



conseil des
prélèvements
obligatoires

Les notes du CPO

N° 10 - Décembre 2024

Rationaliser la fiscalité des jeux d'argent et de hasard

Cette note a été préparée par Valentin Melot, inspecteur des finances et Axel Gillot, inspecteur des finances adjoint. Elle a été validée par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) le 11 décembre 2024.

Les jeux d'argent et de hasard (JAH) sont une activité économique atypique : bien qu'ils soient interdits en principe, la loi prévoit des dérogations destinées à diriger les joueurs vers une offre légale. Une fiscalité spécifique élevée, représentant des recettes de l'ordre de 7 Md€ en 2023, frappe les opérateurs de jeu : elle est justifiée économiquement à la fois par les effets indésirables de ces jeux et par l'intérêt de socialiser une partie des bénéfices élevés, partiellement assimilables à des rentes, que génèrent ces activités exercées en monopole ou sur un marché fortement régulé.

La fiscalité des jeux d'argent et de hasard a été réformée en 2010 lors de l'ouverture à la concurrence de certains jeux en ligne, puis en 2019 lors de la privatisation de la Française des jeux (FDJ). L'environnement fiscal du secteur reste cependant complexe et peu lisible. La Cour des comptes, dans son rapport public thématique de septembre 2023 *Les jeux d'argent et de hasard : un secteur en mutation, des enjeux de régulation*, a mis en lumière les écarts conséquents de taux qui existent entre les taux de prélèvements sur les différents types de jeux d'argent et de hasard.

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) s'est interrogé sur la constitutionnalité et l'opportunité de ces différences de traitement, sur la pertinence des circuits d'affectation des prélèvements et sur la possibilité de réduire les *internalités négatives*¹ associées aux jeux (jeu addictif, jeu des mineurs) par la fiscalité. En outre, dans le prolongement de son rapport d'octobre 2024 *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, le CPO a recherché si l'exonération d'impôt sur le revenu dont bénéficient les gains de jeux était justifiée.

La présente *Note* rappelle les objectifs de la politique publique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard **(1)**. Elle propose une rationalisation des prélèvements aujourd'hui à la charge des opérateurs en faisant explicitement dépendre les taux applicables de considérations de politique publique et en simplifiant les circuits d'affectation **(2)**. Elle examine ensuite l'opportunité qu'aurait la création d'une taxe comportementale visant à dissuader la publicité pour les jeux d'argent et de hasard **(3)** et l'intégration des gains des joueurs à l'assiette des impositions sur le revenu **(4)**.

¹ Il y a externalité lorsque l'action d'un agent économique a des effets sur le bien-être d'autres agents sans compensation monétaire. Une internalité correspond à une situation où l'action d'un agent a des effets sur son propre bien-être.

1. Les effets négatifs des jeux d'argent et de hasard et la rente de situation des opérateurs justifient une fiscalité spécifique élevée

1.1. Les jeux d'argent et de hasard autorisés sont limitativement énumérés, mais l'activité se développe

Les jeux d'argent et de hasard (JAH) sont définis par l'article L. 320-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) comme « les opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement, au hasard et pour lesquelles un sacrifice financier est exigé de la part des participants ». Cette définition inclut toutes les formes de loteries, paris, tombolas et casinos. La définition recouvre les jeux dont le fonctionnement repose sur le savoir-faire des joueurs : ainsi, un jeu d'adresse dans une fête foraine est un JAH. En revanche, un jeu-concours gratuit sans obligation d'achat ou la spéculation sur la valeur d'un bien sur un marché ne sont pas des JAH.

