

DÉCISION N° 2021-225 DU 25 NOVEMBRE 2021
PORTANT APPROBATION DU PROGRAMME ANNUEL DES JEUX ET PARIS DE
LA SOCIÉTÉ LA FRANÇAISE DES JEUX POUR L'ANNÉE 2022

Le collège de l'Autorité nationale des jeux,

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

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

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 III de son article 34 ;

Vu la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, notamment son article 137 ;

Vu le décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 modifié relatif aux modalités d'application du contrôle étroit de l'Etat sur la société LA FRANÇAISE DES JEUX, notamment son annexe I

Vu le décret n° 2019-1061 du 17 octobre 2019 modifié relatif à l'encadrement de l'offre de jeux de LA FRANÇAISE DES JEUX et du PARI MUTUEL URBAIN, notamment son article 1^{er} ;

Vu le décret n° 2020-199 du 4 mars 2020 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité nationale des jeux, notamment son article 4 ;

Vu l'arrêté du ministre des solidarités et de la santé en date 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° 2020-044 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 5 novembre 2020 portant approbation du programme annuel des jeux et paris de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'année 2021 ;

Vu la décision n° 2020-060 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 3 décembre 2020 portant autorisation d'exploitation en ligne à titre expérimental du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Precius Max* » ;

Vu la décision n° 2021-145 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 19 mai 2021 relative à l'exploitation en réseau physique de distribution du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Mission Patrimoine* » ;

Vu le courrier de la société LA FRANÇAISE DES JEUX du 30 septembre 2021 sollicitant l'approbation de son programme annuel des jeux et paris pour l'année 2022 ;

Après avoir entendu les représentants de la société LA FRANÇAISE DES JEUX et la commissaire du Gouvernement, en ses observations, et en avoir délibéré le 25 novembre 2021,

Considérant ce qui suit :

Sur le cadre juridique de la demande :

1. Le III de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 susvisée prévoit que l'Autorité nationale des jeux approuve chaque année le programme des jeux et paris de l'année à venir des opérateurs titulaires de droits exclusifs, selon une procédure et des modalités d'approbation précisées à l'article 1^{er} du décret n° 2019-1061 du 17 octobre 2019 susvisé.

2. Conformément aux dispositions de l'article L. 320-4 du code de la sécurité intérieure, auquel renvoie l'article 1^{er} du décret n° 2019-1061 du 17 octobre 2019 susvisé, l'opérateur titulaire de droits exclusifs doit démontrer, et l'Autorité contrôler, d'une part, que le programme des jeux et paris examiné concourt à la réalisation effective des objectifs mentionnés aux 1^o, 2^o et 3 de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure, en ce qu'il permet notamment de prévenir la dépendance au jeu et, d'autre part, que son offre de jeu contribue à la canalisation de la demande de jeux dans un circuit de jeux contrôlé par l'autorité publique. Ce programme reflète la stratégie commerciale que l'opérateur entend conduire dans le cadre juridique strict mis en place à raison de l'exclusivité dont il bénéficie.

3. Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (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 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 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 et de lutte contre le jeu excessif ou pathologique. Afin d'atteindre l'objectif de canalisation vers des circuits de jeux contrôlés, le titulaire du monopole 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 notamment 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. En particulier, une telle politique ne saurait être considérée comme cohérente que si les activités illégales présentent une dimension considérable et si les mesures adoptées visent à canaliser l'envie de jouer des consommateurs dans des circuits légaux.

4. En sa qualité d'autorité administrative d'un Etat membre, et eu égard aux missions et pouvoirs qui lui sont attribués, l'Autorité doit donc s'assurer que le programme des jeux et paris pour l'année

à venir que lui soumet pour approbation un opérateur bénéficiaire de droits exclusifs reflète cette politique d'expansion contrôlée, ce qui implique qu'elle n'excède pas ce qu'impose la satisfaction des objectifs définis aux articles L. 320-3 et L. 320-4 du code de la sécurité intérieure. A cet égard, la décision d'approbation du programme annuel des jeux et paris rendue en application du III de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 susvisée a ainsi pour objet de fixer le cadre dans lequel l'offre de jeu de l'opérateur doit s'inscrire durant l'année à venir. Cette décision traduit le 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 LA FRANÇAISE DES JEUX afin de maîtriser les risques spécifiques propres à l'exploitation des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne ainsi que des jeux de pronostics sportifs commercialisés en réseau physique de distribution et de poursuivre l'objectif de lutte contre l'assuétude au jeu et de protection des mineurs d'une façon efficace.

