



Référence: G174-0252

Paysage des casinos en Suisse

Rapport sur la situation Recommandations pour l'avenir

Table des matières

Condensé	3
Introduction	5
 Première partie : Analyse et évaluation de la situation	 6
Chapitre 1: Réalisation des objectifs légaux	
1. Transparence et sécurité de l'exploitation des jeux	7
2. Prévention du blanchiment d'argent et de la criminalité	8
3. Prévention des conséquences socialement dommageables du jeu	9
4. Encouragement du tourisme par les maisons de jeu	11
5. Recettes pour la Confédération et les Cantons	12
6. Catégories de concessions A et B	14
 Chapitre 2 : Conditions-cadre et perspectives économiques	
1. Situation économique des entreprises et potentiel de développement.....	17
2. Impact sur l'économie nationale	22
3. Développement de l'industrie des jeux	26
3.1. Le secteur des maisons de jeu	26
3.2. Les jeux sur l'internet	28
3.3. Les jeux de hasard.....	29
 Deuxième partie : Recommandations pour l'avenir	 33
1. Octroi et/ou modification de concessions	34
2. Recommandations en matière de modifications légales.....	37
2.1. Surveillance des flux d'argent dans le domaine des jeux de table.....	37
2.2. Prévention des effets socialement dommageables du jeu.....	37
2.3. Impôt sur les maisons de jeu	37
2.4. Catégories de concessions A et B	38
2.5. Assouplissement de l'offre en matière de jeux de table	38
2.6. Restrictions de l'offre pour les casinos B	39
2.7. Marché des jeux sur l'internet	39
2.8. Jeux de hasard	39
 Annexes 1 - 8	

Condensé

Le présent rapport analyse la situation des casinos en Suisse. Il fait le point sur la réalisation des objectifs légaux et examine les conditions-cadre économiques. L'analyse a débouché sur un certain nombre de recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Ces recommandations (voir l'annexe 8) portent aussi bien sur les bases légales que sur l'octroi de nouvelles concessions et/ou la modification de concessions existantes.

Réalisation des objectifs légaux

*La **sécurité** et la **transparence** de l'exploitation des jeux sont garanties, sauf en ce qui concerne la surveillance des flux d'argent aux jeux de table. Par ailleurs, la LMJ et ses ordonnances offrent une bonne base pour **empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent**. En outre, les bases légales relatives à cette dernière activité sont mises à jour en permanence dans le cadre de la coopération nationale et internationale. La **prévention des conséquences socialement dommageables du jeu** nécessite des possibilités d'enregistrement suffisantes afin d'identifier les joueurs à risques¹. Or la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu; LMJ, RS 935.52) ne permet pas de réaliser totalement cet objectif. La contribution des casinos à la **promotion du tourisme** est restée modeste jusqu'ici. Quant aux bases légales permettant de procurer des **recettes à la Confédération et aux cantons**, elles jouent leur rôle pour l'essentiel. La marge de manœuvre dont dispose la Confédération pourrait en outre être utilisée pour tirer davantage profit de l'imposition du produit brut des jeux (PBJ) lorsque celui-ci est très élevé. Il conviendrait, à cette fin, d'adapter la progression du taux d'imposition.*

Situation économique

Dans l'ensemble, les casinos suisses connaissent une bonne situation économique. Le régime de concurrence actuel offre un certain potentiel de développement. Un assouplissement supplémentaire de l'offre de tables de jeu permettrait d'améliorer la rentabilité.

L'exemple de la maison de jeu de Mendrisio, qui est la fois, et de loin, la plus fréquentée et celle qui réalise le chiffre d'affaires le plus élevé, montre que les restrictions de l'offre appliquées aux casinos B doivent être adaptées au potentiel régional. L'assouplissement des restrictions de l'offre en matière de machines à sous permettrait d'adapter celle-ci à la demande.

On ne peut pas prononcer de jugement définitif au sujet de l'impact des casinos sur l'économie suisse, car les coûts supplémentaires de la dépendance au jeu n'ont pas encore été calculés dans leur totalité. Il convient de procéder à une appréciation différenciée, selon le type de maison de jeu et compte tenu de ces coûts non chiffrés, des impulsions sur les économies régionales, de l'encouragement au tourisme et des recettes fiscales générées.

Selon le rapport d'experts concernant l'analyse économique des entreprises et de leur apport à l'économie nationale ("Expertenbericht betreffend die betriebs- und volkswirtschaftliche Analyse"), le marché des maisons de jeu, florissant dans l'ensemble, dispose encore d'un léger potentiel de croissance ponctuelle. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue le fait que les coûts supplémentaires, pour l'économie, des effets socialement dommageables de l'exploitation des jeux ne sont pas connus et ont donc été laissés de côté dans l'analyse. Le potentiel de croissance pourrait être mis à profit pour renforcer les maisons de jeu actuelles. La consolidation des fondements économiques des casinos existants améliorerait les condi-

¹ Dans l'ensemble du texte, la forme masculine s'applique aux personnes des deux sexes.

tions de réalisation des objectifs légaux. En revanche, l'octroi de nouvelles concessions, s'il peut satisfaire certains intérêts régionaux, risque en même temps d'affaiblir le potentiel de développement de la branche dans son ensemble. Il s'agit d'éviter ainsi de modifier d'une manière trop importante les conditions-cadre créées en son temps par le Conseil fédéral à l'intention des concessionnaires actuels et de prévenir une augmentation brutale des risques d'effets socialement dommageables.

Catégories de concessions A et B

La conversion d'une concession B en une concession A ne peut se faire que si la maison de jeu concernée y consent et que si les conditions-cadre dont bénéficient les autres établissements disposant déjà d'une concession ne sont pas péjorées.

D'une manière générale, les modifications de concessions se répercuteraient sur la répartition des recettes fiscales entre la Confédération et les cantons.

La question se pose de savoir dans quelle mesure la situation privilégiée accordée par le législateur aux cantons accueillant des maisons de jeu de catégorie B sur leur territoire se justifie encore aujourd'hui. On peut aussi se demander si la compensation des dépenses supplémentaires, citée dans le message à l'appui de la LMJ, couvre également l'augmentation des conséquences socialement dommageables de l'exploitation des jeux. Quelques cantons réclament une certaine péréquation qu'ils motivent par la nécessité de faire face à une augmentation des effets socialement dommageables de l'exploitation des maisons de jeu. On ne dispose cependant, à l'heure actuelle, d'aucune base sérieuse sur laquelle définir une telle clé de répartition et fonder ainsi une « répartition plus juste des recettes » demandée par ces cantons.

Supprimer aujourd'hui les catégories de concessions reviendrait à modifier toutes les concessions actuelles et donc à bouleverser les conditions-cadre fixées en son temps par le Conseil fédéral pour leur octroi.

Le marché du jeu sur l'internet

Le marché du jeu sur l'internet connaît une forte croissance. La LMJ interdit l'organisation de jeux de hasard sur les réseaux de communication électronique, mais cette disposition reste dans la plupart des cas lettre morte, faute de point de rattachement au territoire national. Cette situation favorise l'évasion à l'étranger de sommes importantes issues du PBJ; en outre, une part croissante des jeux de hasard se déroulent en dehors de toute protection sociale, ce qui contredit les objectifs de la LMJ.

Régulation du marché des jeux de hasard

Le marché des jeux de hasard est régi par deux lois, la loi sur les maisons de jeu (1998) et la loi sur les loteries et les paris professionnels (1923). Ces lois relèvent de compétences différentes: la première ressortit à la Confédération alors que la seconde est essentiellement l'affaire des cantons. Leur mise en œuvre n'est pas uniforme et donne lieu à des contradictions en raison de la différence d'âge considérable entre les deux lois, de l'éparpillement des compétences ainsi que du manque de dispositions visant à coordonner et à délimiter les champs d'application respectifs. Cette situation est à l'origine du manque de sécurité juridique et des conditions peu claires qui règnent sur le marché.

Introduction

Conformément à l'art. 16 de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu; LMJ; RS 935.52), le Conseil fédéral a, par son arrêté du 24 octobre 2001, décidé d'octroyer à sept maisons de jeu une concession A et à quatorze autres une concession B au sens de l'art. 8 LMJ. La dernière concession a été attribuée le 14 octobre 2003. Dans le même arrêté, le Conseil fédéral décidait de ne plus examiner d'autre demande de concession d'ici à l'automne 2006, à l'exception du second tour déjà fixé pour l'attribution d'une concession B en Suisse centrale. Il chargeait également la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) de lui remettre, à l'expiration de ce délai, un rapport sur la situation et de lui faire des recommandations pour l'avenir.

La première maison de jeu s'est ouverte en juin 2002 et la dernière en date en novembre 2003. Les casinos d'Arosa et de Zermatt se sont vu retirer leurs concessions B, respectivement en août 2003 et en juin 2004, en raison d'un manque de fonds propres. En avril 2003, le Conseil fédéral avait prévu l'octroi d'une concession pour un projet à Engelberg, mais les promoteurs de celui-ci y ont renoncé à la suite des échecs cités plus haut. Actuellement, la Suisse compte sept casinos disposant d'une concession A et douze au bénéfice d'une concession B.

La première partie du présent rapport est consacrée à la réalisation des objectifs légaux ainsi qu'aux conditions-cadre économiques et à l'évolution du droit et de la situation effective des maisons de jeu. Cette analyse a débouché sur des recommandations pour l'avenir qui sont détaillées dans la deuxième partie. Le rapport se fonde essentiellement sur les expériences faites et les informations recueillies par la CFMJ, sur une enquête réalisée auprès des cantons et de quelques stations touristiques ainsi que sur une expertise économique effectuée par un spécialiste du développement territorial, le professeur Alain Thierstein, qui enseigne aux universités de Zurich et de Munich.

Première partie

Analyse et évaluation de la situation

Chapitre 1

Réalisation des objectifs légaux

La LMJ poursuit les objectifs suivants: assurer une exploitation des jeux sûre et transparente, empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeu ou par leur intermédiaire et prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu; dans ce contexte, elle vise également à encourager le tourisme et à procurer des recettes à la Confédération et aux cantons (art. 2 LMJ).

1. **Transparence et sécurité de l'exploitation des jeux**

La LMJ fixe les principales dispositions visant à garantir la transparence et la sécurité de l'exploitation des jeux. Les détails sont notamment réglés dans l'ordonnance sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (ordonnance sur les maisons de jeu; OLMJ; RS 935.521), l'ordonnance du DFJP sur les systèmes de surveillance et les jeux de hasard (ordonnance sur les jeux de hasard; OJH; RS 935.521.21), les actes de concession et la communication n 5 de la CFMJ. La transparence et la sécurité sont assurées par une gestion indépendante et par une surveillance efficace des jeux. Les joueurs doivent être protégés des agissements illicites et la circulation de l'argent à l'intérieur des établissements doit être contrôlée.

La mise en œuvre de ces dispositions incombe avant tout aux maisons de jeu, qui doivent établir un plan de mesures de sécurité et détailler leur organisation dans leur système de gestion de la qualité. Leurs collaborateurs sont chargés d'assurer la sécurité et la transparence avec les moyens techniques adéquats. La CFMJ est responsable de la surveillance. Elle effectue des contrôles dans les établissements et vérifie si les documents et les rapports que ceux-ci lui remettent satisfont aux exigences de qualité et sont conformes aux bases légales. Le cas échéant, elle prend les mesures nécessaires.

Constatations faites par la CFMJ dans le cadre de son activité de surveillance:

D'une manière générale, la transparence et la sécurité règnent dans l'industrie du jeu. Le seul domaine où l'on constate des lacunes est celui des jeux de table, et ce malgré les modifications effectuées en 2004 au niveau des ordonnances. Ces déficits sont, dans une large mesure, imputables à l'organisation des maisons de jeu et à l'application de la législation par leur personnel. Le risque que cela représente ne doit pas être sous-estimé, mais il peut être prévenu par des mesures techniques adéquates. Il convient de créer une base légale permettant la mise en place de moyens techniques appropriés pour surveiller électroniquement la circulation d'argent autour des jeux de table et enregistrer toutes les transactions de manière exhaustive. Ainsi, le contrôle des flux d'argent par la CFMJ sera garanti.

Conclusion:

La LMJ et ses ordonnances offrent de bonnes bases légales pour réaliser l'objectif d'assurer la sécurité et la transparence dans l'exploitation des jeux, sauf en ce qui concerne la circulation de l'argent autour des jeux de table.

2. Prévention du blanchiment d'argent et de la criminalité

Les prescriptions suivantes sont notamment appliquées afin d'empêcher le blanchiment d'argent:

- la loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (loi sur le blanchiment d'argent, LBA, RS 955.0);
- l'ordonnance de la CFMJ concernant les obligations de diligence des maisons de jeu en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (OCFMJ-LBA; RS 955.021);
- les directives internes des maisons de jeu.

En sa qualité d'autorité de surveillance instituée par une loi spéciale, la CFMJ a précisé dans son acte d'exécution les dispositions de la LBA au sujet des questions suivantes:

- la vérification de l'identité et l'identification des ayants droit économiques;
- l'obligation particulière de clarification;
- l'obligation d'établir et de conserver des documents;
- les mesures organisationnelles;
- l'obligation de communiquer et le blocage des avoirs.

La CFMJ vérifie le respect et l'application des obligations de diligence, d'une part sur place, par des inspections et l'examen des documents des maisons de jeu et, d'autre part, par l'étude des rapports explicatifs des organes de révision. Les organes de révision adressent leurs rapports à la commission et doivent notamment donner un avis sur l'organisation interne des entreprises examinées et le respect de l'obligation de diligence.

Les prescriptions de la LMJ, de l'autorité de surveillance (CFMJ) et des casinos s'appliquent pour prévenir les activités criminelles dans les maisons de jeu et pour empêcher celles-ci ainsi que leurs organes de s'y adonner. Un dispositif de prévention efficace et adapté à leurs structures permet d'empêcher les maisons de jeu de se livrer à des activités illégales de grande ampleur répréhensibles sur le plan pénal. Toutes les personnes physiques et morales liées aux casinos et qui peuvent exercer une certaine influence sur ceux-ci doivent jouir d'une bonne réputation, offrir la garantie d'une activité irréprochable et soumettre un dossier personnel à l'examen de la CFMJ. La maison de jeu doit elle-même attester de l'origine irréprochable de ses moyens propres. Si la CFMJ a le moindre soupçon pouvant mettre en question la bonne réputation ou le caractère irréprochable de l'activité, la maison de jeu sera soumise à une surveillance étroite ou à des conditions particulières.

La surveillance étroite exercée par la CFMJ réduit considérablement les possibilités, pour les maisons de jeu, de tirer profit d'activités criminelles. En outre, la menace de sanctions comme la fermeture de l'établissement a un effet dissuasif. Les mesures techniques limitent par ailleurs fortement ces possibilités.

Constatations faites par la CFMJ dans le cadre de son activité de surveillance:

La mise en œuvre de l'obligation de diligence prévue par la LBA ne pose pas de problème notable. Quelques manquements, sanctionnés par la CFMJ, ont été constatés auprès de certains établissements peu après leur ouverture. Il reste des lacunes au niveau de l'obligation particulière de clarification, que la CFMJ doit encore préciser et compléter dans son acte d'exécution. En outre, l'OCFMJ-LBA doit être harmonisée avec les ordonnances modifiées par la Commission fédérale des banques (CFB) et l'organe de contrôle ainsi qu'avec les recommandations révisées du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. La CFMJ doit approuver une version remaniée de l'OCFMJ-LBA d'ici la fin de 2006.

Les maisons de jeu ont respecté les prescriptions de sécurité et les mesures de prévention de la criminalité. Les problèmes révélés par des inspections se sont avérés extrêmement rares. Les autorisations demandées par des maisons de jeu ont toujours pu être accordées. Ces dernières années, aucun délit notable inscrit au code pénal suisse n'a été imputé à un casino ou à l'un de ses organes. Seules quelques infractions passibles de contraventions, dues à des maisons de jeux ou à leurs organes, ont été constatées et réprimées par la CFMJ. On ne signale par ailleurs aucune infraction grave commise par un joueur.

