



N° 1430

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE  
**loi de finances pour 2014** (n° 1395)

TOME VIII

## ÉCONOMIE CONSOMMATION

PAR M. DAMIEN ABAD  
Député

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION EN BAISS POUR CONTRÔLER, INFORMER ET INVESTIGUER.....</b>	<b>7</b>
A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION MÉCANIQUE DUE AU TITRE II .....	7
B. UN IMPACT DIFFÉRENCIÉ SELON LES ACTIONS.....	8
1. Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence .....	8
2. Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés.....	10
3. Action n° 17 : Protection économique du consommateur .....	10
<b>4. Action n° 18 : Sécurité du consommateur.....</b>	<b>14</b>
<b>II. LES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE ENTRE ATTRACTIVITÉ ET RÉGULATION.....</b>	<b>17</b>
A. LA LOI DU 12 MAI 2010 A MIS EN PLACE UN CADRE PRÉCIS ET PROTECTEUR.....	17
1. La délimitation du champ de l'offre régulée.....	18
2. La mise en place de garde-fous.....	18
3. Le rôle fondamental de l'Arjel.....	20
4. Une connaissance affinée des profils de joueurs .....	21
B. UNE ACTIVITÉ RÉGULÉE QUI DOIT GAGNER EN ATTRACTIVITÉ TOUT EN GARANTISSANT LA PROTECTION DES JOUEURS ET L'INTÉGRITÉ DES COMPÉTITIONS SPORTIVES.....	23
1. Des marchés en cours de structuration.....	24
2. Les propositions de l'ARJEL pour renforcer la protection des consommateurs	25
3. L'intégrité des compétitions sportives : un enjeu capital.....	27
4. Renforcer l'attractivité de l'offre régulée face aux pratiques nouvelles et/ou illégalés .....	28
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>31</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES .....</b>	<b>35</b>



## INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit, pour les crédits des quatre actions du programme 134 consacrées à la défense des consommateurs et au respect des règles de concurrence, une augmentation de 2,1 % pour les autorisations d'engagement et une augmentation de 1,3 % pour les crédits de paiement en regard des crédits ouverts en loi de finances initiale retraitée pour 2013. Toutefois, cette hausse apparente ne concerne que les dépenses de personnels du titre II et non pas les crédits de fonctionnement et d'intervention qui sont, quant à eux, en nette diminution.

L'année 2011 avait été caractérisée par le rétrécissement du périmètre des actions de la DGCCRF et donc des baisses significatives des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. A la suite de la mise en place de la nouvelle organisation territoriale de l'État, les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles ainsi que les crédits immobiliers à la charge de l'occupant (loyers externes et budgétaires, petit entretien, fluides...) concernant les directions départementales interministérielles et certaines directions régionales dont les DIRECCTE ont en effet été regroupés au sein du programme 333, rattaché aux services du Premier ministre.

Nouvelle modification de la maquette budgétaire cette année puisque les crédits de fonctionnement des agents départementaux sont transférés en base et non plus seulement en gestion. Cette mesure se traduit par le transfert vers le programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de 4 561 126 € pour le financement du fonctionnement des DIRECCTE (y compris les frais de fonctionnement pour les agents des Services à compétence nationale de la DGCCRF hébergés par les DIRECCTE) et de la Délégation générale au pilotage des DIRECCTE. Jusqu'à présent, ces crédits étaient transférés chaque année, en cours de gestion, du programme 134 vers le programme 155.

Au titre des dépenses de fonctionnement, seuls demeurent sur le programme 134 les crédits de l'administration centrale ainsi que ceux des services à compétence nationale qui lui sont rattachés (service informatique, Ecole nationale et service national d'enquêtes).

La deuxième lecture du projet de loi relatif à la consommation permettra d'aborder un grand nombre de sujets qui sont au cœur des préoccupations quotidiennes des Français. Mais certaines réponses proposées ne sont pas adaptées, comme le montre les actions de groupes, qui sont confiés aux associations consommateurs sans moyens supplémentaires.

Dans ce contexte, votre rapporteur constate également que les subventions attribuées aux associations représentatives des consommateurs sont de nouveau

globalement en diminution sans que soit connue à ce stade la répartition exacte entre les différentes associations.

Par ailleurs, l'action déterminée de l'Autorité de la concurrence constitue selon votre rapporteur une garantie fondamentale pour les consommateurs. Les récentes décisions <sup>(1)</sup> concernant MasterCard et Visa qui se sont chacune engagées à baisser dès le 1<sup>er</sup> novembre 2013 leurs principales commissions interbancaires illustrent parfaitement ces avancées concrètes.

Le présent rapport pour avis porte tout d'abord sur l'examen des crédits de chacune des quatre actions concernées et propose, ensuite, une étude sur les enjeux de protection du consommateur liés aux jeux d'argent et de hasard en ligne. La loi du 12 mai 2010 a posé un cadre et crée un régulateur, l'ARJEL. Qu'en est-il trois ans après, alors qu'un toilettage de ce texte est prévu dans le cadre du projet de loi sur la consommation ?

---

*(1) Décision n° 13-D-17 du 20 septembre 2013 relative à des pratiques de MasterCard relevées dans le secteur des cartes de paiement et Décision n° 13-D-18 du 20 septembre 2013 relative à des pratiques de Visa relevées dans le secteur des cartes de paiement.*

## I. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION EN BAISSÉ POUR CONTRÔLER, INFORMER ET INVESTIGUER

### A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION MÉCANIQUE DUE AU TITRE II

Pour l'ensemble des crédits consacrés à la consommation et à la concurrence examinés ici, l'évolution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement est, comme nous l'avons précédemment indiqué, positive. Cette hausse globale est en réalité un trompe l'œil puisqu'elle résulte mécaniquement de l'importance des dépenses du titre II dans ces actions (plus de 90 % des crédits), de la réévaluation des traitements et des effets du recul de l'âge de la retraite.

Si les moyens affectés à la DGCCRF via les actions 16, régulation concurrentielle des marchés, 17, protection économique du consommateur et 18, sécurité du consommateur, sont en progression de 15 ETPT, il en va différemment des crédits de l'action 15, relative à la mise en œuvre du droit de la concurrence par l'Autorité de la concurrence, qui sont affectés d'une diminution d'un ETPT et d'une nouvelle baisse des crédits de fonctionnement de 4,5 %.

En euros	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014
<b>15 Mise en œuvre du droit de la concurrence</b>	20 633 141	20 751 901	20 633 141	20 751 901
<b>16 Régulation concurrentielle des marchés</b>	70 477 600	72 097 518	70 477 600	72 097 518
<b>17 Protection économique du consommateur</b>	121 044 013	122 182 981	121 785 603	120 816 081
<b>18 Sécurité du consommateur</b>	42 712 905	45 268 419	42 712 905	45 268 419
<b>Total</b>	254 867 659	260 300 819	255 609 249	258 933 919

Source : Documents budgétaires

L'action n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence » comporte 185 ETPT (soit 3,5 % des ETPT du programme) correspondant aux emplois de l'Autorité de la concurrence. Sur une période de trois ans, l'Autorité s'est vue amputer de 6 ETPT alors que ses missions n'ont cessé de croître.

Les actions n° 16, 17 et 18 (« Régulation concurrentielle des marchés », « Protection économique du consommateur » et « Sécurité du consommateur »)

correspondent aux activités d'enquête sur les opérateurs économiques menées par la DGCCRF. Elles comportent au total 3 109 ETPT, soit 58,3 % de l'ensemble des ETPT du programme, et enregistrent une augmentation de 108 ETPT par rapport à 2013. Cette augmentation importante résulte principalement du changement de méthode de construction du plafond d'emplois autorisés pour 2014<sup>(1)</sup>, l'augmentation en ETP étant plus faible (+ 15).

Selon les documents budgétaires, les coûts moyens des agents du programme sont de 101 731 euros pour un agent de catégorie A+, 57 604 euros pour un agent de catégorie A, 41 893 euros pour un agent de catégorie B et 35 910 euros pour un agent de catégorie C. Ces coûts s'entendent rémunérations indiciaires, indemnitaires et cotisations sociales comprises, mais hors contribution employeur au compte d'affectation spéciale « pensions » et hors prestations sociales.

## **B. UN IMPACT DIFFÉRENCIÉ SELON LES ACTIONS**

### **1. Action n° 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence**

Cette action est confiée à un opérateur unique, l'Autorité de la concurrence, qui est une autorité administrative indépendante présidée par M. Bruno Lasserre, Conseiller d'État. L'essentiel des crédits, plus de 75 %, correspondent à la rémunération des 185 agents qui concourent à son fonctionnement.

