

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité nationale des jeux

DÉCISION N° 2024-158 DU 21 NOVEMBRE 2024 PORTANT APPROBATION DU PROGRAMME ANNUEL DES JEUX ET PARIS DU GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN POUR L'ANNÉE 2025

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° 2023-210 du collège de l'Autorité nationale des jeux 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 ;

Vu la décision n° 2023-174 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 20 juillet 2023 portant autorisation d'exploitation en réseau physique de distribution du jeu de pari hippique dénommé « *Quinté +* » ;

Vu la décision n° 2024-120 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 27 juin 2024 relative à l'exploitation en réseau physique de distribution du jeu de pari hippique dénommé « *Quinté +* » ;

Vu le dossier soumis à l'Autorité nationale des jeux le 30 septembre 2024 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 2025 ;

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 21 novembre 2024,

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 2025

5. Le programme des jeux et paris présenté par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2025, qui s'inscrit dans le contexte de la modernisation de son système d'information, se caractérise par un objectif de croissance limitée reposant essentiellement sur l'optimisation et l'animation modérée de son offre de jeu existante, sans évolution particulière, étant précisé que le bassin de joueurs reste relativement stable (3,3 millions de joueurs en 2023 *versus* 3,2 millions en 2022, soit une augmentation de 3 %). Il reflète ainsi, en l'état, une politique d'expansion contrôlée tendant, à terme, à évoluer vers un modèle plus extensif qui s'appuierait sur la diversification de son offre et le renouvellement de sa clientèle. Ce programme appelle néanmoins de la part de l'Autorité les observations qui suivent.

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

6. **En premier lieu**, il ressort de l'instruction que les résultats d'une étude d'envergure produite conformément à la demande de l'Autorité¹ par un organisme indépendant (ci-après dénommée « étude [...] ») mettent en évidence un niveau élevé de risque de jeu excessif pesant sur l'ensemble de l'offre de paris hippiques de l'opérateur. Cette étude révèle ainsi que l'offre de paris hippiques proposée en réseau physique de distribution présente un taux de jeu problématique de [...] % et un taux de jeu excessif de [...] %. Elle montre également que certaines offres « *de niche* » du réseau physique de distribution réservées à des joueurs réguliers attirent particulièrement les joueurs excessifs (à savoir, les offres « *Super 4* », « *Pick 5* » et « *Trio* » qui concentrent respectivement [...] %, [...] % et [...] % de joueurs excessifs). Cette étude a également fait apparaître une vulnérabilité particulière de la population générale des parieurs hippiques de 18-34 ans pour laquelle le taux de jeu problématique sur l'ensemble des réseaux de distribution (hippodromes et réseaux physiques de distribution sous droits exclusifs et opérateurs de paris hippiques en ligne en concurrence) atteint [...] %, dont [...] % de joueurs excessifs.

7. Si les résultats préoccupants de cette étude doivent encore être étayés par des analyses complémentaires, ils confirment les inquiétudes déjà exprimées par l'Autorité et impliquent une vigilance accrue de sa part. Ainsi, la mise en œuvre par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de son programme des jeux et paris pour l'année 2025 n'apparaît acceptable que sous la réserve que celui-ci réduise, de manière significative et par les moyens de son choix, les risques liés au jeu excessif ou problématique attachés à la consommation de son

¹ Article 2.1. de la décision d'approbation du programme des jeux et paris de l'opérateur pour 2024.

offre de jeu, particulièrement sur les segments de cette offre présentant un niveau de risque anormalement élevé, l'atteinte de cet objectif étant d'autant plus nécessaire que l'octroi de droits exclusifs à cet opérateur est intrinsèquement lié à sa capacité de maîtriser effectivement ces risques et de poursuivre l'objectif de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace.

8. Pour ce faire, en sus des actions relatives à l'offre de jeu, il importe que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, d'une part veille à mettre en œuvre une politique commerciale modérée, ce dont l'Autorité s'assurera à l'occasion de l'examen de sa stratégie promotionnelle et, d'autre part, poursuive et amplifie les efforts qu'il déploie en matière de prévention du jeu excessif ou pathologique, par le biais notamment des mesures mises en place dans le cadre de son plan d'actions pour la prévention du jeu excessif qui devront tirer les conséquences opérationnelles des résultats mis en évidence par l'étude susmentionnée.

