

**DÉCISION N° 2024-175 DU 17 DÉCEMBRE 2024**

**RELATIVE À LA STRATÉGIE PROMOTIONNELLE DE LA SOCIÉTÉ LA FRANÇAISE DES JEUX POUR SON ACTIVITÉ SOUS DROITS EXCLUSIFS 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 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 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 le décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 relatif aux modalités d'application du contrôle étroit de l'Etat sur la société LA FRANÇAISE DES 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° 2024-105 du 25 avril 2024 relatif au dispositif d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques mis en place par la société LA FRANÇAISE DES JEUX ;

Vu la décision n° 2024-160 du 21 novembre 2024 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 2025 de la société LA FRANÇAISE DES JEUX ;

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 de la société LA FRANÇAISE DES JEUX du 30 octobre 2024 tendant à l'approbation de la stratégie promotionnelle pour l'année 2025, demande complétée le 21 novembre et le 5 décembre 2024 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu le commissaire du Gouvernement en ses observations, et 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 et de hasard.

2. Ces règles nationales doivent être par ailleurs mises en œuvre à la lumière des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au regard desquelles elles ont été édictées. Il ressort en effet d'une jurisprudence constante de la CJUE que l'institution d'un monopole constitue une mesure particulièrement restrictive des libertés garanties aux articles 49 (liberté d'établissement) et 56 (libre prestation des services) du TFUE, 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 du jeu excessif ou pathologique, de protection des mineurs et de lutte contre le jeu illégal. Afin d'atteindre l'objectif de canalisation du jeu vers des circuits contrôlés par l'Etat, qui doit permettre de mieux protéger les personnes contre des dépenses excessives et l'assuétude au jeu, 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 monopole doit s'inscrire dans le cadre d'une politique d'expansion contrôlée, au moyen d'une offre quantitativement mesurée et qualitativement aménagée permettant la réalisation effective de l'objectif de protection des joueurs. En particulier, la politique commerciale du titulaire du monopole doit pouvoir être considérée, au niveau tant de l'ampleur de la publicité effectuée que de la création par celui-ci de nouveaux jeux, comme s'inscrivant dans le cadre d'une telle politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard, visant effectivement à canaliser l'appétence pour le jeu dans des circuits contrôlés par l'Etat. En effet, l'objectif de protéger les consommateurs contre l'assuétude au jeu étant, en principe, difficilement compatible avec une politique d'expansion des jeux de hasard, une telle politique ne saurait être considérée comme cohérente que si les activités illégales présentaient une dimension considérable et si les mesures adoptées visaient à canaliser l'envie de jouer des consommateurs dans des circuits légaux.

3. S'agissant plus particulièrement de la publicité mise en œuvre par le titulaire d'un monopole public, il ressort d'une jurisprudence constante de la CJUE que celle-ci doit demeurer mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif de canalisation des consommateurs vers les circuits de jeu protecteurs contrôlés par l'Etat. Une telle publicité ne saurait, en tout état de cause, viser à encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs en stimulant leur participation active à celui-ci, notamment en banalisant le jeu ou en donnant une image positive liée au fait que les recettes récoltées sont affectées à des activités d'intérêt général ou encore en augmentant la force attractive du jeu au moyen de messages publicitaires accrocheurs faisant miroiter d'importants gains. Il convient en particulier, au sens de cette jurisprudence, de distinguer les stratégies du titulaire du monopole qui ont seulement pour but d'informer les clients potentiels de l'existence de produits et qui servent à garantir un accès régulier aux jeux de hasard en canalisant les joueurs vers les circuits contrôlés de celles qui invitent à une participation active à de tels jeux et stimulent celle-ci. La CJUE opère ainsi une distinction entre une politique commerciale restreinte, qui cherche seulement à capter ou à fidéliser le marché existant au profit de l'organisme bénéficiant d'un monopole, et une politique commerciale expansionniste, dont l'objectif est l'accroissement du marché global des activités de jeux.

