

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité nationale des jeux

DÉCISION N° 2023-217 DU 21 DÉCEMBRE 2023

**RELATIVE À LA STRATÉGIE PROMOTIONNELLE DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT
ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN POUR SON ACTIVITÉ SOUS DROITS
EXCLUSIFS POUR L'ANNÉE 2024**

Le collège de l'Autorité nationale des jeux ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 49 et 56 ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment le Titre II de son Livre III ;

Vu le code de la consommation, notamment les articles L. 121-1 et suivants ;

Vu la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 modifiée relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, notamment le IV de son article 34 ;

Vu l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard ;

Vu le décret n° 2020-1349 du 4 novembre 2020 relatif aux modalités de régulation de l'Autorité nationale des jeux, notamment ses articles 6 à 10 ;

Vu l'arrêté du 9 avril 2021 définissant le cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs ;

Vu la décision n° 2023-209 du 23 novembre 2023 de l'Autorité nationale des jeux portant approbation du plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour 2024 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN ;

Vu la communication n° 2022-C-001 du 17 février 2022 de l'Autorité nationale des jeux portant adoption de lignes directrices relatives aux contenus des communications commerciales des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ;

Vu la communication n° 2022-C-002 du 17 février 2022 portant adoption de recommandations relatives aux communications commerciales des opérateurs de jeux agréés ou titulaires de droits exclusifs ;

Vu la communication n° 2022-C-003 du 20 octobre 2022 portant adoption de lignes directrices et de recommandations relatives aux offres commerciales des opérateurs de jeux d'argent et de hasard comportant une gratification financière ;

Vu la communication n° 2023-C-001 du 25 mai 2023 portant adoption de lignes directrices et recommandations relatives aux contrats de partenariat sportif des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ;

Vu la demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 30 octobre 2023 tendant à l'approbation de sa stratégie promotionnelle pour l'année 2024 pour son activité sous droits exclusifs, demande complétée les 9 et 10 novembre 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu le commissaire du Gouvernement en ses observations, et en avoir délibéré le 21 décembre 2023,

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 320-2 du code de la sécurité intérieure dispose : « *Les jeux d'argent et de hasard qui, à titre dérogatoire, sont autorisés en application de l'article L. 320-6, ne sont ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire* ». Ainsi, l'exploitation de ces jeux, qu'elle soit placée sous un régime de droits exclusifs ou d'agrément, fait l'objet d'un encadrement strict afin de prévenir les risques d'atteinte à l'ordre public et l'ordre social, particulièrement en matière de prévention contre l'assuétude au jeu et de protection des mineurs, contribuant ainsi à la préservation de l'objectif à valeur constitutionnelle du droit à la protection de la santé que garantit le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Ces éléments ont justifié la mise en place d'une régulation exigeante de la publicité relative aux jeux d'argent et de hasard.

2. Ces règles nationales doivent être par ailleurs mises en œuvre à la lumière des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au regard desquelles elles ont été édictées. Il ressort en effet d'une jurisprudence constante de la CJUE que l'institution d'un monopole constitue une mesure particulièrement restrictive des libertés garanties aux articles 49 (liberté d'établissement) et 56 (libre prestation des services) du TFUE, qui ne peut être justifiée qu'en vue d'assurer un niveau de protection des consommateurs de jeux d'argent et de hasard particulièrement élevé, de nature à permettre de maîtriser les risques propres à cette activité et, en particulier, de poursuivre une politique efficace de prévention jeu excessif ou pathologique, de protection des mineurs et de lutte contre le jeu illégal. Afin d'atteindre l'objectif de canalisation du jeu vers des circuits contrôlés par l'Etat, qui doit permettre de mieux protéger les personnes contre des dépenses excessives et l'assuétude au jeu, le titulaire de droits exclusifs doit pouvoir constituer une alternative fiable, mais en même temps attrayante, aux activités illégales, ce qui peut, en soi, impliquer l'offre d'une gamme de jeux étendue, une publicité d'une certaine envergure et le recours à de nouvelles techniques de distribution. Toutefois, la politique commerciale du monopole doit s'inscrire dans le cadre d'une politique d'expansion contrôlée, au moyen d'une offre quantitativement mesurée et qualitativement aménagée permettant la réalisation effective de l'objectif de protection des joueurs. En particulier, la politique commerciale du titulaire du monopole doit pouvoir être considérée, au niveau tant de l'ampleur de la publicité effectuée que de la création par celui-ci de nouveaux jeux, comme s'inscrivant dans le cadre d'une telle politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard, visant effectivement à canaliser l'appétence pour le jeu dans des circuits contrôlés par l'Etat. En effet, l'objectif de protéger les consommateurs contre l'assuétude au jeu étant, en principe, difficilement compatible avec une politique d'expansion des jeux de hasard – caractérisée notamment par la création de nouveaux jeux et par la publicité faite pour ceux-ci – une telle politique ne saurait être considérée comme cohérente que si les activités illégales présentaient une dimension considérable et si les mesures adoptées visaient à canaliser l'envie de jouer des consommateurs dans des circuits légaux.

