

Groupe de travail Imposition des jeux d'argent

Rapport complémentaire I

Faits, réflexions et propositions pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance

Berne, le 2 novembre 2012

Table des matières

1. Contexte, mandat, composition du groupe de travail	3
2. Vue d'ensemble	3
3. Partie I: volume et potentiel du marché	4
3.1 Définitions	4
3.2 Evaluation du volume et du potentiel du marché	4
3.3 Scénarios de marché.....	5
4. Partie II: coûts des maisons de jeu à distance	8
4.1 Facteurs d'influence	8
4.2 Estimation des coûts selon les présentes bases.....	9
5. Partie III: fixation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance	13
5.1 Principes	13
5.2 Modèle de maison de jeu à distance conforme aux objectifs.....	19
5.3 Effets sur les résultats de l'entreprise et sur le rendement des fonds propres ..	21
5.4 Analyse de sensibilité	25
6. Réflexion sur le nombre de maisons de jeu à distance concessionnaires et sur la durée de la concession	26
7. Potentiel de l'impôt	27
8. Evaluation	28
9. Optimisation ultérieure	29
10. Récapitulatif	30
11. Propositions du présent rapport complémentaire	30

1. Contexte, mandat, composition du groupe de travail

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) et la Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries (CDCM) ont mis en place une équipe de projet qui a élaboré le contre-projet à l'initiative populaire «Pour des jeux d'argent au service du bien commun», accepté par le peuple au printemps 2012, et une version préliminaire de la nouvelle législation sur les jeux d'argent. Le groupe de pilotage politique de cette équipe de projet a chargé le groupe de travail Imposition des jeux d'argent, sous la direction de l'Administration fédérale des contributions (AFC), d'examiner les questions de droit fiscal dans ce domaine. Il s'agit notamment de répondre aux trois interrogations suivantes:

- A l'avenir, comment traiter sur le plan fiscal les gains provenant d'une participation à des jeux d'argent ou les gagnants de ces jeux¹?
- Comment organiser l'impôt sur les maisons de jeu pour les futures maisons de jeu à distance concessionnaires?
- Les art. 42 (allègements fiscaux) et 43 (réduction de l'impôt en cas de prélèvement d'un impôt cantonal de même nature) de la loi sur les maisons de jeu (LMJ) doivent-ils être repris dans la nouvelle législation sur les jeux d'argent?

Le groupe de travail dirigé par l'AFC comprenait également des représentants de l'Office fédéral de la justice, de la Commission fédérale des maisons de jeu, des administrations fiscales cantonales de Bâle-Ville et de Vaud, de la Commission des loteries et paris, de la Fédération suisse des casinos et des sociétés de loterie.²

2. Vue d'ensemble

Le présent document concerne la seconde interrogation mentionnée au ch. 1, à savoir l'organisation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance, et se borne à en exposer les principaux résultats. Il se base sur un rapport principal complet du même nom.³ Veuillez vous y référer pour les déductions et les analyses. Ces deux rapports ont été préparés par le groupe de travail Jeux de hasard en ligne à l'intention du groupe de travail Imposition des jeux d'argent. L'imposition des gains provenant de la participation à des jeux d'argent fait l'objet d'un rapport séparé.

La première partie ébauche trois scénarios de marché d'après une évaluation du volume et du potentiel du marché suisse des maisons de jeu à distance. La deuxième partie examine les coûts d'investissement et d'exploitation des futures maisons de jeu à distance suisses concessionnaires. La troisième partie, qui repose sur les résultats des deux premières et sur un cadre de référence tenant compte des facteurs d'influence pertinents, propose une procédure pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance.

La méthode employée repose parfois sur des estimations, car des données précises font défaut dans certains domaines. Normalement, ces estimations découlent de plusieurs sources appropriées. Les résultats présentent donc une part d'imprécision et d'incertitude.

¹ Dans le reste du texte, la forme masculine est utilisée pour faciliter la lisibilité.

² Les travaux préliminaires relatifs à la collecte des données et aux modèles de calcul pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance ont été réalisés par un petit sous-groupe, constitué de deux représentants du secteur des maisons de jeu et d'un représentant des sociétés de loterie.

³ «Faits, réflexions et propositions pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance. Rapport principal», octobre 2012; établi par le groupe de travail Jeux de hasard en ligne à l'intention du groupe de travail Imposition des jeux d'argent.

3. Partie I: volume et potentiel du marché

3.1 Définitions

Sont prises en considération toutes les offres de jeux d'argent qui

- sont vendus à des joueurs domiciliés en Suisse par l'intermédiaire de canaux de distribution à distance (Internet, téléphones mobiles, TV interactive, etc.);
- font partie des jeux proposés par les maisons de jeu d'après la terminologie usuelle sur le plan international; et
- sont généralement proposés à la rubrique «Casino», «Poker», voire «Jeux»⁴ des sites Internet correspondants.

Le volume du marché représente la somme des dépenses nettes (mises moins gains réalisés) effectuées en une année par toutes les personnes domiciliées en Suisse pour des offres des maisons de jeu à distance. Le potentiel du marché équivaut au futur volume du marché.

Le calcul repose sur le produit brut des jeux (mises des joueurs moins les gains qui leur sont versés⁵; dépenses nettes des joueurs).⁶

3.2 Evaluation du volume et du potentiel du marché⁷

Le volume estimé du marché suisse des maisons de jeu à distance représentait un produit brut des jeux de 78 millions de francs en 2010, dont 41 millions pour le marché partiel des jeux de casino et 37 millions pour le poker.⁸ Actuellement, la demande correspondante est entièrement satisfaite par des prestataires étrangers, qui opèrent pour la plupart depuis des sites offshore tels que Malte, Gibraltar ou Antigua. En l'absence de bases appropriées en vue d'une poursuite pénale, cette offre ne rencontre pratiquement aucun obstacle.

Le potentiel du marché est évalué à 107 millions de francs en 2015 (65 millions pour les jeux de casino et 42 millions pour le poker). Etant donné que l'offre actuelle de jeux à distance est proposée sans entrave depuis l'étranger, on peut supposer que l'accès futur à des offres légales soumises à concession en Suisse n'aura qu'une influence très limitée sur le volume du marché et sur son développement. C'est d'ailleurs ce que confirment les expériences réalisées à l'étranger: les efforts de réglementation, qui reposent sur des mesures visant à enrayer l'offre illicite et à encadrer une offre légale, modifient davantage la structure des prestataires que le volume du marché.

⁴ Par ex., Interwetten propose également le black jack à la rubrique «Jeux».

⁵ Cf. art. 40, al. 2, LMJ.

⁶ Pour le marché partiel des tournois de poker, les organisateurs ne perçoivent pas un produit brut des jeux, mais un droit de participation (rake). Pour des questions de convivialité, l'expression «produit brut des jeux» sera utilisée dans le reste du texte. Les montants des rakes sont additionnés et ne sont pas présentés séparément.

⁷ Le ch. 4 se base sur la partie I du rapport principal «Faits, réflexions et propositions pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance».

⁸ Le volume estimé des paris sportifs, qui ne sont pas pertinents en l'espèce, représentait quelque 65 millions de francs en 2010.

3.3 Scénarios de marché

Deux facteurs sont déterminants pour parvenir dans une certaine mesure à déplacer la demande de l'offre illicite de jeux d'argent à distance vers l'offre légale: l'efficacité des mesures pour endiguer l'offre illicite et l'attrait de l'offre légale (par rapport à la première). Celui-ci dépend du type et de l'ampleur des obligations et restrictions relatives à l'organisation de l'offre, à la protection des joueurs et aux contrôles des autorités, de l'imposition ou de la non-imposition des gagnants, ainsi que de la réactivité de l'autorité de surveillance, d'une part, et de l'adaptation rapide des bases légales, d'autre part, face aux changements sur le marché. L'illustration 1 associe les différentes manifestations de ces facteurs.

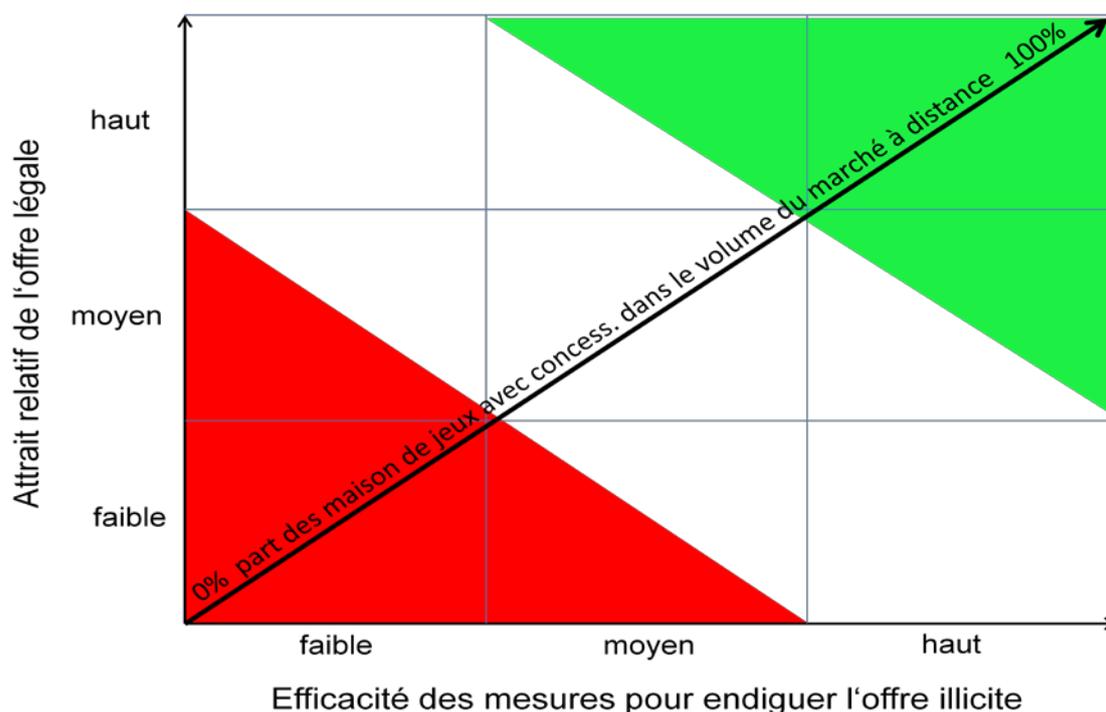


Illustration 1: Cadre pour établir les scénarios de réglementation

L'octroi de concessions pour la distribution à distance de produits de maisons de jeu est réaliste uniquement si les mesures pour endiguer l'offre illégale sont efficaces et si l'offre légale est au moins aussi intéressante que l'offre illicite (zone en vert dans l'illustration 1). Dans ce cas, le volume de marché sera réalisé en majeure partie, voire en quasi-totalité, par des prestataires à distance licites.

L'octroi de concessions n'est pas réaliste si les mesures pour endiguer l'offre illégale sont inefficaces et si l'offre légale n'est pas au moins aussi intéressante que l'offre illicite (zone en rouge dans l'illustration 1). Dans ce cas, le volume de marché sera réalisé majoritairement ou entièrement par des prestataires à distance illicites.

Dans l'illustration 1, la partie transversale en blanc représente un scénario moyen qui est insatisfaisant en termes de réglementation et du point de vue des prestataires concessionnaires. Ce scénario ne répond que partiellement aux objectifs du législateur (lutte contre la dépendance au jeu et le blanchiment d'argent, moyens pour l'AVS) et une offre illégale depuis un site offshore demeure économiquement plus rentable qu'une concession.

Dans ce contexte, les réflexions concernant les coûts et l'impôt sur les maisons de jeu à distance reposent sur trois scénarios de marché (cf. tableau 1 et illustration 2).

Le «meilleur scénario possible» table sur une part de marché des prestataires licites de 80 %. Les expériences réalisées à l'étranger montrent qu'une faible part des joueurs (< 5 %) cherche et trouve des moyens de contourner la législation, même lorsque les mesures pour endiguer l'offre à distance illégale sont efficaces. Ces joueurs sont souvent compulsifs (soumis à une interdiction des maisons de jeu physiques en Suisse), de sorte qu'ils devraient représenter une part de marché élevée d'environ 20 % (exprimée en produit brut des jeux).

