la simple exigence d'ouvrir au préalable un compte chez l'opérateur agréé ne paraît pas suffisante pour y parvenir.*

*Tout en reconnaissant la difficulté technique d'y parvenir, en raison des caractéristiques du réseau internet, **Anne-Marie Payet** a proposé de limiter la publicité pour les jeux de hasard et d'argent, car on sait qu'elle est une puissante incitation, dans les départements d'outre-mer mais aussi en métropole, et leur abus conduit trop de familles vers le surendettement.*

***Claude Jeannerot** a tout d'abord souligné que les jeux en ligne sont promis à un bel avenir car ils sont facilement et immédiatement accessibles. Dans ces conditions, quelles peuvent être les garanties techniques pour interdire effectivement les sites illégaux ? Par ailleurs, ce texte serait l'occasion de repenser l'ensemble du système de taxation sur les jeux qui apportent aujourd'hui des revenus importants à certaines communes : une augmentation de la CSG pourrait, par exemple, contribuer à la réduction des déficits sociaux.*

***Nicolas About, rapporteur pour avis**, a déclaré partager le souci de la protection des mineurs, qui doit être la préoccupation centrale des politiques publiques et que le texte propose d'ailleurs d'améliorer. On sait qu'aujourd'hui, les enfants restent plus habiles que leurs parents dans l'utilisation des nouvelles technologies, mais les choses vont peu à peu changer au fur et à mesure que ces enfants grandiront et deviendront eux-mêmes parents.*

*La définition d'un jeu pathologique a été peu à peu adoptée par les instances internationales et les associations de psychiatrie : il s'agit d'une pratique inadaptée, persistante et répétée du jeu regroupant au moins cinq critères au sein d'une liste qui en compte dix, parmi lesquels le besoin de jouer avec des sommes d'argent croissantes pour atteindre l'état d'excitation désiré, l'engagement d'efforts répétés mais infructueux pour contrôler, réduire ou arrêter la pratique du jeu, une agitation ou irritabilité lors des tentatives de réduction ou d'arrêt de la pratique du jeu ou encore le mensonge pour dissimuler à ses proches, à son milieu professionnel ou à ses médecins l'ampleur réelle des habitudes de jeu. Il ne s'agit donc pas d'imposer des règles morales ou de supprimer totalement la liberté de jouer, mais plutôt d'aider ceux qui en ont une pratique excessive.*

*Dans cet esprit, la prévention n'est pas suffisante ; il est important de consacrer une partie des sommes prélevées sur le jeu pour soutenir les structures qui aident les joueurs pathologiques. L'exemple du tabac est à cet*

*égard éclairant : ce ne sont pas les seules campagnes de prévention qui ont permis de diminuer la consommation, mais principalement le relèvement des prix.*

*Par ailleurs, les joueurs devront être enregistrés au préalable sur les sites agréés et utiliser des cartes de paiement. Il serait à cet égard utile d'autoriser l'utilisation de cartes prépayées afin d'interrompre le cycle de jeu une fois le crédit dépensé.*

*En ce qui concerne la publicité, le texte contient un certain nombre de mesures restrictives, notamment en termes de créneaux horaires, mais elles ne sont pas aisées à mettre en place sur internet.*

*Il a également estimé que les monopoles existants ne sont pas toujours exempts de critiques : ils ont par exemple développé certains jeux qui posent des problèmes d'addiction, comme le Rapido.*

*La question des moyens techniques de l'autorité de régulation est essentielle ; elle conditionne le succès de la réforme. Il faut espérer que les opérateurs légaux soutiendront les actions publiques en la matière ; ils y auront un intérêt direct.*

*A Yves Daudigny qui s'enquérât de la prise en charge des coûts de cette régulation, **Nicolas About, rapporteur pour avis**, a précisé qu'elle sera supportée par les opérateurs et que les structures de prévention seront agréées par le comité consultatif des jeux.*

*A l'issue de ce débat, la commission a examiné les amendements présentés par son rapporteur.*

*Après l'article 1er A, **Nicolas About, rapporteur pour avis**, a présenté un amendement tendant à définir les jeux de hasard.*

***Catherine Procaccia** a estimé la définition des jeux de hasard ici proposée très large, dès lors qu'elle met sur le même plan les jeux gratuits et les jeux payants.*

***Françoise Henneron** a relevé que de nombreux jeux sont proposés en permanence à la télévision, auxquels on participe par des appels téléphoniques surtaxés, ce qui est également un problème.*

***Gilbert Barbier** s'est demandé si cette définition est susceptible d'englober le jeu, particulièrement en vogue aujourd'hui, du poker en ligne qui ne fait pas appel qu'au hasard.*

***Patricia Schillinger** a souhaité disposer d'une liste de jeux de hasard qui seraient inclus dans une telle définition.*

***Nicolas About, rapporteur pour avis**, a justifié son amendement par le fait que le projet de loi vise, dans son intitulé, les jeux d'argent et de hasard en ligne mais sans définir ces derniers.*

*La commission a alors adopté l'amendement.*



A l'article 1er (missions générales de l'Etat, champ de l'ouverture à la concurrence et création d'un comité consultatif des jeux), elle a adopté un amendement pour inclure le jeu excessif dans la politique de prévention.