3. S'agissant plus particulièrement de la publicité mise en œuvre par le titulaire d'un monopole public, il ressort d'une jurisprudence constante de la CJUE que celle-ci doit demeurer mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif de canalisation des consommateurs vers les circuits de jeu protecteurs contrôlés par l'Etat. Une telle publicité ne saurait, en tout état de cause, viser à encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs en stimulant leur participation active à celui-ci, notamment en banalisant le jeu ou en donnant une image positive liée au fait que les recettes récoltées sont affectées à des activités d'intérêt général ou encore en augmentant la force attractive du jeu au moyen de messages publicitaires accrocheurs faisant miroiter d'importants gains. Il convient en particulier, au sens de cette jurisprudence, de distinguer les stratégies du titulaire du monopole qui ont seulement pour but d'informer les clients potentiels de l'existence de produits et qui servent à garantir un accès régulier aux jeux de hasard en canalisant les joueurs vers les circuits contrôlés de celles qui invitent à une participation active à de tels jeux et stimulent celle-ci. La CJUE opère ainsi une distinction entre une politique commerciale restreinte, qui cherche seulement à capter ou à fidéliser le marché existant au profit de l'organisme bénéficiant d'un monopole, et une politique commerciale expansionniste, dont l'objectif est l'accroissement du marché global des activités de jeux.

4. La législation française s'inscrit pleinement dans cette perspective de protection des joueurs. Ainsi, aux termes du 1^o de l'article L. 320-3 du code de sécurité intérieure dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 2 octobre 2019 susvisée, la politique de l'Etat 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 [notamment] : 1^o prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs (...)* » , les opérateurs étant tenus de concourir à la réalisation de celui-ci en application de l'article L. 320-4 du même code. L'arrêté du 9 avril 2021 susvisé dispose par ailleurs, s'agissant des opérateurs titulaires de droits exclusifs, au point 4 de la Section III de son article III que : « *Les communications commerciales diffusées par les opérateurs d'une part, et les gratifications financières et les promotions commerciales qu'ils proposent d'autre part, en particulier en ce qui concerne les bonus, bons à valoir et les programmes de fidélité, doivent être mesurées et strictement proportionnées à l'objectif de canaliser la demande de jeu vers l'offre légale* » et que « *Les communications commerciales ne doivent ni banaliser le jeu ni en donner une image positive liée au fait que les recettes récoltées sont affectées à des activités d'intérêt général* ».