En matière de prévention du blanchiment d'argent et de la criminalité, les objectifs légaux ont donc été atteints. La mise en œuvre de la disposition relative à l'obligation particulière de clarification, qui constitue une obligation de diligence visant à empêcher le blanchiment d'argent dans les maisons de jeu, doit encore être améliorée. Les casinos ne sauraient se contenter de vérifier l'identification des joueurs. Pour détecter d'éventuelles transactions inhabituelles, il est indispensable d'assurer en permanence le suivi des relations avec les clients. Quand bien même les maisons de jeu disposent aujourd'hui de suffisamment d'instruments pour s'acquitter de leur obligation particulière de clarification, la CFMJ a souhaité introduire, dans le projet de modification de l'OCFMJ-LBA, un train de mesures leur permettant de respecter cette obligation. Elle veut également se donner les moyens d'exiger la mise en œuvre de ces mesures et de contrôler le respect de l'obligation particulière de clarification.

Le risque de blanchiment d'argent est réduit non seulement par la législation réglant spécifiquement cette matière, mais également par d'autres prescriptions légales. Mentionnons ici les taux d'imposition élevés (40 à 80% du PBJ) qui s'ajoutent à l'impôt ordinaire sur les sociétés. Mentionnons également les prescriptions relatives à la délivrance d'attestations de gains, aux prêts, aux acomptes et aux intérêts payés sur les avoirs mis en dépôt.

Conclusion:

La LMJ et ses ordonnances offrent de bonnes bases légales pour atteindre les objectifs en matière de prévention du blanchiment d'argent et de la criminalité, aussi bien à l'intérieur des maisons de jeu que de la part de celles-ci.

3. Prévention des conséquences socialement dommageables du jeu

Par votation populaire du 7 mars 1993, le peuple suisse a levé l'interdiction des maisons de jeu. Le texte voté prévoit notamment que les dangers représentés par les jeux de hasard seront pris en considération. Chaque maison de jeu a dès lors développé et mis en œuvre un programme de mesures sociales destiné à prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu.

Les casinos mettent également à la disposition de leur clientèle des informations relatives aux dangers du jeu ainsi que des adresses de centres de conseil et de traitement. Ils collaborent de manière régulière avec des experts dans le conseil et la thérapie de la pathologie du jeu. Le contrôle de l'identité des personnes à l'entrée des maisons de jeu a été mis en œuvre avec succès. Les joueurs sous le coup d'une exclusion ne peuvent ainsi plus accéder aux casinos.

Durant la période 2002-2004, les casinos ont démontré une activité inégale dans le domaine de la détection précoce des joueurs pathologiques. Les casinos ne pouvant enregistrer ni les

entrées, ni les pertes, ni les gains des joueurs, l'identification des joueurs susceptibles de devenir dépendants est rendue particulièrement difficile. Par ailleurs, le joueur dépendant a une forte tendance à dissimuler ses problèmes de jeu, ce qui complique fortement son identification par les casinos. Durant le 1^{er} semestre 2005, les casinos ont exclu 1'000 joueurs, tandis que, pendant la même période, ils ont observé 400 autres joueurs en détection précoce. Il s'est cependant avéré qu'à peine 3% des joueurs détectés ont fait l'objet d'une mesure d'exclusion ultérieure. Au début de l'année 2006, suite à une pression plus marquée de la CFMJ auprès des maisons de jeu, le volume de détection précoce a progressé pour dépasser le nombre de joueurs exclus. Il est cependant encore trop tôt pour estimer l'efficacité du processus de détection précoce.

Depuis l'ouverture des premiers casinos en juillet 2002, les casinos ont procédé à environ 9'900 exclusions et 1'300 levées d'exclusion. Cependant, il est difficile d'évaluer l'état réel des conséquences socialement dommageables concernant les joueurs au moment de l'exclusion. Quatorze cantons considèrent qu'il n'y a pas eu d'augmentation des problèmes liés au jeu, alors que cinq annoncent une augmentation. Les cantons accueillant sur leur territoire un ou plusieurs casinos sont partagés: quatre considèrent que les problèmes ont augmenté et quatre déclarent ne pas constater d'augmentation. Les cantons n'ayant pas de casino sur leur territoire ne rapportent pas d'augmentation des problèmes liés au jeu, à l'exception du canton de Zoug qui relève deux à trois nouveaux cas par an. Le nombre restreint de levées d'exclusion par rapport au total des exclusions (13%) et le taux de rechute d'environ 25% semblent indiquer que la situation des joueurs ayant reçu une mesure d'exclusion est restée difficile. La CFMJ ne dispose pour l'instant pas des données nécessaires pour estimer si les exclusions ont rempli leur mission de protection sociale. Les cantons relèvent également le manque de statistiques pour évaluer la situation actuelle de la dépendance au jeu. Dans un marché où l'offre de jeux d'argent et de hasard concurrente (loteries, loteries électroniques, paris, casinos de frontière et casinos Internet) ne répond pas aux mêmes exigences en matière de protection sociale, il est difficile d'évaluer l'efficacité des mesures d'exclusion prononcées par les casinos.

Différentes possibilités permettraient de prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu:

1. enregistrement sur une base de données centrale de toutes les entrées, de tous les gains et de toutes les pertes des différents joueurs, avec droit d'accès en faveur de chaque maison de jeu;
2. enregistrement sur une base de données décentralisée, propre à chaque maison de jeu, de toutes les entrées, de tous les gains et de toutes les pertes des différents joueurs;
3. enregistrement de toutes les entrées sur une base de données centrale, avec droit d'accès en faveur de chaque maison de jeu;
4. enregistrement de toutes les entrées sur une base de données décentralisée, propre à chaque maison de jeu.

L'enregistrement sur une base de données centrale de toutes les entrées, de tous les gains et de toutes les pertes des différents joueurs, avec droit d'accès en faveur de chaque maison de jeu, conduirait sous l'angle de la liberté personnelle à une surveillance disproportionnée des joueurs, et ne serait jamais exhaustive en raison des possibilités de jeu à proximité des frontières suisses. L'enregistrement des entrées des différents joueurs dans une base de données centralisée ou dans des bases de données décentralisées procurerait vraisemblablement aux maisons de jeu un instrument efficace leur permettant d'observer le comportement de jeu et d'adopter d'éventuelles mesures supplémentaires dans des cas particuliers.

Conformément à la loi sur la protection des données, l'enregistrement des entrées ne peut être entrepris que moyennant une base légale suffisante.

Conclusion:

La LMJ et ses ordonnances offrent, à l'exception de l'identification des joueurs menacés par la dépendance, de bonnes bases légales.

4. Encouragement du tourisme par les maisons de jeu

Si l'on admet la notion de tourisme au sens large et que l'on considère comme des touristes toutes les personnes venant de l'extérieur dans une région donnée, il convient de répartir ces visiteurs en deux catégories: ceux qui ne viennent que pour une journée et ceux qui passent au moins une nuit sur place. On admettra ensuite qu'une grande partie des personnes appartenant à la première catégorie relèvent du « tourisme de casino », autrement dit qu'elles sont venues dans la région expressément pour y fréquenter une maison de jeu. Ces touristes-là sont particulièrement nombreux dans les établissements proches des frontières, qui possèdent un fort pouvoir d'attraction sur les visiteurs étrangers. Dans les agglomérations, les maisons de jeu ne font que s'ajouter à l'offre générale de divertissements.

Dans les stations touristiques traditionnelles des régions de montagne, la plupart des visiteurs séjournent au moins une nuit. L'effet de substitution y est d'autant plus fort en ce qui concerne les dépenses des visiteurs. Le tourisme de villégiature se caractérise par de fortes variations saisonnières. Le renouvellement permanent des hôtes s'accompagne d'un taux peu élevé de clientèle régulière et nécessite un important effort de marketing. Vu le faible potentiel de la population locale, les maisons de jeu des régions touristiques de l'Arc alpin sont confrontées à des difficultés: alors que les casinos de Zermatt et d'Arosa ont déjà fermé leurs portes, les gains réalisés par ceux de Davos et de Saint-Moritz stagnent à un très faible niveau malgré un taux d'imposition réduit.

On peut supposer que seule une infime proportion des touristes choisit leur lieu de villégiature en fonction de la présence d'une maison de jeu. La comparaison des chiffres des nuitées entre les destinations suisses avec ou sans casino ne permet pas de tirer des conclusions quant à l'attractivité des maisons de jeu. D'autres facteurs pèsent nettement plus lourd sur le choix des touristes que la présence ou non d'un casino. En ce sens, les maisons de jeu ne représentent pas une attraction majeure, mais contribuent à diversifier l'offre de divertissements des stations touristiques. Celles-ci sont favorables à une telle diversification, comme l'attestent les réponses à un questionnaire écrit soumis à un certain nombre d'offices de tourisme (Bad Ragaz, Crans-Montana, Davos, Interlaken, Locarno, Lugano, Lucerne et Saint-Moritz). Dans tous ces lieux, les responsables du tourisme et les maisons de jeu entretiennent des contacts et des coopérations, sous la forme d'opérations de promotion communes, d'organisation de manifestations ou encore d'offres forfaitaires incluant une prestation du casino. En outre, les maisons de jeu sponsorisent souvent des projets touristiques.

Si les responsables du tourisme, à l'exception de ceux de Locarno, louent la contribution des maisons de jeu à l'attractivité touristique de leur région ainsi que leur rôle de lieu de rencontre et de divertissement, cette contribution est restée jusqu'ici limitée. Ce sont surtout les maisons de jeu des zones frontalières qui attirent un nombre appréciable de visiteurs supplémentaires. Dans les destinations touristiques traditionnelles des régions de montagne, la grande majorité des visiteurs sont en villégiature. Les casinos y jouent essentiellement un rôle de diversification de l'offre de divertissements. Leur public cible appartient de manière évidente aux catégories les plus aisées. Il s'agit avant tout de personnes en voyage d'affaires et de participants à des congrès ainsi que d'hôtes étrangers originaires d'Asie, d'Europe

orientale ou d'autres continents. Dans ce contexte, la composition de la clientèle joue un rôle essentiel dans le positionnement d'une maison de jeu et dans celui d'une destination touristique sur le plan de la concurrence internationale. Cependant, les effets de synergie espérés ne pourront jouer que si un effort non négligeable est consenti par les responsables de la promotion touristique pour mettre en avant la diversité de l'offre, à laquelle concourent les maisons de jeu.

Conclusion:

La présence de maisons de jeu n'apporte pas une contribution décisive à la promotion des régions touristiques, à l'exception des zones frontalières.

5. Recettes pour la Confédération et les Cantons

Impôt sur les maisons de jeu

La loi sur les maisons de jeu vise entre autres à procurer à la Confédération des recettes supplémentaires pour le financement de l'AVS. Le message relatif à la loi prévoit également d'allouer aux cantons une quote-part du substrat fiscal des maisons de jeu au bénéfice d'une concession de type B.

La Confédération perçoit un impôt qui varie entre 40 et 80% du PBJ dégagé par les maisons de jeu. Le PBJ est constitué par la différence entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont versés (art. 40 al. 2 LMJ). Le tronc (pourboires), qui représente suivant les maisons de jeu entre 14 et 61% du PBJ réalisé aux tables, n'entre pas dans la composition de celui-ci (art. 78 OLMJ).

Les recettes encaissées au titre de l'impôt sur les maisons de jeu, depuis l'attribution des concessions définitives en 2002, s'élèvent à CHF 1,147 milliards (voir annexe 1). Ce montant couvre les exercices fiscaux 2002 à 2005. Les sept casinos au bénéfice d'une concession A ont contribué à ce montant à hauteur de CHF 725,2 millions (63,2%). La part des douze casinos au bénéfice d'une concession B est de CHF 421,4 millions (36,8%).

Au cours du premier trimestre 2006, le PBJ dégagé s'est élevé à CHF 233,9 millions, en augmentation de 12,4% par rapport au premier trimestre 2005. Ce résultat encourageant montre que la croissance du PBJ n'a pas encore atteint son niveau maximal. Une nouvelle hausse des recettes fiscales est par conséquent attendue pour l'exercice 2006.

Les recettes fiscales provenant des maisons de jeu au bénéfice d'une concession de type A sont affectées dans leur intégralité au fonds de compensation de l'AVS, tandis que celles des maisons de jeu au bénéfice d'une concession B sont réparties entre l'AVS (60%) et les cantons d'implantation (40%). A ce jour, le fond de compensation de l'AVS a reçu CHF 978 millions au titre de l'impôt sur les maisons de jeu 2002 à 2005 (concessions définitives). Quant à la part des cantons d'implantation, elle s'élève à CHF 168,6 millions.

Pendant les quatre premières années d'exploitation, le Conseil fédéral peut abaisser le taux de base de l'impôt jusqu'à 20% en tenant compte de la situation économique de chaque maison de jeu (art. 41 al. 4 LMJ). Pour les exercices 2002 et 2003, le Conseil fédéral a réduit à 20% le taux de base de l'impôt pour les casinos de Saint-Moritz, Davos, Arosa et Zermatt, et à 30% pour tous les autres casinos B. En 2004, le taux de l'impôt a été maintenu à 20% pour les casinos de Saint-Moritz et Davos et a été porté à 35% pour les casinos de Courrendlin, Granges-Paccot, Interlaken et Schaffhouse. En 2005, seuls les casinos de Saint-Moritz et Davos ont bénéficié d'une réduction de leur taux de base, qui a été maintenu à 20%.

Le Conseil fédéral peut réduire d'un quart au plus le taux de l'impôt des maisons de jeu au bénéfice d'une concession de type B qui investissent l'essentiel de leurs revenus dans des projets d'intérêt général pour la région ou d'utilité publique (art. 42 al. 1 LMJ). La réduction est proportionnelle au montant effectivement investi dans de tels projets, mais ne peut excéder 25% de la dette fiscale.

Pour l'exercice 2002, le casino de Mendrisio a obtenu une réduction du taux de l'impôt de 4.23%. La maison de jeu a renouvelé une demande pour l'exercice 2003. Celle-ci a toutefois été refusée, en raison notamment de la documentation présentée par le casino, qui s'est avérée insuffisante pour permettre à la CFMJ d'examiner si les conditions d'allègement étaient remplies. La maison de jeu a interjeté recours contre la décision de la CFMJ auprès de la Commission de Recours en matière de Contributions (CRC). D'autres demandes de réduction du taux de l'impôt ont été présentées pour les exercices 2004 et 2005 par les casinos de Mendrisio et de Crans-Montana.

Les maisons de jeu au bénéfice d'une concession B implantées dans une région où le tourisme joue un rôle essentiel et présente un caractère saisonnier marqué peuvent bénéficier d'une réduction fiscale, pour autant que la maison de jeu dépende directement du tourisme saisonnier (art. 42 al. 2 LMJ). Se fondant sur l'importance et la durée de la saison touristique des régions d'implantation des maisons de jeu, le Conseil fédéral a accordé un tel allègement aux casinos de Crans-Montana, Saint-Moritz et Davos. La réduction a été fixée pour toute la durée de la concession à un tiers du taux de base.

Certains cantons ne comptant pas de casino B sur leur territoire estiment que le système de répartition des recettes fiscales n'est pas satisfaisant. Les cantons de Neuchâtel, Glaris, Appenzell (Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures) et Vaud considèrent en effet qu'il est nécessaire de tenir compte des coûts sociaux liés au jeu pathologique, qui sont intégralement pris en charge par les cantons et les communes sans le moindre retour fiscal. Ces cantons proposent donc d'adapter le système de répartition des recettes. Le canton d'Argovie propose pour sa part la création d'un Fond de prévention du jeu pathologique, constitué par le prélèvement d'un pourcentage du PBJ de chaque casino.

En ce qui concerne la progressivité de l'impôt sur les maisons de jeu, il convient de signaler que les maisons de jeu dont le PBJ dépasse les CHF 50 millions affichent des taux de rentabilité relativement élevés (voir annexe 4), malgré des taux d'imposition compris entre 45% et 64%. Cela s'explique par d'importantes économies d'échelle, qui permettent aux grands établissements d'atteindre des niveaux de rendement plus élevés.

Autres impôts

Les maisons de jeu, en tant que personnes morales, sont soumises à l'impôt sur le capital propre et sur le bénéfice comme toutes les sociétés anonymes. Tandis que l'impôt sur le

bénéfice est perçu aux échelons communal, cantonal et fédéral, l'impôt sur le capital n'est quant à lui perçu qu'aux échelons communal et cantonal.