Scénarios	Scénario 80 (= 80 % du volume du marché peuvent être exploités par les concessionnaires)	Scénario 60 (= 60 % du volume du marché peuvent être exploités par les concessionnaires)	Scénario 30 (= 30 % du volume du marché peuvent être exploités par les concessionnaires)
Caractéristiques			
Mesures pour endiguer l'offre illégale	Efficacité élevée	Efficacité limitée	Efficacité très restreinte
Obstacles à la prospection du marché (obligations liées à la protection sociale, la lutte contre le blanchiment d'argent, etc.) par rapport à l'offre illégale	Aucun désavantage concurrentiel disproportionné par rapport à l'offre illégale	L'étendue des réglementations entrave la compétitivité face à l'offre illégale.	Les réglementations très restrictives empêchent toute offre légale compétitive.
Situation en matière de concurrence	Limitée – surtout autres maisons de jeu à distance concessionnaires et sociétés de loterie; jeux de gain également	Moyenne – surtout prestataires à distance illicites; de manière secondaire, maisons de jeu à distance concessionnaires et sociétés de loterie	Intense ou vaine – surtout prestataires à distance illicites
Facteur de coûts nombre de clients	Coûts d'exploitation et d'entretien élevés en raison d'un nombre de clients comparativement haut	Coûts d'exploitation et d'entretien «moyennement élevés» en raison d'un nombre de clients «moyennement haut»	Coûts d'exploitation et d'entretien faibles en raison d'un nombre de clients comparativement bas
Facteurs de coûts situation en matière de concurrence	Coûts de marketing et de communication plus faibles par rapport au chiffre d'affaires réalisable, en raison d'une concurrence relativement limitée	Coûts de marketing et de communication «moyennement élevés» par rapport au chiffre d'affaires réalisable, en raison d'une concurrence «moyenne»	Coûts de marketing et de communication très élevés par rapport au chiffre d'affaires réalisable, en raison d'une concurrence intense
Besoins d'investissement et besoins financiers en découlant	Forte part des prestations propres et besoin élevé de financement en raison du potentiel de rendement considérable; requiert des investissements initiaux importants (liés au personnel, à l'infrastructure, ainsi qu'au développement des produits, du marché et de la base de clientèle) et des investissements consécutifs constants avec des amortissements élevés; en contrepartie, dépenses relativement faibles pour les produits et prestations acquis	Part des prestations propres et besoin de financement «moyennement élevés» en raison d'un potentiel de rendement similaire, le besoin de financement étant fortement lié à la stratégie d'acquisition retenue (faire ou acheter)	Part des prestations de tiers probablement élevée en raison d'un potentiel de rendement limité (solutions et base de clientèle acquises si possible et externalisation des prestations); besoin d'investissement et de financement plus faible, mais dépenses importantes pour les prestations achetées auprès de tiers
Risque d'entrepreneur	Faible risque de défaillance, car potentiel du marché suffisamment important et concurrence «maîtrisable». Toutefois, dommages potentiels élevés en raison des investissements importants	Fort risque de défaillance, car potentiel du marché limité et concurrence importante. Les dommages potentiels sont moyennement élevés et dépendent de la stratégie d'acquisition	Risque de défaillance très élevé, car faible potentiel du marché et concurrence très intense. Dommages potentiels limités en raison d'investissements propres comparativement plus faibles

Tableau 1: Les trois scénarios de marché servant de base pour déterminer les coûts et l'impôt sur les maisons de jeu à distance

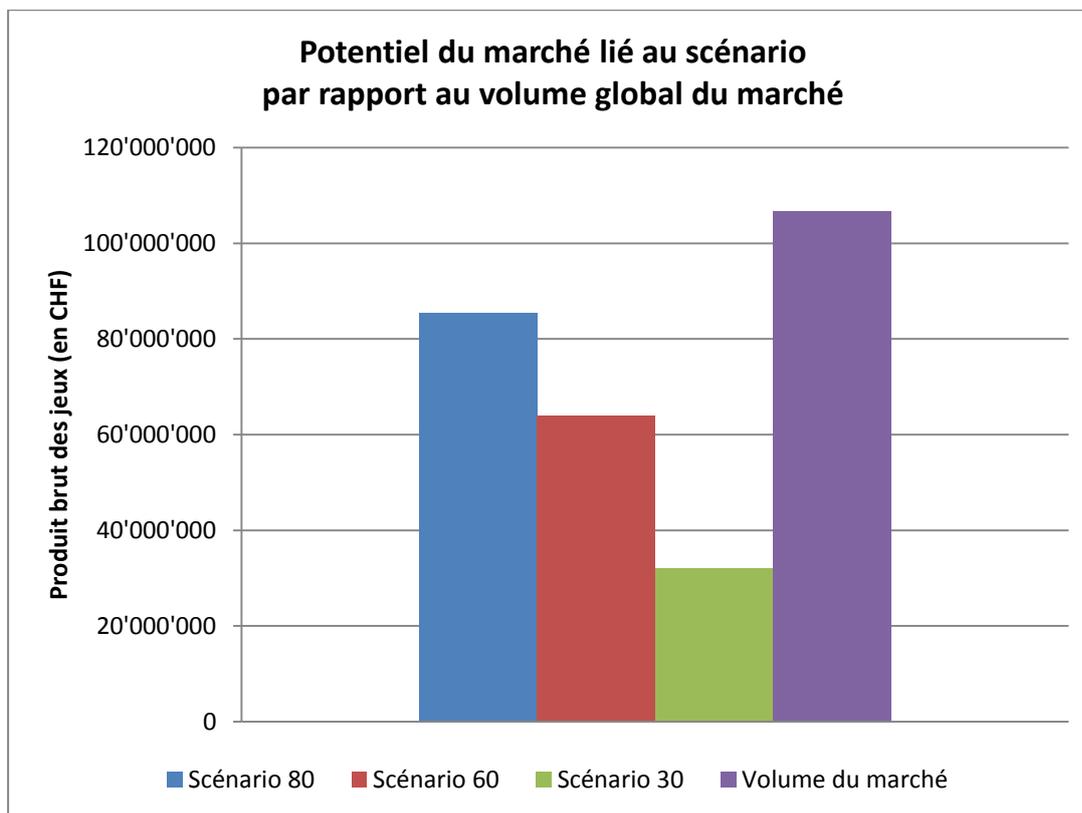


Illustration 2: Potentiel du marché dans les trois scénarios

Si l'on table pour 2015 sur un volume de marché réalisable par les jeux de casino en Suisse (poker compris) de 106,6 millions de francs par an, le volume inhérent aux maisons de jeu à distance concessionnaires serait de 85,3 millions dans le scénario 80, de 64 millions dans le scénario 60 et de 32 millions dans le scénario 30.

4. Partie II: coûts des maisons de jeu à distance⁹

4.1 Facteurs d'influence

Tout comme le volume de marché réalisable par les prestataires concessionnaires de maisons de jeu à distance, les coûts correspondants dépendent de plusieurs facteurs d'influence:

L'influence du nombre de concessionnaires à distance sur les coûts de chaque concessionnaire doit être évaluée de manière différenciée. Elle peut affecter l'intensité de la concurrence et le volume de marché réalisable par concessionnaire. L'intensité de la concurrence et les frais de marketing ont tendance à croître avec le nombre de prestataires. Cette dépendance n'est pas linéaire. Dans la pratique, la concurrence entre deux prestataires dominants est souvent plus intense que sur un marché comprenant un nombre plus important de prestataires concurrents. De plus, l'offre illégale devrait influencer plus fortement sur cette intensité – en particulier dans les scénarios 60 et 30. On ne peut donc établir un lien clair et linéaire entre le nombre de concessionnaires et leurs coûts.

⁹ La partie II repose sur la partie II du rapport principal «Faits, réflexions et propositions pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance».

Le type de concession (qui reste à définir) agit en premier lieu sur la structure des coûts et les rendements escomptés, et moins sur les coûts totaux de chaque concessionnaire. Cela détermine les parts à court et long termes des coûts d'investissement par rapport aux coûts d'exploitation ainsi que la proportion de la création de valeur ou des bénéfices des concessionnaires par rapport aux fournisseurs ou aux partenaires minoritaires.

Les obligations réglementaires relatives à la prévention de la dépendance au jeu, à l'exploitation et à la technique peuvent entraîner des coûts supplémentaires et un manque à gagner considérable. On peut citer, par exemple, des limites concernant les mises ou les pertes nettes pour certains jeux, des mesures et fonctions de contrôle pour éviter le blanchiment d'argent ou l'obligation de conserver en Suisse les serveurs d'exploitation des jeux. L'estimation des coûts repose sur des valeurs de référence provenant notamment de Swisslos et de trois prestataires licenciés opérant en Belgique, en France et en Autriche. Ces quatre prestataires répondent aux exigences modernes correspondantes.

Le scénario de marché escompté par chaque prestataire constitue un facteur déterminant des coûts, car il influe sur les attentes en matière de produit brut réalisable des jeux et définit l'organisation ainsi que la structure des coûts. Le nombre de concessionnaires n'a qu'une importance relative: si l'on prend l'exemple de trois concessionnaires, l'un d'entre eux pourra très bien atteindre une part d'environ 70 % sur le marché (légal), tandis que les deux autres devront se contenter de niches.

L'influence du produit brut des jeux est considérée ci-après en calculant les coûts variables en fonction de celui-ci et en tenant compte des hausses des coûts fixes et des effets d'échelle.

4.2 Estimation des coûts selon les présentes bases

4.2.1 Vue d'ensemble

L'estimation des coûts d'une plate-forme de maison de jeu à distance offrant ses prestations sur le marché suisse repose sur plusieurs valeurs de référence et sur les trois scénarios 80/60/30 définis au ch. 3.3. Le tableau 2 présente les coûts selon l'hypothèse d'un volume total du marché des maisons de jeu à distance de 106 millions de francs et de trois concessionnaires aux parts de marché similaires (33,3 % du volume de marché réalisé par les prestataires licites). Le produit brut des jeux enregistré par chacun des trois concessionnaires dépend du scénario retenu (28,4 millions de francs; 21,3 millions ou 10,7 millions).

Hypothèses du modèle de maisons de jeu à distance suisses: effectifs et coûts fixes (en CHF)							
Volume global du marché	106'600'000	Scénario 80		Scénario 60		Scénario 30	
Taux d'exploitation du marché		80%		60%		30%	
Produit brut des jeux (tous les concessionnaires)		85'280'000		63'960'000		31'980'000	
Ø produit brut des jeux avec 3 concessions		28'426'667		21'320'000		10'660'000	
Effectifs		Nombre	CHF	Nombre	CHF	Nombre	CHF
Direction générale du casino en ligne		1	300'000	1	300'000	0	-
Direction du marketing		1	200'000	1	200'000	1	200'000
Direction technique		1	200'000	1	200'000	1	200'000
Responsable Compliance (LBA/concept social)		1	150'000	1	150'000	2	300'000
Exploitation et entretien des systèmes		2	250'000	2	250'000	2	250'000
Gestion et compliance jeux et poker		4	500'000	4	500'000	0	-
Hotline et fonctions d'assistance aux clients		8	800'000	6	600'000	3	300'000
Soutien du marketing		3	300'000	3	300'000	2	200'000
Back Office		1	100'000	1	100'000	1	100'000
Effectifs/charges de personnel		22	2'800'000	20	2'600'000	12	1'550'000
Coûts fixes		%	CHF	%	CHF	%	CHF
Charges de personnel		9.85%	2'800'000	12.20%	2'600'000	14.54%	1'550'000
Coûts des postes de travail, infrastructure		2.11%	600'000	2.58%	550'000	3.75%	400'000
Marketing, communication		13.19%	3'750'000	18.76%	4'000'000	42.21%	4'500'000
Frais généraux, y c. droit et conseil		2.81%	800'000	3.28%	700'000	4.69%	500'000
Coûts réglementaires		1.06%	300'000	1.17%	250'000	1.88%	200'000
Coûts fixes avant amortissement		29.02%	8'250'000	37.99%	8'100'000	67.07%	7'150'000
Amortissement actif immobilisé		8.79%	2'500'000	11.14%	2'375'000	18.76%	2'000'000
Amortissement frais de développement initiaux		2.11%	600'000	3.05%	650'000	6.57%	700'000
Coûts fixes (sur base Ø PBJ réalisable)		39.93%	11'350'000	52.18%	11'125'000	92.40%	9'850'000
Coûts variables							
Licences aux fournisseurs des jeux		14.07%	4'000'000	14.07%	3'000'000	14.07%	1'500'000
Coûts des opérations de paiement		5.98%	1'700'000	6.00%	1'280'000	6.00%	640'000
Coûts variables (sur base Ø PBJ réalisable)		20.05%	5'700'000	20.08%	4'280'000	20.08%	2'140'000
Coûts totaux (sur base Ø PBJ réalisable)		59.98%	17'050'000	72.26%	15'405'000	112.48%	11'990'000

Tableau 2: Coûts d'une maison de jeu à distance selon le scénario

Les immobilisations corporelles et les logiciels sont amortis en 4 ans; les coûts initiaux (coûts des travaux préliminaires et campagne d'entrée sur le marché), en 10 ans.

Conformément aux attentes, les coûts sont les plus élevés dans le scénario 80 (17 millions de francs) et les plus faibles dans le scénario 30 (env. 12 millions). On constate cependant que la diminution des coûts est bien moindre que celle du taux d'exploitation du marché. Tout comme les maisons de jeu physiques, les établissements à distance présentent un socle de coûts incompressibles. Mais contrairement aux maisons de jeu physiques, auxquelles est conférée une exclusivité pour un temps et dans une ère géographique délimitée, les casinos à distance font face à une difficulté supplémentaire, car ils doivent conquérir, au moins en partie¹⁰, les parts de marché que détiennent les prestataires illicites. Selon le scénario, cela entraîne des dépenses de marketing proportionnellement inverses au taux d'exploitation du marché.

4.2.2 Evolution des coûts variables

Les deux postes de coûts importants que sont les «licences aux fournisseurs des jeux» et les «coûts des opérations de paiement» dépendent linéairement du produit brut des jeux réalisé. Les autres postes de coûts variables sont liés au nombre de clients ou à l'étendue de la maison de jeu; ils augmentent en même temps que le produit brut des

¹⁰ Selon le modèle d'octroi de concession retenu.

jeux mais pas autant que lui. En revanche, les dépenses de marketing varient selon l'intensité de la concurrence de l'offre illégale sous-jacente à chaque scénario.

