



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ

Référence : I301-0003

# **Paysage des casinos en Suisse**

## **Situation fin 2009**

**Rapport au Conseil fédéral**

# Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>3</b>
<b>Situation initiale</b>	<b>5</b>
<b>Mandat principal</b>	<b>6</b>
<b>1. Conséquences sociales du jeu dans les casinos</b>	<b>6</b>
1.1. Etude CFMJ / OFS, avril 2009 : « Jeu de hasard : comportement et problématique en Suisse »	6
1.1.1 Contenu	6
1.1.2 Conclusions	6
1.2. Etude du bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS du 24 / 26 juin 2009 : « Coûts sociaux du jeu dans les casinos » ; établi sur mandat de la CFMJ	7
1.2.1 Contenu	7
1.2.2 Conclusions	7
1.3. Conclusion intermédiaire à la lumière de ces deux études	8
<b>2. Situation sur le marché</b>	<b>8</b>
2.1. Situation initiale : observations tirées du rapport de 2006 au sujet de la situation en matière de concurrence	8
2.2. Evolution de la situation économique depuis la fin de l'année 2005	9
2.3. Evolution de la concurrence depuis 2005	10
2.4. Conclusion intermédiaire à la lumière de la situation sur le marché	11
<b>3. Options possibles pour l'avenir</b>	<b>11</b>
3.1. Pas de nouvelles maisons de jeu, maintien du statu quo jusqu'en 2022	11
3.2. Ouverture de quelques nouvelles maisons de jeu en zones urbaines	12
3.2.1 Limites d'un éventuel développement ponctuel du paysage des casinos	12
3.2.2 Eléments de décision	14
3.2.3 Possibilités concrètes	16
3.2.3.1 Région urbaine de Zurich	17
3.2.3.2 Région de Neuchâtel	20
3.2.4 Ouverture d'un petit nombre de nouveaux établissements : avantages et inconvénients	22
3.3. Attributions de nouvelles concessions : résultat final du mandat principal	22
<b>Mandats complémentaires</b>	<b>23</b>
<b>4. Distinction entre maisons de jeu de type A et maisons de jeu de type B</b>	<b>23</b>
4.1. Vue d'ensemble des différences actuelles	24
4.2. Limites des modifications envisageables	24
4.3. Analyse	26
4.4. Conclusion / recommandation	27
<b>5. Surveillance technique de l'exploitation des jeux de table</b>	<b>27</b>
<b>6. Bases légales relatives à la prévention des conséquences socialement dommageable de l'exploitation des jeux</b>	<b>28</b>
<b>Recommandations au Conseil fédéral (vue d'ensemble)</b>	<b>29</b>

## Condensé

Lorsque le Conseil fédéral a rendu sa décision de principe, en octobre 2001, concernant l'octroi de concessions d'exploitation d'une maison de jeu, il a également décidé qu'il n'examinerait pas de nouvelles demandes de concession pendant les cinq années suivantes. Il a chargé alors la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) de lui soumettre, à la fin de cette période, un rapport rendant compte de la situation du marché des casinos et contenant des recommandations quant à l'opportunité d'ouvrir des établissements supplémentaires. En exécution de ce mandat, la CFMJ a présenté une analyse de la situation à la fin de l'année 2006. Dans son rapport, la Commission signalait toutefois qu'elle n'était pas en mesure, à ce moment là, de formuler des recommandations définitives sur l'opportunité d'attribuer de nouvelles concessions, faisant valoir la trop courte période d'observation écoulée. Il n'était pas possible, en particulier, d'émettre un jugement fiable sur les répercussions de l'exploitation de maisons de jeu en matière de jeu pathologique et d'autres conséquences socialement dommageables. Dans ces circonstances, il n'était pas possible non plus de chiffrer précisément les coûts sociaux que pourrait engendrer la dépendance au jeu suite à la création de nouveaux établissements. La CFMJ signalait également que l'attribution de nouvelles concessions ne devait pas se traduire par une hausse considérable du risque de conséquences socialement dommageables, ni par une détérioration inacceptable des conditions générales instaurées initialement pour les maisons de jeu existantes.

Afin de recueillir des données concrètes sur la problématique de la dépendance au jeu en Suisse, la CFMJ a commandé deux études, dont elle a pris connaissance durant l'été 2009. Leurs auteurs concluent que le taux de prévalence de la dépendance au jeu (c'est-à-dire la fréquence des cas problématiques) n'a pas sensiblement évolué depuis l'ouverture en 2002 des 19 casinos existants. Les coûts induits actuellement par le jeu au casino étaient autant élevés par le passé, à la différence près qu'ils étaient générés par d'autres offres de jeux. Il est dès lors vraisemblable qu'un développement (modeste) de l'offre de maisons de jeu n'entraînerait pas d'augmentation notable des coûts sociaux. Cette mesure provoquerait tout au plus un nouveau déplacement du marché.

Dans l'ensemble, la situation économique des maisons de jeu s'est encore améliorée depuis le dernier rapport de la CFMJ en 2006, même si elles ont enregistré des pertes récemment, en raison de la crise économique et de l'entrée en vigueur, dans de nombreux cantons, de l'interdiction de fumer dans les établissements publics. Dans les régions où le marché n'est pas encore saturé, il devrait être possible d'ouvrir d'autres maisons de jeu sans compromettre la survie économique des établissements existants. L'octroi, dans une mesure raisonnable, de nouvelles concessions pourrait avoir des avantages non seulement pour les entreprises concernées, mais aussi pour la collectivité dans son ensemble (recettes fiscales).

Il ressort d'une analyse approfondie du marché couvert par les casinos actuels et de la situation concurrentielle que la région de Neuchâtel et la ville de Zurich offrent encore un potentiel de développement. Etant donné que des établissements situés dans ces deux zones sont susceptibles de dégager un rendement approprié, l'octroi de concessions dans ce cadre restreint semble une option raisonnable. Les perspectives de rentabilité et de gains présentées en leur temps par les candidats aux premières concessions seraient largement dépassées dans ces deux cas. En outre, l'octroi de nouvelles concessions ne durcirait pas de manière trop importante les conditions d'exploitation des maisons de jeu actuelles. La mesure n'irait donc pas non plus à l'encontre des règles de la bonne foi.

L'ouverture de nouveaux casinos n'obéit naturellement ni à une nécessité économique ni à une obligation légale. L'option consistant à maintenir le statu quo est également envisageable. Les avantages découlant de l'octroi de nouvelles concessions surpassent toutefois les inconvénients. Il est notamment vraisemblable que les avantages pour l'économie nationale (recettes fiscales, places de travail, etc.) compenseraient amplement les pertes que pourraient enregistrer les maisons de jeu existantes.

Il y a lieu de maintenir, jusqu'à la fin de la durée de validité des concessions actuelles, le principe de la distinction entre établissements de type A et B instaurée par le législateur. Néanmoins, la suppression, pour des raisons d'ordre pratique, fiscal et économique, de différentes restrictions imposées aux casinos B ne poserait pas de difficulté particulière sur le plan légal. Concrètement, il conviendrait d'augmenter de 150 (limite actuelle) à 250 le nombre maximal de machines à sous autorisées et de donner à la CFMJ la compétence d'approuver des exceptions dans des cas particuliers. Il y a lieu en outre de relever à 200 000 francs le montant maximal du jackpot et de lever l'interdiction d'exploiter plus d'un système de jackpot.

Il importe par ailleurs de donner à la CFMJ les moyens qui lui permettent d'imposer aux maisons de jeu, lorsque la situation l'exige, l'emploi de dispositifs techniques de surveillance du jeu aux tables. Enfin, il s'agit de mettre à profit la prochaine révision de la loi sur les maisons de jeu pour créer de nouvelles bases légales pour le traitement des données utilisées aux fins de la mise en œuvre de mesures de protection sociale.

## Situation initiale

La loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu, LMJ ; RS 935.52) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2000. Dans sa décision de principe du 24 octobre 2001, le Conseil fédéral avait retenu 21 sites auxquels il entendait octroyer une concession pour l'ouverture d'une maison de jeu. Il avait en outre décidé qu'aucune nouvelle demande d'attribution d'une concession ne serait traitée pendant les cinq années suivantes, c'est-à-dire jusqu'à l'automne 2006. Parallèlement, il avait chargé la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) de lui remettre, à l'issue de cette période, un rapport rendant compte de la situation et contenant des recommandations pour la suite de la procédure.

En exécution de ce mandat, la CFMJ a soumis au Conseil fédéral à la fin de 2006 le rapport « Paysage des casinos en Suisse » (rapport daté du 20 octobre 2006 ; ci-après « rapport 2006 »), qui se fonde sur une expertise effectuée par un spécialiste externe, le Professeur Thierstein. Dans son analyse, celui-ci était arrivé à la conclusion qu'en dépit de signes d'une saturation du marché, la situation d'alors en termes de concurrence offrait tout de même un certain potentiel de développement.

La CFMJ n'était toutefois pas en mesure, à ce moment là, de donner une appréciation définitive sur l'opportunité d'ouvrir de nouveaux casinos. Dans son rapport, elle faisait valoir que la période d'observation écoulée n'était pas suffisante pour formuler des recommandations pertinentes à ce sujet. Il n'était pas possible, en particulier, d'émettre un jugement fiable sur les répercussions de l'exploitation de maisons de jeu en matière de jeu pathologique et d'autres conséquences socialement dommageables. Dans ces circonstances, il n'était pas possible non plus de chiffrer précisément les coûts sociaux que pourrait engendrer la dépendance au jeu suite à l'octroi de nouvelles concessions.

La CFMJ signalait également que le risque d'une hausse sensible des conséquences socialement dommageables ne devait pas être le seul facteur déterminant pour décider de l'opportunité d'ouvrir des casinos supplémentaires : l'attribution de nouvelles concessions ne devait pas non plus se traduire par une détérioration inacceptable des conditions générales instaurées initialement pour les maisons de jeu existantes.

Le Conseil fédéral a alors décidé qu'aucune nouvelle demande d'octroi d'une concession pour l'ouverture d'une maison de jeu ne serait examinée pendant trois nouvelles années, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'année 2009.

### **Mandats conférés à la CFMJ :**

Le Conseil fédéral a chargé la CFMJ de lui soumettre un nouveau rapport analysant la situation à la fin de l'année 2009 et contenant des recommandations sur l'opportunité d'ouvrir de nouveaux casinos.

A titre de mandats complémentaires, la CFMJ avait aussi pour tâche de clarifier les questions suivantes :

- Le traitement différencié appliqué aux établissements de type A et de type B se justifie-t-il encore ou faut-il, au contraire, supprimer cette distinction ?
- La surveillance, au moyen de dispositifs techniques, des flux d'argent aux jeux de table doit-elle être améliorée et si oui, de quelle manière ?
- Dans quelle mesure les dispositions fondamentales visant la prévention des conséquences socialement dommageables du jeu pourraient-elles être encore améliorées ?

La CFMJ a rédigé le présent rapport en exécution du mandat principal et des mandats complémentaires.

## Mandat principal

### 1. Conséquences sociales du jeu dans les casinos

Afin de déterminer l'effet que pourrait avoir l'octroi de nouvelles concessions en termes de conséquences socialement dommageables, la CFMJ a commandé deux études :

- « Jeux de hasard : comportement et problématique en Suisse », étude d'avril 2009 de la Commission fédérale des maisons de jeu, sur la base des données de l'Office fédéral de la statistique (OFS ; ci-après « étude CFMJ / OFS ») ;
- « Coûts sociaux du jeu dans les casinos », étude du 26 juin 2009 du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS), sur mandat de la CFMJ (ci-après « étude BASS »).

#### 1.1. Etude CFMJ / OFS, avril 2009 : « Jeu de hasard : comportement et problématique en Suisse »

##### 1.1.1 Contenu

La synthèse originale de l'étude CFMJ / OFS se trouve à l'**annexe 1** du présent rapport.

##### 1.1.2 Conclusions

L'étude CFMJ / OFS livre une série d'enseignements pertinents au regard du mandat principal à l'origine du présent rapport :

- Les problèmes liés aux jeux de hasard sont un phénomène relativement stable, également en comparaison internationale.
- Prévalence (fréquence des cas problématiques) : en Suisse, 2 % environ de la population adulte souffre de problèmes liés aux jeux de hasard. Il s'agit de joueurs problématiques dans 1,5 % des cas (85 700 personnes) et de joueurs pathologiques dans 0,5 % des cas (34 900 personnes).
- La très grande majorité des personnes qui jouent à des jeux de hasard jouent à la loterie à numéros (39 %) ; seuls 6,9 % fréquentent les casinos.
- Sur les 14 393 personnes interrogées en 2007, 15 (soit une proportion de 0,1042 %) ont répondu avoir des problèmes liés aux jeux de hasard. Rapporté à l'ensemble de la population suisse, cela représente un total de 8 291 personnes.
- Les résultats enregistrés indiquent une sous-estimation du phénomène, qui s'explique par diverses raisons.
- **Principale conclusion** : entre 2002 et 2007, seuls des changements mineurs sont apparus dans la fréquence de la pratique de jeux de hasard (hausse de 17,2 % à 18 % du nombre de joueurs fréquents, c'est-à-dire des personnes qui jouent plusieurs fois par semaine ou une fois par mois au moins, ainsi que des personnes qui jouent plus ou moins toutes les semaines). **On peut dès lors en conclure qu'un nouveau développement (modeste) de l'offre de jeux moyennant l'octroi de concessions supplémentaires n'aurait pour conséquence qu'un déplacement du marché, mais pas une hausse de la prévalence des problèmes liés aux jeux de hasard.**

## 1.2. Etude du bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS du 26 juin 2009 : « Coûts sociaux du jeu dans les casinos » ; sur mandat de la CFMJ

### 1.2.1 Contenu

La synthèse originale de l'étude BASS se trouve à l'**annexe 2** du présent rapport.

### 1.2.2 Conclusions

- Environ 20 % des personnes identifiées en Suisse comme étant des joueurs problématiques ou pathologiques jouent à des jeux de casino. Rapporté à l'ensemble de la population suisse âgée de plus de 18 ans, il en résulte une prévalence de 0,3 % de joueurs de casino ayant un comportement problématique face au jeu et de 0,13 % dans le cas de joueurs de casino ayant un comportement de jeu pathologique.
- Les coûts sociaux directs (conseils et traitement ; coûts administratifs liés à des actes de criminalité et à la sécurité sociale, divorces) causés par le jeu dans les casinos s'élèvent à 8,6 millions de francs par an.
- Quant aux coûts sociaux indirects (absence au travail ; baisse de la performance au travail ; coûts par rotation aux postes de travail / chômage ; perte de productivité dans le travail domestique ; perte de productivité par années de vie perdues), ils se montent à 61 millions de francs. Il ressort de l'étude que près de la moitié de ces coûts (soit 26,5 millions de francs) correspondent à des coûts de fluctuation du personnel. En outre, 11 millions sont induits par les 6 ou 7 suicides enregistrés en Suisse chaque année en lien avec des problèmes liés aux jeux de hasard (ces coûts correspondent pour l'essentiel à des pertes de productivité).
- Pris ensemble, les coûts directs et indirects totalisent quelque 70 millions de francs, soit 7 % environ du produit brut des jeux (PBJ) des casinos suisse.
- L'étude ne chiffre pas les coûts non quantifiables (souffrance, stress, problèmes de santé, pensées suicidaires, problèmes familiaux, problèmes psychiques).
- A titre de comparaison, la consommation de tabac génère tous les ans des coûts directs et indirects d'un montant de 5,6 milliards de francs (auxquels s'ajoute un montant identique pour les coûts non quantifiables). Dans le cas de la consommation d'alcool, les coûts directs et indirects totalisent 6,4 milliards de francs, plus 4,7 milliards pour les coûts non quantifiables.
- Le jeu dans les casinos et la consommation de tabac génèrent des coûts directs et indirects de 2900 francs par cas problématique. Pour l'alcool, ce montant est de 6800 francs.
- Les coûts de 70 millions de francs induits par les jeux de casino sont supportés
  - à 57 % par les employeurs,
  - à 20 % par les familles,
  - à 9 % par les joueurs eux-mêmes,
  - à 5 % par les pouvoirs publics,
  - à 4 % par les assurances sociales et les caisses-maladie,
  - à 3 % par la société dans son ensemble.

L'analyse de questionnaires remplis par un groupe de seulement 167 personnes frappées d'une mesure d'exclusion des jeux a constitué une des principales sources de données pour la réalisation de cette étude. Les auteurs signalent dès lors qu'en raison du faible nombre d'indicateurs disponibles, des imprécisions ne peuvent être exclues dans les projections et les estimations de coûts qui ont été faites. Nonobstant cette précision, les résultats de l'étude n'en conservent pas moins une pertinence suffisante.

L'étude BASS n'avait pas pour objet de présenter les **avantages que l'économie nationale** retire de l'exploitation des maisons de jeu. Il y a lieu néanmoins de les faire figurer dans le présent rapport à titre de rappel (données relatives à l'exercice 2008) :

- l'impôt sur les maisons de jeu a rapporté 517 millions de francs de recettes fiscales aux pouvoirs publics ;
- le total des dividendes versés (pour partie à l'étranger) s'élève à 143 millions de francs ;
- les casinos suisses ont permis de récupérer une partie (non quantifiable) des sommes qui étaient auparavant jouées dans des établissements étrangers ;
- les 19 entreprises sont aussi soumises aux impôts usuels sur les sociétés ;
- les casinos ont créé 2361 postes de travail ;
- dans leur région d'implantation, les maisons de jeu ont aussi une influence sur le tourisme.

