

DÉCISION N° 2024-171 DU 17 DÉCEMBRE 2024
RELATIVE À LA STRATÉGIE PROMOTIONNELLE DU GROUPEMENT
D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE PARI MUTUEL URBAIN POUR SON ACTIVITÉ EN
CONCURRENCE POUR L'ANNÉE 2025

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 2024 tendant à l'approbation de la stratégie promotionnelle pour l'année 2025, demande complétée les 18 et 26 novembre 2024 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 17 décembre 2024,

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 prester 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° 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° 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. A cet égard, l'Autorité relève que, contrairement à l'année 2024, au cours de laquelle se sont notamment déroulés l'Euro de football, les Jeux Olympiques de Paris ou encore la Coupe d'Afrique des Nations, l'année 2025 sera exempte d'évènement sportif majeur pouvant justifier une augmentation substantielle des budgets des opérateurs par rapport à l'année exceptionnelle qui vient de s'écouler. Or, il ressort de l'examen général des stratégies promotionnelles des opérateurs agréés que les investissements promotionnels envisagés par la plupart de ces derniers augmenteraient sensiblement en 2025. Une telle tendance constitue pour l'Autorité un point de vigilance majeur dans l'appréciation de chacune de ces stratégies, qui peut la conduire à adopter des prescriptions visant à restreindre, en fonction de leurs caractéristiques, celles des stratégies promotionnelles qui engendreraient un risque spécifique en termes d'exposition des mineurs et de jeu excessif, étant relevé que le jeu en ligne présente des taux de prévalence du jeu problématique élevé.

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

7. Il ressort de l'instruction que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN entend mener en 2025 une stratégie promotionnelle [...]. Pour 2025, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN annonce pour son activité en concurrence un objectif de recrutement de [...] nouveaux joueurs, en recul par rapport au nombre de joueurs qui devraient avoir été recrutés fin 2024¹ [...], ce qui apparaît cohérent avec l'absence d'évènement sportif majeur en 2025. A ces fins, l'opérateur prévoit d'allouer à sa politique promotionnelle une enveloppe globale de près de [...], en légère augmentation [...] par rapport à ses dépenses en 2024 mais en recul par rapport au budget global annoncé dans sa stratégie promotionnelle pour 2024 [...]. Cette enveloppe globale comprend un budget *marketing* (publicité et *sponsoring*) en augmentation de [...] % par rapport à 2024 [...]. Si l'opérateur annonce à cet égard, d'un côté, diminuer en 2025 ses investissements en [...], il indique, de l'autre, revoir fortement à la hausse [...].

8. L'Autorité relève par ailleurs que le budget alloué aux gratifications financières [...] reste stable par rapport aux dépenses sur ce poste en 2024 [...], qui se sont avérées elles aussi inférieures au budget annoncé pour les gratifications financières dans la stratégie promotionnelle pour 2024 de l'opérateur [...].

¹ Les données afférentes à l'exercice 2024 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 la stratégie de marketing croisé annoncée par l'opérateur

9. Il ressort de la stratégie promotionnelle du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN que ce dernier entend solliciter directement ses clients par le biais de plusieurs vecteurs [...] pour faire la promotion de ses offres, ainsi que pour inciter des joueurs relevant de son agrément [...] à diversifier leurs pratiques sur d'autres segments. L'opérateur a notamment annoncé à cet égard vouloir [...]. Or, le recours à ces sollicitations directes ainsi qu'au *marketing* croisé et ciblé peut conduire, par le biais de notifications commerciales nombreuses, à une stimulation conséquente des joueurs, susceptible d'installer ou de renforcer durablement l'assuétude aux jeux d'argent dont souffrent certaines personnes qui doivent, au contraire, être identifiées par l'opérateur et être accompagnées afin qu'elles modèrent leur pratique de jeu. A cet égard, l'Autorité rappelle au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN qu'il doit s'abstenir d'adresser ses communications commerciales, quelles qu'elles soient, aux personnes qu'elle identifie comme présentant un comportement de jeu excessif ou pathologique. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit également faire preuve d'une extrême vigilance et modération s'agissant des communications commerciales qu'il adresse à des joueurs problématiques, afin de ne pas les inciter à jouer davantage et ainsi de basculer dans le jeu excessif.

10. A toutes fins utiles, il est également rappelé que l'alinéa 3 de l'article L. 320-11 du code de la sécurité intérieure interdit d'adresser toute communication commerciale, non seulement aux personnes bénéficiant d'une mesure d'auto-exclusion (ce que l'opérateur annonce respecter dans sa stratégie promotionnelle pour 2025), mais aussi à celles faisant l'objet d'une mesure d'interdiction volontaire de jeu.

11. A cet égard et d'une manière plus générale, l'Autorité considère que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit, cette année encore, faire preuve de vigilance dans la mise en œuvre de sa stratégie promotionnelle 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). Par ailleurs, les résultats d'une étude d'envergure relative au risque de jeu excessif adossés à l'offre de jeu de l'opérateur tant pour son activité en concurrence que sous droits exclusifs, produite cette année par un organisme indépendant, révèle que l'offre de paris hippiques proposée en ligne par l'opérateur 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.