L'annexe 2 présente le montant de l'impôt sur le bénéfice selon les rapports explicatifs remis par les réviseurs à la CFMJ. Ces valeurs correspondent aux recettes fédérales, cantonales et communales.

Les recettes de l'impôt sur le capital n'ont pas fait l'objet d'une estimation, en raison de leur moindre importance.

L'impôt sur le revenu et sur la fortune des employés des maisons de jeu constitue une troisième source de recettes fiscales. En 2005, les maisons de jeu ont employé 2'234 collaborateurs à temps plein (0.07 % des employés en Suisse). Parmi ces employés, 30% ont été recrutés à l'étranger. Le montant total de frais de personnel s'est élevé à CHF 201,8 millions, soit un salaire annuel brut moyen de CHF 90'338 par employé. Les taux d'imposition varient sensiblement d'un canton à l'autre et en fonction de la situation familiale des contribuables, une estimation plus précise de ces recettes n'a pas été réalisée.

	2002 ²	2003 ²	2004	2005
Employés à plein temps ³	2'799	2'492	2'208	2'234
Frais de personnel (TCHF)	59'700	160'657	192'322	201'815
Salaire moyen (TCHF)	21	64	87	90

Les dépenses effectuées par les maisons de jeu auprès de leurs partenaires commerciaux suisses (biens et services) se traduisent également par des recettes fiscales supplémentaires, à travers l'impôt sur le capital et sur le bénéfice de ces sociétés, de même qu'à travers l'impôt sur le revenu et la fortune de leurs employés.

L'annexe 3 présente les dépenses d'exploitation des maisons de jeu en 2004, ventilées selon la localisation des partenaires commerciaux (région d'implantation, reste de la Suisse, étranger). Ces données fournissent des indications sur l'importance de ces recettes.

Conclusion:

La LMJ et son ordonnance offrent de bonnes bases légales pour atteindre l'objectif de développement des recettes fiscales de la Confédération et des cantons. La question se pose toutefois de savoir si une modification des bases légales ne permettrait pas d'exploiter plus efficacement le potentiel fiscal des maisons de jeu, rendant ainsi possible un accroissement des recettes en faveur de l'AVS. La modification viserait essentiellement à élargir la marge de manœuvre du Conseil fédéral, lors de l'imposition de produits bruts des jeux particulièrement élevés.

6. Catégories de concessions A et B

La catégorie de concessions A a été créée pour les grands casinos proprement dits et la catégorie de concessions B pour les entreprises qui ont succédé aux anciens casinos. Il ressort du message relatif à la LMJ que le législateur voulait établir une distinction claire entre les deux catégories de maisons de jeu. De nos jours, comme on peut le constater, cette dis-

² Durant les années 2002 et 2003, une partie seulement des maisons de jeu était en exploitation.

³ Nombre moyen d'employés entre le début et la fin de l'année.

inction ne joue pratiquement plus aucun rôle sur le montant du chiffre d'affaires.

Différences dans l'offre de jeux

Les maisons de jeu de catégorie A proposent une palette complète de jeux de table et d'appareils à sous. Les appareils à sous de catégorie A, qui offrent des possibilités de gains et de pertes élevés, sont considérés comme particulièrement attractifs.

L'offre des maisons de jeu de catégorie B est plus réduite: elle est limitée à un maximum de 150 appareils à sous et de trois jeux de table. En outre, ces établissements doivent respecter des plafonds concernant les mises et les gains; de plus, leurs appareils à sous ne peuvent pas être connectés avec l'extérieur.

Les deux catégories sont soumises aux mêmes charges légales en matière de responsabilité, de transparence, de sécurité des jeux, de protection sociale et de prévention de la criminalité.

L'expérience a démontré qu'il n'y avait pas de lien absolu entre le chiffre d'affaires d'une maison de jeu et la catégorie de la concession dont elle bénéficie. Le casino de Mendrisio (catégorie B) a par exemple réalisé un PBJ supérieur à celui de n'importe quel établissement de catégorie A.

Différences en matière de fiscalité

La Confédération perçoit un impôt sur le produit brut des jeux (impôt sur les maisons de jeu) réalisé par les établissements de catégorie A. Selon la Constitution, cet impôt doit être utilisé pour couvrir la contribution de la Confédération à l'AVS/AI.

La forte imposition du PBJ des casinos de catégorie A joue également un rôle de péréquation intercantonale. En étant versé à l'AVS/AI, le produit de cet impôt profite à toute la population, pas seulement aux régions et aux cantons sites.

Les cantons abritant des établissements de catégorie B peuvent prélever leur propre impôt sur les maisons de jeu, en plus de celui de la Confédération. Cette possibilité tient compte du fait que la redéfinition des appareils à sous par la loi sur les maisons de jeu ainsi que le rattachement des anciens casinos au domaine de compétences de la Confédération a privé les cantons de certaines recettes fiscales. En outre, l'impôt cantonal sur les maisons de jeu compense en quelque sorte les dépenses supplémentaires liées à l'exploitation d'une maison de jeu.

La constitutionnalité de l'impôt cantonal sur les maisons de jeu a été examinée de manière approfondie dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi sur les maisons de jeu. Cette question a également fait l'objet d'un avis de droit de l'Office fédéral de la justice.

On peut se demander dans quelle mesure le privilège accordé par le législateur aux cantons accueillant des maisons de jeu de catégorie B se justifie encore de nos jours. Certains cantons qui abritaient des casinos au sens de l'ancien droit ne tirent plus, aujourd'hui, aucun avantage fiscal direct de l'exploitation de maisons de jeu. Cela s'explique, d'une part, par le fait que les sites des anciens casinos, à la rentabilité parfois problématique, n'ont pas tous été retenus dans le cadre de la procédure d'octroi des nouvelles concessions et, d'autre part, par le fait que certains casinos au sens de l'ancien droit ont été remplacés par des maisons

de jeu de catégorie A.

En revanche, d'autres cantons tirent profit de la possibilité nouvellement créée de prélever un impôt cantonal sur les maisons de jeu.

On peut aussi se demander si la compensation des dépenses supplémentaires, citée dans le message relatif à la LMJ, couvre également l'augmentation des conséquences socialement dommageables de l'exploitation des jeux. Quelques cantons demandent une certaine péréquation fiscale afin de faire face à l'accroissement des coûts liés à ces conséquences. Les enquêtes sur la provenance des joueurs analysées dans le rapport d'experts montrent que seuls quelques cantons situés dans la zone d'attraction de maisons de jeu n'abritent aucun établissement de catégorie B et ne peuvent par conséquent tirer aucun profit de l'impôt cantonal sur les maisons de jeu. Il s'agit des cantons de Suisse centrale, des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, du canton de Vaud, des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures ainsi que des cantons d'Argovie et de Zurich. Parmi ces cantons, seuls ceux de Lucerne, Zoug, Bâle-Ville et Argovie enregistrent une hausse des conséquences socialement dommageables de l'exploitation des jeux. On pourrait par exemple envisager de répartir entre tous les cantons, selon une clé à définir, les recettes fiscales tirées aujourd'hui de l'imposition du PBJ par les seuls cantons abritant des établissements de catégorie B. On ne dispose cependant, à l'heure actuelle, d'aucune base sérieuse sur laquelle définir une telle clé de répartition et fonder ainsi cette « répartition plus juste des recettes » demandée par quelques cantons. Il a également été question de supprimer le privilège accordé aux cantons sites d'établissements de catégorie B et de répartir entre tous les cantons une part du produit de l'impôt sur les maisons de jeu qui resterait à définir. Pour concrétiser cette idée, il aurait fallu une base sur laquelle se fonder non seulement pour définir une clé de répartition équilibrée, mais aussi pour déterminer quelle part de l'impôt sur les maisons de jeu versé par les casinos de catégorie A et initialement destiné à l'AVS, aurait été attribuée aux cantons.

Supprimer aujourd'hui les catégories de concessions reviendrait à modifier les concessions actuelles et donc à bouleverser l'ensemble du paysage suisse des maisons de jeu. Pour ce faire, il faudrait tenir compte des conditions nécessaires mentionnées plus haut.

Conclusion:

La LMJ et ses ordonnances offrent de bonnes bases légales pour atteindre l'objectif constitutionnel d'affectation et de répartition des recettes fiscales.

Chapitre 2

Conditions-cadre et perspectives économiques

1. Situation économique des entreprises et potentiel de développement

Le présent chapitre analyse la situation économique des casinos suisses et les possibilités de développement de la branche. Il dresse un état des lieux du marché des maisons de jeu en 2005 et présente les potentialités ainsi que la situation de concurrence, deux des principaux facteurs de développement futur des casinos.

Alors que les premiers établissements ont ouvert leurs portes en été 2002, le marché du jeu se trouve toujours dans une phase de développement. En 2005, le PBJ est allé au-delà des attentes en atteignant 874 millions de francs.

Etant donné que six des 19 maisons de jeu n'ont commencé leurs activités que dans le courant de 2003, l'évolution du PBJ entre 2003 et 2004 ne donne pas d'indication pertinente. La première hausse significative du PBJ a été constatée entre 2004 et 2005 et s'élève à 13,7%. La croissance a été de 11% pour les établissements de catégorie A et de 17,9% pour les établissements de catégorie B. Ces derniers ont profité d'une amélioration de leur attractivité due à l'augmentation de la mise maximale.

La santé de la branche et le bon fonctionnement du marché suisse des casinos reposent sur des établissements concurrentiels et gérés avec compétence selon les règles de l'économie d'entreprise. Environ trois ans après l'ouverture des premières maisons de jeu, la plupart d'entre elles peuvent tirer un bilan positif : elles se trouvent dans une situation économique saine. Les casinos sont en train de consolider leur position de nouveaux prestataires de divertissements. Cela se traduit notamment par une croissance continue de la fréquence des visites et du produit des jeux, quand bien même la tendance est en train de s'infléchir. Le PBJ est le principal critère d'évaluation de la rentabilité d'une maison de jeu. Il varie notablement selon les casinos. En 2005, l'éventail va de plus de 121 millions de francs pour le casino de Mendrisio à 3,2 millions pour celui de Davos. Cet aspect est important dans la mesure où l'activité des maisons de jeu est influencée par leur taille. Les économies d'échelle montrent que, lorsque les coûts diminuent, la part du bénéfice par rapport au chiffre d'affaires augmente en même temps que le PBJ.

Deux facteurs ont principalement une influence positive sur le produit des jeux: l'attractivité de l'entreprise et le potentiel de la région. Le premier recouvre différents éléments comme l'étendue et la diversité de l'offre de jeux, la qualité du service ou encore les possibilités annexes de divertissement et de restauration. Seule une entreprise suffisamment rentable peut continuer d'investir et adapter en permanence son offre aux désirs de la clientèle. Le second facteur repose essentiellement sur le potentiel de visiteurs attirés par la région. Les établissements les plus avantagés de ce point de vue se situent dans des agglomérations transfrontalières à forte densité de population. En revanche, les casinos établis dans les centres touristiques de Davos et de Saint-Moritz connaissent des conditions très difficiles. Vu le caractère saisonnier de l'industrie touristique et vu que les vacanciers constituent une clientèle fortement volatile, il est difficile de compenser les inconvénients liés à une implantation en dehors des régions fortement peuplées.

L'annexe 4 présente les chiffres d'affaires, la rentabilité globale et celle du capital propre. Il convient de signaler qu'un taux de rentabilité peu élevé ne pose problème que lorsque le PBJ est très bas. S'il est lié à des coûts d'exploitation relativement importants, comme c'est le cas à Lucerne et à Schaffhouse, il ne constitue pas, dans les mêmes proportions, une menace pour la survie de l'entreprise.

Les maisons de jeu de catégorie A affichent en moyenne des taux de rentabilité à peine supérieurs à ceux des casinos de catégorie B. Cependant, sur ce point également, les différences d'une entreprise à l'autre sont importantes. On notera qu'en 2005, toutes les maisons de jeu ont présenté un bilan positif, et ce bien que trois d'entre elles (Schaffhouse, Davos et Saint-Moritz) aient accusé des pertes importantes l'année précédente.

Le marché des maisons de jeu se trouvant encore dans une phase de développement, les perspectives peuvent être jugées positives dans l'ensemble. On peut s'attendre à ce que la branche poursuive sa croissance, à un rythme toutefois ralenti, en continuant d'optimiser l'offre, d'améliorer sa pénétration du marché et d'asseoir la notoriété des maisons de jeu comme centres de divertissement. La courbe de croissance de ce marché étroitement régulé dépendra d'éventuelles modifications des bases légales et d'une éventuelle augmentation de la concurrence, que ce soit par l'attribution de nouvelles concessions en Suisse, par l'ouverture de nouveaux casinos dans des régions limitrophes, par l'exploitation d'appareils à sous dans les établissements publics ou par le développement du jeu sur l'internet.

La carte de l'annexe 6 représente l'origine de la clientèle des différentes maisons de jeu. Selon ce critère, les établissements peuvent se diviser en trois groupes. Le premier regroupe les casinos de Baden, Berne, Saint-Gall, Fribourg et Pfäffikon, dont la majeure partie de la clientèle est domiciliée dans la région même. On retrouve également une forte proportion d'habitants de la région, mêlée à des taux de 25 à 40% de touristes, dans la clientèle des maisons de jeu de Lucerne, Montreux et Bad Ragaz. Les touristes sont fortement représentés parmi les clients des casinos d'Interlaken, Crans-Montana, Davos et Saint-Moritz. Quant au troisième groupe, il se caractérise par une présence importante de joueurs provenant de régions limitrophes de la Suisse, comme c'est le cas à Bâle, Schaffhouse et Meyrin, et plus encore au Tessin, dans les casinos de Locarno, Lugano et Mendrisio.

Potentiel supplémentaire de développement du marché

Une augmentation du chiffre d'affaires peut être due à une croissance des dépenses moyennes par client ou à une hausse du nombre de visiteurs. La question de savoir dans quels bassins les maisons de jeu entendent atteindre leurs objectifs de croissance du chiffre d'affaires est examinée ci-après (voir l'annexe 5).

Les casinos de Berne, Lucerne, Bad Ragaz, Pfäffikon et Schaffhouse n'envisagent qu'une croissance modérée de leur chiffre d'affaires et ne voient que de modestes possibilités d'augmenter leur clientèle, quelle que soit la provenance de celle-ci. D'une manière générale, ces maisons de jeu jugent négligeable le potentiel de clientèle provenant d'autres régions du pays. Vu la forte densité d'établissements, les chances d'attirer des joueurs extérieurs à la région sont très faibles, car la plupart sont domiciliés dans la zone d'attraction d'un autre casino. Certains établissements estiment conserver un potentiel dans leur propre région car celle-ci ne connaîtrait pas encore de saturation. Les plus forts potentiels en la matière sont ceux des maisons de jeu de Meyrin, avec l'agglomération genevoise, et de Fribourg.

Les casinos de Baden, Saint-Gall et Interlaken pensent également conserver un potentiel de développement fondé principalement sur la clientèle régionale.

Pour les établissements frontaliers, les zones de provenance les plus intéressantes sont les régions limitrophes de la Suisse. Cette tendance ressort particulièrement dans les prévisions des établissements tessinois de Lugano et Mendrisio, qui ne voient guère de potentiel de développement dans leur propre région alors qu'ils attendent énormément de la clientèle étrangère, en provenance du nord de l'Italie.

Dans l'ensemble, les maisons de jeux implantées dans des régions vivant essentiellement du tourisme se montrent très optimistes. Celles de Crans-Montana, Davos, Locarno et Saint-Moritz estiment avoir un potentiel d'augmentation aussi bien auprès de la population résidente que des hôtes de passage.

Situation sur le plan de la concurrence

L'annexe 7 représente les relations de concurrence selon la propre perception des maisons de jeu ainsi que l'influence de ces relations dans l'estimation faite par les casinos de leur potentiel de développement.

La carte est fondée sur les estimations subjectives des exploitants de maisons de jeu. Par exemple, la flèche bleu foncé allant de Baden à Schaffhouse indique que le casino de Schaffhouse estime subir une forte concurrence de la part de celui de Baden. En revanche, la flèche bleu clair en sens inverse montre que le casino de Baden est d'avis que le casino de Schaffhouse n'exercera qu'une faible influence sur son développement.

