



**CESC**

Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française  
Apooraa Matutu Ti'a Rau e Mata U'i no Polinesia farani

**L'IMPLANTATION DE JEUX DE CASINO EN  
POLYNÉSIE FRANÇAISE**  
**QUELS IMPACTS TOURISTIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ?**

**PROJET DE RAPPORT PRÉSENTÉ PAR MESSIEURS  
MICHEL CERDINI ET JEAN-FRANÇOIS WIART**

**ADOPTÉ EN COMMISSION LE 22 MAI 2013**

# **PROJET DE RAPPORT**

# SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>L'ETAT DES LIEUX DES JEUX DE HASARD EN POLYNESIE FRANCAISE</b> .....	<b>5</b>
A. LES OFFRES LEGALES DE JEUX DE HASARD .....	6
1) <i>Les courses hippiques</i> .....	6
2) <i>Les loteries</i> .....	7
3) <i>La Pacifique des jeux</i> .....	8
4) <i>Le cas particulier des casinos à bord des navires de croisière</i> .....	10
B. LES OFFRES ILLEGALES DE JEUX DE HASARD .....	11
1) <i>Les différents types d'offres illégales de jeux de hasard</i> .....	11
a. <i>La tenue de maison de jeux de hasard ouverte au public</i> .....	11
b. <i>Les jeux de hasard sur le domaine public</i> .....	12
c. <i>Les paris organisés autour des combats de coqs</i> .....	13
d. <i>L'offre de jeux de hasard sur internet</i> .....	13
2) <i>La répression sur le terrain</i> .....	14
C. BILAN SANITAIRE ET SOCIAL DES JOUEURS POLYNESEIENS .....	15
<b>LES CASINOS AUJOURD'HUI</b> .....	<b>18</b>
A. UNE ACTIVITE ECONOMIQUE ET FISCALE RENTABLE MAIS STRICTEMENT ENCADREE .....	18
1) <i>Le poids économique des casinos dans le paysage français</i> .....	18
2) <i>Les enjeux financiers, sociaux et touristiques des casinos</i> .....	22
a. <i>Une fiscalité lourde</i> .....	22
b. <i>Les casinos vecteurs d'emplois</i> .....	23
c. <i>Des partenaires de développement touristique</i> .....	24
3) <i>Un encadrement législatif strict</i> .....	25
a. <i>L'autorisation d'exploitation de casinos</i> .....	25
b. <i>L'exploitation du casino, une activité sous haute surveillance</i> .....	27
B. LA PROTECTION DU JOUEUR .....	30
1) <i>Etat de la pratique des jeux de hasard en France</i> .....	30
2) <i>Une politique de jeu responsable</i> .....	31
C. LES CASINOS EN NOUVELLE-CALEDONIE .....	34
1) <i>Présentation générale</i> .....	34
2) <i>L'autorisation d'ouverture d'un casino</i> .....	35
3) <i>L'exploitation des casinos</i> .....	36
4) <i>Les impacts sociaux</i> .....	39
<b>L'ESTIMATION DES IMPACTS EN POLYNESIE FRANCAISE</b> .....	<b>40</b>
A. L'IMPACT TOURISTIQUE .....	40
1) <i>Un facteur favorable qui ne règlera pas le problème du tourisme</i> .....	40
2) <i>Une source de financement pour des projets structurants complémentaires</i> .....	42
3) <i>Le poker : une niche touristique à exploiter</i> .....	42
B. UNE ACTIVITE AYANT UN IMPACT ECONOMIQUE ET FISCAL NON NEGLIGEABLE PLACEE SOUS CONTROLE PERMANENT .....	44
1) <i>Les effets directs et indirects</i> .....	44
2) <i>Le blanchiment d'argent</i> .....	45
C. L'IMPACT SOCIAL .....	46
1) <i>Un secteur créateur de richesse et d'emplois</i> .....	47
2) <i>Un risque à contrôler : l'addiction aux jeux</i> .....	48
D. LA QUESTION MORALE .....	50
1) <i>La morale théologique</i> .....	50

---

2) <i>La morale sociétale</i> .....	51
<b>LES PRECONISATIONS</b> .....	<b>53</b>
A. LES MESURES LIEES A L'ACTIVITE GENERALE D'UN CASINO .....	53
1) <i>Compléter le cadre réglementaire relatif aux casinos</i> .....	53
2) <i>Concevoir la réglementation fiscale spécifique à cette activité</i> .....	55
3) <i>Ne pas participer au capital de la société d'exploitation</i> .....	56
4) <i>Déléguer le développement de l'outil économique que représente le casino</i> .....	56
5) <i>Déterminer le site d'implantation</i> .....	57
B. LES OBLIGATIONS DE L'EXPLOITANT DU CASINO .....	57
1) <i>La promotion de la culture et de l'image de la Polynésie</i> .....	57
2) <i>La protection des joueurs</i> .....	58
C. LES MESURES GENERALES DE PROTECTION .....	59
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>60</b>
<b>REFERENCES</b> .....	<b>61</b>

---

## INTRODUCTION

---

L'implantation des jeux de hasard en Polynésie française et notamment des casinos est un sujet encore d'actualité qui suscite toujours autant de passions et de controverses, comme nous avons pu le constater lors de l'annonce du projet d'implantation d'un casino au sein de l'ex-hôtel Sofitel Tahiti<sup>1</sup>.

Dans un contexte de crise majeure, la mise en place des casinos en Polynésie française revêt une dimension économique importante, mais elle soulève également des questions sociales et morales, qui ne peuvent être ignorées.

Les états généraux de l'Outre-mer en Polynésie française tenus en 2009 ont soutenu leur implantation « *pour combattre l'idée que l'on s'ennuie en Polynésie mais ce type de décision doit bien sûr accueillir l'assentiment de la population avant de se concrétiser, ce qui implique un large débat public sur le sujet* ».

Déjà, en 1983, le Conseil Economique et Social avait rendu un avis et rapport<sup>2</sup> sur l'actualisation des réglementations territoriales sur les jeux de hasard en Polynésie française. A cette occasion, il n'avait pas manqué de se pencher sur le cas des maisons de jeux.

Tout en admettant les risques sanitaires et sociaux liés aux jeux dans les casinos, le Conseil reconnaissait les bénéfices que pouvaient apporter une telle activité. Il préconisait à ce titre que « *la création éventuelle d'un établissement de jeux d'argent devrait s'opérer sous la forme d'une société mixte afin de permettre soit au territoire, soit à une municipalité, de détenir la majorité des capitaux de préférence à tout investissement majoritaire à caractère privé* ».

En Polynésie française, la compétence en matière de jeux de hasard est partagée entre l'Etat et le Pays : « *L'assemblée de la Polynésie française détermine les règles applicables aux casinos et cercles de jeux, aux loteries, tombolas et paris, dans le respect des règles de contrôle et des pénalités définies par l'Etat* (article 24 de la LOPF) » et « *le conseil des ministres autorise l'ouverture des cercles et des casinos dans les conditions fixées à l'article 24 (de la LOPF)* ».

Si la Loi organique statutaire donne compétence au Pays en matière d'implantation de casinos, une partie de la classe politique locale<sup>3</sup> s'est toujours refusée à les autoriser pour des motifs moraux et sociaux. Pour autant, le CESC se souvient de

---

<sup>1</sup> « *Outumaoro : des casinos d'accord, mais pas chez nous* », 29 août 2012, [www.tahiti-infos.com](http://www.tahiti-infos.com) ; *Lescasinos : un mirage pour nos pauvres familles* », 31 août 2012, [www.lesnouvelles.pf](http://www.lesnouvelles.pf) ; « *Franck FALETTA : des casinos pour sauver le tourisme* », 17 août 2012, [www.ladepeche.pf](http://www.ladepeche.pf).

<sup>2</sup> Conseil économique et social, « *L'actualisation des réglementations territoriales sur les jeux de hasard en Polynésie française* », avis et rapport n° 33/décembre 1983.

<sup>3</sup> Intervention de M. Oscar TEMARU sur Polynésie 1<sup>ère</sup> le 20 août 2012.

l'absence de réactions des confessions religieuses et celles tardives des forces de l'ordre à l'égard de certains établissements de jeux qui avaient pignon sur rue dans les années 90, avenue du Prince Hinoï à Papeete (et au nom sans équivoque de « Loisirs des princes », « Diamond casino » ou « New diamond casino »). L'arrivée de la Pacifique des jeux en 1991 n'a pas soulevé plus de réactions.

\*

\* \*

Afin d'apporter des réponses objectives aux problématiques soulevées et ainsi donner aux décideurs locaux les moyens de faire des choix raisonnés, s'appuyant sur des faits et non sur l'arbitraire, le CESC a « *joué carte sur tables* » en commençant par dresser l'état des lieux des jeux de hasard (et des joueurs) en Polynésie française (I), puis celui des casinos tels qu'il sont structurés aujourd'hui, à travers le monde (II). Après avoir évalué les impacts économiques et sociaux d'une telle activité en Polynésie française (III), le CESC présentera ses préconisations (IV).

♠♣♥♦ - ♠♣♥♦ - ♠♣♥♦

## **L'ETAT DES LIEUX DES JEUX DE HASARD EN POLYNESIE FRANCAISE**

La situation juridique des jeux de hasard repose sur le principe pénal suivant : l'interdiction sauf exception. Autrement dit, tant qu'ils ne sont pas autorisés par l'autorité compétente, ils sont proscrits et les casinos n'échappent pas à ce principe.

Néanmoins, la classification d'un jeu sous la notion de « *jeu de hasard* » n'est pas toujours simple à appréhender. Sur le plan national, avant 2010, il n'existait pas de définition légale mais uniquement jurisprudentielle du jeu de hasard. Depuis, la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, le jeu de hasard est défini comme étant « *un jeu payant où le hasard prédomine sur l'habileté et les combinaisons de l'intelligence pour l'obtention du gain* ».

Certains jeux et notamment ceux dont l'issue dépend exclusivement de l'adresse intellectuelle des participants (cas des échecs ou du jeu de dames) sont exclus de cette définition. Pour d'autres, le hasard ne fait aucun doute (le loto ou les machines à sous). Pour autant, leur classification n'est pas toujours aisée lorsqu'il s'agit d'un jeu qui combine une part de hasard et une part d'adresse physique et/ou intellectuelle. Tel est le cas du poker dont la détermination en « *jeu de hasard* » vient d'être récemment remise en cause par la jurisprudence<sup>4</sup>.

Le CESC s'est également posé la question de la classification des concours de pêche. Bien qu'une certaine adresse de la part du pêcheur soit nécessaire, les aléas naturels liés à cette activité maritime soumettent le résultat du concours à une part de hasard<sup>5</sup>.

Historiquement et sous couvert de servir de nobles causes, quelques dérogations ont été accordées au principe d'interdiction. C'est ainsi qu'en Polynésie française, le pari mutuel sur les courses de chevaux a été autorisé, par arrêté n° 339 SG du 8 mai 1933, pour lequel les sociétés de courses étaient vouées exclusivement à l'amélioration de la race chevaline. De même, certaines loteries ont été autorisées, en 1964, pour les actes de bienfaisance ou pour l'encouragement des arts.

De nos jours, la Polynésie française continue de mener une politique dérogatoire et ponctuelle en matière de jeux de hasard, plus liée à certains us et coutumes locaux (tombolas et bingos organisés par les associations, loteries/tavirira'a lors des fêtes foraines du Heiva, etc...).

---

<sup>4</sup> Cour d'appel de Toulouse, 17 janvier 2013.

<sup>5</sup> « *L'équipage du Raitua s'empare du jackpot de 1,116 million Fcfp* », 16 janvier 2013, et « *L'équipage du Hiro'a empoche 1,5 million Fcfp* », 11 novembre 2012, [www.ladepeche.pf](http://www.ladepeche.pf).

Afin de dresser un état des lieux le plus exhaustif possible, le CESC s'est, en premier lieu, penché sur les offres légales de jeux de hasard (A) et en second lieu, sur les offres illégales (B). Le CESC s'est enfin attaché à établir un bilan sanitaire et social des joueurs, en l'état actuel de la réglementation (C).

## **A. LES OFFRES LEGALES DE JEUX DE HASARD**

### ***1) Les courses hippiques***

La réglementation en matière de courses hippiques et de pari mutuel est obsolète. Jusqu'en 1996, les courses hippiques étaient régies par l'Etat<sup>6</sup>. Depuis le transfert de la compétence réglementaire au profit du Pays, aucun texte nouveau n'a été adopté. Ce faisant, l'association hippique et d'encouragement à l'élevage continue à organiser des paris mutuels, après agrément provisoire délivré par le Président du Pays (autrefois le Gouverneur).

Cette association, créée en 1913, compte environ 600 membres et 70 propriétaires de chevaux. Après une interruption de 10 ans de 2001 à 2011 et dans le cadre d'un hippodrome rénové répondant aux normes de sécurité, les courses hippiques et les paris mutuels ont pu reprendre mais leur exercice est strictement contrôlé.

Le local où se déroulent les paris comprend onze personnes dont la directrice du pari mutuel et deux membres du Trésor public. Dès que la course débute, le « PMU »<sup>7</sup> est fermé et interdit d'accès. Deux agents de la Direction de la Sécurité Publique en contrôlent les abords.

Les mises sont soit de 500 FCFP, soit de 1000 FCFP (pour une somme totale qui peut s'élever à plus de 800 000 FCFP). Plusieurs types de paris sont possibles :

- le pari gagnant où il faut trouver le 1<sup>er</sup> arrivé ;
- le pari placé où il faut avoir joué le 1<sup>er</sup> ou le 2<sup>ème</sup> arrivé ;
- le pari jumelé où il faut trouver les deux premiers dans l'ordre ;
- et le tiercé où il faut trouver les trois premiers dans l'ordre.

Afin d'éviter toutes dérives, il est obligatoire de faire l'appoint le jour des paris car il ne sera rendu aucune monnaie.

Le produit brut du pari mutuel est réparti comme suit :

- 80 % pour le(s) parieur(s) ;
- 15 % au profit de l'association hippique et d'encouragement à l'élevage qui a organisé l'évènement ;

---

<sup>6</sup> Arrêté n° 339 SG du 8 mai 1933 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, arrêté n° 340 SG du 8 mai 1933 réglementant le fonctionnement du pari mutuel en Océanie française.

<sup>7</sup> PMU : Pari Mutuel Urbain, organisme réunissant les paris sur les courses de chevaux

- 5 % au profit du trésor public.

Dans un souci de promotion des courses hippiques, l'association pour la promotion de la race chevaline reverse les 15 % sous forme de prix dégressifs, en fonction du classement, à l'ensemble des propriétaires de chevaux participant à la course.

Il ressort du témoignage du président de l'association hippique que l'activité connaissait une grande affluence avant sa fermeture en 2001. Les mises pouvaient atteindre jusqu'à 10 millions de FCFP. Des prospectus étaient même déposés dans les hôtels. Des bus étaient mis à disposition afin de permettre aux touristes d'assister aux courses, et notamment celles en « pareo » qui étaient très appréciées.

La reprise de ce « PMU » local permet de ramener du public aux abords de l'hippodrome<sup>8</sup> et ne suscite à ce jour aucune opposition ou critique de quiconque.

## **2) Les loteries**

L'article L322-2 du code de sécurité intérieure dispose que *« sont réputées loteries et interdites comme telles, les ventes d'immeubles, de meubles ou de marchandises effectuées par la voie du sort, ou auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfiques dus au hasard, et généralement toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort »*.

Néanmoins, des dérogations<sup>9</sup> peuvent être accordées pour :

- *« Les loteries proposées au public dans les casinos autorisés ;*
- *Les loteries proposées à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines ou des fêtes traditionnelles ;*
- *Les loteries offertes au public et organisées dans un but social, culturel, scientifique, éducatif ou sportif et qui se caractérisent par des mises et des lots de faible valeur.*

*Les personnes susceptibles de proposer au public les loteries et les conditions d'autorisation des loteries sont précisées par voie réglementaire ».*

Titulaire de cette compétence réglementaire, l'assemblée de la Polynésie française a prévu des exceptions pour les loteries entrant dans le champ des deux derniers cas précités<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Environ 500 personnes lors de la réunion du 26 août 2012. Source : Tahiti News.

<sup>9</sup> Article L344-3 du code de sécurité intérieure

<sup>10</sup> Délibération n° 96-84 APF du 25 juin 1996 portant réglementation des jeux de hasard proposés à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines ou des fêtes traditionnelles ; Délibération n° 98-57 AT du 20 mai 1998 modifiée portant réglementation des loteries et appareils de jeux proposés au public à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines ; Délibération n° 99-164 APF du 30 septembre 1999 modifiée portant réglementation des loteries organisées dans un but social, culturel, scientifique, éducatif ou sportif.

Ainsi, les conditions générales d'exercice des loteries et tombolas sont les suivantes :

- un capital d'émission<sup>11</sup> maximum de 3 millions de FCFP ;
- le prix du billet de 1 000 FCFP maximum ;
- la valeur du lot ne doit pas excéder 200 000 FCFP<sup>12</sup> ;
- le montant des lots achetés ne doit pas excéder 10 % du capital d'émission ;
- pas de primes aux vendeurs ;
- les lots offerts au public doivent être des objets mobiliers.

Pour les loteries de bienfaisance, les bénéfiques doivent servir exclusivement au financement et au soutien d'actions de bienfaisance.

Depuis 2007, on constate que le nombre de loteries autorisées en Polynésie française a tendance à fléchir<sup>13</sup> :

Années	Nombre de loteries autorisées
2007	64
2008	52
2009	44
2010	57
2011	52
2012	48

### **3) La Pacifique des jeux**

La Pacifique des jeux, créée en 1991, est une filiale de la Française des jeux. Cette société est chargée de l'exploitation des jeux d'argent et de hasard sur la Polynésie française et a principalement pour mission :

- La conception, l'organisation et l'exploitation des jeux ;
- L'émission et la mise à disposition du public des supports de jeu ;
- La mise à disposition du matériel publicitaire et des affiches résultats dans les points de vente ;
- La centralisation et le traitement des données relatives aux jeux et aux mises.

La réglementation afférente à son activité est celle consacrée à la loterie nationale. De ce fait, l'autorisation d'exploitation par la Française des jeux, de jeux

---

<sup>11</sup> Capital d'émission : valeur totale des billets imprimés et destinés à la vente.

<sup>12</sup>A titre informatif, les jeux proposant des lots de type automobile proposés par les grandes surfaces commerciales sont soumis aux dispositions de l'arrêté n° 170/CM du 7 février 1992 modifié relatif à l'information et à la protection du consommateur sur la Polynésie française. Ils sont communément dénommés « jeu promotionnel sans obligation d'achat ».

<sup>13</sup> Source Direction générale des affaires économiques, [www.dgae.gov.pf](http://www.dgae.gov.pf)

faisant appel au hasard ne pouvait être accordée que par une loi de finance, en l'occurrence par l'article 43 de la loi de finance n° 89-935 du 29 décembre 1989.

Par la suite, une convention relative au loto et aux loteries instantanées a été signée entre la Polynésie française et la Française des jeux le 7 janvier 1991, puis renouvelée en 1997 par avenants.

Les offres de jeux sont de deux types<sup>14</sup>:

- Les jeux dont les mises participantes enregistrées en Polynésie française font masse commune avec celles enregistrées en métropole, et les jeux faisant appel à un terminal de prise de jeux dont l'exploitation pourrait avoir lieu à la fois en métropole et en Polynésie française : Loto, super-loto, Keno, Joker (jeu identique au jeu métropolitain Rapido), euromillions.
- Les jeux de loterie instantanée spécifiques à la Polynésie française : Les mystères du Pacifique, surf, millionnaire, etc...

La Pacifique des jeux est présente sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française avec un effectif global de 19 personnes<sup>15</sup>. Cette situation s'explique par la possibilité de conclure tout contrat nécessaire à la réalisation de ses missions en faisant appel à des tiers. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la Pacifique des jeux recensait 133 détaillants allant du magasin « super toa amok » de Nunue de Bora-Bora au « Le 34 » de Taravao, en passant par Tatakoto<sup>16</sup>. Ces détaillants sont des superettes, des stations-service, des restaurants, des points presse voire des roulottes.

En 2010, le chiffre d'affaires net de la Pacifique des jeux s'élevait à 687 170 583 FCFP contre 774 936 650 FCFP en 2011 et 677 146 390 FCFP en 2012.

