

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité nationale des jeux

DÉCISION N° 2024-159 DU 21 NOVEMBRE 2024 PORTANT APPROBATION DU PLAN D’ACTIONS EN VUE DE PRÉVENIR LE JEU EXCESSIF OU PATHOLOGIQUE ET LE JEU DES MINEURS POUR L’ANNÉE 2025 DU GROUPEMENT D’INTÉRÊT ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN

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 le Titre II de son Livre III ;

Vu la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l’autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux ;

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 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° 2010-518 du 19 mai 2010 modifié relatif à l’offre de jeux et de paris des opérateurs de jeux et à la mise à disposition de l’Autorité nationale des jeux des données de jeux, notamment ses articles 16 à 22 ;

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 2 ;

Vu le décret n° 2020-494 du 28 avril 2020 relatif aux modalités de mise à disposition de l’offre de jeux et des données de jeux ;

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° 2022-222 du 17 novembre 2022 du collège de l’Autorité nationale des jeux portant approbation du programme annuel des jeux et paris pour l’année 2023 du groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN ;

Vu la décision n° 2023-209 du 23 novembre 2023 du collège 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 l’année 2024 du groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN ;

Vu la décision n° 2024-102 du 9 avril 2024 relative au dispositif d’identification et d’accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques mis en place par le groupement d’intérêt économique PMU en réseau physique de distribution ;

Vu la transmission en date du 30 septembre 2024 par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de son plan d'actions pour l'année 2025 en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu le commissaire du Gouvernement, en ses observations, et en avoir délibéré le 21 novembre 2024,

Considérant ce qui suit :

1. Le IX de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 susvisée dispose : « *Un arrêté du ministre chargé de la santé, pris sur proposition de l'Autorité nationale des jeux, définit, à l'adresse des opérateurs titulaires de droits exclusifs, des opérateurs de jeux ou de paris en ligne, des casinos et des clubs de jeux, un cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs. Ce cadre de référence prévoit des obligations renforcées pour les opérateurs titulaires de droits exclusifs. Les opérateurs, casinos et clubs de jeux soumettent chaque année à l'approbation de l'Autorité leur plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu. Ils rendent compte, à cette occasion, de la mise en œuvre du plan de l'année précédente. Le plan est établi dans le respect du cadre de référence prévu à l'alinéa ci-dessus. (...) / L'Autorité évalue les résultats des actions menées par les opérateurs, casinos et clubs de jeux pour prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs. Elle peut, sur le fondement de cette évaluation, leur adresser des prescriptions à ce sujet* ». Sur le fondement de ces dispositions a été adopté l'arrêté du 9 avril 2021 susvisé.

2. Le deuxième alinéa du IX de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 modifiée prévoit ainsi que l'Autorité nationale des jeux approuve chaque année le plan d'actions des opérateurs de jeux d'argent et de hasard en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu, selon une procédure et des modalités précisées, s'agissant des opérateurs sous droits exclusifs, à l'article 2 du décret n° 2010-1061 du 17 octobre 2019. Assorti du bilan d'exécution du précédent plan, ce plan d'actions constitue une déclinaison spécifique de l'obligation prévue par l'article L. 320-4 du code de la sécurité intérieure, qui pèse sur les opérateurs de jeux d'argent et de hasard de concourir à la réalisation de l'objectif de prévention du jeu excessif ou pathologique et de protection des mineurs défini au 1° de l'article L. 320-3 de ce code.

3. Les règles nationales qui précèdent doivent par ailleurs être lues à la lumière des 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. Selon celle-ci, l'institution d'un monopole constitue une mesure particulière restrictive de ces libertés, qui ne peut donc 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. L'Etat membre qui met en place un monopole doit être en mesure de prouver qu'il poursuit l'atteinte de cet objectif de manière cohérente et systématique. Il lui appartient, à cette fin, d'agir de telle sorte que ce monopole mène véritablement une politique destinée à empêcher et endiguer l'assuétude au jeu et à prévenir le jeu des mineurs.

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 plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs que lui soumet pour approbation un opérateur bénéficiaire de droits exclusifs d'une part, traduit sa volonté de poursuivre une politique efficace de prévention du jeu excessif et du jeu des mineurs et, d'autre part, met en place des actions opérationnelles cohérentes et adaptées permettant d'atteindre effectivement l'objectif assigné à l'opérateur sous droits exclusifs. Cette approbation est l'expression du contrôle étroit de l'Etat, qui a justifié que soit réservé au seul groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN l'organisation et l'exploitation des paris hippiques en réseau physique de distribution hors hippodromes afin notamment de poursuivre l'objectif de lutte contre l'assuétude au jeu et de protection des mineurs de manière efficace.