L'importance accordée à la proximité géographique comme facteur de concurrence n'a rien de surprenant. Une situation de concurrence apparaît chaque fois que les zones d'attraction se chevauchent et que les maisons de jeu voisines se battent pour gagner des parts de marché dans les mêmes bassins, comme sur l'axe Fribourg-Berne-Courrendlin ou dans le triangle Lucerne-Pfäffikon-Baden. Dans le cadre de ces relations, la taille et l'attractivité économique jouent un rôle important. Les grands casinos exercent une plus forte concurrence sur les petits que le contraire. De par leur offre plus complète, les grands établissements A sont plus attractifs et ont un plus large rayonnement.

Les relations de concurrence permettent également de délimiter des régions. On voit très nettement sur la carte que la Suisse méridionale représente un espace restreint où règne une forte compétition et qui, dans l'ensemble, génère des produits très élevés. La concurrence du casino de Campione, qui deviendra l'un des plus grands d'Europe après l'inauguration d'un nouveau bâtiment en 2006, se fait particulièrement sentir. La proximité géographique de plusieurs maisons de jeu débouche sur une concentration qui prend la forme d'un réseau de casinos, ce qui, outre la situation de concurrence, peut également avoir des effets positifs en termes d'attractivité pour les adeptes du jeu. L'Arc lémanique et le Valais forment eux aussi une région caractérisée par une forte concurrence avec des casinos étrangers. Dans la troisième région, qui englobe la Suisse orientale et les environs du lac de Constance, l'existence de casinos frontaliers (Constance, Bregenz et Lindau) a également permis l'émergence d'une certaine culture du jeu bien avant l'ouverture du marché suisse. La quatrième région correspond au triangle lac de Zurich-Berne-Bâle et inclut de grandes agglomérations du Plateau. Elle est plus fortement axée sur les marchés régionaux et nationaux. Bâle subit toutefois une vive concurrence de la part de casinos existants ou projetés en France et en Allemagne.

Conclusions quant au potentiel de développement

L'évolution future du marché est grevée de nombreuses incertitudes. Le développement du marché du jeu recèle des risques pour les casinos. La croissance de l'offre de jeux sur l'internet ainsi que les interrogations que suscitent la législation sur les loteries et plus particulièrement les automates Tactilo font apparaître de nouvelles formes de concurrence externe. Aucune étude n'a encore été réalisée sur la concurrence que pourraient représenter les casinos virtuels sur l'internet pour les maisons de jeu suisses. Selon Goldmedia, une société spécialisée dans les analyses de marché (Goldmedia, Online Betting & Gambling 2010, Marktpotenziale für Online-Glücksspiele in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Berlin, avril 2006) le PBJ sur l'internet s'élève en Suisse à 16,2 millions de francs. On peut se demander par ailleurs si les joueurs en ligne représentent une clientèle potentielle pour les casinos suisses. Il est permis de supposer que des offres différentes s'adressent à des segments de clientèle différents. Les exploitants des maisons de jeu estiment cependant que l'ouverture de nouveaux casinos en Suisse ou dans les régions limitrophes aurait des effets négatifs sur leur développement. L'évolution de la législation aura également une influence essentielle sur le potentiel de développement du marché. Elle interviendra soit au niveau de la concurrence étrangère, via l'introduction de charges relatives au programme de mesures sociales ou au blanchiment d'argent, soit au niveau de la concurrence interne, via la modification des conditions-cadre relatives à la répartition entre les concessions A et B. Des facteurs généraux, comme la conjoncture ou l'évolution de l'industrie touristique, peuvent également influencer sur le potentiel de développement du marché.

Les possibilités de développement découlent d'une augmentation de l'attractivité dans le domaine de l'offre de jeux et de la qualité du service. Sur un marché encore jeune, l'image des maisons de jeu est en mutation. Les casinos deviennent des centres d'activités ludiques proposant une offre étendue de divertissement et de restauration. De ce fait, ils font désormais partie intégrante du marché des loisirs en général. Leur notoriété s'en trouve améliorée et ils peuvent imposer une culture propre. Cette stratégie de croissance vise avant tout un groupe cible dans l'environnement immédiat des maisons de jeu. Il ne s'agit pas pour autant de négliger la lutte contre la dépendance au jeu, inscrite dans les programmes de mesures sociales des casinos, car ceux-ci, pour être bien acceptés par la population, doivent avoir une image positive, ce qui implique des actions préventives contre le jeu pathologique.

Sur le plan géographique, le potentiel de développement est limité. La forte densité de casinos restreint la superficie des zones d'attraction. Le bassin de clientèle des différentes maisons de jeu se situe dans un rayon d'accès de 30 minutes. La concurrence est donc vive, surtout aux limites des zones d'attraction. Au Tessin, dans l'Arc lémanique ainsi que dans les régions de Bâle et du lac de Constance, les casinos suisses doivent faire face à une rude concurrence étrangère. Cependant, les régions limitrophes des pays voisins offrent également un fort potentiel de développement aux établissements suisses les plus compétitifs.

Le tableau ci-après résume le potentiel de développement des trois types de casinos définis dans le chapitre suivant (« Impact sur l'économie nationale »). D'une manière générale, toutes les maisons de jeu sont soumises aux mêmes contraintes, mais les facteurs prépondérants varient en fonction du type d'établissement. Ainsi le potentiel de développement des casinos frontaliers est-il fortement influencé par la concurrence des établissements étrangers limitrophes, alors que les maisons de jeu situées dans les régions touristiques voient leur destin intimement lié à l'évolution de l'industrie touristique et que celles des agglomérations sont en compétition avec les autres offres de divertissement des centres urbains.

	Potentiel	Risques
Agglomérations	<ul style="list-style-type: none"> – Plus forte pénétration du marché régional – Identification comme centre de divertissement – Croissance économique des agglomérations 	<ul style="list-style-type: none"> – Concurrence dans l'industrie du divertissement – Influence de la conjoncture et de l'évolution du comportement des consommateurs
Régions touristiques	Intégration renforcée dans l'offre touristique générale	<ul style="list-style-type: none"> – Potentiel de développement limité sur le plan régional – Déclin économique des régions périphériques et touristiques – Demande saisonnière – Dépendance vis-à-vis de la conjoncture du secteur touristique – Clientèle volatile
Régions frontalières	Hausse de l'attractivité pour les joueurs étrangers	Concurrence renforcée avec les casinos étrangers (situation juridique)

Les cantons répondent de manière différenciée à la question de savoir si l'octroi de nouvelles concessions est nécessaire ou possible selon qu'ils possèdent ou non une maison de jeu. Sur les quatorze cantons abritant déjà au moins un casino, une grande majorité (onze) ne voit pas de potentiel de développement du marché dans leur région. Seuls les cantons d'Argovie, du Valais et de Vaud estiment pouvoir accueillir un établissement supplémentaire.

Les douze cantons dépourvus de maison de jeu se partagent en deux camps quasi égaux. Six d'entre eux (Zurich, Obwald, Nidwald, Uri, Thurgovie, Neuchâtel) croient à la possibilité d'ouvrir encore un casino sur leur territoire. Par contre, cinq cantons (Bâle-Campagne, les deux Appenzell, Glaris, Zoug) jugent le marché saturé.

Conclusion:

La situation économique des casinos suisses est bonne. Dans la situation de concurrence actuelle, il reste un certain potentiel de développement.

2. Impact sur l'économie nationale

Il n'est pas possible de procéder à une appréciation globale du paysage des casinos en Suisse, en raison des différences importantes qui existent d'un établissement à l'autre. Une typologie est nécessaire pour rendre compte de la diversité des situations.

Les différents types de casinos

Casinos urbains: dans les grandes agglomérations du Plateau suisse, les casinos s'inscrivent dans l'offre générale de divertissement et attirent en majorité une clientèle locale. Il en résulte un fort effet de substitution; autrement dit, les casinos urbains apportent peu de recettes supplémentaires à leur région.

Casinos touristiques: ils sont situés dans des régions touristiques périphériques et montagneuses. Leur clientèle provient de la population résidente mais aussi, pour une bonne part, des touristes. Dans l'Arc alpin, ces derniers sont essentiellement des vacanciers qui séjournent dans la région. Les casinos des régions touristiques engendrent eux aussi un effet de substitution, car les visiteurs venant dans la région exclusivement pour y jouer sont très peu nombreux. Il est difficile d'évaluer l'apport à l'attractivité des destinations touristiques dû à leur inscription dans l'offre générale de divertissement.

Casinos frontaliers: comme leur nom l'indique, ils sont situés à proximité immédiate des frontières extérieures de la Suisse. Leur zone d'attraction s'étend à la région et aux territoires étrangers limitrophes qui fournissent une très grande partie des joueurs. Les casinos frontaliers induisent un flux non négligeable de recettes supplémentaires dans leur région, d'une part, en attirant une clientèle étrangère et, d'autre part, en y rapatriant des joueurs locaux qui se rendaient auparavant dans des casinos étrangers (« effet de recapture »).

Alors que les maisons de jeu de Lugano et Mendrisio sont typiquement des casinos frontaliers, celles de Berne ou Pfäffikon sont des exemples caractéristiques de casinos urbains. Le type du casino touristique ne s'est pas véritablement établi de manière dominante car ces établissements, à l'exception de celui de Saint-Moritz, drainent au moins 40% de clientèle locale. Certaines maisons de jeu présentent simultanément les caractéristiques de deux types, comme celle de Lucerne.

Conséquences économiques

Les conséquences économiques sont évaluées à trois niveaux: l'entreprise, l'économie régionale et l'économie nationale. L'appréciation des effets doit être axée avant tout sur les objectifs fixés par le législateur.

Bénéfice pour l'économie nationale

L'activité des maisons de jeu a des retombées positives directes et indirectes sur l'économie nationale. Les bénéfices directs proviennent des rentrées fiscales ainsi que de la création d'emplois et des revenus que celle-ci génère. Le principal bénéfice sur le plan monétaire est dû à l'impôt sur les maisons de jeu, prélevé sur le PBJ.

Il convient en premier lieu de mentionner l'effet de substitution induit par les joueurs domiciliés en Suisse, qui représentent 75% de la clientèle des maisons de jeu. On admet qu'un franc dépensé par un Suisse dans une maison de jeu remplace un franc qu'il aurait dépensé dans un autre but. Selon une enquête réalisée en 2004 par le Bureau d'études de politique

du travail et de politique sociale (BASS), cet effet de substitution empêcherait la Confédération d'encaisser plusieurs dizaines de millions de francs au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (p. 185).

Un quart environ des clients des maisons de jeu suisses proviennent de l'étranger et injectent ainsi de l'argent dans l'économie nationale. Mais il y a également, chez ces visiteurs, un effet de substitution car une partie d'entre eux se seraient rendus dans la région même si elle ne possédait pas de casino et y auraient dépensé de l'argent à d'autres fins.

L'économie nationale profite du retour du pouvoir d'achat des Suisses qui allaient auparavant dans les casinos des pays limitrophes. On peut supposer que les sommes qu'ils dépensent dans des maisons de jeu suisses se sont substituées à leurs dépenses de jeu à l'étranger et non à leur consommation en Suisse.

Les maisons de jeu suisses employaient 2242 personnes à la fin de 2005. Environ 30% de ces salariés ont été recrutés à l'étranger. Les revenus du personnel des casinos génèrent des recettes fiscales ainsi que des dépenses de consommation, avec les conséquences économiques correspondantes. Le BASS estime que si les casinos n'existaient pas, la plupart de leurs employés occuperaient un autre emploi en Suisse, principalement dans l'économie touristique ou hôtelière. Pour chiffrer les effets bénéfiques des maisons de jeu sur le marché du travail, l'étude du BASS multiplie donc le nombre de chômeurs auquel il faudrait s'attendre si elles n'existaient pas par le coût moyen d'un chômeur. Pour 2002, cela donne une économie de 2 millions de francs pour 1459 employés. Des bénéfices indirects proviennent en outre de l'achat de biens et services par les maisons de jeu ainsi que des dépenses accessoires des joueurs étrangers (hôtellerie, restauration, commerce de détail, etc.). Pour que ces achats procurent un bénéfice à l'économie nationale, il faut cependant que les biens et services vendus aient été eux-mêmes acquis en Suisse. C'était le cas, en 2005, pour environ 90% des dépenses d'exploitation des maisons de jeu suisses, sur un total de 137 millions de francs. Aussi bien ces prestations préalables que les dépenses des visiteurs étrangers ont eu un effet multiplicateur par le biais des flux d'argent générés.

Coûts pour l'économie nationale

Au chapitre des coûts, on peut citer en premier lieu la dépendance au jeu. Il est difficile de mesurer ses effets sur le plan social. Il est encore plus délicat d'évaluer ses conséquences sur l'environnement personnel. Dans une étude sur la dépendance au jeu en Suisse, le BASS a quantifié les coûts sociaux et les bénéfices économiques des jeux de hasard. En 2002, ces coûts se sont élevés à 92,6 millions de francs. Cette somme comprend les coûts des consultations et des traitements, du chômage, des procédures judiciaires ainsi que ceux induits par l'endettement des joueurs. A cela s'ajoutent des coûts impossibles à mesurer ou à évaluer, qui ne sont pas quantifiés dans l'enquête du BASS. Il s'agit des coûts liés à la comorbidité, aux problèmes relationnels, au suicide ou à l'isolement social. L'étude portait sur le marché des jeux de hasard dans son ensemble, soit les loteries, les paris, les casinos et les appareils à sous servant aux jeux de hasard. Selon l'analyse du BASS, ces derniers contribuent de manière décisive aux problèmes liés aux jeux de hasard. Les maisons de jeu sont, de leur côté, tenues de prendre des mesures préventives comme le contrôle d'identité à l'entrée ou les programmes de mesures sociales prescrits par la loi.

Les activités liées aux maisons de jeu provoquent un supplément de trafic routier qui peut générer des nuisances pour les riverains (pollution sonore et atmosphérique). Ces nuisances ne peuvent pas être quantifiées faute de données comme le nombre de trajets, le type de moyen de transport, la répartition horaire du trafic ou les distances parcourues.

Impulsions pour l'économie régionale

La création d'impulsions pour l'économie régionale est l'un des principaux objectifs de la loi sur les maisons de jeu. Une région enregistre par exemple d'autant plus d'effets positifs que les moyens ou le produit des jeux affluant de l'extérieur vers la région sont élevés et que la partie de ce flux d'argent dépensée sur place pour des prestations préliminaires est importante. Du point de vue de l'économie régionale, les maisons de jeu les plus profitables sont celles qui rayonnent au-delà de leur région et peuvent susciter un véritable tourisme des jeux en attirant des visiteurs extérieurs.

Les maisons de jeu qui créent le plus d'impulsions pour l'économie régionale sont celles qui sont situées près des frontières. Elles génèrent d'importants flux d'argent supplémentaires en attirant des joueurs étrangers, mais aussi par l'« effet de recapture ». Ce sont par conséquent ces établissements-là qui jouent le rôle le plus important dans l'économie régionale. C'est surtout le cas de la Suisse méridionale, qui est devenue une véritable région de casinos sous l'impulsion de la concurrence de Campione. A l'intérieur du pays, les impulsions pour l'économie régionale restent limitées en raison de la densité des maisons de jeu et de la situation de concurrence qui en découle. Les casinos B ont tout particulièrement du mal à atteindre une force d'attraction dépassant le cadre de leur région, à l'exception de ceux, frontaliers, de Mendrisio et de Meyrin. Les grands casinos A comme ceux de Baden ou de Bâle jouissent, grâce à un large éventail de prestations, d'une plus grande attractivité qui dépasse les limites de leur région.

Si l'on prend aussi comme étalon de mesure l'importance relative d'une maison de jeu par rapport à la taille de sa région, on constate encore des effets notables pour l'économie de « petites » régions comme celles de Davos ou Saint-Moritz. Mais l'importance des maisons de jeu pour l'économie régionale doit, de manière générale, être relativisée. Leurs investissements et leurs dépenses de fonctionnement (prestations préalables) sont de faible ampleur. Ce sont des PME qui ne peuvent influencer que marginalement l'économie de leur région. En outre, une grande partie du PBJ tombe dans l'escarcelle de la Confédération et des cantons par le biais de l'impôt sur les maisons de jeu et se voit ainsi retirée des flux économiques régionaux.