9. En ce qui concerne plus spécifiquement les risques attachés aux jeux « *Super 4* », « *Pick 5* » et « *Trio* » mentionnés au point 6, il incombe au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, compte tenu de leur caractère élevé, de proposer des mesures permettant une réduction effective de ces risques dans le cadre du prochain programme des jeux et paris.

10. Enfin, le niveau de risque global mis en évidence par l'étude « [...] » fait apparaître, de manière plus générale, la nécessité d'une amélioration des outils de pilotage de l'offre dont dispose actuellement l'opérateur, et plus particulièrement son baromètre client annuel (« *Baromètre des jeux d'argent offline 2023* »), dont la méthodologie pourrait être utilement améliorée afin de mieux appréhender les risques de jeu excessif attachés à son offre de jeux. Par ailleurs, l'Autorité accueille favorablement l'engagement du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de compléter l'étude « [...] » par une étude qualitative supplémentaire qui devrait lui permettre de disposer d'une perception plus fine des comportements des parieurs et des risques associés.

Sur le bilan d'exploitation de la nouvelle version du « Quinté + »

11. En deuxième lieu, il ressort du bilan d'exploitation de la nouvelle version du « *Quinté +* » transmis à l'Autorité en application de la décision n° 2023-174 du 20 juillet 2023 susvisée que l'option dénommée « *Option Max* » mise en place à l'occasion du lancement de cette nouvelle formule du « *Quinté +* », qui permet au parieur, si son pari est gagnant, de multiplier son gain par deux (« *X 2* ») ou par dix (« *X 10* »), attire particulièrement les joueurs excessifs (ceux-ci représentent en effet [...] % des joueurs lorsque l'« *Option Max* » est activée alors qu'ils ne représentent que [...] % des joueurs lorsque l'option n'est pas activée). Ces éléments préoccupants justifient également une réponse particulière de la part du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, tant en ce qui concerne la mécanique de l'option, qui devra faire l'objet d'une évolution afin d'en réduire les risques de jeu excessif ou pathologique, que du point de vue de sa promotion, qui devra être plus mesurée, notamment s'agissant des opérations commerciales de « boost » du multiplicateur (augmentation du nombre de multiplicateurs « *X 2* » plusieurs fois dans l'année, remplacement du multiplicateur « *X 10* » par un multiplicateur « *X 2* » en mars) qui n'apparaissent plus justifiées au regard du bilan qui en a été établi. Il appartiendra

à l'Autorité de s'assurer de l'effet utile de ces mesures et de mettre en œuvre, le cas échéant, la faculté prévue au sixième alinéa du V de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 modifiée.

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

12. En troisième lieu, l'Autorité relève que le bilan produit par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN en application de l'article 2.3 de la décision d'approbation de son programme des jeux et paris pour 2024 ne laisse apparaître aucune 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 liée à l'augmentation des mises de base de certains paris hippiques (notamment les paris « *Simple* », « *Couplé* », « *Trio* » et « *Quarté* » et leurs déclinaisons) autorisée en 2023. L'Autorité note en particulier que cette augmentation n'a pas eu pour effet d'accroître le panier moyen des joueurs, qui demeure stable. Il n'y a donc pas lieu de demander au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN l'adoption de mesures particulières.

Sur l'objectif d'optimisation des conditions d'accès à son offre de jeu et d'amélioration de l'expérience client

13. En quatrième lieu, afin de moderniser et d'améliorer l'expérience client, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN envisage de déployer de nouvelles interfaces de prise de paris en points de vente (nouveau terminal « *Kiwi* », nouvelle borne « *Mango* ») fondées sur une ergonomie générale plus moderne et une prise en main plus intuitive et d'améliorer et d'enrichir l'information hippique disponible, notamment à travers l'exploitation du « *data hub* » et la proposition d'outils d'analyse innovants. Il appartiendra au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de s'assurer que l'évolution des modalités de mise à disposition de son offre n'aboutisse pas à intensifier les pratiques de jeu de ses joueurs. A cet égard, les aspects relevant de la politique d'animation commerciale pour 2025, notamment les promotions liées au jeu sur compte *via* l'application « *PMU +* », seront appréciés lors de l'examen de la stratégie promotionnelle de l'opérateur pour l'année 2025.