Son site internet indique que de 1991 à 2008 :

- le total des mises jouées s'élevait à 68,4 milliards de FCFP ;
- les sommes redistribuées au budget de la Polynésie française s'établissaient à 15.6 milliards de FCFP, soit 22 % du total des mises.

A titre d'exemple, en 2008, les mises encaissées en Polynésie française par la Pacifique des jeux ont été redistribuées de la manière suivante :

- 2,9 milliards de FCFP pour les joueurs ;
- 1,1 milliard de FCFP en taxes et impôts (Polynésie et Etat français) ;
- 939 millions de FCFP pour l'organisation ;
- 262 millions de FCFP pour les détaillants.

---

<sup>14</sup> Délibération n° 97-71 APF du 17 avril 1997 portant approbation de la convention à intervenir entre La Française des jeux et la Polynésie française.

<sup>15</sup> DIXIT 2012-2013

<sup>16</sup> Liste disponible sur le site internet de la Pacifique des jeux, [www.pdjeux.pf](http://www.pdjeux.pf)

Pour le budget du Pays, le rendement des taxes et impôts applicables aux jeux est le suivant (en FCFP) :

TAXE SUR LES JEUX	
2003	745 186 202
2004	1 047 133 320
2005	1 083 006 147
2006	1 106 594 366
2007	888 647 920
2008	907 205 475
2009	811 212 633
2010	779 909 962
2011	987 324 061
2012	882 409 667

Il n'a, cependant, pas été possible d'obtenir davantage de précisions sur cette activité populaire en Polynésie française du fait de l'absence de réponse de la Pacifique des Jeux à nos diverses questions et invitations.

#### ***4) Le cas particulier des casinos à bord des navires de croisière***

Depuis 2004, la situation des navires de croisière diffère selon qu'ils soient ou non immatriculés en Polynésie française et qu'ils assurent une ligne régulière :

- Les navires de commerce « étrangers » (c'est-à-dire ne relevant pas du registre Polynésien et n'assurant pas de lignes régulières en Polynésie française) se voient appliquer les dispositions de l'article 29 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française qui disposent que *« les navires de commerce transporteurs de passagers n'assurant pas de lignes régulières immatriculés au registre de la Polynésie française peuvent être autorisés à ouvrir un casino ou une salle réservée aux jeux de hasard, sous réserve que l'accès en soit limité aux passagers titulaires d'un titre régulier »*.

D'après une partie de la doctrine<sup>17</sup>, en l'état actuel du droit, le conseil des ministres pourrait parfaitement délivrer au cas par cas des autorisations temporaires<sup>18</sup> à ces navires<sup>19</sup>. Cette faculté n'a toutefois jamais été suivie d'effet, en raison des doutes qui persistent sur le régime juridique de ces navires. Devant ce flou, le CESC recommande au Pays de saisir pour avis le Tribunal administratif de Papeete.

En pratique, les navires de croisières tels que le Paul Gauguin, continuent à fermer les portes de leurs casinos dès leur arrivée dans les ports, et les rouvrent une fois les 12 miles nautiques<sup>20</sup> franchis.

- Les navires de commerce effectuant du transport de passagers et assurant une ligne régulière, immatriculés en Polynésie française sont régis par le droit commun : sans texte spécifique, l'exercice d'une activité de type casino à bord est illicite.

## **B. LES OFFRES ILLEGALES DE JEUX DE HASARD**

Est interdit le fait de proposer des jeux de hasard soit dans une maison de jeux ouverte au public, soit sur le domaine public, soit sur internet (1), sous peine de poursuites pénales (2).

### **1) Les différents types d'offres illégales de jeux de hasard**

#### **a. La tenue de maison de jeux de hasard ouverte au public**

Le régime des maisons de jeux relève de l'article L 324-1 du code de sécurité intérieure : « *Le fait de participer, y compris en tant que banquier, à la tenue d'une maison de jeux de hasard où le public est librement admis, même lorsque cette admission est subordonnée à la présentation d'un affilié, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 90 000 euros (10 739 856 FCFP) d'amende. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 200 000 euros (23 866 348 FCFP) d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée* ».

Pour rappel, « *est un jeu de hasard, un jeu payant où le hasard prédomine sur l'habileté et les combinaisons de l'intelligence pour l'obtention du gain* ».

---

<sup>17</sup> Intervention de Mr Antonino TROIANIELLO, Maître de conférence en droit à l'Université de la Polynésie française, le 13 novembre 2012.

<sup>18</sup> Article 91-28 de la Loi organique de la Polynésie française.

<sup>19</sup> Sur le fondement de l'article 91 28° de la LOPF et de l'article 6 de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 modifiée

<sup>20</sup> Limite des eaux territoriales.

De ce qui précède, quatre conditions cumulatives sont requises :

- le jeu de hasard ;
- l'enjeu en argent ;
- la tenue d'une maison de jeux ;
- l'ouverture au public.

Sans rentrer dans les difficultés de qualification d'un jeu en jeu de hasard qui relève d'appréciations subjectives et dont la résolution est dévolue aux instances juridictionnelles, certains cas permettent d'illustrer ce type d'offres illégales de jeux de hasard.

L'association gérant « l'ex-new diamond casino » entrerait parfaitement dans ce cadre. L'analyse des arrêts de la cour de cassation du 2 avril 2008 et du 12 juillet 2010, révèle que les jeux de hasard proposés étaient notamment la roulette américaine, le « black-jack », le « stud poker », le « keno » et le « kikiri ». De plus, l'entrée des locaux où étaient pratiqués les jeux de hasard n'était pas exclusivement réservée aux seuls sociétaires mais en réalité à tous ceux qui se présentaient pour jouer. Il en résulte donc que les quatre conditions précitées étaient bien réunies et que la qualification « *de maison de jeux de hasard ouverte au public* » était avérée.

Par ailleurs, il a été porté à la connaissance du CESC, l'organisation régulière de jeux de bingos dans certains quartiers notoirement connus. Globalement, les règles du jeu sont les suivantes : d'un côté des boules numérotées qui sont destinées à être tirées au sort, de l'autre les joueurs munis d'une carte de bingo. Cette carte possède 5 lignes et 5 colonnes et des numéros sont placés aléatoirement. Les boules sont tirées au sort jusqu'à l'obtention de la combinaison gagnante.

Si en pratique ces jeux de bingo ont lieu en dehors d'un cadre associatif ou d'actions de bienfaisance, dans une habitation ouverte au public avec un enjeu en argent, ils tombent sous le coup des dispositions de l'article L 324-1 du code de sécurité intérieure précitées.

#### **b. Les jeux de hasard sur le domaine public**

En application des dispositions de l'article L324-1 alinéa 2 du code de sécurité intérieure, « *le fait d'établir ou de tenir sur la voie publique et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, mêmes privées, de ceux-ci, tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros (soit 894 988 FCFP) d'amende* ».

Ici, trois conditions cumulatives sont nécessaires :

- Le jeu de hasard ;
- L'enjeu en argent ;
- Le tout exercé sur le domaine public voire privé (de la collectivité).

Il est de notoriété publique que les abords du marché de Papeete accueillent des parties temporaires de « kikiri », un jeu typiquement local qui consiste à miser sur les probabilités de sortie de trois dés. L'opération de démantèlement des forces de l'ordre le

27 mars dernier, a démontré que des sommes d'argent circulaient sur les tables de jeux<sup>21</sup>. Les trois conditions étant réunies, les tenanciers ont été interpellés.

Après audition de la police municipale de Papeete, il ressort que la présence de mineurs a été constatée et qu'une certaine forme d'insécurité s'y serait installée (altercations, agressions sur des joueurs « chanceux »).

#### **c. Les paris organisés autour des combats de coqs**

Dans le cadre de ses travaux, le CESC a eu à se pencher sur la question des combats de coqs. Au regard des dispositions de l'article R 654-1 du code pénal, les combats de coqs qui ont lieu dans une localité où une tradition ininterrompue est établie, ne sont pas punissables.

Toutefois, le représentant du Parquet rappelle que les paris effectués à l'occasion de ces combats rentrent dans le cadre des interdictions de jeux de hasard. Faute de dénonciation ou de plainte, ces derniers n'ont toujours pas fait l'objet de poursuites pénales en Polynésie française. Fait culturel ou non, les « arènes » des combats de coqs seraient néanmoins des lieux fréquentés par toutes sortes de public, y compris des mineurs.

#### **d. L'offre de jeux de hasard sur internet**

En l'espèce, il importe de distinguer d'une part, l'offre de jeux de hasard proposée par des sites internet (comparable à celle de tenancier de maison de jeux) et d'autre part, la pratique de ces jeux par des personnes physiques (les joueurs).

En Polynésie française, l'offre de jeu de hasard sur internet est illégale, faute de régime d'autorisation y afférent. Par conséquent, tous les sites en ligne donnant accès à de tels jeux sont interdits.

Pour autant, cette activité (qui concurrence de plus en plus les autres activités de jeux de hasard, légales ou non) constitue aujourd'hui une réalité incontournable et échappe à un contrôle efficace des pouvoirs publics, pour les motifs suivants<sup>22</sup> :

- Les modes de contournement des techniques de blocages sont nombreux. Ainsi, le blocage du « *Domain Name System* » (DNS) peut être détourné par le téléchargement d'un programme permettant de s'affranchir du nom de domaine en se procurant directement l'adresse IP ; le blocage de l'adresse IP peut être inefficace car il existe des programmes permettant le changement de leur adresse IP chaque seconde, etc... ;
- L'interdiction aux banques de transactions entre les sites illégaux et les joueurs serait contraire à la libre circulation des produits et des services ;

---

<sup>21</sup> « *Joueurs accros ou occasionnels, ils vibrent autour des tables de jeux d'argent* », 16 mars 2013, [www.ladepeche.pf](http://www.ladepeche.pf); et « *Deux kikiri démantelés au marché* », 28 mars 2013, [www.lesnouvelles.pf](http://www.lesnouvelles.pf).

<sup>22</sup> Source : Francis MERLIN, *Incidence des sites illégaux sur le marché français des jeux en ligne*, lors du salon professionnel sur les jeux et paris en ligne à Monaco, du 11 au 13 octobre 2010.

- Les internautes peuvent créer un nombre infini d'adresses mails ;
- Il est possible de rendre son adresse IP anonyme ;
- La poursuite des sites illégaux est compliquée juridiquement car certains sites sont légaux dans d'autres pays européens. De plus, cette voie nécessiterait une coopération judiciaire au sein de l'Union européenne.

Ainsi, jouer sur internet n'est pas interdit mais laisse le joueur sans protection : les risques pour les internautes peuvent être la captation des données personnelles et notamment celles relatives à leurs moyens de paiement, le risque de non perception des gains, voire la participation involontaire à du blanchiment d'argent.

Face aux fraudes et arnaques réalisées par des opérateurs non autorisés situés à l'extérieur de la Polynésie française, le procureur n'a aucun moyen de les poursuivre, ces opérateurs étant hors de sa juridiction.

Par ailleurs, cette activité s'exerçant dans un cadre privé, il est difficile d'en contrôler l'accès comme c'est le cas pour l'entrée dans un casino ou la vente de billets de loterie à des mineurs. Les pouvoirs publics n'ont ainsi aucun moyen d'assurer la protection de la santé financière des utilisateurs.

A titre informatif, la France a cédé à la pression européenne et a adopté la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 sur l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Il s'agit d'une ouverture « contrôlée » à la concurrence puisqu'elle ne concerne que les paris sportifs, les paris hippiques et les jeux de poker. Ainsi, les acteurs souhaitant proposer ce type d'offre doivent obtenir un agrément auprès de l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), et doivent souscrire à un cahier des charges précisant les conditions qu'ils devront remplir pour permettre d'assurer un haut niveau de protection de l'ordre public et social.

## **2) La répression sur le terrain**

Chaque année, des poursuites sont engagées du chef de tenue illicite de jeux de hasard<sup>23</sup> mais leur nombre n'est pas conséquent.

C'est ainsi qu'en 2009, ces poursuites étaient au nombre de 13, contre 29 en 2010 et 25 en 2011. Ces chiffres relativement faibles s'expliquent par les difficultés d'interventions des forces de l'ordre, et par le fait que la lutte contre cette activité n'est pas au rang des priorités des pouvoirs publics.

Les forces de l'ordre interviennent soit sur dénonciation, soit sur flagrant délit.

Généralement, les dénonciations ont lieu lorsque l'activité cause un trouble ou des nuisances pour le voisinage. Le représentant du Parquet, interrogé dans le cadre des

---

<sup>23</sup> Lettre du Procureur José THOREL en date du 15 novembre 2012.

travaux du CESC, évalue le nombre de plaintes liées à une activité illégale de jeux d'argent à une dizaine par an sur l'ensemble des 21 000 courriers annuels reçus.

Quant aux flagrants délits, les forces de l'ordre doivent faire face à des difficultés de terrain dans la poursuite des contrevenants pour ce qui concerne les jeux de hasard sur la voie publique. En pratique, les joueurs ne sont pas sanctionnés, seuls les banquiers le sont pénalement. Ainsi, avec un matériel relativement sommaire, le tenancier peut installer ou lever son « *stand* » en très peu de temps. Certains tenanciers ont même mis en place un système de guetteurs, leur permettant d'être alertés avant l'arrivée des gendarmes<sup>24</sup>. Lors de son intervention le 14 novembre 2012, le procureur a reconnu que « *le parquet de Papeete ne manifeste pas une sévérité très forte à l'encontre de cette forme de délinquance [...] il n'y a pas d'emprisonnement ferme, par exemple, à l'encontre des tenanciers de tripots, même en récidive, mais il y a des sanctions pécuniaires, tout de même, très lourdes avec des saisies des comptes bancaires, saisies du matériel de jeux, mise sous séquestre des lieux de jeux, amendes. Donc il y a quand même une réponse pénale qui est non négligeable mais qui n'est pas une réponse pénale comparable à celle qu'on apporte aux trafics d'ice ou au proxénétisme, pour lesquels on est beaucoup plus sévère.* »

Les recherches de tenue de maison de jeux de hasard nécessitent des investigations longues de collectes d'informations. Le procureur précisait que « *se greffent autour de ces casinos clandestins (les tripots) des activités de reventes d'alcool non autorisées, de prostitution...enfin de racolage, de trafics de stupéfiants, il y a de la consommation, des violences parfois [...]* ».

### **C. BILAN SANITAIRE ET SOCIAL DES JOUEURS POLYNESIENS**

La pratique du jeu de hasard sous toutes ses formes est une distraction bien présente en Polynésie française. D'ailleurs, l'omniprésence des produits de la Pacifique des jeux pourrait presque les faire passer pour des biens de consommation courante. Les loteries dans les fêtes foraines font partie du folklore et l'organisation de tournois de poker chez des particuliers serait monnaie courante. Les sites où se pratique le « kiki » sont même indiqués dans la presse locale<sup>25</sup>.

Les maux générés par cette distraction ne sont pas chiffrés mais sont connus de manière générale.

Pour se faire une idée précise de l'ampleur du phénomène, le CESC a rencontré plusieurs professionnels de santé publique et des affaires sociales ainsi que le président de l'Association française des Banques.

---

<sup>24</sup> « *Joueurs accros ou occasionnels, ils vibrent autour des tables de jeux d'argent* », 16 mars 2013, [www.ladepeche.pf](http://www.ladepeche.pf).

<sup>25</sup> « *Joueurs accros ou occasionnels, ils vibrent autour des tables de jeux d'argent* », 16 mars 2013, [www.ladepeche.pf](http://www.ladepeche.pf)

En Polynésie française, la Direction de la Santé dispose d'un Centre de Consultations Spécialisées en Alcoologie et Toxicomanie (CCSAT) qui offre un service de soins gratuits pour tous types d'addictions. Il y a près de deux ans, le personnel de ce centre a suivi une formation adaptée en matière d'aide contre l'addiction au jeu au sens large (jeux vidéo, jeux de hasard...).

Les professionnels de santé distinguent le joueur pathologique du joueur actif<sup>26</sup>.

Est un joueur pathologique, celui dont le comportement ou l'état répond à certains critères d'un diagnostic clinique notamment une incapacité à contrôler son comportement (besoin impérieux de jouer, sommes investies de plus en plus importantes) et la poursuite de ce comportement malgré ses conséquences négatives (endettement, problèmes familiaux et professionnels...). Il s'agit d'une addiction comportementale.

Est un joueur actif, celui qui joue au moins une fois par semaine et qui a déboursé au moins 60 000 FCFP sur l'année.

En 2012, le CCSAT n'a recensé aucune personne venant spécifiquement pour une dépendance aux jeux. En revanche, il a reçu 25 joueurs actifs qui s'étaient présentés à l'origine, non pas pour une addiction aux jeux d'argent mais pour une autre dépendance (alcool ou drogue), ce qui représente 0,009 % de la population<sup>27</sup>. Malheureusement, le type de jeu pratiqué par les joueurs actifs n'est pas indiqué.

D'après les représentants de la Direction des Affaires Sociales, il est courant pour les familles polynésiennes de pratiquer des jeux de hasard mais leur impact social ne semble pas déterminant. Par contre, les problèmes familiaux et sociaux liés à la consommation et à l'addiction d'alcool sont en nombre croissant et deviennent de plus en plus fréquents.

Enfin, le surendettement des ménages ou des individus, lié aux jeux a également été exploré mais pour l'heure, ni l'Institut d'émission d'Outre-mer, ni l'Association française des Banques n'ont recensé de cas de surendettement dus à la pratique de jeux de hasard.

\*

\* \*

Eu égard à ce qui précède, force est de constater que la situation actuelle des jeux de hasard en Polynésie française ainsi que celle des joueurs (pathologiques ou actifs) s'avèrent peu aisées à établir avec certitude.

---

<sup>26</sup> Source Observatoire française des drogues et toxicomanies, « les niveaux et pratique des jeux de hasard et d'argent », Tendances n° 77, septembre 2011, [www.ofdt.fr](http://www.ofdt.fr).

<sup>27</sup> En 2012, la population était de 268 270 habitants, source ISPF.

Bien que les jeux de hasard du type « loto » soient très présents dans les foyers polynésiens et brassent des sommes importantes, aucun sondage et aucune étude sérieuse n'ont été réalisés sur la pratique des jeux de hasard en Polynésie française.



## LES CASINOS AUJOURD'HUI

---

L'une des principales raisons qui explique la difficulté de prendre position sur l'implantation de casinos réside dans le manque de connaissance réelle que nous en avons.

Entre fantasme et réalité, ces établissements sont parfois assimilés à des lieux de tentations et de perte où chacun peut facilement se laisser abuser par l'appât du gain ou s'abandonner à l'ivresse du jeu.

Leur succès ne se dément pas auprès du public dans une société qui connaît une évolution des mentalités dans le temps. Un rapport d'information du Sénat l'explique « *par l'élévation du niveau de vie moyen de la population, plus spécialement celui des personnes âgées, l'émergence d'une société où les loisirs sont nombreux, diversifiés et pour beaucoup bon marché et la réduction des temps de travail*<sup>28</sup> ». Les casinos méritent aujourd'hui une analyse circonstanciée et nuancée.

Les casinos constituent une activité économique non négligeable, placée sous surveillance permanente (A) et où la protection du joueur est devenue son pendant (B). Compte tenu des similitudes statutaires entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, le CESC a souhaité lui accorder une attention toute particulière (C).

### A. UNE ACTIVITE ECONOMIQUE ET FISCALE RENTABLE MAIS STRICTEMENT ENCADREE

L'activité d'un casino ne se limite pas seulement à celle des jeux de hasard. En effet, « *un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : le spectacle, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans qu'aucune d'elles puisse être affermée*<sup>29</sup> ».

En conséquence, un casino ne doit pas être apprécié uniquement au regard des retombées économiques de son activité de jeu de hasard (1), mais également au vu des enjeux qu'il représente pour une localité (2), justifiant alors l'encadrement juridique strict auquel il est astreint (3).

#### **1) Le poids économique des casinos dans le paysage français**

Le secteur des jeux d'argent est un marché très important.

---

<sup>28</sup> Sénateur François TRUCY, rapport d'information n° 223 « *les jeux de hasard et d'argent en France* », 2002.

<sup>29</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

Selon l'INSEE :

-en 2006 : 29,2 millions de personnes ont joué au moins 1 fois dans leur vie à un jeu d'argent ;

-en 2011 : les jeux de hasard représentaient 10 % des dépenses culturelles et de loisirs, soit 9,471 milliards d'euros (1 130 milliard FCFP), tout comme le poste de dépenses consacré à la télévision, hi-fi, vidéo, photo, et celui des jeux, jouets et articles de sport.