Le tableau suivant montre dans quelle mesure les trois types de casinos contribuent à atteindre les objectifs fixés. Comme on le voit, les contributions les plus importantes sont à mettre au crédit des casinos frontaliers.

	Impulsions pour l'économie régionale	Promotion du tourisme	Recettes supplémentaires
Casinos urbains	●	●	●●
Casinos touristiques	●	●●	●
Casinos frontaliers	●●	●●	●●●
Appréciation: (●) faible contribution à la réalisation des objectifs, (●●) contribution notable à la réalisation des objectifs, (●●●) contribution très importante à la réalisation des objectifs			

Conclusions concernant le développement futur du marché des maisons de jeu

Si les bases légales de l'exploitation des maisons de jeu devaient changer, il conviendrait de se demander dans quelle mesure cela pourrait améliorer leur impact économique et com-

ment se traduiraient les modifications de la législation et du régime de concessions sur la réalisation des objectifs des entreprises ainsi que des économies régionales et nationale. Il est néanmoins difficile de faire des affirmations générales sur les conséquences économiques. Comme l'analyse l'a montré, il faut prendre en compte les différents types de maisons de jeu car ceux-ci réagissent de diverses manières aux changements. Par conséquent, des conflits entre les objectifs ne sauraient être exclus. On trouvera ci-après quelques réflexions sur l'évolution future du marché suisse des maisons de jeu dans une perspective économique. Ces réflexions pourraient servir de base décisionnelle lors de l'évaluation des bases légales.

Les maisons de jeu frontalières contribuent de manière essentielle à la réalisation des objectifs économiques. « L'exportation » de prestations de services liées aux jeux génère un important flux d'argent supplémentaire vers l'économie suisse. Comme le montrent les statistiques économiques, ces établissements sont parvenus à occuper une bonne position dans un contexte de vive concurrence avec les casinos étrangers, à tel point que Mendrisio et Meyrin figurent parmi les premières maisons de jeu de Suisse bien qu'elles n'aient que des concessions B. La compétitivité des casinos suisses sur le marché international doit donc rester au premier plan et être soutenue activement, précisément dans les régions frontalières. Il conviendrait dans cette perspective d'étudier la possibilité de donner plus de marge de manœuvre aux maisons de jeu pour définir leur offre de prestations.

L'activité des maisons de jeu est influencée par leur taille. Les économies d'échelle montrent que, lorsque les coûts diminuent, la part du bénéficiaire par rapport au chiffre d'affaires augmente en même temps que le PBJ. La taille et l'attractivité qui y est liée sont des facteurs déterminants pour le succès de l'entreprise. Ce sont des conditions sine qua non pour qu'une maison de jeu atteigne une force d'attraction suffisante pour dépasser les limites de sa propre région. Dans ce sens, il est donc plus intéressant, sur le plan économique, de disposer d'un nombre limité de casinos attractifs et de grande taille que d'une foule de petites maisons de jeu axées uniquement sur un marché régional.

Si l'on considère un rayon d'accès de 30 minutes comme la « zone d'attraction naturelle » d'une maison de jeu, il est évident que les entreprises existantes couvrent largement le marché. Il n'existe pas de région « sous-équipée » disposant d'une demande potentielle suffisante. En outre, on peut supposer que l'octroi de concessions supplémentaires attiserait la concurrence au détriment des établissements existants. Même si ceux-ci ne sont pas légitimés à faire valoir la protection de leurs acquis, il conviendrait d'examiner attentivement dans quelle mesure une augmentation de la concurrence contribuerait à améliorer l'efficacité ou si elle ne déboucherait pas plutôt sur une cannibalisation et sur une baisse des standards de qualité et des normes sociales.

Une stratégie possible des maisons de jeu pourrait être de s'imposer comme des centres de divertissement et des espaces événementiels urbains afin d'élargir leur clientèle à d'autres cercles et d'agrandir leur marché potentiel. L'image de casinos sans liens avec le « milieu » mérite d'être entretenue et illustrée par des mesures et des programmes adéquats. Les maisons de jeu doivent viser une exploitation socialement acceptable permettant de maintenir à un niveau aussi faible que possible les coûts sociaux du jeu et leurs effets négatifs. Il s'agit en l'occurrence d'accorder une grande importance à la mise en œuvre et au contrôle des programmes de mesures sociales, ce qui ne pourrait que profiter à l'image de marque des maisons de jeu.

Les effets sur l'économie régionale visés par le législateur demeurent modestes. Les casinos

sont des PME qui ne peuvent influencer que marginalement sur l'évolution de l'économie régionale, a fortiori dans les grandes agglomérations. Ce ne sont pas de véritables instruments de développement régional. Il convient en outre de tenir compte du fait qu'une grande partie du PBJ tombe dans l'escarcelle de la Confédération et des cantons au titre de l'impôt sur les maisons de jeu et se voit ainsi retirée des flux économiques régionaux.

Conclusion:

Le marché suisse des maisons de jeu est largement saturé. La contribution des casinos à la réalisation des objectifs économiques (impulsions pour les économies régionales, promotion du tourisme, recettes nouvelles) varie selon le type d'établissement. Il est toutefois impossible d'évaluer d'une manière définitive les charges et les bénéfices pour l'économie, faute de pouvoir calculer les coûts supplémentaires (non mesurables ou non évaluables) liés à la dépendance aux jeux de hasard.

3. Développement de l'industrie des jeux

3.1. Le secteur des maisons de jeu

L'évolution rapide des techniques ces dernières années, qui connaît une informatisation progressive induisant de nouveaux développements, se manifeste également dans le domaine du jeu. L'informatique industrielle a permis de créer les conditions nécessaires pour introduire toute une série d'innovations techniques dans le domaine des machines à sous.

L'évolution de l'exploitation des casinos dépend du développement général de l'informatique et des télécommunications. Cela s'est concrétisé essentiellement par la mise sur le marché de nouveaux appareils performants et par la réalisation d'applications dans le domaine du jeu. Les protocoles standards en libre accès (GSA.org) semblent s'imposer et permettre ainsi un développement sans entrave.

Grâce aux principales innovations de ces dernières années, un casino peut être exploité sans monnaie. Deux systèmes différents coexistent: l'utilisation de cartes « Cashless » et le système TITO (Ticket-IN/Ticket-OUT). La carte permet de jouer sur différents appareils ; l'ensemble des crédits sont enregistrés électroniquement sur une carte client. Le système TITO, lui, n'est pas basé sur l'électronique: au lieu de délivrer de la monnaie, l'appareil imprime un ticket que l'on peut ensuite utiliser pour jouer sur la machine de son choix ou échanger à la caisse contre de l'argent liquide. La diminution de la manipulation d'argent liquide devrait permettre une exploitation plus économique. En outre, la carte « Cashless » permet d'enregistrer toutes les transactions. Cette technique devrait également entraîner des économies sur les coûts d'exploitation et permettre de nouvelles actions de marketing.

D'autres recherches visant à remplacer les machines à sous classiques par des terminaux d'ordinateur sont bien avancées. Là aussi, deux systèmes sont envisageables: le jeu par téléchargement ou par l'intermédiaire d'un serveur. Dans le premier cas, le logiciel, comprenant un générateur de hasard, peut être téléchargé sur le terminal; dans le second cas, on joue sur un serveur central. Ces nouvelles possibilités contribuent à élargir l'offre de jeux et permettent aux maisons de jeu d'aller au plus près des désirs de leur clientèle.

La part des jeux de table s'est stabilisée à env. 22% du PBJ total. Selon la loi, le rapport entre le nombre de jeux de table et le nombre d'appareils à sous doit être d'au moins 1:25. Dans les établissements les moins fréquentés, cette règle pèse sur la rentabilité des jeux de table en raison du personnel nécessaire. Les deux tiers des types de jeux de table doivent

être accessibles au public durant au moins la moitié de la période d'ouverture journalière. Pour un gain moyen de 450 francs par appareil à sous et par jour (avec un rendement de 100%), le produit total de 25 appareils (ou de 50 appareils avec un rendement de 50%) est de 4 106 250 francs par an. Avec une part de 22%, le produit des jeux de table peut donc être estimé à 1 129 219 francs par an (sans le prélèvement du contenu du tronc). Avec un effectif de six à sept employés par table, il faut un PBJ d'environ 1 million de francs par table pour atteindre le seuil de rentabilité, compte tenu de l'impôt et des coûts d'exploitation. En 2004 et 2005, la part des jeux de table traditionnels au PJB a continué de diminuer alors que celle des machines à sous augmentait. En janvier 2004, cette part était encore de 27,9%. Elle est tombée à 22,1% en décembre 2005, quand bien même la baisse s'est ralentie dans le courant de l'année. En chiffres absolus, le PBJ obtenu aux jeux de table a toutefois connu une augmentation de 3,4% en 2004 et 2005.

Dans bien des cas, l'obligation d'offrir au moins 2/3 des jeux de table pendant les heures d'ouverture de ceux-ci ne correspond pas à la demande actuelle et pèse sur la rentabilité des établissements.

Différentes mesures permettraient de pallier ce manque de rentabilité:

1. supprimer le rapport obligatoire entre les jeux de table et les machines à sous;
2. maintenir ce rapport obligatoire en supprimant ou en diminuant le nombre d'heures minimal d'ouverture des jeux de table;
3. maintenir le rapport obligatoire entre les jeux de table et les machines à sous ainsi que le nombre d'heures minimal d'ouverture des jeux de table en permettant un assouplissement de cas en cas de l'offre de jeux de table.

La suppression pure et simple du rapport obligatoire entre les jeux de table et les machines à sous irait à l'encontre de la volonté du législateur, qui ne voulait pas de casinos entièrement voués à ces dernières. La levée des heures d'ouverture minimum des jeux de table tendrait également, dans la pratique, à instituer des établissements fonctionnant uniquement avec des machines à sous. La suppression de l'obligation d'ouvrir les jeux de table durant au moins la moitié des heures d'ouverture du casino contredirait également les intentions du législateur. En revanche, un assouplissement individuel de l'offre de jeux de table, à examiner de cas en cas par la CFMJ, pourrait stabiliser la rentabilité en cas de difficultés.

Le potentiel de rentabilité des casinos B les plus fréquentés est restreint non seulement par les prescriptions relatives à l'offre de jeux de table mais aussi par la limite de 150 appareils à sous autorisés.

Cette entrave pourrait être levée par les mesures suivantes:

1. supprimer la limitation du nombre d'appareils à sous dans les casinos B;
2. augmenter le nombre maximal autorisé d'appareils à sous dans les casinos B.

La première solution reviendrait à effacer la différence entre les casinos A et B. En revanche, une augmentation de la limite actuelle de 150 appareils permettrait de détendre la situation sans pour autant supprimer le critère de différenciation.

Conclusion:

D'une manière générale, la loi sur les maisons de jeu et ses ordonnances constituent de bonnes bases légales pour prendre en compte l'évolution des casinos. Elles pourraient toutefois être améliorées, afin de tirer un meilleur profit du potentiel du marché.

3.2. Les jeux sur l'internet

Le principe de territorialité empêche toute application systématique de l'interdiction en Suisse des jeux de hasard sur des réseaux de télécommunication. Il suffit qu'un seul pays autorise ces jeux pour qu'ils deviennent accessibles dans le monde entier.

Les progrès techniques de ces dernières années en informatique et télécommunications ont permis une croissance fulgurante des casinos en ligne. Grâce à l'internet à haut débit et à l'attractivité grandissante de l'offre en ligne, ce secteur est appelé à jouer un rôle de plus en plus important.

Plusieurs pays d'Europe autorisent les jeux de hasard sur l'internet, sous des formes très différentes. Le Royaume-Uni, Gibraltar, l'Irlande, Malte et Chypre possèdent les législations les plus libérales en la matière. On ne dispose pas de données fiables quant aux chiffres d'affaires réalisés, au sujet desquels les estimations les plus diverses circulent.

On ignore également le nombre de sites internet dédiés au jeu à travers le monde. Les estimations vont de 2000 à 31 000. Selon Goldmedia⁴, env. 13% de ces sites sont de langue allemande, mais seule une minorité de ces derniers ont des licences européennes.

En se fondant sur diverses sources, Goldmedia estime le nombre de joueurs en ligne à quelque 2,5 millions en Allemagne, 0,4 million en Autriche et 0,3 million en Suisse.

Toujours selon Goldmedia, le marché du jeu en ligne serait plus diffus en Suisse qu'en Allemagne et en Autriche. Ce marché étant presque exclusivement illégal (à l'exception de www.swisslotto.ch), on ne dispose pas de chiffres officiels.

L'offre de jeux en ligne est sans doute appelée à devenir de plus en plus attractive en raison du développement des technologies de l'information et de la télécommunication. Les chicanes actuelles, comme la nécessité de télécharger les logiciels ou la circulation des paiements par carte de crédit vont disparaître. Les applications pour téléphone mobile, bénéficiant de la hausse croissante de la qualité des écrans, ainsi que les systèmes de paiement intégrés vont se généraliser.

Goldmedia suppose que les grands groupes du secteur des médias vont jouer un rôle décisif dans le développement du marché des jeux en ligne. Ils ne manquent pas d'atouts pour réussir dans ce domaine: large portée de diffusion, savoir-faire en matière de marketing. Une fois que ces grands acteurs, représentant des marques établies et ayant la confiance du public (RTL, SAT1, Eurosport, etc.), seront présents sur le marché, même les Suisses, pourtant réputés pour leur prudence, s'essayeront probablement au jeu en ligne, occasionnellement au début. Par la suite, la tendance devrait connaître un effet boule de neige et une évolution parallèle à ce qui se produit en Allemagne et en Autriche, par l'utilisation de sites en majorité germanophones.

Goldmedia avance les chiffres suivants concernant le PBJ obtenu sur l'internet en Suisse pour 2005:

Type	Chiffre d'affaires en francs
------	------------------------------

⁴ Voir aussi en page 19

Casinos	16,2 millions
Paris	37,8 millions
Loteries	13,5 millions

Ces prochaines années, le marché des jeux en ligne est appelé à connaître une forte croissance. Il faut s'attendre à voir une part grandissante du PBJ partir à l'étranger. Si l'on estime judicieux d'exiger une participation fiscale, la procédure permettant d'y parvenir devrait être engagée. La situation actuelle est analogue à celle qui prévalait avant la levée de l'interdiction des maisons de jeu en Suisse, quand les joueurs suisses dépensaient leur argent dans les casinos des pays voisins.

Le régime restrictif des jeux de hasard n'aurait plus lieu d'être aujourd'hui, pour autant que les conditions techniques permettent aux joueurs sur l'internet de bénéficier d'une protection sociale efficace. Il serait tout à fait possible techniquement de délivrer des autorisations individuelles et personnalisées (en fixant un avoir individuel disponible) et d'en surveiller l'utilisation. Le joueur ne pourrait miser que les sommes convenues sous sa propre responsabilité avec la maison de jeu pour une durée préalablement fixée.

Le marché des jeux en ligne est de toute façon appelé à se développer, même si l'on renonce à assouplir l'interdiction des jeux de hasard sur les réseaux de communication électronique. Il va sans doute prendre des proportions importantes au niveau européen, avec des retombées non négligeables en Suisse, en raison de l'influence croissante des grands groupes de communication.

Le législateur était tout à fait conscient du fait qu'une simple interdiction ne suffirait pas à régler le problème du jeu sur l'internet. Aussi longtemps que l'on interdira cette offre de jeux, on se privera de la possibilité d'agir pour en prévenir les effets socialement dommageables. Il convient par conséquent d'étudier l'opportunité de légiférer efficacement dans ce domaine. En assouplissant l'interdiction des jeux de hasard sur les réseaux de télécommunication, on se donnerait les moyens de réguler ce secteur et de réduire les problèmes sociaux qui en découlent. Il est permis de supposer qu'un casino virtuel bénéficiant d'une concession, soumis à la législation suisse et surveillé par les autorités, serait mieux accueilli par les joueurs qu'un site de jeux « off-shore » échappant à toute restriction et à tout contrôle.

Conclusion:

La loi sur les maisons de jeu et ses ordonnances n'offrent pas les bases légales qui permettraient de gérer efficacement la situation actuelle, l'évolution à venir, ainsi que les effets du marché du jeu virtuel.