5. C'est pourquoi, selon les dispositions du IV de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 susvisée, les opérateurs titulaires de droits exclusifs et les opérateurs de jeux ou de paris en ligne soumettent, chaque année, à l'approbation de l'Autorité, dans des conditions fixées par le décret n° 2020-1349 du 4 novembre 2020 susvisé, un document présentant leur stratégie promotionnelle sur tout support, lequel comprend les éléments mentionnés au premier alinéa de l'article 7 dudit décret, parmi lesquels, notamment, « *une évaluation de son impact au regard du premier objectif mentionné à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure* ». L'Autorité examine cette stratégie au regard des objectifs de la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard mentionnés à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure. Au terme de son examen, l'Autorité définit, le cas échéant, les conditions sous réserve desquelles la stratégie promotionnelle est approuvée. Le non-respect de ces conditions peut conduire l'Autorité, le cas échéant, à saisir sa commission des sanctions sur le fondement de l'article 43 de la loi du 12 mai 2010 susvisée. La présente décision participe ainsi au contrôle étroit exercé par l'Etat mentionné au I de l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 susvisée, qui a justifié l'octroi de droits exclusifs à la société

PARI MUTUEL URBAIN afin de maîtriser les risques spécifiques propres à l'exploitation des jeux de pronostics hippiques commercialisés en réseau physique de distribution et de poursuivre efficacement l'objectif de prévention du jeu excessif ou pathologique et de protection des mineurs.

6. Il résulte de ces dispositions que l'Autorité doit s'assurer que la stratégie promotionnelle présentée chaque année par un opérateur sous droits exclusifs s'inscrit dans une politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux d'argent de hasard, visant effectivement à canaliser l'appétence pour le jeu dans des circuits contrôlés, ce qui implique que cette stratégie promotionnelle n'excède pas ce qu'impose la satisfaction des objectifs légaux dont l'opérateur sous droits exclusifs a la charge, plus particulièrement celui relatif à la limitation de la consommation des jeux en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et de protéger les mineurs. Dans le cadre de cet examen de proportionnalité, l'Autorité doit se livrer à une appréciation globale et dynamique des circonstances de l'espèce, en ce sens qu'elle doit considérer l'ensemble des éléments pertinents et tenir compte de l'évolution des circonstances postérieurement à l'institution du monopole pour vérifier si la stratégie promotionnelle du titulaire de droits exclusifs est cohérente avec les objectifs qui lui sont assignés.

7. C'est à la lumière de l'ensemble de ces éléments qu'il incombe à l'Autorité d'examiner la demande d'approbation de la stratégie promotionnelle pour 2024 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN.

Sur l'ampleur et l'intensité de la publicité réalisée par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN

8. Il ressort de l'instruction que, pour faire face à l'érosion de la clientèle de pari hippique, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN entend mettre en œuvre en 2024 une politique promotionnelle ambitieuse de sa marque et de son offre de jeu en points de vente, tout en opérant une [...] de son maillage territorial. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN affiche comme objectif de « *remettre l'hippisme dans le quotidien des français* » et prévoit pour ce faire d'allouer à sa politique promotionnelle une enveloppe globale de [...] (en hausse [...] de [...] par rapport à 2023¹), comprenant un budget marketing de [...] (médias publicitaires et *sponsoring*), en augmentation de [...] par rapport à 2023.

9. Cette stratégie s'appuie notamment sur une politique très dynamique d'animation commerciale des points de vente et des hippodromes, qui se traduit notamment par l'organisation d'opérations événementielles fréquentes rythmées par des temps forts du calendrier hippique, de lancement de nouvelles offres de jeux [...] et d'évènements populaires. L'Autorité relève cependant que, dans sa stratégie promotionnelle pour 2024, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a confirmé la mise en place d'actions et de mesures pour assurer le respect des engagements pris au sein de la « *charte d'engagement pour une publicité digitale responsable pour le secteur des jeux d'argent et de hasard* » du 7 novembre 2022 afin de pondérer, dans une certaine mesure, le risque de stimulation excessive des joueurs. L'Autorité en prend acte et encourage l'opérateur à poursuivre dans cette voie.

¹ Les données afférentes à l'exercice 2023 se composent des trois premiers trimestres de dépenses réelles et d'un quatrième trimestre prévisionnel communiqué à l'Autorité par l'opérateur.

