

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité nationale des jeux

DÉCISION N° 2022-222 DU 17 NOVEMBRE 2022 PORTANT APPROBATION DU PROGRAMME ANNUEL DES JEUX ET PARIS DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN POUR L'ANNÉE 2023

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 ses articles L. 320-3 et L. 320-4 ;

Vu la loi n° 64-1279 du 23 décembre 1964 de finances pour 1965, notamment le III de son article 15 ;

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

Vu le courrier du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 30 septembre 2022 sollicitant l'approbation de son programme annuel des jeux et paris pour l'année 2023 ;

Vu le courrier du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 10 novembre 2022 précisant les éléments soumis à l'Autorité nationale des jeux dans le cadre de l'approbation de son programme annuel des jeux et paris pour l'année 2023 ;

Après avoir entendu les représentants du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN et le commissaire du Gouvernement, en ses observations, et en avoir délibéré le 17 novembre 2022,

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 s'assurer, que le programme des jeux et paris examiné concourt à la réalisation de la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard, qui a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin notamment de prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs et de prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il revient également à l'opérateur de justifier que son offre de jeux et de paris contribue tant à la canalisation de la demande de jeux dans un circuit de jeux contrôlé par l'autorité publique qu'à la prévention du développement d'une offre illégale de jeux d'argent. Ce programme reflète ainsi 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'octroi de droits exclusifs 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 de droits exclusifs doit pouvoir constituer une alternative fiable, 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 titulaire de droits exclusifs doit s'inscrire, notamment en ce qui concerne la création par celui-ci de nouveaux jeux, dans le cadre d'une politique d'expansion contrôlée, au moyen d'une offre quantitativement mesurée et qualitativement aménagée permettant la réalisation effective des objectifs de protection des joueurs et de canalisation de la demande dans des circuits contrôlés. En particulier, une telle politique ne saurait être considérée comme cohérente que si les activités illégales présentent une dimension considérable sur le marché où l'opérateur propose ses jeux et si les mesures adoptées visent essentiellement 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 sur le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, qui a justifié que soient réservées à cette seule entité l'organisation et l'exploitation des paris hippiques en réseau physique de distribution hors hippodromes afin notamment de poursuivre les objectifs visant à prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs, assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ainsi que prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme d'une façon efficace.

5. Pour l'essentiel, s'il traduit sa volonté de conduire une politique d'expansion contrôlée qui ne porte pas atteinte aux objectifs définis aux articles L. 320-3 et L. 320-4 du code de la sécurité intérieure, le programme des jeux et paris pour l'année 2023 présenté par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN appelle néanmoins de la part de l'Autorité les observations qui suivent.

Sur les études et enquêtes

6. Il ressort de l'instruction que, en application de la décision du 25 novembre 2021 de l'ANJ susvisée, de premiers éléments portant sur le profil des joueurs et sur les risques associés aux caractéristiques de l'offre ont été fournis à l'Autorité, relatifs notamment au score théorique de risque par offre de jeu et aux données sur le jeu sur compte (type de paris favoris, panier moyen, taux de joueurs identifiés comme problématiques...). L'opérateur a également engagé une étude d'envergure, qui devrait permettre de documenter le profil et les pratiques des parieurs hippiques en France (étude ELPHI), en partenariat avec une équipe de recherche témoignant d'une forte expertise dans le domaine des jeux d'argent et de hasard. Toutefois, les délais de réalisation de cette étude, dont les principaux résultats ne sont pas attendus avant 2024, n'apparaissent pas compatibles avec les exigences énoncées par la décision susmentionnée. Afin d'obtenir des premiers résultats dès 2023, l'opérateur s'engage à inclure des mesures du jeu excessif au sein de ses baromètres de connaissance clients dès 2023, ce qui permettra de répondre aux exigences de délais de la décision susmentionnée.