3.3. Les jeux de hasard

Depuis 1923, les jeux de hasard étaient interdits en Suisse, à l'exception du jeu de la boule dans les casinos et des loteries autorisées par la loi sur les loteries et les paris professionnels. En 1993, le peuple a voté la levée de l'interdiction des maisons de jeu. Durant les dernières décennies de l'interdiction des jeux de hasard, les machines à sous ont bénéficié d'une pratique libérale aux limites de la constitutionnalité. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition constitutionnelle, alors que la loi sur les maisons de jeu était en préparation, le Conseil fédéral a décrété un moratoire sur l'homologation de machines à sous. La nouvelle loi a repris de l'ancienne législation l'interdiction stricte des jeux de hasard en dehors des casinos. Actuellement, 19 casinos sont exploités en Suisse, soit la plus forte concentration d'Europe après la France. Depuis le début du nouveau régime, le PBJ n'a cessé d'augmenter, sans que les loteries en souffrent pour autant.

Le régime transitoire de cinq ans pour l'exploitation des machines à sous homologuées sous l'ancien droit comme des « appareils à sous servant aux jeux d'adresse » et désignées dans la nouvelle loi « appareils à sous servant aux jeux de hasard » a expiré le 31 mars 2005. Ces machines ont donc dû quitter les maisons de jeu à cette date. Les appareils à sous servant aux jeux d'adresse exploités hors des casinos et autorisés par le droit en vigueur n'attirent plus les amateurs de jeux de hasard et ne sont donc plus rentables. Pour cette raison, les fabricants et les exploitants de tels appareils connaissent des difficultés financières et tentent de trouver des vides juridiques leur permettant de poursuivre l'exploitation hors des maisons de jeu. Le régime législatif actuel, fondé sur la loi sur les maisons de jeu (« lex generalis ») et sur une loi sur les loteries et les paris professionnels (« lex specialis ») vieille de 75 ans peine quelque peu à empêcher cela et à brider efficacement la créativité des fabricants d'appareils à sous. Le problème est encore aggravé par l'éparpillement des compétences, la loi sur les maisons de jeu relevant de la Confédération et la loi sur les loteries et les paris professionnels étant l'affaire des cantons.

La qualification juridique du Tactilo et des jeux que permet cet appareil fait depuis 1996 l'objet de discussions entre la Confédération et les représentants des cantons romands. La Loterie Romande (LoRo) a repris l'exploitation du Tactilo au printemps 1999, d'abord dans cinq cantons puis dans les six cantons romands lorsque l'exploitation s'est étendue à Fribourg. La LoRo s'appuyait sur une autorisation délivrée par la Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ). Cette dernière est un concordat réunissant les cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel, Valais, Fribourg et Jura. A l'entrée en vigueur de la LMJ, le 1^{er} avril 2000, 404 appareils étaient en service dans 202 points de vente. Le message du Conseil fédéral (FF 1997 III 137 ss.) précise, à la page 163, que la notion d'appareil à sous inclut les appareils servant aux jeux de loterie.

Afin de déterminer la qualification juridique du Tactilo, la CRLJ et le DFJP, ce dernier en sa qualité d'autorité de surveillance de la Confédération, ont commandé deux expertises, l'une juridique (expertise du professeur Claude Rouiller du 13 juin 2000) et l'autre technique (expertise du Netherland Meetinstitute [NMI] du 21 mars 2001). A la lumière de ces deux expertises et en se fondant sur le concept du « jeu responsable », la CRLJ a décidé, le 7 mars 2002, d'élargir à 350 le nombre d'établissements autorisés à posséder deux Tactilo et à associer le canton de Fribourg à la démarche. Cette répartition correspond à un maximum d'un point de vente pour 2400 habitants. Le Tactilo propose de nouveaux jeux qui tous offrent des lots tirés d'un plan de participation.

Le tirage repose sur le hasard et toute mise laisse entrevoir un gain en argent. Bien qu'à l'évidence, il s'agisse de jeux de hasard, il reste à savoir si ces jeux, et par conséquent le Tactilo, tombent sous le coup des dispositions de la LMJ ou de la loi sur les loteries et les paris professionnels.

La CFMJ a toujours été d'avis qu'une attention particulière devrait être portée à ce problème de délimitation lors de la révision de la loi sur les loteries et les paris professionnels. Au début de 2004, les cantons ont proposé d'ajourner la révision totale de la loi sur les loteries et les paris professionnels, estimant qu'il convenait de régler les problèmes rencontrés par le biais d'un concordat. Face à cette situation, la CFMJ a insisté pour qu'au moins le problème de la délimitation entre les appareils de jeu de hasard et les appareils automatiques de jeu de loterie soit réglé dans le cadre d'une révision partielle. Le Conseil fédéral s'est rangé à la proposition des cantons. En mai 2004, il a décidé d'ajourner la révision en cours de la loi sur les loteries et les paris professionnels. Il a conjointement décidé de laisser aux tribunaux le

soin de clarifier la délimitation entre la loi sur les loteries et les paris professionnels et celle sur les maisons de jeu, qui est particulièrement importante pour les appareils automatiques de jeu de loterie (Tactilo et Touchlot). La convention intercantonale est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006. Elle prévoit de confier à une commission intercantonale le soin de statuer sur l'autorisation des loteries et des paris, mais ne comporte aucune disposition relative à la coordination avec la CFMJ.

Suite à cette décision du Conseil fédéral, la CFMJ a décidé de tirer au clair la question de la qualification. Elle a ouvert une procédure administrative dont l'objectif est de clarifier l'admissibilité des loteries électroniques. Consciente du fait que des appareils automatiques de jeu de loterie devaient être installés dans un avenir proche en Suisse alémanique, la CFMJ a pris, le 10 juin 2004, une décision superprovisoire interdisant aux organisateurs des jeux de loterie d'installer de nouveaux appareils de ce type. Les appareils Tactilo fonctionnant déjà en Suisse romande n'ont pas été touchés par cette décision. La commission de recours et le Tribunal fédéral ont rejeté les recours interjetés contre la décision et plus tard contre les mesures préventives prises le 8 juillet 2004. Le Tribunal fédéral a confirmé la compétence de la CFMJ d'édicter des décisions au sujet de la question de la délimitation. A ce jour, la CFMJ n'a encore pris aucune décision quant au fond.

En mai 2005, les six cantons romands ont déposé une demande pour être partie à la procédure. La CFMJ a rejeté la demande. Le recours interjeté contre cette décision a également été rejeté par la Commission de recours en matière de maisons de jeu. Les cantons désavoués se sont ensuite adressés au Tribunal fédéral qui a admis leur recours le 4 avril 2006 et reconnu leur qualité de partie. En outre, huit des fondations et des associations bénéficiant du soutien financier de la Loterie Romande ont exigé de se voir reconnaître la qualité de partie. La CFMJ a également rejeté cette demande. Elle entend mener la procédure administrative à son terme dès que la question de la qualité de partie demandée par les fondations et les associations aura été tranchée dans un arrêt définitif.

L'expérience de la CFMJ a montré qu'il n'était pas possible, de cette manière, d'atteindre entièrement l'objectif de la loi sur les maisons de jeu visant à traiter sans contradiction tous les aspects du jeu de hasard.

Deux possibilités s'offrent pour permettre de réaliser cet objectif:

1. réviser la loi sur les loteries et les paris professionnels;
2. soumettre tous les jeux à une même loi et à une même autorité de surveillance, compétente pour toute la Suisse.

Le principal problème réside dans la classification et l'autorisation des jeux, donc dans leur qualification. La loi sur les loteries et les paris professionnels, dépassée, ne tient pas compte des techniques actuelles et ne concorde plus avec la LMJ dans son rôle de loi spéciale. La réglementation, par la convention intercantonale, de la coordination entre les autorités compétentes en matière de jeux de hasard est impuissante à corriger les lacunes et les insuffisances de la loi sur les loteries et les paris professionnels ainsi que les contradictions entre celle-ci et la LMJ. La première solution s'avère donc insatisfaisante. Le rattachement de tous les jeux à une même loi et leur soumission à une autorité compétente pour toute la Suisse permettrait certes une mise en œuvre uniforme de la législation sur les jeux de hasard mais réduirait sensiblement les compétences des cantons. Une révision de la loi sur les loteries et les paris professionnels permettrait d'éliminer les contradictions avec la LMJ ainsi que de coordonner les compétences sans, pour autant, limiter drastiquement celles des cantons.

Conclusion:

La loi sur les maisons de jeu et ses ordonnances offrent certes, en tant que lex generalis, de bonnes bases légales pour la régulation des jeux de hasard, mais ne peuvent pas garantir une mise en œuvre cohérente de la législation sur les jeux de hasard dans son ensemble en raison des contradictions avec la loi sur les loteries et les paris professionnels (lex specialis).

Deuxième partie

Recommandations pour l'avenir

1. Octroi et/ou modification de concessions

La LMJ vise à assurer une exploitation des jeux sûre et transparente, à empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeu ou par leur intermédiaire, à prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu et, dans le cadre de ces objectifs, elle entend également encourager le tourisme et procurer des recettes à la Confédération et aux cantons (art. 2 LMJ).

La loi et ses ordonnances définissent les conditions relatives à l'octroi de concessions aux maisons de jeu. Pour obtenir une telle concession, le requérant, ses principaux partenaires commerciaux et les ayants droits économiques doivent notamment jouir d'une bonne réputation, offrir la garantie d'une activité commerciale irréprochable et disposer de moyens propres suffisants. En outre, l'origine licite des fonds doit être établie par le requérant, les porteurs de parts et, le cas échéant, leurs principaux partenaires; par ailleurs, l'entreprise doit être gérée de manière transparente et indépendante.

La réalisation des objectifs légaux et le respect des conditions posées pendant les 20 ans que dure une concession impliquent des frais importants pour les maisons de jeu. Il convient par conséquent de garantir que les établissements sont en mesure de trouver les fonds nécessaires pour remplir leurs devoirs légaux. C'est pour cette raison que la LMJ limite le nombre de maisons de jeu. Le Conseil fédéral a appliqué cette idée dans ses directives du 23 décembre 1999, qui représentent, avec les dispositions d'exécution et le tarif de l'impôt sur les maisons de jeu, le principal fondement de la procédure d'adjudication mise en œuvre à l'époque pour traiter les demandes de concession. Le 24 octobre 2001, le Conseil fédéral a laissé entrevoir à 21 maisons de jeu la possibilité de recevoir une concession et a annoncé qu'un deuxième tour serait organisé dans une région pour l'octroi d'une concession B. Entre-temps, deux établissements ont dû fermer leurs portes, car ils n'étaient financièrement plus en mesure de poursuivre une exploitation conforme à loi. En raison de cet échec, aucune demande n'a été déposée lors du deuxième tour organisé en vue de l'octroi d'une concession B en Suisse centrale ; les responsables ont renoncé à leur projet. Actuellement, la Suisse compte sept maisons de jeu au bénéfice d'une concession A et douze qui possèdent une concession B.

Les possibilités suivantes s'offrent au Conseil fédéral pour définir sa politique future d'octroi de concessions:

1. ouvrir un nouveau tour général d'octroi de concessions;
2. décréter un moratoire de principe jusqu'à l'expiration des concessions en vigueur;
3. conserver la latitude d'octroyer de nouvelles concessions de cas en cas, au gré des circonstances et en fonction de l'évolution de la situation.

Pour pouvoir choisir l'une de ces possibilités, il convient préalablement de répondre à deux questions. La première consiste à déterminer si des concessions supplémentaires peuvent être attribuées, et en quelle quantité, sans prendre le risque d'une saturation du marché, celle-ci pouvant mettre en danger la réalisation, par les maisons de jeu établies et les requérants, des objectifs légaux et des conditions relatives à l'octroi d'une concession. La seconde question concerne l'ampleur des effets socialement dommageables générés par l'exploitation des maisons de jeu existantes et qui pourraient encore s'aggraver si de nouvelles concessions étaient octroyées.

Pour ce qui relève de la première question, un rapport d'experts ("Expertenbericht betreffend die betriebs- und volkswirtschaftliche Analyse") qualifie de ponctuel et relativement faible le potentiel de croissance du marché suisse des maisons de jeu dans la situation de concurrence actuelle. Ce potentiel pourrait se réaliser si les maisons de jeu poursuivent l'optimisation de leur offre, si elles accroissent leur pénétration du marché et si elles parviennent à s'imposer comme des centres de divertissement. Le rapport cité n'aborde pas la seconde question. Les coûts supplémentaires, pour l'économie, des effets socialement dommageables de l'exploitation des maisons de jeu ne sont pas connus actuellement. Des enquêtes devraient d'abord être menées, à l'issue d'une longue période d'observation, pour que l'on puisse disposer d'informations fiables sur l'augmentation des comportements pathologiques liée à la nouvelle offre de jeux de hasard. On connaît un peu mieux, grâce à plusieurs études, la situation qui régnait au début de l'exploitation des maisons de jeu.

A l'instar des concessionnaires actuels, les nouveaux devraient remplir toutes les conditions légales. Ils seraient notamment invités à attester d'un capital propre suffisant et de la rentabilité de leur entreprise dans le contexte général des casinos suisses. Il s'agit notamment d'éviter de voir des maisons de jeu menacées dans leur existence et leur capital et glisser ainsi dans l'illégalité ou pratiquer une publicité agressive. Il convient par conséquent de tenir raisonnablement compte des conditions-cadre dans lesquelles les maisons de jeu existantes ont obtenu leurs concessions. L'octroi de nouvelles concessions ou la modification de celles qui sont en vigueur pourrait, selon les circonstances, aggraver ces conditions-cadre, ce qui pourrait remettre en question la capacité des concessionnaires actuels à survivre économiquement. Les coûts économiques supplémentaires découlant des effets socialement dommageables de l'exploitation des maisons de jeu devraient en outre être examinés.

Le temps d'observation étant à ce jour insuffisant pour donner des réponses définitives à ces questions, il serait prématuré de décider aujourd'hui d'un accroissement du nombre de concessions ou d'une modification des catégories existantes. D'une manière générale, on constate que le marché des maisons de jeu, avec 19 établissements, est largement saturé. Il convient donc de renoncer à un nouveau tour d'octroi de concessions. Comme il ne serait guère possible d'accorder que quelques nouvelles concessions de cas en cas, cela reviendrait à gaspiller les ressources des éventuels requérants mais aussi celles de la CFMJ et du Conseil fédéral.

Vu la saturation du marché décrite plus haut et l'ignorance des coûts supplémentaires des effets socialement dommageables de l'exploitation des maisons de jeu, dont l'augmentation serait fort vraisemblable en cas d'intensification de la concurrence, la deuxième possibilité, soit le gel de l'offre, serait une solution satisfaisante. Le potentiel de croissance profiterait ainsi exclusivement aux concessionnaires actuels, ce qui ne remettrait en question ni la réalisation des objectifs légaux, ni les conditions-cadre créées en son temps par le Conseil fédéral, lesquelles prévoyaient notamment de permettre la survie économique des maisons de jeu. Une telle solution est d'autant plus intéressante qu'elle est simple à appliquer. Un moratoire sur l'octroi de nouvelles concessions semble toutefois prématuré: s'il est exclu, à l'heure actuelle, d'étendre l'offre de maisons de jeu, une telle extension, ponctuelle, ne doit pas être catégoriquement rejetée à une date ultérieure.

Pour cette raison, c'est la troisième possibilité qui a les faveurs de la CFMJ. Elle laisserait au Conseil fédéral la latitude d'octroyer ponctuellement de nouvelles concessions pour autant que l'on soit sûr que cela ne contribuerait pas à aggraver considérablement le risque d'effets socialement dommageables et que les conditions-cadre ne changeraient pas fondamentalement pour les concessionnaires actuels. La CFMJ estime par conséquent que, à l'issue d'un

temps d'observation de trois ans, on disposera d'informations plus fiables qu'aujourd'hui sur les effets socialement dommageables de l'exploitation des maisons de jeu. On devrait également être mieux à même d'évaluer le marché et la situation de concurrence dans leur ensemble, d'autant plus que, au moment de la rédaction du présent rapport, le marché des maisons de jeu ne fonctionnait que depuis deux ans dans sa configuration actuelle. Dans tous les cas, il sera possible de déterminer plus sûrement si et où de nouvelles maisons de jeu pourraient s'ouvrir sans aggraver les risques d'effets socialement dommageables ou modifier de fond en comble le contexte dans lequel évoluent les concessionnaires actuels. Si, à l'issue du temps d'observation supplémentaire proposé et à la lumière du nouveau rapport de la CFMJ, le Conseil fédéral estime qu'il est possible d'ouvrir de nouvelles maisons de jeu à certains endroits ou dans des régions précisément délimitées, il convient de lui recommander d'appliquer le même modèle de procédure d'adjudication qui avait été mis en œuvre en son temps.

