

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité nationale des jeux

DÉCISION N°2022-228 DU 15 DÉCEMBRE 2022 PORTANT APPROBATION DU PLAN D' ACTIONS EN VUE DE PRÉVENIR LE JEU EXCESSIF OU PATHOLOGIQUE ET LE JEU DES MINEURS POUR L'ANNÉE 2023 DE LA FRANÇAISE DES JEUX

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 ;

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 IX de son article 34 ;

Vu la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ;

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

Vu le décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 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 société LA FRANÇAISE DES JEUX et du PARI MUTUEL URBAIN, notamment son article 2 ;

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° 2021-227 du 25 novembre 2021 du collège 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 l'année 2022 de LA FRANÇAISE DES JEUX ;

Vu la transmission en date du 31 octobre 2022 par la société LA FRANÇAISE DES JEUX de son plan d'actions pour l'année 2023 en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu le commissaire du Gouvernement, en ses observations, et en avoir délibéré le 15 décembre 2022,

Considérant ce qui suit :

1. Le IX de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 susvisée dispose : « *Un arrêté du ministre chargé de la santé, pris sur proposition de l'Autorité nationale des jeux, définit, à*

l'adresse des opérateurs titulaires de droits exclusifs, des opérateurs de jeux ou de paris en ligne, des casinos et des clubs de jeux, un cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs. Ce cadre de référence prévoit des obligations renforcées pour les opérateurs titulaires de droits exclusifs. Les opérateurs, casinos et clubs de jeux soumettent chaque année à l'approbation de l'Autorité leur plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu. Ils rendent compte, à cette occasion, de la mise en œuvre du plan de l'année précédente. Le plan est établi dans le respect du cadre de référence prévu à l'alinéa ci-dessus. (...) / L'Autorité évalue les résultats des actions menées par les opérateurs, casinos et clubs de jeux pour prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs. Elle peut, sur le fondement de cette évaluation, leur adresser des prescriptions à ce sujet ». Sur le fondement de ces dispositions a été adopté l'arrêté du 9 avril 2021 susvisé.

2. Le deuxième alinéa du IX de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 modifiée prévoit ainsi que l'Autorité nationale des jeux approuve chaque année le plan d'actions des opérateurs de jeux d'argent et de hasard en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu, cette approbation pouvant, le cas échéant, être assortie de prescriptions. L'article 2 du décret n° 2010-1061 du 17 octobre 2019 susvisé précise la procédure et les modalités de l'approbation du plan d'actions des opérateurs titulaires de droits exclusifs. Assorti du bilan d'exécution du précédent plan, ce plan d'actions constitue une déclinaison spécifique de l'obligation prévue par l'article L. 320-4 du code de la sécurité intérieure, qui pèse sur les opérateurs de jeux d'argent et de hasard de concourir à la réalisation de l'objectif de prévention du jeu excessif ou pathologique et de protection des mineurs défini au 1° de l'article L. 320-3 de ce code.

3. Les règles nationales qui précèdent doivent par ailleurs être lues à la lumière des articles 49 (liberté d'établissement) et 56 (liberté de prestation des services) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne tels qu'ils ont été interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne. Selon celle-ci, l'institution d'un monopole constitue une mesure particulièrement restrictive de ces libertés, qui ne peut donc 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 mener une politique efficace de prévention et lutte contre le jeu excessif ou pathologique. L'Etat membre qui met en place un monopole doit être en mesure de prouver qu'il poursuit l'atteinte de cet objectif de manière cohérente et systématique. Il lui appartient, à cette fin, d'agir de telle sorte que ce monopole mène véritablement une politique destinée à empêcher et endiguer l'assuétude au jeu et à prévenir le jeu des mineurs.

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 plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs que lui soumet pour approbation un opérateur bénéficiaire de droits exclusifs, d'une part, traduit sa volonté de poursuivre une politique efficace de prévention du jeu excessif ou pathologique et du jeu des mineurs et, d'autre part, met en place des actions opérationnelles cohérentes et adaptées permettant d'atteindre effectivement l'objectif assigné à l'opérateur sous droits exclusifs. Cette approbation est l'expression du contrôle étroit de l'Etat mentionné au I de l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, qui a justifié l'octroi de droits exclusifs à 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 paris sportifs commercialisés en réseau physique de distribution et de poursuivre l'objectif de lutte contre l'assuétude au jeu et de protection des mineurs de manière efficace.

5. Il ressort de l'instruction que, de manière générale, le plan d'actions présenté par la société LA FRANÇAISE DES JEUX, pris sur le fondement des dispositions rappelées aux points 1 et 2, reflète une politique de prévention du jeu excessif ou pathologique et de protection des mineurs volontariste, cohérente et structurée, de nature à répondre à l'objectif mentionné au 1° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure.

6. En effet, concernant l'année 2022, les actions mises en œuvre en matière de prévention du jeu excessif et du jeu des mineurs par la société LA FRANÇAISE DES JEUX permettent globalement d'assurer le niveau de protection élevé qui est attendu des opérateurs exploitant des jeux sous droits exclusifs. L'Autorité relève ainsi que l'opérateur a mis en place, s'agissant de la protection des mineurs, une expérimentation innovante consistant en un dispositif d'aide au contrôle de la majorité en point de vente et qu'elle a amorcé une réflexion sur une action visant à prévenir les tentatives de contournement des mineurs pour participer à ses jeux de loterie en ligne. L'opérateur mène également différents projets afin d'améliorer la détection et l'accompagnement des joueurs potentiellement problématiques (modèle d'analyse des comportements à risque et modèle prédictif s'agissant des nouveaux joueurs, pérennisation de la démarche d'appels sortants pour ses activités de jeu en ligne). Par ailleurs, l'opérateur a établi un plan d'actions spécifique à l'occasion de la Coupe du monde de football 2022, ce qui constitue une bonne pratique à réitérer à l'occasion des grands événements sportifs.

7. Toutefois, l'Autorité relève que certaines prescriptions qu'elle a formulées dans sa décision n° 2021-227 du 25 novembre 2021 susvisée n'ont pas été pleinement mises en œuvre, de sorte qu'il y a lieu pour l'opérateur de s'y conformer sans délai.

8. S'agissant plus spécifiquement de l'obligation de l'opérateur de consacrer au moins 0,002 % du montant des mises qu'il enregistre au financement d'études scientifiques sur les jeux d'argent et de hasard et sur l'addiction à ces jeux, il appartient à la société LA FRANÇAISE DES JEUX de compenser, lors de l'exercice 2023, le financement des projets d'études qui ont fait l'objet d'avis défavorables de la part de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT), soit en proposant à ce dernier la réalisation de nouveaux projets d'études, soit en contribuant directement au financement de travaux conduits par cet organisme.

9. En ce qui concerne l'exercice 2023, il ressort de l'instruction que la société LA FRANÇAISE DES JEUX entend poursuivre le déploiement de ses actions en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu. Des progrès supplémentaires sont cependant attendus de l'opérateur sur certains points pour atteindre pleinement l'objectif fixé au 1° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure, en particulier en ce qui concerne, au sein du réseau physique de distribution, l'interdiction de vente de jeu aux mineurs et l'obligation d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs.

10. En premier lieu, s'agissant de la protection des mineurs, il est constant que cette question constitue un sujet majeur de préoccupation pour l'Autorité, qui se pose avec d'autant plus d'acuité que les résultats de l'étude nationale sur les jeux d'argent et de hasard des mineurs en 2021 (ENJEU-Mineurs) réalisée par la Société d'Entraide et d'Action Psychologique (SEDAP) publiée en février 2022 mettent en évidence le fait que plus d'un tiers des jeunes mineurs interrogés sont joueurs et que ces derniers plébiscitent, lorsqu'ils jouent, les jeux de grattage et les jeux de tirage

distribués par cet opérateur (78,4 % des mineurs déclarent avoir joué à des jeux de grattage et 48,4 % à des jeux de tirage), via, en particulier, ses 30 000 points de vente.

11. Pour répondre à cette nécessité, la société LA FRANÇAISE DES JEUX a mis en place un plan de formation initiale et continue relativement robuste des détaillants de son réseau physique de distribution qui vise à mieux les sensibiliser à leur obligation de prévenir le jeu des mineurs ainsi qu'aux bonnes pratiques à déployer en matière de refus de vente aux mineurs. L'opérateur a déployé en parallèle une action de contrôle de ce réseau, qui a récemment été renforcée, à la demande de l'Autorité, en prévoyant que les détaillants reconnus défaillants à l'occasion d'un premier contrôle font désormais l'objet d'un second contrôle dans un délai maximum de six mois. Ce plan de contrôle a d'ailleurs commencé à produire des effets puisqu'il s'est traduit par une hausse du taux de conformité des points de vente en 2022 [...]. Cependant, ces résultats demeurent insuffisants au regard de ce qui est attendu d'un opérateur bénéficiant de droits exclusifs, d'autant que les points de vente contrôlés sont préalablement avertis qu'ils feront l'objet d'une campagne de *testing*.

12. C'est pourquoi, eu égard à l'enjeu impérieux exprimé par les pouvoirs publics de protection des mineurs et aux obligations renforcées afférentes pesant sur les opérateurs sous droits exclusifs, il apparaît indispensable que la société LA FRANÇAISE DES JEUX renforce sa politique de contrôle, tant du point de vue du nombre de points de vente contrôlés que du régime de sanction applicable en cas de manquement. En effet, si le volume total de points de vente contrôlés par la société LA FRANÇAISE DES JEUX est présenté en augmentation en 2023, c'est uniquement en raison de l'ajout de nouveaux contrôles portés sur les points de vente contrôlés en situation de manquement, le nombre de points de vente faisant l'objet d'un premier contrôle restant en revanche identique à celui prévu dans le plan d'actions de l'opérateur pour 2022 [...] De même, le régime de sanctions prévu par l'opérateur, qui ne prévoit le déclenchement de sanctions effectives qu'à partir du deuxième manquement constaté - le premier manquement conduisant à une simple mise en demeure adressée au détaillant - apparaît insuffisamment dissuasif compte tenu de la gravité du manquement en cause, qui est susceptible de constituer le fait puni au 1° de l'article R. 324-2 du code pénal de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe.

13. En deuxième lieu, s'agissant de la prévention du jeu excessif, l'activité de la société LA FRANÇAISE DES JEUX génère un risque de jeu excessif significatif, principalement en raison de la taille de son bassin de joueurs (plus de 25 millions de personnes) mais également du fait des risques spécifiques inhérents à certains types de jeu qu'elle exploite (selon l'Observatoire des jeux, la part des joueurs problématiques s'élève à environ 5,3 % pour le grattage, 2,3 % pour la loterie qui présente un plus grand risque collectif, et 16 % pour les paris sportifs), ce qui a justifié de soumettre cet opérateur, dans le cadre du cadre de référence susvisé, à des mesures spécifiques et renforcées en matière d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs, en particulier en ce qui concerne son réseau physique de distribution.

14. En l'espèce, il ressort de l'instruction que le dispositif d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs mis en œuvre par la société LA FRANÇAISE DES JEUX en points de vente est appelé à demeurer, pour l'année 2023, sensiblement identique à celui décrit dans son plan d'actions pour l'année 2022 alors que ce dernier a produit, à ce stade, des résultats insuffisants, au regard de ce qui est attendu d'un opérateur bénéficiant de droits exclusifs [...]. En conséquence, si la société LA FRANÇAISE DES JEUX dispose à ce sujet d'un plan de formation relativement exhaustif, il lui revient, ainsi que le prescrit le cadre de référence susvisé, de prévoir des mesures spécifiques et renforcées d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs adaptées à la

taille de son réseau de distribution et de mettre en place une politique de contrôle et de sanction appropriée en vue de vérifier le respect effectif par les détaillants de ces obligations.

15. De manière plus générale, compte tenu des enjeux attachés à la prévention du jeu excessif ou pathologique et des obligations renforcées afférentes pesant sur les opérateurs titulaires de droits exclusifs, il leur appartient, par tous moyens pertinents, de réduire la part du produit brut des jeux générée par les joueurs excessifs et de rendre compte au régulateur de cette réduction par une mesure régulière de la part du chiffre d'affaires attribuable à ces joueurs. Un tel dispositif doit par ailleurs être complété, en application de l'article 5.2 du cahier des charges figurant en annexe du décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 susvisé, par la définition d'une limitation de la part de son chiffre d'affaires ou de ses mises résultant de ses joueurs ayant les pratiques les plus intensives, dès lors que les conditions en auront été définies par le ministre chargé du budget après avis de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT).

16. En troisième lieu, s'agissant de la conception de l'offre de jeu, ainsi que le prescrit la section II.1 de l'article II du cadre de référence susmentionné, les opérateurs de jeux d'argent doivent veiller à limiter au maximum, d'une part, les risques potentiels d'addiction lors de la conception des offres de jeu qu'ils proposent et, d'autre part, leur attractivité auprès des mineurs. Pour ce faire, il ressort de l'instruction que la société LA FRANÇAISE DES JEUX s'est régulièrement attachée à prendre en compte, au stade de leur conception, les risques d'addiction et d'attractivité pour les mineurs que présentent ses offres de jeux. A cet égard, elle a développé différentes études et outils, de sa propre initiative ou à la demande de l'Autorité, afin de mesurer et maîtriser les facteurs de risques addictifs que comporte son offre. Si cette démarche volontariste mérite d'être saluée, elle doit être poursuivie et amplifiée en considération des obligations renforcées qui pèsent sur l'opérateur au titre des droits exclusifs qui lui ont été concédés. A ce titre, les évolutions que la société LA FRANÇAISE DES JEUX entend porter à la palette d'outils dont elle s'est dotée pour évaluer et maîtriser le potentiel addictif de son offre de jeux [...] doivent permettre de renforcer effectivement la limitation des facteurs addictogènes de l'offre et l'attractivité de cette dernière auprès des mineurs.

17. En quatrième lieu, les différentes campagnes d'information et de prévention déployées par la société LA FRANÇAISE DES JEUX en points de vente, à la radio, à la télévision et sur les réseaux sociaux, aussi louables soient-elles, peuvent interroger sur leur portée réelle auprès du public et doivent dès lors faire l'objet d'une évaluation approfondie de leur efficacité pour prévenir le jeu des mineurs et le développement des phénomènes d'addiction.

18. Enfin, la société LA FRANÇAISE DES JEUX doit s'attacher à s'appuyer sur des instruments de pilotage précis permettant de mesurer objectivement les résultats opérationnels obtenus en matière de politique de prévention du jeu excessif ou pathologique et du jeu des mineurs.

19. Il résulte de ce qui précède que l'évaluation ainsi menée par l'Autorité du plan d'actions de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'année 2023 justifie qu'il soit approuvé par l'Autorité sous réserve de prescriptions particulières.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'Autorité nationale des jeux approuve le plan d'actions de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'année 2023 en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des

mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu, sous réserve de la mise en œuvre effective, dès 2023, des prescriptions énoncées à l'article 2.

Article 2 :

2.1. La société LA FRANÇAISE DES JEUX renforce sa stratégie de contrôle et de sanction afin de garantir l'effectivité de l'interdiction de vente aux mineurs dans ses points de vente, tant du point de vue de l'objectif global de conformité des détaillants assigné par l'opérateur, que du nombre de points de vente contrôlés et du régime de sanctions, en appliquant, une sanction dès le premier manquement constaté. Dans la mise en œuvre de sa politique de contrôle, la société LA FRANÇAISE DES JEUX ne peut se limiter aux seuls détaillants venant de bénéficier de la formation initiale relative à l'interdiction de jeu des mineurs ou ceux ayant fait l'objet d'un premier constat de manquement. Elle veille par ailleurs à sélectionner un échantillon de points de vente représentatif de leur sociogéographie, de leur typologie et de l'étendue de l'offre de jeu commercialisée.