Les autres crédits concernent en premier lieu les dépenses immobilières à hauteur de 2,3 M€(AE = CP). L'Autorité de la concurrence est en effet implantée sur 3 sites à Paris : 11, rue de l'Échelle, 3, place de Valois et 6, avenue de l'Opéra. Les deux premiers sites sont loués à des propriétaires privés pour des loyers annuels d'1,6 M€ Le troisième site est un immeuble domanial sans loyer budgétaire.

Ce poste comprend également les charges courantes, telles les dépenses de nettoyage, de gardiennage, de maintenance, d'énergie, d'eau et de travaux d'entretien et d'aménagements des espaces estimées à 0,7 million d'euros pour les trois sites, **soit une baisse de 30 % par rapport à 2013.**

Le second poste budgétaire le plus important hors dépenses de personnel, qui concerne les dépenses d'expertise, de conseil, de communication, de documentation et de formation est stable et s'élève à 900 000 €(AE = CP).

---

*(1) La méthode de construction du plafond d'autorisation des emplois a été modifiée pour le PLF 2014. Jusqu'à présent, les suppressions d'emplois étaient calculées de façon théorique, à mi-année. Désormais, le PAE et l'impact en crédits des ETPT 2014 (hors EAP) sont calculés à partir des prévisions de flux d'entrées et de sorties, réalisées à la date de détermination des crédits de rémunération. Cette différence de méthode dans le calcul explique l'écart important entre 2013 et 2014.*

Ces dépenses correspondent principalement à des prestations intellectuelles directement liées à l'activité. Le recours aux expertises économiques et juridiques est nécessaire à l'instruction des dossiers et à la sécurisation des procédures. Ce dernier sujet relatif au respect des formes et des droits de la défense est particulièrement sensible car on sait que les cabinets d'avocats développent abondamment les moyens de forme dans leurs conclusions. Ce poste comprend également les honoraires d'avocats spécialisés pour la représentation obligatoire de l'Autorité devant la Cour de cassation et le Conseil d'État.

Les dépenses de communication recouvrent la conception, l'impression et, le cas échéant, la traduction de documents et supports de communication (rapport annuel d'activité ainsi que sa synthèse, lettre trimestrielle d'information). Elles regroupent également les frais de traduction de documents et communiqués de presse ainsi que les dépenses liées à l'organisation de colloques et séminaires à destination de publics divers (entreprises, juristes et économistes principalement).

Les dépenses de documentation prévues en 2014 correspondent pour l'essentiel aux abonnements (versions papier et/ou électronique) à dominante économique et juridique dans le domaine du droit interne, communautaire et international de la concurrence. Les dépenses de formation visent à satisfaire les besoins nouveaux en informatique et ceux spécifiques aux différents métiers de l'Autorité (droit, économie...). Ce poste comprend également la gratification des stagiaires accueillis par l'Autorité de la concurrence.

Le poste budgétaire relatif aux dépenses d'informatique et de téléphone prévoit un montant, également stable, de 800 000 euros (AE = CP). Ce poste regroupe quatre grandes catégories de dépenses : le développement de projets nouveaux, la maintenance des applications existantes, l'achat et la maintenance des matériels et logiciels ainsi que les dépenses de téléphonie.

S'agissant des projets en cours, l'Autorité mettra en place une plateforme d'échanges dématérialisée avec les avocats et les entreprises, afin de diminuer les coûts et les délais de transmission des pièces des dossiers tout en sécurisant les échanges. Votre rapporteur appuie fortement cette démarche qui tend à limiter les contraintes matérielles liées au respect du principe du contradictoire qui, pour être essentiel, ne doit pas se transformer en un fastidieux exercice d'épluchage de piles de papier.

Par ailleurs, l'application métier dénommée « Pégase », utilisée pour numériser et gérer les dossiers de la procédure, est décalée à l'an prochain en raison de l'insuffisance des crédits.

Après avoir enregistré une très forte baisse (- 42 %) en 2013, les dépenses liées aux déplacements sont stabilisées à hauteur de 200 000 euros. Ces dépenses sont liées aux activités nationales, communautaires et internationales de l'Autorité, notamment la réalisation d'enquêtes et d'opérations de visite et de

saisies. Or, **ce sont précisément ces dépenses qui sont appelées à se développer** puisque la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer ouvre la possibilité aux régions d'outre-mer (Guyane, Guadeloupe, La Réunion et Martinique) mais aussi au département de Mayotte, ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et de Saint-Pierre et Miquelon de saisir l'Autorité de la concurrence de toute pratique mentionnée aux articles L. 420-1, L. 420-2, L. 420-5 et L. 420-5-1 du code de commerce.

## **2. Action n° 16 : Régulation concurrentielle des marchés**

L'action n° 16 a pour finalité de déterminer et de faire respecter les règles de concurrence afin de favoriser le développement d'un marché ouvert et loyal.

Compte tenu de la mise en place de la nouvelle organisation territoriale de l'État à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, seuls demeurent sur le programme 134 les crédits de fonctionnement de l'administration centrale, des services à compétence nationale qui lui sont rattachés (service informatique, école nationale et service national d'enquêtes) et des DIRECCTE.

Ces crédits correspondent essentiellement à la formation, à la communication, à l'informatique et au pilotage, ainsi qu'au fonctionnement courant et aux frais de déplacement des agents affectés en DIRECCTE. Ils participent à la mise en œuvre des trois actions « régulation concurrentielle des marchés », « protection économique du consommateur » et « sécurité du consommateur » et ont donc été répartis sur la base des effectifs affectés à chacune de ces actions. Ainsi la présente action mobilise-t-elle 2,67 M€ pour les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel, en diminution de plus de 6 % par rapport à 2013.

Comme en 2013, les dépenses d'investissement du service informatique de la DGCCRF ne bénéficient pas de crédit pour 2014 alors que ceux-ci s'élevaient à 674 814 € en 2012.

La maintenance du parc immobilier est désormais assurée à partir du programme 333, pour les directions départementales interministérielles et les DIRECCTE. Les travaux de gros entretien, dits « du propriétaire », sont quant à eux portés par le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État ».

## **3. Action n° 17 : Protection économique du consommateur**

L'action « protection économique du consommateur » a pour objet de fixer les règles relatives à l'information des consommateurs et à la loyauté des pratiques commerciales à leur égard.

Comme pour la précédente action, les crédits de fonctionnement de l'action 17 concernent l'administration centrale ainsi que les services à

compétence nationale qui lui sont rattachés (service informatique, école nationale et service national d'enquêtes). Ainsi la présente action mobilise-t-elle 4,07 M€ pour les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel.

Les dépenses d'intervention de cette action, qui enregistrent une diminution significative pour ce qui concerne les CP (- 4 %), sont dévolues au :

– financement de l'**Institut national de la consommation, (INC)**. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 et ses décrets d'application des 13 juillet et 18 octobre 2010 ont placé la Commission de la sécurité des consommateurs (CSC), la Commission des clauses abusives (CCA), et la Commission de la médiation de la consommation (CMC) auprès de l'Institut national de la consommation (INC). Ces textes ont aussi permis de recomposer le conseil d'administration de l'Institut, en y faisant entrer, comme membres de droit, les présidents de ces trois commissions. Enfin, le décret du 13 juillet 2010 précité charge l'INC d'assurer le financement et la fourniture de prestations d'appui technique aux Centres techniques régionaux de la consommation (CTRC) dans le cadre de conventions de mutualisation permettant la mise en commun de ressources matérielles, intellectuelles et humaines.

En 2012, 6,4 M€ ont été attribués à l'Institut national de la consommation (INC) et aux structures qui lui sont associées. La subvention de la DGCCRF à l'INC en 2012 a été de 6,36 M€ se décomposant comme suit : missions historiques de l'INC, 3,83 M€; CTRC, 2,15 M€; CSC, 0,32 M€; CCA, 0,01 M€; CMC, 0,01 M€; vacations au titre de l'activité des 3 commissions, 0,04 M€

Votre rapporteur souhaite appeler l'attention sur la situation du magazine de l'INC, le mensuel « 60 millions de consommateurs », créé en 1970 et fonctionnant sans recours à la publicité. L'érosion continue des ventes de ce magazine devient préoccupante. Cette chute des ventes n'est bien entendu pas un phénomène isolé et l'on sait les difficultés rencontrées par l'ensemble de la presse écrite. La première question est de savoir s'il existe à l'heure actuelle un lectorat potentiel suffisant pour permettre à deux titres voisins de prospérer, l'association UFC-Que choisir diffusant elle aussi un mensuel dédié à l'information des consommateurs (Que choisir).