La CFMJ recommande donc au Conseil fédéral d'opter pour la troisième possibilité et d'attendre le nouveau rapport sur la situation et les recommandations pour l'avenir qu'elle présentera dans trois ans.

Une éventuelle modification du régime actuel de concession doit être examinée sous le même angle. Les concessionnaires actuels ne devraient pas souffrir d'une telle modification et les risques d'effets socialement dommageables ne devraient pas augmenter. Une concession ne devrait être modifiée qu'avec l'accord de son bénéficiaire et uniquement si toutes les conditions légales sont remplies. En outre, la capacité de survie économique des maisons de jeu possédant déjà une concession de même catégorie ne doit pas être gravement entravée. Dans la pratique, on ne saurait guère envisager que le passage d'une concession B à une concession A.

D'une manière générale, les modifications de concession impliqueraient également une nouvelle répartition des recettes entre la Confédération et les cantons, l'impôt sur les maisons de jeu payé par les concessionnaires A étant versé intégralement à l'AVS alors que celui des concessionnaires B reste à hauteur de 40% dans le canton de domicile.

La CFMJ estime qu'il n'y a pas d'urgence à entrer en matière sur d'éventuelles demandes de modification; il convient également, pour cette raison, de recueillir des informations supplémentaires durant la prolongation proposée du délai d'observation.

La CFMJ fait les recommandations suivantes au Conseil fédéral:

- **ne pas entrer en matière sur d'éventuelles demandes de nouvelles concessions ou de modification de la catégorie de concessions existantes (A/B) et ne pas examiner ces demandes d'ici à l'expiration d'un délai de trois ans (soit d'ici la fin de 2009);**
- **charger la CFMJ de lui remettre à l'automne 2009 un nouveau rapport comportant des recommandations pour l'avenir;**
- **dans le cas où, à l'expiration du délai supplémentaire de trois ans, il apparaîtrait possible d'ouvrir de nouvelles maisons de jeu sur certains sites ou dans certaines régions, ne statuer sur ces demandes de concession que sur la base d'un appel d'offre tenant compte des spécificités du site d'accueil.**

2. Recommandations en matière de modifications légales

Il ressort de l'analyse de la situation que certaines modifications légales sont nécessaires afin de permettre une réalisation efficace des objectifs fixés par la LMJ.

2.1. Surveillance des flux d'argent dans le domaine des jeux de table

La surveillance des flux d'argent est l'un des aspects fondamentaux de la sûreté et de la transparence de l'exploitation des jeux, objectif fixé par la loi. Le contrôle des transactions participe également à l'observation de l'obligation de diligence afin de prévenir le blanchiment d'argent. La qualité de cette surveillance dans le domaine des jeux de table, qui dépend en grande partie de l'organisation du casino et de ses collaborateurs, représente un risque pour la mise en sûreté du produit brut effectif des jeux. Ce risque pourrait être combattu efficacement par des moyens techniques.

Recommandation 1:

Le Conseil fédéral est invité à charger la CFMJ de faire des propositions visant à modifier les bases légales relatives aux moyens techniques de surveillance des flux d'argent dans le domaine des jeux de table.

2.2. Prévention des effets socialement dommageables du jeu

Pour pouvoir prévenir plus efficacement les conséquences socialement dommageables du jeu, les casinos doivent être à même de bien observer le comportement des joueurs. La fréquence des visites de ces derniers peut signaler de manière fiable un éventuel risque de dépendance. Les maisons de jeu doivent donc pouvoir enregistrer l'entrée des joueurs, afin de contribuer à la détection précoce des effets socialement dommageables du jeu.

Recommandation 2:

Le Conseil fédéral est invité à charger la CFMJ d'examiner la possibilité d'inscrire, dans les prescriptions légales, un moyen d'améliorer les bases de la prévention des conséquences socialement dommageables du jeu, ainsi que de lui présenter un rapport et des propositions à ce sujet.

2.3. Impôt sur les maisons de jeu

La LMJ vise notamment à procurer des recettes à la Confédération et aux cantons. L'impôt sur les maisons de jeu assure au fisc une rente oligopolistique dans l'intérêt de la communauté. Les recettes prélevées grâce à l'autorisation des jeux de hasard doivent profiter avant tout à l'AVS/AI. Le développement du PBJ depuis l'ouverture des casinos a montré que l'on disposait d'une marge de manœuvre suffisante pour adapter sa progression de manière que le taux d'imposition de base augmente plus rapidement une fois que le PBJ a atteint un certain niveau.

Recommandation 3:

Le Conseil fédéral est invité à charger la CFMJ d'examiner la possibilité de modifier les bases légales de l'imposition du PBJ de manière à permettre de mieux tirer profit du potentiel fiscal, ainsi que de lui présenter un rapport et des propositions à ce sujet.

2.4. Catégories de concessions A et B

La catégorie de concessions A a été créée pour les grands casinos proprement dits et la catégorie de concessions B pour les entreprises qui ont succédé aux anciens casinos. Le législateur voulait ainsi établir une distinction claire entre les deux catégories de maisons de jeu. De nos jours, comme on peut le constater, cette distinction n'a pratiquement plus d'incidence sur le chiffre d'affaires. Le casino B de Mendrisio a par exemple réalisé un produit brut supérieur à celui de n'importe quel établissement de catégorie A. Les deux catégories sont soumises aux mêmes conditions légales en matière de responsabilité, de transparence, de sécurité des jeux, de protection sociale et de prévention de la criminalité. Les seules différences qui subsistent concernent la palette des jeux et la répartition de l'impôt sur les maisons de jeu. Les casinos B n'ont pas le droit d'exploiter plus de 150 machines à sous et trois jeux de table; ils sont soumis à des limites de mises et de gains et ne peuvent pas connecter leurs machines à sous avec l'extérieur. Les cantons abritant des établissements de catégorie B peuvent prélever leur propre impôt sur les maisons de jeu, en plus de celui de la Confédération. Les établissements de catégorie A n'offrent pas cette possibilité. Il est difficile, aujourd'hui, d'affirmer dans quelle mesure le privilège accordé en son temps par le législateur aux cantons abritant des casinos B se justifie encore. On ne dispose, à l'heure actuelle, d'aucune base sérieuse sur laquelle définir une nouvelle clé de répartition et fonder ainsi une « répartition plus juste des recettes » demandée par quelques cantons. L'idée de supprimer le privilège accordé aux cantons sites d'établissements de catégorie B et de répartir entre tous les cantons une part – qui resterait à définir – du produit de l'impôt sur les maisons de jeu a également été rejetée. Pour concrétiser cette idée, il aurait fallu une base sur laquelle se fonder non seulement pour définir une clé de répartition équilibrée mais aussi pour déterminer quelle part de l'impôt sur les maisons de jeu, initialement destiné à l'AVS, aurait été attribuée aux cantons.

Supprimer aujourd'hui les catégories de concessions reviendrait à modifier toutes les concessions actuelles et donc à bouleverser le système suisse des maisons de jeu. Pour ce faire, il faudrait tenir compte des conditions nécessaires mentionnées plus haut.

Recommandation 4:

La CFMJ recommande au Conseil fédéral de renoncer à toute modification générale des catégories de maisons de jeu d'ici à l'expiration des concessions actuelles et de maintenir le régime fiscal actuel permettant aux cantons sites de prélever un impôt sur les maisons de jeu de catégorie B.

2.5. Assouplissement de l'offre en matière de jeux de table

En légalisant les jeux de hasard à l'intérieur d'établissements spécialisés, le législateur n'a pas voulu autoriser de casinos consacrés exclusivement aux machines à sous. Pour cette raison, les maisons de jeu doivent proposer une offre minimale de jeux de table en rapport avec le nombre d'automates présents. Les jeux de table impliquent des coûts d'exploitation importants et peuvent ainsi entraver la rentabilité d'établissements réalisant un chiffre d'affaires peu élevé. La CFMJ devrait avoir la possibilité d'examiner et d'autoriser, sur demande et de cas en cas, un assouplissement limité des heures d'ouverture des jeux de table. Cela permettrait de stabiliser la rentabilité des maisons de jeu concernées sans pour autant aller à l'encontre des intentions du législateur.

Recommandation 5:

Le Conseil fédéral est invité à charger la CFMJ de lui faire des propositions visant à modifier les bases légales afin de pouvoir autoriser, dans certains cas, une exploitation plus souple des jeux de table.

2.6. Restrictions de l'offre pour les casinos B

L'exemple de la maison de jeu de Mendrisio, qui est à la fois, et de loin, la plus fréquentée et celle qui réalise le chiffre d'affaires le plus élevé, montre que les restrictions de l'offre appliquées aux casinos B doivent être adaptées au potentiel régional. Dans de tels établissements, ces restrictions ne remplissent pas l'objectif fixé par le législateur, qui voulait faire des maisons de jeu B les successeurs des anciens casinos. Ces établissements équivalent en fait à des grands casinos que leur statut empêche de tirer profit de tout leur potentiel. L'assouplissement des restrictions de l'offre en matière de machines à sous permettrait de pallier ce problème.

Recommandation 6:

Le Conseil fédéral est invité à charger la CFMJ de lui faire des propositions visant à modifier les bases légales afin de permettre un assouplissement des restrictions de l'offre de machines à sous imposées aux casinos B.

2.7. Marché des jeux sur l'internet

L'offre de jeux de hasard en ligne connaît une très forte croissance. La LMJ interdit l'organisation de jeux sur les réseaux de communication électronique, mais n'a pas les moyens d'appliquer cette interdiction, faute de point de rattachement au territoire national. Les progrès techniques augmentent encore l'attractivité de ces jeux, d'où la fuite à l'étranger d'une part croissante du PBJ. En outre, les jeux de hasard se déroulent de plus en plus souvent dans des espaces échappant à la protection des politiques sociales, ce qui va à l'encontre des objectifs de la LMJ. Un assouplissement de l'interdiction d'organiser des jeux de hasard sur les réseaux de communication électronique permettrait de réglementer le marché virtuel par des méthodes adaptées aux nouveaux médias. De cette manière, les jeux virtuels seraient régis de la même manière que les autres jeux de hasard. En outre, une partie du produit brut de ces jeux, qui part aujourd'hui à l'étranger, pourrait être réalisée, et donc imposée, en Suisse.

Recommandation 7:

Le Conseil fédéral est invité à charger la CFMJ d'examiner les bases légales afin d'évaluer l'opportunité d'un assouplissement de l'interdiction d'organiser des jeux de hasard sur les réseaux de télécommunication (en particulier sur l'internet) ainsi que de lui présenter un rapport et des propositions à ce sujet.

2.8. Jeux de hasard

Les jeux de hasard sont aujourd'hui régis par la LMJ et par la loi sur les loteries et les paris professionnels (loi spéciale). Cette dernière date de 1923. En révisant la LMJ en 1998, le législateur voulait adapter les jeux de hasard aux besoins contemporains. L'application des deux lois pose des problèmes en termes de soumission des jeux ou des automates à l'un ou l'autre texte, d'où une grande insécurité sur le marché des jeux. Ces problèmes découlent notamment des impressionnants progrès techniques réalisés durant ces 80 dernières années ainsi que de la différence d'âge considérable entre les deux lois. La question de la soumission à l'un ou l'autre texte pose un problème de compétences: les jeux de hasard relèvent de celles de la CFMJ ou des cantons selon qu'ils sont soumis à la LMJ ou à la loi sur les loteries et les paris professionnels. Aujourd'hui, ces compétences ne sont coordonnées ni par les deux lois ni par un autre texte. Il est en outre impossible, en raison du progrès technique et de l'obsolescence de la loi sur les loteries et les paris professionnels, de délimiter clairement les champs d'application de ces deux lois sans contrevenir à l'une ou à l'autre. Il est par conséquent indispensable de réviser la loi sur les loteries et les paris professionnels

ainsi que de définir la coordination des compétences et des critères de délimitation.

Recommandation 8:

Le Conseil fédéral est invité à charger le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'examiner la possibilité de réviser la loi sur les loteries et les paris professionnels en intégrant à celle-ci les progrès techniques récents et en l'harmonisant avec la LMJ.

Berne, le 20 octobre 2006

Annexes

Annexe 1 - Recettes fiscales 2002-2005

Casino	Date d'ouverture	2002		2003		2004		2005		Recettes totales (kCHF)	Part AVS (kCHF)	Part cantonale (kCHF)
		Impôt définitif (kCHF)	Taux (%)									
Baden	04.07.02	31'897.4	58.4%	64'087.6	58.3%	56'312.6	56.2%	56'441.0	56.3%	208'738.6	208'738.6	0.0
Bâle	30.10.03	-	-	6'374.6	50.0%	42'078.4	51.7%	48'341.4	53.8%	96'794.4	96'794.4	0.0
Montreux	24.02.03	-	-	27'479.1	48.4%	38'681.3	50.6%	45'812.4	53.0%	111'972.8	111'972.8	0.0
Lugano	29.11.02	2'681.0	47.4%	32'024.9	48.3%	41'600.6	51.6%	57'789.5	56.7%	134'096.0	134'096.0	0.0
Berne	06.07.02	9'458.3	43.5%	20'388.1	43.9%	21'895.7	44.5%	23'967.0	45.3%	75'709.1	75'709.1	0.0
Lucerne	02.06.02	8'969.9	42.7%	16'559.1	42.4%	17'631.5	42.8%	18'665.0	43.2%	61'825.5	61'825.5	0.0
Saint-Gall	27.11.03	-	-	1'306.1	41.4%	15'958.8	42.2%	18'762.6	43.3%	36'027.5	36'027.5	0.0
Total A	-	53'006.5	51.5%	168'219.6	50.3%	234'158.9	50.2%	269'778.8	52.1%	725'163.8	725'163.8	0.0
Arosa ¹	23.08.02	135.1	13.3%	155.7	13.3%	-	-	-	-	290.7	174.4	116.3
Bad Ragaz	27.12.02	60.0	30.8%	5'518.9	31.8%	8'457.5	41.5%	9'142.7	41.8%	23'179.2	13'907.5	9'271.7
Courrendlin	12.12.02	119.9	30.0%	2'833.5	30.0%	3'119.9	35.0%	3'882.4	40.0%	9'955.8	5'973.5	3'982.3
Crans ²	12.07.02	1'391.5	20.5%	2'898.0	20.5%	3'823.6	26.9%	4'122.0	25.1%	12'235.0	7'341.0	4'894.0
Davos	23.11.02	61.6	12.1%	374.5	13.3%	372.7	13.3%	422.1	13.3%	1'230.9	738.6	492.4
Granges-Paccot	15.03.03	-	-	2'537.2	30.1%	4'855.3	35.3%	7'577.8	41.1%	14'970.3	8'982.2	5'988.1
Interlaken	04.07.02	1'172.3	30.0%	2'742.0	30.0%	3'485.6	35.0%	4'471.2	40.1%	11'871.2	7'122.7	4'748.5
Mendrisio ²	09.10.02	8'526.0	51.7%	51'414.9	59.9%	55'269.3	55.8%	72'582.0	59.6%	187'792.2	112'675.3	75'116.9
Meyrin	15.07.03	-	-	8'763.8	43.3%	25'772.6	48.9%	33'455.4	51.8%	67'991.8	40'795.1	27'196.7
Locarno	03.08.03	-	-	4'233.2	36.2%	13'355.4	43.6%	14'787.3	44.3%	32'376.0	19'425.6	12'950.4
Pfäffikon	11.11.02	1'163.5	34.5%	9'864.0	35.9%	14'020.6	43.9%	15'442.6	44.6%	40'490.7	24'294.4	16'196.3
Schaffhouse	31.08.02	1'110.0	30.1%	4'178.0	30.6%	4'979.8	35.4%	6'934.3	40.8%	17'202.1	10'321.3	6'880.8
Saint-Moritz	15.12.02	32.7	13.3%	501.3	13.3%	513.0	13.3%	550.4	13.3%	1'597.4	958.4	639.0
Zermatt ¹	14.12.02	16.0	13.3%	193.2	13.3%	-	-	-	-	209.1	125.5	83.7
Total B	-	13'788.6	37.5%	96'208.2	42.5%	138'025.5	45.7%	173'370.2	48.7%	421'392.4	252'835.5	168'557.0
Total A+B	-	66'795.1	47.8%	264'427.8	47.1%	372'184.3	48.4%	443'149.0	50.7%	1'146'556.2	977'999.3	168'557.0