En 2012<sup>30</sup>, le syndicat des casinos de France recensait 196 casinos, soit un casino pour 328 000 habitants<sup>31</sup>. Les trois quart du Produit Brut des Jeux<sup>32</sup> (PBJ) sont réalisés par 4 groupes de casinos (« Partouche, Groupe Lucien Barrière, Tranchant, Joa Groupe »), environ 15 % par des groupes plus modestes. Les autres sont des établissements indépendants.

De plus, le syndicat comptabilisait 23 148 machines à sous dans l'ensemble des casinos français et notait que les jeux de tables les plus productifs étaient la roulette anglaise (38.27% du PBJ des jeux de tables), le « black jack » (28.21%) et le « texas hold'em » (18.46%).

Longtemps florissant, ce secteur a vu son chiffre d'affaires baisser de 18 % en 6 ans. Le PBJ est le suivant <sup>33</sup> :

<i>en millions d'euros</i>	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Produit brut total	2 705,1	2 788,2	2 553,9	2 345,3	2 294,9	2 320	2 270
Produit brut réel des jeux de tables	166,8	183,3	182,3	194,1	206,8	212	220
Produit brut réel des machines à sous	2 538,4	2 604,9	2 371,6	2 151,2	2 088,1	2 110	2 050
Prélèvements des communes	318,9	331,9	303,9	273,2	265,5	(*)	(*)
Prélèvements de l'Etat	982,8	1 016,2	916,4	782,6	750	(*)	(*)
Prélèvements des organismes sociaux	263,1	269,1	249,4	226,2	220,2	(*)	(*)

(\*) Données non disponibles

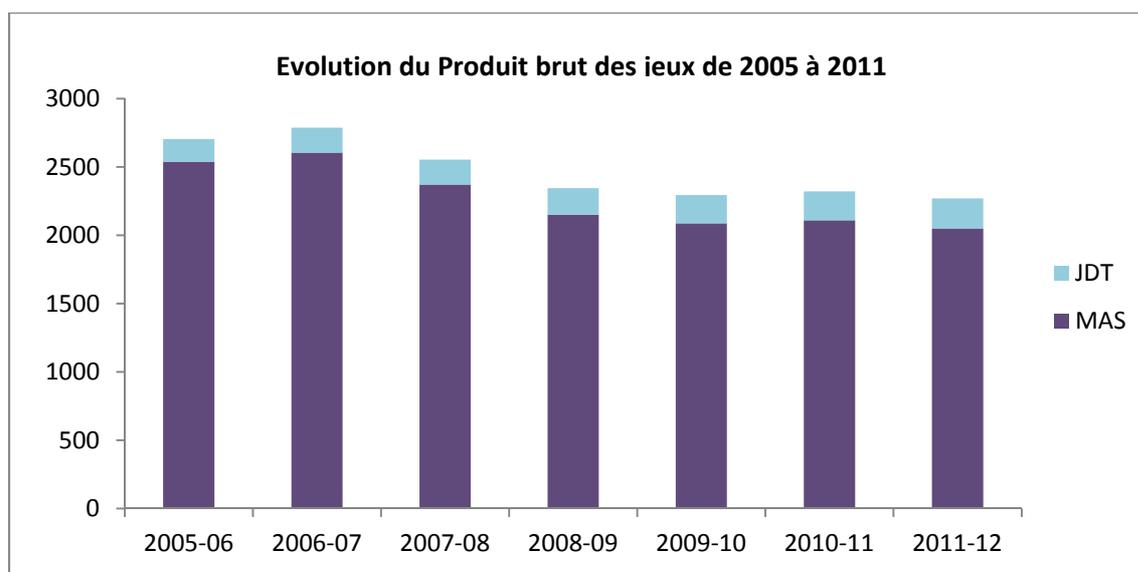
---

<sup>30</sup> Dossier de Presse disponible sur le site [www.casinos.fr](http://www.casinos.fr)

<sup>31</sup> 64 305 000 habitants recensés en 2009. Source INSEE.

<sup>32</sup> Produit brut des jeux : écart entre les mises et les gains des joueurs.

<sup>33</sup> Source INSEE de l'exercice 2005-06 à l'exercice 2009-10 ; Source Casinos de France pour les exercices 2010-11 et 2011-12



Depuis 2008, on constate un sévère déclin du PBJ. Malgré sa remontée en 2011 et le regain depuis 2007 pour les jeux de tables<sup>34</sup>, le produit de 2012 n'a pas réussi à atteindre celui de 2007 qui frôlait les 2 800 millions d'euros (334 128 millions FCFP).

La dégradation du PBJ est le fruit de plusieurs facteurs conjugués<sup>35</sup> :

- Le contrôle d'identité aux entrées des casinos, mis en place en novembre 2006 dans un souci de protection des mineurs ;
- L'entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2008 de la loi de protection contre le tabagisme passif dans tous les lieux publics. Malgré la mise en place d'espaces fumeurs, le comportement de la clientèle a été profondément modifié ;
- La crise économique et financière ;
- La concurrence des jeux en ligne ;
- Les prélèvements obligatoires.

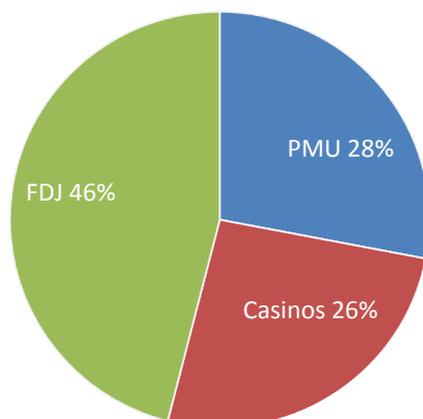
A titre de comparaison, les deux autres opérateurs de jeux que sont la Française des jeux et le PMU, en termes de Produit Brut des Jeux (dépenses nettes des joueurs) représentaient respectivement 4 081 milliards (486 992 milliards FCFP) et 2 489 milliards d'euros (297 016 milliards FCFP) pour l'année 2011<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> A noter que ce regain correspond à la date d'autorisation du « texas hold'em » dans les casinos.

<sup>35</sup> Interview de Michel Roger, président du syndicat des casinos de France, par Emmanuel Colombié, publié le 17 août 2010, sur [www.lexpress.fr](http://www.lexpress.fr).

<sup>36</sup> Source : les rapports d'activité 2011 de La Française des jeux et du PMU.

**Comparaison des parts du marché en 2011 (base produit brut des jeux)  
entre les casinos, la Française des jeux et le PMU**



De plus, le taux de redistribution moyen<sup>37</sup> des mises est le suivant :

Française des jeux <sup>38</sup>	64,3 %
PMU <sup>39</sup>	75,7 %
Casino <sup>40</sup> :	
Machines à sous	85 %
Boule	88,9 %
Black Jack	94,1 %
Roulette	97,3 %
Baccara	98,5 %

Sans entrer dans le détail de la réglementation fiscale de chacun des trois monopoles de jeux de hasard, on peut constater quelques différences notables. Ainsi, les bulletins du Loto, du loto sportif, des jeux instantanés et les tickets du PMU sont assujettis à un droit de timbre dont le taux varie selon le type de jeu. Par ailleurs, la Française des jeux subit un prélèvement de 2 % des paris au profit du Centre national du développement du sport<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Taux de redistribution moyen : part réservée aux joueurs gagnants sur l'ensemble des mises.

<sup>38</sup> Source : La française des jeux – chiffre de 2011.

<sup>39</sup> Source : Le rapport d'activité 2011 du PMU

<sup>40</sup> Rapport Trucy de 2002

<sup>41</sup> Article sur « la fiscalité des jeux de hasard » du 22 octobre 2006, [www.contribuables.org](http://www.contribuables.org)

## **2) Les enjeux financiers, sociaux et touristiques des casinos**

### **a. Une fiscalité lourde**

En métropole, le secteur du jeu dans les casinos constitue l'assiette fiscale de six impôts et prélèvements différents, auxquels s'ajoutent des taxes de droit commun.

La décomposition de la fiscalité des casinos est la suivante :

- Une fiscalité propre au jeu :
  - Les deux prélèvements fixes sans abattement s'élèvent respectivement à :
    - 0,5 % du produit brut des jeux de tables pour l'Etat ;
    - 2 % du produit brut des MAS pour les communes.
  - Le prélèvement progressif de l'Etat, calculé selon des tranches variant entre 10 et 80 % du PBJ après application d'un abattement de 25 %<sup>42</sup>. Si le casino, au titre du cahier des charges, prend en charge des manifestations artistiques de qualité ou des dépenses d'équipement et d'entretien des établissements hôteliers ou thermaux appartenant aux casinos, un abattement supplémentaire de 10 % peut être appliqué. A noter qu'une partie de ce prélèvement est reversée aux communes dans la limite de 10 % ;
  - Le prélèvement des communes, fixé initialement par le cahier des charges, est plafonné à 15 % du PBJ, après abattement de 25 %<sup>43</sup> ;
  - La contribution socialisée généralisée (CSG), instituée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, à hauteur de 9,5 % du produit brut des MAS. Les casinos sont les seules personnes morales de droit privé<sup>44</sup> assujetties à la CSG ;
  - La contribution au remboursement de la dette sociale, instituée depuis le 1<sup>er</sup> février 1996, représente une charge supplémentaire de 3 % du PBJ.

Le cumul des prélèvements de l'Etat et des communes ne peut excéder 80 % du PBJ du casino. Par exemple, en 2010, il s'est élevé à 1,2 milliard d'euros (143 milliards FCFP), soit 52 % du Produit Brut des Jeux<sup>45</sup>. En moyenne, il se situe aux alentours de 54 %.

- A laquelle s'ajoute une fiscalité de droit commun :
  - L'impôt sur les sociétés ;
  - La taxe sur la valeur ajoutée ;
  - La Contribution Economique Territoriale (CET) qui remplace la taxe professionnelle (supprimée à partir de 2010) ;
  - Les charges sociales ;
  - La taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti ;
  - La taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

---

<sup>42</sup> Cet abattement a été créé pour permettre aux casinos de faire face à leurs charges d'exploitation

<sup>43</sup> Article L 2333-54 du code général des collectivités territoriales.

<sup>44</sup> La Française des jeux est une entreprise publique et le PMU un groupement d'intérêt économique.

<sup>45</sup> Source « Casinos de France », janvier 2011

L'apport fiscal des casinos pour une localité est non négligeable. Dans son rapport de 2002, la cour des comptes indiquait qu'en 1999, les ressources générées par l'exploitation du casino de Divonne-les-Bains représentaient 60 % des recettes de fonctionnement de la commune, soit 6,8 millions d'euros (811 455 800 FCFP), et constituait le premier employeur de la commune<sup>46</sup>.

Autre exemple : le conseil municipal de Niederbronn-les-Bains exposait, lors de sa séance du 23 juillet 2012, que les recettes du Produit Brut des Jeux du casino représentaient 34,7 % des recettes de fonctionnement de la ville, et fort de ses 133 salariés, le casino était l'un des principaux employeurs de la communauté de communes de Niederbronn<sup>47</sup>.

#### **b. Les casinos vecteurs d'emplois**

Dans son rapport d'information de 2002, le sénateur François TRUCY recensait près de 21 800 emplois directs issus de l'activité des casinos (15 800 emplois liés directement aux jeux et 6 000 pour les activités hors jeux telles qu'hôtellerie et restauration).

Le syndicat des casinos de France estime quant à lui, à 50 000, le nombre d'emplois directs et indirects.

Certains casinos sont les premiers employeurs de leur commune (par exemple : celui de Divonne-les-Bains employait 450 personnes en 1994<sup>48</sup>). Généralement, 90 % des salariés sont issus de la commune d'implantation ou du département.

La filière dédiée uniquement au jeu a permis de créer des formations diplômantes et en particulier une licence professionnelle s'adressant à l'encadrement. Il existe également une certification de qualification professionnelle (CQP) « *personnel technique des jeux* » (croupier) inscrit au répertoire national des certifications professionnelles. D'autres CQP pourraient voir le jour.

Les métiers que l'on retrouve le plus fréquemment dans les casinos sont :

- Ceux relatifs aux jeux : croupier, technicien des machines à sous, contrôleur vidéo surveillance, contrôleur des entrées...
- Ceux de la restauration : serveur, barman, cuisinier...
- Ceux afférents à l'animation-spectacle : musicien, régisseur...
- Et enfin, ceux concernant la gestion administrative : comptable, commercial, marketing...

---

<sup>46</sup> Rapport 2002 de la Cour des comptes, « Les relations entre les collectivités publiques et les casinos », page 689.

<sup>47</sup> Procès-verbal de la délibération du conseil municipal de Niederbronn-les-bains tenu le 23 juillet 2012.

<sup>48</sup> Article de Pierre Ginoux, « des univers de loisirs fortement impliqués dans la vie économique locale », les cahiers espaces – casinos et tourisme-1994.

La filière comprend de nombreuses activités à côté des emplois « jeux » classiques, les emplois de l'hôtellerie, de la restauration, des spectacles, du sport, du bien-être, du bâtiment, etc.

### **c. Des partenaires de développement touristique**

Considérés à l'origine comme une manne financière, les casinos sont aujourd'hui reconnus comme des atouts de développement touristique, voire comme une activité d'intérêt général pouvant donner lieu à une délégation de service public.

En effet, l'obligation de proposer des activités d'animation (spectacle, restauration) en plus de celle des jeux de hasard<sup>49</sup>, ajoute aux casinos une dimension touristique considérable.

Les nombreuses études<sup>50</sup> sur la relation entre le casino et le tourisme démontrent que cet établissement de jeu constitue un véritable atout touristique supplémentaire pour une commune ou une ville.

Dans sa thèse sur « *la transformation des jeux de casino : industrialisation d'une pratique culturelle* », Elizabeth VERCHER expose que sur des sites éloignés des zones urbaines où la vie nocturne est peu développée, un casino a un effet attractif sur les touristes, ce qui est bénéfique aux autres infrastructures touristiques (hôtels, restaurants...) *car il « draine une population supplémentaire qui vient jouer au casino mais utilise en même temps les commodités de la ville ».*

Créant « *une attraction locale permanente* »<sup>51</sup>, les casinos permettent de lisser la fréquentation touristique sur l'année.

Outre leur activité principale de jeux, les casinos offrent également un panel important d'activités touristiques, culturelles et économiques. En France, on recensait en 2009 : 450 bars, 410 restaurants, 70 hôtels, 37 discothèques, 130 salles de spectacles, 34 cinémas ou bowlings, 19 centres de thalassothérapie<sup>52</sup>.

De surcroît, ils participent financièrement à une multitude de spectacles et d'animation. De nombreux établissements, installés dans des stations réputées, financent des événements majeurs pour leur région, tels que le Festival du Film Américain de Deauville ou les Francfolies de la Rochelle.

---

<sup>49</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

<sup>50</sup> Thèse de Mme Elizabeth Vercher de 2000 sur « La transformation des jeux de casino : industrialisation d'une pratique culturelle » ; Article de Trevor Averthorn sur « Les casinos, outils de développement touristique, l'exemple de politiques originales en Australie et en Asie » ; Article de Damien Richard sur « le casino au service du développement touristique » sur [www.tourmag.com](http://www.tourmag.com) ; Mémoire professionnel de Mathieu Prevost du 7 juin 2010 sur « Casinos : des établissements au service de destinations ? ».

<sup>51</sup> Article de Pierre Ginoux, « Des univers de loisirs fortement impliqués dans la vie économique locale », Les cahiers espaces, Casinos et tourisme, n° 38, octobre 1994.

<sup>52</sup> Rapport de 2009 sur le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Les juridictions s'accordent même pour reconnaître un intérêt général dans l'exploitation d'un casino.

En effet, les communes doivent assurer des missions de service public qui peuvent être :

- dans le domaine culturel : la création et l'entretien des bibliothèques, musées, école de musique, salle de spectacle, l'organisation des manifestations culturelles ;
- dans le domaine sportif et des loisirs : la création et la gestion des équipements sportifs, d'aménagements touristiques.

L'exécution de ces missions peut être assurée soit par la commune elle-même, soit par une tierce personne (physique ou morale) qui en aura reçu délégation par voie contractuelle notamment.

C'est dans ce cadre que les casinos s'inscrivent : le contrat passé constitue une concession de service public conclue dans l'intérêt du développement des activités culturelles et de loisirs de la commune puisque l'exploitant a la charge d'édifier, d'entretenir et d'exploiter non seulement les infrastructures, mais aussi d'apporter les contenus culturels nécessaires à leur fonctionnement<sup>53</sup>.

Dans un avis du 4 avril 1995, le Conseil d'Etat a considéré que la loi du 15 juin 1907 qui a autorisé l'exploitation des casinos dans les stations balnéaires, thermales ou climatiques, affectait les casinos à une vocation touristique<sup>54</sup>. Ainsi, sous réserve que cet objectif se concrétise à travers le cahier des charges fixant les obligations de l'exploitant du casino, et que ce dernier soit « *tenu de contribuer à l'animation culturelle ou touristique de la commune* », ce cahier a le caractère de concession de service public.

Encore récemment, le Conseil d'Etat a confirmé que la convention entre une commune et l'exploitant d'un casino a le caractère de délégation de service public<sup>55</sup>, alors que rien ne l'y obligeait puisque l'objet du litige ne portait pas sur la qualification du contrat.

### **3) Un encadrement législatif strict**

#### **a. L'autorisation d'exploitation de casinos**

Dans tous les pays de l'Union européenne<sup>56</sup>, l'activité des jeux de hasard est soumise à des réglementations visant à préserver l'intérêt général. Toutefois, selon le type de jeu (loterie, pari sportif, casino, machines à sous en dehors des casinos, etc.), la législation applicable peut considérablement varier d'un pays à l'autre.

---

<sup>53</sup> CE, 25 mars 1966, Ville de Royan.

<sup>54</sup> Article de Benoît Jorion sur « *les délégations de casinos* » sur [www.communes-touristiques.net](http://www.communes-touristiques.net)

<sup>55</sup> CE, 3 octobre 2003, commune de Ramatuelle ; CE, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche.

<sup>56</sup> Etude du Sénat de législation comparée n° 171 – avril 2007 – « L'organisation des jeux d'argent » ; et étude de 2006 sur « les jeux de hasard » réalisée sur demande de la Commission européenne dont le contenu détaillé est disponible uniquement en version anglaise sur [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_fr.htm).

Concernant les casinos « terrestres » (par opposition avec les casinos en ligne), leur exploitation relève soit d'un monopole d'Etat, soit d'une autorisation ou licence délivrée par l'Etat.

En Allemagne, l'autorisation d'exploitation d'un casino est accordée généralement pour dix ans. Le contrôle de la puissance publique dans l'exploitation des casinos est très marqué puisque la majorité des textes réglementaires sur les casinos réserve les autorisations d'exploitation « *au Land<sup>57</sup> lui-même, à une personne morale de droit public ou à une société détenue entièrement ou partiellement par une personne morale de droit public* ». L'Allemagne possède 78 casinos<sup>58</sup>.

La Belgique<sup>59</sup> s'est dotée d'une Commission des jeux de hasard qui, bien qu'établie auprès du ministère de la justice, demeure un organisme indépendant. Ses attributions sont larges : consultation sur les projets de textes relatifs aux jeux de hasard, décision d'octroi ou non de la licence spécifique (licence de classe A) pour l'exploitation des casinos (établissement de classe I), et pouvoir de sanction. La Belgique possède 9 casinos : 4 en Flandre, 4 en Wallonie et 1 à Bruxelles.

En 2009, la loi sur les jeux de hasard a été modifiée pour prendre en considération l'évolution des jeux sur internet. Ainsi, seuls les titulaires de licence de classe A, B et F1 sont autorisés à exploiter des jeux de hasard en ligne.

Au Pays-Bas, l'exploitation des 14 établissements est assurée par un « *opérateur unique<sup>60</sup>* » : la Fondation nationale pour l'exploitation des jeux de casinos (*Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland*, dite *Holland Casino*) qui est une société gérée par l'Etat. Les autorisations d'exploitations sont délivrées par le ministère de la justice après avis du Collège de surveillance des jeux de hasard.

