

DÉCISION N° 2024-102 DU 9 AVRIL 2024

RELATIF AU DISPOSITIF D'IDENTIFICATION ET D'ACCOMPAGNEMENT DES JOUEURS EXCESSIFS OU PATHOLOGIQUES MIS EN PLACE PAR LE GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE PMU EN RESEAU PHYSIQUE DE DISTRIBUTION

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 le code de la consommation, notamment les articles L. 121-1 et suivants ;

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 les IV et IX 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 décision n° 2023-209 du 23 novembre 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 2024 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN ;

Vu la décision n° 2023-217 du 21 décembre 2023 relative à la stratégie promotionnelle du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité sous droits exclusifs pour l'année 2024 ;

Vu la demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN du 11 mars 2024 tendant à l'approbation de son dispositif d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs pour son activité sous droits exclusifs ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu le commissaire du Gouvernement en ses observations, et en avoir délibéré le 9 avril 2024,

Considérant ce qui suit :

Sur le cadre juridique et le contexte de la demande formulée par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN.

1. Il ressort des décisions visées ci-dessus que l'institution d'un monopole, qui constitue une mesure particulièrement restrictive de libertés instituées par les 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, 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 mener une politique efficace de prévention et lutte contre le jeu excessif ou pathologique. A cet égard, il résulte des dispositions du IX de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 visée ci-dessus que les opérateurs de jeux d'argent titulaires de droits exclusifs sont tenus, au même titre que les opérateurs de jeu en ligne en concurrence, les casinos et clubs de jeux, d'identifier « *les personnes dont le jeu est excessif ou pathologique et les accompagnent en vue de modérer leur pratique, dans le respect du cadre de référence* ». A cet égard, compte tenu des enjeux attachés à la prévention du jeu excessif ou pathologique et des obligations renforcées pesant sur les monopoles de jeux, il incombe à ces derniers de s'assurer, par tous moyens pertinents, du respect effectif de cette obligation d'identification et d'accompagnement pour l'ensemble des opérations de jeu entrant dans l'exercice de leur droits exclusifs, en particulier celles réalisées dans leur réseau physique de distribution et de rendre compte à l'Autorité de l'exécution de cette obligation dans le cadre du plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs soumis annuellement à l'approbation de l'Autorité.

2. Par sa décision du 23 novembre 2023 visée ci-dessus, le collège de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) a approuvé le plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour l'année 2024 que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN lui avait présenté au titre de son activité sous droit exclusifs, sous réserve, notamment, qu'il « *présente à l'Autorité, d'ici le 31 mars 2024 et sans préjudice des conditions particulières qui pourront lui être adressées dans le cadre de l'examen de sa stratégie promotionnelle pour 2024, un dispositif d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques en réseau physique de distribution* ». A cette occasion, l'Autorité avait souligné que « *la question*

de l'identification et de l'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques se posait avec une acuité particulière pour le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, dès lors que son activité génère un risque de jeu excessif important, avec un taux de prévalence du jeu problématique élevé (...) et des pratiques de jeu intensives (...), ce qui a justifié de soumettre cet opérateur, dans le cadre de référence susvisé, à des mesures spécifiques et renforcées ». A cet égard, l'Autorité avait observé que « les résultats obtenus par l'opérateur en matière d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques sont très largement insuffisants au regard tant de la taille du réseau de distribution que du taux de prévalence (...) » et qu'une « telle situation, nonobstant les limites afférentes à l'anonymat du jeu en point de vente, ne saurait perdurer compte tenu des obligations auxquelles cet opérateur est tenu au titre du cadre de référence ainsi que de la prescription adoptée par l'Autorité dans sa décision n° 2022-229 du 15 décembre 2022 susvisée relative à l'élaboration d'un dispositif d'identification et d'accompagnement des joueurs dont le jeu est excessif ou pathologique pour l'ensemble du réseau physique et en hippodrome ».