Il est à souligner que la subvention de la DGCCRF à l'INC pour charges de service public avait été maintenue en 2012 à son niveau de 2011<sup>(1)</sup>, alors que la quasi-totalité des dépenses du ministère diminuaient. En outre, les crédits de la CSC n'ont pas tous été consommés en fin d'exercice. Le déficit de l'INC en 2012 n'est donc pas imputable aux conditions de mise en œuvre de ses missions de service public, mais à ses activités commerciales.

Le nombre d'abonnés au magazine 60 millions de consommateurs a en effet baissé de 7 % en 2012, ce facteur pesant davantage dans le résultat global de l'établissement que la remontée des ventes en kiosque.

---

(1) Cette subvention était de 6 364 500 €, destinés aux activités traditionnelles de service public de l'INC (3 830 000 €), aux CTRC (2 155 000 €) et aux commissions (379 500 €).

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des ventes du mensuel 60 millions de consommateurs en kiosque depuis six ans :

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mensuel	70 500	67 600	49 600	44 600	40 300	46 700
Hors série	22 700	24 500	23 300	19 600	21 100	18 100

Dans ces conditions, l'INC a lancé, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, une nouvelle formule de 60 millions de consommateurs, mais la moyenne de diffusion en kiosque des quatre premiers numéros de l'année 2013 a été inférieure à celle observée en 2012. Suivant en cela une recommandation de l'IGF, le conseil d'administration de l'INC a décidé en avril 2013 de procéder en urgence à des augmentations fortes des tarifs d'abonnement du magazine, allant de 4% à 9,5% selon les postes tarifaires, et devant rapporter 80 000 € sur l'exercice 2013 dans l'hypothèse où ces hausses de prix ne modifient pas les comportements de réabonnement.

Cette mesure ne serait probablement pas suffisante pour éviter en 2013, toutes choses égales par ailleurs, un nouveau déséquilibre des comptes de l'INC, sans doute plus modéré qu'en 2012. Le ministère a donc demandé à l'INC de préparer un plan d'économies sans impact sur l'emploi des personnels de l'établissement bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée.

Saisie pour expertise de cette situation, l'inspection générale des finances (IGF) a jugé que la situation économique de 60 millions de consommateurs se dégrade rapidement. Toutefois, l'IGF envisage que ce magazine puisse, sans renflouement par des fonds publics, rétablir son équilibre économique. L'IGF souligne que les réserves de l'INC sont importantes et n'ont été que partiellement entamées par la perte réalisée sur l'exercice 2012.

L'IGF pense que cette capacité de l'activité de presse de l'INC à retrouver sa viabilité économique se traduira par une filialisation. Elle considère en effet que l'activité de presse ne constitue pas le prolongement indissociable des missions de service public de l'INC. L'IGF est en outre opposée au scénario d'une cession de 60 millions de consommateurs à un groupe de presse, et ne perçoit pas la filialisation comme une étape vers cette cession.

– financement du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) qui a pour mission d'analyser et anticiper le comportement des individus pris en leur qualité de consommateurs et d'acteurs de la vie sociale. La contribution financière de l'État au programme d'actions du CREDOC s'effectue dans le cadre d'une convention d'objectifs triennale, signée avec la DGCCRF. La convention conclue en 2011 parvenant à échéance le 31 décembre 2013, les autorisations d'engagement prévues pour 2014 sont destinées à son renouvellement pour la période allant de 2014 à 2016 ; en 2012 la

subvention s'est élevée à 0,79 M€ au titre de missions d'intérêt économique général.

– financement du **mouvement consommateur**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'enveloppe budgétaire consacrée aux subventions pour les associations de consommateurs diminue de nouveau cette année. Selon les éléments recueillis par votre rapporteur, la baisse serait de 5% pour les associations bénéficiant de la reconnaissance spécifique et de 7% pour les autres. Le rapporteur s'interroge sur la capacité des associations réellement consuméristes à exercer l'ensemble de leurs missions de conseil et de service auprès des consommateurs, surtout que leurs compétences vont être renforcées avec l'action de groupe tout en étant confrontés à une diminution de moyens. Les associations de protection des consommateurs risquent d'avoir des difficultés financières et juridiques pour mener à bien une telle procédure.

Afin de conforter dans leur action, votre rapporteur propose d'accorder une réduction d'impôt de 66 % en faveur des particuliers qui y adhèrent dans la limite d'un plafond annuel de 100 euros. Cette disposition permettrait aux associations strictement consuméristes, de bénéficier d'une déductibilité des cotisations, ce qui est déjà le cas des associations d'origine syndicale.

D'après les derniers éléments connus, les associations ont bénéficié en 2012 d'une enveloppe budgétaire globale de 4,5 M€ dont 1,4 M€ ont été reversés par leurs soins aux associations locales de leurs réseaux respectifs. Parmi les associations nationales, les subventions allaient de 37 944 € (Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports) à 950 805 € (Union Fédérale des Consommateurs Que Choisir), soit une baisse de 12% par rapport à 2010.

Les pouvoirs publics ont initié une réflexion tendant à « rationaliser » le mouvement consumériste. Un rapport <sup>(1)</sup> remis par Mme Dominique Laurent au mois de mai 2009 avait d'ailleurs été bien accueilli par les deux principales organisations de défense des consommateurs à vocation généraliste que sont la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV) et l'Union Fédérale des Consommateurs-Que choisir (UFC-Que choisir). Il est clair en effet que le caractère pléthorique et dispersé des associations de consommateurs est un facteur d'inefficacité préjudiciable à une défense effective de la cause consumériste et au dynamisme comme à l'équilibre des rapports économiques.

L'évolution préconisée dans le rapport se traduisait par une réforme des conditions d'agrément visant notamment à ce que la mission de l'association soit consacrée à titre prépondérant à la défense des consommateurs et opérant une distinction entre deux types d'agrément, un agrément généraliste réservé aux

---

(1) *Mission relative au mouvement consumériste en France, Dominique LAURENT; Secrétariat d'État à l'industrie et à la consommation, 05/2009.*

associations œuvrant dans l'ensemble du champ consumériste et disposant d'un nombre élevé d'adhérents (10 000 dans un premier temps, porté à 25 000 dans un délai de cinq ans) et un agrément spécialiste pour les associations spécialisées dans un secteur d'activité. Force est de constater que le décret n° 2010-801 du 13 juillet 2010 relatif à la représentation des associations de défense des consommateurs et aux institutions de consommation, n'a que très faiblement repris ces préconisations. La reconnaissance spécifique qui peut être accordée aux associations en ayant fait la demande, n'ouvre droit qu'à très peu de droits à ses bénéficiaires.

Depuis la parution du décret, cinq associations nationales de consommateurs agréées ont demandé à obtenir la reconnaissance spécifique. Une association s'est vu refuser le bénéfice de cette reconnaissance, car son dossier ne permettait pas de justifier qu'elle remplissait tous les critères requis, et notamment celui de l'étendue et du niveau d'activité du réseau de permanences de consommation.

Quatre associations nationales de consommateurs agréées ont démontré qu'elles remplissaient l'ensemble des critères exigés pour la reconnaissance spécifique.

Il s'agit de l'Association Force Ouvrière consommateurs (AFOC), de la Confédération syndicale des familles (CSF), de la Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) et de Familles rurales.

L'arrêté du 15 juillet 2011 portant nomination au bureau du Conseil national de la consommation (CNC) avait concrétisé le dispositif permettant aux deux associations titulaires à cette date de la reconnaissance spécifique (AFOC et CSF) d'occuper de droit, chacune, un siège de titulaire et un siège de suppléant à ce bureau. L'arrêté du 10 avril 2013 portant renouvellement du bureau du CNC a accordé les mêmes droits à la CLCV et à Familles rurales.

#### **4. Action n° 18 : Sécurité du consommateur**

L'action « Sécurité du consommateur », conduite par la DGCCRF, a pour finalité de déterminer et de faire respecter les règles de sécurité relatives aux produits alimentaires ou non alimentaires ainsi qu'aux prestations de services nécessitant des précautions particulières.

