

Légaliser l'offre compétitive des jeux en ligne : l'analyse économique¹

Jean-Jacques Rosa

Professeur des Universités à l'Institut d'Etudes Politiques (Sciences Po)

31 janvier 2008

Executive summary

Depuis la création des jeux en ligne, suite à la « révolution internet », cette activité a connu une croissance très forte mais, partant de zéro, sa part du marché total de l'industrie des jeux est et restera marginale à moyen terme : dans un pays comme la Grande-Bretagne, où les jeux en ligne sont autorisés dans un contexte de concurrence, leur part atteint 6% du marché global.

En France, l'interdiction de ces produits nouveaux, mais qui s'accompagne d'une dérogation au profit des opérateurs publics ou quasi-publics (PMU, FDJ), prolonge la stratégie traditionnellement restrictive des autorités publiques en matière de jeux.

Cette politique s'oppose aux principes de libre concurrence, de libre prestation de services et de non discrimination adoptés par l'Union européenne, comme aux politiques de privatisation mises en œuvre dans tous les autres secteurs de l'économie. Elle rationne les consommateurs par des prix élevés, ce qui apparaît clairement dans la faiblesse du développement de la consommation des ménages comparée à celle d'autres pays européens. 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.

Ses défenseurs proposent, comme justification de cet exceptionnalisme, des hypothèses d'irresponsabilité des consommateurs d'une part, et d'intérêt des finances publiques, d'autre part, qui ne résistent ni l'une ni l'autre à une analyse économique reposant sur les faits.

I. Une structure de marché dérogatoire : monopoles et discriminations à l'entrée.

Les divers segments du marché des jeux de hasard et d'argent font l'objet de discriminations à l'entrée qui réservent un monopole à des entreprises publiques (la Française des Jeux) ou à un GIE (le PMU). Seul le segment des casinos est ouvert à plusieurs entreprises privées en compétition. Les jeux en ligne sont prohibés, mais autorisés uniquement pour le PMU et la FDJ, conférant à ces deux institutions un monopole supplémentaire et nouveau sur ces segments de marché.

Une telle structure de marché serait jugée inacceptable et inefficace dans tout autre secteur de l'économie. Elle ne repose pourtant sur aucune caractéristique de « monopole naturel » (qui serait dû à des économies d'échelle) comme le montre le cas de pays qui ont accepté de s'ouvrir à la concurrence privée. Son exceptionnalisme appelle une justification spécifique.

¹ Etude réalisée à la demande de l'EGBA, European Gaming and Betting Association.

II. Des stratégies publiques contestables.

1. Afin de justifier la situation française, les pouvoirs publics invoquent la défense du consommateur, postulé « irresponsable » et « compulsif ».
 - a) Les études les plus fouillées, y compris sur les populations de joueurs en ligne, montrent que les comportements excessifs sont très rares et non pas la norme. La quasi-totalité des joueurs (99%) ne sont pas « irresponsables » mais « raisonnables ». D'après une étude de la Harvard Medical School² (juillet 2007), sur une population complète de parieurs en ligne (plus de 40 000 joueurs), les joueurs ayant des problèmes potentiels ne dépassent pas les 1%. De même, l'étude britannique (prevalence study³, www.gamblingcommission.gov.uk, septembre 2007, portant sur 9000 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.
 - b) Ils réagissent aux prix, aux gains et aux pertes de façon rationnelle, et ne mettent en jeu que des mises limitées avec des fréquences maîtrisées.
 - c) Ces constats confirment toutes les analyses économiques de la consommation, qui montrent que les consommateurs réagissent rationnellement aux prix pour l'essentiel, y compris dans une perspective de long terme, et y compris lorsqu'ils manifestent une accoutumance (lorsque la consommation future est en partie déterminée par les consommations passées).
 - d) Il convient d'ajouter qu'un monopole ne se justifie pas pour 1% ou 2% d'une population. On ne saurait donc interdire une activité à 99% des consommateurs au motif que 1% peuvent en faire un usage dont ils pourraient éventuellement pâtir. Il est certainement plus efficace, et nécessaire, de mettre au point une aide spécifique ou un contrôle particulier des 1% à problèmes.

L'argumentation justifiant le monopole public par le meilleur contrôle qu'il permettrait pour défendre le consommateur contre lui-même, et qui était déjà intrinsèquement faible⁴, perd alors sa raison d'être.

En outre, la croissance du chiffre d'affaires de la Française des Jeux et du PMU (+9% pour le PMU en 2007), démontre l'agressivité de leur politique commerciale. La croissance du PMU est notamment expliquée en large partie, en 2007, par l'augmentation du taux de

² La « Division on addiction » de la Harvard Medical School travaille depuis plus de 30 ans dans le domaine de la recherche sur les addictions et est engagée dans cette étude depuis 2005. La Harvard Medical School mène actuellement des enquêtes complémentaires qui seront prochainement publiées.

³ « The British Gambling Prevalence Survey 2007 », menée par l'autorité britannique de régulation des jeux « Gambling Commission » en collaboration avec « National Centre for Social Research (NatCen) sur la population britannique. Cette étude sera reconduite en 2009/2010.

⁴ Les dispositions réglementaires exceptionnellement contraignantes déjà mises en place pour les casinos montrent que des entreprises privées font aussi bien ou mieux que les monopoles publics pour ce qui est du contrôle des mineurs et des joueurs compulsifs. Et la technologie internet permet un filtrage au moins aussi efficace des joueurs en ligne, ce que ne saurait contester les autorités publiques qui se sont déjà autorisées à y recourir, pour leur propre profit.

redistribution aux joueurs de 81.5% à 85%, c'est-à-dire par une baisse significative du prix de ses produits⁵.