4. La législation française s'inscrit pleinement dans cette perspective de protection des joueurs. Ainsi, aux termes du 1° de l'article L. 320-3 du code de sécurité intérieure dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 2 octobre 2019 susvisée, la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard « *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'arrêté du 9 avril 2021 susvisé dispose par ailleurs, s'agissant des opérateurs titulaires de droits exclusifs, au point 4 de la Section III de son article III que : « *Les communications commerciales diffusées par les opérateurs d'une part, et les gratifications financières et les promotions commerciales qu'ils proposent d'autre part, en particulier en ce qui concerne les bonus, bons à valoir et les programmes de fidélité, doivent être mesurées et strictement proportionnées à l'objectif de canaliser la demande de jeu vers l'offre légale* » et que « *Les communications commerciales ne doivent ni banaliser le jeu ni en donner une image positive liée au fait que les recettes récoltées sont affectées à des activités d'intérêt général* ».

5. C'est pourquoi, selon les dispositions du IV de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 visée ci-dessus, 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 visé ci-dessus, un document présentant leur stratégie promotionnelle sur tout support, lequel comprend 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* ». L'Autorité examine cette stratégie au regard des objectifs de la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard mentionnés 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. Le non-respect de ces conditions 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 visée ci-dessus. La présente décision participe ainsi au contrôle étroit exercé par l'Etat mentionné au I de l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 visée ci-dessus, qui a justifié l'octroi de droits exclusifs à la société LA FRANÇAISE DES JEUX afin de maîtriser les risques spécifiques propres à l'exploitation des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne ainsi que des

jeux de pronostics sportifs commercialisés en réseau physique de distribution et de poursuivre efficacement l'objectif de prévention du jeu excessif ou pathologique et de protection des mineurs.

6. Il résulte de ces dispositions que l'Autorité doit **s'assurer que la stratégie promotionnelle présentée chaque année par un opérateur sous droits exclusifs s'inscrit dans une politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux d'argent et de hasard, visant effectivement à canaliser l'appétence pour le jeu dans des circuits contrôlés, ce qui implique que cette stratégie promotionnelle n'excède pas ce qu'impose la satisfaction des objectifs légaux dont l'opérateur sous droits exclusifs a la charge, plus particulièrement celui relatif à la limitation de la consommation des jeux en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et de protéger les mineurs.** Dans le cadre de cet examen de conformité, l'Autorité doit se livrer à une appréciation globale et dynamique des circonstances de l'espèce, en ce sens qu'elle doit considérer l'ensemble des éléments pertinents et tenir compte de l'évolution des circonstances postérieurement à l'institution du monopole pour vérifier si la stratégie promotionnelle du titulaire de droits exclusifs est cohérente avec les objectifs qui lui sont assignés.

### **Sur l'ampleur et les vecteurs de la publicité de la société LA FRANÇAISE DES JEUX**

7. Il ressort de l'instruction que la société LA FRANÇAISE DES JEUX entend mettre en œuvre en 2025 une promotion de son activité sous droits exclusifs [...], au moyen d'un budget global d'environ [...], en hausse de près de [...] % – soit [...] environ en valeur absolue – par rapport à 2024<sup>1</sup> [...]. Cette enveloppe se compose d'un budget *marketing* qui représente à lui seul plus de [...] (en augmentation de [...] % par rapport aux dépenses de l'opérateur en 2024) et d'un budget dédié à la distribution de gratifications financières de près de [...] en 2025 (soit une augmentation de [...] % par rapport à 2024). L'accroissement de cette politique promotionnelle vise à atteindre un objectif de recrutement ambitieux pour son offre de loterie en ligne, qui passe de [...] annoncés l'année précédente à [...] de joueurs pour l'année 2025 (soit une hausse de près de [...] %). Une telle augmentation ne peut être acceptable qu'à la condition que celle-ci soit, ainsi que le soutient l'opérateur, constituée essentiellement par des joueurs ayant été recrutés *via* le « Dispositif d'Identification Responsable (DIRe) » [...], destiné à promouvoir, à la demande de l'Autorité, le jeu identifié en points de vente.

