



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

Condensé	3
Situation initiale	5
Mandat principal	6
1. Conséquences sociales du jeu dans les casinos	6
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
2. Situation sur le marché	8
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
3. Options possibles pour l'avenir	11
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
Mandats complémentaires	23
4. Distinction entre maisons de jeu de type A et maisons de jeu de type B	23
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
5. Surveillance technique de l'exploitation des jeux de table	27
6. Bases légales relatives à la prévention des conséquences socialement dommageable de l'exploitation des jeux	28
Recommandations au Conseil fédéral (vue d'ensemble)	29

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^{er} 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 neuf premiers mois de 2009 avec les neuf 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.

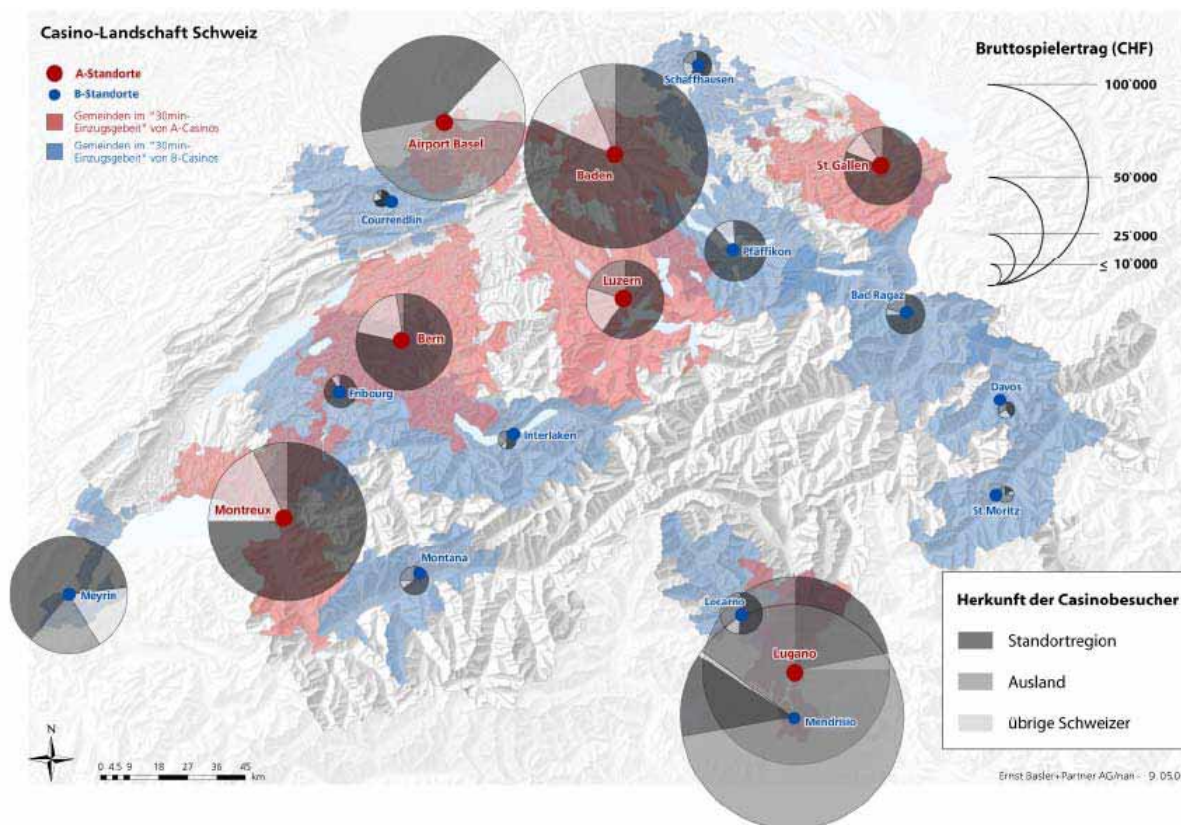
3. Les recettes fiscales de la Confédération et des cantons restent identiques ou augmentent (objectif découlant l'art. 2 LMJ).