7. En outre, il apparaît que la méthodologie envisagée pour la réalisation de cette étude, laquelle n'a pas encore été approuvée par les services de l'Autorité ainsi que le prévoit la décision n° 2021-226 du 25 novembre 2021 susvisée, ne garantit pas à ce stade une prise en compte suffisamment fine de l'analyse de l'offre (type de paris, activation des options, caractéristiques des courses choisies, nombre de paris consécutifs au sein d'une même session...).

Sur l'activité des grands parieurs internationaux

8. Conformément à la décision n° 2021-226 du 25 novembre 2021 susvisée, l'opérateur a transmis à l'Autorité des éléments relatifs à l'activité des grands parieurs internationaux et aux mesures que l'opérateur met en œuvre pour contenir cette activité et assurer sa conformité aux objectifs de la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent. Il ressort cependant de l'instruction que ce dispositif ne permet pas de lever l'ensemble de ses doutes émis par l'Autorité quant à la conformité de cette activité aux objectifs susmentionnés, en particulier à ceux visant à assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu et visant à prévenir les activités frauduleuses ainsi que le blanchiment de capitaux.

9. En premier lieu en effet, concernant l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN indique avoir mis en place des mesures permettant de prévenir les risques de déstabilisation des rapports et limiter les impacts sur l'espérance de gains des parieurs français en plafonnant les taux de gains des grands parieurs internationaux à 100 % par semestre et en encadrant la part des enjeux des grands parieurs internationaux sur les offres de paris « Simple », « Quinté + » et « Multi ». Il n'en demeure pas moins que, d'une part, ces mesures ne concernent pas tous les types de paris et que, d'autre part, l'opérateur propose un accès facilité pour les grands parieurs internationaux à des données et à des outils de prise de paris permettant de placer un grand nombre de paris en peu de temps, ce qui est de nature à renforcer leur espérance de gains au détriment des autres parieurs.

10. En second lieu, si le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a contractuellement mis à la charge de ses partenaires, [...] des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre la fraude, et si les audits qu'il a fait réaliser ont mis en évidence des progrès réalisés par ces derniers en ce domaine, ces obligations apparaissent encore très générales, les audits restent à étendre à l'ensemble des partenaires et des vulnérabilités substantielles semblent persister. Il en va ainsi, notamment, de la connaissance par ces partenaires de leurs clients et la recherche, le cas échéant, de l'origine de leurs ressources. L'identité des grands parieurs internationaux ne semble pas non plus avoir été portée à la connaissance de l'auditeur, malgré les demandes formulées par celui-ci. Si l'opérateur a fait valoir son engagement de renforcer l'audit de ses partenaires et leurs obligations contractuelles dès 2023, ce qui constitue un axe de progrès notable, des interrogations demeurent toutefois à ce jour, qui sont de nature à porter un doute sérieux sur la conformité de ce dispositif à l'objectif mentionné au 3° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure et qui devront être rapidement levées par l'opérateur. Celles-ci feront l'objet d'un examen approfondi de la part de l'Autorité à l'occasion de l'étude du plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui sera présenté par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2023.

Sur les mesures de fidélisation des joueurs existants

11. Ainsi qu'il a été dit au point 3, une politique d'expansion contrôlée des JAH, caractérisée notamment par la création de ces jeux, ne saurait être considérée comme cohérente que si, d'une part, les activités illégales présentent une dimension considérable et, d'autre part, les mesures adoptées visent effectivement à canaliser l'appétence pour le jeu dans les circuits contrôlés. Or, si la dynamique de croissance recherchée en 2023 par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN apparaît modérée, elle n'en appelle pas moins une attention particulière de l'Autorité au regard des interrogations qu'elle soulève s'agissant tant de sa justification par la nécessité de canaliser effectivement les parieurs vers les réseaux de jeu contrôlés par l'Etat que des risques qu'elle porte en matière de jeu excessif et de jeu des mineurs.