8. De manière plus spécifique, l'Autorité relève que le recours au *marketing* numérique a été réduit dans le dispositif promotionnel de l'opérateur pour se stabiliser à un niveau équivalent à [...] du volume de son budget *marketing* ([...] % environ du budget *marketing* contre [...] % pour 2024). Si un tel niveau, *a fortiori* pour un opérateur en situation de monopole, continue de susciter la vigilance de l'Autorité compte tenu du risque élevé de stimulation active des publics qu'implique le recours à ce type de levier, il peut cependant être admis comme ne dépassant pas ce qui est nécessaire pour canaliser l'appétence pour le jeu dans des circuits contrôlés par l'Etat. L'Autorité encourage la société LA FRANÇAISE DES JEUX à poursuivre dans la voie prise cette année d'une plus grande modération et d'un ajustement à la baisse des budgets qui y sont consacrés. En tout état de cause, l'Autorité rappelle à la société LA FRANÇAISE DES JEUX qu'elle 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. La société LA FRANÇAISE DES JEUX doit également faire preuve d'une extrême vigilance et modération s'agissant des communications

---

<sup>1</sup> 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.

commerciales qu'elle adresse à des joueurs problématiques, afin de ne pas les inciter à jouer davantage et ainsi de basculer dans le jeu excessif.

9. En outre, l'Autorité relève que les communications commerciales relatives à l'offre Parions Sport en Points De Vente (PSPDV) de l'opérateur sous droits exclusifs sont publiées *via* le compte ParionsSport sur les réseaux sociaux, utilisé indifféremment pour la mise en avant des marques PSPDV et Parions Sport en Ligne. Elle prend cependant note que l'opérateur s'est engagé auprès de l'Autorité de la concurrence dans le contexte des rachats du groupe ZEturf et du groupe Kindred, à séparer les comptes qu'il utilise sur les réseaux sociaux pour ses activités en concurrence et sous droits exclusifs au plus tard le 29 mars 2025.

10. Par ailleurs, l'Autorité observe que la politique promotionnelle présentée par la société LA FRANÇAISE DES JEUX prévoit le recours à [...] influenceurs qui, s'ils n'ont pas une audience particulièrement marquée auprès des mineurs, ne disposent pas, en l'état, du « *certificat de l'influence responsable* » de l'ARPP, contrairement à la recommandation de l'Autorité dans sa communication du 17 février 2022 susvisée.

11. L'Autorité relève enfin une concentration de plusieurs campagnes publicitaires de l'opérateur durant les mois [...], favorisant ainsi un niveau élevé d'exposition de l'opérateur dans les médias sur cette période, ce qui présente un risque s'agissant des mineurs et des personnes vulnérables (notamment les 18-25 ans et les joueurs problématiques). Il incombe à ce titre à la société LA FRANCAISE DES JEUX de s'attacher à diminuer l'intensité de sa politique promotionnelle durant cette période, tant sur le segment de la loterie que sur celui du pari sportif en point de vente, comme elle l'a fait sur la période [...] 2024, suivant ainsi les préconisations formulées par l'Autorité dans la décision portant approbation de sa stratégie promotionnelle pour 2024.

### **Sur la politique de distribution de gratifications financières et la stratégie d'identification et de fidélisation de la clientèle**

12. En premier lieu, l'Autorité souligne que la progression du montant alloué aux gratifications financières relevée au point 7, portée largement par le budget alloué au dispositif [...], ne peut être admise qu'à la condition qu'elle tend essentiellement, ainsi qu'il a été dit précédemment, à favoriser l'adhésion des joueurs au dispositif de jeu identifié en point de vente et que cette distribution demeure mesurée.

13. En second lieu, il ressort de l'instruction que le budget dédié au déploiement de ce dispositif d'identification, qui s'élève à [...] pour 2025, est conforme aux montants validés dans sa décision n° 2024-105 du 25 avril 2024 susvisée et répond à la condition de modération figurant dans sa décision n° 2023-208 du 23 novembre 2023 aux termes de laquelle, d'une part, la société LA FRANCAISE DES JEUX ne distribuera plus de gratifications commerciales aux joueurs anonymes afin de les inciter à s'identifier, à l'exception des bonus de recrutement proposés aux joueurs anonymes afin qu'ils ouvrent un compte, et, d'autre part, seuls [...] % des clients bénéficieront d'une gratification commerciale d'un montant moyen de [...] par client et par an, le montant maximal de celle-ci s'élevant à [...] cumulé par client et par an.