Observations liminaires générales

S'agissant des jeux présentés dans ce programme en vue d'une exploitation en 2023

5. La société LA FRANÇAISE DES JEUX présente un certain nombre de jeux dont le lancement n'interviendra qu'en 2023, mais pour lesquels des contraintes calendaires liées au temps de développements informatiques et aux commandes réalisées auprès des imprimeurs, imposeront de solliciter leur autorisation de façon anticipée, c'est-à-dire dès 2022, préalablement à l'examen par le collège de l'Autorité du programme des jeux et paris pour l'année 2023.

6. Il résulte cependant des dispositions du III de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 et de l'article 1^{er} du décret n° 2019-1061 du 17 octobre 2019 susvisés que l'approbation de l'Autorité porte sur le seul programme des jeux et paris qui seront exploités au cours de l'année à venir, soit, en l'espèce, sur ceux qui seront proposés au public en 2022. Il s'ensuit que la demande de l'opérateur tendant à ce que l'Autorité se prononce dès à présent sur le programme des jeux et paris de l'opérateur pour l'année 2023 ne peut être accueillie. Ces mêmes dispositions s'opposent à ce que l'Autorité autorise un nouveau jeu ou pari avant que ne soit approuvé le programme de l'année au cours de laquelle son exploitation va débiter.

S'agissant de la protection des mineurs

7. Plusieurs études récentes ont montré que les mineurs jouaient fréquemment aux jeux de loterie ainsi qu'aux jeux de paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution. L'une d'elle, dont les conclusions intermédiaires viennent d'être portées à la connaissance de l'Autorité et feront l'objet d'une publication prochaine, tend à montrer que parmi les mineurs qui jouent à des jeux d'argent, plus des trois-quarts jouent à des jeux de grattage, près de la moitié jouent à des jeux de tirage et près d'un tiers jouent aux paris sportifs. Ces études, prises dans leur ensemble, constituent un élément particulièrement préoccupant concernant l'attractivité de l'offre du monopole vis-à-vis des mineurs, qu'il lui appartient de prévenir, notamment en modérant les stratégies de ludification auxquelles il a recours dans la conception de son offre ou encore en apposant de manière plus visible sur les tickets une signalétique spécifique de prévention du jeu des mineurs.

S'agissant de l'orientation générale du programme des jeux et paris pour l'année 2022

8. Ainsi qu'il a été dit au point 3 et conformément à la jurisprudence constante de la CJUE, l'objectif de protéger les consommateurs contre l'assuétude au jeu étant, en principe, difficilement compatible avec une politique d'expansion contrôlée des jeux de hasard, caractérisé notamment par la création de nouveaux jeux, une telle politique ne saurait être considérée comme cohérente que si les activités illégales présentent une dimension considérable et si les mesures adoptées visent effectivement à canaliser l'appétence pour le jeu dans les circuits contrôlés. Il suit de là que l'accroissement de l'offre de jeux du monopole présenté par la société LA FRANÇAISE DES JEUX dans son programme des jeux et paris pour l'année 2022 appelle une attention particulière de l'Autorité concernant sa justification du point de vue de la canalisation des activités illégales vers les réseaux de jeu contrôlés et les risques d'addiction ou de jeu des mineurs qu'il est susceptible de favoriser.

9. D'une part et de manière générale, s'il est constant qu'une offre illégale de jeux d'argent et de hasard en ligne, essentiellement de jeux de casino en ligne, existe aujourd'hui en France, la société LA FRANÇAISE DES JEUX, pour justifier la croissance dynamique dans les différents segments de son offre que reflète son programme des jeux et paris pour l'année 2022, ne démontre ni que le contenu et le dimensionnement de cet accroissement traduit sa capacité à effectivement canaliser l'offre de jeux dans des circuits légaux ni que l'érosion de son bassin de joueurs, qu'il convient par ailleurs de nuancer, serait le fait d'une fuite de sa clientèle vers une offre illégale de jeux d'argent.

