

# PUBLICITÉ DES JEUX, PUBLICITÉ RESPONSABLE ? LE CAS DU POKER EN LIGNE

« *Les loteries de toute espèce sont interdites* » : c'est en ces termes laconiques que débute la loi du 21 mai 1836 les prohibant, une loi qui a été abrogée concomitamment à sa codification dans le Code de la sécurité intérieure. Autres temps, autre volonté des rédacteurs d'antan, qui nous apparaît très éloignée de celle qui a pu guider le législateur au mois de mai 2010, visant à une nécessaire ouverture

à la concurrence du marché des jeux d'argent, à un encadrement structuré de l'offre, à une protection renforcée du consommateur et, toujours, à un contrôle des flux financiers.

Quatre ans après son entrée en vigueur, si cette loi s'est traduite par certaines avancées, elle n'a pas rempli tous les objectifs qui lui avaient été assignés.

Si la France veut se doter d'acteurs forts dans ce secteur, il lui faut désormais se résoudre à jouer la carte d'une nouvelle forme de régulation européenne s'appuyant notamment sur une coopération accrue entre les différentes autorités de régulation nationales.

Par **Brice BASTIÉ \*** et **Stéphane MARTIN \*\***

**E**n 1836, si l'on se réfère aux quelques études disponibles à ce jour, le montant des dépenses annuelles élémentaires (nourriture, linge, mobilier, entretien, loyers) d'une famille ouvrière accapa-

rait (voire dépassait) l'intégralité de ses maigres revenus (1) et ne permettait pas à la grande majorité des 33,5 millions d'habitants de l'époque (2) de faire face aux aléas de la vie.

\* Juriste-conseil à l'ARPP (Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité), chargé des relations avec les institutions professionnelles.

\*\* Directeur général de l'ARPP.

(1) PAILLAT (Paul), « Les salaires et la condition ouvrière en France à l'aube du machinisme », in *Revue économique*, vol. 2, n°6, pp. 767-776, pp. 1815-1830, 1951.

(2) Source : Statistique Générale de la France / INSEE terr\_T86 V104

Cette interdiction s'inscrit dans le contexte sociétal moralisateur de la Monarchie louis-philipparde et du premier gouvernement d'Adolphe Thiers : « *La solution au problème des pauvres est dans un procès de civilisation du pauvre* » (3).

Moins d'un an avant l'adoption de cette loi, la loi du 5 juin 1835 avait créé les Caisses d'Épargne, qui ont canalisé, à partir de 1837, vers la Caisse des Dépôts et Consignation, les contributions des masses ouvrières privées de loteries et convaincues du meilleur rapport profit/pertes de l'épargne. Ainsi, « [...] *la prudence qui se décline au XIX<sup>e</sup> siècle sous le terme d'épargne est bien à la charnière de l'économie et du social. Dans l'arène économique, la prudence, comme calcul raisonné, guide la conduite de l'individu dans sa recherche légitimée du profit : elle permet tout d'abord l'accumulation du capital nécessaire, puis son placement courageux, mais sage - donc rentable. Dans le champ social, le couple prudence/imprudence permet aux élites politiques et sociales de rendre compte de l'existence des inégalités de richesse. Aider le pauvre à substituer la prudence à son imprudence habituelle est donc créateur du lien social et permet d'intégrer le pauvre dans la société* ».

La réponse apportée alors en matière de réglementation des loteries fut pour le moins radicale, mais surprenante eu égard au contexte économique de l'époque marqué par l'affairisme et au contexte social d'alors.

Mais le XIX<sup>e</sup> siècle marque également un tournant dans la presse, qui, grâce aux progrès industriels liés à l'impression, devient une véritable industrie et voit les ventes de ses titres augmenter considérablement, touchant ainsi un public toujours plus large. Plus populaire et satyrique, elle devient progressivement quotidienne, mais elle reste encore réservée à une certaine élite tant le coût de l'abonnement reste élevé. C'est ainsi qu'à Paris, en 1836, Émile de Girardin fonde *La Presse*, un journal quotidien dont le coût de l'abonnement se trouve divisé par deux, passant de quarante à vingt francs, ce qu'a permis la multiplication d'insertions publicitaires vues par un public élargi. Ce coût accessible à un plus grand nombre de lecteurs, ainsi que la contribution de prestigieux auteurs de romans feuilletons (comme Honoré de Balzac, Alexandre Dumas...) qui vinrent en garnir les colonnes et fidéliser leur lectorat, permirent indirectement à la publicité de légitimer sa place dans un écosystème lui étant à l'origine hostile, tout en garantissant à la presse la place de média référent de masse.