### **1.3. Conclusion intermédiaire à la lumière de ces deux études**

L'ouverture de 19 maisons de jeu n'a pas eu d'incidence notable sur le taux de prévalence des problèmes liés aux jeux de hasard. L'octroi (d'un nombre restreint) de nouvelles concessions ne devrait donc pas non plus avoir d'effets sur l'évolution de ce taux. Les coûts dérivés du jeu dans les casinos actuels existaient déjà auparavant, la seule différence résidant dans le fait qu'ils étaient induits par d'autres offres de jeux. L'ouverture des casinos n'a fait que déplacer le marché. On ne saurait par conséquent affirmer qu'un changement éventuel de l'offre des maisons de jeu entraînerait une hausse sensible des coûts sociaux. Le cas échéant, le développement de l'offre de jeux se traduirait, une nouvelle fois, par un déplacement du marché. Si l'on se réfère aux données des études concernant la part des coûts sociaux au PBJ des casinos suisses, l'octroi de nouvelles concessions induirait des coûts équivalents à 7 % du PBJ supplémentaire ainsi généré.

L'ouverture éventuelle de quelques nouveaux casinos ne modifierait pas de manière inacceptable les risques de conséquences socialement dommageables. Du point de vue de la prévention sociale, rien ne s'oppose donc à une modification ponctuelle de l'offre de casinos.

## **2. Situation sur le marché**

### **2.1. Situation initiale : observations tirées du rapport de 2006 au sujet de la situation en matière de concurrence**

Se fondant notamment sur les résultats de l'expertise du professeur Thierstein, la CFMJ indiquait dans son rapport de 2006 que compte tenu de la situation économique favorable des casinos suisses, il restait un certain potentiel de développement. La CFMJ n'avait toutefois pas tiré alors de conclusions concrètes, entre autres raisons car des questions étaient en suspens concernant les coûts sociaux. Le présent rapport a pour but de donner une appréciation pertinente sur un éventuel potentiel de développement. Pour commencer, il convient de vérifier si les observations faites en 2006 sont toujours d'actualité.

Extraits du texte original du rapport de 2006 :

#### **Conclusions quant au potentiel de développement (p. 20 s.)**

« (...) 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.

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

#### **Conclusions concernant le développement futur du marché des maisons de jeu (p. 24 s.)**

(...) 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.



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. (...).

Si le rapport d'expertise concluait que le besoin de nouvelles concessions était restreint, il n'exclut pas que de nouveaux intervenants puissent aussi trouver leur place sur le marché, à certaines conditions. Il y a lieu de déterminer, dans les pages qui suivent, si cet avis s'applique encore à la situation actuelle sur le marché ou si une réévaluation s'impose.

## **2.2. Evolution de la situation économique depuis la fin de l'année 2005**

Le rapport de 2006 analysait des données relatives à l'exercice 2005. Depuis lors, la qualité des indicateurs financiers a pu être encore améliorée. Les résultats des maisons de jeu se sont inscrits à la baisse à partir de 2008. Cette évolution s'explique par la détérioration de la conjoncture, par un durcissement de la concurrence dans certaines régions (exercée notamment à partir des pays limitrophes) et par l'entrée en vigueur de l'interdiction de fumer dans les établissements publics. Si l'on considère toutefois le PBJ et les indicateurs de rentabilité (pris en compte dans le rapport de 2006, ces deux indicateurs servent depuis de valeurs de référence), la situation économique générale des casinos s'est tout de même améliorée durant la période 2005 – 2008/2009.

L'**annexe 3** du présent rapport donne une vue d'ensemble de l'évolution du **produit brut des jeux** de chaque établissement pendant les années 2005 à 2008 et indique de premières tendances pour l'exercice 2009. Il en ressort que le PBJ total des casinos de type A et de type B a augmenté de 13 % (total pour les maisons de jeu de catégorie A : 13 % ; total pour les maisons de jeu de catégorie B : 14 %). Le résultat global pour 2009 n'est pas encore disponible. Une comparaison des résultats des neufs premiers mois de 2009 avec les neufs premiers mois de 2005 montre néanmoins qu'en dépit des baisses évoquées ci-dessus, la hausse du PBJ des casinos suisses est encore de 9 %.

L'**annexe 4** donne quant à elle une description détaillée de l'évolution de la **rentabilité** des maisons de jeu suisses entre 2005 (exercice dont les données ont servi de référence au rapport de 2006) et 2008. La rentabilité est calculée au moyen du taux de rendement de l'actif et du taux de rendement des capitaux propres. Le tableau indique que le taux moyen de rendement de l'actif de tous les casinos pris dans leur ensemble est passé 13,92 % en 2005 à 17,82 en 2008. S'agissant du rendement des capitaux propres, ce taux a augmenté de 24,3 % à 28,7 % au cours de la même période.

L'**annexe 5** présente d'autres indicateurs financiers, dont l'évolution permet de conclure que la situation économique des casinos suisses s'est encore améliorée depuis 2005 :

- Le résultat avant intérêts et impôts a progressé pendant la période sous revue, passant de 112 millions de francs en 2005 à 156 millions de francs en 2008.
- Des dividendes à hauteur de 60 millions de francs ont été versés aux actionnaires pour l'exercice 2005. Pour l'exercice 2008, ce montant était de 143 millions de francs.

- Les recettes fiscales issues de l'impôt sur les maisons de jeu sont passées de 443 millions de francs en 2005 à 517 millions de francs en 2008.

## Conclusion

Au moment de la rédaction du précédent rapport, en 2006, la situation économique des casinos était favorable. Depuis lors, leur rentabilité s'est encore améliorée. Les observations faites en 2006 conservent donc toute leur validité. Comme alors, on peut certes supposer que l'octroi de concessions supplémentaires attiserait la concurrence au détriment (d'une partie) des établissements existants. Il n'y a toutefois pas à redouter qu'une augmentation (modérée) de la concurrence débouche sur une cannibalisation du secteur et sur une baisse des standards de qualité et des normes sociales. Les établissements disposent en effet d'une réserve de marge considérable.

Au vu des taux de rentabilité actuels, il y a lieu de penser que les casinos existants pourront absorber sans problèmes majeurs un développement ponctuel de l'offre de maisons de jeu.

## 2.3. Evolution de la concurrence depuis 2005

Depuis que la CFMJ a rédigé son premier rapport en 2006, les maisons de jeu suisses sont soumises à une concurrence accrue notable exercée depuis l'étranger :

- En mai 2007, le casino « Campione d'Italia » a inauguré ses nouvelles salles de jeux qui comptent plus de 600 machines à sous. Cet événement a eu une incidence sur le PBJ des maisons de jeu tessinoises.
- Le casino de Bâle est concurrencé par un nouvel établissement situé à Blotzheim, en France voisine (ouvert en novembre 2008, ce casino compte 10 tables de jeu et 100 machines à sous et escompte réaliser un PBJ équivalent à environ 24 millions de francs).
- En Italie et dans certaines régions d'Allemagne, des machines à sous servant aux jeux de hasard sont aujourd'hui installées dans des restaurants et des salons de jeux. Ces appareils sont aussi susceptibles de concurrencer l'offre de jeux en Suisse.
- Une loi sur les jeux d'argent – c'est-à-dire les jeux de hasard et les jeux d'adresse offrant la chance de réaliser un gain en argent moyennant une mise – est en cours d'élaboration dans la Principauté de Liechtenstein. Comme son nom l'indique, cette loi régleme nte un grand nombre de jeux d'argent, comme les loteries, les paris, les jeux de hasard en ligne, les jeux de casino (le Liechtenstein ne compte pas de maisons de jeu sur son territoire) et les jeux d'adresse servant à des jeux d'argent. Si une maison de jeu devait ouvrir ses portes au Liechtenstein après l'entrée en vigueur de cette loi, les casinos suisses de Bad Ragaz, de Saint-Gall et de Pfäffikon devraient faire face à une concurrence accrue.
- Toutes les maisons de jeu suisses sont soumises à la concurrence d'exploitants de jeux de hasard en ligne basés à l'étranger. Le Conseil fédéral souhaite ouvrir de manière prudente le marché suisse des jeux de hasard sur internet. Il prévoit d'octroyer une concession à un nombre restreint d'exploitants de jeux de hasard en ligne, qui seront soumis aux mêmes conditions strictes que les casinos actuels. Il s'agit de concurrencer l'actuelle offre illégale étrangère et, partant, de maintenir en Suisse les sommes qui sont jouées dans d'autres pays. L'intention n'est pas de transférer la demande des jeux de hasard actuels (casinos et loteries) vers les offres de jeux de hasard fondées sur un réseau de communication électronique.
- Si l'interdiction des machines à sous de type Tactilo, prononcée il y a de cela quelques années par la CFMJ, devait entrer en force, les casinos romands pourraient observer des effets bénéfiques sur leurs revenus en raison d'un déplacement de la demande. L'annulation de cette interdiction risquerait en revanche d'avoir des répercussions négatives pour l'ensemble des maisons de jeu suisses. Le recours interjeté par les sociétés de loterie et les cantons contre la décision de la CFMJ est en instance devant le Tribunal administratif fédéral.

## **Conclusion**

Les casinos situés dans les régions frontalières sont soumis, aujourd'hui déjà, à une forte concurrence, qui pourrait s'accroître à l'avenir. Il n'y a dès lors pas lieu de durcir encore la situation dans ces régions. En revanche, dans d'autres régions à l'intérieur du pays (voir à ce sujet le ch. 3), le régime actuel de concurrence n'exclut pas d'emblée un développement ponctuel de l'offre de maisons de jeu.

### **2.4. Conclusion intermédiaire à la lumière de la situation sur le marché**

Les observations formulées dans le rapport de 2006 conservent toute leur validité. Même si elles ont enregistré de légères baisses ces derniers temps, les maisons de jeu ont encore amélioré leurs revenus depuis 2006. L'ouverture d'un nouveau casino reste une entreprise rentable, pour autant que la concurrence ne semble pas excessive, ce qui pourrait être le cas si un établissement ouvrait ses portes dans une région frontalière. D'autres régions à l'intérieur du pays pourraient présenter un potentiel de développement ponctuel. Il convient d'examiner plus précisément dans les pages qui suivent quelle pourrait être la situation concrète dans ces régions. On signalera néanmoins que l'octroi de nouvelles concessions n'obéit ni à un besoin économique impératif, ni à une obligation.

## **3. Options possibles pour l'avenir**

Au vu de ce qui précède, l'option consistant à ne pas attribuer de nouvelles concessions avant l'expiration des concessions d'exploitation des maisons de jeu existantes reste donc envisageable à la fin de 2009. Il n'est toutefois pas inutile d'examiner également si de nouveaux sites seraient appropriés pour l'exploitation fructueuse de maisons de jeu supplémentaires. Ces deux options, ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients respectifs et leurs conséquences potentielles, sont analysés de manière détaillée dans les pages qui suivent.

### **3.1. Pas de nouvelles maisons de jeu, maintien du statu quo jusqu'en 2022**

Les objectifs poursuivis dans l'article constitutionnel sur les jeux de hasard et dans la loi qui le concrétise ont été largement atteints. A quelques exceptions près, les casinos dégagent un rendement approprié et génèrent des recettes fiscales considérables. Quant aux coûts sociaux, ils restent limités. Les maisons de jeux suisses sont des entreprises sérieuses et n'ont posé à ce jour aucun problème en matière de criminalité et de blanchiment d'argent.

La Suisse compte l'une des densités de casinos la plus importante au monde. Chaque habitant peut, sans problème, se rendre dans une maison de jeu dans un temps relativement court.

L'attribution des premières concessions d'exploitation remonte à 2002. La décision d'octroyer de nouvelles concessions pourrait en soi être différée jusqu'à la fin de la validité des concessions actuelles (durée d'une concession : 20 ans). Il n'existe pas de droit à l'octroi d'une concession.

#### **Avantages du maintien du statu quo**

- On ne pourrait pas reprocher (de manière injustifiée, voir ch. 3.2.1 ci-après) au Conseil fédéral d'enfreindre les règles de la bonne foi au motif qu'il « changerait les règles au cours du jeu ».
- Les recettes fiscales seraient préservées.
- Le maintien du statu quo évite le risque que l'assiette fiscale baisse, bien que cette hypothèse soit contraire à celle formulée dans le présent rapport.

## **Inconvénients du maintien du statu quo**

- En décidant de maintenir le statu quo, les pouvoirs publics renonceraient à améliorer la couverture du marché en créant de nouvelles offres dans des régions où la demande n'est pas encore satisfaite.
- La Confédération se priverait de recettes fiscales supplémentaires.
- Une telle décision protégerait les oligopoles existants.

## **3.2. Ouverture de quelques nouvelles maisons de jeu en zones urbaines**

### **3.2.1 Limites d'un éventuel développement ponctuel du paysage des casinos**

Si le Conseil fédéral devait décider d'attribuer de nouvelles concessions, cette extension du marché devrait obéir aux trois principes suivants :

1. Les conditions-cadres créées initialement pour les casinos existants ne doivent pas être modifiées de manière disproportionnée (conditions découlant du rapport de 2006, cf. p. 35 et condensé, p. 4 « (...) *l'octroi de nouvelles concessions (...) 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 (...)* »).

Dans un courrier du 19 novembre 2009, la Fédération Suisse des casinos (FSC) a fait part à la CFMJ de ses préoccupations quant à l'octroi de nouvelles concessions. Pour la FSC, cette mesure aurait des répercussions négatives pour les maisons de jeu actuelles, car elle aurait pour effet principal de durcir la concurrence. Au vu des investissements consentis par les casinos et du laps de temps relativement court écoulé depuis le début de leur activité en 2002 ou 2003, ceux-ci devraient bénéficier, selon les arguments de la Fédération, d'une certaine protection géographique. En outre, les candidats à de nouvelles concessions profiteraient d'avantages significatifs par rapport aux candidats aux premières concessions, car aujourd'hui le potentiel de marché et les conditions générales, de même que les investissements à effectuer, peuvent être planifiés plus aisément.

On objectera aux arguments de la FSC que les 19 maisons de jeu suisses se trouvent actuellement dans une confortable situation d'oligopole, un élément dont il y a lieu de tenir compte également dans la réflexion ultérieure. Les « conditions-cadres créées en son temps par le Conseil fédéral » ne s'appliquent pas aux revenus actuels des casinos, mais bien aux attentes formulées lors de l'attribution des concessions. A l'époque, les prévisions tablaient sur des PBJ de plus de 200 millions de francs et des recettes fiscales d'au moins 150 millions de francs. Une modification de ces conditions-cadres devrait être considérée comme étant trop importante dès lors qu'elle placerait les entreprises dans une situation commerciale moins favorable que celle prévue au départ.

Un PBJ d'environ 25 millions de francs dans le cas d'un casino de type B et d'environ 50 millions de francs dans le cas d'un casino de type A permettent déjà aux établissements gérés selon les principes d'une saine gestion d'obtenir de très bons résultats commerciaux. A titre d'exemple, les maisons de jeu de Saint-Gall et de Berne ont réalisé, en 2008, un PBJ respectif de 47 et de 63 millions de francs, pour un taux moyen de rendement de l'actif de l'ordre de 25 %. Il ne faut pas non plus oublier que la LMJ ne garantit pas aux établissements un chiffre d'affaire minimal.

Afin d'assurer aux maisons de jeux, durant la phase initiale, les meilleures conditions possibles en termes d'exploitation et de rentabilité, le Conseil fédéral s'était imposé un délai de réserve de cinq ans concernant l'examen de nouvelles demandes d'attribution d'une concession (décision du 24 octobre 2001). Il avait toutefois déjà indiqué qu'il réexaminerait la situation à la fin de cette pé-

riode (qu'il a ensuite prolongée de trois années supplémentaires) pour décider de l'opportunité d'autoriser l'ouverture de nouveaux casinos. Le Conseil fédéral n'a jamais laissé entrevoir qu'il accorderait aux maisons de jeu une protection accrue face à la concurrence.

2. L'ouverture de nouveaux casinos ne doit pas avoir pour effet que les établissements existants ne puissent plus obtenir un rendement approprié sur le capital investi (conditions découlant de l'art. 41 LMJ).

Un rendement (lors de l'examen du projet de loi sur les maisons de jeu, les Chambres fédérales avaient parlé de « dividende ») est qualifié d'approprié en termes de placement lorsqu'il est comparable aux intérêts générés par d'autres valeurs financières (définition tirée de l'analyse du rapport de la CFMJ de 2008 « Modification des bases légales de l'imposition du produit brut des jeux (PBJ) »). Il s'ensuit donc que les rendements dégagés par les casinos devraient être comparables aux rendements générés par d'autres placements présentant un profil de risque similaire.

Les rendements des maisons de jeu suisses se maintiennent à un niveau élevé. Un renforcement ponctuel de la concurrence dans des régions où le marché n'est pas encore complètement saturé pourra certes avoir des incidences sur la rentabilité de certains établissements. Ces effets ne devraient toutefois pas être tels que les casinos ne puissent plus obtenir un rendement approprié ou que les recettes fiscales accusent une baisse sensible. Des mécanismes adaptés pourront être prévus ultérieurement dans le cadre de la procédure d'attribution des concessions pour empêcher des développements de ce type.