En France, les autorisations d'exploitation sont délivrées par le ministère de l'intérieur, après avis de la Commission supérieure des jeux<sup>61</sup>. Le dossier d'examen de ladite commission comprend notamment l'avis du conseil municipal, le cahier des charges précisant les obligations de l'exploitant du casino, le procès-verbal de l'enquête administrative (enquête auprès du public), le programme de prévention à l'abus de jeux, et pour les demandes d'ouvertures, « *une étude d'impact économique montrant l'existence d'une demande de jeux non satisfaite et permettant de mesurer les conséquences de l'ouverture d'un nouvel établissement de jeux sur les casinos voisins existant, ainsi qu'un bilan prévisionnel d'activité sur 5 ans montrant la viabilité économique du projet<sup>62</sup>* ».

---

<sup>57</sup> Etat fédéré de la république fédérale d'Allemagne.

<sup>58</sup> Source - coach omnium article sur le marché des casinos en France.

<sup>59</sup> Brochure d'information de la Commission des jeux de hasard.

<sup>60</sup> Etude comparée n° 171 d'avril 2007 sur « l'organisation des jeux d'argent ».

<sup>61</sup> Décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 modifié portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques.

<sup>62</sup> Article 6-3° de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

## b. L'exploitation d'un casino, une activité sous haute surveillance

Un casino est avant tout une entreprise qui exerce une activité faisant appel à des ressources (personnel, informatique...) et ayant pour objectif de dégager une certaine rentabilité. Tout en respectant la liberté d'entreprendre des casinos, la puissance publique leur impose son contrôle.

### ➤ En France :

Les directeurs de casinos possèdent une relative liberté dans la gestion de leur établissement. Ainsi, si le choix du personnel est laissé à leur appréciation, il n'en demeure pas moins soumis à l'agrément préalable du ministère de l'intérieur qui est délivré après enquête des renseignements généraux. Même le directeur et les membres du comité de direction y sont assujettis<sup>63</sup>.

En outre, les casinotiers peuvent solliciter l'autorisation d'installer des machines à sous dans leur établissement, sous réserve d'y faire, également, fonctionner des jeux de tables. Le nombre des machines à sous est fonction du nombre de jeux de tables<sup>64</sup>. Par exemple : pour une table de black jack, 50 machines à sous sont autorisées. Le contrôle de l'Etat s'étend aussi sur les services chargés de la mise en service et de la maintenance des MAS puisqu'ils doivent être titulaires d'un agrément du ministère de l'intérieur<sup>65</sup>.

Le législateur s'est même penché sur la tenue des croupiers qui ne peut comporter ni poche ni revers aux pantalons<sup>66</sup>.

La surveillance des casinos sur le terrain est assurée par les représentants du ministère de l'intérieur (fonctionnaires affectés à la sous-direction des courses et des jeux ou dans un service local des renseignements généraux) et du ministère des finances et des affaires économiques<sup>67</sup> (Le Trésor public, les trésoreries générales, les chambres régionales des comptes), par le préfet et le maire.

Cette mission de surveillance et de contrôle s'exerce « *sur place et sur pièce* » à tout moment du jour ou de la nuit. Elle porte sur le fonctionnement des jeux, sur la régularité et la sécurité des jeux<sup>68</sup>. Ainsi, sont surveillés et contrôlés : le comportement du personnel ou des joueurs, les registres (le registre spécial d'observations, celui de liaison...), le système de vidéo surveillance, les carnets d'avances des tables de jeux<sup>69</sup>, etc.

---

<sup>63</sup> Article 12 de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié précité.

<sup>64</sup> Article 3-1 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 modifié précité et article 8 de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié précité.

<sup>65</sup> Article 68-2 de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié précité.

<sup>66</sup> Article 9 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 modifié précité.

<sup>67</sup> Article 21 du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 modifié précité.

<sup>68</sup> Titre V de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié précité.

<sup>69</sup> Carnet d'avance : articles 42 et 43 de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié précité. *Aux jeux de contrepartie, une caisse distincte est mise à la disposition de chaque chef de table. Cette caisse reçoit au commencement de la partie une avance en jetons dont le montant ne peut varier au cours d'une même journée. Un carnet d'avances spéciales est affecté à chaque caisse et porte le même numéro que cette caisse.*

A noter que la centralisation des pourboires et la redistribution à l'ensemble des salariés des salles de jeux de tables traditionnels ou non, entraînent un désintéressement du personnel sur les jeux, et donc évitent les fraudes.

➤ *En Belgique :*

Le contrôle de l'exploitation des casinos est assuré par la Commission des jeux de hasard qui dispose d'une cellule de contrôle composée de « *trois membres détachés de la police judiciaire fédérale, un membre de la police locale et des attachés revêtant le statut d'officiers de la police judiciaire* »<sup>70</sup>. Ses agents peuvent procéder à des enquêtes sur place, vérifier tout document jugé nécessaire, saisir les objets dont ils ont besoin, etc.

La mission de surveillance et de contrôle portant aussi bien sur les établissements de jeux autorisés que sur les maisons de jeux clandestines. Ainsi, la Commission peut dénoncer des infractions auprès du ministère public, suite à des enquêtes de terrain.

La Commission peut bénéficier du concours d'autres services tels que le service de police, la cellule de traitement des informations financières, et le service des jeux et paris. De plus, elle dispose d'un pouvoir de sanction : elle peut suspendre, voire retirer les licences.

Parmi les obligations des exploitants de casinos, figurent celle de relier toutes les machines à sous au réseau informatique de la Commission, ou encore l'obligation d'être équipé d'un système de vidéosurveillance dont les enregistrements sont conservés pendant quatre semaines<sup>71</sup>.

➤ *Aux Pays-Bas :*

La surveillance de l'exploitation des casinos est assurée par le Collège de surveillance des jeux de hasard, mais le pouvoir de sanction est détenu par le ministère de la justice. Ses sanctions consistent en suspensions, voire en retraits des licences, ou en amendes.

Dans son rapport n° LC 180 de 2007, le service juridique du Sénat indiquait qu'un projet de loi prévoyant la création d'une nouvelle instance de contrôle était à l'étude. Ce nouvel organisme devrait exercer ces missions de contrôle et de surveillance. Le CESC n'a pu obtenir de nouvelles informations à ce jour.

➤ *En Grande-Bretagne :*

Tout comme en Belgique, la mission de contrôle des casinos a été déléguée à un organisme indépendant : la Commission des jeux. Le champ de ses attributions est large puisqu'il va du simple conseil au gouvernement et aux collectivités territoriales, à

---

<sup>70</sup> Source : brochure d'information de la Commission des jeux de hasard.

<sup>71</sup> Etude de législation comparée du service juridique du Sénat n° LC 180 de décembre 2007 sur « les instances de contrôle du secteur des jeux ».

l'octroi des licences d'exploitation et au contrôle de l'activité des opérateurs de jeux. Mais, son autorité réside surtout dans son pouvoir de sanctions : « *elle peut donner des avertissements, assortir les licences de conditions spécifiques modifiables en fonction des circonstances, infliger des amendes et suspendre, voire retirer des licences* »<sup>72</sup>.

La Commission des jeux a à sa disposition 41 personnes pour effectuer les opérations de contrôle soit *in situ*, soit administratif puisque la Commission peut se faire communiquer tous les documents qu'elle juge nécessaire.

\*

\* \*

De ce qui précède, on constate que l'ensemble de l'activité des casinos est soumise au contrôle de la puissance publique. Ce contrôle est exercé soit par des organismes rattachés à l'Etat (Belgique), soit par l'Etat lui-même (France).

Le risque financier qui sous-tend ce contrôle est le blanchiment d'argent et la fraude. Si ce risque ne doit pas être pris à la légère, le sénateur François TRUCY indiquait, dans le rapport d'information au Sénat de 2002, qu'en France, « *les concentrations dans les mains de plusieurs groupes hôteliers et touristiques, leur arrivée en Bourse, sont des facteurs favorables à l'assainissement de cette profession*<sup>73</sup> ».

Le représentant du Parquet interrogé par le CESC fait état de deux procédés de blanchiment d'argent (position confirmée dans le rapport du Sénat de 2002) :

Le premier concerne les sommes d'argent issues du trafic de drogue et autres activités criminelles qui sont « investies » dans l'achat d'épiceries ou de casinos.

Ce type de blanchiment est difficilement décelable et nécessite le recoupement de plusieurs indicateurs notamment comptables, voire les aveux d'un complice, d'où la vigilance particulière des autorités.

La deuxième méthode est moins importante en volume et consiste à blanchir de l'argent via les jeux ou avec la complicité d'un membre du personnel. François TRUCY estime que cette possibilité est « *occasionnelle et à une échelle réduite* », du fait des risques de perdre cet argent et des chances d'être repéré. En effet, l'identité de toute personne qui souhaite échanger contre tous modes de paiement, des plaques, jetons et tickets d'un montant supérieur à 2 000 euros (238 664 FCFP) doit être consignée et conservée pendant cinq ans<sup>74</sup> par le casino.

---

<sup>72</sup> Etude de législation comparée du service juridique du Sénat n° LC 180 de décembre 2007 sur « les instances de contrôle du secteur des jeux ».

<sup>73</sup> Rapport d'information n° 223 du Sénat de 2002, fait par le rapporteur François TRUCY, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France.

<sup>74</sup> Articles L561-13 et D 561-10-1 du code monétaire et financier.

## B. LA PROTECTION DU JOUEUR

L'addiction aux jeux de hasard est une réalité dont l'ampleur n'a été estimée que récemment en France (1).

Néanmoins, conscients des risques que cette addiction peut provoquer, des mesures de protection de la population et notamment du joueur ont été adoptées dans tous les pays ouverts aux jeux de hasard, à des degrés divers, poussant les casinotiers à mener une politique de jeu responsable<sup>75</sup> (2).

### 1) *Etat de la pratique des jeux de hasard en France*

Les risques d'addiction aux jeux de hasard sont réels. Mais ne connaissant pas l'ampleur du phénomène, les pouvoirs publics français ont mandaté, en 2010, une enquête sur les pratiques de l'ensemble des jeux de hasard et d'argent en France, auprès de l'observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT)<sup>76</sup>.

L'étude a porté sur un échantillon de 25 034 personnes, âgées de 18 à 75 ans. Il ressort de cette étude que près d'une personne sur deux déclare avoir joué de l'argent au cours des 12 derniers mois. Parmi eux, un joueur sur cinq est considéré comme joueur actif<sup>77</sup>.

Parmi les joueurs actifs, les jeux les plus pratiqués sont les jeux de tirage et de grattage qui ne nécessitent pas ou peu d'apprentissage, puis le PMU, le « rapido », les paris sportifs, le poker, les machines à sous et les jeux de table.

L'OFDT a extrapolé les prévalences<sup>78</sup> des joueurs à risque modéré et excessifs au sein des joueurs actifs d'une part, et en population générale, d'autre part. Ainsi :

- parmi les joueurs actifs, il y aurait des joueurs sans problème (77,1 % des joueurs actifs), des joueurs à faible risque (12,2 %), des joueurs à risque modéré (7,1 %) et des joueurs excessifs (3,7 %) ;
- en population générale : les joueurs excessifs, appelés aussi joueurs pathologiques, représenteraient 0,4 % de la population, soit un nombre estimé à 200 000 personnes, et les joueurs à risque modéré correspondraient à 0,8 % de la population, soit 400 000 personnes.

---

<sup>75</sup> Etude de législation comparée du Sénat n° LC 175 de septembre 2007 sur « la lutte contre la dépendance aux jeux » ; discours sur « les mesures de protection du joueur » sur [www.law.kuleuven.be/gambling](http://www.law.kuleuven.be/gambling)

<sup>76</sup> « Les niveaux et pratiques des jeux de hasard et d'argent en 2010 » paru dans *Tendance* n° 77, septembre 2011.

<sup>77</sup> Joueur actif : celui qui joue au moins une fois par semaine et plus de 500 euros (60 000 FCFP) par an.

<sup>78</sup> Prévalence : mesure de l'état de santé d'une population à un moment donné. Source wikipédia.

Ces joueurs excessifs et à risque modéré sont le plus souvent des hommes qui se caractérisent par une précarité financière et un faible niveau d'études, qui consomment davantage d'alcool, de tabac et de cannabis que les autres joueurs actifs.

Pour ces catégories de joueurs, l'Observatoire parle de « *jeu problématique* ». Il s'agit de la situation dans laquelle le joueur est incapable de limiter la place du jeu dans sa vie. Le jeu finit par devenir le centre de son existence, au détriment de toutes autres formes d'activités (familiales, sociales, professionnelles, etc.). Les joueurs pathologiques sont incapables de contrôler leur pratique, et ce, malgré les répercussions négatives de celle-ci.

Cependant, l'OFDT reconnaît que la méthode d'enquête a ses limites puisqu'elle s'est focalisée sur le jeu problématique et elle ne décrit pas l'activité des joueurs occasionnels. Ainsi, « *ne connaissant pas le nombre de joueurs « non actifs » pratiquant cette activité, il n'est pas possible de déterminer la prévalence du jeu excessif parmi les joueurs fréquentant les casinos* ».

## **2) Une politique de jeu responsable**

La politique de jeu responsable consiste à protéger la population mais également à prévenir les joueurs sur les risques de jeu excessif, d'identifier et de conseiller les joueurs en difficulté voire de les interdire de jeu.

### ➤ *Le contrôle à l'entrée du casino : protection des mineurs et des interdits de jeux*

Dès 1959<sup>79</sup>, le législateur français avait prévu la possibilité d'interdire l'accès des casinos à des mineurs, même émancipés, et aux personnes exclues des salles de jeux par décision du ministère de l'intérieur.

Ces mesures de protection se sont traduites par la mise en place, en 1993, d'un fichier national répertoriant les personnes interdites de jeux, puis par la vérification systématique des identités, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2006. Les infractions à cette obligation de protection sont passibles d'amende<sup>80</sup> prévue pour les contraventions de la 3<sup>ème</sup> classe<sup>81</sup>.

L'interdiction de jeu est l'ultime mesure de protection et la plus efficace. Elle est issue soit d'une démarche volontaire du joueur, soit d'une décision de justice, soit de la situation personnelle de la personne (les incapables en tutelle ou en curatelle, sur demande de leur représentant légal). L'interdiction est valable 3 ans minimum dans tous les casinos français<sup>82</sup>.

En Belgique, les mesures de protection des mineurs sont plus poussées puisque l'âge minimum requis pour entrer dans un casino est fixé à 21 ans, et qu'aucune salle de

---

<sup>79</sup> Article 14 du Décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 modifié précité.

<sup>80</sup> Article 19 du décret n° Décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 modifié précité

<sup>81</sup> Article 131-13 du code pénal : le montant de l'amende est de 450 euros (53 700 FCFP) au plus.

<sup>82</sup> Source le site internet service public.

jeux ne peut être exploitée à proximité d'établissements scolaires ou d'autres lieux très fréquentés par des jeunes.

La Belgique s'est également dotée d'un fichier national des interdits de jeux : « *Excluded Persons Information System* » (EPIS), dont la consultation est obligatoire pour les établissements de jeux de classe I (casinos) et classe II (salles de jeux), et par les opérateurs de jeux de hasard en ligne. Ce logiciel permet d'insérer automatiquement les personnes interdites de par leur profession (magistrats, notaires, huissiers, etc.) ou du fait d'une décision de justice.

De plus, les casinotiers doivent tenir un « registre des joueurs » qui enregistre l'identité des clients dès leur première visite. Une copie de leur document d'identité doit même être conservée.

La demande d'exclusion peut être formulée par un tiers. Le joueur sera alors convoqué par la Commission pour présenter ses moyens en défense.

En 2011, la Commission des jeux de hasard recensait 15 149 demandes d'exclusion volontaires actives, 55 207 exclusions judiciaires actives<sup>83</sup>.

Comparativement à la France, les sanctions vis-à-vis des casinos contrevenants sont plus significatives puisqu'elles peuvent aller de l'interdiction temporaire d'exploiter des appareils de jeux de hasard, à la perte de la licence d'exploitation, en passant par la fermeture temporaire de l'établissement.

Aux Pays-Bas, toute personne peut solliciter son exclusion des casinos ou la limitation du nombre de ses visites. La durée de l'interdiction ou de la limitation est laissée au choix de l'intéressé.

En 2006, le nombre des interdits de jeux néerlandais s'élevait à 4 927 et celui des limitations à 3 943<sup>84</sup>.

➤ *L'information sur les risques et la formation du personnel*

En France, le législateur impose aux directeurs de casino :

- d'afficher de manière visible « *une information à l'intention des clients sur les risques d'abus de jeu et sur les dispositions légales permettant à toute personne de solliciter volontairement son exclusion des salles de jeux* »<sup>85</sup> ;
- de former son personnel ainsi que les membres du comité de direction à la « *détection des personnes en difficulté avec le jeu* »<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Source : Rapport d'activité de 2011 de la commission des jeux de hasard.

<sup>84</sup> Etude de législation comparée du Sénat n° LC 175 de septembre 2007 sur « la lutte contre la dépendance aux jeux ».

<sup>85</sup> Article 35-4° de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié précité.

<sup>86</sup> Articles 14 et 15 de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié précité.

En outre, les casinotiers se sont engagés volontairement à « *conseiller directement les joueurs, voire proposer aux joueurs volontaires un programme de limitation* »<sup>87</sup>.

Les casinotiers belges, anglais et néerlandais ont les mêmes obligations et égards vis-à-vis de leurs clients. Les casinos néerlandais invitent même leurs clients réguliers à passer des « entretiens préventifs » avec un membre du personnel. En 2006, ces entretiens étaient au nombre de 24 305<sup>88</sup>. En Grande-Bretagne, la formation du personnel se concrétise par l'obtention d'un certificat dont la durée de validité est de cinq ans, imposant ainsi une mise à jour régulière.

En 2010, la Belgique a envoyé un film de prévention de la dépendance au jeu « BLUFF » principalement à l'attention des établissements en contact avec la jeunesse (écoles secondaires, centres psycho-médico-sociaux des écoles, etc.). Ce film a été distribué à travers 1 600 valisettes comportant également un dossier pédagogique<sup>89</sup>. Une page « facebook » a même été créée en février 2011 afin d'informer sur les mesures de protection des joueurs<sup>90</sup>.

A Singapour, l'icône « Play responsibly » doit être apposée sur tous les produits. D'autres initiatives sont organisées comme la semaine spéciale consacrée à la sensibilisation du personnel au jeu responsable ou les campagnes de sensibilisation à l'attention du public<sup>91</sup>.

#### ➤ *Les modes de paiement*

De manière générale, la carte de crédit n'est pas acceptée ni pour des jetons de jeux, ni pour les machines à sous. Les jeux sont pratiqués argent comptant. Contrairement à la Grande-Bretagne, la Belgique va même jusqu'à interdire la présence de distributeur de billets de banque dans un casino.

La possibilité pour un casinotier d'accorder des crédits est prohibée, tout comme l'enjeu sur parole.

En Australie dans l'état de Victoria, toutes les machines à sous sont équipées de « *la technologie smart card pour permettre aux joueurs de se fixer des limites de crédit et de temps* »<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Dossier de presse Casinos de France.

<sup>88</sup> Etude de législation comparée du Sénat n° LC 175 de septembre 2007 sur « la lutte contre la dépendance aux jeux »

<sup>89</sup> Rapport annuel de 2011 de la commission des jeux de hasard.

<sup>90</sup> [www.facebook.com/pages/Protection-des-joueurs-Bescherming-van-de-spelers/126973497367800](http://www.facebook.com/pages/Protection-des-joueurs-Bescherming-van-de-spelers/126973497367800)

<sup>91</sup> Source : Discours sur « les mesures de protection du joueur » sur [www.law.kuleuven.be/gambling](http://www.law.kuleuven.be/gambling)

<sup>92</sup> Discours sur « les mesures de protection du joueur » sur [www.law.kuleuven.be/gambling](http://www.law.kuleuven.be/gambling)

➤ *Le traitement des joueurs dépendants*

La Grande-Bretagne a créé, en 2002, la fondation « *Responsability in Gambling Trust (RIGT)* » pour la prévention et le traitement de la dépendance aux jeux dont les principaux donateurs sont les professionnels du jeu. La RIGT soutient financièrement les associations de lutte contre la dépendance aux jeux et mène des actions pédagogiques de prévention.

Aux Pays-Bas, le traitement des joueurs dépendants est assuré par les associations.

➤ *Autres mesures de protection*

Diverses mesures agissant sur le fonctionnement même du jeu permettent de protéger le joueur : la rapidité du jeu, la limitation des mises et des gains, l'obligation de respecter des périodes de pauses, etc.

La limitation et le contrôle de l'offre de jeux sont aussi des formes de protection. Ainsi, la Belgique a limité à 9 le nombre de casino autorisés. En France, l'autorisation d'exploiter des machines à sous est réservée aux casinos.