Le tableau 3 souligne qu'un supplément de coûts variables, calculé en pour-cent du produit brut des jeux, est généré chaque fois que celui-ci atteint un million supplémentaire par rapport à la taille initiale.¹¹ Les suppléments correspondants sont différenciés en fonction du produit brut total des jeux réalisés, afin de tenir compte des effets d'échelle. Les coûts variables sont également distingués selon les trois scénarios 80/60/30.

Hypothèses du modèle de maisons de jeu à distance suisses: évolution des coûts variables si hausse du chiffre d'affaires (en CHF)							
Volume global du marché	106'600'000	Scénario 80		Scénario 60		Scénario 30	
Taux d'exploitation du marché		80%		60%		30%	
Produit brut des jeux (tous les concessionnaires)		85'280'000		63'960'000		31'980'000	
Ø produit brut des jeux avec 3 concessions		28'426'667		21'320'000		10'660'000	
Coûts variables							
Coûts supplémentaires si PBJ >		28'000'000	48'000'000	20'000'000	40'000'000	10'000'000	30'000'000
Charges de personnel		2.50%	1.50%	2.50%	1.50%	2.00%	1.00%
Infrastructure		0.60%	0.25%	0.30%	0.20%	0.30%	0.20%
Marketing et communication		8.00%	5.00%	9.00%	7.00%	10.00%	8.00%
Frais généraux, y c. droit et conseil		0.20%	0.10%	0.20%	0.10%	0.20%	0.10%
Licences aux fournisseurs des jeux		14.15%	14.15%	14.15%	14.15%	14.15%	14.15%
Coûts des opérations de paiement		6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%	6.00%
Coûts réglementaires		1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%
Amortissement supplémentaire		2.50%	1.00%	2.00%	1.00%	1.50%	0.50%
Coûts supplémentaires variables		34.95%	29.00%	35.15%	30.95%	35.15%	30.95%

Tableau 3: Evolution des coûts variables selon le scénario

4.2.3 Autres facteurs d'influence

Le tableau 4 présente les besoins d'investissement et de capital en fonction des trois scénarios, ainsi que la composition du financement et la charge de l'impôt sur le rendement.

¹¹ Exemple: si un produit brut des jeux de 29 millions de francs (28 millions + 1 million) est réalisé dans le scénario 80, les coûts fixes de 17,05 millions s'accompagnent de coûts variables de 349 500 francs (= 34,95 % de 1 million).

Hypothèses du modèle de maisons de jeu à distance suisses: investissements, besoin de capital, financement, impôt (en CHF / %)				
Volume global du marché	106'600'000	Scénario 80	Scénario 60	Scénario 30
Taux d'exploitation du marché		80%	60%	30%
Produit brut des jeux (tous les concessionnaires)		85'280'000	63'960'000	31'980'000
Ø produit brut des jeux avec 3 concessions		28'426'667	21'320'000	10'660'000
Investissements/besoin de base en capital				
Invest. de base immobilisations corp. et logiciels		10'000'000	9'500'000	8'000'000
Coûts préliminaires/coûts de développement		3'000'000	2'500'000	2'000'000
Dépenses initiales de marketing		3'000'000	4'000'000	5'000'000
Total besoin initial d'invest./de capital		16'000'000	16'000'000	15'000'000
Besoin de capital lié au chiffre d'affaires				
Actif circulant nécessaire à l'exploitation				
Y c. liquidités en % du PBJ		36%	36%	36%
Financement				
Autofinancement		63%	63%	63%
Financement de tiers		37%	37%	37%
Impôt				
Impôt sur le rendement		25%	25%	25%

Tableau 4: Besoins d'investissement et de capital en fonction des trois scénarios, ainsi que composition du financement et charge de l'impôt sur le rendement

Les exigences techniques et commerciales et les normes réglementaires requièrent un investissement de base de 8 à 10 millions de francs, auxquels s'ajoutent les coûts des travaux préliminaires (par ex. élaboration de la demande de concession) et les frais de développement liés au modèle de coûts. Les dépenses initiales pour une campagne d'entrée sur le marché sont calculées en tant qu'investissement de base. Elles visent à attirer vers la nouvelle offre légale les mises aujourd'hui effectuées auprès de l'offre illicite.

Le besoin de fonds propres lié au chiffre d'affaires et les rapports de financement doivent également être pris en compte pour calculer le rendement des fonds propres d'une maison de jeu à distance. Ce calcul repose sur les rapports des maisons de jeu physiques établies en Suisse. Le besoin de capital lié au chiffre d'affaires et la composition du financement correspondent à la moyenne à long terme de toutes les maisons de jeu suisses entre 2007 et 2011 (source: rapports annuels de la CFMJ). La part du financement extérieur comprend principalement des fonds de tiers à court terme, non rémunérés (notamment impôt échu sur les maisons de jeu, comptes de régularisation). Les fonds de tiers rémunérés n'ont pas été intégrés au calcul. Eu égard aux risques, on a tendance à retenir un autofinancement intégral durant la première période de concession.

L'illustration 3 présente les coûts respectifs ou les charges d'exploitation d'une maison de jeu à distance en fonction du produit brut des jeux réalisé. On constate que

- les coûts croissent à mesure que le rendement progresse, mais pas autant que ce dernier;
- la différenciation selon les trois scénarios 80, 60 et 30 n'induit que des différences de coûts minimales;
- dans le scénario 80, des coûts de 22,8 millions de francs (coûts fixes et variables de 11,4 millions chacun) sont estimés pour un produit brut des jeux de 45 millions de francs par exemple, ce qui correspond à une part des coûts élevée de 50,7 % (dans le domaine supposé plus coûteux des maisons de jeu physiques en Suisse, cette part atteignait 45,7 % en 2011, amortissements compris, pour toutes les maisons de jeu).

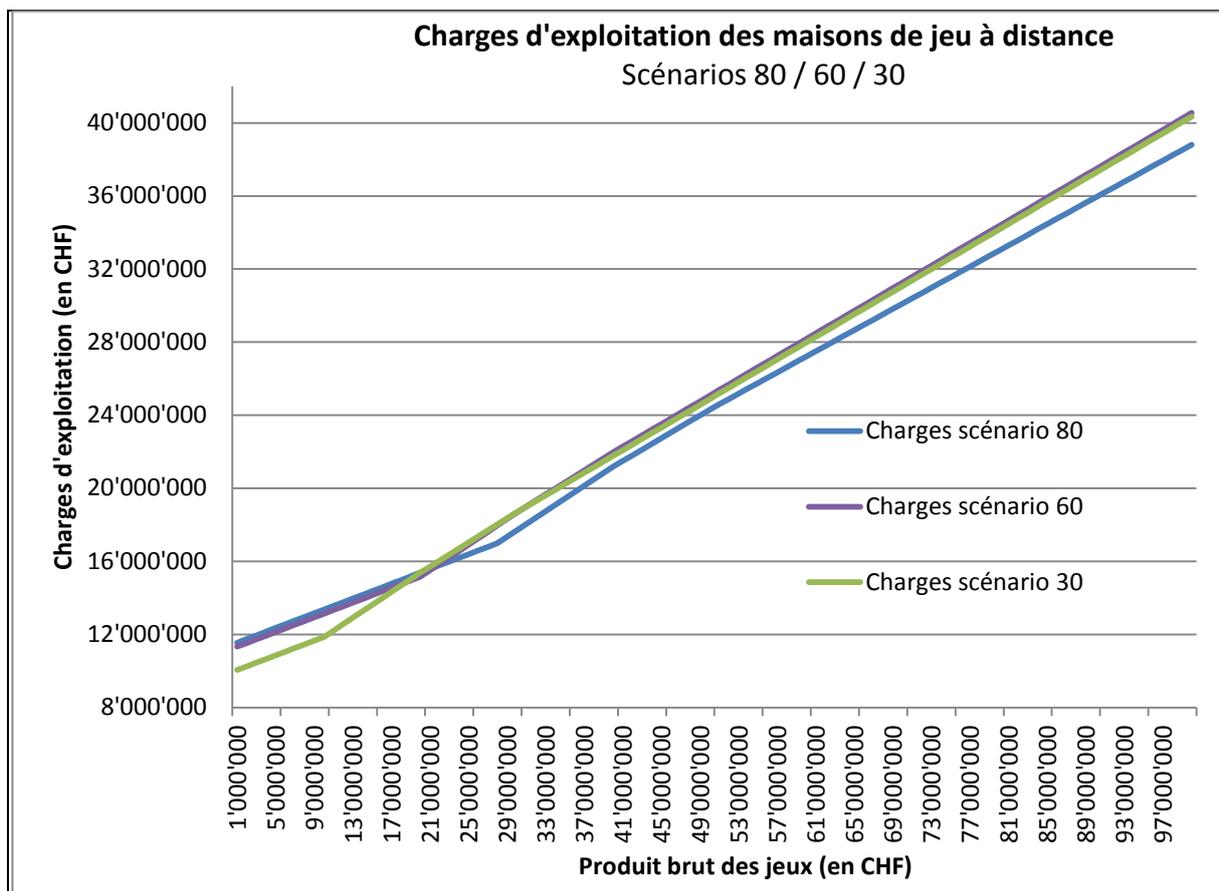


Illustration 3: Coûts d'une maison de jeu à distance selon le scénario

Si l'on analyse la structure des coûts des maisons de jeu à distance, on remarque que les coûts pour les licences de jeu ou l'achat des logiciels de jeu auprès des fournisseurs existants, les frais de marketing (notamment les promotions et les bonus) et les coûts des opérations de paiement présentent un niveau similaire. Les fournisseurs des logiciels de jeu et les prestataires des opérations de paiement absorbent une part considérable de la valeur ajoutée.

5. Partie III: fixation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance

5.1 Principes

5.1.1 Cadre de référence et objectifs

En vertu de l'art. 106 Cst., les maisons de jeu physiques sont soumises à un impôt qui ne doit pas dépasser 80 % du produit brut des jeux. Il doit en aller de même des maisons de jeu à distance. Concernant les maisons de jeu physiques, la LMJ préconise des entreprises «qui soient économiquement viables pour autant qu'elles soient bien gérées, et cela malgré une imposition élevée du produit brut des jeux».¹² Par conséquent et conformément à l'art. 41, al. 1, LMJ, «le Conseil fédéral fixe le taux de

¹² Message du 26 février 1997 relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, p. 157.

l'impôt de telle manière que les maisons de jeu gérées selon les principes d'une saine gestion obtiennent un rendement approprié sur le capital investi.»

Ces principes doivent également s'appliquer aux maisons de jeu à distance. Il faut par ailleurs veiller à ce que le système d'imposition n'incite pas les maisons de jeu physiques à transférer leurs revenus vers leur éventuel secteur de jeu à distance ou inversement. Car cela se ferait tant au détriment du fisc et de l'AVS (réduction du produit total issu de l'impôt sur les maisons de jeu) qu'au détriment des maisons de jeu physiques qui n'offriraient pas de jeux à distance. L'impôt sur les maisons de jeu à distance doit donc être fixé de telle sorte que les rendements sur le capital investi soient aussi similaires que possible pour les maisons de jeu physiques et à distance.

Ce principe d'équité doit aussi concerner la concurrence entre les offres à distance des sociétés de loterie et les maisons de jeu à distance. Dès lors, l'impôt sur ces dernières sera fixé de manière à ce qu'elles puissent concurrencer les offres à distance des sociétés de loterie lorsque les deux domaines proposent des jeux comparables (par ex. machines à sous virtuelles, gains instantanés).

Enfin, la procédure de fixation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance doit tenir compte du fait que le volume du marché sera vraisemblablement réparti inégalement entre les différents prestataires (cf. ch. 6) et que la concurrence des offres étrangères intéressantes ne disposant d'aucune autorisation en Suisse devrait demeurer partiellement (cf. ch. 5).

Au vu de ces considérations, le cadre de référence déterminant pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance se présente selon le schéma qui suit.