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 Eléments 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.



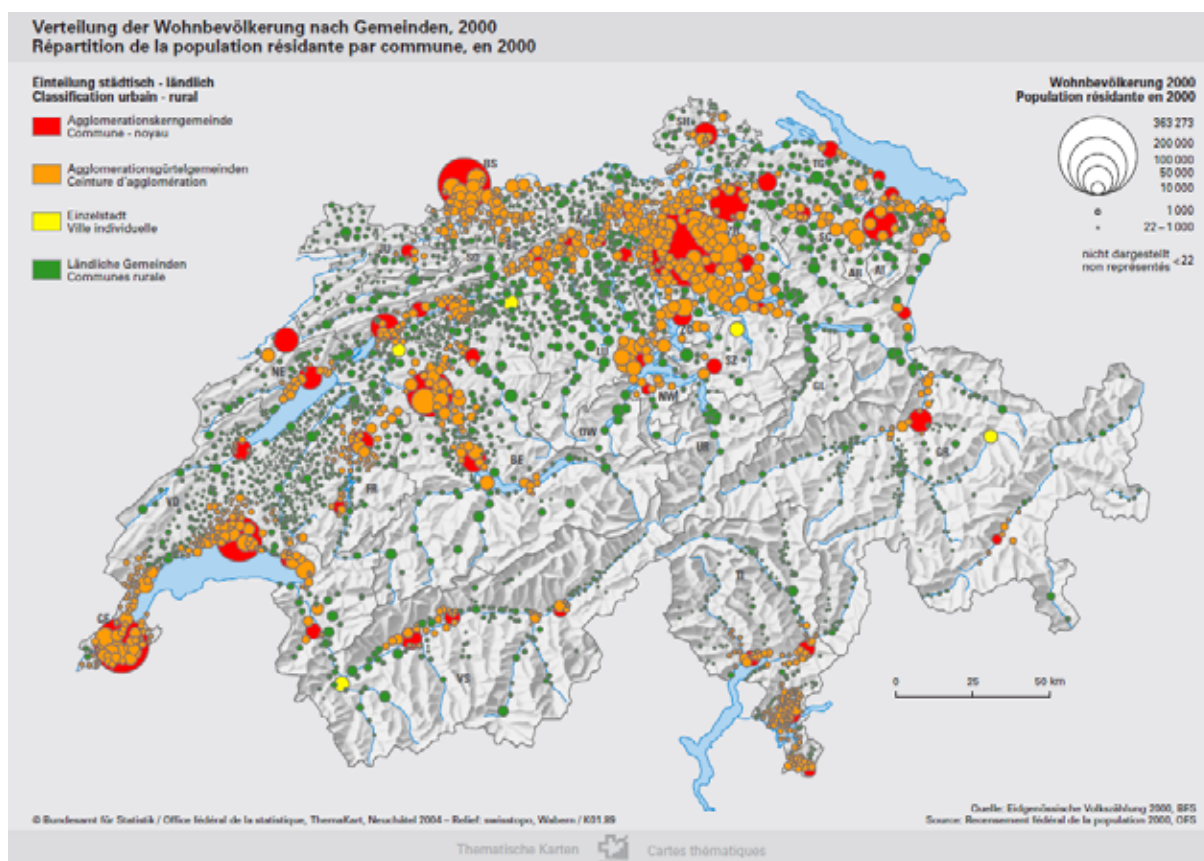
Les graphiques circulaires concernant la provenance des joueurs de casinos illustrent, de manière relativement uniforme, que les clients des maisons de jeu situées dans des agglomérations proviennent dans leur majorité de la région d'implantation de l'établissement.

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 résidante 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 résidante 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 tabler 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 Biemme. La ville de Biemme, 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' art. 48 OLMJ 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' art. 49 OLMJ 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