## **C. LES CASINOS EN NOUVELLE-CALEDONIE**

### **1) Présentation générale**

En Nouvelle-Calédonie, trois établissements de jeux ont été autorisés :

- Le « Casino Royal » créé en 1974 et rattaché à l'hôtel « Le Château Royal » ;
- Le « Grand Casino » créé en 1995 et situé dans l'enceinte de l'hôtel « Le Méridien » ;
- Le « Casino télé bingo » créé en 1996 et exploité par la société australe d'animation touristique.

Les deux établissements de casino appartiennent à la société en nom collectif (SNC) « Les Casinos de Nouméa » dont l'actionnaire majoritaire est la « Société des Hôtels de Nouméa » (SHN). Une part de l'actionnariat de cette dernière société est détenue par « Promosud ».

« Promosud » est une société d'économie mixte locale, dotée d'un effectif de 8 salariés dont 73 % du capital est détenu par la Province Sud et des établissements publics. Elle a pour mission de soutenir et d'accompagner les nouvelles entreprises créatrices d'emplois locaux, d'intervenir dans les projets structurants permettant le développement des infrastructures provinciales, de s'engager dans le secteur de l'innovation et de l'environnement, notamment.

Son premier grand projet a été de participer à la création de l'hôtel « le Méridien », en portant les parts de la Province Sud dans la SHN.

Soutenue financièrement par la Province Sud à ses débuts, « Promosud », aujourd'hui, s'autofinance grâce à ses participations financières dans plus de 50 entreprises<sup>93</sup>.

Suite à des échanges entre le CESC et la direction des affaires économiques de Nouméa, il ressort qu'aucune opposition significative de la part de la société civile ou des représentants de l'ordre moral n'a été constatée lors de l'implantation de ces trois établissements de jeux. De surcroît, l'implantation d'un casino est soumise à l'obligation d'élaborer un cahier des charges qui impose l'ouverture d'une enquête publique.

Le CESC en déduit que l'ouverture de ces établissements avait reçu l'accord tacite de la population. A l'inverse, la Française des jeux fait face aujourd'hui à une opposition à son implantation sur le territoire calédonien au motif qu'elle serait source de troubles économiques et sociaux : dépendance aux jeux, déplacement des richesses vers la métropole et mise en danger de l'emploi dans les casinos.<sup>94</sup>

## ***2) L'autorisation d'ouverture d'un casino.***

Le partage de compétence entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie est différent de celui de la Polynésie française, puisque la charge d'établir les conditions d'autorisation, les règles de fonctionnement et d'organisation des casinos et les conditions d'accès dans les salles de jeux appartient au Haut-commissaire<sup>95</sup>. Reste au Congrès le soin de fixer les autres règles applicables aux jeux de hasard telles que les circonstances dans lesquelles ils peuvent être offerts au public, et au gouvernement les décisions d'ouverture temporaire des casinos.<sup>96</sup>

Ainsi, le texte portant réglementation des établissements de jeux de hasard est l'arrêté DIRAG n° 748 bis du 23 août 2003. Celui-ci précise les conditions de délivrance de l'autorisation des jeux, les obligations du titulaire de l'autorisation, les règles de fonctionnement et d'organisation des salles de jeux, et les règles de fonctionnement des jeux.

Seul un Français ou un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, majeur et jouissant de ses droits civiques peut formuler une demande d'autorisation de jeux. Celle-ci est adressée au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie qui sollicite aussitôt l'avis du conseil municipal de la commune où aura lieu l'implantation. Si le conseil émet un avis favorable, il devra transmettre le cahier des charge accepté par le demandeur et indiquant la durée pour laquelle il est établi, sans excéder 5 ans.

---

<sup>93</sup> Son bilan d'activité de 2009 montre un chiffre d'affaire pour l'exercice 2007-2008 s'élevant à 9,36 milliards de FCFP.

<sup>94</sup> Article « L'implantation de la FDJ en Nouvelle-Calédonie agite les députés locaux » sur [www.strategies.fr](http://www.strategies.fr)

<sup>95</sup> Article L 345-4 du code de sécurité intérieure

<sup>96</sup> Article 36 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie

Ce cahier des charges comporte notamment :

- l'autorisation de pratiquer des jeux de casino dans des locaux situés dans la commune ;
- des conditions d'ouvertures ;
- l'obligation de reversement d'une partie des recettes des jeux à la commune ;
- l'obligation du demandeur de respecter et d'appliquer le droit du travail ;
- l'obligation du demandeur d'affirmer son engagement à participer au développement du tourisme ;
- la durée et la validité du cahier des charges.

Ce document est ensuite soumis à l'adoption du Congrès. Et en cas de suite favorable, une enquête publique est menée auprès de la population, à l'issue de laquelle, le dossier définitif peut être soumis à l'avis de la Commission territoriale des jeux qui est présidée par le président de la chambre territoriale des comptes.

L'autorisation accordée par le gouvernement a une durée de 18 ans maximum<sup>97</sup>.

Il est intéressant de noter que l'arrêté n° 748 bis du 26 août 2003 précité met un point d'honneur à la vocation touristique de ces établissements. En effet, « *l'ouverture des établissements de jeux peut être autorisée dans les communes qui offrent des structures hôtelières et de restauration 4 étoiles, disposant d'une capacité d'accueil suffisante, des infrastructures touristiques de haut niveau à proximité de réseaux de transport et de communication, d'ensembles commerciaux, culturels, sportifs et de loisirs importants* »<sup>98</sup>.

### **3) L'exploitation des casinos**

Les règles de fonctionnement et d'organisation des casinos sont largement inspirées de la réglementation métropolitaine. Ainsi, le directeur général du Grand Casino de Nouméa confirme que si les directeurs de casinos sont libres dans la gestion quotidienne de leur établissement, un certain cadre s'impose à eux.

#### **➤ Le personnel :**

Le droit du travail ayant instauré la priorité à l'emploi local, la majorité des employés sont d'origine calédonienne. A titre indicatif, les directeurs des deux casinos sont calédoniens. Le directeur général du Grand Casino précise que seuls les emplois très techniques ont pu nécessiter le recours à des recrutements de personnes résidant depuis peu sur le territoire. La réglementation impose que le personnel soit de nationalité française ou ressortissant de l'Union européenne.

Ainsi, les 2 casinos (Casino Royal et Grand Casino) emploient environ 220 personnes, et 80 pour le « casino télé bingo ».

La formation du personnel est assurée par les établissements eux-mêmes.

---

<sup>97</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 748 bis du 26 août 2003.

<sup>98</sup> Article 2 alinéa 6 de l'arrêté n° 748 bis du 26 août 2003

Les corps de métiers que l'on peut retrouver sont :

- Pour le département des machines à sous : caissiers (niveau BAC), mécaniciens de salle/assistant de clientèle (niveau BEP électrotechnique), techniciens (niveau bac pro à BTS électrotechnique), chargées d'accueil (niveau BEP- bac pro à bac), agents de sécurité (niveau CAP à bac pro) ;
- Pour le département bars et restaurant : serveuses, barman, cuisiniers, etc. ;
- Pour le département des jeux de tables : croupiers, chefs de table (formation spécifique). La Nouvelle-Calédonie dispose d'une école de croupiers agréée. Niveau BEP- bac pro à bac ;
- Pour le département administration : comptables, RH, marketing, informatique.

➤ *La rentabilité :*

Comme pour tout casino, le département le plus rentable est celui des machines à sous qui représente 80 à 90 % de l'activité du Grand Casino. Compte tenu des effectifs pléthoriques pour les jeux de table, ce département est le moins rentable, tout comme la restauration mais ils sont inhérents à l'activité de l'établissement.

Les jeux de casino génèrent un chiffre d'affaires de 6 milliards de FCFP en moyenne par an<sup>99</sup>.

➤ *Les joueurs :*

Les machines à sous sont les jeux les plus populaires qui attirent toutes les couches de la population. Mais, les populations océaniques dominent, avec une tendance féminine (55 % de la clientèle en journée et 40 % le soir). Le week-end, la clientèle est plus mélangée.

Pour les jeux de tables, la clientèle européenne est plus forte en nombre. A noter que la communauté asiatique génère un volume d'activité plus important pour un nombre de client plus réduit.

Selon la direction des affaires économiques calédonienne, le nombre des entrées dans les casinos a diminué de 3,3 % entre 2010 et 2012 alors que les produits des jeux ont augmenté de 3,75 %. Ce qui indique des sommes d'argent mises plus importantes de la part des joueurs en 2012 qu'en 2010.

➤ *La fiscalité :*

Les casinos sont soumis à une fiscalité propre à l'activité de jeu ainsi qu'à des taxes de droit commun.

---

<sup>99</sup> Source direction des affaires économiques de Nouvelle-Calédonie

Les prélèvements liés à l'activité de jeux sont les suivants :

- Taxes territoriales<sup>100</sup> :
  - o 40 % du produit net des jeux<sup>101</sup> pratiqués ;
  - o 5 % du produit des machines à sous ;
- Taxe communale (facultative)<sup>102</sup> : 10 % de la même base que le prélèvement opéré au profit de la Nouvelle-Calédonie avec abattement à la base de 30 %.

Les taxes de droit commun sont l'impôt sur les sociétés, la taxe spéciale de solidarité, l'impôt foncier, la licence, la taxe sur les ordures ménagères.

➤ *Le contrôle par les autorités publiques :*

Les autorités publiques de contrôle sont la police des jeux, le trésor public et le gouvernement.

Le directeur général du Grand Casino nous a indiqué qu'un local est mis à la disposition permanente de la police des jeux. Un agent est présent au quotidien et s'assure du respect de l'application de la réglementation des jeux.

Il est informé de tout ce qui touche à l'activité des jeux et machines, et veille à la sincérité des jeux. Rien ne peut lui être imposé. Les matériels de jeux et machines doivent être agréés par les services de police. Leur installation ou leur destruction fait l'objet de la présence de la police systématiquement qui vérifie la conformité des matériels.

La police agréée le personnel de jeux et peut refuser une candidature, sans devoir motiver sa décision. Tous les employés font l'objet d'un agrément.

La police gère les interdits de jeux et traite avec le service de sécurité du casino les incidents avec les clients quand cela ressort du pénal (altercations, vols, états alcoolique). La police s'assure de l'identité des clients et peut disposer de toutes informations les concernant dans le respect des règles édictées par la CNIL.

Outre le contrôle comptable mensuel des recettes déclarées, du calcul et du versement des taxes, le Trésor public peut intervenir à tout moment. Toute modification de l'activité de jeu ayant une incidence sur les recettes telle que le changement des horaires d'exploitation ou la modification du nombre de jeux, doit être transmise pour information aux agents du Trésor.

Les services du gouvernement instruisent les demandes émanant des casinos (changement de jeux, du nombre de machines, d'horaire d'exploitation...). Ils sont destinataires des états comptables des casinos au sens le plus large (comptes, effectifs, salaires, structure juridique de l'actionnariat).

---

<sup>100</sup> Article 626 du code des impôts calédonien.

<sup>101</sup> Produit net des jeux : PBJ des MAS + PBJ des jeux de tables + pourboires – salaires – charges sociales.

<sup>102</sup> Article 890 du code des impôts calédoniens.

Le Grand Casino possède un système de sécurité composé de 200 caméras qui permet d'intervenir en cas de débordements. L'établissement pratique une politique de jeu responsable<sup>103</sup>.

#### **4) Les impacts sociaux**

Aucune information n'a pu être communiquée sur le nombre d'interdits de jeux (s'ils existent). Sur le site internet de l'agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie qui est le service de référence en matière de lutte contre l'addiction aux jeux, aucune information sur la dépendance aux jeux n'est indiquée.

Pour l'heure, il n'existe malheureusement aucune étude sur les impacts des jeux de hasard ou des établissements de jeux de hasard en Nouvelle-Calédonie. Néanmoins, dans la perspective de l'implantation de la Française des jeux, une telle étude est en cours.

\*  
\* \*

Aujourd'hui, les pouvoirs publics, conscients des atouts économiques et des risques sociaux qu'engendrent les casinos, ont réussi à se doter d'outils et de moyens permettant d'assurer l'équilibre entre les deux.

L'expérience calédonienne est très intéressante dans le cadre de la présente étude, d'une part, au motif que ses établissements de jeux n'ont pas transformé la Nouvelle-Calédonie en « *Vegas du Pacifique* » ; d'autre part pour sa vision critique de la Pacifique des jeux. La Nouvelle-Calédonie lui fait les mêmes reproches que certains détracteurs en Polynésie, vis-à-vis des casinos.

♠♣♥♦ - ♠♣♥♦ - ♠♣♥♦

---

<sup>103</sup> Politique de jeu responsable : politique visant à protéger la population et à prévenir les joueurs sur les risques de jeu excessif, d'identifier et de conseiller les joueurs en difficulté, voire de les interdire de jeu.

## L'ESTIMATION DES IMPACTS EN POLYNESIE FRANCAISE

---

La détermination des impacts de l'implantation de jeux de casino en Polynésie française résulte de l'analyse combinée (et comparative) de l'état des lieux, de la rencontre des principaux acteurs concernés, de la pratique des jeux de casino à l'échelle européenne et régionale et enfin de nos spécificités locales.

De cette combinaison, force est de constater que l'implantation de jeux de casino en Polynésie française présente des avantages non négligeables sur les plans touristique (A), économique (B) et social (C). En revanche, elle se heurte à des questions d'ordre moral (D).

### A. L'IMPACT TOURISTIQUE

L'implantation d'un casino en Polynésie française est accueillie comme un facteur favorable (1) à même de financer des projets structurants (2) et capable de créer une niche touristique encore inexploitée (3).

#### **1) Un facteur favorable qui ne règlera pas le problème du tourisme**

##### ➤ Une offre nouvelle

L'ensemble des acteurs touristiques s'accorde à dire que l'implantation d'un casino en Polynésie française ne résoudra pas à elle seule la chute de la fréquentation touristique en Polynésie française.

Les causes ont été largement analysées : notre Pays souffre d'une perte de compétitivité<sup>104</sup> cumulée à une perte d'attractivité<sup>105</sup>. Les états généraux de 2009 en ont fait le constat : *« pendant la période 2003-2007, le nombre de touristes stagne [...] alors que le nombre de touristes dans le monde croît très rapidement [...]. En quinze ans, la notoriété de la destination est passée du 3<sup>ème</sup> rang au 24<sup>ème</sup> rang mondial. »*

Afin d'inverser cette tendance, les acteurs touristiques considèrent que toutes nouvelles offres de loisir constitue un moyen de soutenir l'attractivité touristique. L'implantation d'un établissement de jeux s'inscrit pleinement dans cette démarche.

Un professionnel du tourisme résume la situation de la manière suivante: *« la question n'est pas de savoir s'il faut faire un casino aujourd'hui, la question est de savoir si nous avons encore le luxe de pouvoir dire non ».*

---

<sup>104</sup> Une perte principalement liée à la parité euro-dollars et les hausses du prix du pétrole pour les facteurs exogènes, pour les facteurs endogènes, l'isolement géographique avec le coût du travail.

<sup>105</sup> Une perte principalement liée à une « copie » de nos offres phares (les bungalows sur l'eau) pour les facteurs exogènes, et pour les facteurs endogènes, l'absence d'innovation et le peu d'intérêt porté au secteur (peu d'entretien et d'amélioration de l'existant, grèves touchant la desserte aérienne, etc.)

➤ Une offre particulièrement adaptée à l'île de Tahiti

Contrairement à certaines destinations intérieures, l'île de Tahiti est l'une des îles les plus touchées, affichant un nombre de nuitées touristiques divisé par deux en quinze ans. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une perte de compétitivité puisque toutes les îles sont touchées à part égale, mais bien d'une perte majeure d'attractivité.

Dans le passé, l'île capitale constituait une véritable destination où les touristes se plaisaient à séjourner. Aujourd'hui, Tahiti a tendance à être perçue comme une simple escale pour les touristes en partance dans les îles.

Cette situation est pour partie liée à l'absence de nouvelles offres ainsi qu'à la dégradation de celles existantes<sup>106</sup>. Les retours qualitatifs des réceptifs auditionnés confirment que leurs clients s'ennuient à Tahiti. Aussi, de plus en plus d'agences de voyage proposent à leurs clientèles de séjourner dans les îles (autres que Tahiti) dès leur arrivée en Polynésie, transformant ainsi Tahiti en lieu de transit.

Les conséquences sont désastreuses et ont bouleversé l'ensemble de la société polynésienne avec la fermeture de l'ex-hôtel Hilton en 2010, celle de l'ex-hôtel Sofitel Tahiti en 2012, et le démembrement de l'hôtel Radisson au travers de ventes immobilières organisées par lots auprès des particuliers.

Dans ce contexte, l'implantation d'un casino offrirait à la clientèle touristique une attraction supplémentaire, un espace de jeux agréable et divertissant, ouvert toute l'année, même par temps pluvieux.

Cet aléa climatique constitue un véritable « casse tête » pour les hôteliers et les tours opérateurs car les activités touristiques sont majoritairement tournées vers l'extérieur. Les touristes malchanceux qui subissent le mauvais temps en saison des pluies, sont pour la plupart peu enchantés, à leur retour de voyage. Les impacts sont négatifs en termes d'image, à cause de l'influence des réseaux sociaux notamment.

Le CESC a bien conscience que la Polynésie française n'a pas les moyens, ni l'ambition de devenir le « Vegas du Pacifique sud ». Cependant, l'existence d'un casino typiquement polynésien, qui ne ressemblerait à aucun autre, serait un véritable facteur favorable pour tenter d'enrayer cette tendance. L'intégration de notre histoire, de notre culture et de notre folklore pourrait transformer ce lieu en un passage obligé pour nos touristes à même de justifier un prolongement de leur séjour sur Tahiti.

Pour ces motifs, beaucoup s'accorde à dire que l'île de Tahiti est à privilégier pour l'implantation d'un établissement de jeux.

---

<sup>106</sup> Le musée Gauguin recueille par exemple 66 % d'avis négatifs sur le site « TripAdvisor » contre 40 % pour le musée de Tahiti et ses îles.

## **2) Une source de financement pour des projets structurants complémentaires**

L'atelier numéro 2 des états généraux de la Polynésie française en 2009 précisait dans sa proposition n° 97 : « *exploiter davantage le tourisme d'affaires de type congrès (palais des congrès à mettre en place) [...]* ».

Cette attente a été à nouveau exprimée par les acteurs rencontrés qui ont de nombreuses difficultés à séduire cette clientèle particulière. Deux raisons principales sont invoquées : l'absence de lieu couvert capable d'accueillir quelques milliers de personnes<sup>107</sup> et la quasi inexistence d'activités nocturnes pour distraire ces milliers de séminaristes en « after work<sup>108</sup> ».

Il s'agit pourtant d'une clientèle intéressante puisqu'elle se positionne à contre flux de la saison touristique permettant ainsi d'amortir les fortes variations saisonnières notamment en basse saison.

L'infrastructure d'un palais des congrès répond à ces attentes mais n'est pas suffisante. D'autres activités de loisirs doivent être associées afin de multiplier les occupations. C'est dans ce cadre qu'un casino peut avoir toute sa place : intégré à un grand complexe touristique composé d'un centre de congrès, de restaurants, de bars, de commerces, de boutiques de souvenirs, d'artisanat local, de salles de sport, de salons de massage (polynésiens), de dancings, etc. Il devra permettre d'atteindre la masse critique capable d'absorber plusieurs milliers de personnes.

Ce projet n'est pas nouveau et fait l'objet de discussions depuis plus de vingt ans. Pour autant, il n'a toujours pas vu le jour, même à l'état d'esquisse.

## **3) Le poker : une niche touristique à exploiter**

Depuis quelques années, le poker est en plein essor. D'une pratique réservée à quelques initiés, ce jeu est dorénavant pratiqué par toutes les classes sociales.

La télévision constitue probablement la première raison de ce succès populaire. Les tournois du « World Poker Tour » sont retransmis en direct sur Fox Sports aux États-Unis et, depuis 2005 en France, sur Canal+ et commentés par M. Patrick Bruel.

Toutes les semaines, les anciennes éditions du « World Series of Poker<sup>109</sup> » (WSOP) sont rediffusées sur ESPN (le CNN du sport) et sont suivies par des millions d'Américains.

---

<sup>107</sup> Seule la scène de la place To'ata offre aujourd'hui 3 500 places assises. Elle ne correspond pas aux attentes du tourisme d'affaires mais seulement à l'organisation de concerts. Pourtant, il nous a été précisé qu'aucun opérateur ne souhaite programmer de grands événements en saison humide face au risque financier que cela représente en cas d'aléas climatiques.