La sécurité recouvre la sécurité physique et la santé des consommateurs. Pour garantir la sécurité du consommateur, la DGCCRF élabore et met en œuvre des plans de surveillance ainsi que des programmes de contrôle depuis la production jusqu'à la distribution et procède à des prélèvements pour analyses en laboratoire. Les actions de contrôle sont conduites dans les domaines à risque comme les résidus de pesticides (dans les aliments d'origine végétale), les produits industriels de grande consommation ainsi que les activités sportives et de loisirs. La DGCCRF reçoit par ailleurs de la part des professionnels les signalements

obligatoires de produits dangereux, en application de la réglementation européenne. Elle participe, via son unité d'alerte, aux réseaux d'alerte européens RAPEX (pour les produits industriels) et RASFF (pour les produits alimentaires).

Les crédits de cette action sont en diminution de 3 % en raison de la modification de périmètre précédemment évoquée et non en fonction de l'importance attribuée à la sécurité physique des consommateurs à l'égard des produits dangereux qu'ils soient de nature alimentaire ou non.



## **II. LES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE ENTRE ATTRACTIVITÉ ET RÉGULATION**

Les jeux d'argent et de hasard (JAH) sont des activités présentant des risques particuliers aussi bien pour les joueurs eux-mêmes, comme l'addiction et l'endettement, que pour l'ordre public, corruption, blanchiment d'argent et atteinte à l'intégrité des compétitions sportives pour ce qui concerne les paris.

C'est pourquoi l'État s'est très tôt attaché à encadrer ces pratiques autour du tryptique « prohibition-déroptions-monopole » conformément à la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries. Les activités des casinos et des différents jeux et paris proposés dans le cadre de monopoles par la Française des jeux, héritière de Loterie nationale française, et le Pari mutuel urbain (PMU), fonctionnent depuis longtemps dans ce cadre sous la tutelle du ministère de l'intérieur et du ministère des finances.

Comme dans tant d'autres domaines d'activités, le développement de l'internet et par conséquent la possibilité de jouer en ligne ont considérablement modifié les équilibres. Par nature sans frontière, l'internet a favorisé l'éclosion d'une importante offre internationale de paris sportifs, de poker et de nouveaux jeux dits d'adresse. La jurisprudence de la CJCE <sup>(1)</sup> dans un premier temps, puis la volonté de libéralisation du secteur de la part de la Commission européenne, ont poussé les différents pays européens à légiférer pour ouvrir tout ou partie de ce secteur à la concurrence.

C'est dans ce contexte, marqué également par la proximité de la coupe du monde de football organisée par l'Afrique du sud, que la France s'est dotée d'un texte visant à une ouverture maîtrisée à la concurrence des jeux et paris en lignes et à une protection efficace des consommateurs, notamment les plus fragiles.

### **A. LA LOI DU 12 MAI 2010 A MIS EN PLACE UN CADRE PRÉCIS ET PROTECTEUR**

Fruit de débats intenses et passionnés, la loi du 12 mai 2010 <sup>(2)</sup> a entendu à la fois ouvrir certains jeux en lignes tout en les encadrant très précisément et en les plaçant sous la houlette vigilante d'un nouveau régulateur sectoriel, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel).

---

(1) CdJ 6 novembre 2003, C-243/01 (*Gambelli*) et CJCE, 6 mars 2007, aff. C-338/04, C-359/04, C-360/04, procédures pénales c/Massimiliano Placanica.

(2) Loi n° 2010-476 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.

## 1. La délimitation du champ de l'offre régulée

La politique française des jeux étant traditionnellement assise sur un régime de droits exclusifs, l'essentiel de l'offre de jeux en ligne évoluait jusqu'alors dans une illégalité juridiquement certaine mais illusoire en pratique, car exempte de tout contrôle. L'ouverture à la concurrence a été limitée par le législateur aux seuls jeux en ligne pour lesquels le hasard n'est pas prépondérant : paris sportif à cote fixe ou mutuels, paris hippiques mutuels et poker.

Comme le souligne le premier rapport de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel) <sup>(1)</sup>, « avant l'adoption de la nouvelle, il était évalué que plus de 2000 sites illégaux proposaient des jeux en langue française dans tous les domaines, représentant un montant de mises estimé à près de 3 milliards d'euros ».

Le marché des jeux avant et après la loi du 12 mai 2010		
	AVANT	APRES
Jeux de tirage et de grattage	monopole FDJ en dur (réseau physique) comme en ligne	inchange
Paris sportifs	monopole FDJ en dur et en ligne (loto foot, cote et match)	monopole FDJ en dur + nouveaux opérateurs en ligne agréés pour les paris à cote fixe et mutuels
Paris hippiques	monopole PMU en dur et en ligne	monopole PMU en dur + nouveaux opérateurs agréés pour les paris mutuels en ligne
Jeux de casinos	casinos en dur pour les jeux de cercle et les machines à sous	casinos en dur pour les jeux de cercle et les machines à sous + nouveaux opérateurs en ligne agréés pour le poker uniquement (seul jeu autorisé en ligne) Machines à sous interdites en ligne

## 2. La mise en place de garde-fous

L'article 3 de la loi n° 2010-476 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 rappelle que « la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ».

Plusieurs dispositifs ont été mis en place à cet effet outre l'interdiction de jouer pour les mineurs qui existait depuis 2007 <sup>(2)</sup> pour les jeux de paris, de pronostics sportifs sur le réseau physique et de loterie et qui a été étendue aux jeux en ligne. Il s'agit en premier lieu de dispositifs d'information et de sensibilisation

(1) Rapport d'activité, mai à décembre 2010, « Les jeux en ligne gagnent en transparence », page 16.

(2) Décret n° 2007-729 du 7 mai 2007 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 et par l'article 48 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994 et modifiant le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978.

des joueurs et du public. Le décret n° 2010-518 du 19 mai 2010<sup>(1)</sup> et la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 imposent aux opérateurs la mise en place des messages suivants sur leurs sites :

– un message de mise en garde sur les risques liés au jeu excessif ou pathologique sur la page d'accueil de chacun des sites exploités ;

– un message précisant la procédure d'inscription volontaire sur les fichiers des interdits de jeu tenus par le Ministère de l'Intérieur, également sur la page d'accueil ;

– un message informant les joueurs du système d'information et d'assistance mis à leur disposition en vue de prévenir le jeu excessif. Ce message doit apparaître sur l'ensemble des pages des sites des opérateurs et le joueur qui active ce message doit être dirigé vers le site internet du service public d'aide aux joueurs mis en place sous la responsabilité de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES).

Il existe également des règles, définies par décret<sup>(2)</sup> encadrant la communication commerciale des opérateurs:

– les opérateurs de jeux agréés ont l'obligation d'associer une phrase du type « Jouer comporte des risques : endettement, dépendance... Appelez le 09-74-75-13-13 (appel non surtaxé) » à chaque communication commerciale et ce de manière accessible, aisément lisible et clairement distinguable du message publicitaire ou promotionnel qui les accompagne, quel que soit le support utilisé ;

– les opérateurs de jeux agréés ont l'interdiction de diffuser toute communication commerciale dans des publications destinées à la jeunesse ou apparaissant comme principalement destinées aux mineurs.

Surtout, le décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 précité encadre la capacité des joueurs et prévoit également des mécanismes d'auto-exclusion :

– Dès l'ouverture d'un compte joueur, l'opérateur doit demander au joueur d'encadrer sa capacité de jeu par la fixation de limites d'approvisionnement de son compte et d'engagement des mises. Cela se traduit par la mise en place d'un modérateur fixant le montant maximal des approvisionnements par période de 7 jours et d'un modérateur fixant le montant maximal de mises par période de 7 jours. Aucune opération de jeu ne peut être réalisée tant que le joueur n'a pas fixé ces limites.

---

(1) Décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne.

(2) Décret n°2010-624 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.

– De même l'opérateur doit demander au joueur de déterminer un montant au-delà duquel les crédits disponibles inscrits sur son compte joueur sont automatiquement reversés sur son compte de paiement. Là encore, aucune opération de jeu ne peut être réalisée tant que le joueur n'a pas déterminé ce montant.

– Enfin, l'opérateur a l'obligation de mettre en place en permanence un dispositif :

– permettant au joueur de demander son exclusion de jeu de manière temporaire. Cette exclusion temporaire ne peut être inférieure à sept jours et la durée d'exclusion ne peut être interrompue par le joueur.

– permettant au joueur de demander son exclusion de jeu de manière définitive. Cette demande d'exclusion, distincte de la demande de clôture de compte joueur, entraîne également la clôture du compte et empêche le joueur de solliciter l'ouverture d'un nouveau compte avant l'expiration d'un délai de trois ans.