¹ Les maisons de jeu d'Arosa et de Zermatt ont cessé leur exploitation en 2003

² Taxations provisoires (Mendrisio 2004, 2005 ; Crans 2005)

Source : Décisions de taxation définitives

Annexe 2 - Impôt sur les bénéfices des maisons de jeu

Casino	2002 (kCHF)	2003 (kCHF)	2004 (kCHF)	2005 (kCHF)	Total (kCHF)
Baden	1'071	2'954	2'299	2'512	8'836
Bâle	0	0	4'786	3'412	8'198
Montreux	-780	1'184	2'359	2'886	5'649
Lugano	748	1'025	1'145	1'662	4'580
Berne	55	279	1'231	1'538	3'103
Lucerne	-904	-437	185	44	-1'112
Saint-Gall	0	0	26	1'751	1'777
Total A	190	5'005	12'031	13'805	31'031
Arosa*	0	0	-	-	0
Bad Ragaz	0	453	896	967	2'316
Courrendlin	0	0	0	89	89
Crans-Montana	27	426	190	283	926
Davos	0	0	0	0	0
Granges-Paccot	0	0	0	437	437
Interlaken	0	0	0	47	47
Mendrisio	1'116	2'515	3'718	2'936	10'285
Meyrin	0	876	3'494	3'391	7'761
Locarno	181	199	515	1'627	2'522
Pfäffikon	0	0	342	743	1'085
Schaffhouse	0	0	0	0	0
Saint-Moritz	0	0	0	0	0
Zermatt*	0	0	-	-	0
Total B	1'324	4'469	9'155	10'520	25'468
Total A+ B	1'514	9'474	21'186	24'325	56'499

* Les maisons de jeu d'Arosa et de Zermatt ont cessé leur exploitation en 2003

Source : Rapports annuels selon normes IFRS

Annexe 3 - Dépenses d'exploitation des maisons de jeu pour l'exercice 2004

Casino	Charges d'exploitation (kCHF)	Répartition dépenses (en %)			Dépenses en Suisse (kCHF)
		Région plantation	d'im- Reste de la Suisse	Etranger	
Baden	18'287	82	16	2	14'995
Bâle	6'286	68	22	10	4'274
Montreux	9'703	75	15	10	7'277
Lugano	14'287	53	2	45	7'572
Berne	9'903	75	15	10	7'427
Lucerne	9'943	60	20	20	5'966
Saint-Gall	6'659	32	63	5	2'131
Total A	75'068	66	18	16	63'361
Bad Ragaz	3'259	65	33	2	2'118
Courrendlin	1'835	70	10	20	1'285
Crans-Montana	3'185	55	12	33	1'752
Davos	1'480	80	10	10	1'184
Granges-Paccot	2'696	70	20	10	1'887
Interlaken	2'207	56	42	2	1'236
Mendrisio	15'336	85	12	3	13'036
Meyrin	6'088	81	8	11	4'931
Locarno	3'349	85	10	5	2'847
Pfäffikon	6'186	83	15	2	5'134
Schaffhouse	3'325	21	74	5	695
Saint-Moritz	1'350	94	6	0	1'269
Total B	50'296	74	19	7	37'374
Total A+ B	125'364	69.5	18.5	12	87'016

Source : Rapports annuels selon normes IFRS / Enquête auprès des casinos (questionnaire 2)

Annexe 4: rentabilité : chiffres clé pour l'exercice 2005

Casino	Taux de rentabilité (EBT ¹ /PBJ)	Rentabilité globale (EBIT ² /capital total)	Rentabilité du capital propre (Bénéfice net/capital propre)
Baden	11.5	21.3	28.0
Bâle	20.9	23.9	42.3
Berne	13.4	19.3	30.4
Lugano	7.8	8.1	13.9
Lucerne	1.7	3.5	4.7
Montreux	13.8	15.4	22.0
Saint-Gall	16.7	21.7	26.7
Total Casinos type A	12.2	16.2	24.0
Bad Ragaz	18.6	22.6	23.8
Courrendlin	6.2	7.9	10.7
Crans-Montana	7.2	13.9	15.3
Davos	4.7	5.1	5.5
Fribourg	13.1	19.2	24.8
Interlaken	12.7	19.4	26.4
Locarno	22.9	32.8	39.2
Mendrisio	12.0	17.5	35.1
Meyrin	22.2	33.9	49.0
Pfäffikon	13.7	17.9	21.8
Schaffhouse	0.6	0.03	0.9
Saint-Moritz	7.8	6.4	8.7
Total Casinos type B	11.8	16.4	37.3

1 = résultat avant impôts/ PBJ (produit brut des jeux), 2 = résultat avant intérêts et impôts

Source : Rapports annuels selon normes IFRS

Annexe 5: Potentiel supplémentaire de développement du marché selon les maisons de jeu

Casino	Chiffre d'affaires prévisionnel jusqu'en 2010 (en %)	Potentiel de développement du marché			
		Communes d'implantation	Régions d'implantation	Reste de la Suisse	Etranger
Baden	20	2	3	2	2
Bâle	20	3	3	2	4
Berne	7	2	2	1	1
Lugano	20	2	2	1	5
Lucerne	10	1	2	2	2
Montreux	-	3	4	1	3
Saint-Gall	10	2	3	1	2
Bad Ragaz	2	1	2	1	2
Courrendlin	15	3	3	4	4
Crans-Montana	50	3	3	2	3
Davos	50	2	3	3	4
Fribourg	80	3	4	2	1
Interlaken	11	2	3	2	1
Locarno	10	3	4	2	4
Mendrisio	-3	1	2	1	5
Meyrin	10	4	5	3	2
Pfäffikon	8	1	2	1	1
Schaffhouse	8	1	2	1	1
Saint-Moritz	35-40	3	4	-	4

Echelle: (1) pas de potentiel supplémentaire, (2) faible potentiel supplémentaire, (3) potentiel supplémentaire moyen, (4) fort potentiel supplémentaire, (5) très fort potentiel supplémentaire (-) aucune donnée

Source : Enquête auprès des casinos

Annexe 6

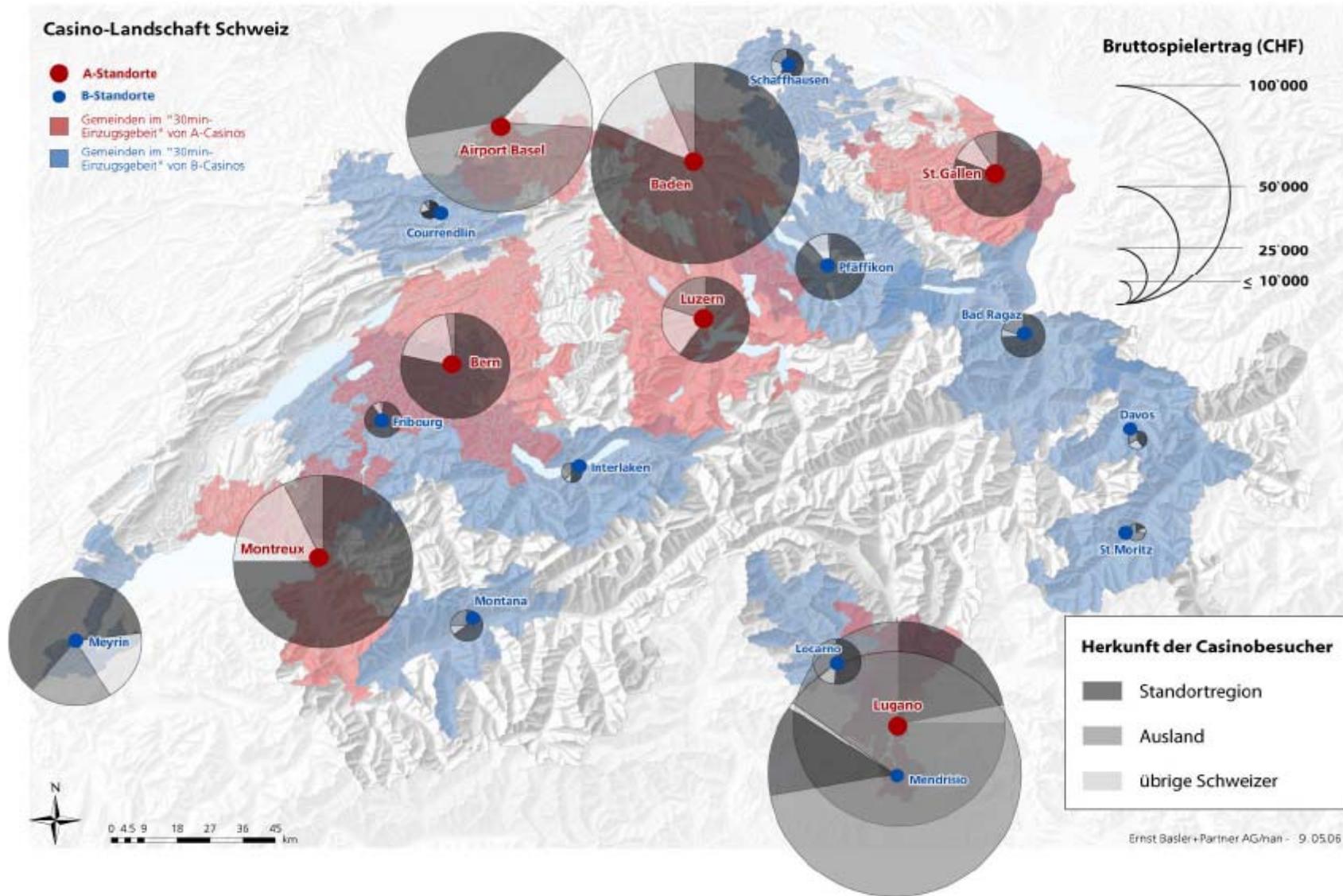
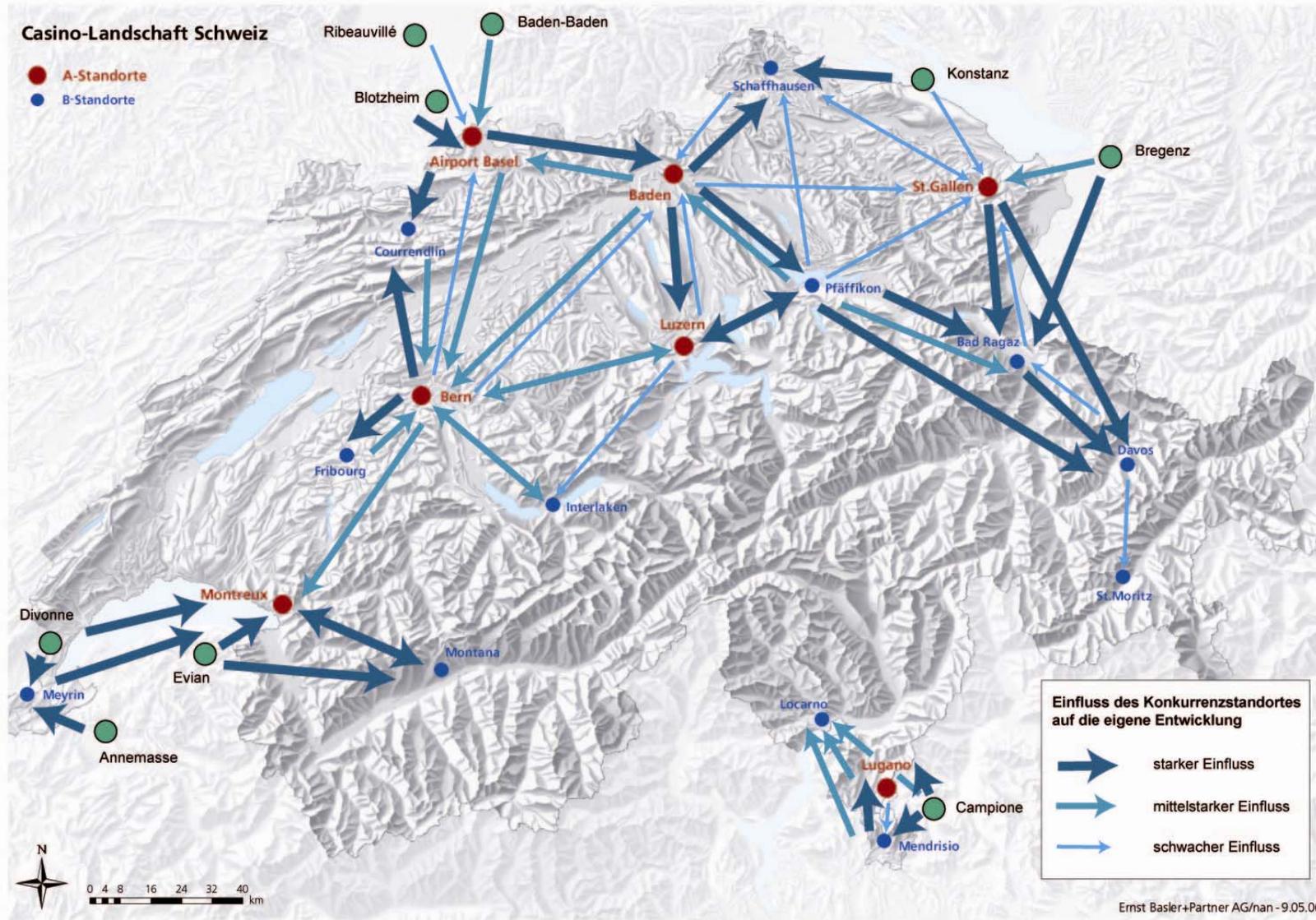


Illustration n° 1: régions d'implantation et importance du PBJ selon la région d'origine

Annexe 7



Annexe 8

Recommandations

1. Recommandations principales

La CFMJ fait les recommandations suivantes au Conseil fédéral:

- ne pas entrer en matière sur d'éventuelles demandes de nouvelles concessions ou de modification de la catégorie de concessions existantes (A/B) et de ne pas examiner ces demandes d'ici à l'expiration d'un délai de trois ans (soit d'ici la fin 2009);
- charger la CFMJ de lui remettre à l'automne 2009 un nouveau rapport comportant des recommandations pour l'avenir;
- dans le cas où, à l'expiration du délai supplémentaire de trois ans, il apparaîtrait possible d'ouvrir de nouvelles maisons de jeu sur certains sites ou dans certaines régions, ne statuer sur ces demandes de concessions que sur la base d'un appel d'offres tenant compte des spécificités du site d'accueil.

2. Autres recommandations

2.1. Le Conseil fédéral est invité à charger la CFMJ de faire des propositions visant à modifier les bases légales:

2.1.1. relatives aux moyens techniques de surveillance des flux d'argent dans le domaine des jeux de table;

2.1.2. afin de pouvoir autoriser, dans certains cas, une exploitation plus souple des jeux de table;

2.1.3. et de permettre un assouplissement des restrictions de l'offre de machines à sous imposées aux casinos B.

2.2. Le Conseil fédéral est invité à charger la CFMJ d'examiner les bases légales et de lui présenter un rapport et des propositions sur:

- 2.2.1. l'opportunité d'un assouplissement de l'interdiction d'organiser des jeux de hasard sur les réseaux de télécommunication (en particulier sur l'internet);
 - 2.2.2. les moyens d'améliorer les bases de la prévention des conséquences socialement dommageables du jeu;
 - 2.2.3. la possibilité de modifier les bases légales de l'imposition du PBJ de manière à permettre de mieux tirer profit du potentiel fiscal.
- 2.3. Le Conseil fédéral est invité à charger le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'examiner la possibilité de réviser la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels en intégrant à celle-ci les progrès techniques récents et en l'harmonisant avec la LMJ.