<sup>108</sup> Les « after work » sont des soirées organisées après le travail (ou séminaire) généralement avec les mêmes invités mais dans un cadre plus décontracté.

<sup>109</sup> Les World Series of Poker, couramment abrégées sous le sigle WSOP, sont les championnats du monde de poker. Ils se tiennent chaque année depuis 1970 à Las Vegas.

La deuxième raison est liée à la médiatisation des succès des joueurs amateurs. En 2003, Chris MoneyMaker était un inconnu qui rêvait de participer au WSOP mais qui n'avait pas les moyens de se payer les 10.000 dollars (940 000 FCFP) de droits d'inscription. Comme de nombreux autres joueurs, il participa à des tournois sur internet de pré-qualification où seul le gagnant se voyait offrir son inscription. C'est ainsi qu'avec une mise initiale de 39 dollars (3 700 FCFP), il battra plus de 800 participants et sortira vainqueur du WSOP 2003 avec un chèque de 2,5 millions de dollars (235 000 000 FCFP). L'année suivante, c'est au tour de Greg Raymer, un autre amateur sorti des jeux en ligne, de battre plus de 2 500 participants pour arriver grand vainqueur avec 5 millions de dollars de gain (470 000 000 FCFP).

Cet engouement s'est confirmé avec l'augmentation continue du nombre de participants à ces événements majeurs : de 800 en 2003, l'édition principale du WSOP en 2012 a accueilli plus de 6 500 participants.

Devant ce succès, certains casinos se sont adaptés pour répondre aux exigences des opérateurs de jeux, afin d'obtenir leur label pour pouvoir accueillir ces tournois. C'est ainsi que le « Ti Vegas Casino » situé sur l'île Maurice fait partie, depuis 2012, des 9 étapes nationales comptant pour le « World Poker Tour ». Lors de sa première édition, 290 joueurs (sans compter les accompagnants) avaient fait le déplacement pour les 2 jours de tournois. Un professionnel du poker nous a confirmé que les participants à ces tournois internationaux profitent fréquemment de l'occasion pour prolonger leur séjour et découvrir la destination.

Le CESC voit dans cette nouvelle niche de marché deux facteurs favorables :

- La capacité de créer un nouveau flux touristique aujourd'hui inexistant. Ce flux profitera à l'ensemble de la chaîne des acteurs : les tours opérateurs pour la construction des packages et les opérateurs aériens internationaux et locaux, les réceptifs, les hôteliers et l'ensemble des prestataires de services.
- La promotion de la destination, non seulement auprès de cette population captive de joueurs, mais auprès de l'ensemble des téléspectateurs qui suivent ces tournois de poker retransmis à la télévision. Si la Polynésie arrivait à accueillir un événement télédiffusé, l'impact d'une mise en scène polynésienne autour de la table finale nous paraît majeur.

Cependant, d'après les professionnels auditionnés, il ne suffit pas d'exploiter un casino pour accueillir ce type d'évènement international. Pour profiter pleinement de cette niche, il faut impérativement s'adresser à un opérateur professionnel en organisation de tournois. Celui-ci sera chargé de médiatiser l'évènement auprès des grands noms du poker et de concevoir un projet adapté à cette activité particulière, de concert avec l'ensemble des acteurs touristiques locaux.

## B. UNE ACTIVITE AYANT UN IMPACT ECONOMIQUE ET FISCAL NON NEGLIGEABLE PLACEE SOUS CONTROLE PERMANENT

L'impact économique s'analyse sous deux angles : les effets directs et indirects liés à l'activité elle-même (1), et les risques liés au blanchiment d'argent (2).

### 1) *Les effets directs et indirects*

Le casino est une activité économique en tant que telle. Il participe au développement du Pays à travers les prélèvements obligatoires auxquels il est soumis contrairement aux activités illégales de jeux.

- Les effets directs sont nombreux : les cotisations sociales principalement salariales au bénéfice de la Caisse de Prévoyance Sociale (dont les prélèvements pour la CST), l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les licences au profit du budget du Pays, les centimes additionnels liés à la patente et aux débits de boisson au bénéfice de la Chambre de Commerce, d'Industrie, des Services et des Métiers (CCISM), la taxe sur l'eau et les déchets pour les communes et les diverses taxes à créer sur le Produit Brut des Jeux.

Ces dernières constituent une source de recettes fiscales non négligeables. En prenant pour exemple le casino de Nouméa, on peut estimer qu'elles se situeraient entre 1,5 et 3 milliards FCFP par an<sup>110</sup>. Le CESC n'a pas été en mesure de procéder à une analyse comparée des taxes supportées par un casino et celles supportées par la Pacifique des Jeux, mais il sera nécessaire de s'assurer que chacun de ces prélèvements présente des cohérences.

L'introduction d'un casino aura nécessairement des conséquences négatives sur le résultat de la Pacifique des Jeux<sup>111</sup>, mais positives pour le Pays puisque les mises collectées par le casino devraient statistiquement être majoritairement reversées à la collectivité locale (contrairement aux mises de la Pacifique des Jeux).

En outre, le législateur local devra s'assurer de ne pas renouveler les mêmes erreurs qu'en métropole : les différentes taxes sur le PBJ<sup>112</sup> devront être cohérentes et mesurées pour tenir compte de la concurrence des jeux en ligne et des investissements lourds qu'ont à supporter les casinotiers afin de leur permettre de renouveler régulièrement leur infrastructure et de maintenir un excellent niveau de prestation<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Le casino de Nouméa reverse environ 48 % de ses recettes mensuelles en taxes et son chiffre d'affaires annuel est estimé à 6 milliards FCFP par an en moyenne par la Direction des Affaires Economiques.

<sup>111</sup> CA social de 775 millions de FCFP en 2011, résultat net et bénéfice de 150 millions de FCFP, plus de 5 milliards FCFP de mises collectées, et une baisse de 7,6 % des charges d'exploitation d'après le rapport financier 2011 du groupe Française des Jeux dont la Pacifique des Jeux est une filiale à 99,99 %.

<sup>112</sup> Voir le titre « Une fiscalité lourde » dans le chapitre « Les casinos aujourd'hui ».

<sup>113</sup> En 2009, 6 casinos sur 10 étaient en difficulté selon Jean-François Cot, délégué général du Syndicat des casinos de France. Cette même année, le casino de Divonne-les-Bains a annoncé son risque de fermeture si la commune ne lui accordait pas une réduction de son impôt.

Il faut noter que la part des recettes d'un casino dans le budget des communes métropolitaines peut atteindre des proportions démesurées<sup>114</sup>. Ces situations peuvent être génératrices de tensions mais aussi de déséquilibres entre les communes.

Il convient également de rappeler qu'un établissement de jeux génère dans sa phase d'implantation de nombreux emplois dans le secteur du bâtiment (l'infrastructure immobilière), de la formation (plus de 50 % des métiers sont spécifiques), de l'électrotechnique et de l'informatique (pour les systèmes de sécurité et les machines à sous).

- Parmi les effets indirects, il faut s'attendre à une nouvelle dynamique créée autour des autres activités de loisirs du casino. Les hôtels, les restaurants, les bars, les golfs et activités en tout genre bénéficieront de l'attraction de l'établissement. En outre, la population qui avait l'habitude de jouer à l'extérieur de la Polynésie française devrait transférer une partie de sa consommation localement.

Enfin, il faut rappeler que l'ensemble des activités illégales de jeux ne rapporte rien au Pays et aux communes. Si l'existence d'un casino n'entraînera pas la disparition de ces activités, on peut raisonnablement supposer qu'une partie de ces joueurs sera captée par le casino permettant ainsi de fiscaliser une partie de ces flux qui échappe à tout prélèvement aujourd'hui.

## **2) Le blanchiment d'argent**

Comme vu précédemment, on recense deux types de blanchiment :

- le blanchiment de petites sommes écoulées à travers le jeu qui, comme l'indique le rapporteur du sénat, en 2002, est considéré comme « *occasionnel et à une échelle réduite* ».

Pour l'heure, aucun élément probant ne permet de douter qu'il en serait autrement dans le contexte polynésien car il ne présente pas un risque majeur. Cependant, le législateur métropolitain devra prévoir l'applicabilité en Polynésie française des dispositions des articles L 561-13 et D 561-10-1 du code monétaire et financier relatives à l'obligation faite aux casinos de consigner l'identité des personnes échangeant plus de 2 000 euros (238 664 FCFP) par séance.

- Le blanchiment de grosses sommes issues des activités criminelles.

Le CESC le considère comme tout aussi faible, au regard du contexte géographique et économique de la Polynésie française. En matière de trafic de drogue, le Pays est pour l'heure protégé des grands réseaux criminels qui sévissent par exemple en

---

<sup>114</sup> Le budget de la commune de Divonne-les-Bains est alimenté pour la moitié par les recettes issues des taxes de son casino.

Europe ou en Amérique<sup>115</sup>. De la même manière, la Polynésie française n'est pas frappée par les réseaux de prostitutions internationaux en raison notamment de l'impossibilité pour les personnes de circuler librement, comme c'est le cas entre les pays de l'Europe.

En réalité, les activités criminelles de blanchiment d'argent, de trafics de drogues, et celles liées à la prostitution restent l'œuvre d'acteurs isolés ou de petites bandes organisées, générant des flux financiers sans commune mesure avec ceux qui circulent ailleurs<sup>116</sup>.

Cette situation devrait peu évoluer durant les prochaines années. Trois raisons principales peuvent l'expliquer : l'absence d'un nombre suffisant de « consommateurs illicites » du fait de notre démographie réduite, notre monnaie qui n'a cours que dans trois territoires insulaires, réduisant ainsi fortement les possibilités d'utilisation sans avoir à la convertir, et l'isolement géographique interdisant le transport discret de marchandises ou de personnes.

L'hypothèse de l'introduction de l'euro pourrait supprimer le deuxième facteur et faciliter la circulation des capitaux. Cependant, le président du comité de Polynésie française de l'Association Française des Banques tempère ces risques en précisant que « *l'ensemble des règles mises en place produit ces résultats : le nombre de déclaration de soupçon est en constante évolution, 90 % de ces déclarations émanent des institutions bancaires, donc oui, assurément les règles permettent de rendre plus difficile le blanchiment en Polynésie française* ».

Enfin, il ne faut pas négliger le risque inhérent au financement illicite de partis politiques. L'efficacité des services de l'Etat et du Pays s'avèrera nécessaire pour limiter cette menace. Dans l'hypothèse d'une délégation de service public, une concession d'une durée relativement courte, remettant en jeu l'exploitant périodiquement pourrait constituer un autre frein.

## C. L'IMPACT SOCIAL

Si l'activité liée à l'exploitation d'un casino en Polynésie française est source de richesse et d'emplois (1), elle doit néanmoins être strictement contrôlée pour limiter les risques inhérents à l'addiction aux jeux (2).

---

<sup>115</sup> Quand les douanes métropolitaines déclarent une saisie record de 7 tonnes de cannabis, nos douanes annoncent 38 kilogrammes, soit 184 fois moins. (source : La voix du Nord, édition du 1<sup>er</sup> février 2012 « *Sept tonnes de cannabis : la plus grosse saisie sur le marché français* » ; Les Nouvelles de Tahiti, article du 15 octobre 2010 : « *38 kilogrammes de paka saisis : les services de la douane ont annoncé hier une de ses plus belles prises de drogue* ».)

<sup>116</sup> Selon le rapport de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, le blanchiment de l'argent sale est estimé à 1 600 milliards de dollars dans le monde en 2009, soit environ 1000 fois le budget du pays

L'analyse de l'état des lieux nous permet d'exclure les risques liés au trafic de stupéfiants et à la prostitution qui ne concernent que certains tripots clandestins. Comme le résumait déjà, en 2002, le rapport d'information du Sénat : « *le public conserve des casinos une image élitiste et périmée peu conforme à la réalité de notre temps [...], l'idée d'un endroit fermé d'où l'on pouvait ressortir en très mauvais état contribuait à créer une image plutôt sulfureuse. De nos jours ce folklore, style Macao l'enfer du jeu, a laissé la place à un mode de fonctionnement transparent et comme aseptisé, garantie par la surveillance ostensible des autorités et de l'Etat* ».

### **1) Un secteur créateur de richesse et d'emplois**

En France, les 170 ensembles immobiliers exploitant des casinos ont généré 12.600 emplois directs dont 87,7 % sont à plein temps et 87,2 % sont en contrat à durée indéterminée. Les personnes handicapées représentent 1,15 % des employés, soit 145 personnes.

En ramenant ces chiffres à l'échelle locale, il apparaît que les casinos généreraient au moins 5 fois plus d'emplois directs<sup>117</sup> que la Pacifique des jeux (130 employés dans le cercle de jeux au début de Prince Hinoï, 110 employés par casino à Nouméa, contre 20 employés à la Pacifique des Jeux<sup>118</sup>). Comme nous l'a rappelé le directeur du Grand Casino de Nouméa, ceci s'explique par « *les effectifs pléthoriques nécessaires aux jeux de table (1 croupier par table, 1 chef de table pour 2 tables, 1 chef de partie pour la roulette, un autre pour le black jack, etc.), plus les relèves, les repos, et les congés* ».

De plus, la part redistributive des gains est beaucoup plus avantageuse pour les employés d'un casino que pour ceux des distributeurs de jeux de grattages ou de tirages.

Pour ces derniers, seul le propriétaire du point de vente est rémunéré sur son activité (charge à lui d'en faire profiter ou non ses employés) alors que dans un casino, les pourboires représentent un accessoire de salaire non négligeable, extrêmement contrôlé et codifié par l'Etat : les pourboires sont interdits en espèce et autorisés uniquement en jetons. En fin de journée, ils sont distribués et répartis entre les différentes catégories de personnel (à l'exclusion des membres du comité de direction<sup>119</sup>) suivant un barème strict. Une comptabilité spécifique très rigoureuse est tenue à cet effet. Par conséquent, il est réaliste d'espérer que la création d'un seul casino

---

<sup>117</sup> Emplois directs : emplois générés par l'opérateur de jeux lui-même. Les emplois indirects sont ceux générés par des entreprises tierces et directement justifiés par l'activité de l'opérateur de jeux (par exemple : les points de vente de la Pacifique des jeux ou les sociétés de maintenance et de spectacle des casinos). Le CESC n'a pu réaliser une analyse comparée des emplois indirects générés faute d'éléments chiffrés.

<sup>118</sup> Au 31 décembre 2011 selon le rapport financier 2011 du groupe Française des Jeux.

<sup>119</sup> Article 12 alinéa IV de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié : « *Les membres du comité de direction agréés par le ministre de l'intérieur ne peuvent ni recevoir un pourcentage sur le produit brut ou le bénéfice des jeux, ni participer de façon quelconque à la répartition des pourboires, ni cumuler leurs fonctions avec celles d'employé de jeux* ».

sera à même de générer au moins 100 emplois directs. Ces emplois bénéficieront majoritairement aux demandeurs d'emploi frappés par la crise économique actuelle puisque la plupart des métiers concernés ne nécessitent pas de qualifications élevées.

Enfin, eu égard à la particularité des professions liées aux jeux (croupiers, caissiers, valets, surveillants etc.), il s'avère que bien souvent, ce sont les établissements eux-mêmes qui prennent en charge les formations de leur personnel. A ce titre, le directeur du Grand Casino de Nouméa n'a pas manqué de proposer son expérience en matière de formations, pour le cas où un casino serait envisagé en Polynésie française.

A cela, doivent s'ajouter l'ensemble des emplois indirects liés aux actions culturelles que les casinos se doivent de financer (artistes, musiciens, métiers d'intermittents du spectacle tels que les régisseurs, techniciens et ouvriers du son et lumière, costumiers, etc.) et celui des autres activités présentes dans le complexe touristique adossé au casino.

## **2) *Un risque à contrôler : l'addiction aux jeux***

L'absence de statistique officielle sur l'addiction aux jeux et ses conséquences sur les joueurs est très regrettable. Cependant, la Polynésie française ne devrait pas être très éloignée des taux constatés ailleurs, soit un taux qui se situe en moyenne aux alentours de 0,4 % de la population. A moins d'être dans un contexte de prohibition, ce taux est probablement déjà une réalité en Polynésie, avec ou sans la présence de casino<sup>120</sup>.

La facilité d'accès aux jeux licites (grattage et tirage) ou illicites (kikiri, combats de coqs, etc.), et bien pire encore l'abondance des offres sur internet, font que la consommation de jeux d'argent n'a jamais été aussi aisée.

La véritable problématique est liée aujourd'hui à Internet.

Alors qu'autrefois internet était réservé aux détenteurs d'ordinateur avec accès ADSL (50 000 FCFP pour le PC et 5 000 F CFP par mois pour la société Mana), le tsunami déclenché par l'arrivée des smartphones<sup>121</sup> a changé complètement les habitudes de consommation au point de devenir le premier média d'accès à Internet<sup>122</sup> (téléphone à 1 FCFP avec abonnement, à partir de 1 000 FCFP par mois pour l'accès Internet mobile chez Tikiphone, et pour les moins de 25 ans accès illimité à « facebook » pour 2 000 FCFP par mois).

La Polynésie française n'a pas échappé à cette tendance<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Article du 29 avril 2013 dans la Dépêche de Tahiti « Il vole sa famille pour jouer au kikiri ».

<sup>121</sup> Smartphone : Téléphone portable possédant des fonctions d'un assistant numérique personnel.

<sup>122</sup> En Inde, les accès Internet via les smartphones ont dépassé celui des ordinateurs en mai 2012 (source : étude KPCB « 2012 Internet Trends report »).

<sup>123</sup> Article du 2 mai 2013 de la Dépêche de Tahiti « Un père témoigne : mon fils était accro. Quand le jeu devient une drogue ».

Cette baisse formidable des prix cumulée à l'arrivée à l'âge adulte de la génération « Y »<sup>124</sup> font que 89 % des foyers polynésiens disposent d'un téléphone mobile, 65 % sont informatisés et 43 % d'entre eux disposent d'un raccordement à internet dont près de trois quart en haut débit<sup>125</sup>. Cette omniprésence envahit le quotidien de chacun, et c'est ainsi que les premiers incidents liés au jeu sur internet nous ont été rapportés par les services locaux spécialisés en addiction.

Fort de cette prise de conscience, le CESC alerte les pouvoirs publics sur la nécessité de prendre en compte ce phénomène dans ses plans de développement du numérique mais aussi en matière de santé publique. Pour exemple, la France a légiféré en 2010 pour que soient autorisés certains jeux en ligne sous une forme très encadrée et contrôlée.

Bien que la priorité en matière d'addiction aux jeux nous semble être liée au média Internet, il ne faut pas éclipser pour autant les impacts liés à l'implantation d'un casino. En d'autres termes, l'accroissement de l'offre légale s'accompagne-t-elle d'un accroissement des personnes ayant une dépendance aux jeux (« addicts ») ?

A cette question, les intervenants rencontrés, qu'ils soient de spécialité sociale ou médicale, nous ont répondu par la négative. Les « addicts » existent déjà, et ont déjà accès à de multiples offres. Pour certains, leur consommation se portera vraisemblablement vers le casino, mais s'il n'existait pas, l'« addict » se porterait sur une autre offre disponible, qu'elle soit légale ou illégale, car il a besoin de jouer. L'augmentation de l'offre augmente le risque qu'une personne potentiellement dépendante le devienne, mais l'accessibilité de l'offre est un critère essentiel.

A l'inverse, l'existence d'un casino ne réduira pas le nombre d'« addicts ». Il est vraisemblable qu'ils deviendront plus visibles, ce qui ne devra pas être interprété comme un accroissement de leur nombre mais comme une meilleure identification de ces derniers, pour permettre éventuellement une meilleure prise en charge.

Enfin, les nombreuses contraintes règlementaires qui pourraient être appliquées aux casinos peuvent être des freins naturels pour franchir la porte d'un établissement de jeux (par exemple : l'obligation de contrôler l'identité de toutes les personnes souhaitant accéder aux salles de jeux du casino). Il serait intéressant de

---

<sup>124</sup> Pour les sociologues, la génération « Y » correspond aux enfants nés dans les années 80 qui ont grandi dans un monde où l'ordinateur personnel, le téléphone mobile, le jeu vidéo et l'Internet sont devenus de plus en plus importants et accessibles. Le « Y » vient de la trace du fil de leur baladeur sur leur torse. Cette génération communique sur les réseaux sociaux et maîtrise naturellement les outils numériques (50 % des utilisateurs de « facebook France » ont moins de 25 ans, et 92 % de cette population ont un profil sur ce réseau social !). La génération « X » (enfants nés entre les années 60 et 80) communique par e-mail, veut comprendre comment marche l'informatique et est autonome avec les outils numériques. La génération « perdue » (enfants nés avant les années 60) subit l'informatique et communique par téléphone.