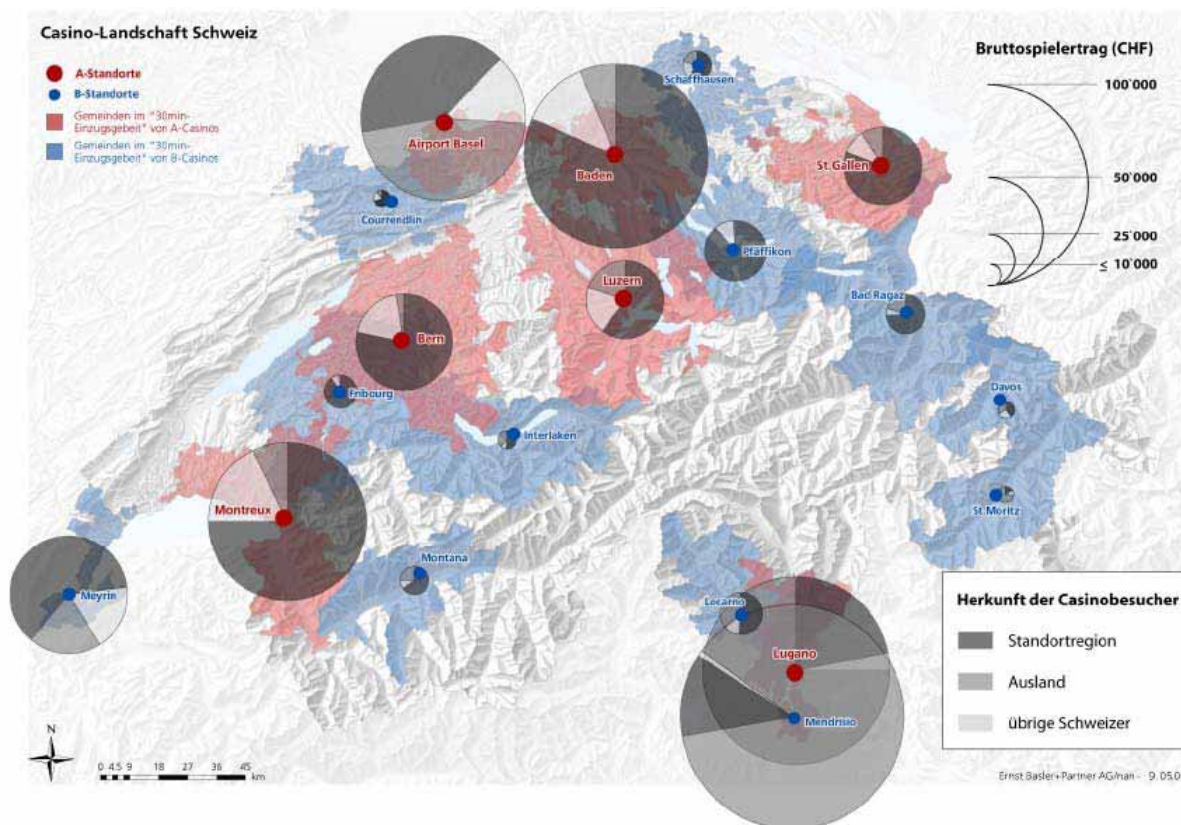
3. Les recettes fiscales de la Confédération et des cantons restent identiques ou augmentent (objectif découlant l'art. 2 LMJ).

Les conséquences de l'octroi de nouvelles concessions sur les recettes fiscales feront l'objet d'un examen détaillé dans le cadre des recommandations concrètes formulées ci-après (cf. ch. 3.2.3).

### 3.2.2 Éléments de décision

#### Situation initiale : zones d'attraction des maisons de jeu

Dans l'expertise qu'il avait effectuée sur mandat de la CFMJ pour le compte de la société Ernst Basler+Partner AG, à titre d'analyse préliminaire en vue de la rédaction du rapport de 2006, le professeur Thierstein avait réalisé la carte suivante, qui illustre les régions comprises dans un rayon d'accès de moins de 30 minutes autour d'un casino (le professeur Thierstein était en effet parvenu à la conclusion que ce périmètre constitue la zone d'attraction d'un établissement dès lors que près de 80 % des clients de casinos proviennent vraisemblablement de ce rayon d'accès de 30 minutes). Cette carte sert de fondement aux considérations qui suivent.



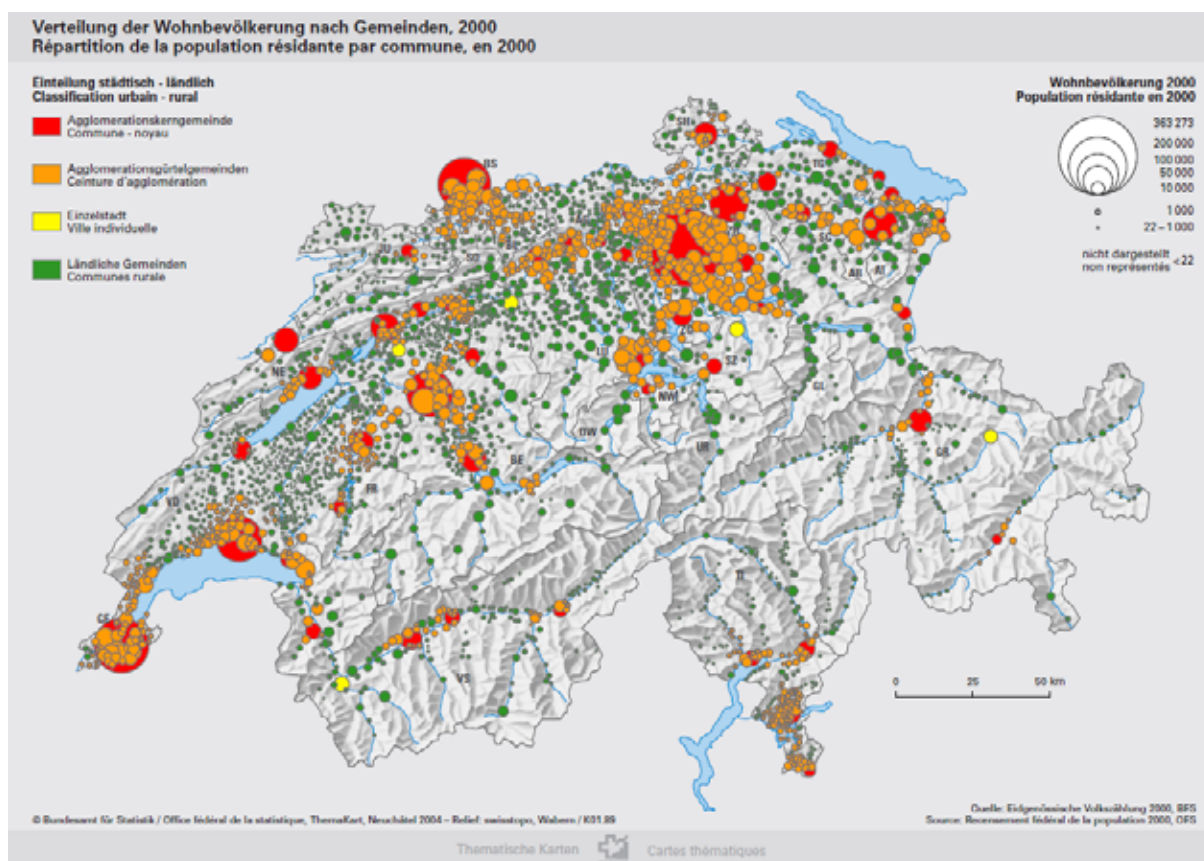
Les graphiques circulaires concernant la provenance des joueurs de casinos illustrent, de manière relativement uniforme, que les clients des maisons de jeu situées dans des agglomérations proviennent dans leur majorité de la région d'implantation de l'établissement.

En complément des observations faites dans le rapport de 2006, il convient de signaler que certaines maisons de jeu réalisent de très bons résultats ou ont pu améliorer leurs revenus depuis 2006 alors même qu'elles doivent faire face, sur une grande partie de leur zone d'attraction, à la concurrence exercée par d'autres établissements. C'est le cas, par exemple, du casino de Fribourg (concurrencé par Berne et Montreux, tous deux des grands casinos de catégorie A), qui a dégagé un PBJ de 28 millions de francs en 2008 (2005 à 2008 : +51 %) pour un taux de rendement de l'actif de 26 %. Ou encore des maisons de jeu de Lugano et Mendrisio qui, malgré la concurrence de Campione (et Locarno) et leur grande proximité géographique, ont figuré pendant plusieurs années parmi les casinos suisses qui réalisaient le PBJ le plus élevé. En 2008, Mendrisio a encore généré un PBJ de 109 millions de francs pour un taux de rendement de l'actif de 14,7 %, tandis que Lugano a dégagé un PBJ de 87 millions de francs. Son taux de rendement de l'actif de 0,26 % seulement s'explique par des difficultés internes.

Au vu de cette constatation et après examen de l'évolution du PBJ et du taux de rendement de l'actif de toutes les maisons de jeu de Suisse, une précision et un approfondissement de l'évaluation faite dans le rapport de 2006 concernant la saturation du marché est aujourd'hui indiquée. L'exemple des maisons de jeu ci-dessus, qui parviennent à tirer leur épingle du jeu nonobstant une vive concurrence, montre que le rayon d'accès de 30 minutes n'est pas le seul facteur déterminant. Il faut aussi tenir compte d'un autre élément essentiel, à savoir la densité de population, c'est-à-dire le bassin de joueurs potentiels. Concrètement, il y a donc lieu d'examiner si certaines régions présentent encore un potentiel de développement supplémentaire du fait de leur forte densité démographique.

### **Analyse des régions d'implantation des actuels casinos situés dans des agglomérations ; facteur décisif : densité démographique**

Afin d'évaluer le degré de saturation du marché sur un territoire géographique défini, il importe de déterminer la densité de population dans le rayon d'accès de 30 minutes mentionné précédemment. Cet examen se fonde sur le Bilan de la population résidente permanente selon les districts et les communes, effectué par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en 2008 et disponible sur Internet. Le graphique suivant de l'OFS sur la répartition de la population résidente par commune (chiffres de 2000) donne une vue d'ensemble de la densité démographique :



La définition géographique des districts se fonde sur la carte « Les 166 districts et les 26 cantons de la Suisse », OFS, 2007, cf. **annexe 6**.

La mise en regard du PBJ des casinos actuels dans les agglomérations et du nombre d'habitants des districts situés dans un rayon d'accès de 30 minutes (c'est-à-dire le périmètre défini comme zone d'attraction des casinos dans le rapport de 2006 déjà) livre une série d'informations pertinentes :

En moyenne, une zone d'attraction (rayon d'accès de 30 minutes) avec un bassin de population de 10 000 habitants permet de générer un PBJ d'environ 1 million de francs. Si le bassin de population est de quelque 250 000 habitants environ, une maison de jeu peut dès lors réaliser un PBJ de 25 millions de francs (PBJ de 50 millions de francs pour un bassin de population de 500 000 habitants ; PBJ de 100 millions pour un bassin de population d'un million d'habitants). A partir d'un PBJ de 15 à 20 millions de francs, il est normalement possible d'obtenir de bons rendements et de dégager des recettes fiscales considérables.

### **3.2.3 Possibilités concrètes**

Remarque liminaire : les propositions concrètes de nouveaux sites possibles formulées dans le présent rapport ne sauraient se substituer à un examen ultérieur minutieux par le Conseil fédéral des projets concrets. C'est en effet à lui qu'il appartient de déterminer si un projet particulier remplit les conditions fixées pour l'octroi d'une concession. En outre, si le Conseil fédéral décide de suivre les recommandations de la CFMJ, les régions concernées ne pourraient pas pour autant faire valoir de droit à l'attribution effective d'une concession. Dans le cas où aucun projet valable – c'est-à-dire un projet offrant certaines garanties quant à la compensation des conséquences négatives – ne serait présenté, le Conseil fédéral pourrait décider de renoncer à l'octroi de nouvelles concessions.

Conformément à l'art. 17, al. 1, LMJ, la durée de validité de nouvelles concessions éventuelles devrait être définie de telle manière qu'elle prenne fin au même moment que les concessions actuelles (c'est-à-dire à la fin de 2023 au plus tard).

Comme indiqué précédemment, il ne serait guère judicieux d'ouvrir de nouveaux casinos dans les régions frontalières. Ce constat vaut aussi pour les régions de montagne, où les établissements existants réalisent un PBJ et des rendements en-deçà des autres maisons de jeu. Seul le casino de Crans-Montana fait ici figure d'exception. Ses joueurs ne proviennent toutefois pas de la localité elle-même, mais principalement de la vallée. Il n'existe donc pas aujourd'hui de site approprié pour l'exploitation fructueuse d'un « casino de montagne » supplémentaire.

Il convient d'examiner en priorité si, compte tenu de leur forte densité démographique, les grandes agglomérations qui ne possèdent pas de maison de jeu présentent un potentiel de développement, même si elles sont situées dans un rayon d'accès de 30 minutes d'un casino existant. Il faut en outre identifier des possibilités concrètes de développement dans des régions situées en dehors d'une zone d'attraction d'une maison de jeu existante, de manière à couvrir une demande qui n'est pas encore satisfaite.

Les zones urbaines de Bâle, Berne, Genève, Lucerne, Lugano et Saint-Gall possèdent chacune un casino. Les régions de Zurich, Lausanne et Neuchâtel pourraient ici entrer en ligne de compte. En revanche, il n'existe pas d'autres régions d'une certaine taille (en particulier des agglomérations ou dans la région d'Uri, d'Obwald et de Nidwald) présentant une demande suffisante qui ne serait pas encore couverte par l'offre actuelle.

Située à la périphérie de la zone d'attraction du casino de Montreux, la ville de Lausanne ne présente pas de caractéristiques déterminantes (à la différence p. ex. de Zurich) et ne se distingue pas non plus par sa taille (moins de 200 000 habitants). Il ne s'agit donc pas d'un site approprié pour l'ouverture d'une nouvelle maison de jeu.

La région de Zurich se trouve elle aussi à la périphérie des zones d'attraction de divers établissements existants. Néanmoins, vu sa densité démographique, la question se pose de savoir s'il existe ici un potentiel de développement. Il y a lieu de procéder à un examen approfondi.

La région Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds – Yverdon est la seule grande région de Suisse qui n'est couverte par aucun des casinos existants. Ici aussi, une analyse détaillée s'impose.



### 3.2.3.1 Région urbaine de Zurich

#### Sites

Sur l'axe Winterthour – Zurich centre ville, certaines portions de territoire sont situées en dehors du rayon d'accès de 30 minutes du casino le plus proche, tandis que d'autres portions, même si elles se trouvent à l'intérieur de ce périmètre, possèdent une densité de population telle qu'elles présentent encore un potentiel de développement.

**Site de Winterthour** : la zone d'attraction d'un casino dans le district de Winterthour, bien qu'implanté au-delà du rayon d'accès de 30 minutes d'une autre maison de jeu, se recouperait partiellement voire entièrement avec la zone d'attraction des établissements situés à Schaffhouse et à Baden. Il n'est pas dit non plus qu'une telle offre se révélerait particulièrement attrayante pour la population urbaine de Zurich, plus attrayante par exemple que Baden ou Pfäffikon. Le site de Winterthour, loin de mobiliser des clients potentiels supplémentaires, se retrouverait dans une situation de concurrence face aux établissements voisins. S'agissant des recettes fiscales en général, un tel projet ne serait guère rentable pour les pouvoirs publics et ce, d'autant moins si l'on tient compte également des pertes que subiraient les établissements de Schaffhouse et de Baden.

Conclusion : pour ces raisons, il y a lieu d'écarter Winterthour comme site potentiel.

**Site de la ville de Zurich** : une maison de jeu dans le centre ville de Zurich serait juste située en dehors de la zone d'attraction des casinos de Baden et de Pfäffikon. Ce nouvel établissement pourrait couvrir un bassin d'un million et demi d'habitants dans un rayon d'accès de 30 minutes, même si sa zone d'attraction se recouperait partiellement avec la zone d'attraction d'autres casinos. Il s'agit là d'un aspect qu'on ne saurait ignorer. Un casino dans le centre ville permettrait d'atteindre une nouvelle clientèle aisée de la rive nord-ouest du lac de Zurich (« Goldküste ») et serait en outre susceptible d'attirer une partie de la population urbaine qui n'est pas motorisée et qui ne peut dès lors pas être considérée comme faisant partie du bassin de clientèle de Baden. Une offre de ce type aurait aussi l'avantage qu'elle toucherait une population de pendulaires employés dans le secteur des services (banques et assurances) qui se trouvent déjà au centre ville après la sortie du bureau et qu'elle pourrait attirer de nouveaux clients de la région de Winterthour. Bien entendu, il ne faut pas perdre de vue le fait que la zone d'attraction d'un casino à Zurich se recouperait partiellement avec la zone d'attraction d'autres établissements. On ne peut donc pas table sur un PBJ extraordinairement élevé, d'autant que la ville propose un nombre très important d'offres de divertissement. De même, les conditions de circulation au centre ville risquent de dissuader des clients potentiels motorisés en provenance de l'extérieur.

L'implantation d'un casino en dehors du centre ne permettrait de toucher qu'une partie de la clientèle qui n'est pas encore couverte par l'offre existante. Même si d'un point de vue financier, ce type d'établissement est susceptible de générer des résultats encore supérieurs à ceux d'un casino au centre ville, son essor se ferait en partie au détriment des autres maisons de jeu. On n'assisterait vraisemblablement qu'à une nouvelle répartition de la clientèle. D'une manière générale, les pouvoirs publics ne profiteraient pas non plus de cette solution. Autant d'éléments dont il faudrait tenir compte dans le cadre d'une procédure concrète d'attribution de nouvelles concessions.

Conclusion : l'option d'un casino au centre ville est celle qui offre le plus de perspectives. Les conséquences découlant de l'octroi de nouvelles concessions doivent faire l'objet d'un examen minutieux.