Sur l'encadrement de l'activité des grands parieurs internationaux

14. Enfin, il ressort de l'instruction que si les mesures d'encadrement mises en œuvre par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN au titre de son programme des jeux et paris pour 2024 devraient permettre de maintenir le poids des grands parieurs internationaux en dessous du plafond de [...] % sur l'ensemble de l'année 2024, le « *taux de gain* » de ces grands parieurs internationaux a néanmoins continué à progresser, passant de [...] % en 2023 à [...] % en 2024 (huit premiers mois), dégradant par là-même celui des autres parieurs, qui passe de [...] % en 2023 à [...] % sur les huit premiers mois de 2024 (ce qui représente, exprimé en taux de perte en points, un passage de [...] points en 2023 à [...] points sur les huit premiers mois de 2024). Au vu de ces éléments, et afin de contribuer 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, il y a lieu de renforcer les mesures de plafonnement des mises d'ores et déjà mises en place en portant le taux de ce plafonnement de [...] à [...] %.

15. Il résulte ainsi de tout ce qui précède qu'il 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 2025, 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 2025, sous réserve des conditions de mise en œuvre énoncées à l'article 2.

Article 2 :

2.1. Condition générale relative au risque de jeu excessif attaché à l'offre de paris hippiques proposée par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité sous droits exclusifs

Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN s'attache à réduire, de manière significative et par les moyens de son choix, les risques liés au jeu excessif ou problématique attachés à la consommation de son offre de jeu, particulièrement en ce qui concerne les segments de cette offre présentant un niveau de risque anormalement élevé.

2.2. Conditions relatives à l'encadrement de l'offre de paris hippiques du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité sous droits exclusifs

2.2.1. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN propose, dans le cadre du prochain programme des jeux et paris, des mesures permettant une réduction effective des risques attachés aux jeux « *Super 4* », « *Pick 5* » et « *Trio* ».

2.2.2. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN fait évoluer la mécanique de l'« *Option Max* » adossée au jeu « *Quinté +* » de façon à en réduire les risques de jeu excessif et pathologique. Un bilan portant sur une période de 3 mois minimum permettant d'évaluer l'efficacité de ces évolutions est communiqué à l'Autorité à l'appui du prochain programme des jeux et paris pour 2026. Dans l'attente de la remise de ce bilan, il s'abstient de mettre en place des opérations commerciales de « boost » du multiplicateur pour l'année 2025.

2.3. Condition relative aux outils de pilotage 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 propose des évolutions méthodologiques de son baromètre client afin de mieux informer l'opérateur sur les risques de jeu excessif attachés à son offre de jeux.

2.4. Conditions relatives à l'encadrement des grands parieurs internationaux

2.4.1. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN met en place un plafond annuel de [...] % de la part des mises des grands parieurs internationaux sur l'ensemble des paris hippiques proposés en réseau physique de distribution. Ce plafonnement s'entend sans préjudice du plafonnement complémentaire de 7,5 % par cheval déjà appliqué sur le pari « *Simple* » dans les trois dernières minutes de la course ainsi que de la mesure d'exclusion de la participation des

grands parieurs internationaux au « *Quinté +* » déjà mise en œuvre dans le cadre de la décision n° 2024-120 du 27 juin 2024 susvisée.

2.4.2. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN fournit à l'Autorité nationale des jeux, avant le 30 septembre 2025, un bilan de ces mesures de plafonnement permettant de documenter précisément leurs effets sur les rapports et l'espérance de gains des autres parieurs.

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 21 novembre 2024.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 27 novembre 2024