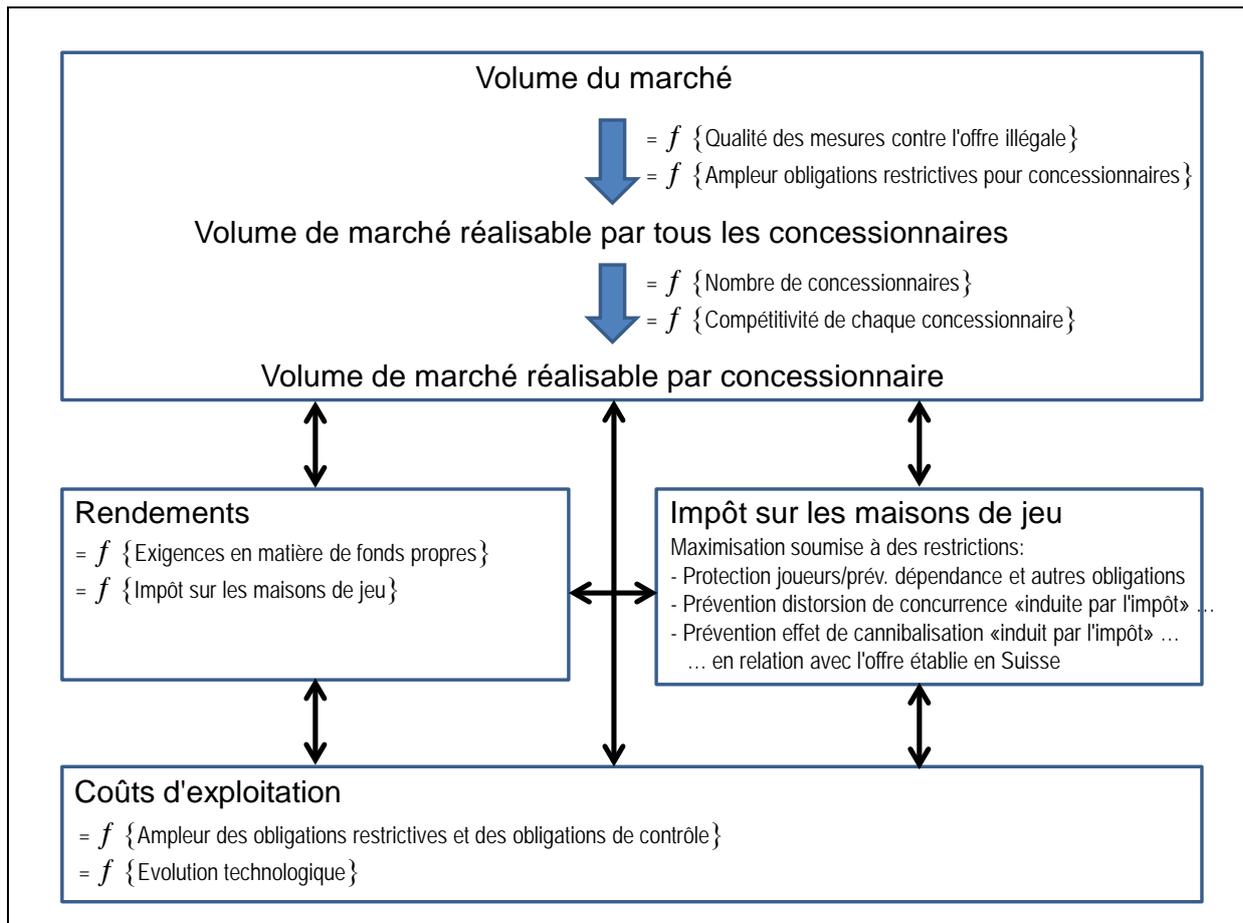


Illustration 4: Cadre de référence pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance¹³

5.1.2 Impôt sur les maisons de jeu physiques en Suisse

Le cadre réglementaire des maisons de jeu physiques en Suisse se caractérise notamment par les points suivants:

- En comparaison internationale, le nombre de réglementations est élevé, en particulier dans les domaines de la protection des joueurs, de la lutte contre le blanchiment d'argent et de l'offre de jeux.
- La surveillance des autorités sur les maisons de jeu est très stricte, même en comparaison internationale.
- Il en résulte non seulement des avantages pour la réputation des maisons de jeu et leur acceptation dans la société, mais également des inconvénients financiers (coûts d'exploitation accrus, potentiel du marché inexploité).
- La limitation du nombre de concessions (21 actuellement) et leur répartition géographique engendrent des quasi-monopoles régionaux avec des volumes de revenus très disparates selon les maisons de jeu (produit brut des jeux entre 3 et 104 millions de francs). Ces différences se reflètent dans la taille des maisons de jeu (de 20 à 233 collaborateurs) et dans leurs charges annuelles¹⁴ (de 2,6 à 44,3 millions)¹⁵.

¹³ Les termes et interactions présentés dans l'illustration 4 sont expliqués au ch. 12.2 du rapport détaillé.

¹⁴ Y compris l'impôt sur les sociétés.

¹⁵ Toutes les valeurs concernent l'année 2011.

Le système actuel d'impôt sur les maisons de jeu, qui associe un taux de base fixe et une progressivité linéaire, tient relativement bien compte de ces disparités. Les taux d'imposition¹⁶ suivants s'appliquent dans le détail:

- pour un produit brut des jeux jusqu'à concurrence de 10 millions de francs: 40 % dudit produit («taux de base de l'impôt»);
- taux de l'impôt marginal de 0,5 % par million de francs supplémentaire de produit brut des jeux;
- taux maximal de l'impôt: 80 %.

Il en résulte une vaste fourchette des bénéficiaires après impôts (2011: d'une perte de 4,5 millions de francs à un bénéfice de 12,7 millions) et des rendements des fonds propres (2011: de -77,1 % à +48,8 %; détails dans le tableau ci-dessous).

RENTABILITÉ DES FONDS PROPRES (ROE)																			
Source: rapports annuels de la CFMJ, correction de quelques postes																			
Casinos établis en Suisse	Cat.	RA 2006		Rapport annuel 2007			Rapport annuel 2008			Rapport annuel 2009			Rapport annuel 2010			Rapport annuel 2011			
		BA	FP	BA	FP	ROE													
		KCHF	KCHF	KCHF	KCHF	%													
CASINOS EN SUISSE ROMANDE																			
Crans Montana	B	10270		6789	12839	58,58%	6546	13205	50,27%	5389	12599	41,61%	5641	13146	43,82%	6013	13514	45,11%	
Courmoulin	B	5445		1629	6829	26,54%	2871	9225	35,77%	2863	9006	31,41%	3340	8645	37,86%	3966	9446	43,85%	
Fribourg/Granges Paccot	B	8386		2443	12000	32,81%	5133	16327	36,24%	5587	13857	37,02%	5503	14239	39,19%	5925	14282	41,56%	
Meyrin	B	26431		16001	31102	55,62%	14137	29779	46,44%	14928	30027	49,82%	13230	28183	45,46%	12094	26841	43,95%	
Montreux	A	64082		13957	77182	19,76%	15883	87565	19,04%	15936	63110	21,15%	12195	55166	20,62%	11810	64156	19,80%	
Total des casinos en Suisse romande		115214		41799	139952	32,76%	44370	156101	29,97%	44883	128598	31,39%	39909	119379	32,19%	38908	128239	32,15%	
CASINOS AU TESSIN																			
Locarno	B	15903		7128	17861	42,47%	5646	13465	36,28%	5787	13252	43,32%	4419	11532	35,66%	3681	15213	27,53%	
Lugano	A	48270		3673	51543	7,36%	188	49731	0,37%	1913	51644	3,77%	982	50936	1,93%	97	50033	0,19%	
Mendrisio	B	45478		26825	60303	50,72%	15761	56064	27,09%	14059	58123	24,62%	11517	57640	19,90%	8301	55941	14,62%	
Total des casinos au Tessin		109651		37626	129507	31,47%	21595	119260	17,36%	21759	123019	17,96%	16928	120108	13,93%	12079	121187	10,01%	
CASINOS EN SUISSE ALÉMANIQUE																			
Baden	A	35461		12358	37094	34,07%	13562	39298	35,51%	15146	41816	37,34%	10150	41816	24,27%	12337	35459	33,48%	
Bad Ragaz	B	13845		4221	8267	38,18%	5479	9872	60,41%	5659	10073	56,75%	4846	9251	50,16%	4393	8761	48,77%	
Bâle	A	39523		14135	42158	34,61%	13826	38484	34,29%	13071	39055	33,71%	10589	37144	27,79%	5329	32473	15,31%	
Berne	A	21175		9012	23586	40,27%	10388	25430	42,39%	9427	26057	36,62%	7928	25585	30,70%	8147	26732	31,14%	
Davos	B	2948		-11	2937	-0,37%	-247	2689	-8,78%	-556	2133	-23,06%	-99	2234	-4,53%	-262	2272	-11,64%	
Interlaken	B	6664		1814	7979	24,78%	1883	6803	25,48%	970	7273	13,78%	1027	7801	13,63%	802	4637	12,89%	
Lucerne	A	17038		4188	20791	22,14%	4207	20759	20,25%	3776	20766	18,19%	2914	20200	14,23%	2350	19795	11,75%	
Pfäffikon	B	15403		6708	16439	42,13%	7558	17452	44,60%	6972	17512	39,88%	7225	18353	40,29%	7285	18822	39,19%	
Schaffhouse	B	10919		958	11145	8,68%	37	10212	0,35%	-1035	9021	-10,76%	-1617	7404	-19,69%	-4527	4337	-77,11%	
St-Gall	A	16790		8454	19120	47,08%	7085	18012	38,16%	5725	20677	29,59%	5012	20388	24,41%	5306	17726	28,89%	
St. Moritz	B	4263		779	5042	16,74%	114	5110	2,25%	-463	4848	-9,49%	94	4742	2,00%	-674	4068	-15,31%	
Zermatt	B																		
Total des casinos en Suisse alémanique		184029		62616	194558	33,08%	63892	194121	32,88%	58692	199031	29,86%	48069	194918	24,40%	41285	175082	22,32%	
TOTAL DES CASINOS		408894		142041	464017	32,54%	129857	469482	27,82%	125134	450648	27,20%	104906	434405	23,71%	93172	424508	21,70%	
TOTAL DES CASINOS DE CATÉGORIE A		242339		65777	271474		64939	279279		64994	263125		49780	251235		46176	246374		
TOTAL DES CASINOS DE CATÉGORIE B		166555		76264	192543		64918	190203		60140	187523		55126	183170		46996	178134		
TOTAL DES CASINOS		408894		142041	464017		129857	469482		125134	450648		104906	434405		93172	424508		
RENTABILITÉ DES FONDS PROPRES CAT. A				25,6%			23,6%			24,0%			19,4%			18,6%			
RENTABILITÉ DES FONDS PROPRES CAT. B				42,5%			33,9%			31,8%			29,7%			26,0%			
Formule pour calculer la rentabilité des fonds propres (ROE):																			
		Bénéfice annuel x100																	
		÷ fonds propres																	
FP = fonds propres / BA = bénéfice annuel / RA = rapport annuel / KCHF = en milliers de francs																			

Tableau 5: Rentabilité des fonds propres des maisons de jeu établies en Suisse, de 2007 à 2011

En 2011, le rendement des fonds propres s'établissait entre 31 % et 49 % pour huit maisons de jeu, entre 20 % et 30 % pour trois maisons de jeu et entre 0 % et 19 % pour cinq maisons de jeu. Trois petits établissements ont subi des pertes parfois considérables. Dans l'ensemble, on observe depuis 2008, en Suisse alémanique et surtout au Tessin, une érosion des rendements des fonds propres¹⁷ qui étaient très

¹⁶ Art. 82 de l'ordonnance sur les maisons de jeu (OLMJ). Les titulaires d'une concession B bénéficient sous conditions d'une réduction s'ils investissent l'essentiel de leurs produits dans des projets d'intérêt général pour la région ou des projets d'utilité publique (art. 85 OLMJ) ou s'ils sont tributaires du tourisme saisonnier (art. 86 OLMJ).

¹⁷ En raison de ces rendements élevés, la base de calcul pour l'imposition des maisons de jeu de type A a été adaptée au 1^{er} janvier 2010 en abaissant le seuil à partir duquel l'impôt sur les maisons de jeu est progressif.

élevés les années précédentes. Celle-ci tient principalement à une nouvelle concurrence dans les régions frontalières des pays voisins, à l'interdiction de fumer, à la dépréciation de l'euro pour les visiteurs venant des régions frontalières, à la croissance des jeux de hasard illicites (offre physique et à distance) et aux effets des concepts sociaux (liés au fait que les joueurs interdits de jeux en Suisse se reportent sur les offres étrangères et illicites).

Les effets du système d'imposition des maisons de jeu physiques en Suisse peuvent être résumés comme suit:

- Il crée des incitations ciblées en vue d'une implantation optimale (afin d'exploiter le potentiel du marché), d'une offre de jeu attractive et d'une gestion efficace des coûts des prestataires.
- Il limite les rendements excessifs, mais peut engendrer une situation difficile pour les petites maisons de jeu avec une zone de chalandise restreinte.
- Il n'offre aucune marge de manœuvre financière pour des offres annexes généreuses.
- Dans l'ensemble, le prélèvement en faveur de la collectivité est élevé.¹⁸

5.1.3 Imposition des jeux de hasard à distance à l'étranger

Tous les Etats européens autorisant les maisons de jeu à distance¹⁹ prélèvent une taxe spéciale auprès de celles-ci, en plus de l'impôt habituel sur les sociétés. Le calcul repose en général sur le produit brut des jeux²⁰ et, de façon exceptionnelle, sur les mises des joueurs²¹. Certains pays appliquent des taux d'imposition différents selon le type de jeu, qui tiennent compte des disparités entre les marges bénéficiaires réalisables et exercent également un rôle moteur. Lorsque le produit brut des jeux des maisons de jeu à distance est imposé, des taux d'imposition fixes très inférieurs à ceux des maisons de jeu physiques établies dans le pays s'appliquent dans tous les Etats d'Europe occidentale.

	Taux d'imposition en % du produit brut des jeux	Jeux concernés dans les maisons de jeu
Belgique	11	Tous
Danemark	20	Tous
Grande-Bretagne	15	Tous
Italie	20	Tous sauf les tournois de poker
Espagne	25	Tous

Tableau 6: Taux d'imposition dans les pays d'Europe occidentale prélevant une taxe spéciale sur le produit brut des jeux des maisons de jeu à distance

¹⁸ Entre 2009 et 2011, l'impôt moyen prélevé auprès de toutes les maisons de jeu s'établissait respectivement à 51,1 %, 51,8 % et 50,84 %.