#### Conséquences

**Conséquences pour le casino Baden AG** : les clients du casino de type A de Baden proviennent aujourd'hui d'un bassin modèle comptant près d'un million d'habitants. Etant située à la périphérie extérieure du rayon d'accès de 30 minutes, la ville de Zurich ne peut pas être considérée comme faisant entièrement partie de la zone d'attraction de cet établissement. Ce périmètre théorique

d'accès de 30 minutes trouve déjà sa limite effective dans les quartiers extérieurs du centre ville de Zurich en raison des conditions difficiles de circulation. De plus, si l'on se réfère aux statistiques 1/2005 publiées par la ville de Zurich (fondées sur des chiffres de l'OFS de 2002), le taux de motorisation y est très bas : on y compte une moyenne de 387 véhicules pour 1000 habitants, contre 504 en moyenne suisse. Enfin, l'offre de loisirs en ville de Zurich exerce une forte concurrence sur le casino de Baden.

En cas d'ouverture d'une maison de jeu au centre ville de Zurich, un demi-million de personnes environ se trouveraient à l'intersection des zones d'attraction du casino de Zurich et de celui de Baden. S'il est probable que les habitants du district de Baden se concentreront principalement sur le casino de Baden, en raison notamment des facilités de transport (réseau de bus), l'octroi d'une concession dans le centre ville de Zurich risquerait tout de même de réduire d'un tiers environ le bassin de clientèle de cet établissement.

Résultat intermédiaire : le PBJ du casino de Baden est susceptible de diminuer de 30 à 40 millions de francs, ce qui représenterait une baisse des recettes fiscales de l'ordre de 25 à 30 millions de francs. Il existe aujourd'hui déjà des casinos de cette taille parfaitement rentables. Les avantages découlant de l'ouverture d'un casino à Zurich devraient être en mesure de compenser ces répercussions négatives.

La société Baden AG a fait parvenir à la CFMJ ses propres estimations concernant les conséquences de l'ouverture d'un casino à Zurich. Ses estimations quant à la baisse du PBJ (45 millions de francs) sont légèrement plus pessimistes que celles de la CFMJ.

**Conséquences pour le Casino Zürichsee AG (Pfäffikon) :** la zone d'attraction d'un éventuel établissement installé en ville de Zurich se recouperait en partie avec celle de la maison de jeu de Pfäffikon (régions concernées : zone ouest de la ville de Zurich et certaines parties des rives sud et nord du lac de Zurich avec un bassin de population de près d'un quart de million d'habitants). En raison des conditions de circulation, la plupart de la population habitant la région sud du lac de Zurich privilégiera Pfäffikon, tout comme les habitants de la zone nord attenante au Seedamm. Les habitants des régions où se recoupent les bassins de clientèle des deux établissements devraient davantage se tourner vers le casino de Pfäffikon plutôt que faire le déplacement jusqu'au centre ville de Zurich. Bien que notables, les pertes pour la maison de jeu de Pfäffikon devraient par conséquent être limitées.

Résultat intermédiaire : le recul du PBJ du casino de Pfäffikon, dont la zone d'attraction se réduirait de près de 20 %, devrait être compris entre 6 et 10 millions de francs environ, soit une baisse des recettes fiscales de l'ordre de 3 à 5 millions de francs.

**Conséquences pour le Grand Casino Luzern AG :** l'octroi d'une concession d'exploitation d'une maison de jeu à Zurich aurait aussi des incidences sur le PBJ du casino de Lucerne.

Résultat intermédiaire : le manque à gagner pour Lucerne peut être estimé à entre 2 et 5 millions de francs. Quant aux pertes de recettes fiscales, elles seraient comprises vraisemblablement entre 1 et 3 millions de francs.

Le Grand Casino Luzern AG a aussi fait part à la CFMJ de ses estimations quant aux conséquences de l'ouverture d'un casino à Zurich. Ses prévisions (baisse du PBJ comprise entre 4 et 10 millions de francs) sont plus pessimistes que les projections de la CFMJ. Il convient néanmoins de signaler qu'en calculant la distance Lucerne-Zurich (centre) à 30 minutes, le casino de Lucerne s'est fondé sur une valeur plutôt optimiste et a ainsi pris en compte une zone d'attraction concurrente plus étendue que celle utilisée par la CFMJ pour ses estimations. Dans son scénario le plus pessimiste (qui prend en considération des facteurs supplémentaires, comme l'interdiction de fumer dans les établissements publics), la maison de jeu redoute même de passer dans les chiffres rouges.

**Conséquences pour l'établissement CSA Casino Schaffhausen AG** : les effets pour le casino de Schaffhouse devraient être limités. L'ouverture éventuelle d'un établissement en ville de Zurich devrait attirer notamment des joueurs du district de Winterthur.

Résultat intermédiaire : la CFMJ table sur des pertes de près de 10 % à 20 % pour la maison de jeu de Schaffhouse, soit une baisse du PBJ de l'ordre de 2 à 3 millions de francs et un recul des recettes fiscales légèrement supérieur à 1 million de francs.

**Conséquences cumulées** : l'ouverture d'un casino en ville de Zurich se traduirait, pour les casinos existants des régions voisines, par une chute de leur PBJ estimée à entre 40 et 60 millions de francs au total. Les pouvoirs publics verraient quant à eux leurs recettes fiscales baisser de l'ordre de 30 à 40 millions de francs (bruts).

**Perspectives prévisibles pour un éventuel casino à Zurich** : il est vraisemblable que la zone d'attraction d'un casino en ville de Zurich se recouperait en partie avec la zone d'attraction d'autres casinos existants. Près d'un demi-million de personnes seraient concernées. Cette maison de jeu pourrait en outre toucher quelques centaines de milliers d'habitants supplémentaires qui, en raison de la situation particulière de l'agglomération zurichoise, n'ont pas souhaité profiter jusqu'ici de l'offre d'un autre établissement. Exprimé en chiffres, le bassin de clientèle potentielle d'un casino en ville de Zurich est légèrement inférieur à un million d'habitants, ce qui permettrait tout de même de dégager un PBJ compris entre 70 et 100 millions de francs. Quant à l'impôt sur les maisons de jeu, son montant devrait être compris entre 40 et 60 millions de francs environ.

Les candidats potentiels à une concession ne devraient toutefois pas espérer bénéficier d'une réduction initiale du taux de l'impôt conformément à l'art. 41, al. 4, LMJ. Cette mesure, conçue comme une aide au démarrage après l'ouverture des premiers casinos au sens de la LMJ, n'a plus lieu d'être aujourd'hui.

**Mise en regard de toutes les conséquences et perspectives prévisibles** : compte tenu de la progressivité de l'impôt, la baisse des recettes fiscales issues de l'impôt prélevé sur les maisons de jeu existantes devra être largement compensée pour que les recettes fiscales s'accroissent. Cet objectif sera atteint si les projections présentées ci-dessus se vérifient. En pareil cas, les recettes fiscales devraient augmenter de l'ordre de 10 à 20 millions de francs.

Toutefois, si le casino de Baden devait perdre des clients dans une proportion plus importante que prévu (sans que cette baisse soit compensée par une hausse des revenus tirés de Zurich), le bilan fiscal pourrait être négatif pour les pouvoirs publics.

D'une manière générale, on remarquera que si l'ouverture d'un casino à Zurich devait avoir une influence nulle sur les recettes fiscales (ou n'entraîner qu'une baisse modeste), les conséquences ne seraient pas forcément négatives pour l'économie dans son ensemble (places de travail, offres de loisirs, tourisme). Il est toutefois souhaitable que l'attribution de concessions supplémentaires permette d'accroître les recettes fiscales.

**Aspects particuliers** : le canton de Zurich a demandé à plusieurs reprises à bénéficier d'une concession pour l'exploitation d'une maison de jeu (p. ex. courriers du 19 avril 2006 et du 25 novembre 2009 adressés par le Conseil d'Etat du canton de Zurich à la CFMJ).

Compte tenu des caractéristiques de la ville de Zurich (plus grande ville de Suisse, première destination touristique du pays et cœur de la place financière suisse) et de son bassin de clientèle potentielle, il serait approprié de lui octroyer une concession de type A. Les établissements de cette catégorie offrent l'avantage que l'intégralité de l'impôt sur les maisons de jeu est reversée à la Confédération. Cela étant, il faut naturellement tenir compte du fait que les pertes qu'accuseront les casinos voisins seront vraisemblablement plus importantes qu'en cas d'attribution d'une concession de type B.

## Résultat

Si elle ne peut garantir que ces modèles de projections se révéleront entièrement exacts, la CFMJ est néanmoins convaincue de leur plausibilité. L'ouverture d'un casino de la catégorie A à Zurich est susceptible de satisfaire aux exigences en vigueur. Il va sans dire que les candidats à une concession devront fournir des informations pertinentes (business plan, conséquences pour les autres établissements, etc.) illustrant les effets internes et externes de leur activité.

### 3.2.3.2 Région de Neuchâtel

#### Sites

**Site de La-Chaux-de-Fonds** : une maison de jeu dans cette localité ne concurrencerait aucun autre établissement (rayon d'accès de 30 minutes). L'offre permettrait donc de couvrir la région La Chaux-de-Fonds / Le Locle, qui compte un bassin de population de plus de 50 000 habitants, en situation de non-concurrence. Elle toucherait aussi de vastes zones de la région du lac de Neuchâtel, en particulier de la rive nord (rayon d'accès de 20 minutes environ), et serait susceptible d'attirer de nouveaux clients étrangers. Toutefois dans ce dernier cas, le potentiel semble plutôt modeste en raison des caractéristiques de la zone française limitrophe, largement rurale et très faiblement peuplée. Dans l'ensemble, un casino à La-Chaux-de-Fonds atteindrait un bassin de population inférieur à 200 000 habitants et ne pourrait dès lors dégager que des revenus modestes (moins de 20 millions de francs), ce qui ne serait guère intéressant pour les pouvoirs publics sur le plan fiscal.

Conclusion : si l'implantation d'une maison de jeu à La-Chaux-de-Fonds n'aurait pas de conséquences pour les casinos existants, l'établissement ne serait toutefois en mesure de réaliser un PBJ suffisant. Cette option doit donc être abandonnée.

**Site d'Yverdon** : la ville est située à l'extérieur de la zone d'attraction des casinos existants (rayon d'accès de 30 minutes). Le temps de trajet depuis certaines parties de Lausanne et depuis Neuchâtel est inférieur à 30 minutes. Une maison de jeu dans cette localité pourrait compter sur un bassin de clientèle potentielle de plus de 250 000 personnes, ce qui représente une perspective très prometteuse. Il faut cependant noter que des portions restreintes des zones desservies par cet éventuel nouveau casino sont déjà couvertes par d'autres établissements, à savoir celui de Granges-Paccot et celui de Montreux. Etant donné que ce dernier casino, une maison de jeu de type A, réalise des résultats supérieurs à la moyenne (PBJ de 122 millions en 2008), il faut partir du principe que sa zone d'attraction recouvre aussi d'autres cercles de population dans le bassin lémanique. Il n'est dès lors pas certain que ces groupes privilégieraient un éventuel casino de type B à Yverdon. Les résultats effectifs pourraient donc se révéler moindres que prévu. Par ailleurs, même si Montreux ne perdait qu'une petite partie de sa clientèle, les répercussions fiscales pourraient être relativement importantes et un casino à Yverdon ne serait pas en mesure de les compenser : si le PBJ de Montreux devait reculer de 20 millions de francs suite à l'ouverture d'un établissement à Yverdon, ce dernier devrait dégager un PBJ de plus de 36 millions de francs (compte tenu de la progressivité de l'impôt) pour contrebalancer les pertes de Montreux. Un tel résultat n'est pas réaliste. De plus, le canton de Vaud possède déjà une maison de jeu (Montreux). L'attribution d'une seconde concession dans cette région pourrait se révéler délicate sur le plan politique.

Ces considérations d'ordre fiscal valent également pour le casino de Meyrin. Un éventuel casino à Yverdon devrait générer des résultats nettement supérieurs pour compenser des pertes mineures à Meyrin, ce qui n'est pas réaliste.

Conclusion : il y a lieu d'écarter la ville d'Yverdon comme site potentiel.

**Site de Neuchâtel** : un casino en ville de Neuchâtel offrirait l'avantage de couvrir, dans un rayon d'accès de 30 minutes, non seulement la population résidant sur la rive nord du lac de Neuchâtel, mais aussi les habitants d'Yverdon (située largement en dehors du rayon d'accès de 30 minutes des casinos de Montreux, Granges-Paccot ou Meyrin). L'offre permettrait également de desservir la

rive nord du lac de Biènnne. La ville de Biènnne, qui se trouve juste à l'extérieur du périmètre d'accès de 30 minutes du casino de Berne et, dans une plus large mesure encore, du casino de Courrendlin, pourrait être considérée comme faisant partie, du moins partiellement, de la zone d'attraction d'une maison de jeu à Neuchâtel, située à une distance d'à peine plus de 30 minutes de trajet. Yverdon, qui se trouverait à la périphérie de la zone d'attraction, est relativement éloignée des maisons de jeu existantes. Il y aurait donc là un potentiel supplémentaire. Abstraction faite des recouvrements avec les zones d'attraction de Granges-Paccot et de Berne, un casino à Neuchâtel bénéficierait d'un bassin de population d'environ 250 000 personnes.

Conclusion : la région de Neuchâtel présente de nombreux avantages. L'octroi d'une concession serait ici envisageable.

### **Conséquences**

**Conséquences pour les maisons de jeu voisines** : la zone située à l'intersection des zones d'attraction des casinos de Granges-Paccot, Berne et Neuchâtel compte un bassin de population de près de 50 000 personnes, qu'il convient de répartir à parts presque égales entre ces trois établissements compte tenu de leurs distances respectives. Les casinos existants ne devraient donc pas subir des pertes significatives.

**Perspectives prévisibles pour un casino à Neuchâtel** : une maison de jeu dans cette ville pourrait tabler sur un PBJ de 15 à 25 millions de francs et générer des recettes fiscales à hauteur de 10 millions francs (sans réduction initiale et autres baisses d'impôts). A cela s'ajoutent l'impôt sur les sociétés et les impôts acquittés par les collaborateurs de ce nouvel employeur. Comme dans le cas d'un casino en ville de Zurich, l'octroi d'une réduction initiale du taux de l'impôt conformément à l'art. 41, al. 4, LMJ, ne serait pas indiquée.

**Aspects particuliers** : le canton de Neuchâtel a aussi demandé à plusieurs reprises à bénéficier d'une concession pour l'exploitation d'une maison de jeu (la dernière fois le 28 septembre 2009, dans un courrier adressé par le Conseil d'Etat neuchâtelois au Conseil fédéral). La CFMJ a aussi reçu des ébauches de projets concrets en provenance de ce canton (la Commission a pris connaissance des idées qui lui ont été soumises, mais ne s'est pas entretenue avec leurs auteurs et n'a pas non plus procédé à un examen approfondi des documents, car l'attribution de nouvelles concessions n'était pas à l'ordre du jour à ce moment).

Compte tenu de la taille de la ville, ainsi que de la dimension prévisible du casino et de son importance pour la région, il conviendrait d'octroyer une concession de type B à Neuchâtel.

### **Résultat**

Les perspectives sont prometteuses pour l'ouverture d'une maison de jeu de catégorie B à Neuchâtel. De vastes régions situées à l'intérieur de la zone d'attraction prévisible ne sont pas encore desservies par des offres de ce type. Ce casino pourrait dégager un PBJ compris entre 15 et 25 millions de francs et générer des recettes fiscales de l'ordre de 10 millions de francs sans porter atteinte de manière significative aux résultats d'autres établissements. Les candidats à l'obtention de la concession devraient présenter un dossier détaillé (business plan) expliquant concrètement de quelle manière ils entendent atteindre les buts fixés.

### **3.2.4 Ouverture d'un petit nombre de nouveaux établissements : avantages et inconvénients**

#### **Avantages**

- Après déduction des pertes de recettes de l'impôt sur les maisons de jeu générées par les établissements existants, les recettes fiscales devraient augmenter de 20 à 30 millions de francs.
- Même si les casinos existants étaient contraints de réduire leurs effectifs après l'ouverture de nouveaux établissements, il est probable que la mesure permettra de créer plusieurs dizaines, voire quelques centaines d'emplois. Les conséquences seraient positives non seulement pour les intéressés, mais aussi pour l'économie en général. Les recettes issues de l'impôt sur les sociétés, notamment, devraient elles aussi augmenter.
- L'ouverture d'un petit nombre de nouveaux casinos aurait pour effet de diversifier l'offre de divertissement et de tourisme dans deux villes suisses, en particulier dans la plus grande ville du pays, qui ne compte pas encore de maison de jeu (la ville avait possédé par le passé un kursaal qui était autorisé à exploiter le jeu de la boule).

#### **Inconvénients**

- On pourrait reprocher au Conseil fédéral de bafouer les règles de la bonne foi. Ce reproche est toutefois dénué de fondement dès lors que l'ouverture de nouveaux établissements ne compromet pas la viabilité économique des casinos actuels ; cf. aussi à ce sujet le ch. 3.2.1 ci-dessus.
- L'exploitation d'une maison de jeu à Zurich entraînerait des pertes relativement importantes pour les casinos existants, en particulier pour celui de Baden (recul de près d'un tiers du chiffre d'affaires) et celui de Pfäffikon (recul de près de 20 % du chiffre d'affaires). Les établissements de Schaffhouse et de Lucerne essuieraient également des pertes mineures. Un redimensionnement des activités, des réductions de postes éventuelles et une baisse des rendements sont des conséquences prévisibles. L'exemple de Saint-Gall et de Berne montre toutefois que même un chiffre d'affaire modeste permet d'obtenir un rendement approprié. En outre, un redimensionnement des activités, s'il est prévisible, peut faire l'objet d'une planification minutieuse. Des maisons de jeu telles que celles de Schaffhouse, qui, pour diverses raisons, ne sont pas parvenues par le passé à constituer des réserves aussi importantes que les autres établissements, risquent d'être plus durement touchées.
- Le risque existe de voir un développement imprévu du marché, susceptible, dans le pire des cas, d'entraîner une baisse des recettes fiscales globales.