Ces deux éléments, contexte sociétal et économique de croissance, d'un côté, et accessibilité accrue à des journaux qui représentent 34 des 223 valeurs cotées

en décembre 1836 à la Bourse de Paris (4), corroborée par une montée en puissance des insertions publicitaires, de l'autre, justifient probablement la réaction épidermique du législateur visant à enrayer *ab initio* toute velléité prospectiviste d'acteurs voulant diversifier les loisirs du *quidam*, pauvre et imprudent (faut-il le rappeler ?).

Pour éviter de telles restrictions imposées aux ressources des médias, il a fallu attendre un siècle pour qu'en France, en 1935, les professionnels de la publicité (annonceurs, médias et agences) suivent le modèle états-unien pour constituer le premier système d'autorégulation publicitaire européen, l'Office de Contrôle des Annonces (OCA).

Composé à l'origine de la Chambre syndicale de la publicité, de groupements d'intérêt général, tels que l'Association des directeurs commerciaux de France et de douze syndicats (parmi lesquels l'Union syndicale des maîtres artisans publicitaires, le Syndicat des quotidiens de Paris, celui des journaux de province, les éditeurs créateurs, ainsi que tous les représentants de la profession), l'objectif fixé à cet office est alors clair, s'assurer que la publicité des « *petites annonces* » publiées soit sincère, non trompeuse, morale et licite, et ce, sans entraver la créativité des professionnels.

Au-delà, il s'agissait aussi d'éviter que le prince ne s'étouffât à force de lois, tout en garantissant une protection accrue du consommateur.

Mise en sommeil pendant la Seconde Guerre mondiale et les premières années de la Reconstruction, l'OCA devient, le 20 août 1953, le Bureau de Vérification de la Publicité (ou BVP) en s'ouvrant à tous les supports publicitaires. Il siègera, à ce titre, à partir de 1968 (suite à l'ouverture de la télévision à la publicité de marques), au sein de la Commission de visionnage de la Régie Française de Publicité.

Peu de temps après naissent les premières Recommandations, socle de règles déontologiques, sur lesquelles s'engagent les professionnels et qui renforcent la réglementation en vigueur (parallèlement à la montée en puissance du consumérisme).

En 1992, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) confie au BVP la vérification *a priori* de tous les messages publicitaires télévisés, le CSA conservant le contrôle légal *a posteriori* des programmes.

En 2008, après cinquante-cinq ans d'existence, sous l'influence du Grenelle de l'Environnement, le BVP évolue : il réforme sa gouvernance pour devenir l'Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité (ARPP). Entourée de trois instances associées, le Conseil de l'Éthique Publicitaire (CEP), le Conseil Paritaire de la Publicité (CPP) et le Jury de

(3) VITOUX (Marie-Claire), *La prudence au XIX<sup>e</sup> siècle : valeur morale et principe d'organisation économique et sociale*.

(4) « Histoire des industries culturelles en France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles : actes du colloque en Sorbonne », décembre 2001, par Jacques Marseille et Patrick Eveno, Association pour le développement de l'histoire économique, 2002.



Photo © André Wilquin/Coll. KHARBINE-TAPABOR

« La loi du 5 juin 1835 avait créé les Caisses d'Épargne, qui ont canalisé, à partir de 1837, vers la Caisse des Dépôts et Consignation, les contributions des masses ouvrières privées de loteries prohibées par la loi du 21 mai 1836. », publicité pour la Caisse d'Épargne illustrée par André Wilquin (1899-?), vers 1920-1930.

Déontologie Publicitaire (JDP), l'ARPP s'ouvre un peu plus à la société civile, dans un processus de régulation professionnelle concertée. Ainsi, les Recommandations seront toujours rédigées par les professionnels de la publicité, mais sur la base d'un avis rendu public par le CPP, instance paritaire composée de professionnels, d'associations environnementales et de consommateurs.

Cette ouverture à de nouveaux acteurs a, semble-t-il, permis aux pouvoirs publics d'adopter un modèle différent de celui de la régulation péremptoire classique qui avait vu naître la loi de 1836. Refusant de laisser la place aux seuls modèles d'autorégulation sectoriels, la corégulation devient peu à peu la norme.

La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne en est le parfait exemple.