¹⁹ En Allemagne, l'offre de maisons de jeu à distance est interdite; en France, seul le poker est autorisé.

²⁰ Ou sur la taxe («rake») perçue par les maisons de jeu à distance pour le poker ou des jeux similaires sans participation de la maison de jeu au risque de perte correspondant.

²¹ Par ex. en Autriche, pour tous les jeux sauf les loteries et les tournois de poker; en France pour le poker; en Italie pour les tournois de poker, les loteries et les paris.

En Suisse, le recours à un taux d'imposition fixe semble inapproprié au regard de l'équité économique visée entre les maisons de jeu physiques et celles opérant à distance. L'illustration 5 montre

- qu'avec un taux fixe, la progression du produit brut des jeux réalisé engendrerait un bénéfice brut très important pour les concessionnaires²²;
- qu'avec un taux progressif, il est non seulement possible de limiter ce bénéfice brut excessivement élevé, mais également de prévoir une charge fiscale plus faible lorsque le produit brut des jeux réalisé est bas.

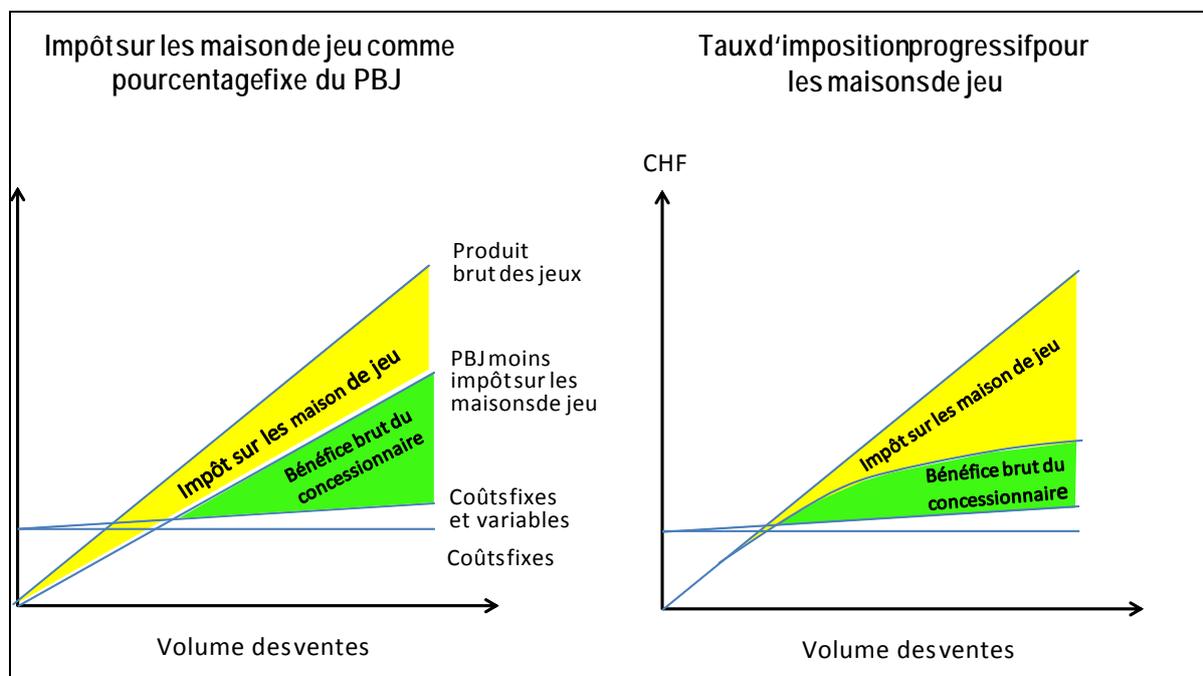


Illustration 5: Représentation schématique sommaire des effets d'un impôt fixe ou progressif sur les maisons de jeu

L'illustration 5 présente les principaux effets des deux variantes d'imposition. D'autres possibilités d'organisation telles que l'instauration de valeurs seuils à partir desquelles les pourcentages varient ou l'imposition passe d'un taux fixe à un taux progressif devront être discutées ultérieurement.

En raison des conditions-cadres différentes, les valeurs du tableau 6 ne peuvent être reportées aux conditions suisses sans un examen approfondi. Par exemple, les volumes des marchés britannique, italien et espagnol sont bien plus importants que celui de la Suisse. De plus, les pays mentionnés dans ce tableau, à l'exception de la Belgique, ne prévoient aucune limitation légale du nombre de concessions, ce qui conduit à une concurrence (à outrance) très intense, du moins au début. Il ressort néanmoins de cette comparaison internationale que les maisons de jeu à distance sans position de monopole peuvent uniquement survivre si l'impôt spécial lié au produit brut des jeux est inférieur à celui des maisons de jeu physiques.²³ Toutefois si un ou deux prestataires

²² Bénéfices pour les actionnaires avant déduction de l'impôt sur le bénéfice.

²³ On conserve pour le présent travail qui n'a pas valeur d'enseignement tous les petits territoires européens (avec des taux d'imposition extrêmement faibles) dont les prestataires

seulement peuvent se maintenir sur le marché et réaliser un produit brut des jeux aussi élevé, la situation est similaire à un monopole. L'autorité qui octroie les concessions devrait alors pouvoir appliquer des taux d'imposition plus élevés.

5.2 Modèle de maison de jeu à distance conforme aux objectifs

5.2.1 Exigences

Eu égard aux considérations et aux données présentées précédemment, le modèle de maison de jeu à distance doit notamment répondre aux exigences suivantes:

- (1) En cas d'octroi d'un nombre limité de concessions et en cas de gestion saine, le modèle doit permettre de réaliser un **rendement raisonnable** sur le capital investi²⁴ et un **bénéfice commercial approprié** par rapport au volume des produits.
- (2) Afin d'assurer la cohérence et la compréhension, les piliers du modèle doivent être **analogues à l'impôt sur les maisons de jeu physiques**, ce qui requiert l'application d'un taux de base fixe, puis d'un taux progressif.
- (3) La **part élevée des coûts fixes** des maisons de jeu à distance sera prise en compte par l'intermédiaire d'un taux de base plus faible.
- (4) Le **recul des coûts supplémentaires variables** en cas de produit brut des jeux croissant sera pris en considération grâce à une progressivité qui exclut les rendements excessifs.

Il faut définir une fourchette politiquement et économiquement acceptable pour le «**rendement raisonnable sur le capital investi**». Entre 2007 et 2011, les trois-quarts des maisons de jeu physiques en Suisse ont réalisé un rendement moyen des fonds propres de 17 % ou plus²⁵, avec une moyenne pondérée du chiffre d'affaires d'environ 29 %.²⁶ Eu égard au risque d'entrepreneur encore plus élevé des maisons de jeu à distance, ces valeurs doivent servir d'indicateur. Ce risque accru tient notamment aux incertitudes entourant l'efficacité des mesures prévues pour restreindre l'accès des prestataires étrangers sans concession suisse et les transactions financières avec ceux-ci.

5.2.2 Modèle proposé

Dans le cadre d'une approche par étapes, plusieurs versions ont été élaborées, vérifiées et, le cas échéant, affinées pour définir un système d'imposition des maisons de jeu à distance conforme aux objectifs. Des analyses de sensibilité (notamment des scénarios alternatifs en termes de coûts) ont également été réalisées afin de proposer un modèle stable compte tenu des objectifs visés. En fin de compte, le modèle d'imposition suivant répond le mieux à ces derniers. Il se caractérise par l'association d'un taux de base fixe et d'une progressivité d'abord forte, puis réduite de l'imposition. Voici dans le détail les taux d'imposition applicables:

- **Taux de base:** 10 % du produit brut des jeux jusqu'à concurrence d'un produit de 15 millions de francs
- **Progressivité** avec les échelons suivants:

opèrent sur le plan international – souvent sans autorisation locale. Cela concerne notamment Alderney, Gibraltar, l'Île de Man et Malte.

²⁴ Cf. paragraphe suivant sur la justification de ces valeurs.

²⁵ Baden 33 %; Bad Ragaz 51 %; Bâle 29 %; Berne 36 %; Crans Montana 48 %; Courrendlin 35 %; Fribourg/Granges Pacot 37 %; Interlaken 18 %; Locarno 37 %; Lucerne 17 %; Mendrisio 28 %; Meyrin 48 %; Montreux 20 %; Pfäffikon 41 %; St-Gall 34 % (cf. tableau 5).

²⁶ Les cinq autres maisons de jeu ont affiché des rendements très inférieurs ou des pertes.

- produit brut des jeux compris entre 15 et 35 millions de francs: augmentation du taux de base de 2 % par million de francs supplémentaire;
- produit brut des jeux compris entre 35 et 45 millions de francs: augmentation du taux de l'impôt de 1 % par million de francs supplémentaire;
- produit brut des jeux compris entre 45 et 55 millions de francs: augmentation du taux de l'impôt de 0,5 % par million de francs supplémentaire;
- produit brut des jeux compris entre 55 et 105 millions de francs: augmentation du taux de l'impôt de 1 % par tranche de 10 millions supplémentaires de produit brut des jeux; ce taux passe alors de 65 % à 69 %²⁷;
- produit brut des jeux supérieur à 105 millions de francs: le taux de l'impôt marginal est de 70 % (taux maximum).^{28 29}

La comparaison des taux marginaux du système proposé pour les maisons de jeu à distance avec ceux des maisons de jeu physiques en Suisse donne le résultat suivant:

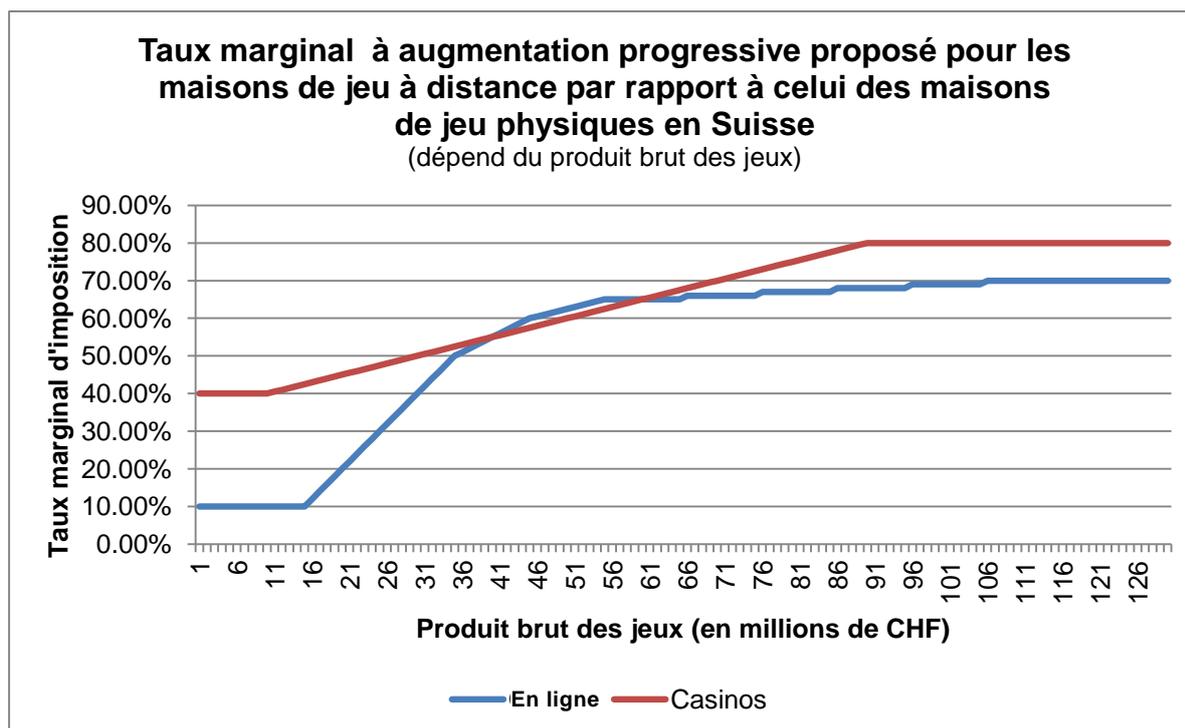


Illustration 6: Taux marginaux appliqués au produit brut des jeux des maisons de jeu à distance et des maisons de jeu physiques établies en Suisse

²⁷ Entre 55 et 65 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 65 %; Entre 65 et 75 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 66 %; Entre 75 et 85 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 67 %; Entre 85 et 95 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 68 %; Entre 95 et 105 millions de francs, le taux marginal qui s'applique est de 69 %.

²⁸ Un taux marginal de l'impôt plus élevé (par ex. de 80 % comme pour les maisons de jeu physiques établies en Suisse) n'est pas conforme aux objectifs, car les résultats des maisons de jeu à distance réalisant un produit brut des jeux très important diminueraient avec un taux d'imposition aussi haut. Cela tient principalement aux coûts élevés des licences des jeux ou des logiciels correspondants et aux opérations de paiement.

²⁹ Les variantes présentant une hausse constante du taux marginal de l'impôt ne sont pas non plus conformes aux objectifs.