### **3.3. Attributions de nouvelles concessions : résultat final du mandat principal**

**Le Conseil fédéral dispose d'une marge de manœuvre en la matière. Il a la possibilité soit de ne pas attribuer de nouvelle concession jusqu'en 2023, soit de modifier ponctuellement la situation en matière de concurrence sur le marché suisse des casinos. Les avantages découlant de l'octroi de nouvelles concessions surpassent les inconvénients. Le maintien du statu quo n'apporterait pas d'avantages décisifs. L'ouverture d'une maison de jeu de type A à Zurich et d'une maison de jeu de type B à Neuchâtel (dans les deux cas avec une concession valable jusqu'à la fin de 2023) est l'option la plus prometteuse.**

**Si le Conseil fédéral décidait de suivre cette recommandation, sa décision ne conférerait pas pour autant aux régions concernées de droit à l'attribution effective d'une concession. Au cas où aucun projet présentant des garanties suffisantes ne lui serait soumis, le Conseil fédéral pourrait décider de ne pas octroyer de nouvelles concessions.**

Dès que le Conseil fédéral aura autorisé sur le principe l'ouverture de deux nouvelles maisons de jeu, la CFMJ, en sa qualité d'autorité chargée d'instruire la procédure (art. 15 LMJ), engagera les démarches prévues dans la loi et soumettra en temps voulu au gouvernement des propositions concrètes en vue de l'attribution des concessions.

#### **Recommandation n° 1 au Conseil fédéral**

**Lancer une procédure d'attribution d'une concession pour la ville de Zurich (concession A) et la région de Neuchâtel (concession B).**

**Charger la CFMJ de publier dans la Feuille fédérale, dans un délai de quatre mois (suivant la décision du Conseil fédéral au sujet du présent rapport), les modalités de la procédure d'attribution et les conditions à remplir par les candidats à une concession.**

## **Mandats complémentaires**

### **4. Distinction entre maisons de jeu de type A et maisons de jeu de type B**

Le rapport de 2006 s'interrogeait sur l'opportunité de maintenir le traitement privilégié accordé par le législateur aux cantons d'implantation des maisons de jeu bénéficiant d'une concession d'exploitation de type B. Il avait alors été avancé que la suppression des catégories de concessions impliquerait une modification fondamentale des conditions-cadres fixées en son temps par le Conseil fédéral pour leur octroi. Une telle mesure ne serait en outre possible qu'avec le consentement des établissements au bénéfice d'une concession et de leur canton d'implantation, dont certains verraient leurs recettes fiscales fortement affectées. En outre, les conditions-cadres des autres maisons de jeu possédant déjà une concession d'exploitation ne devraient pas non plus être modifiées de manière importante. Le rapport de 2006 proposait néanmoins au Conseil fédéral d'assouplir les restrictions imposées aux casinos de la catégorie B concernant l'offre de jeux et, plus particulièrement, le nombre de machines à sous autorisées. L'exemple de Mendrisio – qui est de loin le casino le plus fréquenté et aussi celui qui réalise le chiffre d'affaire le plus élevé en Suisse – montre que les restrictions imposées aux établissements de type B ne sont pas adaptées au potentiel qu'offre la région où ils sont implantés. Le Conseil fédéral a toutefois rejeté cette proposition le 9 mars 2009.

Dans son postulat du 23 mars 2007 (Curia Vista 07.3264), le conseiller aux Etats Filippo Lombardi a remis cette question à l'ordre du jour en invitant le Conseil fédéral à assouplir les restrictions visées dans l'OLMJ concernant l'offre de jeux des casinos B et à examiner la possibilité de faire passer de 150 actuellement à 250 au moins le nombre de maximal de machines à sous servant aux jeux de hasard que ces établissements sont autorisés à exploiter. Le Conseil fédéral, proposant d'accepter le postulat, s'est certes déclaré prêt à examiner un assouplissement des restrictions de l'offre des maisons de jeu de type B ainsi qu'un relèvement du nombre d'appareils autorisés, mais uniquement dans le cadre de la discussion d'ensemble annoncée sur le rapprochement des catégories A et B. Il a revanche estimé qu'il n'était pas opportun d'atténuer partiellement les caractéristiques distinguant les deux types d'établissements.

Vu la position défendue par le Conseil fédéral dans la réponse au postulat Lombardi sur la possibilité de mener une discussion générale sur ces thématiques, le présent rapport se penche aussi sur la question de la distinction entre maisons de jeu de type A et maisons de jeu de type B.

## 4.1. Vue d'ensemble des différences actuelles

En matière de surveillance, les établissements de type A et B sont soumis aux mêmes exigences. Les deux catégories de casinos se distinguent sur les aspects suivants (la modification en cours du taux à partir duquel l'impôt progresse pour les casinos de type A est prise en compte dans les considérations qui suivent) :

### Différences sur le plan **fiscal**

Les cantons d'implantation des maisons de jeu de type B perçoivent des recettes fiscales (40 %). Les casinos de type B ont en outre la possibilité de bénéficier d'allègements pour des investissements dans des projets d'utilité publique ou s'ils sont implantés dans une région dépendant d'une activité touristique saisonnière.

### Différences sur le plan de l'**exploitation**

L'offre de jeux des établissements de la catégorie B est limitée : 150 machines à sous, trois types de jeux de table, jackpot maximal de 100 000 francs, interdiction de relier des jackpots au moyen d'une connexion de jeux, exploitation d'un seul système de jackpot, possibilités de mises et de gains limitées.

## 4.2. Limites des modifications envisageables

Le législateur a créé deux sortes de maisons de jeu lors de la mise en vigueur de la loi sur les maisons de jeu de 1998. Les maisons de jeu titulaires d'une concession A, également appelées grands casinos, ont été nouvellement créées. Les maisons de jeu avec concession B étaient destinées à remplacer de facto les anciens kursaals. Afin de satisfaire à cette catégorisation, des possibilités de réductions de l'impôt et des possibilités de reprise d'une partie des recettes fiscales par les cantons au détriment de l'AVS ont été prévues pour les maisons de jeu bénéficiant d'une concession B. De manière à organiser ces maisons de jeu comme des entreprises succédant effectivement de facto aux kursaals de l'époque, le Conseil fédéral a édicté, dans une ordonnance d'exécution, des réglementations restrictives au niveau technique, ainsi qu'en matière de jeux et d'offre de jeux.

Supprimer entièrement les différences actuelles reviendrait à transformer radicalement le système mis en place en son temps par le gouvernement. De plus, cette mesure ne saurait être mise en œuvre sans l'accord des cantons (notamment ceux qui abritent un casino de type B), ce qui ne semble guère réaliste d'un point de vue politique, compte tenu des recettes fiscales de plusieurs millions de francs (2008 : 79,8 millions de francs) dont ils bénéficient aujourd'hui. Une option envisageable consisterait à répartir les recettes fiscales entre tous les cantons d'implantation d'un casino, voire entre tous les cantons. Ce projet équivaldrait toutefois à une modification importante du système en vigueur et sortirait du cadre du mandat du Conseil fédéral. Il serait en outre contraire aux principes de l'Etat de droit, car il contournerait le mandat découlant de l'art. 106 de la Constitution fédérale concernant l'affectation du produit de l'impôt. Cette solution ne présenterait pas non plus d'intérêt sur le plan financier pour la Confédération. La discussion pourra être relancée à la fin de la validité des concessions actuelles, qui avaient été attribuées pour une durée de 20 ans.

Dans sa réponse au postulat Lombardi (Curia Vista 07.3264, cf. ci-dessus), le Conseil fédéral avait indiqué qu'il n'estimait pas opportun d'atténuer partiellement et de manière *unilatérale* les caractéristiques permettant de distinguer les deux catégories de maisons de jeu sans se saisir de la problématique dans son entier. Or, en raison des motifs évoqués précédemment (accord nécessaire des parties intéressées, recettes fiscales), il n'est pas possible d'appréhender cette question dans toute sa dimension ni d'examiner toutes les différences. Par conséquent, il y a lieu de maintenir le principe initial d'une distinction entre maisons de jeux de type A et de type B. Les principales diffé-



rences voulues par le législateur devraient être conservées au moins pendant toute la durée des concessions en vigueur (20 ans).

La « discussion d'ensemble » annoncée dans la réponse au postulat doit donc être comprise comme une discussion générale sur les options possibles sur les plans politique et juridique. Il s'agit d'éliminer certaines différences sans opter toutefois pour une procédure partielle et unilatérale, dont ne bénéficieraient que quelques casinos, et non la Confédération ni les cantons. L'abandon de certaines différences touchant à l'exploitation respective des deux catégories d'établissements apporterait des avantages financiers non seulement aux casinos de type B, mais aussi aux autorités fédérales et cantonales, lesquelles tirent directement profit d'une hausse des PBJ.

Les restrictions concernées (150 machines à sous, trois types de jeux de table, jackpot maximal de 100 000 francs, interdiction de relier des jackpots au moyen d'une connexion de jeux, exploitation d'un seul système de jackpot, possibilités de mises et de gains limitées) doivent être examinées à la lumière des deux questions suivantes :

- Les maisons de jeux, mais aussi la Confédération et les cantons, tirent-ils un avantage de la suppression / modification de la restriction ?
- La suppression / modification envisagée remet-elle en cause le principe même de la distinction entre maisons de jeu de type A et de type B ?

Il ne faut pas perdre de vue le fait que la levée d'une restriction imposée aux casinos B rend cette catégorie d'établissements d'autant plus attrayants pour les clients. Des représentants de casinos au bénéfice d'une concession de type A ont déjà fait part à la CFMJ de leurs préoccupations, indiquant qu'une amélioration des conditions d'exploitation des casinos B aurait pour effet d'affaiblir la position des maisons de jeu de type A. La CFMJ est toutefois d'avis qu'il n'y a pas lieu de surestimer les conséquences, pour les établissements de type A, de modifications ponctuelles des conditions appliqués aux établissements de type B. De plus, les investissements plus importants que les casinos A ont dû effectuer dans certains cas sont amortis depuis longtemps.

### 4.3. Analyse

Suppression de la restriction	Avantage pour le casino, la Confédération et les cantons ?	La mesure remet-elle en cause le principe qui veut que les casinos de type B soient les successeurs des anciens kursaals ?	Recommandation:
Limite de 150 machines à sous	Oui. Certains grands casinos de type B ont atteint cette limite. La mesure permettrait d'accroître le PBJ et, partant, les recettes fiscales sans générer des charges supplémentaires pour la Confédération en matière de surveillance technique.	Non. Les anciens kursaals exploitaient souvent plus de 150 appareils (p. ex. Berne et Montreux 200 ; Locarno 193 ; Saxon 192). Cette restriction figure uniquement à l' <b>art. 48 OLMJ</b> et ne se fonde pas sur une disposition expresse de la LMJ. Il y a lieu de maintenir une limite appropriée en application de l'idée initiale visant à distinguer les casinos A et B.	Relever la limite à 250 appareils. Déléguer à la CFMJ la compétence d'autoriser, dans des cas dûment justifiés, une maison de jeux à exploiter davantage de machines à sous en dérogation de cette règle.
Limite de trois types de jeux de table	Oui. La mesure aurait pour effet d'augmenter les recettes fiscales (cf. ci-dessus).	Oui. Le projet de loi sur les maisons de jeux prévoyait que les casinos B ne puissent proposer que le jeu de la boule ou la roulette aux tables de jeu (cf. ch. 153.2 et 231 du message relatif à la LMJ) ; la modification apportée par le Parlement a déjà permis de rendre leur offre de jeux plus attrayante. Le principe d'une limitation des catégories de jeux de table pouvant être proposés a toutefois été maintenu.	Pas de modification
Possibilités de mises et de gains limitées	Oui. La mesure aurait pour effet d'augmenter les recettes fiscales (cf. ci-dessus).	Oui. Cette limite découle de l'obligation figurant à l'art. 8 LMJ « jeux de hasard présentant un potentiel de gain ou de perte moindre », obligation qui conformément au message relatif à la LMJ (loc. cit.) était l'expression de la distinction voulue entre casinos de type A et B.	Pas de modification
Jackpot maximal de 100 000 francs	Oui. La mesure aurait pour effet d'augmenter les recettes fiscales (cf. ci-dessus).	Non. Il ne serait toutefois pas opportun de supprimer entièrement cette limite, car la mesure serait contraire au principe visant à limiter le « potentiel de gain » (cf. ci-dessus). La limite fixée à l'art. 57, al. 2, OLMJ (pas de base dans la LMJ) peut néanmoins être relevée.	Relever la limite à 200 000 francs.
Un seul système de jackpot	Oui. La mesure aurait pour effet d'augmenter les recettes fiscales (cf. ci-dessus).	Non. Cette restriction figure uniquement dans l'ordonnance. L'adaptation de l' <b>art. 49 OLMJ</b> relève du pouvoir d'appréciation du Conseil fédéral ; la suppression de cette limite ne serait contraire ni aux dispositions ni à la conception initiale du système.	Supprimer la limite.
Interdiction de relier des systèmes de jackpot avec d'autres casinos	Oui. La mesure aurait pour effet d'augmenter les recettes fiscales (cf. ci-dessus).	Oui. Cette restriction avait été l'un des moyens employés à l'époque pour que l'attrait des casinos B soit le reflet de celui des anciens kursaals. De plus, cette interdiction est inscrite dans la loi (art. 8 LMJ).	Pas de modification

#### 4.4. Conclusion / recommandation

##### Recommandation n° 2 au Conseil fédéral

**Donner mandat à la CFMJ de préparer les modifications suivantes de l'ordonnance sur les maisons de jeu (OLMJ) :**

- art. 48 OLMJ : relever de 150 actuellement à 250 le nombre de machines à sous que les maisons de type B sont autorisées à exploiter. Déléguer à la CFMJ la compétence d'autoriser, dans des cas dûment justifiés, une maison de jeu à exploiter un nombre plus important d'appareils.
- art. 57, al. 2, OLMJ : relever le montant maximal du jackpot à 200 000 francs.
- art. 49, al. 2, OLMJ : supprimer l'interdiction faite aux maisons de jeu de type B d'exploiter plus d'un système de jackpot.

#### 5. Surveillance technique de l'exploitation des jeux de table

##### Situation de départ

Le PBJ global des casinos suisses est généré à près de 20 % (environ 200 millions de francs) par les jeux de tables (dont deux tiers par les jeux de roulette) et à près de 80 % par les machines à sous.

Les *machines à sous* font l'objet d'une surveillance technique perfectionnée. Chaque appareil est certifié et son installation surveillée. Toutes les opérations sont enregistrées au moyen du système électronique de décompte et de contrôle (SEDC), un dispositif de surveillance entièrement automatisé. Il est pour ainsi dire exclu que des revenus du jeu aux machines à sous ne soient pas comptabilisés et imposés.

La situation est tout autre s'agissant des *jeux de table*. Certes, des employés du casino sont chargés de surveiller le jeu aux tables. Des caméras enregistrent en outre en permanence les événements qui se déroulent dans la salle de jeu. Par contre, les flux d'argent ne font pas l'objet d'une surveillance constante étroite.

Dans ces circonstances, on ne peut exclure que des sommes soient détournées et soustraites à l'impôt. Plusieurs cas de figure sont imaginables : escroquerie au jeu ; paiements trop importants par un croupier (intentionnellement ou par mégarde) ; versement d'un nombre excessif de jetons dans le tronc (pourboires qui ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'impôt, mais qui sont en majorité reversés directement dans les caisses du casino pour couvrir les frais de personnel) ; vols non décelés pendant la circulation de l'argent et des jetons (caisse – table de jeu – salle de comptée) ; transaction erronées non détectées – intentionnellement ou par mégarde – entre la caisse et la table de jeu, etc.

Des abus, certes rares, ont été découverts par le passé. Il y a donc lieu d'examiner des possibilités d'amélioration. Lors de l'adoption du rapport de 2006, le Conseil fédéral avait confié un mandat complémentaire en ce sens à la CFMJ.

##### Possibilités d'amélioration

L'adoption de *règles plus sévères* concernant les saisies et les contrôles manuels (ce qui entraînerait une hausse des charges de personnel) n'est guère susceptible de modifier fondamentalement la situation. La *mise en œuvre de nouvelles mesures techniques* permettrait en revanche d'apporter une amélioration. Dans son rapport de 2006, la CFMJ relevait à ce propos que le risque en la matière « peut être prévenu par des mesures techniques adéquates ».

Le Secrétariat de la CFMJ a examiné plusieurs de ces dispositifs techniques. Grâce aux progrès techniques fulgurants réalisés ces dernières années (plusieurs solutions utilisables sont désormais disponibles sur le marché), ces produits semblent effectivement constituer une option praticable. Il est vraisemblable que les maisons de jeu se doteront d'elles-mêmes de dispositifs de ce genre, pour autant qu'aucun obstacle technique ne s'oppose à leur bon fonctionnement et qu'elles disposent des ressources financières requises. Les autorités de surveillance devront néanmoins s'assurer que tous les établissements inspectés appliquent les mêmes normes. Il y a donc lieu de compléter l'ordonnance en la matière.