3. Par ailleurs, par sa décision du 21 décembre 2023 visée ci-dessus, le collège de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) a approuvé la stratégie promotionnelle pour l'année 2024 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, sous réserve, notamment, que celui-ci s'abstienne « *de mettre en œuvre le programme de fidélité intitulé «programme relationnel», tel que proposé en l'état dans sa stratégie promotionnelle pour 2024, dans l'attente de la présentation d'ici le 31 mars 2024 puis de son approbation par l'Autorité, d'une nouvelle version de ce programme, qui devra être caractérisé par la stricte modération des éventuelles gratifications financières qu'il propose* ». Dans cette décision, l'Autorité a entendu rappeler que « *conformément à la jurisprudence de la CJUE [...], s'il est en principe permis à un opérateur en situation de monopole de «fidéliser le marché existant», les actions commerciales qu'il déploie à cette fin, via notamment la mise en place d'éventuels dispositifs de rétention de clientèle, ne sauraient avoir pour objet ni effet d'entretenir une participation active aux jeux d'argent et de hasard ni de stimuler celle-ci. De tels dispositifs peuvent en revanche être admis en ce qu'ils contribuent notamment à asseoir une meilleure protection du joueur, par exemple s'ils se caractérisent par une distribution de gratifications modérée favorisant l'adhésion au dispositif d'identification du jeu excessif en points de vente* ». Autrement dit, s'il peut justifier qu'un opérateur titulaire de droits exclusifs incite, par le biais de gratifications financières, ses clients à jouer sur compte, l'objectif d'identification et d'accompagnement de ces derniers en vue de prévenir leur jeu excessif ou pathologique ne saurait justifier une politique de gratifications financières qui, en dernier lieu, conduirait à porter atteinte à cet objectif. Or, en l'espèce, le collège de l'Autorité avait constaté que le dispositif exposé par l'opérateur présentait « *le risque, tant au regard de ses mécanismes de distribution que du niveau de gratifications envisagé, de conduire à une stimulation active et quasi permanente des joueurs susceptible, notamment, de fragiliser les personnes les plus vulnérables (notamment les 18-25 ans et les joueurs problématiques)* » et que ce risque était d'autant plus prégnant que cette politique promotionnelle s'inscrivait « *dans une tendance préoccupante marquée par la concentration et l'intensification des pratiques de jeu de la clientèle du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN* ».

4. Pour répondre aux prescriptions formulées par l'Autorité et, plus généralement, à l'obligation d'identification et d'accompagnement énoncée au troisième alinéa du IX de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a soumis à l'Autorité

sa « proposition d'un nouveau programme relationnel associé à la stratégie de jeu sur compte en réseau physique de distribution de PMU ». Ce dispositif s'articule autour du compte joueur que tout parieur peut utiliser pour placer ses paris hippiques en réseau physique de distribution, compte auquel se trouveraient adossés, dans le cadre de ce programme, d'une part, des outils de détection du jeu excessif ou pathologique et de modération des pratiques de jeu et, d'autre part, la distribution de gratifications financières en vue d'inciter à l'utilisation de ce compte.

5. Il incombe ainsi à l'Autorité, eu égard au contrôle étroit auquel est soumis un opérateur titulaire de droits exclusifs, de vérifier, dans le cadre du pouvoir d'approbation qu'elle tient des dispositions visées ci-dessus, **que ce dispositif traduit la volonté de l'opérateur de poursuivre une politique efficace d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques en réseau physique de distribution au moyen d'actions cohérentes et adaptées et que, compte tenu de la finalité préventive poursuivie par ce dispositif, les gratifications financières éventuellement proposées pour favoriser l'adhésion du joueur à ce programme demeurent modérées et ne conduisent pas à intensifier ses pratiques de jeu ou à stimuler de manière excessive sa demande de jeu.**

Sur le dispositif d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques déployé sur le jeu sur compte en points de vente du PMU.

6. Afin de mieux identifier puis accompagner les joueurs dont les pratiques de jeu sont excessives ou pathologique, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'est doté depuis 2021 d'un dispositif dénommé « *BetSafe* », déployé sur ses activités de jeu en ligne et sur les comptes ouverts en réseau physique de distribution, permettant d'évaluer le niveau de risque d'un joueur au regard de ses données de jeu et dont les indicateurs d'analyse ont été enrichis en 2023. Toutefois, dans sa décision du 25 janvier 2024 portant approbation du plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour 2024 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité en concurrence, l'Autorité soulignait le caractère encore largement perfectible de ce dispositif et avait enjoint à l'opérateur de prendre différentes mesures (ajout d'indicateurs, méthode et fréquence d'analyse) afin que ce dispositif conduise à identifier un nombre de joueurs excessifs ou pathologiques cohérent avec son bassin de joueurs et les données nationales de prévalence.

7. A cet égard, l'Autorité relève que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN (PMU) s'engage, dans le dossier de demande qu'il lui revient d'examiner, à mettre en place en 2024 une série de mesures de nature à répondre aux réserves formulées par l'Autorité, lesquelles consistent en une revue de la règle de calcul du score « *BetSafe* » des nouveaux clients, l'intégration de nouvelles données pour affiner ce score et un resserrement de la fréquence de calcul du score « *BetSafe* ».