Ainsi, on constate une double incohérence : de l'Etat, d'une part, lorsqu'il affirme que les prix de monopole, plus élevés, visent à protéger un consommateur réputé irrationnel, car seuls des acteurs rationnels sont susceptibles d'être sensibles aux prix ! Du PMU, d'autre part, qui baisse ses prix pour augmenter ses ventes et ne peut ainsi prétendre se préoccuper de la protection des consommateurs !

2. Les monopoles au service de l'intérêt financier de l'Etat ?

L'argument véritable de justification des monopoles ne relève donc pas de l'intérêt général, ou de l'ordre public, seuls motifs justifiant des dérogations au droit européen. En réalité, l'Etat croit protéger ses ressources en préservant les monopoles de la Française des Jeux et du PMU. De fait, il retire des revenus de la propriété de la FDJ, et des contributions acquittées par le PMU et les casinos. Il peut craindre que le développement des jeux en ligne ne se fasse au détriment des ventes des jeux traditionnels proposés par ces institutions, réduisant ainsi ses recettes fiscales ou de propriété.

Nous montrons cependant que ces craintes ne sont pas fondées. En effet, la probabilité d'une substitution intégrale des ventes de jeux en ligne à celles des jeux traditionnels est nulle en pratique. L'ouverture du marché des jeux en ligne entraînerait une activité globale de jeux supérieure, sans remettre en cause les segments traditionnels. Les principales raisons sont les suivantes :

- a) La part relativement faible consacrée par les Français aux jeux, par rapport à d'autres pays européens comparables, laisse présager un potentiel global d'augmentation des marchés.
- b) L'absence de substitution entre les jeux en ligne et les autres est étayée par les théories de l'innovation, comme par l'existence, plus concrètement, de populations de joueurs distinctes : le directeur marketing du PMU indiquait ainsi récemment sur le Journal du Net (le 4 décembre 2007) que « les joueurs sur mobile ont dix ans de moins que nos parieurs traditionnels ».
- c) S'il peut éventuellement y avoir substitution partielle, elle serait donc accompagnée d'une augmentation des débouchés d'ensemble du fait de la création de nouveaux jeux. C'est d'ailleurs pourquoi les pouvoirs publics développent déjà les jeux en ligne par l'intermédiaire du PMU et de la FDJ.

Du point de vue des revenus de l'Etat, les recettes actuelles ne seraient donc pas mises à mal par une ouverture des marchés aux jeux en ligne. En outre, les ventes nouvelles feraient elles aussi l'objet de taxations qui apporteraient des ressources supplémentaires à l'Etat, et la France se trouve devant la perspective d'une forte augmentation de l'ensemble de son secteur des jeux - si elle choisit d'en ouvrir l'accès - puisque sa consommation actuelle par habitant est sensiblement inférieure à celle de plusieurs pays voisins et que la dynamique de moyen terme ne se dément pas.

⁵ Le prix du jeu pour le joueur est la fraction des mises qui ne lui sont pas retournées sous forme de lot, soit $1 - TRJ$.

III. Une solution préférable pour tous : l'ouverture à la concurrence.

Aujourd'hui, le choix n'est pas d'autoriser ou d'interdire les jeux en ligne en France, puisque les autorités publiques ont déjà permis au PMU et à la FDJ d'opérer sur ce segment. L'objectif purement financier est la véritable motivation de l'Etat et non pas la prétendue protection du consommateur contre lui-même. La croissance du PMU et de la FDJ prouve que l'installation durable d'un monopole public sur ce segment du marché des jeux, par saturation rapide d'un marché en pleine expansion et aujourd'hui insatisfait en raison de l'interdiction par l'Etat de toute offre privée, est l'objectif final de cette stratégie, en contradiction avec toute la politique de la concurrence, française et européenne. La stratégie de baisse des prix du PMU, en 2007, principale explication de la croissance de 9% de son chiffre d'affaires, le démontre. Il s'agit donc de choisir entre le monopole (ou duopole) public et l'ouverture à la concurrence privée.

Par nature, la concurrence est apte à développer les chiffres d'affaires (et donc les recettes fiscales assises sur ces chiffres) beaucoup plus que le monopole qui vise à restreindre les quantités et relever les prix.

Les consommateurs bénéficieraient, dans leur immense majorité, de l'ouverture d'un nouveau segment de marché à des prix compétitifs. Ils sont aujourd'hui pénalisés par des prix élevés et une satisfaction réduite.

Enfin, et ce n'est pas le moindre avantage de cette ouverture, l'activité des firmes privées ne nécessite de la part de l'Etat aucune immobilisation en capital, alors que le développement d'un monopole public dans les mêmes proportions exigerait que l'Etat actionnaire accroisse ses investissements. L'endettement de l'Etat, le coût pour le Trésor d'obtention de ressources nouvelles alors que les taux d'imposition sont déjà si élevés, militent contre une poursuite d'une solution de nationalisation de ces activités. La privatisation (par ouverture) est plus rentable aujourd'hui pour les finances publiques.

Au total une ouverture réglementée à la concurrence du segment en ligne du marché des jeux serait :

- a) Meilleure pour les consommateurs, à condition que les minorités de joueurs à problèmes puissent être prises en compte de façon spécifique dans le cadre d'une réglementation adaptée.
- b) Meilleure pour le développement du secteur et de l'économie générale.
- c) Sans incidence notable sur les finances de l'Etat.

Du point de vue de l'intérêt financier de l'Etat comme de l'intérêt général des consommateurs et citoyens, l'ouverture réglementée à la concurrence du secteur des jeux en ligne déjà légalement autorisés pour les monopoles publics, s'impose comme une stratégie gagnante pour tous.