5. Compte tenu des obligations qui pèsent sur l'opérateur au titre des droits exclusifs qui lui ont été concédés, l'Autorité attache une importance particulière aux actions mises en œuvre en matière de protection des mineurs, d'une part, et d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques, d'autre part.

6. En premier lieu, s'agissant de la protection des mineurs, cette question demeure un sujet majeur de préoccupation pour l'Autorité. En effet, les résultats de l'étude nationale sur les jeux d'argent et de hasard des mineurs en 2021 (ENJEU-Mineurs) réalisée par la Société d'Entraide et d'Action Psychologique (SEDAP) publiée en février 2022, et ceux de l'étude réalisée par l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT) dans le cadre de la dernière « Enquête sur la santé et les comportements lors de l'appel de préparation à la défense » (ESCAPAD) publiée en octobre 2023, mettent en évidence une consommation avérée de jeux d'argent par les mineurs, notamment s'agissant de l'offre proposée par les opérateurs titulaires de droits exclusifs.

7. Conformément à la prescription émise par l'Autorité dans sa décision n° 2023-209 du 23 novembre 2023 susvisée, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a augmenté significativement le nombre de points de vente contrôlés (1 300 contrôles au premier semestre 2024 contre 605 en 2023) et prévoit de continuer à le faire en 2025 (avec un objectif de 1 500 points de vente). Cependant, l'Autorité relève que le plan de contrôle adopté par l'opérateur, qui inclut désormais les hippodromes et une visite d'une durée 15 à 20 minutes au sein du point de vente, reste toutefois centré sur la vérification de l'apposition d'affiches et de la vignette « -18 ans », la mise à disposition par les détaillants de dépliants, ainsi que sur le respect des dispositions prévues par l'arrêté du 29 juillet 2022, alors que l'Autorité avait déjà souligné les limites intrinsèques de cette méthodologie, qui ne permet pas de vérifier effectivement l'interdiction de vente aux mineurs. Par ailleurs, l'Autorité prend note de l'augmentation des moyens humains dédiés à cette politique de contrôle, qui doit se poursuivre, en phase avec le développement de celle-ci.

8. Eu égard à l'enjeu impérieux exprimé par les pouvoirs publics de protection des mineurs et aux obligations renforcées afférentes pesant sur les opérateurs titulaires de droits exclusifs, l'Autorité rappelle qu'il est attendu du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN qu'il continue d'augmenter le nombre de points de vente contrôlés, comme il s'y est engagé, et qu'il renforce la politique de contrôle qu'il adopte, notamment en s'attachant à vérifier, par exemple par le biais de « clients mystères », le respect effectif par les détaillants de l'interdiction de vente aux mineurs. Il devra en outre poursuivre sa politique de sanction en cas de manquement constaté.

9. En deuxième lieu, la question de l'identification et de l'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques se pose 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. En effet, ce taux était d'environ 16 % en 2019 selon l'Observatoire des jeux, soit le taux le plus élevé du marché avec les paris sportifs. Par ailleurs, les résultats d'une étude d'envergure relative au risque de jeu excessif adossés à l'offre de jeu de l'opérateur (« étude [...] »), produite par un organisme indépendant, révèle que l'offre de paris hippiques proposée en réseau physique de distribution présente un taux de prévalence du jeu problématique de [...] et un taux de prévalence du jeu excessif de [...]. Cette étude fait également apparaître une vulnérabilité particulière de la population des 18-34 ans pour laquelle le taux de prévalence du jeu problématique sur l'ensemble des réseaux de distribution (réseau physique, paris en ligne et hippodromes) atteint [...], dont [...] de joueurs excessifs.

10. A cet égard, et compte tenu des enjeux attachés à la prévention du jeu excessif ou pathologique et des obligations renforcées de protection pesant sur les opérateurs titulaires de droits exclusifs, il appartient au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de poursuivre les efforts qu'il a engagés sur ce terrain depuis 2021 et qui doivent le conduire, dans les meilleurs délais, à une hausse significative du nombre de joueurs excessifs identifiés et accompagnés, en adéquation avec son bassin de joueurs.