8. S'agissant de son dispositif d'accompagnement, l'Autorité note que l'opérateur indique s'être doté d'une palette de mesures diversifiées et adaptées à la situation en cause, incluant le renvoi vers les dispositifs de définition des limites de jeu, d'auto-exclusion et d'interdiction volontaire de jeu, la mise en place d'appels sortants couplé à des mesures de « *feedback* » personnalisé informant le joueur sur les risques liés à son activité de jeu, et, pour les cas les plus sévères (joueurs « *Betsafe* » rouge), la suspension du compte ainsi qu'un dispositif de prise en charge dispensé par une structure en addictologie avec laquelle l'opérateur a noué un partenariat. L'opérateur indique par ailleurs

exclure de ses communications commerciales les joueurs présentant un statut « *Bestafe* » rouge et orange (hors gratifications financières pour cette dernière catégorie de joueurs), les joueurs « *Betsafe* » jaunes âgés de 18 à 24 ans ainsi que les joueurs reprenant une activité de jeu à l'expiration d'une mesure d'auto-exclusion.

9. Il suit de là que le dispositif d'identification et d'accompagnement proposé par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, dont les effets devront être évalués dans le cadre du plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour 2025, doit être regardé, en l'état des éléments communiqués par l'opérateur, comme répondant aux prescriptions émises par l'Autorité dans la décision n° 2023-209 du 23 novembre 2023 visée ci-dessus.

Sur le nouveau programme relationnel associé à la stratégie de jeu sur compte en réseau physique de distribution de PMU.

10. A l'instar du précédent, le nouveau « programme relationnel » vise l'ouverture de [...] nouveaux comptes joueurs d'ici au 31 décembre 2024, en plus des [...] comptes actuellement actifs. Pour atteindre cet objectif, l'opérateur compte mobiliser un programme ambitieux d'incitations financières en direction des parieurs, incités à ouvrir et utiliser un compte par le biais d'une offre de bienvenue, par des opérations d'animations commerciales et une rétribution financière en fonction de leurs mises (mécanisme de « *cashback* »). Les détaillants bénéficieront également d'un intéressement financier résultant de l'ouverture et de l'utilisation de ces comptes dans leur point de vente.

11. **En premier lieu**, en ce qui concerne les incitations prévues pour favoriser la création de nouveaux comptes en points de vente, l'Autorité relève que l'opérateur propose une « offre de bienvenue » de [...] euros, dont le montant peut éventuellement être augmenté le premier mois suivant la création du compte par un mécanisme d'abondement supplémentaire indexé sur les gains dans la limite de [...] euros, de sorte qu'un nouveau client ne pourrait désormais recevoir à ce titre qu'une somme comprise entre [...] et [...] euros, soit un budget total évalué à [...] par l'opérateur. Ces gratifications financières, dédiées exclusivement à la création de comptes joueur et qui reposent sur une réaffectation partielle du budget marketing dédié au jeu non identifié en points de vente vers le dispositif d'identification du jeu excessif, peuvent être admises dès lors que leur niveau demeure globalement acceptable et que leur distribution ne tend qu'à favoriser l'adhésion de nouveaux clients à ce dispositif.

12. **En deuxième lieu**, l'Autorité relève que la politique de fidélisation des joueurs sur compte proposée par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN repose principalement sur le programme de « *cashback* », en vertu duquel une récompense financière est attribuée au parieur à chaque opération de jeu et dont le montant est calculé en pourcentage de ses mises selon la nature du pari placé et le statut du parieur ([...]), lequel statut dépend du montant, mensuel ou annuel selon le cas, de ses mises. Ainsi, plus les mises du parieur augmentent et plus le statut croît, et avec lui, le pourcentage associé de rétribution sans qu'aucun plafond ne vienne en limiter le montant. Au total, l'opérateur estime que le budget dédié à ce programme de rétention de sa clientèle passerait de [...] en 2023 à [...] en 2024 dont [...] seraient plus précisément consacrés à la fidélisation des [...] nouveaux joueurs sur compte attendus en 2024. Ce programme est par ailleurs complété par un plan d'animation commerciale ciblant les joueurs sur compte et consistant

en des opérations ponctuelles au cours de l'année, notamment lors [...], doté d'un budget de [...] équivalent à celui alloué en 2023 pour ce type de dépenses commerciales. Aussi, un tel dispositif, considéré tant au regard de ses mécanismes de distribution, du volume de gratifications envisagé et des caractéristiques du public cible, lequel affiche le taux de prévalence de jeux excessif le plus élevé du secteur des jeux, continue de présenter un risque important de conduire à une stimulation excessive des joueurs et de fragiliser les personnes les plus vulnérables.