Comparaison avec des taux d'imposition marginale à augmentation constante:

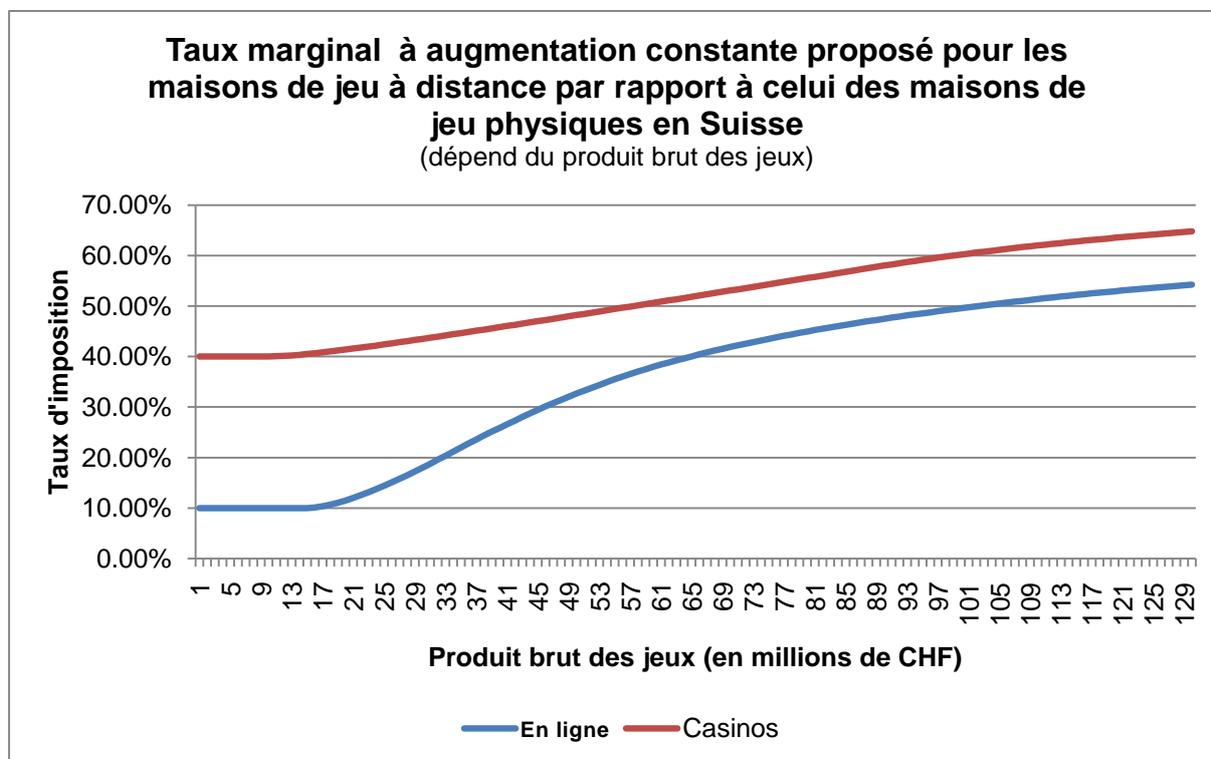


Illustration 7: Taux d'imposition global sur le produit brut des jeux des maisons de jeu à distance et de celles établies en Suisse

5.3 Effets sur les résultats de l'entreprise et sur le rendement des fonds propres

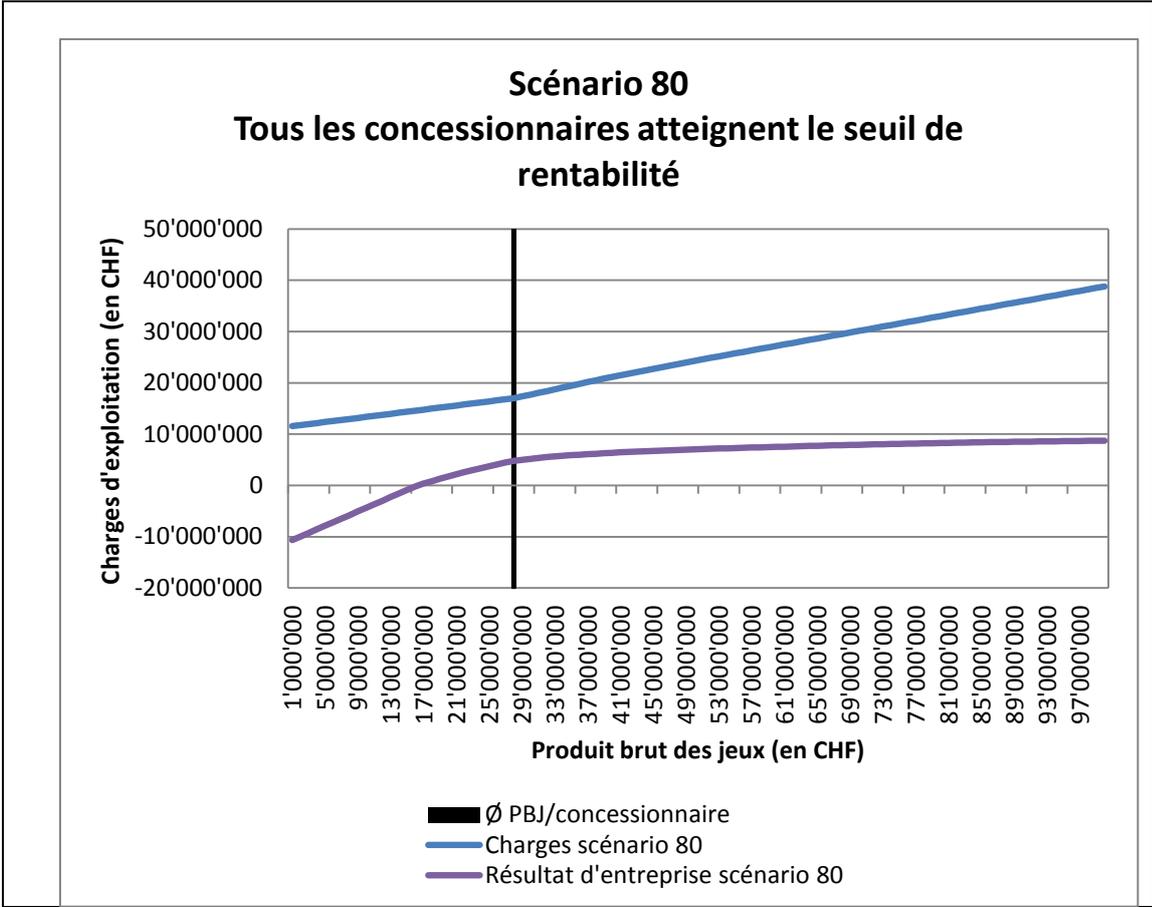
L'illustration 8 montre l'évolution du **résultat**³⁰ d'une maison de jeu à distance concessionnaire en relation avec le produit brut des jeux réalisé pour les trois scénarios 80/60/30, en appliquant le modèle d'imposition proposé. L'évolution des coûts (charges d'exploitation) est également indiquée. Le titre de cette illustration en trois parties repose sur l'hypothèse retenue pour le modèle, à savoir que trois concessionnaires ayant une part de marché similaire se partagent le potentiel de marché exploité par les prestataires licites.

Les coûts totaux pour la création et l'exploitation d'une maison de jeu à distance étant relativement proches dans les trois scénarios, le **seuil de rentabilité** (*break even*) respectif est également assez similaire puisqu'il oscille entre 15 et 17 millions de francs (cf. trois graphiques de l'illustration 8).

Le potentiel de marché exploitable constitue la différence déterminante pour les concessionnaires: le potentiel de rendement moyen d'un concessionnaire s'inscrit à près

³⁰ Bénéfice ou perte selon les indications.

de 28 millions de francs dans le scénario 80, contre 21 millions dans le scénario 60 et 10,7 millions dans le scénario 30 (cf. ligne verticale noire dans l'illustration 8).



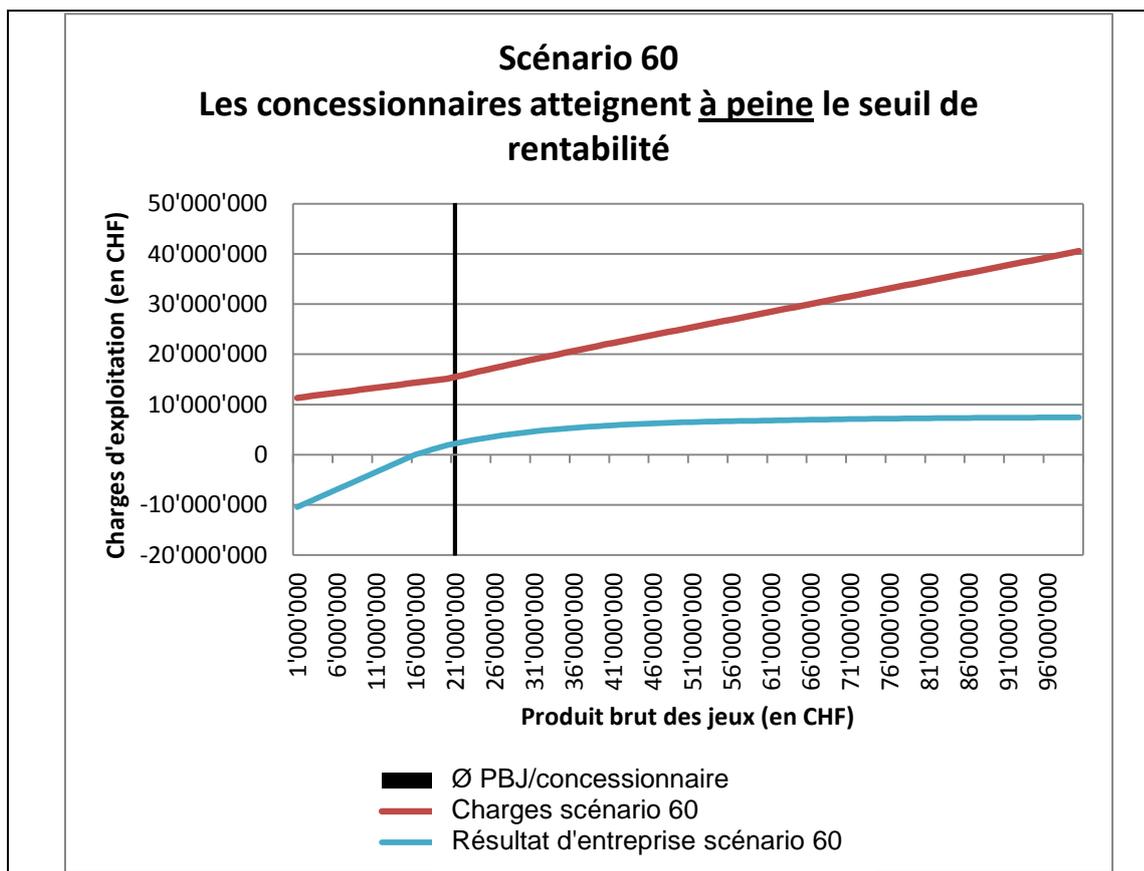


Illustration 8: Résultat de l'entreprise en relation avec le produit brut des jeux (partie 1)

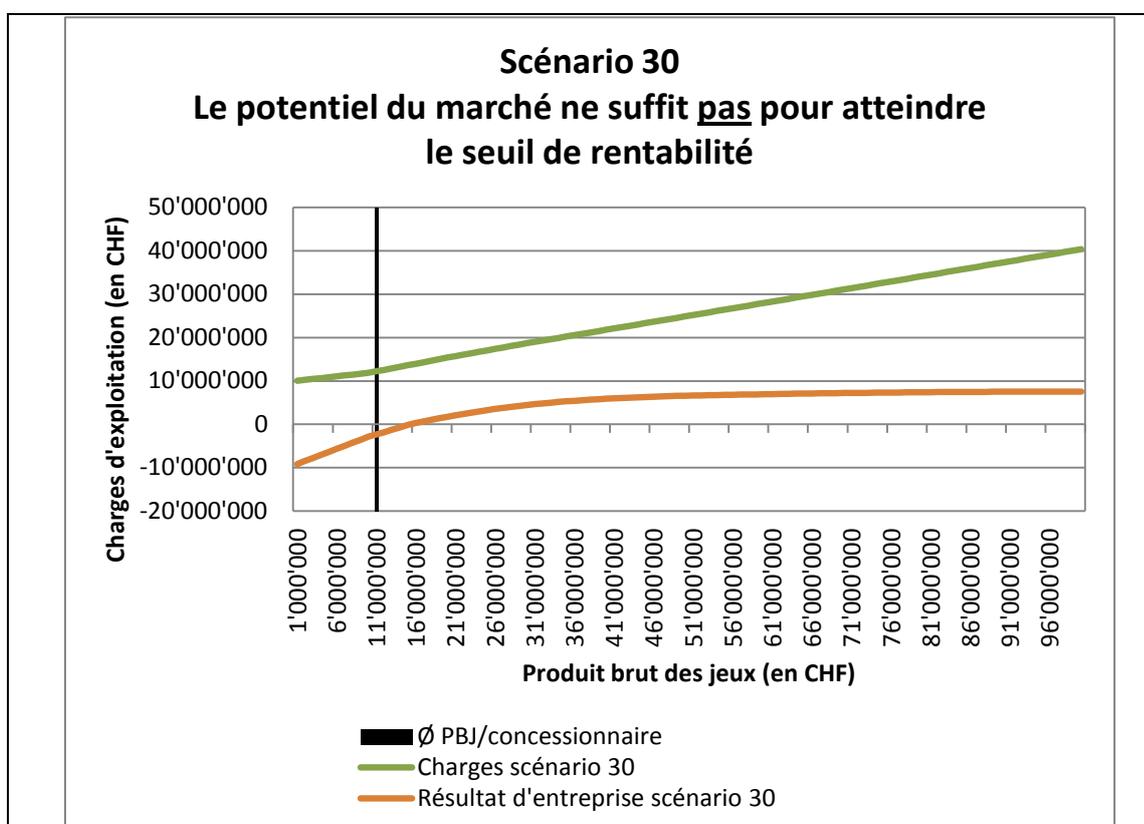


Illustration 8: Résultat de l'entreprise en relation avec le produit brut des jeux (partie 2)

Dans le **scénario 80**, une maison de jeu à distance doit réaliser un produit brut des jeux d'au moins 17 millions de francs, soit 20 % du potentiel total du marché correspondant, afin de ne subir aucune perte. Trois concessionnaires peuvent dès lors coexister dans ce scénario, à condition que les deux plus forts n'exploitent ensemble pas plus de 80 % du potentiel du marché. Dans le **scénario 60**, les valeurs correspondantes s'établissent à 16 millions de francs ou 25 % du potentiel du marché. Dans ce cas, les trois concessionnaires peuvent uniquement coexister s'ils exploitent une part à peu près similaire du potentiel du marché. Il semble plus réaliste dans ce scénario que seuls deux prestataires puissent survivre. Dans le **scénario 30**, chaque prestataire devrait réaliser un produit brut des jeux de 16 millions de francs, soit au moins 50 % du potentiel du marché qui est également âprement disputé par des prestataires illicites, afin d'opérer sans aucune perte. D'un point de vue réaliste, seul un prestataire serait économiquement viable dans le scénario 30.