Outre ces mécanismes obligatoires d'auto-encadrement de la part des joueurs, les opérateurs sont tenus d'interdire le jeu à crédit et doivent s'abstenir de toute publicité pour des entreprises susceptibles de consentir des prêts d'argent aux joueurs ou de permettre le prêt entre joueurs. Ils doivent par ailleurs respecter un taux de retour aux joueurs (TRJ) de 85 % au maximum pour les paris sportifs et hippiques. On sait en effet que plus ce taux est élevé plus le risque d'addiction est fort. Il semble se dégager un consensus en faveur de la stabilité du TRJ à son taux actuel.

À noter toutefois que les opérateurs considèrent que le délai pour obtenir, par La Poste, le code d'activation d'un compte joueur pour les paris sportifs est de nature à décourager un grand nombre de personne de créer un compte joueur.

### **3. Le rôle fondamental de l'Arjel**

Il convient tout d'abord de rappeler l'importance du travail effectué en amont de la promulgation de la loi du 12 mai 2010 par la mission de préfiguration de l'Arjel qui a notamment préparé les cahiers des charges juridiques et les dossiers des exigences techniques destinés aux futurs opérateurs.

La délivrance des agréments aux opérateurs de jeux en ligne constitue l'une des missions essentielles de l'Arjel (article 21 de la loi du 12 mai 2010). Les agréments sont distincts pour les jeux de cercle, les paris sportifs et les paris hippiques. Ils sont accordés pour une durée de 5 ans et sont renouvelables mais ne peuvent être cédés. Le collège de l'Arjel a délivré ses premiers agréments le 5 juin 2010.

Dès la délivrance de l'agrément et la mise en service du site agréé, l'Arjel engage des actions de veille et de contrôle. Plusieurs outils sont à la disposition de

sa direction des enquêtes et contrôle (DEC) qui peut s'appuyer sur les données contenues dans les « frontaux » des opérateurs. Parallèlement à la délivrance des agréments et au contrôle des opérateurs agréés, l'Arjel poursuit une politique de contrôle des opérateurs illégaux. Est illicite en effet, toute offre de jeu d'argent ou de hasard qui, proposée par le biais d'un site Internet non agréé, peut être acceptée par une personne se trouvant sur le territoire français, quelle que soit la langue dans laquelle l'offre a été émise.

L'Arjel dispose également d'une compétence importante en matière de paris sportifs, c'est en effet elle qui définit la liste des compétitions pouvant faire l'objet de paris. Elle travaille pour se faire en lien étroit avec les fédérations sportives délégataires.

Les paris peuvent porter sur les résultats finaux ou ceux de phases de jeu susceptibles d'avoir une incidence sur leur issue (prolongation, étape...). En revanche, afin de réduire le risque de manipulation, l'Arjel interdit la prise de paris sur des éléments des score dits « négatifs » (double faute, pénalty, pénalité, abandon d'un joueur au tennis).

#### **4. Une connaissance affinée des profils de joueurs**

La connaissance fine des joueurs permet de distinguer les pratiques ludiques et les joueurs problématiques ou pathologiques pour reprendre la terminologie canadienne<sup>(1)</sup>. Nous disposons d'informations émanant de l'Arjel qui présente chaque année dans son rapport d'activité un certain nombre d'éléments en ce sens mais qui ne portent, par définition, que sur l'offre régulée dont elle a la charge.

Il existe heureusement pour compléter cette information un observatoire des jeux (ODJ). Cet observatoire est placé au sein comité consultatif des jeux créé par l'article 3 de la loi du 12 mai 2010 ; son statut a été précisé par décret<sup>(2)</sup>. Composé de huit personnalités désignées pour cinq ans il doit éclairer, par ses études et ses observations, les décideurs publics, leur permettre de prendre des décisions bien « informées », fondées sur une approche empirique et sur des faits scientifiquement mesurés.

Son action porte sur l'ensemble du champ : jeux en dur et jeux en ligne. En collaboration avec l'observatoire français des drogues et des toxicomanies, l'ODJ a réalisé en 2012 deux enquêtes coordonnées pour approcher le phénomène des JAH chez les internautes français jouant en ligne<sup>(3)</sup>.

---

(1) *La mesure des niveaux de risque par l'observatoire des jeux a été réalisée avec l'outil de repérage canadien des problèmes de jeu ICJE (Ferris et Wynne, 2001).*

(2) *Décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux.*

(3) *Tendances, « Les jeux d'argent et de hasard sur Internet en France en 2012 », Marie-Line Tovar, Jean-Michel Costes, Vincent Eroukmanoff, Juin 2013. La première (Prévalence-e-JEU 2012), réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population française adulte, permet d'estimer la prévalence des JAH en*

Il convient toutefois de relever que l'observatoire ne dispose que d'un budget réduit.

L'enquête Prévalence-e-JEU 2012 permet d'établir une première estimation du niveau des pratiques de jeu d'argent sur internet dans l'ensemble de la population française. Ainsi, 3,7 % des personnes âgées de 18 ans et plus déclarent avoir joué à un JAH au cours des douze mois précédant l'enquête, soit environ deux millions de personnes.

Il en ressort principalement :

– que la pratique de JAH en ligne est surtout masculine ;

– que certaines activités varient fortement selon le sexe (sur l'ensemble des parieurs sportifs les femmes représentent moins de un joueur sur cinq et un joueur sur quatre pour les paris hippiques ; Les jeux de casino et les machines à sous offrent en revanche une répartition plus équilibrée ; Certaines activités concentrent davantage de femmes que d'hommes : on dénombre ainsi six femmes sur dix joueurs dans les jeux de tirage et de grattage autres que ceux de la Française des jeux) ;

– qu'internet est beaucoup plus utilisé par les jeunes générations et que la pratique de JAH en ligne est liée à ce public plus jeune. Des différences notables en termes d'âge sont constatées selon le type de jeu considéré. Le poker est le jeu dont les adeptes sont les plus jeunes : la moitié a moins de 33 ans et les trois quarts moins de 41 ans ;

– que le niveau d'éducation des joueurs en ligne est relativement élevé : 53 % d'entre eux ont un diplôme supérieur au baccalauréat ;

– que 54,4 % des joueurs pratiquent leurs activités de jeu exclusivement sur une offre légale, 19,1 % exclusivement sur une offre non régulée et 26,5 % sur une offre mixte. L'utilisation de l'offre non régulée est le fait d'une population plus féminine (64,5 % des joueurs sur l'offre non régulée sont des femmes vs 33,9 % sur l'offre légale), plus jeune (40,1 % de moins de 30 ans vs 18,5 %) et moins diplômée (42,1 % de diplômés supérieur au bac vs 57,6 %). Ce profil particulier s'explique en partie par le profil particulier du public des sites se présentant comme « gratuits » ;

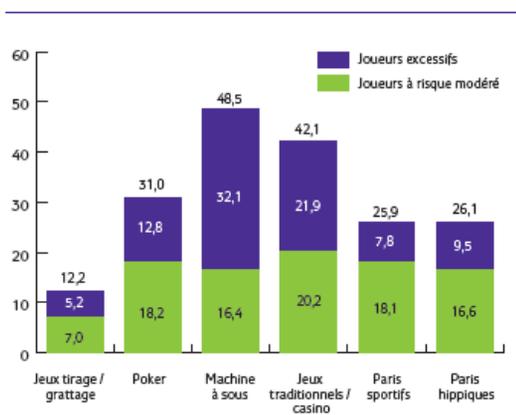
– que c'est l'ordinateur qui est majoritairement utilisé par les joueurs en ligne (97,3 %, dont 82,1 % de façon exclusive). Mais plus de un joueur sur dix utilise également le téléphone mobile et 7,5 % une tablette tactile ;

– qu’avant de commencer à jouer à des jeux de hasard et d’argent en ligne, la moitié des joueurs ont d’abord joué sur des versions gratuites proposées par les sites pour se familiariser et/ou gagner en expérience (49,1 %) ;

La conclusion de l’enquête est la suivante :

« Si les activités de jeux en ligne conservent majoritairement une dimension ludique non problématique, elles induisent pour une part importante des joueurs des risques d’addiction (10,4 % des joueurs en ligne ont des pratiques à risque modéré) ou des problèmes avérés nécessitant sans doute une prise en charge sanitaire et sociale (6,6 % sont des « joueurs excessifs »). »

#### POURCENTAGE DE JOUEURS PROBLEMATIQUES SELON LE TYPE DE JEU LE PLUS INVESTI



Sources : Enquête e-ENJEU 2012 ; OFDT/ODJ

Note de lecture : Parmi les joueurs en ligne au cours des 12 derniers mois, 7,0 % de ceux qui ont joué à des jeux de tirage et de grattage ont une pratique excessive et 12,2 % une pratique problématique.