#### **Conclusion / recommandation**

Actuellement, les maisons de jeu ne possèdent pas de dispositif permettant de surveiller la circulation de l'argent autour des tables de jeu et, partant, de prévenir les abus. L'autorité de surveillance estime que la solution consistant à ordonner des mesures techniques de surveillance pourrait comporter des avantages. Il est dès lors recommandé au Conseil fédéral de charger la CFMJ de préparer la base légale requise lors de la prochaine révision de l'OLMJ.

#### **Recommandation n° 3 au Conseil fédéral**

**Donner mandat à la CFMJ de préparer une modification de l'ordonnance sur les maisons de jeu (OLMJ) pour créer la base légale permettant à l'autorité compétente d'ordonner aux maisons de jeu l'emploi de dispositifs techniques de surveillance des jeux de table.**

### **6. Bases légales relatives à la prévention des conséquences socialement dommageable de l'exploitation des jeux**

Le 9 mars 2007, le Conseil fédéral a décidé de soumettre à un examen les dispositions de la LMJ relatives à la prévention des conséquences socialement dommageables de l'exploitation des jeux.

Les prescriptions en vigueur en matière de protection des données ne permettent pas à la CFMJ d'ordonner aux casinos d'utiliser à des fins de prévention sociale les données recueillies dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent, ce qui serait naturellement souhaitable au regard de la protection sociale. Pour remédier à cette situation, la création d'une base légale formelle s'impose, comme l'a confirmé à la CFMJ le préposé à la protection des données le 16 décembre 1999 et le 4 août 2006. Sur le principe, il est donc nécessaire d'agir. Ne s'agissant toutefois pas d'un problème majeur, il suffira de compléter les bases légales pertinentes lors de la prochaine révision de la LMJ.

#### **Conclusion / recommandation**

#### **Recommandation n° 4 au Conseil fédéral**

**Charger la CFMJ de mettre à profit la prochaine révision de la LMJ pour déterminer quelles bases légales supplémentaires sont nécessaires aux fins du traitement des données dans le domaine de la protection sociale.**

## Recommandations au Conseil fédéral (vue d'ensemble)

Se fondant sur les considérations exposées dans le présent rapport, la CFMJ soumet au Conseil fédéral les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : lancer une procédure d'attribution d'une concession pour la ville de Zurich (concession A) et la région de Neuchâtel (concession B).

Charger la CFMJ de publier dans la Feuille fédérale, dans un délai de quatre mois (suivant la décision du Conseil fédéral au sujet du présent rapport), les modalités de la procédure d'attribution et les conditions à remplir par les candidats à une concession.

**Recommandation n° 2** : donner mandat à la CFMJ de préparer les modifications suivantes de l'ordonnance sur les maisons de jeu (OLMJ) :

- art. 48 OLMJ : relever de 150 actuellement à 250 le nombre de machines à sous que les maisons de type B sont autorisées à exploiter. Déléguer à la CFMJ la compétence d'autoriser, dans des cas dûment justifiés, une maison de jeu à exploiter un nombre plus important d'appareils.
- art. 57, al. 2, OLMJ : relever le montant maximal du jackpot à 200 000 francs.
- art. 49, al. 2, OLMJ : supprimer l'interdiction faite aux maisons de jeu de type B d'exploiter plus d'un système de jackpot.

**Recommandation n° 3** : donner mandat à la CFMJ de préparer une modification de l'ordonnance sur les maisons de jeu (OLMJ) pour créer la base légale permettant à l'autorité compétente d'ordonner aux maisons de jeu l'emploi de dispositifs techniques de surveillance des jeux de table.

**Recommandation n° 4** : charger la CFMJ de mettre à profit la prochaine révision de la loi sur les maisons de jeu (LMJ) pour déterminer quelles bases légales supplémentaires sont nécessaires aux fins du traitement des données dans le domaine de la protection sociale.

Berne, janvier 2010



Référence : I441-0132

## **Annexe 1**

**du rapport Paysage des casinos en Suisse. Situation fin 2009**

---

**« Jeu de hasard : comportement et problématique en Suisse »**

**Synthèse de l'étude de la Commission fédérale des maisons de jeu,  
avril 2009**



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ

**Secrétariat**

---

# **Jeu de hasard : Comportement et problématique en Suisse**

---

**Synthèse**

Rapport final  
d'avril 2009

# Synthèse

## But de l'étude

L'étude sur les jeux de hasard et les comportements des joueurs poursuit un double objectif : il s'agit, d'un part, d'estimer pour l'année 2007 le nombre de joueurs en Suisse en identifiant les différents types de comportement et, d'autre part, de comparer ces estimations avec les informations qui avaient été recueillies en 2002. Les calculs présentés dans cette étude se fondent sur les données tirées de l'Enquête suisse sur la santé de 2002 et de 2007.

## Prévalence des problèmes liés aux jeux de hasard en Suisse : un taux similaire à celui d'autres pays

Une comparaison entre différents pays montre que les jeux de hasard sont un phénomène relativement stable, qui peut néanmoins poser de sérieux problèmes à une faible partie de la population. Selon le pays et la méthode de calcul employée, entre 1 % et 3 % de la population adulte totale souffre de problèmes liés au jeu, dans de nombreux cas ces problèmes peuvent même être qualifiés de comportements pathologiques témoignant de l'existence d'une dépendance au jeu (de 0,5 % à 1,8 % de la population adulte). En Suisse, la plupart des indicateurs disponibles font état d'une situation comparativement stable. Si la grande majorité des individus n'a pas de difficultés particulières vis-à-vis des jeux de hasard, on estime que 2 % au moins des personnes interrogées dans le cadre de l'Enquête suisse sur la santé de 2007 (ESS 2007) souffrent de problèmes liés au jeu.

## Problèmes liés au jeu : une estimation vraisemblablement prudente

Sous l'impulsion du Conseil fédéral et des Chambres fédérales, les acteurs connus du marché suisse des jeux de hasard ont pris une série de mesures pour limiter les conséquences socialement dommageables du jeu. Parmi les initiatives mises en œuvre figurent l'exclusion des jeux, qui est généralement demandée spontanément par les joueurs (20 139 exclusions en 2007, soit 3378 de plus qu'un an auparavant), et les mesures de sensibilisation du personnel des points de vente de jeux de loterie (loterie à numéros comprise). Une projection à partir des réponses fournies par les personnes sondées lors de l'ESS 2007 aboutit à un résultat d'environ 18 400 exclusions, ce qui représente une légère sous-estimation du nombre des exclusions effectivement prononcées (20 139). Cet écart connu laisse penser que les indications figurant dans cette étude représentent une estimation relativement prudente des problèmes liés au jeu.

D'autres valeurs vérifiables, comme les sommes que les personnes interrogées ont déclaré consacrer aux jeux de hasard et leurs gains effectifs, semblent aussi être en-deçà de la réalité. Selon l'ESS 2007, la fréquence des problèmes liés au jeu aurait tendance à être plus faible en Suisse que dans d'autres pays. Cette sous-estimation tendancielle du phénomène tient peut-être au sentiment de honte qu'éprouvent les personnes concernées à évoquer ce type de difficulté.

## Premiers chiffres sur les jeux de hasard sur internet et les habitudes des consommateurs de ce type d'offres

Les acteurs connus du marché des jeux de hasard – à savoir les sociétés de loterie et de paris (la Loterie Romande et Swisslos) et les maisons de jeu – ont réalisé un produit brut des jeux cumulé de près de deux milliards de francs en 2007. A cette somme, il faut aussi ajouter les montants générés par les offres de jeux de hasard sur internet et les jeux de hasard illé-



## Jeu de hasard : comportement et problématique en Suisse

gaux. Naturellement, les recettes dégagées en Suisse par ces exploitants non autorisés peuvent uniquement faire l'objet de suppositions. Il ressort des premières données recueillies à ce sujet en 2007 que sur l'ensemble des sondés, 3,4 % jouent à des jeux de hasard sur internet et 8,3 % à des jeux en ligne en général (sans mise d'argent) ; 0,4 % seulement des personnes interrogées jouent à des jeux illégaux. Rapportés à l'ensemble de la population, ces chiffres révèlent que plus de 250 000 personnes en Suisse participent à des jeux de hasard sur internet, tandis que 600 000 autres environ prennent part à d'autres jeux en ligne. Enfin, entre 30 000 et 35 000 personnes jouent à des jeux illégaux.

### Evaluation des comportements de jeu par catégories

Dans l'ensemble, près de deux tiers des personnes interrogées (60,5 %) déclarent avoir déjà joué à un jeu de hasard une fois dans leur vie. Deux cinquièmes d'entre elles (41,9 %) indiquent y avoir joué au cours des douze derniers mois.

Cette étude livre une évaluation du comportement des joueurs face aux jeux de hasard en Suisse, en distinguant plusieurs catégories :

- non-joueurs
- joueurs à faible risque
- joueurs problématiques
- joueurs pathologiques

Afin de déterminer à quelle catégorie attribuer une personne jouant à des jeux de hasard, une échelle allant de 0 à 7 à points a été développée sur la base des critères fixés dans la quatrième édition du Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux publié par l'Association américaine de psychiatrie (DSM-IV ; APA, 1994) et sur la base de la fréquence à laquelle les personnes jouent à des jeux de hasard. Le tableau suivant illustre le nombre de personnes qui peuvent être affectées à chacune des catégories définies.

**Tableau 1** Répartition des joueurs par catégories pour l'année 2007 (n = 14 393)

Catégorie	Echelle	Nombre des personnes interrogées	% des pers. interrogées	Projection pour la Suisse
Non-joueurs	0 point (n'a jamais joué à un jeu de hasard)	5679	39,5	2 401 200
Joueurs à faible risque	0 point (a joué au moins une fois dans sa vie)	8436	58,5	3 664 900
Joueurs problématiques	1 point	210	1,5	85 700
Joueurs pathologiques	2 à 7 points	69	0,5	34 900
Joueurs excessifs (problématique + pathologique)	1 à 7 points	279	2,0	120 600

Au total, 14 393 personnes ont été sondées pour identifier leur comportement face aux jeux de hasard. Concrètement, 39,5 % d'entre elles ont répondu ne pas avoir de problèmes liés aux jeux de hasard ou ne jamais jouer, 58,5 % ont des habitudes de jeu qui ne présentent qu'un faible risque, tandis qu'une proportion de 1,5 % a un comportement de jeu problématique. Enfin, 0,5 % des personnes interrogées pourraient avoir un comportement pathologique ou se trouver dans une situation de dépendance face aux jeux de hasard.

## Jeu de hasard : comportement et problématique en Suisse

Si l'on rapporte ces valeurs à l'ensemble de la population suisse, il apparaît que 34 900 personnes souffrent potentiellement d'un problème de jeu pathologique ou de dépendance au jeu ; 85 700 personnes ont quant à elles un comportement de jeu problématique, tandis que 6 066 100 autres ne présentent qu'un faible risque ou ne jouent tout bonnement pas à des jeux de hasard (non-joueurs : 2 401 200 ; joueurs présentant un faible risque : 3 664 900). Il s'ensuit donc que quelque 120 600 personnes ont un problème de jeu excessif (jeu problématique ou jeu pathologique).

### Moyenne modeste des sommes mises tous les mois

La majorité des personnes qui jouent à des jeux de hasard (39,0 %) jouent à la loterie à numéros ou à d'autres jeux semblables. Près de la moitié des personnes qui jouent à des jeux de loterie (47,9 %) misent en moyenne moins de dix francs par mois ; 44,4 % déclarent consacrer mensuellement entre 10 et 100 francs aux loteries. La proportion de mises importantes, c'est-à-dire dont le montant dépasse 100 francs, reste relativement faible (4,4 %). Sur les personnes interrogées, 6,9 % se rendent dans des casinos. Cette catégorie de joueurs engage eux aussi le plus souvent des mises modestes (45,0 % de 0 à 9 francs ; 42,6 % de 10 à 99 francs). Il n'en reste pas moins que près d'un joueur sur dix qui fréquente les maisons de jeu (8,7 %) y dépense plus de 100 francs. Si l'on rapporte ces valeurs à l'ensemble de la population, il en résulte une somme de près de 1,5 milliard de francs consacrée aux jeux de hasard en Suisse. Or compte tenu du fait que les sociétés de loteries et les casinos ont dégagé, ensemble, des recettes de quelque deux milliards de francs, il apparaît que les sommes que les personnes ont déclaré consacrer aux jeux de hasard sont elles aussi en-deçà des montants réellement dépensés.

### Des offres d'aide dont il n'est pas fait usage

D'une manière générale, le nombre de réponses faisant état de conséquences négatives liées aux jeux de hasard est faible (82 au total). Parallèlement, parmi les personnes qui déclarent avoir des problèmes de jeu, seul un nombre très réduit (14 au total) a effectivement recours aux offres d'aide existantes.

### Evolutions minimales entre 2002 et 2007

Une comparaison des données de 2002 et de 2007 révèle une légère hausse du nombre des joueurs fréquents (18,0 % en 2007 contre 17,2 % en 2002). Il faut toutefois considérer ce résultat avec prudence, car des modifications ont été apportées au questionnaire servant à la récolte des informations entre 2002 et 2007.

**Tableau 2** Comparaison des données de 2002 et de 2007 relatives au nombre de joueurs fréquents sur les douze mois précédents

	2002 (n = 19 706)	2007 (n = 14 393)
	% (personnes interrogées)	% (personnes interrogées)
Joueurs fréquents	17,2 (3398)	18,0 (2592)

Les données disponibles permettent de conclure qu'exception faite de la problématique du jeu sur internet, dont les chiffres ont été recueillis pour la première fois en 2007, seuls des changements mineurs sont apparus par rapport à 2002, changements qui pourraient aussi s'expliquer par le fait que la procédure de sondage a été adaptée depuis lors.



Référence : I441-0154

## **Annexe 2**

**du rapport Paysage des casinos en Suisse. Situation fin 2009**

---

**« Coûts sociaux du jeu dans les casinos »**

**Synthèse de l'étude du 26 juin 2009 du Bureau d'études de politique  
du travail et de politique sociale (BASS), sur mandat de la CFMJ**

## **Coûts sociaux du jeu dans les casinos**

Étude sur les coûts sociaux engendrés par les casinos suisses

### **Synthèse**

Sur mandat  
de la Commission fédérale des maisons de jeu CFMJ

Kilian Künzi, Tobias Fritschi, Thomas Oesch, Matthias Gehrig, Nora Julien

Berne, 26 juin 2009

## Synthèse

### Rappel des faits

En Suisse, le paysage des jeux de hasard et des casinos s'est profondément transformé après l'entrée en vigueur de la loi sur les maisons de jeu, en avril 2000. La fréquentation des 19 casinos, exploités depuis 2003, n'a cessé de croître au fil des ans. En 2008, ces établissements ont généré un produit brut des jeux de près de 992 millions de francs. L'impôt prélevé sur les maisons de jeu a permis de reverser 517 millions de francs en faveur de l'AVS et des cantons d'implantation des casinos bénéficiant d'une concession de type B.

L'une des principales réserves qui avait été émise pour s'opposer à l'ouverture des maisons de jeu était la hausse présumée du nombre de joueurs dépendants et les conséquences sociales et économiques négatives qui en découlent. Cette crainte subsiste encore.

Afin de déterminer si les exigences posées aux casinos en matière de protection sociale sont suffisantes, la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) a décidé, entre autres mesures, de commander une étude sur les coûts sociaux engendrés par l'ouverture d'un casino. Elle en a confié la réalisation au Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS).

### Axes d'étude

La CFMJ a défini, pour l'essentiel, les principaux axes d'étude :

- A combien s'élèvent les coûts sociaux engendrés par la dépendance au jeu ?
- Qui supporte ces coûts ?
- Quels sont les différents types de coûts et qui en est à l'origine ?
- Quelles conclusions peut-on tirer quant à l'évolution des coûts ?
- Que révèle une comparaison de la dépendance au jeu avec d'autres dépendances en termes de coûts ?
- Quelles conclusions peut-on tirer quant à l'efficacité des programmes de mesures sociales des casinos ?

### Données et méthodologie

Pour répondre à ces questions, nous avons privilégié des approches tant quantitatives que qualitatives. L'estimation des coûts dérivés de la prévalence des problèmes liés au jeu se fonde, d'une part, sur les lignes directrices internationales pour l'estimation des coûts découlant des dépendances liées à des produits (*International*

*Guidelines for Estimating the Costs of Substance Abuse*), rédigées en 2003 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et adaptées pour les besoins de la présente enquête consacrée à la dépendance au jeu, et d'autre part, sur les données de l'Enquête suisse sur la santé de 2007 (ESS 2007).

Les sources suivantes ont en outre été utilisées pour la collecte d'informations :

- sondage écrit auprès de centres de consultation et de traitement (n = 64 institutions proposant des consultations à des personnes souffrant de problèmes liés au jeu) ;
- questionnaires avec des personnes exclues des jeux (n = 167 personnes qui faisaient l'objet d'une mesure d'exclusion motivée par des raisons d'ordre social entre les mois d'août 2008 et mars 2009) ; la répartition des joueurs par catégories selon la gravité de leurs problèmes de jeu s'est faite à l'aide du questionnaire « lie / bet » employé pour détecter les risques de dépendance au jeu ;
- données des casinos sur les mesures d'exclusion prononcées en 2007 (à des fins de comparaison avec les résultats des entretiens avec les joueurs) ;
- entretiens avec des spécialistes des centres de consultation et des responsables des programmes de mesures sociales (n = 6) ;
- Enquête suisse sur la santé de 2007 (Office fédéral de la statistique ; n = 14 393)
- Statistique médicale des hôpitaux (Office fédéral de la statistique) ;
- littérature spécialisée (études sur les coûts, coûts générés par d'autres dépendances).