On obtient des résultats similaires (cf. illustration 9) si l'on examine dans le modèle proposé le **rendement des fonds propres** que les maisons de jeu à distance peuvent réaliser en relation avec le produit brut des jeux. Ce rendement croît fortement à partir d'un produit brut des jeux de 16 ou 17 millions de francs en raison des coûts variables à l'évolution dégressive. Il peut alors atteindre une valeur maximale comprise entre 20 % et 33 % pour un produit brut des jeux de 25 à 50 millions. Dans le scénario 80, les concessionnaires sont en mesure de compenser les pertes subies lors de la phase de développement et d'obtenir une indemnisation raisonnable du risque d'investissement élevé. Les effets d'échelle observés à partir d'un produit brut des jeux de 15 à 20 millions de francs sont largement absorbés par la forte hausse de l'impôt sur les maisons de jeu; le résultat réalisable ne progresse dès lors que modérément. A partir d'un produit brut des jeux d'environ 50 millions, le rendement des fonds propres recule légèrement, mais il demeure supérieur à 20 % et le résultat de l'entreprise continue à croître faiblement (cf. tableau 7 également). Un concessionnaire devrait pouvoir faire appel à des capitaux de tiers à partir d'un produit brut des jeux réalisé de plus de 50 millions et optimiser ainsi le rendement de ses fonds propres. La même évolution est constatée dans le scénario 60, mais à un moindre niveau. Les conditions sont en revanche toutes autres dans le scénario 30, car il est très difficile, voire presque impossible, d'atteindre le seuil critique de chiffre d'affaires en raison du potentiel de marché très limité.

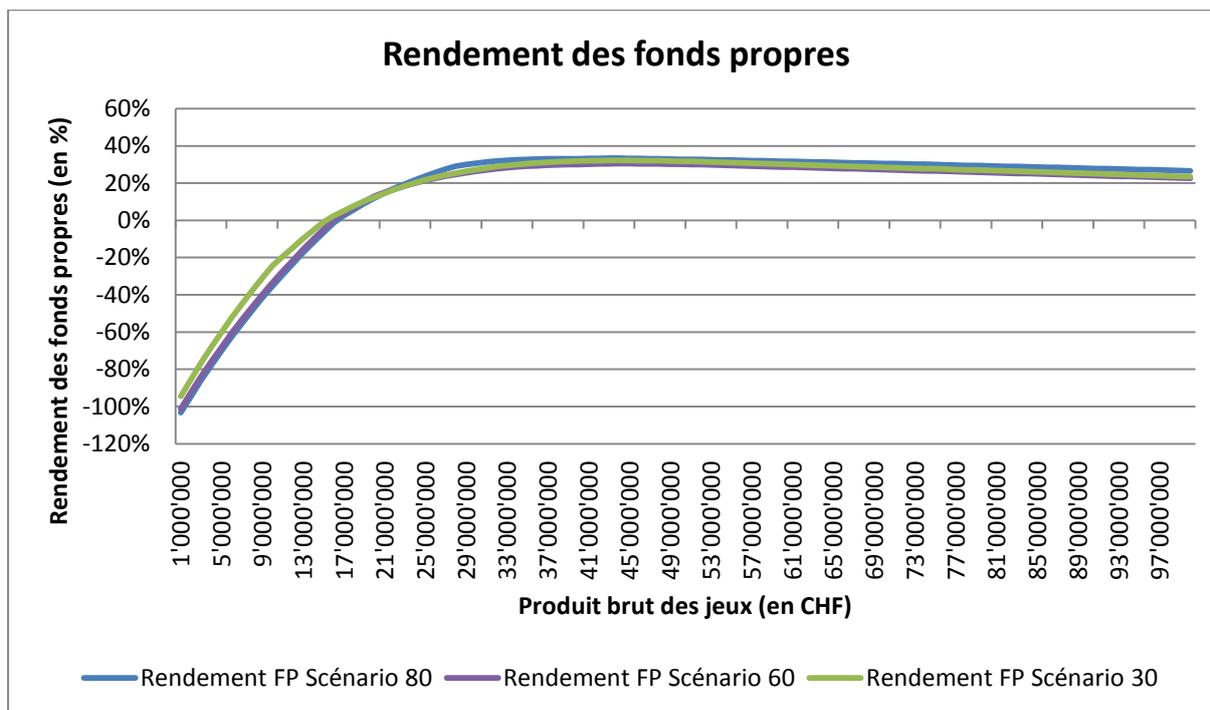


Illustration 9: Rendement des fonds propres en relation avec le produit brut des jeux

5.4 Analyse de sensibilité

Pour vérifier la stabilité du modèle proposé de fixation de l'impôt sur les maisons de jeu à distance, il faut examiner les résultats en cas de fluctuation des coûts. L'illustration 10 présente le rendement des fonds propres lorsque les coûts des concessionnaires à distance sont supérieurs ou inférieurs de 10 %.

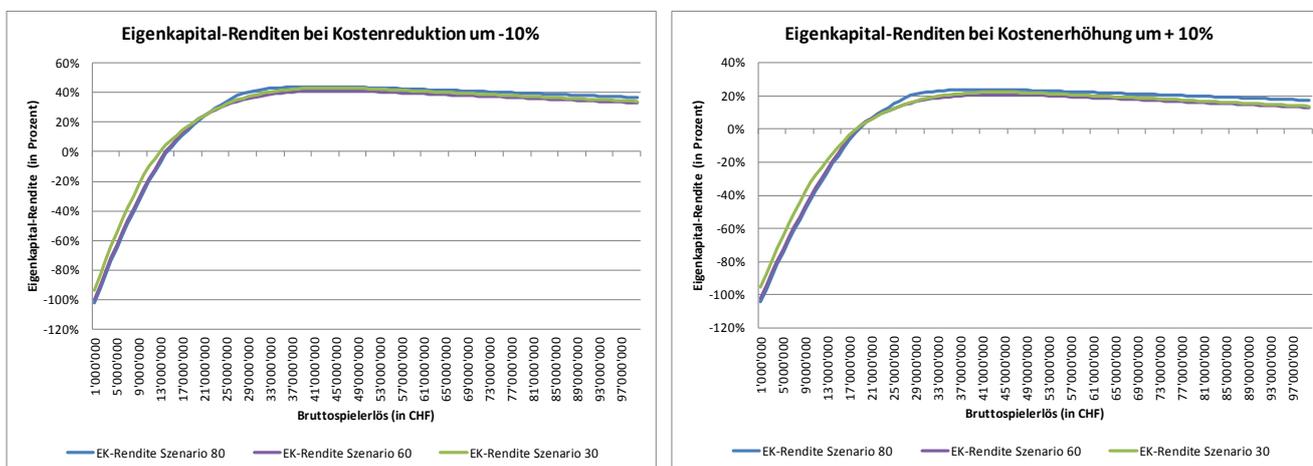


Illustration 10: Rendement des fonds propres en cas de fluctuation des coûts des maisons de jeu à distance concessionnaires

Il en ressort que la variation des coûts influe sur le rendement des fonds propres. Le modèle est cependant stable: le rendement croît rapidement dans un premier temps, puis atteint le seuil de rentabilité avec un produit brut des jeux compris entre 15 et 19 millions de francs avant de s'aplanir en raison de la progressivité. A partir d'un produit brut des jeux d'environ 50 millions, il diminue de nouveau alors que le résultat de l'entreprise continue d'augmenter modérément (cf. tableau 7). Par ailleurs, le rendement des fonds propres dépend fortement du total du bilan et de la composition du

financement³¹; il n'existe aucune référence absolue. On renonce en l'espèce à examiner les effets d'une variation de la part des fonds propres (cf. rapport détaillé à ce sujet).

Scénario	80		60		30	
	-10 %	+10 %	-10 %	+10 %	-10 %	+10 %
Produit brut des jeux (millions de CHF)						
10	-3,0	-5,7	-2,8	-5,5	-1,7	-4,1
15	0,4	-2,3	0,6	-2,1	0,9	-1,5
20	2,9	0,6	3,0	0,8	2,9	0,6
30	6,5	3,9	5,8	3,0	5,8	3,0
50	8,8	5,2	8,3	4,6	8,5	4,7
75	10,2	5,7	9,4	4,7	9,6	4,9

Tableau 7: Résultat de l'entreprise en cas de fluctuation des coûts

6. Réflexion sur le nombre de maisons de jeu à distance concessionnaires et sur la durée de la concession

Pour définir le **nombre de concessionnaires**³², il faut considérer les points suivants:

- Pour garantir son existence à long terme, un concessionnaire doit réaliser un produit brut des jeux d'au moins 15 à 17 millions de francs. Cette valeur résulte moins de l'impôt sur les maisons de jeu à distance que de la situation en termes de coûts et elle dépend du scénario de marché.
- Contrairement à l'exploitation des maisons de jeu physiques en Suisse, les canaux à distance ne comportent aucune exclusivité géographique (par ex. pour la région de Fribourg) et, partant, aucun marché domestique privilégié pour les différents concessionnaires. Un scénario dans lequel un seul prestataire réaliserait 70 % du volume de marché «licite» est cependant envisageable.
- Le total de l'impôt sur les maisons de jeu dépend non seulement du nombre de maisons de jeu à distance concessionnaires et de la répartition des parts de marché, mais également et surtout du volume de marché réalisé par l'ensemble des concessionnaires.
- Contrairement aux maisons de jeu physiques en Suisse, il semble peu efficace d'accorder plusieurs concessions à une entreprise. La mise au concours des concessions pour les maisons de jeu à distance n'est pas une compétition pour obtenir des concessions relatives à différents sites en Suisse.

³¹ La diminution du rendement des fonds propres est nettement moindre avec une composition du financement modifiée (par ex. 80 % de fonds propres et 20 % de capitaux de tiers) (cf. rapport détaillé).

³² La question du nombre de concessions de maison de jeu à distance à accorder ne se pose pas si l'on opte pour un modèle d'extension des concessions, dans lequel les maisons de jeu établies en Suisse et titulaires d'une concession sont autorisées à exploiter des canaux de distribution à distance. Le nombre de prestataires à distance dépendra alors du nombre de maisons de jeu qui peuvent opérer et réussir sur ces canaux.

- Contrairement aux maisons de jeu physiques en Suisse, dont les revenus reculent 6 ou 7 ans après l'octroi des concessions, une phase de croissance plus longue, dont la fin ne se dessine pas encore, est escomptée pour les maisons de jeu à distance.

Pour consolider la force d'innovation de l'offre légale, il semble judicieux de «rechercher» des concessionnaires réalisant des bénéfices annuels prometteurs et, partant, un produit brut des jeux nettement supérieur à 50 millions de francs par an. En cas de modifications importantes des conditions sur le marché, le nombre de maisons de jeu à distance concessionnaires et/ou le montant de l'impôt sur les maisons de jeu pourraient être adaptés.

Durant la phase de démarrage, le nombre de concessionnaires reposera sur le scénario de marché (scénarios 80/60/30) défini essentiellement par la législation (ampleur et efficacité des mesures pour endiguer l'offre illicite et attrait de l'offre légale par rapport à cette dernière; ampleur et effets des obligations sur la compétitivité). Il ne semble guère possible dans le scénario 30 de susciter l'intérêt pour une concession de maison de jeu à distance si plusieurs sont octroyées, alors qu'il est envisageable d'en accorder une, deux ou trois dans les scénarios 60 et 80. Si l'on souhaite d'emblée une situation de concurrence ou plusieurs prestataires, la variante ne comprenant qu'une concession est éliminée. De plus, si l'on considère qu'il faudra quelques années avant de pouvoir exploiter pleinement le volume de marché légal réalisable, il est fort probable, avec trois concessions, que la période initiale «de vaches maigres» dure plus longtemps pour un ou plusieurs concessionnaires qui, selon les circonstances, ne pourront pas la financer et devront être liquidés. L'octroi de deux ou trois concessions pour la phase de démarrage relève principalement d'une décision politique.