Sur les vecteurs promotionnels utilisés et la distribution d'offres commerciales comportant des gratifications financières

10. Pour fidéliser sa clientèle et recruter de nouveaux joueurs, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN annonce un renforcement de sa politique de gratifications financières, dotée d'un budget global de [...]. Il ressort de l'instruction que cette augmentation [...] du budget alloué aux gratifications financières est étroitement liée au déploiement en réseau physique de distribution d'un « *programme relationnel* » présentant un budget dédié important, à hauteur de [...]. L'opérateur indique à ce propos avoir l'intention de modifier ce dispositif de fidélisation, qui existait précédemment sous une forme plus modeste, afin notamment de « *mieux répondre à [ses] obligations d'identification et d'accompagnement des joueurs problématiques et d'interdiction du jeu des mineurs* » et de « *retenir [ses] meilleurs clients et renforcer leur attachement à la marque PMU* ». A ce titre, il entend leur proposer un nouveau programme de fidélité récompensant les joueurs ouvrant un « *compte offline* » au moyen de diverses mécaniques promotionnelles, et en particulier des gratifications d'acquisition [...] ainsi que des offres de rétention, [...] et des gratifications en réaction à l'inactivité du joueur.

11. Or, il importe de rappeler que, conformément à la jurisprudence de la CJUE rappelée au point 3, s'il est en principe permis à un opérateur en situation de monopole de « *fidéliser le marché existant* », les actions commerciales qu'il déploie à cette fin, *via* notamment la mise en place d'éventuels dispositifs de rétention de clientèle, ne sauraient avoir pour objet ni effet d'entretenir une participation active aux jeux d'argent et de hasard ni de stimuler celle-ci. De tels dispositifs peuvent en revanche être admis en ce qu'ils contribuent notamment à assurer une meilleure protection du joueur, par exemple s'ils se caractérisent par une distribution de gratifications modérée favorisant l'adhésion au dispositif d'identification du jeu excessif en points de vente.

12. En l'espèce, si la volonté du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de mieux répondre à ses obligations d'identification et d'accompagnement des joueurs en point de vente par la mise en place d'un « *compte offline* » constitue une initiative positive, il apparaît que le « *programme relationnel* » tel que proposé en l'état présente le risque, tant au regard de ses mécanismes de distribution que du niveau de gratifications envisagé, de conduire à une stimulation active et quasi permanente des joueurs susceptible, notamment, de fragiliser les personnes les plus vulnérables (notamment les 18-25 ans et les joueurs problématiques). Ce risque est d'autant plus prégnant que cette politique promotionnelle s'inscrit dans une tendance préoccupante marquée par la concentration et l'intensification des pratiques de jeu de la clientèle du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN et ce alors que l'offre de paris hippiques présente, selon une étude réalisée par Observatoire des jeux en 2019, le taux de prévalence du jeu problématique le plus élevé du marché français des jeux d'argent. Il suit de là que ce « *programme relationnel* » ne peut, en l'état, être approuvé dans le cadre de la présente stratégie promotionnelle. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pourra cependant formuler à l'Autorité une nouvelle version amendée de ce programme d'ici le 31 mars 2024, par exemple dans le cadre du dispositif d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques en réseau physique de distribution qu'il lui revient de présenter à l'Autorité conformément à la décision n° 2023-209 du 23 novembre 2023 susvisée.

Sur le contenu des communications commerciales de l'opérateur du monopole

13. La politique promotionnelle d'un opérateur en situation de monopole doit, ainsi qu'il a été dit au point 3, être mesurée et se limiter strictement à informer ses clients potentiels de l'existence de

son offre et ainsi à capter ou à fidéliser une demande existante de jeux d'argent et non à stimuler ni encourager cette dernière.

14. Il ressort du dossier soumis par l'opérateur que celui-ci entend continuer à fonder sa ligne éditoriale promotionnelle notamment sur la « *transmission* », « *l'expérience émotionnelle du pari hippique* » et la « *valorisation de l'expertise des clients* » en s'appuyant pour ce faire, comme l'année précédente, sur la notoriété d'un international français de football, [...].