11. Pour ce faire, s'agissant de l'exploitation des jeux en réseau physique de distribution, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN a récemment mis en œuvre les évolutions du dispositif d'identification et d'accompagnement « *Betsafe* » pour le jeu identifié en points de vente (« jeu sur compte », programme « PMU+ ») qui lui ont été prescrites dans la décision n° 2024-102 du 9 avril 2024 susvisée, en particulier l'arrêt de la distribution des gratifications financières pour les joueurs relevant de la catégorie « rouge » et la diminution significative de celles-ci pour ceux relevant de la catégorie « orange ». En outre, il ressort de l'instruction que l'opérateur a apporté des évolutions à son dispositif d'identification, qu'il entend encore approfondir en 2025, et qu'il s'est doté d'une palette diversifiée de mesures d'accompagnement. Ces mesures incluent notamment des actions spécifiques en direction des 18-24 ans et, pour les joueurs « *Betsafe* » relevant de la catégorie « rouge », une démarche d'appels sortants. Toutefois, cette dernière n'est mise en œuvre que pour les joueurs qui entrent dans cette catégorie pour la troisième fois, ce qui apparaît trop tardif. L'Autorité note également que si l'opérateur a mis en place un système d'évaluation de l'efficacité de son dispositif, celui-ci pourrait être utilement renforcé en prévoyant une évaluation indépendante s'appuyant sur l'ICJE.

12. En ce qui concerne l'obligation d'identification du jeu excessif en points de vente pour les personnes ne disposant pas d'un compte joueur chez l'opérateur (hors programme « PMU+ »), c'est-à-dire, à court terme, la grande majorité des joueurs en réseau physique de distribution, l'Autorité relève que l'opérateur a déployé en 2024 un dispositif spécifique basé sur un nouveau module de formation dispensé par une structure spécialisée en addictologie pour ses équipes commerciales et procédé à la refonte de son système de remontées des informations collectées dans les points de vente. Par le biais de ce dernier, le détaillant remplit et transmet un questionnaire à son commercial qui le communique à son tour à un service dédié de l'opérateur qui formule des conseils sur les mesures d'accompagnement à adopter par le détaillant auprès du joueur concerné. Il est envisagé que cette transmission soit à l'avenir assurée directement par le détaillant auprès du service dédié de l'opérateur. Par ailleurs, l'opérateur prévoit de mettre en place en 2025 une nouvelle action d'identification qui s'appuie sur la fonctionnalité permettant au joueur de vérifier ses gains ou pertes en scannant un QR Code directement sur l'application « PMU+ ». Toutefois, en dépit de ces actions positives, les résultats obtenus par l'opérateur en matière d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques demeurent à ce stade largement

insuffisants au regard tant de la taille du réseau de distribution que du taux de prévalence rappelé au point 9, [...].

13. S'il est vrai que la faiblesse de ces résultats peut s'expliquer par la refonte relativement récente du système de remontées des signalements, l'Autorité souhaite toutefois attirer l'attention du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN sur le fait que ces mesures ne paraissent pas, à ce stade, de nature à conduire à un accroissement substantiel du nombre de joueurs identifiés et accompagnés en 2025 et à un traitement réactif et rapide des cas signalés. Le système de remontées devra être complété par un dispositif mis en œuvre de manière autonome par le détaillant pour identifier et accompagner les cas de pratiques de jeu excessif les plus manifestes, l'appui de l'opérateur devant être réservé aux situations les plus délicates.

14. Par ailleurs, s'agissant du plan de contrôle en vue d'assurer le respect effectif par les détaillants et les personnels des hippodromes de cette obligation, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN prévoit, pour l'année 2025, de procéder à 350 contrôles « qualifiés » (58 contrôles ayant été réalisés au premier semestre 2024), ces derniers incluant notamment des questions visant à vérifier les connaissances relatives aux méthodes d'identification et d'accompagnement à prodiguer auprès des joueurs. Cet objectif constitue un premier palier de contrôle qui devra être progressivement relevé pour tenir compte de la taille du réseau de distribution de l'opérateur. En outre, les critères de sélection de ces points de vente, qui reposent à ce stade principalement sur un objectif de lutte contre le blanchiment, doivent être adaptés pour intégrer une approche privilégiant la lutte contre le jeu excessif.