A l'article 4 bis (encadrement de la publicité en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard), le rapporteur pour avis a proposé d'inclure une mise en garde contre le jeu excessif dans les communications commerciales en faveur d'un opérateur. A la question de **Claude Jeannerot** sur l'utilité de distinguer le jeu « excessif » et le jeu « pathologique », il a précisé que cela correspond aux définitions retenues par l'Inserm dans l'étude qu'il y a consacrée.

La commission a alors adopté l'amendement.

A l'article 12 (obligations d'information sur les modalités d'accès et d'inscription au site internet et les moyens d'identification des joueurs), **Nicolas About, rapporteur pour avis**, a présenté un amendement, dont il a souligné l'importance, sur lequel le Gouvernement est réservé et qui vise à attribuer à chaque joueur un numéro unique, utilisé par tous les opérateurs pour l'ouverture d'un compte. Ce procédé, déjà utilisé dans plusieurs pays, permet d'identifier rapidement les joueurs excessifs ou pathologiques.

A la question de **Sylvie Desmarescaux** et **Patricia Schillinger** sur la compatibilité d'une telle mesure avec la loi Informatique et libertés, **Nicolas About, rapporteur pour avis**, a répondu que la procédure du décret en Conseil d'Etat permettra de s'assurer de la conformité du dispositif avec le respect de la vie privée.

**Sylvie Desmarescaux** a ensuite voulu connaître les conséquences pour le joueur de la création du numéro unique.

**Christiane Demontès** a souhaité avoir des précisions sur les raisons qui conduisent le Gouvernement à être réservé sur la création de ce dispositif.

**Nicolas About, rapporteur pour avis**, a précisé que le Gouvernement oppose des arguments liés, d'une part, au délai supplémentaire que nécessiterait la mise en place d'un numéro unique, d'autre part, à des difficultés techniques. Or, ces arguments ne sont pas rédhibitoires : la loi pourrait parfaitement entrer en vigueur tandis que ce numéro unique serait mis en place ultérieurement, les opérateurs demandant à leurs clients déjà inscrits de renseigner cette information dans la base de données. Le but de cet amendement est bien de renforcer la capacité de l'autorité de régulation à proposer rapidement une aide aux joueurs excessifs ou pathologiques.

La commission a alors adopté l'amendement.

Sur le même article, le rapporteur pour avis a ensuite présenté un amendement offrant la possibilité d'utiliser des cartes prépayées pour jouer en ligne.

**Catherine Procaccia** a observé que la possibilité d'utiliser des cartes prépayées n'empêcherait pas l'ouverture de multiples comptes et qu'elle aura des difficultés à s'appliquer sur les sites étrangers.

**Sylvie Desmarescaux** s'est déclarée favorable à l'amendement, qui crée une méthode de prévention efficace. Des dispositifs du même type ont été mis en place dans son département, par exemple pour permettre aux ménages de contrôler leurs dépenses de chauffage en prenant mieux conscience de leurs habitudes de consommation.

**Claude Jeannerot** a déclaré soutenir l'objectif poursuivi par l'amendement tout en craignant l'efficacité limitée du système envisagé.

Prenant l'exemple des cabines téléphoniques publiques, utilisées par de nombreuses personnes au moyen de cartes prépayées pour appeler à l'étranger afin de contrôler la durée de la communication, **Raymonde Le Texier** s'est déclarée très favorable à l'amendement.

**Yves Daudigny** a fait valoir l'intérêt de cette méthode : elle permet de lutter contre la volonté permanente du joueur de « se refaire » qui constitue la racine du problème. Le vrai joueur croit toujours que le coup suivant sera le gagnant, ce qui annihile sa capacité d'autocontrôle.

**Nicolas About, rapporteur pour avis**, a précisé que sa proposition est une possibilité supplémentaire, non une obligation de recourir uniquement à ce mode de paiement. Elle vise un public conscient du problème d'addiction ou des limites de ses capacités financières, qui souhaite réguler ses propres dépenses. Les réserves du Gouvernement ou des opérateurs sont, là aussi, peu pertinentes : d'une part, les cartes prépayées ne rendent pas le jeu anonyme puisque le joueur devra toujours s'identifier, d'autre part, les risques évoqués de blanchiment d'argent sont limités et les réseaux mafieux n'attendent pas cette modalité pour opérer leurs trafics.

Répondant à **Catherine Procaccia**, **Nicolas About, rapporteur pour avis**, a confirmé que les opérateurs seront tenus de proposer au joueur de limiter le montant qu'il souhaite investir, même lorsqu'il utilise une carte de crédit, et qu'ils devront afficher sur l'écran le montant cumulé de ses pertes.

La commission alors adopté l'amendement.

A l'article 40 (aménagement des prélèvements sociaux sur les paris hippiques et sportifs et les jeux de cercle en ligne), le rapporteur pour avis a présenté deux amendements :

- le premier propose de diminuer la part du produit des prélèvements consacrée aux campagnes de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes), pour affecter le surplus aux actions de soins. A une question de **Annie Jarraud-Vergnolle**, **Nicolas About, rapporteur pour avis**, a estimé que consacrer 5 millions d'euros aux campagnes de prévention devrait être suffisant et que, par construction, la somme ainsi dégagée serait affectée à l'assurance maladie ;

*- le second vise à préciser que le produit des prélèvements affecté aux régimes obligatoires d'assurance maladie doit permettre la prise en charge des joueurs pathologiques.*

*La commission a adopté ces deux amendements puis **a donné un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie pour avis.***