Les entretiens menés avec des personnes exclues des jeux constituent le cœur empirique de cette enquête. A ce sujet, il y a lieu de préciser que la collecte d'informations auprès de ce groupe cible difficile à appréhender n'a pas été exempte de problèmes et que le taux de réponse a été inférieur aux attentes (14,4 % des formulaires distribués). Par ailleurs, l'ESS 2007 ne contenait que peu de données sur les problèmes liés aux jeux de hasard, en particulier sur les problèmes découlant des jeux de hasard exploités dans les casinos. En raison du faible nombre d'indicateurs disponibles, des imprécisions ne peuvent être exclues dans les projections et les estimations des coûts qui ont été faites.

### Proportion des clients de casinos ayant un problème de jeu

L'un des principaux enjeux de cette étude était de chiffrer le nombre de joueurs fréquentant les casinos qui ont des problèmes de jeu.

Les données figurant dans l'ESS 2007 et la procédure définie par la CFMJ en 2009 pour évaluer l'ampleur de la problématique des jeux de hasard permettent d'établir une **prévalence** de **0,3 %** (CI 95 : 0,18 - 0,49) de joueurs problématiques et de **0,13 %** (CI 95 : 0,07 - 0,28) de joueurs pathologiques parmi les clients des maisons de jeu. Rapporté à l'ensemble de la population suisse âgée de plus de 18 ans, on arrive à 13 535 (6794 - 20 275) joueurs problématiques et à 6095 (1721 - 10 469) joueurs pathologiques qui fréquentent des casinos, soit un total de 19 630 personnes (11 597 - 27 663) ou 0,43 % (0,29 - 0,65) de la population totale de plus de 18 ans.

Il ressort de l'analyse des données de l'ESS 2007 **que 20 % environ des personnes identifiées comme étant des joueurs problématiques ou pathologiques jouent à des jeux de casino**. Ce résultat est d'autant plus surprenant que depuis le mois d'avril 2005, l'exploitation de machines à sous est interdite en dehors des maisons de jeu. Mais il est vrai que les offres proposées depuis lors en dehors de ces établissements (jeux de hasard sur internet, loteries, tournois de poker, etc.) ont encore gagné en importance.

### Conséquences individuelles et conséquences sociales

Les problèmes liés au jeu se répercutent non seulement sur le joueur lui-même, mais aussi sur sa famille et son entourage social. La saisie et la quantification représentatives de ces problèmes ont constitué un défi supplémentaire. Sur la base d'une enquête auprès des personnes frappées d'une mesure d'exclusion des jeux des renseignements concrets sur les conséquences des problèmes de jeu des clients de casinos ont pu être recueillis. Il apparaît notamment que la gravité de ces conséquences augmente proportionnellement à la gravité du problème de jeu (joueurs présentant un faible risque, joueurs problématiques et joueurs pathologiques).

■ **Difficultés financières et endettement** : le jeu problématique ou pathologique peut, à terme, entraîner de graves problèmes financiers.

- Au cours des douze mois qui ont précédé leur exclusion des jeux, les joueurs problématiques et les joueurs pathologiques ont dépensé respectivement 2500 et 3400 francs par mois en moyenne pour le jeu.

- Outre leur revenu courant, ils ont misé des valeurs patrimoniales et des économies qu'ils n'ont pas pu, ensuite, consacrer à d'autres buts. En la matière, la dépense moyenne s'élève à 24 700 francs pour les joueurs problématiques et à 75 000 francs pour les joueurs pathologi-

ques (les valeurs effectives allant de 0 à 1 million de francs).

- Les joueurs empruntent fréquemment de l'argent à des parents, des amis, des sociétés de crédit ou à leur conjoint. Seuls 27 % des joueurs pathologiques ont indiqué n'avoir encore jamais emprunté d'argent pour jouer à des jeux de casino.

- Parmi les personnes souffrant d'un problème de jeu pathologique, 53 % ont déclaré avoir du retard dans le paiement de leurs factures (impôts, pension alimentaire, loyer, assurance-maladie, etc.).

- Toujours parmi les joueurs pathologiques, 28 % ont déclaré être endettés. Le montant moyen des dettes et des retards de paiement s'élève, pour les joueurs problématiques, à 3900 francs et à 27 600 francs pour les joueurs pathologiques (les valeurs effectives allant de 0 à 250 000 francs).

■ **Baisse de la performance au travail** : dès lors que l'on s'emploie à déterminer les coûts sociaux engendrés par les jeux de hasard, une question importante se pose, à savoir dans quelle mesure les problèmes liés au jeu ont une incidence sur la performance du joueur dans son travail.

- Environ 80 % des joueurs interrogés exerçaient une activité lucrative au cours des douze mois qui ont précédé leur exclusion des jeux.

- Le jeu au casino est aussi à l'origine d'absences sur le lieu de travail. Le taux d'absentéisme lié au jeu atteint 4 % dans le cas des joueurs problématiques et 21 % dans le cas des joueurs pathologiques (généralement deux ou trois jours par an).

- Au total, 24 % des joueurs problématiques et 43 % des joueurs pathologiques ont indiqué avoir déjà été moins performants au travail en raison de problèmes ou de préoccupations liés au jeu.

- Entre 2 % et 9 % des joueurs problématiques et des joueurs pathologiques ont en outre déclaré avoir perdu leur travail ces douze derniers mois en raison de leurs problèmes de jeu au casino. Certaines personnes ont été contraintes de changer d'emploi.

■ **Répercussions sur la famille et l'entourage du joueur** : bien souvent, un comportement problématique face aux jeux de hasard affecte aussi de manière sensible la famille et l'entourage social du joueur lui-même.

- Plus de deux tiers des joueurs pathologiques ont indiqué que le jeu au casino avait été à l'origine – seul ou en combinaison avec d'autres facteurs – de problèmes d'ordre familial ou relationnel (perte de contact avec certains amis,

problèmes de couple, divorce, éducation des enfants négligée, non-paiement de pensions alimentaires, etc.).

■ **Impact sur la santé** : les problèmes liés au jeu peuvent aussi entraîner des troubles de la santé, même s'il n'est pas aisé d'établir dans quelle mesure l'apparition d'une affection est la cause ou la conséquence d'une dépendance au jeu.

- Près de 40 % des joueurs problématiques et 80 % des joueurs pathologiques ont déclaré souffrir de problèmes de santé en raison de leurs habitudes de jeu au casino. Il s'agit généralement de problèmes psychiques (états dépressifs, anxiété) ou de cas de comorbidité de dépendances (consommation excessive de tabac, d'alcool et de médicaments).

- Il ressort de différentes études consacrées au jeu pathologique que les pensées suicidaires, les tentatives de suicide et les suicides sont plus fréquents chez les joueurs pathologiques. Parmi les joueurs problématiques, 11 % ont répondu qu'ils avaient déjà pensé à mettre fin à leurs jours à cause de leurs problèmes de jeu au casino. Cette proportion grimpe à 31 % dans le cas des joueurs pathologiques. Compte tenu des résultats figurant dans diverses enquêtes, le nombre de décès liés à des problèmes de jeu est estimé à 6,5 par an (0,107 % des joueurs pathologiques).

- Les données recueillies dans cette étude n'ont pas permis d'identifier de cas avéré d'octroi d'une rente invalidité en raison de problèmes liés au jeu au casino.

■ **Criminalité** : le recours à des pratiques illégales pour se procurer de l'argent destiné au jeu est caractéristique des personnes souffrant de problèmes liés au jeu. Les études cliniques réalisées par des centres de traitement ou des groupes d'entraide montrent que d'une manière générale un pourcentage élevé de joueurs souffrant de problèmes liés au jeu commet des infractions.

- Dans la catégorie des joueurs problématiques, aucun n'a indiqué avoir déjà commis des « actes illégaux » pour financer ses habitudes de jeu au casino, tandis que 19 % des joueurs pathologiques interrogés ont répondu l'avoir fait. Au vu des données figurant dans d'autres études, nous pouvons partir du principe que des poursuites pénales sont engagées dans la moitié des cas environ. Il faut donc aussi tenir compte des frais de procédure pour 9 % environ des joueurs pathologiques.

■ **Recours aux offres des centres de consultation et de traitement** : comme l'ont déjà montré diverses autres études, seul un nombre restreint de personnes souffrant de problèmes

liés au jeu a effectivement recours aux prestations d'aide dispensées par des centres de consultation ou de traitement.

- Il ressort des entretiens réalisés avec des personnes exclues des jeux que 24 % des joueurs problématiques et 35 % des joueurs pathologiques ont déjà demandé de l'aide. Le plus souvent, néanmoins, les joueurs ont demandé conseil à des amis ou à des connaissances et ne se sont tournés que dans une moindre mesure vers une institution active dans ce domaine. Le pourcentage de joueurs ayant demandé de l'aide est plus élevé que dans d'autres études.

- Si l'on se réfère aux données de l'ESS 2007, la proportion des clients des casinos considérés comme des joueurs problématiques ou pathologiques qui ont eu recours à des conseils ou à un traitement dispensés par des professionnels (du médecin de famille au traitement résidentiel en clinique) est estimée à 6,25 %, ce qui correspond à 1800 consultations / traitements dispensés chaque année pour des personnes présentant des problèmes liés au jeu et pour leurs proches. A ce sujet, il y a lieu de signaler les données disponibles en la matière sont très restreintes, notamment en ce qui concerne les cas traités par des médecins de famille, des psychiatres ou des psychologues exerçant en-dehors des institutions spécialisées.

### Coûts sociaux dérivés des jeux de casino

Les coûts se répartissent pour l'essentiel en deux grandes catégories : les coûts quantifiables d'un côté, et les coûts non quantifiables de l'autre. Sont généralement considérés comme des coûts quantifiables ceux dont il est possible d'estimer la valeur en argent de manière relativement aisée et précise. Les coûts sont en revanche considérés comme non quantifiables lorsqu'il est très difficile voire impossible d'en estimer la contre-valeur en argent.

Les coûts sociaux pris en considération dans cette étude se composent principalement des quatre éléments suivants :

■ les **coûts directs** (quantifiables), c'est-à-dire ceux découlant, par exemple, de prestations prises en charge par le système de santé et de coûts administratifs en lien avec des actes de criminalité, des divorces et les dépenses de transfert des pouvoirs publics ;

■ les **coûts indirects** (quantifiables), c'est-à-dire les pertes de production dues à des maladies ou à des décès liés à des problèmes de dépendance. A ces frais s'ajoutent les coûts de fluctuation du personnel que doivent supporter les entreprises pour repourvoir les postes ;

■ les **coûts non quantifiables**, c'est-à-dire les atteintes au bien-être et à la qualité de vie des joueurs concernés et de leurs proches. Dans le cadre de notre étude, nous avons renoncé à estimer les coûts non quantifiables ; ceux-ci sont pris en compte du point de vue tant quantitatif que qualitatif, mais sans référence à leur contre-valeur monétaire.

■ les **effets pécuniaires** ; on entend par là les valeurs monétaires qui ne sont pas prises en compte comme coûts sociaux dans notre analyse mais comme report et redistribution qui ne sont pas liés à une diminution de la prospérité de la population. Il s'agit principalement de valeurs patrimoniales perdues ou transférées à l'intérieur de l'État.

Le **tableau 1** ci-après expose les coûts sociaux annuels identifiés.

Les **coûts sociaux directs** s'élèvent à **8,6 millions de francs par an** et sont pris en charge à hauteur de 42 % par les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes). Les assurances sociales et les caisses d'assurance-maladie en assument pour leur part 30 %. Quant aux 28 % restants, ils sont supportés par des organisations privées – au moyen de contributions et de dons – et par les joueurs eux-mêmes. Les coûts sociaux directs représentent **12,4 %** du total des **coûts sociaux quantifiables** générés par les jeux de hasard dans les casinos en Suisse.

Les **coûts sociaux indirects** atteignent quant à eux **61,1 millions de francs par an**. Les deux tiers sont à la charge des employeurs, car il s'agit essentiellement de coûts liés à des absences de courte durée pour des raisons de santé, à une diminution de la productivité au travail et à la fluctuation du personnel.

Un autre quart des coûts indirects est supporté par la famille des joueurs. Ces coûts indirects comprennent le travail domestique et les prestations d'assistance que le joueur concerné n'a pas pu fournir. A cela s'ajoutent encore les coûts en cas de décès, qui sont supportés, pour moitié, par le joueur lui-même et par sa famille et la société dans son ensemble.

Les coûts sociaux indirects totalisent **87,6 % des coûts sociaux quantifiables**.

Tableau 1 : Estimation des coûts sociaux en Suisse induits par le jeu au casino

Types de coûts	Mio. CHF
<i>Coûts directs</i>	
- Coûts causés par consultations et traitements	2.97
- Coûts administratifs liés à la criminalité	1.96
- Coûts administratifs liés à la sécurité sociale	1.55
- Coûts administratifs causés par divorces	2.14
<b>Coûts directs au total</b>	<b>8.62</b>
<i>Coûts indirects</i>	
- Absentéisme	4.50
- Capacité de travail réduite	8.45
- Coûts par rotation aux postes de travail/chômage	26.53
- Perte de productivité dans le ménage	10.48
- Perte de productivité par années de vie perdues	11.07
<b>Coûts indirects au total</b>	<b>61.05</b>
<b>Coûts tangibles au total</b>	<b>69.67</b>

Source : calculs BASS

Les coûts de fluctuation du personnel sont une composante importante des coûts sociaux, Comme l'a confirmé M. Eric Single, auteur des lignes directrices internationales pour l'estimation des coûts découlant des dépendances liées à des produits (OMS, 2003), ces frais doivent être considérés comme faisant partie des coûts sociaux, même si la dernière version des lignes directrices ne les mentionne pas explicitement. Il y a lieu de souligner que les coûts de fluctuation n'ont pas été pris en considération dans les études disponibles sur la consommation de tabac et d'alcool (cf. la prochaine section sur la comparaison avec d'autres complexes de problèmes).

Les **coûts sociaux quantifiables** – c'est-à-dire la somme des coûts sociaux directs et indirects – se chiffrent à **69,7 millions de francs par an au total**. Ils sont pris en charge à hauteur de 57 % par les employeurs, qui assument la majeure partie des pertes de productivité. Un cinquième des coûts sociaux quantifiables sont supportés par la famille des joueurs concernés. Enfin, les coûts restants se répartissent entre les joueurs eux-mêmes (9 %), les pouvoirs publics (5 %), les assurances sociales et les assureurs maladie (4 %) et l'ensemble de la société (3 %).

Comme indiqué précédemment, la présente étude ne s'est pas attachée à estimer la contre-valeur en argent des **coûts sociaux non quantifiables**. Deux tiers au moins des **joueurs de casino souffrant de problèmes de jeu pathologique** ont déclaré que les jeux de hasard avaient été à l'origine – seuls ou en conjonction avec d'autres facteurs – de **problèmes familiaux** (contacts rompus, problèmes de couple, etc.). Il semblerait aussi que le jeu ait causé des **problèmes psychiques** (dépressions, anxiété) à 20 % des joueurs de casino dits problématiques et à 63 % des joueurs de casino dits pathologiques.



## Jeux de hasard et autres dépendances : comparaison des coûts

Le **tableau 2** compare les coûts sociaux générés par les jeux de casino avec ceux découlant d'une dépendance au tabac et à l'alcool (sur la base des prix en vigueur en 2008). Il y a lieu de remarquer que de telles comparaisons de coûts sur la base de données d'études et problématiques différentes sont généralement très difficiles à entreprendre. Pour une meilleure comparabilité, les coûts de fluctuation en lien avec les coûts des jeux de hasard des casinos mis en évidence dans notre étude ont dû être exclus puisqu'ils n'étaient pas pris en compte dans les études concernant les autres problèmes d'addiction. A l'inverse, une partie des effets pécuniaires a été intégrée dans les frais indirects à l'instar de l'étude concernant l'alcool. Ceci concerne les paiements de l'assurance-chômage de même que l'aide sociale (pour l'étude sur l'alcool des facteurs de coût semblables ont été pris pour estimer la valeur de la perte de productivité).

Il ressort d'une comparaison sommaire entre les coûts sociaux liés à la dépendance au jeu causée par les casinos et les coûts sociaux résultant d'autres dépendances liées à des produits, pour lesquelles il existe déjà des données chiffrées concernant la Suisse, que l'addiction aux jeux de hasard des casinos représente par tête un problème de portée similaire à celui de la dépendance au tabac. En revanche, les coûts sociaux tangibles d'un cas d'addiction aux jeux de hasard représentent un peu moins de la moitié d'un cas engendré par l'alcool.

Au niveau de la société, les coûts générés par les problèmes de jeu sont relativement faibles compte tenu de la population concernée par ce phénomène, soit 20 000 personnes environ. A titre de comparaison, la dépendance au tabac touche presque deux millions de personnes en Suisse, la dépendance à l'alcool quelque 360 000. Les coûts sociaux globaux résultant de ces deux formes de dépendance sont dès lors respectivement plus de 100 et de 40 fois plus élevés (tabac : 5,7 milliards de francs de coûts sociaux quantifiables ; alcool : 2,4 milliards de coûts sociaux quantifiables). Aucune comparaison ne peut être établie avec la dépendance engendrée par la consommation de drogues illégales, même si un nombre analogue de personnes souffrent de ce type de problèmes (nombre de toxicomanes estimé à 30 000 personnes). Selon une étude, les coûts sociaux quantifiables découlant de la consommation de drogues illégales s'élève à 135 000 francs par individu.