15. Pour mesurer les progrès réalisés par l'opérateur en vue d'atteindre l'objectif fixé au point 10, l'Autorité rappelle qu'il appartient à celui-ci de lui transmettre la part du produit brut des jeux généré par les joueurs excessifs, mesure dont elle ne dispose aujourd'hui que pour la seule activité de jeu sur compte. De manière plus spécifique, l'opérateur présente, sous un délai de trois mois, les actions qu'il entend mettre en œuvre pour tirer les conséquences opérationnelles de l'étude [...], en détaillant les mesures à appliquer à ses dispositifs de prévention du jeu excessif ou pathologique, en particulier s'agissant des jeunes publics, et notamment les 18-24 ans. L'Autorité se réserve à cette occasion la possibilité, le cas échéant, de formuler les demandes d'informations supplémentaires ou de modifications qui lui apparaîtraient nécessaires.

16. Enfin, s'agissant des campagnes d'information et de sensibilisation prévention à destination du public déployées par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN en points de vente, à la télévision et sur les réseaux sociaux, lesquelles doivent, dans le respect du cadre de référence et du plan d'actions approuvé, contribuer à prévenir effectivement le développement des phénomènes de dépendance, l'Autorité relève que l'opérateur a procédé à une évaluation des actions entreprises à la télévision, ainsi que l'Autorité le lui avait prescrit, qui met en évidence le caractère limité des effets iatrogènes attachés à ces communications. A cet égard, il pourrait être opportun de poursuivre ces évaluations s'agissant des actions d'envergure, en particulier celles diffusées en points de vente et à la télévision.

17. Il résulte de ce qui précède que l'évaluation menée par l'Autorité du plan d'actions du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l'année 2025 justifie qu'il ne soit approuvé par l'Autorité que sous réserve de prescriptions particulières.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L’Autorité nationale des jeux approuve le plan d’actions du groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour l’année 2025 en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu, sous réserve de la mise en œuvre effective, dès 2025, des prescriptions énoncées à l’article 2.

Article 2 :

2.1. Le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN continue d’augmenter le nombre de points de vente contrôlés, comme il s’y est engagé, et renforce sa politique de contrôle de ses points de vente et hippodromes afin de garantir l’effectivité de l’interdiction de vente aux mineurs, notamment en s’attachant à vérifier, par exemple par le biais de « clients mystères », le respect effectif par les détaillants de l’interdiction de vente aux mineurs. Il poursuit sa politique de sanction en cas de manquement constaté.

Il transmet à l’Autorité, dans le cadre du plan d’actions pour 2026, le bilan des contrôles effectués, incluant le nombre et la nature des sanctions prises la cartographie des risques et le profil des points de vente sélectionnés.

2.2. Le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN transmet à l’Autorité un bilan de son dispositif d’identification et d’accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques du jeu sur compte en réseau physique de distribution permettant d’en apprécier l’efficacité. Pour ce faire, l’opérateur pourrait être utilement s’appuyer sur l’ICJE.

Par ailleurs, le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN renforce le caractère adapté des mesures d’accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques qu’il déploie.

S’agissant des personnes ne disposant pas d’un compte joueur en réseau physique de distribution, le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN complète son système de remontées des signalements récemment refondu par un dispositif mis en œuvre de manière autonome par le détaillant, pour identifier et accompagner les cas de pratiques de jeu excessif les plus manifestes, l’appui de l’opérateur devant être réservé aux situations les plus délicates.

Enfin, le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN devra sensiblement augmenter le nombre de contrôles en vue de s’assurer du respect effectif de l’obligation d’identification et d’accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques.

2.3. Le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN présente, sous un délai de trois mois à partir de la notification de la présente décision, les actions visant à tirer les conséquences opérationnelles de l’étude [...], en détaillant les mesures à appliquer à ses dispositifs de prévention du jeu excessif ou pathologique, en particulier s’agissant des jeunes publics, et notamment les 18-24 ans. L’Autorité se réserve à cette occasion la possibilité, le cas échéant, de formuler les demandes d’informations supplémentaires ou de modifications qui lui apparaîtraient nécessaires.

2.4. Le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN poursuit son évaluation de l’impact des actions d’information et de prévention du jeu excessif d’envergure qu’il a déployées, en particulier celles diffusées en points de vente et à la télévision, et en transmet le bilan à l’Autorité dans le cadre de son prochain plan d’actions annuel.

2.5. Le groupement d’intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN inclut, dans les outils de pilotage de son activité, un indicateur permettant de mesurer, pour la réduire, la part du chiffre

d'affaires attribuable aux joueurs excessifs pour l'ensemble de son activité en réseau physique de distribution.

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 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