Lors des débats sur la **durée de la concession**, il faudra tenir compte du fait que des parties essentielles de l'infrastructure d'exploitation d'une maison de jeu à distance présentent des différences notables avec celles des maisons de jeu physiques en Suisse, notamment en termes de cycle de vie ou de durée d'amortissement (matériels et logiciels contre immobilier). Par conséquent, une concession d'une durée de 8 à 10 ans semble opportune d'un point de vue économique.³³ Les maisons de jeu à distance concessionnaires devraient également pouvoir demander des périodes de concession consécutives. La notoriété de la marque et les relations clientèle établies constituent un avantage concurrentiel pour les candidats (existants) concernés lors du renouvellement des concessions. Les valeurs correspondantes ne disparaissent pas forcément à l'échéance de la concession. Les concessionnaires compétitifs les utiliseront pour obtenir une nouvelle concession. Cela bénéficiera également à l'impôt sur les maisons de jeu et, dès lors, à l'AVS. Toutefois, les concessionnaires non compétitifs ne présenteront pas une notoriété et un portefeuille de clients considérables, de sorte que de nouveaux candidats innovants auront alors la possibilité de remporter une concession.

7. Potentiel de l'impôt

L'impôt sur les maisons de jeu réalisable avec le modèle proposé s'établit entre 3 et 20 millions de francs par an (exception: variante extrême du scénario 80 avec un seul prestataire pérenne), en fonction du scénario de marché qui se concrétisera et de la

³³ En cas d'extension de concession, il faudra rechercher une synchronisation avec la durée de concession des maisons de jeu établies en Suisse (par ex. même durée ou fraction précise de la durée des concessions de ces établissements).

répartition des parts de marché entre les concessionnaires. L'illustration 11 présente des scénarios avec une répartition similaire des parts de marché (1/3 chacun) et trois variantes avec un prestataire dominant.

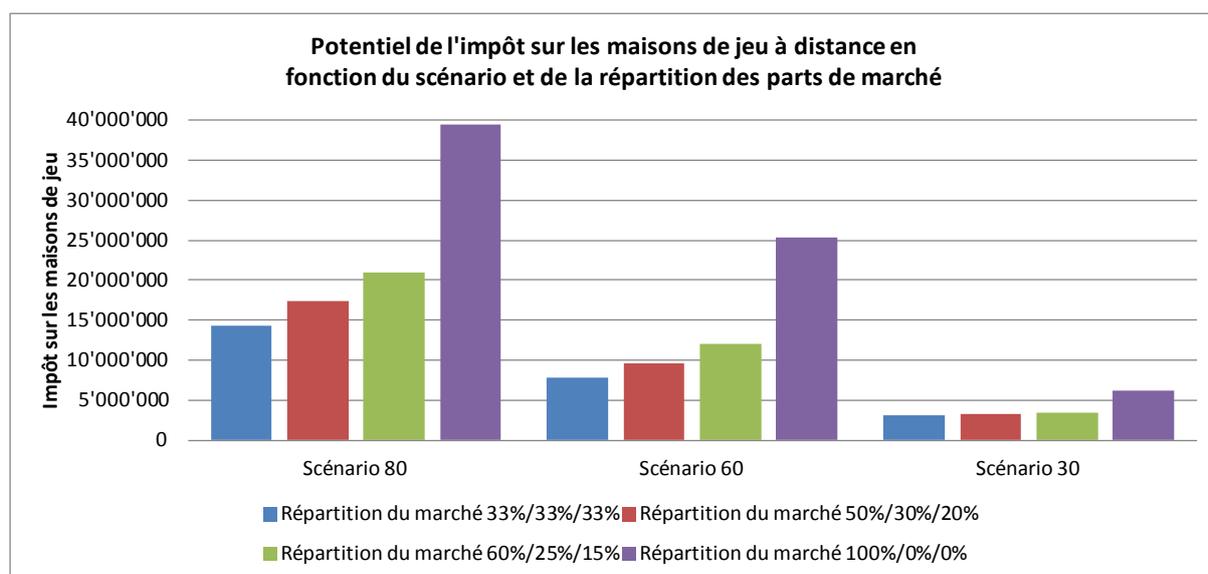


Illustration 11: Potentiel de l'impôt sur les maisons de jeu à distance

L'effet de la progressivité du modèle d'imposition est évident dans le scénario 80, mais limité dans le scénario 60 (exception: un seul concessionnaire). S'il y a plusieurs prestataires, la ventilation du marché ne joue en fait aucun rôle dans le scénario 30, car tous les concessionnaires s'acquittent du taux de base de 10 % ou sont affectés à un échelon faible de la progressivité.

8. Evaluation

La **conformité** du modèle proposé avec les **objectifs** peut se résumer comme suit:

- «**Faible nombre de concessions**»³⁴: indépendamment du nombre de concessions accordées par les autorités, trois prestataires au plus devraient survivre dans les scénarios 80 et 60, même avec une gestion saine, tandis qu'un seul se maintiendra probablement dans le scénario 30. Cela tient moins au modèle d'imposition proposé qu'au potentiel limité du marché et aux coûts fixes importants.
- Cela répond également à la question «Comment le Conseil fédéral pourra-t-il éviter un nombre trop élevé de prestataires avec le modèle «**Extension de concession**»³⁵?»: la combinaison des forces du marché et du système d'imposition aura d'elle-même cet effet.
- Le **rendement des fonds propres** dépend fortement des coûts et du degré d'autofinancement des maisons de jeu à distance concessionnaires. Les **résultats de l'entreprise** – qui sont plus pertinents – semblent être proportionnels; ils tiennent compte du risque (d'échec) très élevé et suffisent à assurer une compétitivité fructueuse aux prestataires présentant une gestion saine.
- A l'inverse, le rendement des fonds propres réalisable est suffisamment faible pour que les **distorsions de la concurrence affectant les maisons de jeu physiques** sans offre à distance propre demeurent minimales.
- Le montant de l'**impôt sur les maisons de jeu à distance** dépend du scénario (part du potentiel de marché exploitable par les prestataires légaux), du nombre de concessionnaires et de leur part de marché respective.

³⁴ Prescription du Conseil fédéral.

³⁵ Les maisons de jeu établies en Suisse qui répondent aux exigences financières, commerciales et techniques ont le droit d'exploiter des jeux correspondants à distance.

- Une **répartition inégale des parts de marché** entre plusieurs prestataires est possible dans une certaine mesure avec les scénarios 80 et 60. En revanche, il est plus vraisemblable qu'un seul prestataire se maintienne dans le scénario 30.
- Les **analyses de sensibilité** réalisées principalement dans le rapport détaillé sous-jacent au présent document montrent que le modèle est stable.
- Les **rendements excessifs** des maisons de jeu à distance notamment sont **exclus** dans tous les cas. Si le potentiel de marché exploité par les prestataires légaux est important, le prélèvement en faveur de la collectivité est élevé.
- Il faut cependant garder à l'esprit que les données utilisées pour élaborer le modèle
 - sont empreintes d'une grande **incertitude** et
 - reposent sur l'état actuel des connaissances, alors que les concessions de maison de jeu à distance ne devraient être accordées que dans 3 ou 4 ans.
- Dans ce contexte, il importe de ne préciser les dispositions qu'autant que nécessaire dans une loi sur les maisons de jeu à distance et de définir le modèle concret d'imposition ou les taux d'imposition dans une ordonnance.

9. Optimisation ultérieure

Plusieurs motifs peuvent conduire à une modification du système d'imposition. Ceux exposés ci-après la requièrent **avant** l'adoption d'une nouvelle législation sur les jeux d'argent:

- Au lieu du scénario 80 espéré, **le scénario 60 ou 30 se concrétise**, car le législateur prend des mesures à l'efficacité limitée pour endiguer l'offre illégale et/ou prévoit des mesures qui réduisent l'attrait de l'offre des concessionnaires par rapport à l'offre illicite (notamment obstacles à la prospection du marché sous la forme de restrictions d'exploitation importante dans les domaines de la protection sociale et de la lutte contre le blanchiment d'argent). Dans un tel cas, le taux de base et la progressivité devraient être fortement revus à la baisse pour pouvoir permettre l'exploitation d'une offre à distance viable. On peut même se demander si des entreprises seraient alors intéressées par des concessions de maison de jeu à distance, eu égard au marché illicite opérant pratiquement sans entrave.
- Si le scénario 30 se concrétise et compte tenu des structures de coûts et de la productivité déficiente des solutions basées sur des concessions, il ne faut pas écarter la possibilité d'une collaboration entre les maisons de jeu et les sociétés de loterie dans les canaux à distance.
- **Plus de trois concessions de maison de jeu à distance sont accordées** au lieu du maximum prévu de trois. Dans ce cas, la progressivité et le taux de base devraient être fortement revus à la baisse pour que tous les concessionnaires puissent survivre à long terme avec une gestion saine.

Après l'entrée en service des maisons de jeu à distance, les motifs suivants peuvent nécessiter une modification du système d'imposition:

- Grâce à l'**évolution technologique**, un prestataire peut réaliser une exploitation plus avantageuse ou, à l'inverse, doit exécuter des investissements accrus pour être compétitif.
- Le **marché n'évolue pas** selon les prévisions. Il faudrait notamment prévoir une réduction de l'impôt si le volume du marché sous-jacent au modèle proposé ne pouvait être atteint. En revanche, une évolution du marché nettement plus positive que prévu serait rapidement amortie par les effets de la progressivité inhérente au modèle d'imposition.

10. Récapitulatif

Le présent rapport, qui repose sur un rapport principal plus détaillé, propose une procédure pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance. Le modèle suggéré a été élaboré sur la base de faits et de réflexions concernant le volume et le potentiel du marché, ainsi que les coûts des futures maisons de jeu à distance concessionnaires. Les conditions-cadres réglementaires (efficacité des mesures pour endiguer l'offre illégale et attrait de l'offre légale par rapport à cette dernière), dont les trois scénarios présentés tiennent compte, jouent également un rôle essentiel.

Le modèle exposé se caractérise par l'association d'un taux de base fixe et d'une progressivité d'abord forte, puis réduite de l'imposition, avec un taux maximal équivalent à 70 % du produit brut des jeux (cf. ch. 5.2.2). Sa structure de base est dès lors identique à celle du modèle d'imposition relatif aux maisons de jeu physiques en Suisse. Les taux et la progressivité peuvent toutefois être définis autrement, notamment en raison des structures de coûts divergentes.

Trois concessions au plus devraient être accordées eu égard au potentiel limité du marché et aux coûts fixes élevés. Si aucune mesure efficace n'est prise pour endiguer l'offre illégale, personne ne sera intéressé par une concession ou alors l'intérêt se portera uniquement sur une concession exclusive.

Le modèle exposé pour fixer l'impôt sur les maisons de jeu à distance devrait conduire à des résultats d'entreprise proportionnels qui tiennent compte du risque élevé et permettent aux prestataires ayant une gestion saine d'être compétitifs. Par ailleurs, les distorsions de la concurrence vis-à-vis des maisons de jeu physiques en Suisse sans offre à distance propre demeurent minimales et les rendements excessifs sont exclus.

L'impôt sur les maisons de jeu réalisable avec le modèle proposé s'établit entre 3 et 20 millions de francs par an, voire 40 millions (avec un seul concessionnaire), en fonction du scénario de marché qui se concrétisera et de la répartition des parts de marché entre les concessionnaires. Ces recettes fiscales doivent être mises en parallèle avec les coûts de la surveillance, qui s'inscrivent au plus à 1 million de francs par an. Ceux-ci peuvent être partiellement partagés avec les départements cantonaux chargés des loteries et des paris sportifs et financés par une taxe de surveillance. Ces coûts devraient être moindres en cas d'extension des concessions, mais nettement supérieurs en cas de concessions liées avec participation d'exploitants étrangers de maisons de jeu à distance.

Les analyses de sensibilité ont démontré la stabilité du modèle. Il faut toutefois garder à l'esprit que les données utilisées pour élaborer celui-ci présentent une grande part d'incertitude et reposent sur l'état actuel des connaissances, alors que les concessions de maison de jeu à distance ne devraient être accordées que dans 3 à 4 ans.

11. Propositions du présent rapport complémentaire

- (1) La direction de l'équipe de projet prend acte de ce rapport qui fait suite au mandat visant à fixer un impôt sur les maisons de jeu à distance et l'approuve.
- (2) Elle décide que les autres travaux relatifs à la législation sur les jeux d'argent reposeront sur les principes du modèle proposé pour fixer un impôt sur les maisons de jeu à distance. Il faut en l'espèce élaborer un projet de loi conférant au Conseil fédéral la compétence pour définir le taux de base à 10 % du produit brut des jeux et la progressivité. Le taux marginal d'imposition ne doit pas dépasser

70 %. Dans l'ensemble, le taux d'imposition sera fixé de telle sorte que les maisons de jeu en ligne opérant selon des principes économiques puissent générer un rendement raisonnable sur le capital investi et des bénéfices qui sont en corrélation avec le produit brut des jeux.