10. D'autre part et en tout état de cause, l'objectif de canalisation que la société LA FRANÇAISE DES JEUX affirme poursuivre en dynamisant son offre ne saurait la conduire à une stimulation excessive des joueurs par le développement d'options de jeu (abonnements, multiplicité des grilles, tirages supplémentaires...) suscitant une augmentation du panier moyen de jeu, l'opérateur en monopole devant prévenir l'assuétude au jeu, protéger les mineurs et limiter la part des mises dérivée des joueurs les plus intenses.

En ce qui concerne la catégorie des jeux de tirage

11. De manière générale, s'il est constant que la catégorie des jeux de tirage mentionnée à l'article L. 322-9-1 du code de la sécurité intérieure présente, dans son ensemble, un risque individuel relativement faible, avec un taux de joueurs problématiques évalué par l'Observatoire des jeux (ODJ) en 2019 à 2,3%, il apparaît toutefois que, d'une part, le risque collectif que font peser ces jeux, qui ont rassemblé 17,1 millions de joueurs en 2020, est important et que, d'autre part, le niveau de risque varie sensiblement selon la gamme de jeu considérée, les jeux à tirages successifs mentionnés au 2° de cet article présentant un taux de prévalence du jeu problématique plus élevé que celui que revêtent les jeux de tirage traditionnels mentionnés au 1° de cet article, en raison de la fréquence des occasions de jeu qu'ils alimentent et de leur taux de retour aux joueurs, lequel peut légalement atteindre 72 %.

12. A cet égard, l'extension de la gamme des jeux à tirages successifs, qui résulte, d'une part, de l'ajout d'un nouveau jeu prévu par le programme des jeux et paris pour l'année 2022, qui porterait à 3 en réseau physique de distribution et à 3 en ligne le nombre de jeux exploités au sein de cette gamme et d'autre part, de l'augmentation substantielle des mises attendues en 2022 au sein de cette gamme constitue un point d'alerte majeur pour l'Autorité.

13. Or, il ne ressort pas des éléments présentés dans le programme des jeux et paris pour l'année 2022 qu'une telle extension, compte tenu des caractéristiques des jeux en cause et de la croissance d'activité qu'elle sous-tend, s'inscrirait dans une politique d'expansion contrôlée nécessaire pour canaliser effectivement la demande de jeu vers l'offre légale, et ce alors que la croissance de la catégorie des jeux de tirage demeure robuste entre 2020 et 2021, à l'exception d'un jeu spécifiquement affecté par la crise sanitaire et que l'opérateur entend relancer en 2023.

14. Il suit de là que l'extension de la gamme des jeux à tirages successifs mentionnée au 2° de l'article L. 322-9-1 du code de la sécurité intérieure n'est pas autorisée, sauf à subordonner l'introduction d'un nouveau jeu à la cessation de l'exploitation de l'un des jeux déjà proposé au public dans cette gamme.

En ce qui concerne les jeux instantanés :

Sur les jeux instantanés de manière générale :

15. Rassemblant les jeux de grattage, les jeux à aléa immédiat et les jeux instantanés additionnels, la catégorie des jeux instantanés mentionnée à l'article L. 322-9-2 du code de la sécurité intérieure est celle qui, aujourd'hui, concentre le plus de mises et forme la part la plus importante du produit brut de jeux de la société LA FRANÇAISE DES JEUX. La croissance de cette catégorie est essentiellement portée, au sein de la gamme des jeux de grattage mentionnée au 1° de cet article, par le segment des jeux de grattage présentant une mise unitaire de 5 euros ou plus, bien que ces jeux présentent, selon certaines études, des taux de prévalence du jeu problématique significativement supérieurs à ceux observés pour les autres jeux de grattage et alors que les jeux d'entrée de gamme présentant une mise unitaire de 2 euros ou moins, qui semblent présenter un taux de jeu problématique plus faible et une forte capacité de recrutement ont vu, pour leur part, leurs mises baisser de manière constante. Ce déséquilibre, qui n'a eu de cesse de s'accroître ces dernières années, est appelé à se poursuivre en 2022 puisque la stratégie d'animation de la gamme des jeux de grattage se concentre essentiellement sur les jeux présentant une mise unitaire de 5 euros, au détriment de ceux proposant des mises inférieures.