13. Cependant, il ressort de l'instruction que, pour prévenir les risques de jeu excessif ou pathologique que pourrait engendrer ce mécanisme de « *cashback* », le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'engage à surveiller l'activité des parieurs au moyen de son outil « *BetSafe* » et à prendre les mesures préventives qu'appelle l'évolution de leur situation. En particulier, l'Autorité prend note de l'instauration d'une mesure de blocage temporaire du compte des parieurs appartenant à la catégorie « rouge », qui sont considérés comme présentant un comportement de jeu excessif, cette mesure impliquant une interruption systématique de la distribution du « *cashback* ». En revanche, l'Autorité relève que l'opérateur ne prévoit aucune mesure de modération concernant les joueurs appartenant à la catégorie « orange » alors que la distribution de « *cashback* » est susceptible d'accroître le risque pour ces joueurs de basculer dans une pratique de jeu excessif, risque qu'il appartient au contraire à l'opérateur de prévenir par la mise en œuvre d'un dispositif d'identification et d'accompagnement efficace. Il importe donc que l'attractivité de ce « *cashback* » soit réduite pour cette dernière catégorie de joueurs, ce qui implique de diminuer significativement le montant de gratifications financières qui leur sont distribués dans ce cadre.

14. En troisième lieu, la nécessité d'obtenir des résultats probants en matière d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs en points de vente, d'une part, et les risques inhérents à cette distribution de « *cashback* » et sa délicate conciliation avec les obligations renforcées pesant sur le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité exercée sous droits exclusifs, d'autre part, justifient qu'un bilan global de la mise en œuvre de ce dispositif soit dressé par l'opérateur, que celui-ci devra communiquer au plus tard au moment du dépôt de la demande d'approbation de son plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour 2025 selon des modalités préalablement convenues avec l'Autorité et à la lumière duquel l'Autorité se prononcera sur la poursuite et les modalités de ce dispositif, notamment la politique de distribution de « *cashback* » afférente à celui-ci.

15. Enfin et tout état de cause, la mise en œuvre de ce « *programme relationnel* » ne saurait être regardée comme épuisant l'obligation d'identification et d'accompagnement des joueurs dont le jeu est excessif ou pathologique qui pèse sur le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, dès lors que ce programme n'a, pour l'instant, vocation à ne concerner qu'un nombre très faible de ses parieurs en réseau physique de distribution ([...] parieurs sur compte espérés en 2024 rapporté aux plus de [...] parieurs en réseau physique de distribution). Il incombe donc à l'opérateur de prendre toute mesure utile de ce point de vue à l'égard de ceux de ses parieurs qui continuent à jouer de manière anonyme, mesures qu'il s'est engagé à présenter à l'Autorité au plus tard le 12 avril 2024.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'Autorité nationale des jeux approuve la « *Proposition d'un nouveau programme relation associé à la stratégie de jeu sur compte en réseau physique de distribution de PMU* » pour l'année 2024, sous réserve des conditions énoncées à l'article 2.

Article 2 :

2.1. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN ne distribue aucune gratification financière, notamment sous la forme de « *cashback* », aux parieurs qui, au regard de son outil « *BetSafe* », relèvent de la catégorie « rouge ».

2.2. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN diminue significativement le montant des gratifications financières de « *cashback* » attribués aux parieurs qui, au regard de son outil « *BetSafe* », relèvent de la catégorie « orange ».

2.3. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN communique à l'Autorité et selon des modalités convenues avec elle, dans le cadre de son plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour 2025, une évaluation de la mise en œuvre du dispositif d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques déployé sur jeu sur compte ainsi que des effets de sa politique de distribution de gratifications financières (en particulier son programme de « *cashback* ») sur les pratiques de jeu des parieurs.

Article 3 : Le non-respect des prescriptions énoncées à l'article 2 est susceptible de conduire, en application des dispositions du II de l'article 43 de la loi du 12 mai 2010 mentionnée ci-dessus, à une saisine de la commission des sanctions de l'Autorité nationale des jeux, laquelle peut prononcer l'une des sanctions prévues aux VI, VII et X du même article.

Article 4 : 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 9 avril 2024.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 10 avril 2024