Au vu de ces résultats le rapporteur rappelle l’importance que revêt la détection des joueurs problématiques. Il semble à cet égard que les opérateurs sont les mieux placés pour le faire puisqu’ils sont en contact direct avec leurs clients, encore faut-il bien entendu qu’ils disposent d’une grille d’interprétation précise pour qualifier ces comportements.

#### B. UNE ACTIVITÉ RÉGULÉE QUI DOIT GAGNER EN ATTRACTIVITÉ TOUT EN GARANTISSANT LA PROTECTION DES JOUEURS ET L’INTÉGRITÉ DES COMPÉTITIONS SPORTIVES

La France a incontestablement entendu réguler les JAH en s’attachant à prévenir les risques d’addiction que recèlent ces activités et en portant un regard très attentif aux risques de corruption et de blanchiment ainsi qu’à la préservation de la régularité des compétitions sportives pour ce qui concerne des paris. L’existence d’un régulateur doté, tout à la fois, d’une expertise technique, d’une

compétence d'agrément et de contrôle des opérateurs et d'une capacité d'initiative pour faire progresser cette législation récente encadrant un secteur en évolution indexée sur celle de l'internet, est un élément déterminant. S'y ajoute un certain nombre de choix opérés par le législateur en faveur de la limitation du taux de retour au joueur (TRJ) pour les paris sportifs et hippiques<sup>(1)</sup>, la création du droit au pari au bénéfice des organisateurs de compétitions sportives qui permet l'existence d'un lien contractuel entre la fédération sportive et l'opérateur ou encore l'interdiction de jeu pour les mineurs, qui participent d'un équilibre à préserver autour de l'activité des JAH.

## 1. Des marchés en cours de structuration

L'année 2012 a connu un fort mouvement de concentration du marché, tant en nombre d'opérateurs que d'agréments. Dès 2011, plusieurs acteurs se sont retirés, mais ce mouvement était alors compensé par l'arrivée de nouveaux entrants. Pour mémoire, à la fin 2010, 35 opérateurs détenaient 48 agréments ; un an plus tard, la situation était identique (avec un agrément suspendu), les mouvements de sens contraire s'étant compensés. La situation a évolué rapidement puisqu'au 31 octobre 2012, l'Arjel dénombrait 19 opérateurs actifs, exploitants 31 agréments (9 en paris sportifs, 8 en paris hippiques et 14 en poker).

Selon les éléments fournis par l'Arjel, la rentabilité globale du marché des jeux en ligne s'est améliorée en 2012 mais elle demeure néanmoins négative avec une perte d'exploitation d'ensemble de 85 M€ en 2012, contre 183 M€ en 2013. La situation des différents segments est la suivante :

– Après une année 2011 difficile, le segment des paris sportifs a connu un fort rebond en 2012 (hausse de 19 % des mises et de 20 % du produit brut des jeux). Cette tendance s'est poursuivie sur les 9 premiers mois de 2013 avec une progression des mises de 13 %. Le regain d'attractivité de la Ligue 1 de football en est le principal élément explicatif.

– Le secteur des paris hippiques semble lui avoir atteint un palier. En effet après une croissance soutenue depuis l'ouverture en 2010 (hausse de 9 % des mises et de 8 % du produit brut des jeux en 2012), la tendance n'est plus que de + 0,5 % pour les 9 premiers mois de 2013.

– Le segment du poker poursuit la chute amorcée en 2012 (baisse de 5 % des mises et du produit brut des jeux pour le *cash game*<sup>(2)</sup>). La situation s'est encore dégradée sur les 9 premiers mois de 2013 avec une baisse de 17 % pour les mises en *cash game* et de 13 % pour le produit brut des jeux (PBJ). La situation est d'autant plus préoccupante que l'activité de poker en ligne est fortement concentrée autour d'une minorité de « gros joueurs », selon l'Arjel 1 % des

---

(1) Sur ce sujet, voir le rapport de l'observatoire des jeux, « Taux de retour au joueur (TRJ), addiction et blanchiment », mai 2012.

(2) Type de partie de poker en ligne dans lequel il n'y a pas de nombre de joueurs requis contrairement aux tournois. Les mises jouées correspondent à de l'argent réel.

joueurs sont en effet à l'origine de 60 % des mises. Il semble donc que cette tendance très dégradée ait pour origine une désaffection d'une partie de ces « gros joueurs » qui considère insuffisante l'offre régulée. Cela soulève la question de l'attractivité de l'offre légale qui est la notion clé de la démarche des pouvoirs publics, avec la protection contre les dérives et addictions, dans la mesure où elle conditionne l'extinction de l'offre illégale.

Se pose également la question du renouvellement de l'agrément des opérateurs puisque les licences arrivent à échéance en 2015. Les dossiers d'agrément sont particulièrement lourds à constituer et les opérateurs n'ont pas encore connaissance du nouveau cahier des charges. Il est donc proposé de simplifier la procédure de renouvellement pour les opérateurs déjà connus pour leurs bonnes pratiques.

## **2. Les propositions de l'ARJEL pour renforcer la protection des consommateurs**

Utilisant sa capacité définie à l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 à « proposer au Gouvernement les modifications législatives et réglementaires qui lui paraissent nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique des jeux d'argent et de hasard », l'Arjel a publié un rapport <sup>(1)</sup> développant un ensemble de propositions opérationnelles pouvant être mises en place afin d'améliorer et de renforcer le dispositif légal actuel de lutte contre le jeu excessif ou pathologique.

En ce qui concerne les messages de prévention, l'Autorité relève que les modalités d'affichage sont actuellement exprimées en pixels. Or, ces règles ne sont nullement adaptées aux nouveaux supports informatiques (smart phones, tablettes multimédia, télévision...) sur lesquels se développe l'offre de jeux et de paris en ligne. Il conviendrait donc d'adapter ces modalités d'affichage aux nouveaux supports informatiques.

Il apparaît, en outre, que le contenu de ces messages de mise en garde ne répond pas convenablement aux situations rencontrées par les joueurs eux-mêmes, notamment du fait des spécificités des différents types de jeux. L'Autorité préconise que ces nouveaux messages de prévention prennent en compte la problématique des « croyances erronées », présentes chez certains joueurs estimant qu'ils maîtrisent suffisamment le jeu pour que le hasard n'ait plus de prise sur leur activité.

L'autorité fait également le constat des limites des dispositifs d'auto-limitation. Elle note qu'« après plus de 2 ans d'ouverture, l'utilité des modérateurs reste souvent mal comprise par une partie des joueurs en ligne qui n'y voient qu'une étape quelconque du processus de création de compte. » Elle souhaite que les opérateurs proposent systématiquement à leurs nouveaux joueurs ainsi qu'à leurs joueurs déjà inscrits, de façon périodique, d'utiliser un tutoriel

---

(1) « Lutter contre le jeu excessif ou pathologique, recommandations trois ans après l'adoption de la loi d'ouverture du marché des jeux en ligne », 26 avril 2013.

pour calculer leurs plafonds de dépôts et de mises « optimaux » sur la base de leurs habitudes de jeu, de leurs revenus et des limites de jeu qu'ils souhaitent se fixer.

Selon l'Arjel, certains opérateurs pratiquent des campagnes d'une intensité telle que plusieurs courriels peuvent être envoyés chaque jour à un même joueur, lui proposant des bonus de divers types, l'informant sur l'actualité sportive des jours suivants ou encore l'invitant à découvrir une activité de jeu nouvelle. Elle propose que les opérateurs agréés, en application de leur obligation de prévention des comportements de jeu excessif ou pathologique, telle qu'énoncée par l'article 26 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, se voient interdire de procéder à des actions commerciales par mailing ou publipostage auprès des joueurs ou anciens joueurs actuellement auto-exclus de leur site ou inscrits sur la liste des interdits de jeu. La question des bonus et celle des relances commerciales ont été évoquées au cours des auditions conduites par le rapporteur, il s'agit pour les associations de consommateurs de pratiques problématiques.

La pratique de pré-remplissage des modérateurs a également été évoquée au cours des auditions. Les services de l'Arjel ont, pour leur part, maintes fois constaté que les opérateurs agréés ne laissaient pas la possibilité aux joueurs de choisir librement leurs montants d'autolimitation de mises et de dépôts et leurs limites de reversement automatique mais proposaient des montants pré-remplis, ne nécessitant pas d'action corrective du joueur pour en permettre la validation.