14. Cependant, l'Autorité relève que si la société LA FRANCAISE DES JEUX prend l'engagement dans sa stratégie promotionnelle 2025 de « *[s'abstenir] d'adresser des communications commerciales comportant une gratification financière aux personnes qu'elle identifie comme présentant un comportement de jeu excessif ou pathologique* » ainsi qu'aux « *anciens joueurs auto-exclus (Playscan vert ou jaune)* », elle ne mentionne aucune mesure particulière de modération du nombre des communications commerciales adressées concernant les joueurs présentant un risque de jeu problématique (appartenant à la catégorie « *jaune* »).

L'Autorité rappelle sur ce point que l'opérateur doit se conformer aux demandes qu'elle a formulées dans sa décision n° 2024-105 susvisée.

15. En dernier lieu, l'Autorité prend note de l'indication de l'opérateur selon laquelle [...]. A cet égard, l'Autorité souligne que de telles évolutions devront en tout état de cause rester modérées et pourront justifier, le cas échéant, le dépôt par l'opérateur d'une stratégie promotionnelle modifiée pour approbation par l'Autorité au plus tard deux mois avant la mise en œuvre des actions ou mesures correspondant à cette modification.

### **Sur le contenu des communications commerciales de l'opérateur en situation de monopole**

16. Conformément au cadre juridique rappelé au point 3, l'Autorité rappelle que l'opérateur titulaire de droits exclusifs doit être attentif à ce que ses messages publicitaires ne soient pas démesurément incitatifs. Elle invite à ce titre l'opérateur à éviter l'emploi de tels intitulés emphatiques et, d'une manière générale, à faire preuve de retenue à cet égard, le montant important des gains hypothétiques ne devant être porté à la connaissance des joueurs qu'à des fins purement informatives.

17. Il résulte ainsi de ce qui précède qu'il y a lieu d'approuver la stratégie promotionnelle présentée par la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'exercice 2025 pour son activité sous droits exclusifs sous réserve des conditions prescrites aux articles 2 à 4 de la présente décision.

## **DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** L'Autorité nationale des jeux approuve la stratégie promotionnelle de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour son activité sous droits exclusifs pour l'année 2025 sous les conditions énoncées aux articles 2 à 4.

### **Article 2 :**

**2.1.** La société LA FRANÇAISE DES JEUX 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.** La société LA FRANÇAISE DES JEUX s'abstient, dans ses communications commerciales de diffuser des messages publicitaires accrocheurs faisant miroiter des gains importants, le montant important de ces gains hypothétiques ne devant être porté à la connaissance des joueurs qu'à des fins purement informatives.

**2.3.** En s'appuyant sur les orientations proposées par le cadre de référence susvisé du 9 avril 2021, la société LA FRANÇAISE DES JEUX 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 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.** La société LA FRANÇAISE DES JEUX s'attache à ne pas exercer une pression publicitaire excessive sur l'ensemble des différents supports médiatiques existants et à diminuer l'intensité de sa politique promotionnelle prévue entre les mois [...] 2025.

**3.2.** La société LA FRANÇAISE DES JEUX veille à adopter un usage très modéré des outils promotionnels les plus attractifs, en particulier le *marketing* numérique fondé sur la performance, afin de réduire encore l'incitation active des publics au jeu.

**3.3.** La société LA FRANÇAISE DES JEUX 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. D'une manière générale, la société LA FRANÇAISE DES JEUX 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.

**Article 4 :** Dans le cas où la société LA FRANÇAISE DES JEUX souhaiterait modifier ou compléter sa stratégie promotionnelle en cours d'année, elle en informe l'Autorité selon les mêmes modalités que celles prévues par le décret n° 2020-1349 du 4 novembre 2020 visé ci-dessus 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 à la société LA FRANÇAISE DES JEUX 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*