S'agissant du régime des sanctions applicables en cas de manquement à l'interdiction de vente aux mineurs, la société LA FRANÇAISE DES JEUX complète le contrat qui la lie aux personnes exploitant des postes d'enregistrement de jeux de loterie ou de paris sportifs, en renforçant son contenu en matière d'interdiction de vente aux mineurs, notamment en prévoyant des sanctions à l'encontre des détaillants qui la méconnaissent dès le premier manquement relevé. Il est rappelé qu'en vertu de l'avant-dernier alinéa de l'article 38 de la loi du 12 mai 2010 susvisée, les clauses-types de ce contrat doivent être validées par l'Autorité. Elle transmet à l'Autorité, dans le cadre du plan d'actions pour 2024, le bilan des contrôles effectués, incluant le nombre et la nature des sanctions prises, la cartographie des risques et le profil des points de vente sélectionnés.

2.2. La société LA FRANÇAISE DES JEUX finalise rapidement la mise en œuvre de la prescription formulée à l'article 2.2 de sa décision n° 2021-227 du 25 novembre 2021 susvisée. Pour ce faire, d'une part, elle s'appuie, pour élaborer sa procédure d'identification des joueurs excessifs, sur une liste de signaux reconnus, relevant à la fois du comportement de jeu des joueurs (notamment : fréquence, intensité, dépenses, pertes, tentatives de compensation des pertes...) et de leur attitude (notamment les croyances erronées, la recherche d'argent pour jouer, les interactions sociales ou l'agressivité...). D'autre part, la société LA FRANÇAISE DES JEUX veille à ce que la procédure d'accompagnement comprenne un ensemble de modalités d'interventions graduées et adaptées en fonction du niveau de risque identifié et des spécificités du canal de distribution de l'offre de jeu. Également, elle doit veiller à ce que le nombre de joueurs identifiés et accompagnés soit proportionné à son bassin de joueurs et aux caractéristiques de son offre de jeu.

En outre, la société LA FRANÇAISE DES JEUX met également en place un plan de contrôle en vue d'assurer le respect effectif de cette obligation prévoyant un objectif chiffré annuel de points de vente contrôlés qu'elle présentera à l'Autorité. Par ailleurs, elle est invitée à amender le contrat qui la lie aux personnes exploitant des postes d'enregistrement de jeux de loterie ou de paris sportifs, en renforçant son contenu en matière de prévention du jeu excessif.

Il revient enfin à l'opérateur d'inclure, dans les outils de pilotage de son activité, un indicateur permettant de mesurer, pour la réduire, la part du chiffre d'affaires attribuable aux joueurs excessifs. Ce dispositif devra être complété, en application de l'article 5.2 du cahier des charges figurant en annexe du décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 susvisé, par la mise en place d'une limitation de la part de son chiffre d'affaires ou de ses mises résultant de ses joueurs ayant les

pratiques les plus intensives, dès lors que les conditions en auront été définies par le ministre chargé du budget après avis de l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT).

2.3. La société LA FRANÇAISE DES JEUX, d'une part, poursuit et amplifie les actions qu'elle développe en vue de limiter au maximum les risques potentiels d'addiction lors de la conception et de la commercialisation des offres de jeu qu'elle propose et leur attractivité auprès des mineurs. A cet effet, les nouveaux outils qu'elle déploie devront faire l'objet d'une présentation aux services de l'Autorité nationale des jeux dans le cadre de l'approbation de son futur programme des jeux. D'autre part, elle est invitée à renforcer son activité de production d'études permettant de concourir à l'amélioration de la connaissance des facteurs de risques addictifs que comporte son offre. Ces études doivent être réalisées selon une méthodologie définie en collaboration avec les services de l'Autorité, conformément au cadre de référence susvisé.

2.4. La société LA FRANÇAISE DES JEUX évalue l'impact des actions d'information et de prévention du jeu excessif qu'elle a déployées en point de vente, à radio, à la télévision et sur les réseaux sociaux et en transmet le bilan à l'Autorité dans le cadre de son prochain plan d'actions annuel.

2.5. La société LA FRANÇAISE DES JEUX transmet à l'Autorité un tableau de bord détaillé et consolidé formalisant l'ensemble des objectifs opérationnels définis dans le plan d'actions 2023 ainsi que leur niveau de mise en œuvre par le biais d'indicateurs de résultats.

Article 3 : 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 15 décembre 2022.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 21 décembre 2022