Tableau 2 : Coûts sociaux annuels des jeux de hasard de casino en comparaison avec la consommation d'alcool et de tabac (prix de 2008)

	Jeu de hasard dans les casinos	Tabac	Alcool
<i>Au total (en millions CHF)</i>			
coûts directs	8.6	1'367.7	808.9
coûts indirects	49.8	4'299.4	1'631.7
coûts intangibles	n.a.	5'599.3	4'775.7
<b>Coûts sociaux</b>	<b>58.5</b>	<b>11'266.4</b>	<b>7'216.3</b>
Nombre de personnes	19'630	1'950'000	357'000
<i>Coûts par tête (CHF)</i>			
<b>coûts directs</b>	<b>439</b>	<b>701</b>	<b>2'266</b>
<b>coûts indirects</b>	<b>2'539</b>	<b>2'205</b>	<b>4'571</b>
<b>coûts tangibles</b>	<b>2'979</b>	<b>2'906</b>	<b>6'836</b>
coûts intangibles	n.a.	2'871	13'377

Remarque : Pour une meilleure comparabilité des coûts indirects des jeux de hasard dans les casinos, les calculs (du Tableau 1) ont été adaptés au design des études sur le tabac et l'alcool

Source : calculs BASS, Vitale et al. (1998, 93), Jeanrenaud et al. (2003, IX)

Il y a tout lieu de croire qu'en comparaison avec les autres problèmes d'addiction, le montant des mouvements monétaires au sein de la société par cas est plus grand dans une situation d'addiction aux jeux de hasard des casinos. Ces effets pécuniaires concernent les dettes des personnes à problème de jeux de hasard, les non paiements de pensions alimentaires et les pertes de fortune.

### Profil des joueurs générant des coûts

Cette étude a confirmé les constatations qui avaient déjà été faites à propos des personnes qui génèrent des coûts, respectivement le profil des joueurs.

■ En ce qui concerne le risque de devenir un joueur de casino problématique ou pathologique et, partant, de causer des coûts relativement élevés, on retrouve les facteurs connus suivants : sexe masculin, fréquence de jeu comparative-ment élevée, jeu principalement sur des machines à sous et nationalité étrangère.

■ Concernant les caractéristiques sociodémographiques (âge, situation professionnelle, revenu, niveau de formation, etc.), les joueurs de casino souffrant de problèmes liés au jeu ne se distinguent guère du reste de la population.

■ Les joueurs qui sont responsables de pertes de productivité considérables à leur travail, (plusieurs changements de poste, absentéisme, diminution de la performance, chômage, etc.) génèrent des coûts importants. Pour ce qui est de la situation financière de ces personnes, il s'agit de joueurs fortement endettés, qui ont dépensé une part considérable de leur fortune pour jouer à des jeux de hasard.

## Evolution au cours des dernières années

■ Les deux **études de prévalence** réalisées par Osiek et al. (1999) et par Bondolfi, Osiek (2006) concernant les années 1998 à 2005 aboutissent au même résultat : la proportion de joueurs problématiques et de joueurs pathologiques (clients de casinos et utilisateurs d'autres offres) en Suisse est restée relativement stable au fil des ans. Le nombre estimé de joueurs appartenant à l'une ou l'autre de ces catégories se situe entre 46 000 et 98 000.

■ Il ressort des **données fournies par les centres de consultation et de traitement** que le nombre de personnes ayant bénéficié de conseils et d'un traitement pour des problèmes liés au jeu a augmenté ces dernières années. Il semble néanmoins que parmi les nouveaux patients, le nombre de clients de casinos n'a pas sensiblement évolué. Sur ce dernier point, il convient de préciser que toutes les institutions n'ont pas pu faire une distinction sur la base du type de jeu privilégié.

■ On observe une évolution constante similaire dans le domaine du **traitement résidentiel de la dépendance liée au jeu**. Le nombre de joueurs pour lesquels la pathologie du jeu était le diagnostic principal ou secondaire varie depuis l'année 2000 entre 100 et 120 cas environ par an (entre 20 et 40 cas par an avec un diagnostic principal de pathologie du jeu).

■ La **hausse** du nombre de cas dans les centres de consultation et de traitement s'explique par une meilleure sensibilisation du personnel spécialisé, ainsi que des joueurs et de leurs proches, aux risques des dépendances non liées à un produit.

■ Un important centre de consultation a constaté un recul sensible depuis 2005 du nombre de consultations pour des problèmes de jeu. Il attribue cette tendance à l'entrée en vigueur de l'interdiction d'exploiter des machines à sous en dehors des maisons de jeu.

■ De l'avis de la plupart des centres de consultation et de traitement, la **gravité** des cas traités n'a guère évolué au fil des ans. Certains spécialistes pointent néanmoins une aggravation des problèmes due, notamment, aux casinos en ligne et aux jeux de hasard sur internet en général, aux nouvelles offres des loteries et au poker. En Suisse romande, les appareils automatiques de jeu installés dans des cafés sont aussi à l'origine de problèmes. Les services de conseil en matière d'endettement, en particulier, observent une augmentation des dettes contractées par certains de leurs clients souffrant de problèmes de jeu (notamment au moyen de leur carte de crédit) par rapport aux années précédentes.

## Efficacité des programmes de mesures sociales

Les programmes de mesures sociales des casinos n'ont pas fait l'objet d'une évaluation spécifique dans le cadre de cette étude, qui ne peut dès lors livrer que des renseignements limités quant à l'efficacité de ces dispositifs.

Dans l'ensemble, les spécialistes consultés expriment un avis positif sur l'actuelle mise en œuvre des programmes de mesures sociales. L'exclusion des jeux a certes permis d'éviter une aggravation immédiate de la situation des personnes ayant des problèmes liés au jeu, mais elle ne suffit pas, à elle seule, à régler le problème de la dépendance au jeu.

Les experts interrogés ont situé le potentiel d'amélioration principalement dans le domaine de la détection précoce et de la promotion du suivi des joueurs par les collaborateurs des casinos de même que dans la transition entre l'exclusion et la consultation/traitement des joueurs (allongement des possibilités d'accompagnement).

## Discussion et perspectives

Le marché des jeux de hasard et les casinos constituent une branche importante de l'économie des pays industrialisés occidentaux. Comme le confirme toute la littérature spécialisée, un élargissement de l'offre de jeux de hasard accentuera inévitablement le problème de la dépendance au jeu. C'est pourquoi l'aspect de la prévention doit aussi être pris en compte dans l'élaboration de normes applicables à ce secteur, au même titre que les considérations d'ordre fiscal.

Cette étude est la première du genre qui s'attache à quantifier les coûts sociaux engendrés par les jeux de casino en Suisse. Il y a lieu néanmoins de préciser qu'elle se fonde sur des hypothèses plus ou moins précises. En effet, compte tenu du faible nombre de cas, on ne peut exclure des imprécisions dans les données tirées de l'ESS 2007 (projections) et du sondage réalisé auprès de joueurs exclus des casinos (évaluation des principaux coûts). Le nombre restreint de cas conduit en effet à des fourchettes relativement importantes pour la détermination des valeurs estimatives. Les frais identifiés et établis ne devraient pas simuler une apparence de précision. Des exemples d'intervalles de confiance pour certains domaines de coûts donnent des marges de fluctuation pouvant aller jusqu'à un facteur 4 vers le haut et vers le bas. Si la qualité des données de référence devait s'améliorer un jour, les coûts sociaux générés par la dépendance aux jeux de hasard pourraient être chiffrés avec davantage de précision.

Au vu des résultats recueillis dans le cadre de la présente étude, il ne faudrait pas croire que la fermeture de tous les casinos en Suisse résoudrait le problème de la dépendance au jeu. Il ressort des études de prévalence disponibles que la proportion des personnes souffrant de problèmes liés au jeu reste relativement stable. Les données figurant dans l'ESS 2007 montrent qu'un cinquième environ des personnes présentant un problème de jeu sont des clients des casinos. Dans les autres cas, ce sont principalement les jeux de hasard proposés en dehors de ces établissements (internet, loteries, poker, etc.) qui sont responsables des problèmes liés au jeu.

Les coûts sociaux identifiés engendrés par les casinos s'élèvent, par an, à environ 70 mio. de

francs et sont supportés principalement par les employeurs en tant que perte de productivité. Une grande partie des coûts est également supportée par les familles des joueurs. En comparaison avec d'autres problèmes d'addiction, les coûts sociaux des jeux de hasard dans les casinos se situent, par cas, au niveau de celui de la dépendance au tabac.

Aucune estimation n'est pour l'heure disponible concernant les coûts sociaux provoqués par la dépendance aux jeux de hasard en dehors des casinos. Par conséquent, il n'est pas possible d'émettre une conclusion sur la part des coûts sociaux imputable au jeu de hasard dans les casinos.



Référence : I441-0182

## Annexe 3

### du rapport Paysage des casinos en Suisse. Situation fin 2009

#### Produit brut des jeux (PBJ) de 2005 à 2008 et évolution durant cette période. Tendance pour 2009

Casino	PBJ 2005 (en Fr.)	PBJ 2006 (en Fr.)	PBJ 2007 (en Fr.)	PBJ 2008 (en Fr.)	Evolution PBJ 2005-2008 (en %)	Evolution PBJ 2005-2008 (en Fr.)	Comparaison 1.1.-1.9.2009 et 1.1.-1.9.2005 (en %)	
Casinos A	Baden	100'301'230	101'543'942	107'408'140	110'080'130	10%	9'778'900	13%
	Bâle	89'888'471	94'211'769	103'004'223	103'701'109	15%	13'812'638	8%
	Berne	52'932'689	59'688'027	58'115'298	62'571'965	18%	9'639'276	11%
	Lugano	101'986'902	108'797'221	113'114'607	86'788'071	-15%	-15'198'831	-23%
	Lucerne	43'163'367	48'889'152	52'604'559	52'749'352	22%	9'585'985	17%
	Montreux	86'486'223	102'490'097	115'682'619	122'126'094	41%	35'639'871	41%
	Saint-Gall	43'351'208	47'054'088	51'532'380	47'121'136	9%	3'769'928	-4%
<b>Total A</b>	<b>518'110'090</b>	<b>562'674'295</b>	<b>601'461'824</b>	<b>585'137'857</b>	<b>13%</b>	<b>67'027'767</b>	<b>8%</b>	
Casinos B	Bad Ragaz	21'897'261	22'279'557	24'736'624	26'377'366	20%	4'480'104	20%
	Courrendlin	9'706'033	11'097'033	13'769'388	16'334'119	68%	6'628'086	73%
	Crans	16'412'084	20'160'870	22'964'235	23'471'627	43%	7'059'544	42%
	Davos	3'165'989	3'242'778	3'298'947	3'130'198	-1%	-35'791	-18%
	Fribourg	18'444'385	21'860'281	25'110'114	27'778'283	51%	9'333'898	57%
	Interlaken	11'161'521	12'120'364	13'251'257	13'541'007	21%	2'379'485	5%
	Locarno	33'398'668	31'950'728	33'661'909	32'467'879	-3%	-930'789	-5%
	Mendrisio	121'699'933	132'659'381	128'449'629	108'697'061	-11%	-13'002'872	-23%
	Meyrin	64'637'605	72'314'621	86'512'929	89'900'807	39%	25'263'203	44%
	Pfäffikon	34'652'633	41'650'505	42'478'384	42'752'008	23%	8'099'375	22%
	Schaffhouse	16'986'863	18'370'670	18'960'354	17'370'570	2%	383'707	1%
	Saint-Moritz	4'128'034	4'434'329	4'952'279	4'908'702	19%	780'668	7%
<b>Total B</b>	<b>356'291'008</b>	<b>392'141'116</b>	<b>418'146'048</b>	<b>406'729'626</b>	<b>14%</b>	<b>50'438'619</b>	<b>10%</b>	
<b>Total A + B</b>	<b>874'401'098</b>	<b>954'815'411</b>	<b>1'019'607'872</b>	<b>991'867'483</b>	<b>13%</b>	<b>117'466'385</b>	<b>9%</b>	

Source : rapports annuels CFMJ



Référence : I441-0195

## Annexe 4

### du rapport Paysage des casinos en Suisse. Situation fin 2009

Evolution de la rentabilité des casinos de 2005 (chiffres du rapport de 2006) à 2008 sur la base du taux de rendement de l'actif (ROA)<sup>1</sup> et du taux de rendement des capitaux propres (ROE)<sup>2</sup>

Casino	2005	2006	2007	2008		2005	2006	2007	2008	
	ROA	ROA	ROA	ROA		ROE	ROE	ROE	ROE	
Casinos A	<i>Baden</i>	17.36%	21.22%	23.43%	22.21%		28.85%	34.24%	37.75%	35.51%
	<i>Bâle</i>	21.24%	18.97%	16.58%	16.46%		45.04%	39.08%	34.61%	34.29%
	<i>Berne</i>	14.67%	19.98%	23.20%	26.01%		32.11%	38.88%	40.27%	42.86%
	<i>Lucerne</i>	1.69%	5.14%	9.81%	10.21%		4.81%	13.60%	22.14%	20.55%
	<i>Lugano</i>	7.57%	4.98%	4.50%	0.26%		14.86%	9.18%	7.50%	0.37%
	<i>Montreux</i>	11.55%	13.81%	13.44%	13.44%		24.65%	23.21%	19.76%	19.04%
	<i>Saint-Gall</i>	18.76%	23.06%	28.75%	24.76%		30.67%	37.71%	47.08%	38.78%
<b>Total A</b>	<b>13.26%</b>	<b>15.31%</b>	<b>17.10%</b>	<b>16.19%</b>		<b>25.85%</b>	<b>27.99%</b>	<b>29.87%</b>	<b>27.34%</b>	
Casinos B	<i>Bad Ragaz</i>	16.32%	18.32%	23.29%	32.20%		24.57%	25.08%	38.18%	60.41%
	<i>Courrendlin</i>	5.82%	10.22%	16.53%	24.43%		11.29%	16.94%	26.55%	35.77%
	<i>Crans</i>	8.48%	40.00%	41.50%	34.42%		15.94%	59.86%	58.40%	50.27%
	<i>Davos</i>	5.14%	7.98%	-0.34%	-7.71%		5.68%	8.80%	-0.39%	-8.78%
	<i>Fribourg</i>	16.44%	19.45%	22.33%	26.17%		28.30%	30.00%	32.81%	36.24%
	<i>Interlaken</i>	21.30%	18.78%	18.98%	19.25%		30.43%	25.21%	24.78%	25.58%
	<i>Locarno</i>	31.06%	26.27%	28.98%	24.87%		45.78%	39.80%	42.47%	36.28%
	<i>Mendrisio</i>	18.62%	20.54%	18.90%	14.67%		34.91%	46.33%	40.60%	27.09%
	<i>Meyrin</i>	27.86%	30.14%	31.75%	24.36%		50.63%	53.95%	55.62%	46.44%
	<i>Pfäffikon</i>	15.28%	26.01%	28.03%	30.62%		23.06%	38.59%	42.13%	45.15%
	<i>Schaffhouse</i>	0.59%	2.22%	3.80%	0.27%		0.94%	3.24%	5.10%	0.35%
	<i>Saint-Moritz</i>	4.76%	8.56%	5.50%	1.69%		9.11%	13.64%	7.60%	2.26%
<b>Total B</b>	<b>14.31%</b>	<b>19.04%</b>	<b>19.94%</b>	<b>18.77%</b>		<b>23.39%</b>	<b>30.12%</b>	<b>31.15%</b>	<b>29.75%</b>	
<b>Total A + B</b>	<b>13.92%</b>	<b>17.67%</b>	<b>18.89%</b>	<b>17.82%</b>		<b>24.30%</b>	<b>29.33%</b>	<b>30.68%</b>	<b>28.87%</b>	

Source : rapports annuels IFRS 2005-2008

<sup>1</sup> Le taux de rendement de l'actif (= quotient du bénéfice net augmenté des intérêts afférents aux capitaux empruntés par le total de l'actif) indique l'efficacité des capitaux affectés à un projet d'investissement durant une période comptable.

<sup>2</sup> Le taux de rendement des capitaux propres (= quotient du bénéfice net par les capitaux propres) indique les intérêts générés pendant une période comptable par le capital investi par le bailleur de fonds. Cet indicateur a pour inconvénient majeur qu'il dépend de la structure de financement, c'est-à-dire du rapport entre capitaux propres et fonds étrangers.



Référence : I442-0001

## Annexe 5

### du rapport Paysage des casinos en Suisse. Situation fin 2009

---

#### Résultat avant intérêts et impôts (EBIT) des casinos suisses de 2005 à 2008 (source : rapports annuels CFMJ)

2005	112 millions de francs
2006	143 millions de francs
2007	169 millions de francs
2008	156 millions de francs

#### Dividendes versés par les casinos suisses de 2005 à 2008

Exercice 2005 (versés en 2006)	60 millions de francs
Exercice 2006 (versés en 2007)	79 millions de francs
Exercice 2007 (versés en 2008)	113 millions de francs
Exercice 2008 (versés en 2009)	143 millions de francs

#### Recettes générées par l'impôt sur les maisons de jeu de 2005 à 2008

	Confédération	Cantons	Total
2005	374 millions de francs	69 millions de francs	443 millions de francs
2006	418 millions de francs	78 millions de francs	495 millions de francs
2007	456 millions de francs	84 millions de francs	539 millions de francs
2008	437 millions de francs	80 millions de francs	517 millions de francs



Référence : I442-0005

# Annexe 6

## du rapport Paysage des casinos en Suisse. Situation fin 2009