12. Il ressort ainsi de l'instruction que, dans la continuité de celle proposée en 2022, l'offre de jeux du PARI MUTUEL URBAIN continue de se caractériser par une tendance préoccupante à la concentration des mises auprès d'une minorité de joueurs et à l'intensification de leurs 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. A cet égard, afin d'endiguer cette tendance, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN indique poursuivre, comme objectif prioritaire, le recrutement de nouveaux joueurs et un renforcement significatif de son action en matière de prévention du jeu

excessif. Toutefois, l'Autorité relève que l'opérateur entend également renforcer ses actions de fidélisation des joueurs existants, en proposant notamment une offre de paris plus attractive autour d'un calendrier des courses optimisé et en projetant de faire évoluer les gratifications financières qu'il propose [...]. Il appartient ainsi au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de s'assurer que ces actions n'aboutissent pas à intensifier les pratiques des joueurs et l'Autorité veillera à ce titre, en particulier à l'occasion de l'examen de la stratégie promotionnelle de l'opérateur pour 2023, à ce que les caractéristiques et la fréquence des gratifications financières ne soient pas de nature à accroître les risques de jeu excessif.

13. Il résulte ainsi de ce qui précède qu'il n'y a lieu d'approuver le programme annuel des jeux et paris présenté par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2023 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 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2023, sous réserve des conditions de mise en œuvre énoncées à l'article 2.

Article 2 :

2.1. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN fournit à l'Autorité nationale des jeux des premiers résultats de l'étude qu'il a engagée sur le pari hippique en France, ou à tout le moins une répartition par statut de l'indice canadien de jeu excessif (ICJE) de son bassin de joueurs et des pratiques des différentes offres de jeu qu'il propose, au plus tard le 30 septembre 2023. La méthodologie du projet d'étude ELPHI devra intégrer une analyse précise de l'impact de l'offre en matière de jeu excessif et être préalablement approuvée par les services de l'Autorité nationale des jeux.

2.2. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN mesure précisément, selon une méthodologie validée par l'Autorité nationale des jeux, l'impact des grands parieurs internationaux sur les rapports et l'espérance de gains des parieurs français selon les différents types de paris et de courses. Il définit, sur cette base, des mesures d'encadrement renforcées et adaptées, selon le niveau d'impact associé aux différents types de paris et de courses, qu'il présentera à l'ANJ d'ici le 30 septembre 2023.

2.3. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN propose à l'Autorité, d'ici le 30 septembre 2023, des mesures visant à garantir le respect de l'objectif énoncé au 2° de l'article L320-3, en particulier du point de vue de l'égalité des chances entre les parieurs français et les grands parieurs internationaux. Ces mesures feront l'objet d'une évaluation approfondie de l'Autorité dans le cadre de l'examen du programme des jeux pour 2024 et l'Autorité se réserve la possibilité, à l'issue de cette évaluation, de formuler de nouvelles mesures d'encadrement et, le cas échéant, des propositions d'évolution au gouvernement.

2.4. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN renforce, comme il s'y est engagé, les dispositifs permettant de s'assurer du respect des obligations de lutte contre le blanchiment par les partenaires grands parieurs internationaux. Pour ce faire, il renforce le contrôle de l'ensemble de ses partenaires notamment par des audits réguliers et la mise en œuvre d'actions correctrices dans des délais raisonnables pour remédier aux défaillances constatées le cas échéant.

2.5. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, dont l'offre de jeux se caractérise toujours par une tendance préoccupante à la concentration et à l'intensification des pratiques de jeu, veille, par un dispositif de surveillance et d'évaluation adapté, à ce que le renforcement de ses actions visant la fidélisation des joueurs existants n'aboutisse pas à intensifier leurs pratiques de jeu. L'opérateur veille par ailleurs à ce que les effets sur la consommation de jeu inhérents à l'optimisation du calendrier des courses soient évalués dans le cadre de l'étude ELPHI.

Article 3 : 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 novembre 2022.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 23 novembre 2022