De même que la publicité avait permis une plus grande accessibilité à la presse en 1836, la loi de 2010 a été impulsée par une autre révolution industrielle, voire sociétale, la démocratisation numérique, dont nous vivons aujourd'hui les effets et dont nous suivons l'évolution en termes d'usages. C'est précisément cette très forte montée des usages des communications électroniques depuis le début des années 2000, entraînant avec elle une consommation importante de produits et de services, certes accessibles, mais non autorisés (et partant illicites), du secteur des jeux d'argent en ligne, qui a insufflé au législateur la volonté de mieux encadrer ce secteur. Près de deux siècles plus tard, là où 1836 vit une interdiction pure et simple des loteries, 2010 fut l'année de l'ouverture à la concurrence – contrôlée et encadrée – du secteur des jeux d'argent en ligne.

D'un point de vue juridique, le premier signal clair émane, le 12 octobre 2006, de la Commission européenne, qui « [...] considérant que les restrictions imposées par la législation française aux paris sportifs et hippiques n'étaient pas justifiées au regard du principe de libre prestation de services » met en demeure douze États membres (dont la France) de modifier leurs réglementations en la matière pour rendre celles-ci conformes au droit de l'Union européenne. Moins de trois ans plus tard, le 25 mars 2009, est déposé à l'Assemblée Nationale le projet qui deviendra la loi du 12 mai 2010 et qui verra la constitution de l'Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL) avec, pour objectif, un encadrement opérationnel du secteur, en prévision de la Coupe du monde de football.

En parallèle, les professionnels de la publicité entament très tôt une réflexion sur la mise en place de règles souples et efficaces permettant d'encadrer la publicité des jeux d'argent. Avec la société civile, tout d'abord, par la publication de l'avis du Conseil Paritaire de la Publicité du 14 mai 2009 (5), puis par

l'adoption, un mois plus tard, de la Recommandation ARPP Jeux d'argent (6).

Dans les deux cas, qu'elle soit publique ou professionnelle, la régulation ne s'est pas faite de façon étanche, et les professionnels ont été très tôt associés, en amont, au Comité de préfiguration de l'ARJEL, et en aval, avec la présence de l'ARPP au sein de la Commission spécialisée en charge de l'impact de l'ouverture du secteur sur la demande.

Cette mutualisation des expertises entre les professionnels, d'une part, et le régulateur, d'autre part (aujourd'hui concrétisée par une Convention de partenariat et de coopération entre l'ARJEL et l'ARPP), a permis une ouverture à la concurrence cohérente du secteur avec l'assurance de la prise en compte des intérêts de l'ensemble de ses acteurs.

Protection du consommateur/joueur, encadrement de la concurrence, contrôle des flux financiers en vue de mieux lutter contre le blanchiment d'argent, assurance d'une plus grande éthique sportive, responsabilisation des professionnels de la publicité quant au nécessaire développement commercial du secteur : les objectifs respectifs de toutes les parties prenantes semblaient converger.

Pourtant, quatre ans après la publication de la loi du 12 mai 2010, les résultats ne semblent pas être à la hauteur des objectifs initiaux.

Sur le plan économique, tout d'abord (vraisemblablement pour des raisons dues à une fiscalité très forte sur le secteur et aux arbitrages des ménages sur leur budget « loisirs »), de nombreux opérateurs ayant voulu pénétrer le marché français, en ayant bien souvent misé sur le tout en ligne (*pure players*), ont rendu les armes, contrairement aux acteurs historiques. Ainsi, aujourd'hui, seuls dix-huit opérateurs cercle (pour 27 au mois de juillet 2010) détiennent un ou plusieurs agréments leur permettant de proposer des services de jeux d'argent, qu'il s'agisse de paris sportifs, de paris hippiques ou des jeux de cercle. Les dernières statistiques publiées par l'ARJEL vont également dans le même sens puisqu'hormis l'activité de paris sportifs, les autres segments présentent une activité baissière sur l'ensemble de l'année 2013, des tendances confirmées au premier trimestre 2014 (7).

Corrélativement, les dépenses en matière de *marketing* et les investissements publicitaires ont subi une baisse de 21,5 % sur l'ensemble de l'année 2013 par rapport à l'année précédente.