15. A cet égard et d'une manière générale, l'Autorité considère que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit faire preuve de vigilance dans la mise en œuvre de ce parti-pris éditorial qui peut conduire, même indirectement, à encourager les pratiques excessives de jeu et ce alors que son activité génère un risque de jeu excessif important, avec un taux de prévalence du jeu problématique élevé (environ 16 % en 2019 selon l'Observatoire Des Jeux, soit le taux le plus élevé avec les paris sportifs) et des pratiques de jeu intensives (mise moyenne annuelle par joueur de 2.111 € en 2022, contre 613 € en loterie et 1.474 € en paris sportifs).

16. L'Autorité appelle en conséquence le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN à veiller scrupuleusement à ce que ses communications commerciales ainsi que sa nouvelle signature qu'il annonce pour 2024, soient conformes aux dispositions des articles D. 320-9 et D. 320-10 du code de la sécurité intérieure telles qu'interprétées par l'Autorité dans les lignes directrices susvisées du 17 février 2022. A ce sujet, l'Autorité prend acte des engagements renouvelés du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de pleinement respecter les dispositions des articles susmentionnés et du maintien du dispositif d'évaluation *ex ante* de la conformité de ces communications avec ces dispositions, ainsi qu'une évaluation *ex post* intégrant une mesure de l'ICJE (Indice Canadien du Jeu Excessif).

17. Il résulte ainsi de ce qui précède qu'il y a lieu d'approuver la stratégie promotionnelle présentée par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'exercice 2024 sous réserve des conditions prescrites aux articles 2 à 4 de la présente décision.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'Autorité nationale des jeux approuve la stratégie promotionnelle du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2024, sous les conditions énoncées aux articles 2 à 4.

Article 2 :

2.1. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'assure que le contenu de ses communications commerciales respecte les dispositions des articles D. 320-9 et D. 320-10 du code de la sécurité intérieure, telles qu'interprétées par l'Autorité dans les lignes directrices susvisées du 17 février 2022. En particulier, il ne doit pas représenter, dans ses communications commerciales, des scènes d'émotion d'une intensité disproportionnée ou excessive directement liées à la pratique du jeu d'argent et de hasard.

2.2. En s'appuyant sur les orientations proposées par le cadre de référence susvisé du 9 avril 2021, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN évaluera avant la diffusion de

toute campagne publicitaire d'envergure les risques qu'elle présente et prendra, le cas échéant, toute les mesures permettant de neutraliser ou réduire les risques ainsi identifiés. Cette analyse, dont l'opérateur devra pouvoir justifier de la réalisation auprès de l'Autorité, devra être effectuée au regard de critères objectifs et pertinents et sera complétée par une évaluation postérieure à la diffusion de la communication aux fins de mesurer son influence effective sur le public et en particulier sur les mineurs.

Article 3 :

3.1. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'abstient de mettre en œuvre le programme de fidélité intitulé « *programme relationnel* », tel que proposé en l'état dans sa stratégie promotionnelle pour 2024, dans l'attente de la présentation d'ici le 31 mars 2024 puis de son approbation par l'Autorité, d'une nouvelle version de ce programme, qui devra être caractérisé par la stricte modération des éventuelles gratifications financières qu'il propose.

3.2. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit s'abstenir d'adresser ses communications commerciales, notamment celles consistant en des offres commerciales comportant une gratification financière, aux personnes qu'il identifie comme présentant un comportement de jeu excessif ou pathologique.

Article 4 : Dans le cas où le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN souhaiterait modifier ou compléter sa stratégie promotionnelle en cours d'année, il en informera l'Autorité selon les mêmes modalités que celles prévues par le décret n° 2020-1349 du 4 novembre 2020 susvisé et au plus tard deux mois avant la mise en œuvre des actions ou mesures correspondant à cette modification ou ce complément. L'Autorité se prononcera sur la modification projetée ou le complément envisagé dans les deux mois suivant la réception de cette information.

Article 5 : Le directeur général de l'Autorité nationale des jeux est chargé de l'exécution de la présente décision qui sera notifiée au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN et publiée sur le site Internet de l'Autorité.

Fait à Issy-les-Moulineaux, le 21 décembre 2023.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 27 décembre 2023