Autre sujet sensible : l'utilisation des cartes prépayées pour l'approvisionnement des comptes joueurs. L'Arjel observe une augmentation de ce mode de paiement : *« au 4ème trimestre 2012, 11 % des approvisionnements réalisés par les joueurs en ligne avaient été procédés grâce à des cartes prépayées, soit 3 points de plus qu'un an auparavant, au 4ème trimestre 2011, ce qui équivaut à plus de 30 millions d'euros en un trimestre. »* L'autorité propose d'interdire ce mode de paiement car elles peuvent notamment permettre à des personnes interdites bancaires de jouer, permettent d'éviter la traçabilité des dépenses liées aux jeux en supprimant toute transaction bancaire explicite et, l'utilisation généralisée de cartes prépayées constitue l'un des facteurs d'exposition aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Que ce soit sur cette problématique particulière des cartes prépayées ou de façon plus générale, la question du surendettement est revenue à plusieurs reprises au cours des auditions. Il convient d'être très attentif à ce sujet, la CLCV a indiqué que les dettes de jeu occupent une place croissante dans les dossiers de surendettement et l'observatoire des jeux doit réaliser une étude sur cette question en liaison avec l'association CRESUS.

### 3. L'intégrité des compétitions sportives : un enjeu capital

Le développement des paris sportifs, et bien entendu d'une offre illégale souvent liée à des réseaux mafieux, constitue un risque évident de corruption et d'atteinte à l'intégrité des compétitions sportives. Le Conseil de l'Europe s'est montré très sensible à cette problématique et ses travaux <sup>(1)</sup> ont permis une prise de conscience plus large des États.

En France, l'article 32 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la régulation et à la concurrence des jeux d'argent et de hasard en ligne a institué, à la charge des fédérations délégataires, l'obligation d'inclure, dans leur code de discipline, des dispositions ayant pour objet d'empêcher les acteurs de la compétition sportive d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur cette compétition et de communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public.

Une autre disposition de la loi du 12 mai 2010, le contrat de cession du « droit au pari » participe de la lutte contre la corruption sportive. Il doit notamment préciser les obligations à la charge des opérateurs agréés en matière de détection et de prévention de la fraude ainsi que les mesures de surveillance que l'organisateur sportif met en place pour détecter la fraude et prévenir les risques d'atteinte à l'intégrité des manifestations sportives.

Il semblerait judicieux que les organisateurs sportifs s'inspirent du modèle de la Fédération Française de Tennis concernant l'affectation du « droit au pari », ce qui permettrait une plus grande transparence.

L'affaire des paris autour de la rencontre de handball de première division de handball remporté le 12 mai 2012 par Cesson-Sévigné devant le champion de France, Montpellier (31-28) a montré que de tels risques existent et que des lacunes persistent puisque la loi du 12 mai 2010 ne s'applique qu'aux paris effectués en ligne et non sur le réseau physique d'un opérateur.

Il ressort des auditions conduites par votre rapporteur que les fédérations sportives délégataires sont inégalement mobilisées par cet objectif, elles ne sont d'ailleurs pas égales non plus en matière d'attractivité de leurs disciplines en matière de paris sportifs. Selon les statistiques de l'Arjel pour l'année 2012, le football est de loin le sport le plus concerné avec 59 % des mises, contre 19 % au tennis, 8 % au basketball, 3 % au rugby et au volley-ball et 1 % au handball et au hockey sur glace.

La fédération française de tennis (FFT) est unanimement citée en exemple dans la lutte contre les risques liés aux paris sportifs en ligne. Cette volonté qui existait déjà avant la loi du 12 mai 2010 s'est traduite par la série d'actions suivantes (non exhaustive) :

---

(1) « La corruption dans le sport : une réalité » (Strasbourg 12 octobre 2008).

**Interdiction de parier très large :** l'interdiction de prendre des paris en ligne sur la compétition et pour certains sur toutes les compétitions de tennis organisées ou non par la fédération et de partager des informations privilégiées sur la compétition s'impose aux joueurs, arbitres et juges affiliés à la Fédération, aux licenciés, membres et personnels de la FFT, aux personnes bénéficiant d'une accréditation. Au total, une population de 20 000 personnes environ est concernée, pour le seul tournoi de Roland Garros ;

**Blocage d'accès aux sites de paris en ligne durant les compétitions,** pour les postes informatiques mis à la disposition des personnels en charge de l'organisation et du suivi de la Compétition, y compris sur les réseaux wifi du stade Roland Garros et du Palais Omnisports de Paris Bercy ;

**Rappel de l'interdiction de parier** dans les conditions générales de vente des billets, par voie d'affichage et par des messages diffusés au microphone dans l'enceinte des deux stades ;

**Enregistrement vidéo** de tous les matches et mise en place d'une cellule de visionnage composée d'anciens joueurs professionnels ;

**Désignation de l'arbitre du match le jour des matches** de la compétition à l'exception des demi-finales et finales pour lesquelles l'arbitre est respectivement désigné 2 jours et 3 jours avant les matches ;

**Système d'analyse des cotes,** confié à une société spécialisée (pré-alertes et alertes entraînant une procédure d'investigation avec établissement d'un compte-rendu) ;

En parallèle la FFT a lancé en mars 2013 un plan fédéral de prévention, d'information et d'éducation sur les risques liés aux paris sportifs, qu'ils soient en ligne ou non. L'objectif est de former les acteurs à identifier les situations à risque, à détecter les approches à visées frauduleuses et à réagir de manière adaptée. Les publics concernés sont les conseillers techniques régionaux, les référents formateurs, les dirigeants et salariés de la fédération, les entraîneurs et les responsables du haut niveau.

#### **4. Renforcer l'attractivité de l'offre régulée face aux pratiques nouvelles et/ou illégales**

S'il est une préoccupation commune au régulateur et au rapporteur pour l'avenir des JAH c'est bien celle du renforcement de l'attractivité de l'offre régulée afin de concurrencer efficacement l'offre illégale et la réduire.

La première lecture du projet de loi sur la consommation a été l'occasion, certes un peu tronquée en raison de l'horaire de la discussion, de débattre sur plusieurs sujets relatifs à la loi du 12 mai 2010. Deux sujets ont particulièrement retenus l'attention : la réglementation des jeux d'adresse (*skills games*) et l'ouverture internationale des tournois de poker.

En ce qui concerne **les jeux d'adresse**, le hasard joue un rôle réduit, voire nul. Dans leur rapport sur la mise en application de la loi du 12 mai 2010, Mme Aurélie Filipetti et M. Jean-François Lamour sont parvenus à des conclusions différentes : alors que la première se disait favorable à une interdiction pure et simple des jeux d'adresse, le second proposait de les autoriser en les soumettant à la régulation de l'Arjel. En l'état de la navette parlementaire, l'article 72 *quater* pose le principe de l'interdiction des jeux d'adresse en ligne. Lors de son audition par le rapporteur, l'Arjel a indiqué qu'il serait sans doute souhaitable de prévoir des dérogations afin de ne pas laisser les offres illégales occuper le marché. On peut envisager de dresser par décret la liste des jeux autorisés et de leur appliquer toutes les obligations de régulations, des opérateurs agréés, l'homologation des logiciels et l'interdiction de jeu pour les mineurs.

La question de l'ouverture internationale des tables de poker en ligne a suscité un important débat autour des amendements déposés par M. Jean-François Lamour <sup>(1)</sup> et votre rapporteur <sup>(2)</sup>.

Il convient de rappeler le contexte de ces initiatives. Lors de son audition, le Président de l'Arjel, M. Jean-François Vilotte, a souligné que le poker en ligne se caractérise par une hyper concentration des joueurs et le fait que les « gros joueurs » s'en vont vers l'offre illégale. En effet, le poker est un jeu de répartition qui pour être intéressant nécessite qu'il y ait une liquidité importante et que les joueurs puissent trouver à tout moment sur les opérateurs légaux d'autres joueurs qui aient les mêmes moyens, les mêmes liquidités. Or on observe à l'heure actuelle le départ de cohortes de gros joueurs qui masquent les adresses IP et qui s'expatrient à Londres notamment, pour jouer sur les sites non régulés. La question des liquidités suffisantes est commune à la France, l'Italie et l'Espagne.

Face à cette situation, deux solutions sont envisageables. La première consiste en l'adoption de normes communautaires visant à la reconnaissance mutuelle et aboutissant à un abaissement considérables des règles d'encadrement et l'entrée dans le jeu de pays très libéraux en ce domaine, comme Malte.