Sur le plan du respect des règles déontologiques, l'ARPP a publié deux rapports d'études (portant respectivement sur les périodes allant de mai 2010 à mai 2011, puis de juin 2011 au mois d'août 2012) qui fournissent une analyse de l'ensemble des publicités

(5) <http://www.cpp-pub.org/Avis-publicite-des-jeux-de-hasard.html>

(6) [http://www.arpp-pub.org/IMG/pdf/Reco\\_Jeux\\_d\\_argent-2.pdf](http://www.arpp-pub.org/IMG/pdf/Reco_Jeux_d_argent-2.pdf)

(7) <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/2013T4.pdf> et <http://www.arjel.fr/IMG/pdf/2014T1.pdf>

N° 307, 16 Février 1907 .— 50 centimes

# L'assiette au beurre.

REDACTION  
ET ADMINISTRATION  
62, Rue de Provence  
PARIS  
TÉLÉPHONE :  
283-74

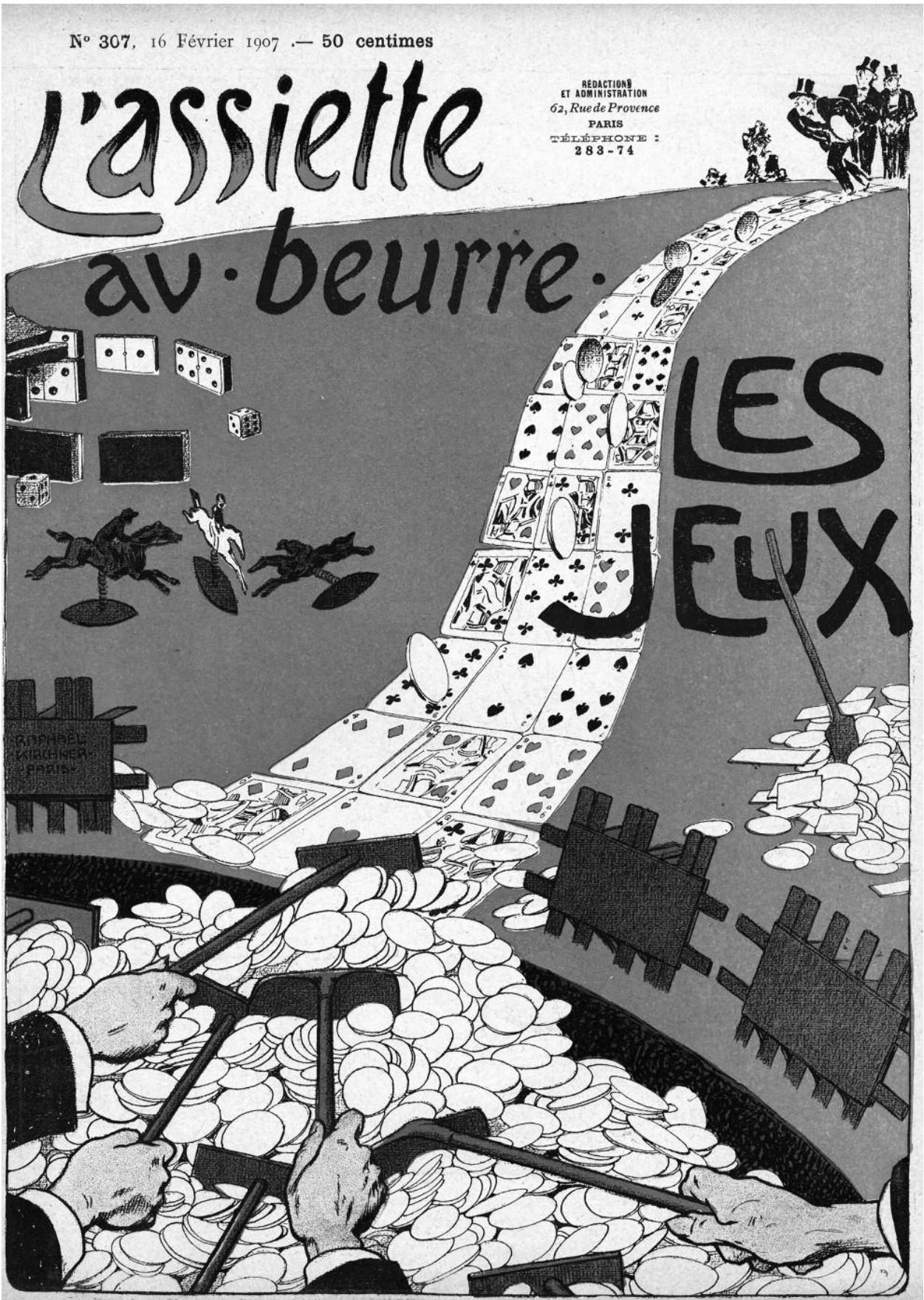


Photo © Raphael Kirchner/Coll. KHARBINE-TAPABOR

« Là où 1836 vit une interdiction pure et simple des loteries, 2010 fut l'année de l'ouverture à la concurrence - contrôlée et encadrée - du secteur des jeux d'argent en ligne. », « Différents jeux d'argent », illustration de Kirchner (1876-1917) pour *L'Assiette au Beurre* du 16 février 1907, numéro intitulé « Les jeux ».