<sup>125</sup> Baromètre réalisé en 2010 pour le plan de développement de l'économie numérique « te ara hotu »

s'interroger sur l'applicabilité de telles mesures dans les points de vente de jeux de grattage et de tirage qui paraissent à ce titre moins protecteurs.

Tout ceci devra s'accompagner de réelles études sanitaires et sociales sur l'impact des jeux en Polynésie dont la société exploitante du casino et la Pacifique des Jeux pourraient, à juste titre, financer les réalisations.

## D. LA QUESTION MORALE

Le dictionnaire Larousse, dans son édition en ligne, définit la morale comme « *la Science du bien et du mal, théorie des comportements humains, en tant qu'ils sont régis par des principes éthiques* ». Le Petit Robert la définit pour sa part comme « *la science du bien et du mal, des principes de l'action ; théorie de l'action humaine en tant qu'elle est soumise au devoir et a pour but le bien* ».

De manière générale, la morale se décline sous deux aspects : théologique (1) et sociétal (2).

### 1) La morale théologique

Sur le plan religieux, le bien représente l'ensemble des aspirations positives essentielles à l'être l'humain, que celles-ci concernent son accomplissement vital ou ses aspirations spirituelles. Dans la plupart des religions, « Dieu » est le symbole du bien et la source de tout ce qui est favorable à l'accomplissement des hommes. Le site internet du Vatican précise que « *pour les chrétiens, la Sainte Ecriture <sup>126</sup> est l'incontournable point de référence de la morale* ».

Il n'y a pas de référence directe aux jeux d'argent dans la Sainte Ecriture. Le Catéchisme de l'Église Catholique cite les jeux d'argent en précisant qu'ils « *deviennent moralement inacceptables lorsqu'ils privent la personne de ce qui lui est nécessaire pour subvenir à ses besoins et à ceux d'autrui<sup>127</sup>* ». Force est de constater que cette définition se rapproche de celle du jeu responsable, établi par les opérateurs de jeux.

Dans le cadre des rencontres du CESC avec les représentants de différentes confessions religieuses locales<sup>128</sup>, le CESC n'a pas manqué de relever qu'à l'exception de celui de l'église adventiste du 7<sup>ème</sup> jour, aucun n'était farouchement opposé à l'implantation d'un casino en Polynésie française, sous réserve que l'exercice de cette activité soit strictement contrôlée et que des mesures préventives et répressives soient instaurées.

---

<sup>126</sup> La bible est le recueil des saintes Écritures commun aux églises chrétiennes.

<sup>127</sup> Traduction Paris, Centurion/Cerf/Fleurus-Mame/Librairie éditrice vaticane, 1998, p. 494, § 2 413.

<sup>128</sup> Toutes les confessions religieuses ont été invitées par le CESC, seules 3 d'entre elles ont accepté cette invitation.

En effet, pour une minorité d'entre elles<sup>129</sup>, l'interdiction des jeux d'argent est totale, qu'il s'agisse de combat de coqs, « kikiiri », jeux de grattage ou tirage, et des jeux autorisés dans un casino.

D'autres<sup>130</sup> tiennent une position plus nuancée : elles ne s'opposent pas aux jeux d'argent en vigueur en Polynésie française sans pour autant les approuver. Elles s'estiment « *assez matures pour réfléchir face aux réalités d'aujourd'hui* ».

## **2) La morale sociétale**

L'intérêt général désigne la finalité des actions qui intéressent l'ensemble d'une population. L'objectif est de permettre aux citoyens de vivre ensemble, en paix et dans le respect de chacun.

Dans un Etat de droit, les intérêts particuliers peuvent s'opposer à l'intérêt général dans la mesure où ce dernier, au travers de la loi, peut constituer une entrave à la liberté.

L'article 5 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 proclame : « *La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* ».

En résumé, ce qui est perdu en liberté est gagné en sécurité et permet d'emmener les peuples vers la paix. Par conséquent, le bien est ce qui n'est pas nuisible à la Société.

Aussi la pratique des jeux d'argent doit-elle être considérée comme morale ou immorale ? En d'autres termes, un casino est-il nuisible à la société ?

La pratique raisonnée des jeux d'argent est une distraction qui n'est pas nuisible à la société. A l'inverse, la pratique excessive du jeu a des conséquences graves pour le joueur et sa famille qui peuvent s'étendre à toute la société. Ainsi, ce n'est pas le jeu en lui-même qui est dangereux mais l'addiction au jeu.

Le parallèle peut être fait avec l'alcool qui, dans des proportions mesurées et raisonnables, n'est pas nuisible à la société. C'est l'abus de consommation d'alcool et bien entendu l'addiction à ce dernier qui a des conséquences graves pour l'individu et la société. C'est ainsi que la loi interdit la consommation d'alcool au delà de certains seuils estimés comme ayant un impact négatif sur la société lorsqu'ils sont franchis.

---

<sup>129</sup> L'Église adventiste du septième jour (environ 5,8 % de la population en 2006) qui va jusqu'à radier ses membres qui s'adonnent aux jeux d'argent, à la prise d'alcool, de cigarettes ou de produits stupéfiants. Source: Y. Fer et G. Malogne-Fer (chapter « French Polynesia » in Manfred Ernst -dir.-, *Globalization and the Re-Shaping of Christianity in Oceania*, Suva -Fidji-, PTC, 2006).

<sup>130</sup> L'Église catholique et l'Église protestante Maohi représentaient chacune environ 38 % de la population en 2006.

Pourtant, interdire les jeux d'argent sous prétexte que seule l'addiction est nuisible revient à s'opposer au principe de moralité sociétale. Il appartient à la loi d'encadrer cette activité au travers de mesures préventives et répressives afin de protéger la société des effets négatifs de l'addiction.

La liberté que perdront les casinos sera ainsi gagnée en sécurité pour les individus de la société. Comme le rappelle l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de borne que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi* ».



## LES PRECONISATIONS

---

Dans le cadre de l'implantation d'un casino en Polynésie française, le CESC préconise certaines mesures liées à l'activité générale d'un casino (A) et d'autres concernant les obligations de son exploitant pouvant figurer dans le cahier des charges (B). Quelques mesures de protection applicables à l'ensemble des opérateurs de jeux sont envisagées (C).

### A. LES MESURES LIEES A L'ACTIVITE GENERALE D'UN CASINO

#### 1) Compléter le cadre réglementaire relatif aux casinos

En matière de casino, la compétence réglementaire est partagée entre l'Etat et la Polynésie française.

Au regard des dispositions de la LOPF, il appartient à l'assemblée de la Polynésie française de « *déterminer les règles applicables aux casinos [...] dans le respect des règles de contrôle et des pénalités définies par l'Etat* », et au conseil des ministres d'autoriser l'ouverture des casinos dans les conditions fixées par l'assemblée.

Conformément à l'article 24 de la LOPF, l'Etat est donc compétent en matière de contrôle et de pénalités concernant les activités de casino.

Si la notion de pénalité n'appelle pas de difficulté d'interprétation, la notion de contrôle des activités de jeux est entendue largement. En effet, le contrôle des activités de jeux constitue une activité de police administrative qui échoit à l'Etat. Cette police spéciale est d'une grande consistance dans la mesure où elle encadre largement les prérogatives du gouvernement de la Polynésie française, notamment en matière de délivrance des autorisations d'exploitation des casinos. Les services de l'Etat ont un rôle prépondérant lors de l'instruction de la demande d'implantation, même si la décision définitive relève du conseil des ministres.

Dans ce contexte, l'Etat a adopté un décret fixant les règles relatives à l'installation et au fonctionnement des casinos, cercles, jeux et loteries en Polynésie française<sup>131</sup> et un arrêté d'application prévoyant les règles relatives à leurs contrôles<sup>132</sup>.

Il ressort de l'examen de ces deux textes que les règles relatives aux conditions d'autorisation, de fonctionnement, d'organisation et de contrôle des jeux de hasard dans les casinos sont, d'une part, très proches de celles édictées en métropole, et d'autre part très exigeantes.

---

<sup>131</sup> Décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997 modifié.

<sup>132</sup> Arrêté du 25 janvier 1999 modifié.

Ainsi, le CESC constate en particulier que :

- La procédure d'autorisation d'implantation d'un casino prévoit l'examen de la demande par une commission consultative des jeux sur la base d'un dossier comprenant notamment un cahier des charges ;
- L'ensemble du personnel est soumis à l'agrément du représentant de l'Etat ;
- L'accès à l'établissement est soumis à un contrôle strict : interdiction des mineurs, même émancipés.

Le CESC regrette, néanmoins, que parmi les pièces constitutives du dossier de demande d'autorisation ne figurent pas *« l'étude d'impact économique montrant l'existence d'une demande de jeux non satisfaite [...], ainsi qu'un bilan prévisionnel d'activité sur 5 ans montrant la viabilité économique du projet »*. Par ailleurs, l'obligation de contrôler l'identité des personnes souhaitant entrer dans les salles de jeux du casino n'est pas prévue dans les deux textes. Aussi, le CESC invite les représentants de l'Etat à rajouter ces mentions dans le décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997 modifié.

Si la réglementation décrivant l'activité des casinos existe bien en Polynésie française, elle paraît néanmoins lacunaire. Par conséquent, dans un souci de clarté, le CESC recommande au Pays de la compléter par les mesures suivantes :

- Définir la demande d'autorisation, de renouvellement ou de transfert<sup>133</sup>.

Le CESC préconise de s'inspirer des dispositions de l'article 6 alinéa 2° de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié qui précise que la demande d'autorisation indique *« les jeux demandés, les horaires limites d'ouverture, le nombre de table de jeux et les minimums des mises, ainsi que les prévisions initiales d'exploitation hebdomadaire des jeux, accompagnés du plan d'implantation des tables de jeux, des machines à sous et des jeux sous forme électronique »*. Pour les demandes de transfert, la localisation dans la commune du nouvel immeuble d'implantation doit apparaître dans la demande (article 7-1° de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié).

- Définir les jeux autorisés et leur fonctionnement.

Il s'agit de déterminer les règles relatives aux :

- Enjeux et change. Par exemple : l'article 53 de l'arrêté du 26 août 2003 portant réglementation des établissements de jeux de hasard en Nouvelle-Calédonie dispose qu'*« aux jeux dits de « cercle »<sup>134</sup>, la somme en banque ne doit comprendre que des jetons ou plaques. Les mises des pontes (joueurs) peuvent être représentées par des billets de*

---

<sup>133</sup> Article 5 du décret 97-1135 du 9 décembre 1997 précité : *« le dossier soumis à la commission comprend les pièces suivantes : la demande d'autorisation telle que définie par la réglementation applicable localement [...] »*.

<sup>134</sup> Jeux de cercles : le baccara chemin de fer, le baccara à deux tableaux à banque ouverte, tous les jeux de poker. Source : l'article 5-c) de l'arrêté n° 748 bis du 26 août 2003 modifié portant réglementation des établissements de jeux de hasard en Nouvelle-Calédonie.

*banque mais l'échange en devient obligatoire en cas de perte* ». Même les cartes à jouer et leur utilisation sont réglementées ; ainsi que les « orphelins<sup>135</sup> ».

- Fonctionnement de chaque jeu susceptible d'être autorisé : il s'agit de déterminer les règles des jeux dits « ordinaires » ou de « contrepartie »<sup>136</sup> ainsi que les règles des jeux dits de « cercles ». Le CESC préconise l'insertion de tous les jeux pratiqués en Polynésie française. Il note par ailleurs que l'exploitation des machines à sous est extrêmement contrôlée, au point que l'arrêté du 25 janvier 1999 semble suffire.

## **2) Concevoir la réglementation fiscale spécifique à cette activité.**

En métropole, a été instituée une fiscalité spécifique et lourde<sup>137</sup> sur le produit brut des jeux autorisés dans les casinos. S'il existe une fiscalité relative à certains jeux de hasard en Polynésie française (prélèvement sur les activités de la Pacifique des jeux), il n'existe pas de dispositif spécifique aux activités de jeux d'un casino.

Or, comme nous l'avons vu dans le chapitre relatif aux impacts, l'intérêt d'un casino repose en partie sur les ressources fiscales qu'il peut apporter à la collectivité.

Par conséquent, le CESC recommande au Pays la mise en place d'une taxation sur le produit des jeux autorisés dans un casino. Ce prélèvement devra être raisonnable, afin d'éviter l'asphyxie de l'exploitant tout en permettant à la puissance publique de bénéficier de ces recettes fiscales.

Dans le cadre de cette imposition, le CESC propose d'envisager un abattement « hôtelier »<sup>138</sup> qui pourrait s'apparenter à une « subvention fiscale » afin d'inciter les futurs exploitants à rénover des établissements hôteliers ou à en créer de nouveaux.

Le CESC propose de s'inspirer du modèle calédonien. Pour rappel, outre les taxes de droit commun (impôt sur les sociétés, impôt foncier, etc.), une fiscalité propre à l'activité de jeux a été mise en place prévoyant des taxes territoriales et un prélèvement communal, ce dernier ne pouvant être perçu que s'il est expressément prévu dans le cahier des charges.

Le CESC espère que les fonds récoltés seront dédiés à des projets d'investissement profitables à l'ensemble de la population de Polynésie française tels qu'un palais des congrès, et à des projets de santé publique comme la lutte contre la dépendance aux jeux de hasard.

---

<sup>135</sup> Orphelins : sommes et enjeux, montant du crédit des cartes de paiement ou de tickets trouvés par terre, laissés sur les tables de jeux ou abandonnés en cours de partie sans que l'on sache à qui ils appartiennent.

<sup>136</sup> Les jeux de « contrepartie » sont : la boule, le vingt-trois, les différentes roulettes, le black jack, etc...

<sup>137</sup> Voir le titre « Une fiscalité lourde » dans le chapitre sur « les casinos aujourd'hui ».

<sup>138</sup> Sébastien CAMILLIERI, thèse sur « *les finances publiques et le jeu* », 2008.

Outre l'intérêt financier que représente cette imposition, les exigences d'une comptabilité spécifique permettront un contrôle efficace et rigoureux de l'activité de jeux dans le casino, évitant ainsi les risques de dérives financières.

### **3) *Ne pas participer au capital de la société d'exploitation***

Dans son rapport de 1983, le CES préconisait que « *la création éventuelle d'un établissement de jeux d'argent s'opère sous la forme d'une société d'économie mixte (SEM) afin de permettre soit au territoire, soit à une municipalité, de détenir la majorité des capitaux de préférence à tout investissement majoritaire à caractère privé* ».

Effectivement, le recours à une SEM permettrait au Pays de s'assurer de la prise en compte effective de l'intérêt général dans les objectifs de la société exploitant un casino, tout en accordant une certaine souplesse dans sa gestion.

Cependant, compte tenu du contexte économique actuel de la Polynésie française et d'une politique allant dans le sens de la suppression de ses satellites, le CESC considère que l'interventionnisme a montré ses limites et priorité doit être donnée au secteur privé.

### **4) *Déléguer le développement de l'outil économique que représente le casino***

Comme nous l'avons vu dans les développements précédents, le régime des autorisations d'exploitation des casinos s'apparente à celui des délégations de service public. L'implantation d'un casino se concrétise par un partenariat entre l'exploitant et la Polynésie française via un cahier des charges. Ce contrat aura pour objet de déléguer la gestion d'un service public, en l'occurrence le développement de l'outil économique que représente le casino.

Ainsi, les dispositions de la « loi du Pays » n° 2009-21 du 7 décembre 2009 relative au cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics ont vocation à s'appliquer aux casinos. L'adoption du cahier des charges par le conseil des ministres constituerait même un préalable à l'autorisation d'exploiter les jeux délivrée par le conseil des ministres dans le cadre de la réglementation et notamment du décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997 précité.

En application des dispositions réglementaires ci-avant énoncées, les principales étapes de la procédure de création d'un casino seraient les suivantes :

- Décision du conseil des ministres décidant de déléguer un service public de casino et arrêtant un cahier des charges (choix de la commune d'implantation, exigences particulières, etc.) ;
- Enquête *de commodo et incommodo* ;
- Mise en concurrence et appel à candidatures ;

- Examen des candidatures par la commission de délégation de service public ;
- Sélection par la commission citée ci-dessus des candidats admis à présenter une offre ;
- Envoi du dossier de consultation aux candidats admis à présenter une offre ;
- Avis de la commission de délégation de service public sur les offres ;
- Négociation des offres par l'autorité délégante ;
- Choix provisoire d'une offre par arrêté pris en conseil des ministres ;
- Envoi par le délégataire de son dossier au secrétariat de la commission consultative des jeux qui est assuré par la Direction de la réglementation et du contrôle de la légalité<sup>139</sup> ;
- Avis de la commission consultative des jeux ;
- Choix définitif de l'offre par le conseil des ministres.

L'articulation entre les exigences de la réglementation sur les délégations de service public avec les contraintes du régime des autorisations issues du décret n° 97-1135 du 9 décembre 2007, est pour l'heure malaisée et il conviendrait sans doute de procéder à quelques ajustements pour l'améliorer.

#### ***5) Déterminer le site d'implantation***

Au chapitre relatif aux impacts, le CESC souligne le caractère particulièrement adapté de l'implantation d'un casino réalisée avec ou à proximité de structures hôtelières sur l'île de Tahiti, sans que les autres îles de Polynésie française ne soient exclues ( Bora-Bora, par exemple) dans le cadre d'un investissement privé.

## **B. LES OBLIGATIONS DE L'EXPLOITANT DU CASINO**

Outre l'obligation de respecter la réglementation spécifique relative à l'exploitation d'un casino, le délégataire devra s'acquitter de certaines obligations supplémentaires qu'il serait possible d'insérer dans le cahier des charges y afférent.

#### ***1) La promotion de la culture et de l'image de la Polynésie***

La convention de délégation de service public devra engager l'exploitant dans la réalisation de prestations de nature culturelle quelles qu'elles soient, dans la promotion

---

<sup>139</sup> Arrêté n° 153 DRCL du 6 avril 1999 fixant les modalités d'instruction des demandes d'autorisation, d'extension, de renouvellement et de transfert d'établissement de jeux (casinos et cercles).

de l'image de la Polynésie française, et inciter sa participation à la vie associative et culturelle du Pays.

Le CESC recommande que le délégataire s'engage à assurer, dans l'enceinte de l'établissement, des prestations de nature culturelle au travers de spectacles, animations, soirées à thème, expositions artistiques et culturelles, manifestations musicales, etc.

L'inscription de la Polynésie comme étape du « World Poker Tour » pourrait être un objectif à négocier avec l'exploitant du casino.

La promotion de l'image de la Polynésie française devra être également assurée au travers de la tenue du personnel de l'établissement et notamment des croupiers (tenue de type « local »), de l'architecture et de la décoration du casino.

## ***2) La protection des joueurs***

En sus de l'obligation de contrôler systématiquement l'identité des personnes qui souhaitent accéder aux salles de jeux, le CESC préconise, sous réserve de l'autorisation des autorités compétentes, la mise en place d'un « fichier clients » enregistrant l'identité de tous les clients, à l'instar de celui institué en métropole.

Le CESC préconise de prendre l'attache des services de l'Etat afin d'étudier la possibilité de n'autoriser l'accès à l'établissement de jeux, qu'aux personnes âgées de 21 ans minimum. Le règlement intérieur de l'établissement devra exiger une tenue correcte de la part de sa clientèle.

L'exploitant du casino devra également poursuivre une politique de jeu responsable en informant ses clients des risques liés aux jeux, en formant son personnel à la détection des personnes à risques, en conseillant les joueurs, voire en leur proposant leur exclusion ou un programme de limitation.

De plus, l'établissement doit permettre aux joueurs de faire la distinction entre le jour et la nuit, afin qu'ils conservent la notion du temps. Donc, l'architecture du bâtiment devra prendre en considération cette mesure de protection.

Compte tenu du lien étroit entre la consommation d'alcool et la dépendance aux jeux, la vente de boissons alcoolisées ne devra être ni à perte, ni offerte à titre gracieux par l'établissement au sein des salles de jeux.