- Sur l'exposition des mineurs et les actions en faveur du « Jeu Responsable » annoncées par l'opérateur

12. Il ressort de l'instruction que la stratégie promotionnelle pour 2025, telle qu'exposée par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN, ne comporte pas de risque spécifique vis-à-vis du public mineur. L'Autorité prend acte de la reconduction annoncée par l'opérateur des prises de parole sur le « Jeu Responsable » [...].

- Sur les techniques promotionnelles et les offres de gratifications financières

13. L'Autorité relève que l'opérateur entend revoir courant 2025 son « *module de parrainage* [...] », sans donner les modalités précises de sa future offre, étant observé que le module actuel présente un caractère incitatif compte tenu de la limitation du nombre de parrainages à [...] mentionnée sur son site, alors que l'Autorité recommande de les limiter à cinq par an dans sa communication susvisée du 20 octobre 2022.

14. L'Autorité note par ailleurs que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN utilise à plusieurs reprises, dans sa stratégie promotionnelle pour 2025, le terme « *freebet* » (qui, traduit, signifie « *pari gratuit* ») dans des hypothèses où il pourrait être regardé, s'il était employé à l'adresse des consommateurs, comme trompeur au sens des dispositions du 19° de l'article L. 121-4 du code de la consommation qui réputent trompeuses les pratiques commerciales ayant pour objet « *de décrire un produit ou un service comme étant "gratuit", "à titre gracieux", "sans frais" ou autres termes similaires si le consommateur doit payer quoi que ce soit d'autre que les coûts inévitables liés à la réponse à la pratique commerciale et au fait de prendre possession ou livraison de l'article* ». Ainsi que l'a rappelé l'Autorité au point 14 de sa communication susvisée du 20 octobre 2022 portant adoption de lignes directrices et de recommandations relatives aux offres commerciales comportant une gratification financière, il résulte de ces dernières dispositions, que l'utilisation du terme « *gratuit* » doit être tenue pour interdite si la gratuité n'est pas parfaite. En conséquence, l'Autorité enjoint au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de cesser l'utilisation, à l'adresse des consommateurs, de ce terme « *freebet* » ou de tout autre terme similaire pour désigner ses offres nécessitant une dépense préalable.

- Sur la promotion des offres comportant un risque accru de jeu excessif

15. De plus, il ressort de l'instruction que le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN prévoit de mettre en avant des offres de jeu qui présentent des risques accrus de jeu excessif, à l'image des offres [...]. Compte tenu des risques associés à ces formats rapides en termes de développement, de maintien ou de reprise de pratiques de jeu excessives ou problématiques, l'Autorité enjoint à l'opérateur de modérer sa promotion relative à ce type d'offres.

- Sur les techniques promotionnelles de sollicitation directe des clients de l'opérateur

16. Il ressort également de la stratégie promotionnelle du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN que ce dernier entend solliciter directement ses clients par le biais de plusieurs vecteurs [...] pour faire la promotion de ses offres. Or, le recours à ces sollicitations directes ainsi qu'au *marketing* croisé et ciblé peut conduire, par le biais de notifications commerciales nombreuses, à une stimulation conséquente des joueurs, susceptible d'installer ou de renforcer durablement l'assuétude aux jeux d'argent dont souffrent certaines personnes qui doivent, au contraire, être identifiées par l'opérateur et être accompagnées afin qu'elles modèrent leur pratique de jeu. A cet égard, l'Autorité rappelle au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN qu'il doit s'abstenir d'adresser ses communications commerciales, quelles qu'elles soient, aux personnes qu'il identifie comme présentant un comportement de jeu excessif ou pathologique. Le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN doit également faire preuve d'une extrême vigilance et modération s'agissant des communications commerciales qu'il adresse à des joueurs problématiques, afin de ne pas les inciter à jouer davantage et ainsi de basculer dans le jeu excessif.

17. A toutes fins utiles, il est également rappelé que l'alinéa 3 de l'article L. 320-11 du code de la sécurité intérieure interdit d'adresser toute communication commerciale aux personnes

bénéficiant d'une mesure d'auto-exclusion ainsi qu'à celles faisant l'objet d'une mesure d'interdiction volontaire de jeu.

18. Il résulte 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 2025 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 2025, 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.

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'il présente et prendra, le cas échéant, toutes les mesures permettant de neutraliser ou réduire les risques ainsi identifiés. Cette analyse 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. L'opérateur devra transmettre à l'Autorité cette analyse et cette évaluation au plus tard au moment du dépôt de sa stratégie promotionnelle pour 2026.

Article 3 :

3.1. 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 bénéficiant d'une mesure d'auto-exclusion, à celles faisant l'objet d'une mesure d'interdiction volontaire de jeu, ainsi qu'aux personnes qu'il identifie comme présentant un comportement de jeu excessif ou pathologique. Il doit faire également preuve d'une modération et vigilance particulières s'agissant des communications commerciales et offres ciblées adressées aux joueurs présentant un risque de développer un comportement de jeu excessif ou pathologique.

3.2. 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 excessif, tels les tournois de poker rapides, afin de ne pas inciter excessivement au jeu, ni favoriser le développement, le maintien ou la reprise de pratiques de jeu excessives ou problématiques.

3.3. 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

notamment s'abstenir d'utiliser le terme « *freebet* » ou tout autre terme similaire dans ses communications commerciales pour désigner ses offres nécessitant une dépense préalable.

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 17 décembre 2024.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 20 décembre 2024