du secteur quels que soient les supports. Le dernier rapport en date montre à ce titre des résultats très positifs puisque, conformément aux engagements pris, 99,8 % des publicités du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne sont conformes à la Recommandation Jeux d'argent de l'ARPP. De même, si le premier rapport d'étude montrait de réelles difficultés de la part de l'interprofession publicitaire pour implémenter les trois versions des messages de mise en garde prévus par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 8 juin 2010 relatif à la réglementation des communications commerciales en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard, ainsi qu'à l'information des joueurs quant aux risques liés à la pratique du jeu (8) (avec seulement 75 % de messages conformes), les données du second rapport d'étude tendent à montrer une adaptation rapide de la profession aux exigences règlementaires (avec 93 % de messages conformes au décret). Pour autant, cette ouverture à la concurrence n'est pas un échec. Elle se révélerait même plutôt une bonne chose, car elle a permis de proposer aux joueurs une offre diversifiée qui était jusqu'alors limitée à un nombre réduit d'acteurs, tout en structurant le secteur. Le revers de la médaille tient au fait qu'elle procède d'une vision franco-française de la protection du consommateur et de la libéralisation du marché s'appuyant sur des principes européens, qui sont par essence communautaires.

Or, les jeux d'argent en ligne sont l'une des nombreuses composantes d'un environnement basé sur l'affranchissement des frontières physiques (de par leur caractère numérique) dans lequel le repliement communautaire ne peut avoir de place.

Peut-être, dès lors, a-t-il manqué au législateur une vision plus globale et transnationale ?

Cela aurait permis, à tout le moins pour le poker en ligne, d'éviter un glissement, voire une expatriation, des joueurs vers des canaux aujourd'hui illicites (car plus attractifs en termes de gains), et de compenser la fin d'un effet de mode évident.

(8) [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E9A72A2DC88E994DE1A1E4DDDD618844.tp\\_djo16v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000022320894&dateTexte=20140423](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E9A72A2DC88E994DE1A1E4DDDD618844.tp_djo16v_3?cidTexte=JORFTEXT000022320894&dateTexte=20140423)

La question se pose de la compatibilité entre la régulation et le « droit souple », au sens de l'étude annuelle 2013 du Conseil d'État visant à imposer un certain nombre de règles strictes à un média tel qu'Internet. Certes, l'écueil de 1836 a été évité, mais force est de constater que les modèles actuels de gouvernance devront évoluer si l'on souhaite que la France se dote d'acteurs forts tout en conservant les objectifs initiaux de la loi de 2010, qui n'étaient pas de développer exagérément la base des joueurs actifs, et potentiellement problématiques. Sur un secteur aussi spécifique que celui des jeux d'argent en ligne, une nouvelle forme de régulation européenne, grâce à une coopération accrue entre les différentes autorités de régulation nationale et grâce au partage des liquidités des joueurs, pourrait conduire à une solution viable tant sur le plan économique que sur le plan de la protection du joueur. Dès lors, l'offre s'en trouverait plus attractive, diminuant d'autant les effets de bord. La fiscalité exigeante pesant sur les acteurs français s'en trouverait homogénéisée, ce qui donnerait plus de souffle au secteur.

À titre d'exemple, depuis 1992, l'ensemble des homologues de l'ARPP dans les différents pays européens, les *Self Regulatory Organizations* (SRO), coordonnent leurs efforts dans le cadre de l'*European Advertising Standards Alliance* (EASA – Alliance européenne pour l'Éthique en Publicité) (9). Le rôle de cette dernière est autant de promouvoir les règles déontologiques en Europe et à l'international que de travailler en coopération avec les instances européennes, notamment avec la Commission, et d'assurer le traitement des plaintes transfrontalières émanant de citoyens européens. Un modèle dont pourrait s'emparer et s'inspirer la France (l'ARPP étant membre fondateur de l'EASA) pour être prescriptrice d'une évolution dans la régulation du secteur des jeux.

Un *all in* maîtrisé, en quelque sorte...

(9) <http://www.easa-alliance.org/Home/page.aspx/81>