L'alternative consiste à ne faire circuler les liquidités qu'entre pays ayant des accords et des conditions similaires pour minimiser les risques (contrôle du blanchiment, des logiciels). Un tel accord entre autorités de régulation semble possible avec l'Espagne, l'Italie et le Danemark qui sont pour l'instant les trois pays suffisamment mûrs techniquement et juridiquement pouvant le faire. Les amendements proposaient donc d'ouvrir à l'Arjel la capacité de passer des conventions en ce sens tout en s'entourant de toutes les précautions nécessaires.

Ces amendements ont été rejetés à l'Assemblée nationale mais le Ministère de l'économie et des finances a demandé une expertise à l'Arjel sur ce sujet. Selon les informations transmises au rapporteur au cours des auditions, la

---

(1) Amendement n° 138.

(2) Amendement n° 662.

réponse a été adressée au ministère et conclut à l'absence de risque de blanchiment d'argent conformément d'ailleurs à l'analyse de TRACFIN sur ce sujet. Il est clair que le sujet de l'ouverture internationale maitrisée des tables de poker est aujourd'hui ouvert et qu'il revêt une urgence certaine si l'on veut endiguer la fuite des « gros joueurs » et le développement de l'offre non régulée. Dans le même ordre d'idée, le Président de l'Arjel a également préconisé<sup>(1)</sup> l'ouverture de l'offre légale à de nouvelles variantes de poker (Omaha à cinq cartes fermées, le Stud et le triple Draw).

Enfin, le rapporteur plaide pour l'ouverture du débat sur l'éventuelle fusion de deux autorités administratives indépendantes, l'Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (Arjel) et l'Agence Française de Lutte contre le dopage (Afd), pour ne faire qu'une seule autorité en charge de l'intégrité du sport et des jeux en ligne. La lutte contre les paris sportifs illégaux et la lutte contre la triche sportive étant des sujets majeurs, la création de cette nouvelle autorité, dotée de pouvoirs renforcés, serait en effet un signal fort lancé par la France, qui, en s'appuyant sur la renommée internationale de l'Arjel, lui permettrait de confirmer son rôle de chef de file en matière d'éthique du sport.

---

(1) Conférence de presse du 24 septembre 2012.

## EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean Grellier (Industrie), Mme Anne Grommerch et M. Daniel Fasquelle (Entreprises), M. Éric Straumann (Tourisme), M. Joël Giraud (Commerce extérieur), M. Damien Abad (Consommation), Mme Corinne Erhel (Communications électroniques et économie numérique) et Mme Michèle Bonneton (Postes), les crédits de la mission « **Économie** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 6 novembre 2013, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale*<sup>(1)</sup>).

\*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Économie** ».

*La Commission est saisie d'un amendement n° II-CE12 de Mme Sophie Dion et plusieurs de ses collègues.*

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis.** Cet amendement a trait à un sujet que nous avons été nombreux à évoquer cet après-midi, et qui concerne le FISAC. Alors que nous souhaitons tous sa mobilisation au service de nos commerces de proximité, le budget du FISAC baisse cette année encore pour n'être plus que de 20 M€ Le présent amendement, en augmentant les crédits du FISAC de 5 M€ vise à porter son budget au niveau de celui qui était le sien l'année dernière.

**M. le président François Brottes.** Je crains, Monsieur le rapporteur, que l'avis de la Commission ne soit négatif.

*La Commission rejette l'amendement de M. Daniel Fasquelle.*

*Puis elle examine l'amendement n° II-CE13 de Mme Laure de La Raudière et plusieurs de ses collègues.*

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à alerter les pouvoirs publics sur la diminution des aides apportées à La Poste pour la distribution de la presse. La subvention pour La Poste au titre du transport de la

---

<sup>(1)</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/)

presse est passé de 249 M€ en 2013 à 150 M€ dans le projet de loi de finances pour 2014, soit une baisse de près de 100 M€. Cette diminution est extrêmement problématique pour la presse spécialisée qui représente 1 300 publications imprimées, diffusées à 341 millions d'exemplaires par an, presque exclusivement par voie postale. C'est une presse de proximité qui a besoin de La Poste pour être diffusée, Internet n'étant pas un canal adapté pour ce genre de produits.

**Mme Michèle Bonneton, rapporteure pour avis.** Cette question a déjà été évoquée tout à l'heure en présence de Mme la ministre.

Comme vous, je m'interroge sur la chronologie.

Comme j'ai eu l'occasion de le souligner, le contrat d'entreprise signé le 1<sup>er</sup> juillet dernier prévoyait que la compensation versée par l'État à La Poste au titre de sa mission de transport et de distribution de la presse serait de 200 M€ pour 2014. Quelques jours plus tard, le Gouvernement a décidé de réduire de 50 M€ cette dotation afin de faire supporter par La Poste une partie du financement du CICE dont elle bénéficie.

On peut en discuter mais, néanmoins, sur le fond, il me semble plutôt légitime que les entreprises chargées d'une mission de service public et bénéficiaires du CICE participent elles aussi à l'effort budgétaire de l'État. Il s'agit d'ailleurs d'une mesure transversale. De plus, il me semble plutôt injuste de faire supporter à l'INSEE et à la Direction générale du Trésor (essentiellement *via* les études réalisées par la Banque de France), comme vous le proposez, le financement d'une fraction du CICE dont bénéficie La Poste ! Cela voudrait dire que ces organismes paieraient une partie du CICE dont bénéficie La Poste : il y a là quelque chose de paradoxal.

Enfin, j'indique que des négociations sont d'ailleurs en cours entre les éditeurs de presse et La Poste à ce sujet et il me semble légitime de les laisser aller à leur terme. Pour toutes ces raisons, je donne un avis défavorable à cet amendement.

**M. le président François Brottes.** Je vous remercie pour cet éclairage, Madame la rapporteure. Je crois que M. Daniel Fasquelle n'ignore en rien la teneur des accords Schwartz signés en 2008 qui s'engageaient effectivement vers une diminution des aides à la presse. La diminution de 50 M€ devrait sans difficulté garantir cet équilibre compte tenu de ce que La Poste va recevoir au titre du CICE.

Ce qui me semble plus problématique, M. Fasquelle, c'est ce que vous enlevez aux autres programmes de la Mission « Économie »...

**M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis.** Je préfère que l'on s'assure du soutien apporté à la presse. Vous nous dites, Monsieur le Président, qu'il faut attendre un hypothétique accord signé en tenant compte de ce que La Poste pourrait avoir dans le cadre du CICE : nous y voyons pour notre part une vraie

usine à gaz qui démontre par ailleurs que ce Gouvernement donne d'un côté ce qu'il reprend de l'autre. C'est extrêmement problématique et je maintiens donc cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement de M. Daniel Fasquelle.*

\*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « *Économie* ».

Conformément à l'avis de **M. Jean Grellier, Mme Corinne Erhel, Mme Michèle Bonneton et M. Joël Giraud, rapporteurs pour avis**, et contrairement à l'avis de **MM. Daniel Fasquelle, Éric Straumann et Damien Abad, rapporteurs pour avis**, la Commission des affaires économiques a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » pour 2014.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES**

### **Autorité de la concurrence**

Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale  
Mme Liza Bellulo, chef du service du président  
Mme Isabelle Sevajols, secrétaire générale

### **Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)**

M. Jean-François Vilotte, président  
Mme Cécile Thomas-Trophime, Directrice générale déléguée à la régulation juridique et aux relations internationales  
M. Philippe Fages, directeur de cabinet

### **Bwin**

M. Antonio Costanzo, directeur de la régulation et de l'intégrité du sport de Bwin.Party  
M. Joachim Haeusler, directeur du jeu responsable de Bwin.Party  
M. Guillaume Bourhis, directeur financier Bwin.Party France  
Mme Delphine Groll, conseil du groupe pour les affaires publiques  
Mme Meyer, conseil de Bwin.Party France (volet jeu responsable)

### **Consommation Logement Cadre de vie (CLCV)**

Mme Reine-Claude Mader, présidente

### **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

Mme Nathalie Homobono, directrice générale  
M. Frédéric de Géry, chef du service soutien du réseau  
M. Pierre Chambu, sous-directeur services et réseaux

### **Fédération française de tennis**

M. Gilbert Ysern, directeur général  
Mme Émilie Montané, directrice juridique

**Française des Jeux**

M. Christophe Blanchard-Dignac, président-directeur général  
Mme Amel Bouzoura, responsable des relations institutionnelles

**Observatoire des jeux**

M. Charles Coppolani, président  
M. Jean Michel Costes, membre

**PMU**

M. Philippe Germond, président-directeur général  
M. Benoît Cornu, directeur de la communication

**UFC que choisir**

M. Cédric Musso, directeur des relations institutionnelles  
M. Maxime Chipoy, directeur des études