16. Ce constat ne peut que susciter la préoccupation de l'Autorité quant à ses conséquences en matière de santé publique et, partant, quant à la cohérence du programme des jeux et paris pour l'année 2022 concernant ce segment des jeux de grattage présentant une mise unitaire de 5 euros ou plus, avec l'objectif de protéger les consommateurs contre l'assuétude au jeu. Cette inquiétude avait ainsi justifié que l'Autorité, dans sa décision n° 2020-044 du 5 novembre 2020 susvisée, encadre plus strictement l'exploitation de ce segment de jeux dans l'attente d'analyses complémentaires relatives au risque de jeu excessif ou pathologique attaché à ce segment. Or, l'Autorité observe que les éléments produits par la société LA FRANÇAISE DES JEUX dans le cadre de son étude réalisée en 2021 sur les jeux de grattage ne permettent pas, à ce stade, de dissiper ses craintes. Dès lors, en l'absence de garanties que ce segment de jeux pourrait présenter en matière de respect de l'objectif énoncé au 1° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure,

l'Autorité prend note du fait que le présent programme des jeux et paris n'augmente pas le volume global des jeux de grattage exploité par l'opérateur, mais demande, en sus, à la société LA FRANÇAISE DES JEUX, de rééquilibrer l'animation de son offre de jeu en faveur des jeux de grattage présentant une mise unitaire inférieure à 5 euros. Elle maintiendra à ce titre une vigilance renforcée sur les jeux présentant une mise unitaire de 5 euros ou plus dans le cadre des demandes d'autorisation concernant ces jeux.

17. En outre, l'Autorité relève que la société LA FRANÇAISE DES JEUX propose d'ajouter au segment des jeux instantanés « *Exclu Web* » un jeu de grattage présentant une mise unitaire de 5 euros et un jeu de grattage présentant une mise unitaire de 10 euros, alors que ce segment comprend déjà aujourd'hui un jeu de grattage présentant une mise unitaire de 5 euros (« *Precius Max* »), qui a été autorisé à titre expérimental par l'Autorité dans sa décision n° 2020-060 du 3 décembre 2020 susvisée, et pour lequel, compte tenu du risque potentiellement élevé d'addiction qu'il comporte, une évaluation a été prescrite par l'Autorité pour mesurer les effets qu'il produit sur le jeu excessif ou pathologique, laquelle ne lui a pas encore été présentée.

18. Par ailleurs, la société LA FRANÇAISE DES JEUX justifie l'animation du segment des jeux instantanés « *Exclu Web* » par l'objectif de canalisation sans toutefois en démontrer la nécessité et ce, alors que ces jeux présentent déjà un taux de concentration très important des dépenses sur les joueurs les plus intensifs. Cette situation rend d'autant plus inquiétante, du point de vue du risque de jeu excessif ou pathologique, l'exploitation d'un jeu de grattage « *Exclu Web* » proposant une mise unitaire de 10 euros pour un gain maximal d'un million d'euros.

19. Il résulte de ce qui précède que l'ajout de nouveaux jeux présentant une mise unitaire de 5 euros ou *a fortiori* 10 euros au sein du segment des jeux instantanés « *Exclu Web* » est conditionné à l'appréciation préalable par l'Autorité des risques d'addiction que présentent de tels jeux, notamment à la lumière de l'évaluation du jeu « *Precius Max* » prescrite dans la décision n° 2020-060 du 3 décembre 2020 susvisée.

Sur le développement de jeux en lien avec des œuvres d'intérêt général

20. La société LA FRANÇAISE DES JEUX indique qu'elle projette une cinquième édition du jeu de grattage à 15 euros « *Mission patrimoine* » en 2022 et que des discussions ont été engagées autour d'un jeu en soutien à la préservation de la biodiversité.

21. Si une offre faite au public d'un jeu dont les caractéristiques, notamment la dénomination, sont essentiellement articulées autour la promotion d'activités d'intérêt général n'est pas, en soi, strictement incompatible avec la jurisprudence de la CJUE, il appartiendra à l'Autorité, dans le cadre de l'appréciation globale à laquelle elle se livrera au moment de statuer sur les demandes d'autorisation de ces jeux, de vérifier que cette offre et les éléments promotionnels qui lui sont attachés sont limités à ce qui est nécessaire pour canaliser ainsi les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés et ne vise pas à encourager la propension naturelle des consommateurs au jeu en stimulant leur participation active à celui-ci, en donnant une image positive du jeu liée au fait que les recettes récoltées sont affectées à des activités d'intérêts général. L'Autorité se livrera alors à un examen de proportionnalité de la stratégie commerciale du monopole au regard de toutes les circonstances qui lui apparaissent pertinentes, notamment l'importance du volume de mises générées par ces jeux, le bénéfice d'image recueilli et le nombre de nouveaux joueurs qu'ils ont permis de recruter. A ce titre, l'Autorité ne peut que réitérer ses fortes réserves concernant ces

projets de jeux et leur compatibilité avec la jurisprudence de la CJUE, telle qu'elle a pu le rappeler dans sa décision n° 2021-145 du 19 mai 2021 susvisée.

