

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité nationale des jeux

DÉCISION N° 2023-210 DU 23 NOVEMBRE 2023 PORTANT APPROBATION DU PROGRAMME ANNUEL DES JEUX ET PARIS DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN POUR L'ANNÉE 2024

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° 2010-498 du 17 mai 2010 modifié relatif à la définition des courses hippiques supports des paris en ligne et aux principes généraux du pari mutuel, notamment le II de son article 6 ;

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 la décision n° 2022-222 du collège de l'Autorité nationale des jeux 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 ;

Vu les décisions n° 2023-044, 2023-045, 2023-046 et 2023-047 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 16 février 2023 relatives à l'exploitation en réseau physique de distribution des jeux de paris hippiques dénommés « *Simple* » et s., « *Couplé* » et s., « *Trio* » et s. et « *Quarté* » et s. ;

Vu le dossier soumis à l'Autorité nationale des jeux le 29 septembre 2023 par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN en vue de l'approbation de son programme annuel des jeux et paris pour l'année 2024 ;

Vu le courrier du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 27 octobre 2023 portant rectification du périmètre du programme des jeux et paris pour l'année 2024 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

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 23 novembre 2023,

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 d'autre part 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, 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 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.

Sur l'orientation générale du programme des jeux et paris pour l'année 2024

5. Le programme des jeux et paris pour l'année 2024 présenté par le groupement d'intérêt économique PMU, 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, appelle néanmoins de la part de l'Autorité les observations qui suivent.

6. Il ressort de l'instruction que, dans la continuité de celle proposée en 2022 et 2023, et en dépit d'une légère augmentation du bassin de joueurs (3, 20 millions de joueurs en 2022 *versus* 3,13 millions en 2021), l'offre de jeux du groupement d'intérêt économique 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, avec une mise moyenne par joueur en augmentation de 8% en 2022 par rapport à 2019 (2 111 euros par joueur et par an en 2022 *versus* 1 954 euros en 2019 [...]) et un produit brut des jeux également en augmentation (1721 millions en 2022 *versus* 1568 millions en 2021) et ce, alors que l'offre de paris hippiques présente, selon le Baromètre « *Secteur des jeux d'argent offline 2022* » annexé au programme des jeux et paris pour l'année 2024, un taux de prévalence du jeu problématique de 23 %. A cet égard, la mise en œuvre par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de son programme des jeux et paris pour l'année 2024 n'apparaît acceptable que sous la réserve générale de ne pas accroître les risques liés au jeu excessif ou problématique et de ne pas aboutir à une politique commerciale expansionniste.

7. Dans ce contexte, l'objectif de croissance de l'activité recherché en 2024 par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, qui repose essentiellement sur la consolidation de sa base client et le recrutement limité de nouveaux joueurs à travers une animation modérée de son offre de jeu ne reposant sur aucune évolution substantielle – l'opérateur ayant retiré du programme des jeux et paris pour l'année 2024 les mesures plus innovantes (« jeux hippiques », [...]) –, apparaît en premier lieu mesuré.

8. Il ressort cependant de l'instruction que cette dynamique de croissance s'appuie sur une stratégie promotionnelle dont certaines mesures pourraient être de nature à accroître les risques de jeu excessif de son offre ([...]). Par suite, il appartient au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de s'assurer que ces actions n'aboutissent pas à intensifier les pratiques des joueurs, étant précisé que l'appréciation des actions de promotion de son offre de jeu sera réalisée lors de l'examen de la stratégie promotionnelle de l'opérateur pour l'année 2024.

9. Par ailleurs et en tout état de cause, cette dynamique de croissance appelle 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. Aussi, il appartient également au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de veiller à la diminution du jeu excessif de son offre, ce dont l'Autorité s'assurera notamment à l'occasion de l'examen de son plan annuel de lutte contre l'addiction pour 2024.

Sur l'étude « ELPHI » devant servir de base à l'encadrement de l'offre de paris hippiques du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN

10. L'Autorité prend acte de ce que l'étude « ELPHI », étude d'envergure conduite par un organisme indépendant dans le cadre du programme des jeux et paris de l'année précédente, a été effectivement lancée en vue d'améliorer la connaissance des risques de l'offre de paris hippiques, de connaître le profil et les pratiques des parieurs hippiques en France et d'encadrer, sur cette base, l'offre de jeu de l'opérateur. Les résultats complets de cette étude devront être transmis à l'Autorité au plus tard le 30 septembre 2024.

Sur les mesures proposées pour encadrer l'activité des grands parieurs internationaux

11. Dans le prolongement de l'article 2.2 de la décision d'approbation du programme des jeux et paris pour l'année 2023, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'est attaché à mesurer, sur la base de différentes méthodologies partagées avec les services de l'Autorité, l'impact des grands parieurs internationaux sur les rapports et l'espérance de gains des parieurs français.

12. Sur la base de ces estimations et afin de répondre à la condition posée à l'article 2.3 de cette décision, l'opérateur propose d'une part, d'étendre les mesures de plafonnement de la part des mises des grands parieurs internationaux déjà mises en œuvre pour certains paris (*[...]*) à la quasi-totalité de son offre de paris hippiques (*[...]*), ce plafonnement visant à s'assurer que le poids des grands parieurs internationaux dans ces différents paris n'excède pas *[...]* % de la masse annuelle de chacun d'entre eux (7,5 % pour le « Simple », dans les trois dernières minutes de la course *[...]*). L'Autorité accueille favorablement cette mesure en ce qu'elle devrait permettre de contribuer à la diminution du poids des grands parieurs internationaux et, partant, au respect tant du principe du mutuel énoncé à l'article L. 322-13 du code de la sécurité intérieure que de l'objectif de transparence énoncé au 2° de l'article L. 320-3 de ce code, en particulier du point de vue de l'égalité des chances entre les parieurs français et ces grands parieurs internationaux. L'Autorité restera en outre attentive aux potentiels effets de report entre les différents paris dès lors que la mesure ne concerne pas la totalité de la gamme. A cet égard, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN devra – comme il le propose dans son dossier – produire, avant le 30 septembre 2024, un bilan de ces mesures de plafonnement permettant de mesurer précisément leurs effets sur les rapports et l'espérance de gains des parieurs français et de mettre en lumière les potentiels effets de report des enjeux des grands parieurs internationaux sur les paris non concernés par le plafonnement.

13. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN propose, d'autre part, de mettre en place un « *abonnement gratuit* » à l'attention des « *grands parieurs français* » titulaires d'un compte joueur permettant un accès à la « *totalité des données hippiques et mutuelles* » issues de l'Infocentre. Il résulte de l'instruction que les mesures d'encadrement de l'activité des grands parieurs internationaux mentionnées au point précédent apparaissent, à ce stade et sous réserve de leur évaluation, suffisantes pour garantir le respect tant du principe du mutuel énoncé à l'article L. 322-13 du code de la sécurité intérieure que de l'objectif de transparence énoncé au 2° de

l'article L. 320-3 de ce code. Il suit de là qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de l'opérateur visant à mettre en place, dans le cadre du présent programme des jeux et paris, un nouveau service destiné aux « *grands parieurs français* », compte tenu par ailleurs des nombreuses interrogations soulevées par le recours à des modèles prédictifs en matière de paris hippiques, comme l'a encore récemment souligné la Cour des comptes¹.

14. Enfin, les mesures proposées en application de l'article 2.4 de la décision d'approbation du programme des jeux et paris pour l'année 2023 concernant le respect de l'objectif de lutte contre le blanchiment de capitaux mentionné au 3° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure seront appréciées à l'occasion de l'examen du plan d'actions en matière de lutte contre la fraude, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour l'année 2024.

Sur la mise en place d'un dispositif de surveillance et d'évaluation des mesures de fidélisation des joueurs existants

15. L'Autorité prend acte de la mise en place, en application de la condition prévue à l'article 2.5 de la décision d'approbation du programme des jeux et paris de l'année dernière, d'un outil d'encadrement des actions de fidélisation des joueurs titulaires de comptes fondé sur l'indicateur « *Betsafe* ».

Sur l'augmentation des mises unitaires de base de certains paris hippiques

16. Dans ses décisions n° 2023-044, 2023-045, 2023-046 et 2023-047 du 16 février 2023 susvisées, le collège de l'Autorité a autorisé l'augmentation des mises unitaires de base de certains paris hippiques (notamment les paris « *Simple* », « *Couplé* », « *Trio* » et « *Quarté* » et leurs déclinaisons) sous réserve qu'elle ne porte pas atteinte à l'objectif de prévention du jeu excessif ou pathologique mentionné au 1° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure. Si les bilans d'exploitation produits par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN en application de ces décisions ne permettent pas de conclure, en l'état, à un risque d'intensification des pratiques de jeu justifiant des restrictions particulières, la méthodologie utilisée, notamment le recours à de courtes périodes de référence ou à des échantillons de joueurs de taille réduite, ne permet pas d'écarter ce risque de manière définitive. Il y a donc lieu de poursuivre la surveillance de ces mesures d'évolution des mises et de demander à l'opérateur de produire un bilan d'exploitation complémentaire permettant de mesurer l'impact réel des changements opérés.

Sur le pilotage de la part des mises affectées aux gains

17. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN envisage de mettre en place un pilotage de la part des mises affectées aux gains (ou « *taux de retour aux joueurs* ») en fonction des courses afin de s'aligner sur la pratique de certains de ses concurrents, tout en respectant le plafond réglementaire de 76,5 % applicable annuellement en application de l'article D. 322-19 du code de la sécurité intérieure. L'Autorité ne s'oppose pas à cette mesure, sous réserve d'une correcte information des joueurs, notamment pour les courses dans lesquelles le « *taux de retour aux joueurs* » sera diminué.

¹ Cour des comptes, rapport public thématique : « *Les jeux d'argent et de hasard : un secteur en mutation, des enjeux de régulation* », septembre 2023, p.74.

Sur le paiement de certaines courses à l'arrivée provisoire

18. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN envisage de payer, sous certaines conditions, les paris « *Simple Gagnant* » et « *Simple Placé* » sur l'arrivée provisoire des courses. Une telle mesure apparaît contraire aux dispositions du II de l'article 6 du décret n° 2010-498 du 17 mai 2010 modifié susvisé, selon lesquelles les paris hippiques sont exécutés « *en fonction du résultat officiel de la course tel qu'il est confirmé par la société de courses organisatrice sur l'hippodrome, à l'issue de l'épreuve* » et ne peut donc être, pour cette raison, retenue.

19. 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 2024 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 2024, sous réserve des conditions de mise en œuvre énoncées à l'article 2.

Article 2 :

2.1. Condition relative à l'étude « *ELPHI* » devant servir de base à l'encadrement de l'offre de paris hippiques du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN

Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN fournit à l'Autorité nationale des jeux les résultats complets de l'étude « *ELPHI* » qu'il a engagée sur le pari hippique en France, au plus tard le 30 septembre 2024.

2.2. Conditions relatives à l'encadrement de l'offre des grands parieurs internationaux

Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN fournit à l'Autorité nationale des jeux, avant le 30 septembre 2024, un bilan des mesures de plafonnement des enjeux des grands parieurs internationaux permettant de documenter précisément leurs effets sur les rapports et l'espérance de gains des parieurs français et de mettre en lumière les potentiels effets de report des enjeux de ces grands parieurs internationaux sur les paris non concernés par le plafonnement.

Le surplus des mesures proposées par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN relatives à l'accès aux données hippiques et mutuelles issues de l'Infocentre est rejeté.

2.3. Condition relative à l'augmentation des mises unitaires de base de certains paris hippiques

Dans le prolongement des décisions n° 2023-044, 2023-045, 2023-046 et 2023-047 du 16 février 2023 susvisées, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN transmet à l'Autorité, d'ici au 30 septembre 2024 et selon une méthodologie validée par elle, un bilan d'exploitation complémentaire permettant de justifier que l'augmentation des mises unitaires de base des paris en cause n'est pas de nature à porter atteinte à l'objectif de prévention du jeu excessif ou pathologique mentionné au 1° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure.

2.4. Condition relative au pilotage du « *taux de retour aux joueurs* »

Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN veille à une information correcte des joueurs sur la variabilité du « *taux de retour aux joueurs* » en fonction des courses en cause, notamment pour les courses dans lesquelles ce taux sera diminué.

2.5. Condition relative à l'exécution des paris en fonction des résultats officiels de la course

La demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN visant à exécuter certains paris hippiques en fonction des résultats de l'arrivée provisoire des courses est rejetée.

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 Issy-les-Moulineaux, le 23 novembre 2023.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 29 novembre 2023