

DÉCISION N° 2023-228 DU 21 DÉCEMBRE 2023
RELATIVE À LA STRATÉGIE PROMOTIONNELLE DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT
ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN POUR SON ACTIVITÉ EN
CONCURRENCE POUR L'ANNÉE 2024

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 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 communication n° 2023-C-001 du 25 mai 2023 portant adoption de lignes directrices et recommandations relatives aux contrats de partenariat sportif des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ;

Vu la demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 30 octobre 2023 tendant à l'approbation de la stratégie promotionnelle pour l'année 2024, demande complétée les 9 et 10 novembre 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 21 décembre 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, afin de 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^o 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^o 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. Par ailleurs, l'approbation des stratégies promotionnelles pour 2024 intervient dans un contexte spécifique, marqué par la tenue de l'Euro de football de mi-juin à mi-juillet prochain, immédiatement suivi par un autre événement exceptionnel, à savoir les Jeux Olympiques qui se dérouleront à Paris du 26 juillet au 11 août 2024. La tenue de ces deux événements de premier plan risque d'accroître fortement l'exposition des publics et tout particulièrement des publics mineurs et des personnes vulnérables (notamment les 18-25 ans et les joueurs problématiques) et constitue par là un point de vigilance majeur pour l'Autorité.

7. 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 2024 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN.

Sur le risque global de pression publicitaire généré par la stratégie promotionnelle du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité en concurrence

8. Il ressort de l'instruction que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN entend mener une stratégie promotionnelle dynamique concentrée sur [...] leviers promotionnels principaux que sont [...], tandis que le recours à [...] apparaît en retrait par rapport à 2023. Le budget global que l'opérateur entend mobiliser pour sa stratégie promotionnelle en 2024 s'élève à environ [...], ce qui représente une augmentation [...] par rapport à l'année précédente ([...]¹), qui s'explique notamment par un bond de son budget *marketing* (environ [...], en hausse de [...] par rapport à l'année précédente). L'Autorité relève que le budget alloué aux gratifications financières ([...]) fait également l'objet d'une augmentation [...] ([...] par rapport à l'année précédente) et ce afin, selon l'opérateur, de faire face à une concurrence renouvelée sur son segment principal d'activité, le pari hippique, avec notamment l'acquisition le 29 septembre 2023 par la société LA FRANÇAISE DES JEUX de la société titulaire de l'agrément de paris hippiques sous marque ZEturf.

¹ Les données afférentes à l'exercice 2023 se composent des trois premiers trimestres de dépenses réelles et d'un quatrième trimestre prévisionnel communiqué à l'Autorité par l'opérateur.

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

- Sur le parti-pris éditorial du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN

9. Par ailleurs, 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 2023, une stratégie et une communication commerciale fondées sur la « *transmission* », « *l'émotion* » et « *la valorisation de l'expertise des clients* », en s'appuyant pour ce faire, comme l'année précédente, sur la notoriété d'un international français de football, [...].

10. A cet égard et 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 de ce parti-pris éditorial qui peut conduire, même indirectement, à encourager les pratiques excessives de jeu et ce alors que son activité génère un risque de jeu excessif important, avec un taux de prévalence du jeu problématique élevé (environ 16 % en 2019 selon l'Observatoire Des Jeux, soit le taux le plus élevé avec les paris sportifs) et des pratiques de jeu intensives (mise moyenne annuelle par joueur de 2.111 € en 2022, contre 613 € en loterie et 1.474 € en paris sportifs).

- Sur les techniques promotionnelles et les offres de gratifications financières

11. Par ailleurs, il ressort de l'instruction que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a procédé à la mise en place d'un « *plan d'action numérique* » conduisant à une augmentation globale des investissements promotionnels ([...] par rapport à l'année précédente), justifiée selon lui par les nouvelles conditions de marché marquées par une concurrence renouvelée. Par ailleurs, l'Autorité relève que l'opérateur prévoit de mettre en avant des offres de jeu qui présentent des risques accrus de jeu excessif, à l'image des offres [...].

12. Une telle stratégie apparaît préoccupante 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 publics mineurs et des personnes vulnérables (notamment les 18-25 ans et les joueurs problématiques) auprès desquels la publicité exerce une influence plus significative. Aussi, il incombe au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de limiter le recours aux pratiques promotionnelles les plus incitatives (telles celles relatives aux tournois de poker rapides, aux paris en direct et aux paris à cote élevée), au marketing croisé et au ciblage publicitaire pouvant conduire, par le biais de notifications commerciales nombreuses, à une stimulation très importante des joueurs. Il lui incombe également de veiller à modérer les sollicitations commerciales des joueurs et prospects, notamment les offres commerciales comportant une gratification financière.

13. Il résulte ainsi de ce qui précède qu'il y a lieu d'approuver la stratégie promotionnelle présentée par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'exercice 2024 sous réserve des conditions prescrites aux articles 2 à 4 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 2024, sous les conditions énoncées aux articles 2 à 4.

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. En particulier, il ne doit pas représenter, dans ses communications commerciales, des scènes d'émotion d'une intensité disproportionnée ou excessive directement liées à la pratique du jeu d'argent et de hasard.

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 :

3.1. 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 (tels les tournois de poker rapides, aux paris en direct et aux 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.

3.2. Il incombe au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de veiller à ce que les offres commerciales comportant une gratification financière qu'il propose pour recruter ou fidéliser les joueurs demeurent transparentes et compréhensibles par le public. Il doit également veiller à ce que ces offres 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.

3.3. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit s'abstenir d'adresser ses communications commerciales, notamment celles consistant en des offres commerciales comportant une gratification financière, aux personnes qu'il identifie comme présentant un comportement de jeu excessif ou pathologique.

Article 4 : 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 5 : 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 21 décembre 2023.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 27 décembre 2023