En ce qui concerne les paris sportifs en réseau physique de distribution :

22. Il ressort de l'examen du programme des jeux et paris pour l'année 2022 que l'objectif de la société LA FRANÇAISE DES JEUX est de s'appuyer sur la dynamique de croissance l'activité de paris sportifs en réseau physique pour faire face à la très forte concurrence de l'offre de paris sportif en ligne. Cet objectif doit constituer un point de vigilance pour le monopole, compte tenu du taux de prévalence du jeu problématique associé aux paris sportifs, qui atteint 16,3 % selon l'ODJ en 2019 pour l'ensemble du marché, avec un taux plus élevé en réseau physique qu'en ligne, et des risques de jeu des mineurs qu'elle comporte, ainsi qu'il a été dit au point 7. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité demande par ailleurs à la société LA FRANÇAISE DES JEUX de réaliser une étude portant sur les risques de jeu excessif ou pathologique attachés à son offre de paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution.

23. Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a lieu d'approuver le programme des jeux et paris présenté par la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'année 2022 que sous réserve des conditions de mise en œuvre énoncées à l'article 2.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'Autorité nationale des jeux approuve le programme annuel des jeux et paris de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'année 2022, sous réserve des conditions de mise en œuvre énoncées à l'article 2.

Article 2 :

2.1. La société LA FRANÇAISE DES JEUX veille à prévenir l'attractivité de son offre jeux de loterie et de pronostics sportifs commercialisés en réseau physique de distribution vis-à-vis des mineurs, par exemple en apposant de manière visible le logo « -18 » au recto des tickets de jeu et en modérant les stratégies de ludification auxquelles il a recours dans la conception de son offre.

2.2. L'extension de la gamme des jeux à tirages successifs mentionnée au 2° de l'article L. 322-9-1 du code de la sécurité intérieure n'est pas autorisée. L'exploitation d'un nouveau jeu relevant de cette gamme est en conséquent subordonnée à la cessation de l'exploitation de l'un des jeux déjà proposé au public dans cette gamme.

2.3. La société LA FRANÇAISE DES JEUX rééquilibre l'animation de son offre de jeu de grattage en faveur des jeux présentant une mise unitaire inférieure à 5 euros. Ce rééquilibrage devra se traduire, au minimum pour l'un des jeux que LA FRANCAISE DES JEUX prévoit de lancer en 2022, par un abaissement de la mise unitaire de 5 à 2 euros ou moins.

2.4. L'ajout d'un nouveau jeu proposant une mise de 5 euros ou plus au sein du segment des jeux instantanés « *Exclu Web* » est conditionné à l'appréciation préalable par l'Autorité des risques d'addiction que présentent de tels jeux, notamment à la lumière de l'évaluation du jeu « *Precius Max* » prescrite dans la décision n° 2020-060 du 3 décembre 2020 susvisée.

2.5. La société LA FRANÇAISE DES JEUX réalise une étude, dont la méthodologie sera préalablement présentée à l’Autorité, portant sur les risques de jeu excessif ou pathologique attachés à son offre de paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution. Elle est invitée à tirer, le cas échéant, les enseignements de cette étude en prenant toute mesure utile pour limiter ces risques, notamment via l’adaptation de ses offres et de leurs conditions de commercialisation.

Article 3 : L’approbation du programme des jeux et paris de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l’année 2022 n’emporte pas autorisation des jeux et paris présentés dans ce programme, laquelle relève de la procédure spécifique prévue au V de l’article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 susvisée.

Article 4 : Le directeur général de l’Autorité nationale des jeux est chargé de l’exécution de la présente décision qui sera notifiée à la société LA FRANÇAISE DES JEUX et publiée sur le site Internet de l’Autorité.

Fait à Paris, le 25 novembre 2021.

La Présidente de l’Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN