

DÉCISION N° 2022-057 DU 17 MARS 2022
RELATIVE À LA STRATÉGIE PROMOTIONNELLE
DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN POUR
SON ACTIVITÉ SOUS DROITS EXCLUSIFS

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 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°2021-226 du 25 novembre 2021 de l'Autorité nationale des jeux portant approbation du programme annuel des jeux et paris du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour 2022 ;

Vu la décision N° 2021-228 du 25 novembre 2021 portant approbation du plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour l'année 2022 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 demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 24 janvier 2022 tendant à l'approbation de sa stratégie promotionnelle pour l'année 2022 pour son activité sous droits exclusifs ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu le commissaire du gouvernement, en ses observations, et en avoir délibéré le 17 mars 2022,

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 320-2 du code de la sécurité intérieure dispose que 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, 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, particulièrement en matière de prévention contre l'assuétude au jeu et la 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.

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). Il ressort en effet d'une jurisprudence constante de 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 et de lutte contre le jeu excessif ou pathologique. Afin d'atteindre l'objectif de canalisation vers des circuits de jeux contrôlés qui doit permettre de mieux protéger les consommateurs contre des dépenses excessives et l'assuétude au jeu, 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 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. 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, 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 limitée à ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif de canalisation. 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, d'opérer une distinction entre 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 et 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 que l'ordonnance du 2 octobre 2019 vise à asseoir et à renforcer. Ainsi, la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent énoncée à l'article L. 320-3 du code de sécurité intérieure « *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° 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. 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. A ce titre et conformément aux 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. Au terme de son examen, l'Autorité définit, le cas échéant, les conditions sous réserve desquelles la stratégie promotionnelle est approuvée et peut, par une décision motivée, limiter les offres commerciales comportant une gratification financière des joueurs. 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. Cette décision traduit le contrôle étroit exercé par l'Etat sur le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, qui a justifié que soit réservées à cette seule entité l'organisation et l'exploitation des paris hippiques en « dur » hors hippodromes afin notamment de poursuivre l'objectif de lutte contre l'assuétude au jeu et de protection des mineurs d'une façon efficace.

6. Il résulte de ces dispositions que l'Autorité doit **s'assurer que la stratégie promotionnelle présentée chaque année par les opérateurs sous droits exclusifs s'inscrit dans une politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard, visant effectivement à canaliser l'appétence pour le jeu dans des circuits contrôlés, ce qui implique qu'elle n'excède pas ce qu'impose la satisfaction des objectifs légaux dont elle a la charge et en particulier, celui visant à prévenir le jeu excessif ou pathologique et à 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 de la stratégie promotionnelle du titulaire de droits exclusifs est cohérente avec les objectifs qui lui sont assignés.

7. En outre, l'approbation des stratégies promotionnelles pour 2022 intervient dans un contexte spécifique, marqué par la tenue de la Coupe du Monde de football en novembre prochain, qui constitue à la fois un événement de premier plan qui va structurer l'activité du marché des paris

sportifs en 2022 et un point de vigilance majeur pour l’Autorité, compte tenu des excès qui ont pu être observés lors de l’Euro 2021 de football. Ces circonstances ont justifié, dans le prolongement de l’arrêté du 9 avril 2021 définissant le cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs, l’adoption par l’Autorité, le 17 mars 2021, d’une part, de lignes directrices par lesquelles elle a livré son interprétation des dispositions du décret du 4 novembre 2020 relatives au contenu des communications commerciales en matière de jeux d’argent et, d’autre part, de recommandations proposant aux opérateurs des solutions concrètes et des bonnes pratiques afin de parvenir à une diminution de la pression publicitaire et de promouvoir une pratique récréative du jeu d’argent.

8. 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 2022 du groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN.

9. En premier lieu, s’agissant de la protection des mineurs et de la ligne éditoriale des communications commerciales du groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, l’Autorité considère que la stratégie promotionnelle projetée peut comporter un risque d’initiation des mineurs aux paris hippiques au sujet duquel l’opérateur doit se montrer particulièrement vigilant.

10. Il ressort du dossier soumis par l’opérateur que celui-ci entend conquérir de nouvelles parts de marché en déployant une stratégie et une communication commerciale fondées sur la « *transmission* », qui vise à permettre l’initiation de nouveaux joueurs situés dans l’entourage de ses clients actuels, en s’appuyant notamment pour ce faire sur la notoriété d’un international français de football, féru de courses hippiques avec lequel l’opérateur a conclu un contrat de partenariat. 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 d’une telle stratégie, laquelle peut conduire, même indirectement, à affecter les mineurs au sein de leur cadre amical ou familial, alors que l’étude menée en 2021 par la Société d’entraide et d’action psychologique (SEDAP) a mis en évidence le risque de jeu des mineurs en matière de paris hippiques dans des proportions relativement significative (plus de 17% des mineurs interrogés déclarent avoir pratiqué ce type de paris).

11. A ce titre, il appartient au groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de s’assurer que le contenu de ses communications commerciales respecte notamment les dispositions des articles D. 320-10 du code de la sécurité intérieure, telles qu’elles ont été interprétées par l’Autorité dans les lignes directrices susvisées du 17 février 2022. En particulier, l’opérateur doit veiller à ce que ces communications commerciales soient conformes aux dispositions du 2° de cet article, qui interdisent « toute publicité incitant les mineurs à considérer que les jeux d’argent et de hasard font naturellement partie de leurs loisirs ». A cet égard, l’Autorité a indiqué, dans ses lignes directrices du 17 février 2022, « *que les communications commerciales ne doivent pas faire référence à une initiation des mineurs aux jeux par les parents, les grands parents ou plus généralement par un membre de leur famille* ».

13. En deuxième lieu, le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit veiller à ce que sa politique promotionnelle, tant du point de vue de son intensité que de sa ligne éditoriale, ne conduise à favoriser une pratique excessive du jeu qu’il revient à l’opérateur de contribuer à prévenir.

14. L’Autorité relève que, en vue de moderniser son image de marque et élargir son bassin de joueurs, le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN entend mettre en œuvre une promotion dynamique de son offre, assise sur un budget en forte augmentation et le déploiement d’une nouvelle campagne de communication destinée à assurer la promotion de sa marque et de son offre de paris hippique en réseau physique de distribution. Cette politique promotionnelle se caractérise par un recours aux médias traditionnels (TV, radio, affichage) et par la recherche d’une plus forte activation des leviers numériques et du ciblage publicitaire, qui présente un risque de stimulation excessive des joueurs sur lequel l’opérateur doit rester particulièrement vigilant. En effet, ainsi que l’Autorité l’a déjà souligné dans la décision n°2021-226 du 25 novembre 2021 susvisée, l’offre de jeux du groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN se caractérise par une tendance préoccupante à la concentration et à l’intensification des pratiques de jeu, 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.

15. Ce risque apparaît d’autant plus sérieux qu’il peut être alimenté par une politique soutenue de gratifications financières proposée par l’opérateur, notamment par le biais de ce qu’il nomme des « boosters », les bons à parier ainsi que les programmes de fidélité permettant aux joueurs d’obtenir des remboursements d’une partie de leurs mises (« cash back »). A ce titre, il importe que le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN veille à ce que les mécanismes d’attribution qu’il met en place ne favorise pas l’intensification des pratiques de jeux et exclut effectivement de ces dispositifs les joueurs identifiés comme présentant un risque de jeu excessif.

16. En outre le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN devra s’attacher à ce que ses communications commerciales ne comportent pas une incitation au jeu excessif au sens des dispositions du D. 320-9 du code de la sécurité intérieure telles qu’elles ont été interprétées par l’Autorité dans les lignes directrices susvisées du 17 février 2022. En particulier, ainsi que l’Autorité l’a indiqué dans ses lignes directrices, ces communications « *ne doivent pas prétendre ou laisser entendre que la compétence, l’expérience ou le savoir-faire du joueur lui permettraient d’éliminer ou de réduire fortement l’aléa du gain, qui est inhérent au contrat de jeu ou de pari* ».

17. **En dernier lieu, s’agissant du risque global de pression publicitaire généré par la stratégie présentée**, il ressort de l’instruction que le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN entend conduire en 2022 une promotion ambitieuse de son offre, assise sur budget significatif, en augmentation par rapport à l’année passée et qui repose sur un modèle d’omnicanalité, centrée sur l’activation digitale des joueurs. Une telle stratégie promotionnelle, qui conduit à un niveau élevé d’exposition médiatique de l’opérateur, comporte un risque fort d’intensification de la pression publicitaire, particulièrement à l’approche des grands événements hippiques et de la Coupe du Monde de football. Ce niveau de risque justifie qu’un point d’alerte soit adressé par l’Autorité au groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN afin qu’il s’attache à modérer sa politique promotionnelle.

18. Il résulte ainsi de ce qui précède qu’il n’y a lieu d’approuver la stratégie promotionnelle présentée par le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l’exercice 2022 qu’aux conditions prescrites aux articles 2 à 6 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 relative à son activité sous droits exclusifs pour l’année 2022 sous les conditions énoncées aux articles 2 à 6.

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’elles ont été interprétées par l’Autorité dans les lignes directrices susvisées du 17 février 2022. A ce titre, le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit s’abstenir de diffuser, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie de recrutement par « *la transmission* », toute communication commerciale qui présenterait le jeu d’argent et de hasard comme un loisir familial impliquant des mineurs ou qui ferait référence à une initiation des mineurs aux jeux par les parents, les grands parents ou, plus généralement, par un membre de leur famille.

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 veille à adopter un usage modéré des outils promotionnels les plus attractifs, notamment ceux fondés sur le *marketing* direct et le ciblage publicitaire, qui ne doivent pas inciter excessivement au jeu, ni favoriser le développement, le maintien ou la reprise de pratiques de jeu excessives ou risquées. Il en va de même des communications réalisées par voie d’affichage extérieur. A ce titre, il limite strictement le nombre de communications commerciales par jour et par support diffusées à ses clients potentiels (par site internet, par plateforme sociale et par moteur de recherche) et peut également se référer sur ce point au II.1 des recommandations de l’Autorité susvisées. Par ailleurs, le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit poursuivre et amplifier ses actions en vue de prévenir l’exposition à ces mécanismes des joueurs qu’elle identifie, en application de la décision n°2021-228 du 25 novembre 2021 susvisée, comme potentiellement excessifs ou pathologiques et les exclure, comme il s’y engage, de la liste de diffusion des communications commerciales qui leur sont adressées (tel que les courriers électroniques, les notifications sur les applications de jeu, les SMS).

3.2. Le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN veille à ce que sa politique gratifications financières qu’il propose pour recruter ou fidéliser les joueurs, notamment les abondements de gains distribués par le biais des « boosters », les bons à parier ainsi que les programmes de fidélité permettant aux joueurs d’obtenir des remboursements d’une partie de leurs mises (« cash back »), demeurent modérées. Il s’attache, d’autre part, à ne pas octroyer ces gratifications aux joueurs qu’il identifie comme potentiellement excessifs ou pathologiques et est

ainsi particulièrement vigilant lorsque ces gratifications s'adressent aux joueurs dont les pratiques de jeu sont les plus intensives en termes de fréquence et de dépenses de jeu. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN est invité sur ce point à se référer aux recommandations qui seront prochainement adoptées par l'Autorité en matière de gratifications financières. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN devra produire, d'ici octobre 2022, une évaluation de l'impact des gratifications financières qu'il propose, en particulier du programme relationnel (« cash back »), sur le jeu excessif.

Article 4 : Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, qui est tenu de faire obstacle à la participation de mineurs aux jeux d'argent et de hasard, doit veiller à limiter au maximum l'exposition de ce public à ses communications commerciales. Pour ce faire, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN restreint drastiquement les communications commerciales qu'il diffuse via les influenceurs et les réseaux sociaux disposant d'une audience principalement composée de personnes mineures. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN devra par ailleurs mettre en place toute mesure adéquate pour prévenir le jeu des mineurs, en s'appuyant par exemple sur les mesures de restriction d'accès aux communications commerciales proposées au II.3 des recommandations de l'Autorité susvisées. S'agissant plus spécifiquement des influenceurs et ambassadeurs, il est invité à se référer au II.2 des mêmes recommandations, qui suggère notamment aux opérateurs de veiller à ce que leurs influenceurs ou ambassadeurs n'aient pas une forte popularité auprès des mineurs et plus précisément qu'ils ne disposent pas d'une audience supérieure ou égale à 16% dans la tranche d'âge des 13-17 ans, quel que soit le support médiatique concerné.

Article 5 : Conformément aux articles L. 320-11 et L. 320-12 du code de la sécurité intérieure, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit veiller à informer les joueurs des risques liés au jeu excessif ou pathologique par la diffusion du message de mise en garde, de manière parfaitement visible, dans l'ensemble de ses communications commerciales, y compris celles réalisées en exécution d'un contrat de partenariat sportif, d'un contrat d'affiliation ou d'influence ou dans le cadre d'un « *placement de produit* ». Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN est invité sur ce point à se référer au II.5 des recommandations de l'Autorité susvisées qui propose des exemples de bonnes pratiques en la matière.

Article 6 : Dans le cas où le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN souhaite modifier sa stratégie promotionnelle en cours d'année, il en informe 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. L'Autorité se prononce sur la modification projetée dans les deux mois suivant la réception de cette information.

Article 7 : 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 Paris, le 17 mars 2022.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

I. FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 18 mars 2022