## C. LES MESURES GENERALES DE PROTECTION

Le phénomène d'addiction au jeu n'est pas réservé aux seuls jeux pratiqués dans les casinos. Il concerne tous les jeux même les plus anodins<sup>140</sup>.

De ce qui précède, le CESC préconise que l'ensemble des opérateurs de jeux verse une contribution obligatoire en faveur des actions de lutte contre la dépendance aux jeux. Le CESC recommande que le Centre de Consultations Spécialisées en Alcoologie et Toxicomanie soit le service de référence en matière de dépendance aux jeux.

Par ailleurs, un numéro vert gratuit d'écoute aux personnes souffrant de dépendance devrait être mis en place. Ce numéro devra apparaître dans toutes les annonces et affiches publicitaires des opérateurs de jeux, et à l'entrée des établissements de jeux ou des points de vente.

Les pratiques publicitaires ne doivent pas être commercialement agressives. Enfin, le CESC recommande l'obligation d'insérer dans tous les messages publicitaires de jeu un message sanitaire rappelant les comportements symptomatiques de la dépendance au jeu, la nécessité de se faire traiter et l'interdiction de participation des mineurs aux jeux de hasard.



---

<sup>140</sup> « Un père témoigne : mon fils était accro. Quand le jeu devient une drogue », 2mai 2013, [www.ladepeche.pf](http://www.ladepeche.pf).

---

## CONCLUSION

---

A la lumière de l'état des lieux, de l'analyse des impacts de l'implantation d'un casino en Polynésie française et de l'absence d'opposition majeure des confessions religieuses locales, le CESC est favorable à l'implantation d'un établissement de jeux à la condition qu'il soit intégré dans un complexe touristique, piloté par le secteur privé, et soumis au contrôle de la puissance publique selon un encadrement strict, garant d'un développement économique efficace et socialement équitable.

Le Pays devra au préalable compléter le cadre réglementaire relatif aux jeux autorisés dans les casinos et créer le dispositif fiscal ad hoc. Les recettes fiscales générées devraient servir principalement aux projets d'investissement structurants favorables au développement touristique du Pays, sans alourdir les prélèvements existants.

A travers ses travaux sur la présente autosaisine, le CESC a pu également constater que le phénomène de dépendance liée aux jeux reste encore peu développé en Polynésie française et que ce mal est largement minoritaire comparé à ceux liés à l'alcoolisme ou à la consommation de produits stupéfiants. Cependant, le CESC ne sous-estime pas ce phénomène et considère que tous les jeux, même les jeux vidéo, peuvent entraîner des problèmes sociaux qu'il convient de traiter.

Aussi, dans un souci de cohérence et afin que le jeu reste une pratique ludique, le CESC recommande de ne pas négliger ces risques en sollicitant l'application de mesures de protection par l'ensemble des opérateurs de jeux.

Enfin, l'implantation d'un casino ne mettra pas fin aux offres illégales de jeux de hasard. Par conséquent, le CESC appelle de ses vœux l'Etat pour un renforcement des sanctions infligées aux tenanciers et encourage les forces de l'ordre à multiplier les opérations de police à l'encontre des jeux illégaux.

## **REFERENCES**

---

### **EN POLYNESIE FRANCAISE**

#### **Cadre général :**

- Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française et notamment ses articles 24 et 91-28° ;
- Article 29 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;
- Article L344-1 à L344-4 du code de sécurité intérieure. (ces articles reprennent les dispositions de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard abrogée au 1<sup>er</sup> mai 2012)
- Décret n° 97-1135 du 9 décembre 1997 modifié fixant les règles relatives à l'installation et au fonctionnement des casinos, cercles, jeux et loteries en Polynésie française ;
- Arrêté du 25 janvier 1999 modifié fixant les règles relatives au contrôle par l'Etat de l'installation et du fonctionnement des casinos, cercles, jeux et loteries en Polynésie française ;
- Rapport du Conseil Economique et Social, *l'actualisation des réglementations territoriales sur les jeux de hasard en Polynésie française*, avis et rapport n°33/décembre 1983.

#### **Textes particuliers :**

- Arrêté n° 153 DRCL du 6 avril 1999 fixant les modalités d'instructions des demandes d'autorisation, d'extension, de renouvellement et de transfert d'établissement de jeux (casinos et cercles) ;
- Arrêté n° 461 DRCL du 24 septembre 1999 portant définition des communications réglementaires obligatoires applicables aux directeurs responsables et aux membres du comité de direction des casinos, ainsi qu'au président de l'association et au directeur des jeux des cercles.

#### **Machines à sous :**

- Article n° 152 CM du 17 février 1994 relatif au régime d'importation des machines à sous.

#### **Pari Mutuel :**

- Arrêté n° 339 SG du 8 mai 1933 réglementant l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux ;
- Arrêté n° 340 SG du 8 mai 1933 réglementant le fonctionnement du pari mutuel en Océanie française ;
- Délibération n° 90-44 AT du 8 mars 1990 modifiant le prélèvement sur le produit du pari mutuel

- *Courses hippiques à Pirae : les paris à nouveau possibles*, 27 août 2012, [www.tahitineews.co](http://www.tahitineews.co)
- *Tahiti turf*, 19 octobre 2012, [www.lesnouvelles.pf](http://www.lesnouvelles.pf)

### **Jeux durant et dans l'enceinte des fêtes foraines et/ou traditionnelles :**

- Délibération n° 96-84 APF du 25 juin 1996 portant réglementation des jeux de hasard proposés à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines ou des fêtes traditionnelles ;
- Délibération n° 96-88 APF du 25 juin 1996 instituant une taxe sur les jeux de hasard organisés à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines ou des fêtes traditionnelles et modifiant le code des impôts directs ;
- Délibération n° 98-57 AT du 20 mai 1998 modifiée portant réglementation des loteries et appareils de jeux proposés au public à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines ;

### **Loteries dans un but non lucratif :**

- Délibération n° 99-164 APF du 30 septembre 1999 modifiée portant réglementation des loteries organisées dans un but social, culturel, scientifique, éducatif ou sportif.

### **La Pacifique des jeux :**

- Article 43 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1986 de finances pour 1990 ;
- Décret n° 90-1155 du 20 décembre 1990 relatif aux conditions d'organisation des jeux de hasard dans le territoire de la Polynésie française ;
- Délibération n° 90-128 AT du 13 décembre 1990 approuvant la convention entre la société « France Loto » et le territoire ;
- Délibération n° 97-71 APF du 17 avril 1997 portant approbation de la convention à intervenir entre La Française des Jeux et la Polynésie française
- Rapport n° 007-2004 relatif au projet de délibération portant approbation de l'avenant n° 4 à la convention n° 97-1829 du 25 avril 1997 entre La Française des Jeux et le Polynésie française ;
- Dixit 2012-2013 ;
- [www.pdjjeux.pf](http://www.pdjjeux.pf)

### **Combat de coqs :**

- Article R654-1 du code pénal
- Article R711-1 du code pénal

### **Délégations de service public :**

- Loi du pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009 relative au cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics ;
- Guide des délégations de service public, Haut-commissariat de la République en Polynésie française.

### **Jurisprudence et doctrine:**

- Cour de cassation, chambre criminelle, 2 avril 2008 ;
- Cour de cassation, chambre criminelle, 12 juillet 2000 ;
- Xavier Cabannes, *chronique de jurisprudence fiscale relative à la Polynésie française, cour de cassation, chambre criminelle, 2 avril 2008, www.upf.pf.*

### **Articles :**

- La Dépêche de Tahiti :
  - P.M., *Franck Falletta* : « *Des casinos pour sauver le tourisme* », 17 août 2012 ;
  - Jean-Marc MONIER, Vendredi, le rideau tombera sur le Sofitel Maeva Beach, 28 novembre 2012 ;
  - C.T., *Joueurs accros ou occasionnels, ils vibrent autour des tables de jeux d'argent*, 16 mars 2013.
- Les Nouvelles de Tahiti :
  - Le président de l'AFC (associations familiales catholiques), *Les casinos : un mirage pour nos pauvres familles*, 31 août 2012
  - Antoine SAMOYEAU, *Deux kikiri démantelés au marché*, 28 mars 2013 ;
  - *Un tripot démantelé chez un particulier*, 4 avril 2013 ;
  - T. Atger et CLC, *Une production de vanille de Taha'a dévalisée par un membre de la famille*, 29 avril 2013 ;
- Tahiti infos :
  - *Oscar Temaru sur Polynésie 1<sup>ère</sup>* : « *On a trouvé un acheteur pour le Sofitel, ce sont des russes !* » ;
  - JPV, *Outumaoro* : « *des casinos d'accord, mais pas chez nous* », 29 août 2012.

### **Site internet :**

- [www.assemblee.pf](http://www.assemblee.pf)
- [www.lexpol.pf](http://www.lexpol.pf)

## **EN NOUVELLE-CALEDONIE**

### **Réglementation :**

- Arrêté n° 748 bis du 26 août 2003 modifié portant réglementation des établissements de jeux de hasard, JONC du 30 septembre 2003, page 5966 ;
- Taxes sur les spectacles et sur les produits des jeux : Articles 623 à 655 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie ;
- Taxe communale sur le produit des jeux : article 890 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie ;
- Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifié relative à la Nouvelle-Calédonie et notamment les articles 36 ;
- Article L345-4 du code de sécurité intérieure ;

**Doctrine :**

- Fanny LE BORGNE, *L'implantation de la FDJ en Nouvelle-Calédonie agite les députés locaux*, 11 juillet 2012, [www.strategies.fr](http://www.strategies.fr)
- Coralie COCHIN, *Nouméa : A l'école des croupiers*, 24 avril 2006, [www.info.lnc.nc](http://www.info.lnc.nc) ;

**Site internet :** [www.promosud.nc](http://www.promosud.nc)

**EN METROPOLE****Réglementation :**

- Décret n° 59-1489 du 22 décembre 1989 modifié portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques ;
- Arrêté du 14 mai 2007 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos ;
- Décret n° 2009-334 du 26 mars 2009 portant création d'une commission chargée d'examiner les demandes d'autorisation et de renouvellement d'autorisation de jeux ;
- Code monétaire et financier (articles D561-10-1 et L561-13) ;
- Prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos :
  - Articles L2333-54 à L2333-57 du Code général des collectivités territoriales ;
  - Article L 5211-21-1 du même code
  - Articles D2333-74 à R2333-82-1 du même code

**Rapports du Sénat :**

- *Rapport d'information n° 223 sur les jeux de hasard et d'argent en France, du Sénat (2002)* par le Sénateur François TRUCY;
- *Rapport d'information n° 58, de 2006 sur l'évolution des jeux de hasard et d'argent en France* (novembre 2006) par le Sénateur François TRUCY,

**Jurisprudence et doctrine sur la remise en question du poker en tant que jeu de hasard :**

- Agence française de presse, *Le poker n'est pas un jeu de hasard*, 19 janvier 2013, [www.lepoint.fr](http://www.lepoint.fr)
- Cour d'appel de Toulouse, 17 janvier 2013
- Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 21 octobre 2010

**Les jeux en ligne :**

- Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 modifiée relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;
- ARJEL , bilan 2012 du marché des jeux d'argent et de hasard en ligne, 11 février 2013, [www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr);

- *La justice ordonne aux FAI (fournisseurs d'accès à internet) de bloquer un site de jeux illégal*, 9 septembre 2010, [www.01net.com](http://www.01net.com);
- Francis MERLIN, *Incidence des sites illégaux sur le marché français des jeux en ligne*, lors du salon professionnel sur les jeux et paris en ligne à Monaco du 11 au 13 octobre 2010, [www.monaco-igaming.com](http://www.monaco-igaming.com)

### **Santé et prévention :**

- Observatoire français des drogues et des toxicomanies, *Les niveaux et pratiques des jeux de hasard et d'argent en 2010*, Tendances n° 77, septembre 2011, [www.ofdt.fr](http://www.ofdt.fr);
- Centre de référence sur le jeu excessif : [www.crje.fr](http://www.crje.fr)
- Institut national de la santé et de la recherche médicale, *Jeux de hasard et d'argent. Contextes et addictions*, expertise collective de l'INSERM, 22 juillet 2008, [www.inserm.fr](http://www.inserm.fr)
- Charte éthique de La Française des Jeux
- Jean-Patrick VILLENEUVE, *La régulation des jeux de hasard et d'argent*, Dépendances n° 44, septembre 2011, page 10-12.

### **Les enjeux des casinos :**

- Cahier espaces n° 38, *Casinos et tourisme*, octobre 1994 ;
- Délégation de service public :
  - Benoit JORION, avocat à la cour d'appel de Paris, *Les délégations de casinos*, 2005, [www.communes-touristiques.net](http://www.communes-touristiques.net);
  - Sébastien ELLIE, avocat au barreau de Bordeaux, *L'exploitation d'un casino constitue une délégation de service public*, 2 avril 2012, <http://legavox.fr/blog/sebastien-ellie> ;
  - Damien RICHARD, avocat cabinet Racine, *Le casino au service du développement touristique*, 7 juillet 2008, [www.tourmag.com](http://www.tourmag.com)

**Fiscalité :** *La fiscalité des jeux de hasard*, 22 octobre 2006, [www.contribuables.org](http://www.contribuables.org)

**Article :** Emmanuel COLOMBIE, *Casinos : Une crise latente depuis deux ans*, 17 août 2010, [www.lexpress.fr](http://www.lexpress.fr)

### **Thèses et mémoires :**

- Elizabeth VERCHER, *La transformation des jeux de casino : industrialisation d'une pratique culturelle*, 2000 ;
- Sébastien CAMILLIERI, *Les finances publiques et le jeu*, 2008.

### **Site internet :**

- [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)
- [www.senat.fr](http://www.senat.fr)
- [www.casinos.fr](http://www.casinos.fr)
- [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr)
- [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

- [www.revue-espaces.com](http://www.revue-espaces.com)
- [www.arjel.fr](http://www.arjel.fr)

#### **LEGISLATION COMPAREE**

- Etude de législation comparée du Sénat n° 171, *L'organisation des jeux d'argent*, avril 2007 ;
- Etude de législation comparée du Sénat n° 175, *La lutte contre la dépendance aux jeux*, septembre 2007 ;
- Etude de législation comparée du Sénat n° 180, *Les instances de contrôle du secteur des jeux*, décembre 2007 ;
- *Les mesures de protection du joueur*, [www.law.kuleuven.be](http://www.law.kuleuven.be)
- Etienne MARIQUE, *Politique publique des jeux de hasard en Belgique*, 12 février 2007, [www.inserm.fr](http://www.inserm.fr)
- Site de la commission des jeux de hasard en Belgique : <http://www.gamingcommission.fgov.be>
- *Le cadre juridique des jeux d'argent*, [www.kelbet.com](http://www.kelbet.com)
- Commission européenne, *Les jeux de hasard*, 2006, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_fr.htm)

Projet de rapport préparé par la commission « Economie »

Réunions tenues les :

**6, 13, 14, 20, 27, 28 novembre, 4, 5, 11, 12 décembre 2012, 16, 22, 23 janvier, 12  
février, 12, 20 mars, 10, 16 avril, 2, 7, 13, 15 et 22 mai 2013**

#### **MEMBRE DE DROIT**

Monsieur Jean TAMA, Président du CESC

#### **BUREAU**

- |                      |          |                 |
|----------------------|----------|-----------------|
| ▪ PRATX-SCHOEN       | Alice    | Présidente      |
| ▪ HAMBLIN-ELLACOTT   | Terainui | Vice-présidente |
| ▪ TEFAAFANA-TAMARINO | Iaera    | Secrétaire      |

#### **RAPPORTEURS**

- |           |               |
|-----------|---------------|
| ▪ CERDINI | Michel        |
| ▪ WIART   | Jean-François |

#### **MEMBRES**

- |                      |            |
|----------------------|------------|
| ▪ ADAMS              | Tony       |
| ▪ AUNOA              | Miri       |
| ▪ BALDASSARI-BERNARD | Aline      |
| ▪ BILLON-TYRARD      | Jacques    |
| ▪ CARILLO            | Joël       |
| ▪ FOLITUU            | Makalio    |
| ▪ FONG               | Félix      |
| ▪ FREBAULT           | Angélo     |
| ▪ GALENON            | Patrick    |
| ▪ HELME              | Calixte    |
| ▪ KAMIA              | Henriette  |
| ▪ LE GAYIC           | Cyril      |
| ▪ LE MEHAUTÉ         | Olivier    |
| ▪ MATAOA             | Georges    |
| ▪ NUI                | Clément    |
| ▪ PLEE               | Christophe |
| ▪ RAOULX             | Raymonde   |
| ▪ TAPATOA            | Marguerite |
| ▪ TAPETA             | Luc        |
| ▪ TEHAAMATAI         | Hanny      |
| ▪ TEMARII            | Mahinui    |
| ▪ TEREINO            | Toni       |
| ▪ TERIINOHORAI       | Atonia     |
| ▪ TUOHE-POU          | Stéphanie  |
| ▪ YAN                | Tu         |

#### **AUTRE MEMBRE AYANT PARTICIPE AUX TRAVAUX**

- |           |           |
|-----------|-----------|
| ▪ TANEPAU | Albertine |
|-----------|-----------|

#### **SECRETARIAT GENERAL**

- |            |         |                       |
|------------|---------|-----------------------|
| ▪ BONNETTE | Alexa   | Secrétaire générale   |
| ▪ FONG     | Linda   | Conseillère technique |
| ▪ PAPIN    | Camélia | Secrétaire de séance  |
| ▪ NAUTA    | Flora   | Secrétaire de séance  |

# LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL DE LA POLYNESIE FRANCAISE

Le Président du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française,  
La Présidente et les membres de la commission « Economie » remercient tous les  
intervenants pour leur contribution à l'élaboration du présent rapport,

*Particulièrement,*

 Au titre du Ministère de la Justice :

 **Monsieur José THOREL**, procureur de la République

 Au titre de la Vice-présidence de la Polynésie française :

 **Monsieur Antonino TROIANELLO**, conseiller technique

 Au titre du Ministère de la santé :

 **Madame Marie-Françoise BRUGIROUX**, médecin chef du centre de consultations spéciales en alcoologie et toxicomanie (CCSAT)

 Au titre de la Direction de la sécurité publique (DSP) :

 **Monsieur Jean-Jérôme GELORMINI**, commandant de police

 **Monsieur Gustave FAMIBELLE**, représentant de la DSP

 Au titre de la Direction des Affaires Sociales (DAS) :

 **Monsieur Paul TETAHIOTUPA**, directeur

 **Madame Manolita LY**, directrice adjointe

 Au titre de Tahiti Tourism Authority (TTA) :

 **Monsieur Roland BOPP**, chef de service

 **Monsieur Régis PLICHART**, responsable statistiques

 Au titre du GIE Tahiti Tourisme :

 **Madame Heikura VAXELAIRE**, responsable de la communication

 Au titre de la Police municipale de Papeete :

 **Monsieur Guy TAUOTAHA**, directeur de la police municipale de Papeete

 **Monsieur Jean-Michel KAUTAI**, responsable du poste de commandement en charge de la vision sur Papeete

 Au titre des communes :

- **Monsieur Clarenntz VERNAUDON**, maire de Tairapu-Ouest
- **Monsieur Bruno SANDRAS**, maire de la commune de Papara

 Au titre des églises :

- **Monsieur Joël AUMERAN**, vicaire général du diocèse de Papeete
- **Monsieur Jean TEURURAI**, vice-président de l'Eglise Protestante Maohi
- **Monsieur Marcel MILLAUD**, directeur de communication de la mission adventiste

 Au titre des professionnels de l'hôtellerie et des tours opérateurs :

- **Madame Mélina BODIN**, présidente de l'association des hôtels de famille de Tahiti et ses îles
- **Monsieur Jean-Marc MOCELLIN**, co-président du Conseil des Professionnels de l'Hôtellerie (CPH)
- **Monsieur Christophe BEAUMONT**, président de l'Union Polynésienne de l'Hôtellerie (UPH)
- **Monsieur Stéphane SONNET**, directeur commercial de Tahiti Nui Travel

 Au titre des gérants de société :

- **Monsieur Pierre MARCHESINI**, gérant de société

 Au titre de la Fédération des Banques Française de Polynésie française (FBF) :

- **Monsieur Patrice TEPELIAN**, président

 Au titre de l'association hippique et d'encouragement à l'élevage :

- **Monsieur Louis RAOULX**, président

 Au titre d'une association de Poker :

- **Monsieur Teiva FORTELEONI**, représentant