

DÉCISION N°2023-034 DU 16 FÉVRIER 2023
RELATIVE À LA STRATÉGIE PROMOTIONNELLE
DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN POUR
SON ACTIVITÉ EN CONCURRENCE POUR L'ANNÉE 2023

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°2023-015 du 16 février 2023 de l'Autorité nationale des jeux portant approbation du plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour 2023 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN ;

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

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

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

Vu la demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 19 décembre 2022 tendant à l'approbation de la stratégie promotionnelle pour l'année 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 16 février 2023,

Considérant ce qui suit :

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

2. Si la loi du 12 mai 2010 susvisée, qui a ouvert le secteur des jeux d'argent et de hasard à la concurrence, n'a pas exclu le droit pour les opérateurs légalement autorisés de promouvoir leur offre de jeux auprès du public, cette promotion doit seulement leur permettre, ainsi que le montrent les travaux parlementaires relatifs à cette loi, de rendre publique cette offre de jeux légalement autorisée en la distinguant ainsi de l'offre de jeux illégale. Ainsi, la faculté ouverte aux opérateurs de réaliser des communications commerciales n'a pas vocation à entretenir entre eux une concurrence exacerbée, susceptible notamment de conduire à une pratique excessive des jeux d'argent et à susciter ou stimuler l'appétence des mineurs pour le jeu.

3. Un développement immodéré de la publicité serait en effet incompatible avec la raison impérieuse d'intérêt général tenant à la protection des mineurs et la prévention du jeu excessif ou pathologique et celle consistant en la canalisation de l'offre de jeu dans les circuits légaux qui justifient, conformément à une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), les restrictions apportées par le législateur français aux libertés d'établissement et de prestation de services, protégées respectivement par les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'Etat membre qui agit de la sorte doit toutefois mener une politique cohérente et systématique, ce qui implique qu'il exerce un contrôle continu et concret sur les opérateurs qu'il autorise à prêter sur son territoire, en vérifiant que l'offre de jeux proposée par ces opérateurs, et la politique commerciale qui lui est adossée, ne soit pas à ce point attractive qu'elle revient, dans les faits, à empêcher la réalisation de l'objectif que l'Etat membre prétend poursuivre. C'est pourquoi il lui revient de veiller à ce que, pour attrayante et dynamique qu'elle puisse être, la stratégie promotionnelle des opérateurs qu'il agréé ne suscite pas une pratique excessive des jeux d'argent ou du jeu des mineurs que les opérateurs doivent par ailleurs contribuer à prévenir.

4. L'ordonnance du 2 octobre 2019 s'inscrit pleinement dans cette perspective de protection qu'elle vise à asseoir et renforcer. Ainsi, aux termes du 1° de l'article L. 320-3 du code de sécurité intérieure dans sa rédaction résultant de l'ordonnance, la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent, « *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'objectif de prévention du jeu excessif ou pathologique et de protection des mineurs constitue le premier des quatre objectifs de la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent énoncés à l'article L. 320-3 du code de sécurité intérieure. Plus spécifiquement, selon les dispositions du IV de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 précitée, 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, notamment les éléments mentionnés au premier alinéa de l'article 7 dudit décret, parmi lesquels, notamment « *une évaluation de son impact au regard du premier objectif mentionné à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure* ». Au terme de son examen, l'Autorité définit, le cas échéant, les conditions sous réserve desquelles la stratégie promotionnelle est approuvée et peut limiter les offres commerciales comportant une gratification financière des joueurs. Le non-respect de ces préconisations 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.

5. Il résulte de ces dispositions que l'Autorité doit s'assurer que la stratégie promotionnelle présentée chaque année par les opérateurs est propre à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, leur objectif légitime de faire connaître leur offre de jeux au public et de se différencier de l'offre illégale, et, de l'autre, la satisfaction des objectifs légaux dont ils ont la charge, en particulier celui visant à prévenir le jeu excessif ou pathologique et à protéger les mineurs.

6. 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 2023 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN.

Sur le risque global de pression publicitaire généré par la stratégie promotionnelle :

7. Il ressort de l'instruction que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN entend mener une stratégie promotionnelle qui s'appuie sur une gamme étendue de leviers promotionnels ([...]) assise sur un budget média ([...]) en forte augmentation par rapport à l'année précédente ([...]). L'Autorité relève que le budget alloué aux gratifications financières ([...]) a fait l'objet d'une augmentation [...] ([...]), ce qui traduit la volonté de l'opérateur de déployer en priorité une politique active de rétention de sa clientèle.

Sur les effets de la stratégie promotionnelle sur la protection des mineurs :

8. Il ressort de l'instruction que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN entend conquérir de nouvelles parts de marché en déployant, dans le prolongement de la stratégie commerciale pour 2022, 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 joueur de football professionnel, populaire auprès des mineurs [...]. D'une manière générale, l'Autorité considère que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit faire preuve de vigilance dans la poursuite 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 s'être adonnés à ce type de paris).

9. 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'ANJ 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'ANJ a indiqué, dans ses lignes directrices du 17 février 2022, « *que les communications commerciales ne doivent pas présenter le jeu d'argent et de hasard comme un loisir familial ou faire référence à une initiation des mineurs aux jeux par les parents, les grands parents ou plus généralement par un membre de leur famille* ».

10. Le risque de jeu des mineurs peut se trouver également accentué par la mise en œuvre d'une stratégie de marketing numérique active visant les réseaux sociaux plébiscités par ce public et prévoyant le recours à plusieurs créateurs de contenus (influenceurs et ambassadeurs). S'il n'est pas interdit par principe, un tel ciblage des jeunes adultes suscite nécessairement des interrogations, dès lors qu'il porte sur une catégorie de la population qui présente un risque élevé de développer un jeu excessif ou pathologique. A ce titre, l'Autorité observe que l'opérateur, qui est signataire de la « *charte d'engagement pour une publicité digitale responsable pour le secteur des jeux d'argent et de hasard* », s'engage à suivre certaines des recommandations adressées par l'Autorité en matière de publicité et de prévention de jeu des mineurs (notamment à exclure avec la mise en place de l'« *age gate* » les mineurs de ses communications promotionnelles sur les réseaux sociaux), mais reste néanmoins silencieux s'agissant des autres recommandations (notamment celle de ne recourir qu'à des créateurs de contenus certifiés « Influence Responsable » par l'ARPP et qui ne disposent pas d'une audience supérieure ou égale à 16% dans la tranche d'âge des 13-17 ans).

Sur les effets de la stratégie promotionnelle sur la prévention du jeu excessif ou pathologique :

11. Il ressort de l'instruction que pour fidéliser sa clientèle existante et recruter de nouveaux joueurs, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN mobiliser une large gamme de techniques promotionnelles, marquée par le recours au « *marketing croisé* » et au ciblage publicitaire pouvant conduire, par le biais de notifications commerciales nombreuses, à une stimulation très importante des joueurs relevant des différentes catégories d'agrément (pari sportif, poker et pari hippique). L'Autorité relève en outre que l'opérateur prévoit des objectifs de recrutement [...] à l'automne 2023 et entend mettre en œuvre une politique de gratifications financières [...] (assise sur un budget de [...] en progression de [...] % par rapport à 2022), axée sur la rétention de sa clientèle, laissant craindre une sollicitation excessive et très incitative des joueurs et ce, d'autant plus que l'opérateur n'indique pas expressément s'il entend se référer aux lignes directrices et recommandations susvisées de l'Autorité relatives aux offres commerciales de gratification financière.

12. Une telle stratégie apparaît problématique en ce qu'elle pourrait d'une part, tendre à favoriser une intensification des pratiques de jeu et, d'autre part, s'avérer propice à fragiliser davantage les consommateurs les plus vulnérables (jeunes joueurs et joueurs excessifs ou pathologiques) auprès desquels la publicité exerce une influence plus significative. Aussi, l'Autorité demande au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de limiter le recours aux pratiques promotionnelles les plus incitatives et de veiller à modérer les sollicitations commerciales des personnes, qu'il s'agisse de joueurs ou de prospects. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN devra en outre modérer ses offres commerciales comportant une gratification financière en veillant à ce que ces dernières soient raisonnables en termes de volume, de fréquence et de montant, à défaut de quoi l'Autorité pourra être amenée à les limiter en faisant

application du IV de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 susvisée. En tout état de cause, l'Autorité se livrera à un contrôle strict du respect par l'opérateur de la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs pour ses activités de paris sportifs et de paris hippiques en ligne et notamment de la manière dont ont été comptabilisées les gratifications financières.

13. 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 2023 que sous réserve des 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 pour l'année 2023, 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'interprétées par l'Autorité dans les lignes directrices susvisées du 17 février 2022.

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, toutes 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 : Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, qui est tenue 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. D'une manière générale, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN devra 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 adoptées par l'Autorité dans sa communication du 17 février 2022 susvisée. S'agissant plus spécifiquement des créateurs de contenus, influenceurs et ambassadeurs, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN est invité à se référer au II.2 des mêmes recommandations, qui suggère notamment aux opérateurs de veiller à ce que leurs créateurs de contenus, 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 4 : 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 lorsque de telles communications commerciales sont réalisées en exécution d'un contrat de partenariat sportif, d'un contrat d'affiliation ou de marketing d'influence. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN est invité sur ce point à se référer au II.5 des recommandations adoptées par l'Autorité dans sa communication du 17 février 2022 susvisée, qui présente des exemples de bonnes pratiques en la matière.

Article 5 :

5.1. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'attache à ne pas exercer une pression publicitaire excessive sur l'ensemble des différents supports médiatiques existants. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN est invité à se référer sur ce point aux mesures de modération du volume et de la fréquence des communications commerciales présentées au II.1 des recommandations adoptées par l'Autorité dans sa communication du 17 février 2022 susvisée et dans les quatre chartes d'engagement « *pour promouvoir des communications commerciales responsables* » en télévision, radio, affichage et numérique en date du 7 novembre 2022.

5.2. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN veille à adopter un usage modéré des outils promotionnels les plus incitatifs, en particulier pour les offres comportant un risque accru de jeu problématique (notamment les tournois de poker rapides, les paris en direct et les paris à cote élevée), notamment ceux fondés sur le « *marketing croisé* » 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. A ce titre, il est invité sur ce point à se référer aux recommandations de l'Autorité relatives aux communications commerciales des opérateurs de jeux agréés et à la « *charte d'engagement pour une publicité digitale responsable pour le secteur des jeux d'argent et de hasard* » en vue de limiter le nombre de communications commerciales par jour et par support envoyées aux utilisateurs (par site internet, par plateforme sociale et par moteur de recherche). Par ailleurs, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit, comme il s'y engage, exclure les joueurs qu'il identifie comme potentiellement excessifs ou pathologiques de la liste de diffusion des communications commerciales qui leur sont adressées (telles que les courriers électroniques, les notifications sur les applications de jeu, les SMS ou les appels téléphoniques).

5.3. Il incombe au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de veiller, d'une part, à ce que les gratifications financières qu'il propose pour recruter ou fidéliser les joueurs demeurent transparentes et compréhensibles par le public et, d'autre part, à ne pas proposer ces gratifications aux joueurs qu'il identifie comme potentiellement excessifs ou pathologiques. Il doit veiller à ce que ses offres commerciales comportant une gratification financière soient raisonnables en termes de volume, de fréquence et de montant et faire preuve, à ce titre, d'une attention particulière 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, tout particulièrement dans le cadre des programmes de fidélité proposés par l'opérateur, afin d'éviter de favoriser un basculement vers un jeu excessif ou pathologique. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN se réfère sur ce point aux lignes directrices et recommandations susvisées adoptées par l'Autorité au

sujet des offres commerciales des opérateurs de jeux d'argent et de hasard comportant une gratification financière.

Article 6 : Dans le cas où le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN souhaiterait modifier ou compléter sa stratégie promotionnelle en cours d'année, il en informera l'Autorité selon les mêmes modalités que celles prévues par le décret n°2020-1349 du 4 novembre 2020 susvisé et au plus tard deux mois avant la mise en œuvre des actions ou mesures correspondant à cette modification ou ce complément. L'Autorité se prononcera sur la modification projetée ou le complément envisagé dans les deux mois suivant la réception de cette information.

Article 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 16 février 2023.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 22 février 2023