Les JAH sont, par principe, interdits et, par exception, strictement encadrés. Les jeux autorisés sont limitativement énumérés par le code de la sécurité intérieure. Outre une tolérance pour certains jeux traditionnels à faible enjeu (tombolas, jeux forains, quines et assimilés), sont autorisés :

- ◆ les loteries (jeux de tirage ou de grattage), qui peuvent être commercialisées en réseau physique de distribution (« en dur » : bureau de tabac) ou en ligne ;
- ◆ les paris hippiques et sportifs, commercialisables également « en dur » (bureaux de tabac, bars PMU, hippodromes) ou en ligne. Une autorité administrative indépendante, l'Autorité nationale des jeux (ANJ), fixe les supports de paris autorisés ;
- ◆ les jeux de table, qui se distinguent en jeux de cercle (poker, baccarat, etc.) et jeux de contrepartie (roulette, etc.). Ils peuvent être pratiqués en casino ou en club de jeux. Les jeux de contrepartie peuvent être organisés sous forme électronique ou non électronique. En ligne, seules certaines variantes du poker sont autorisées ;
- ◆ les machines à sous, qui ne sont installées que dans les casinos.

Néanmoins, la pratique des jeux représente un enjeu financier important et se développe. En 2023, les mises engagées dans les jeux de loterie, les paris et le poker en ligne représentent 48 Md€. Elles sont en hausse de 57 % par rapport à 2011, date d'ouverture à la concurrence des jeux en ligne. Les mises engagées dans les casinos et clubs de jeu peuvent être estimées à au moins 40 Md€. Le produit brut de jeu (PBJ), c'est-à-dire la différence entre les mises collectées par les opérateurs et les gains reversés aux joueurs, s'élève à 13,5 Md€ pour l'ensemble de ces activités, en hausse de 46 % par rapport à 2011.

La dépense annuelle moyenne par personne majeure s'élève en 2023 à 249 euros, ce montant étant considéré net des gains réalisés. La dépense des ménages consacrée aux JAH représente 12 % de la dépense globale de loisirs. Les jeux en ligne prennent une part croissante : en 2023, 69 % des mises en paris sportifs et 20 % des mises des paris hippiques ont été engagées en ligne.

Par ailleurs, la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique a autorisé pour une durée de trois ans et à titre expérimental les jeux à objets numériques monétisables (JONUM), qui empruntent à la fois aux caractéristiques des jeux vidéo et des jeux d'argent et de hasard.

1.2. L'État régule les JAH afin de limiter le risque d'addiction et la criminalité

L'article L. 320-3 du CSI assigne quatre objectifs à la politique de l'État en matière de jeux :

- ◆ prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ;
- ◆ garantir l'intégrité des opérations de jeu ;
- ◆ prévenir la criminalité et le blanchiment ;
- ◆ veiller à l'exploitation équilibrée des différents types de jeux afin de préserver l'équilibre des filières concernées.

En revanche, la loi ne précise pas les objectifs financiers, et notamment fiscaux, de cette politique.

La prévention du jeu excessif ou pathologique est justifiée par les conséquences en termes de santé publique des JAH. En France, en 2019, 6 % des joueurs ont une pratique problématique² caractérisée par un jeu compulsif, des difficultés financières et des conséquences sur la santé mentale et

² Plusieurs études internationales mettent également en avant une augmentation du chômage, des crises d'angoisse, de la mortalité et des suicides en lien avec la pratique pathologique des JAH. Voir : N. Muggleton et al. (2021), « The association ... », *Nature Human Behavior*, 5(3) : 319-26 ; A. Karlsson et A. Håkansson (2018), « Gambling disorder... », *Journal of Behavioral Addiction*, 7(4) : 1091-99.

sur la qualité des relations sociales. De plus, la consommation de JAH est concentrée sur un nombre réduit de joueurs : 10 % des joueurs représentent 83 % des mises et 1 % des joueurs 49 % des mises. En conséquence, les joueurs problématiques représentent 38 % du produit brut des opérateurs de jeux³.

Pour atteindre les objectifs de la politique de l'État en matière de jeux, la loi vise en premier lieu à limiter l'offre. L'objectif est d'orienter les joueurs vers les jeux légaux que l'État peut contrôler. Par ailleurs, le législateur prévoit divers outils de régulation des jeux, comme l'encadrement des retours aux joueurs : pour les jeux de loterie, les montants des gains maximaux sont plafonnés et pour la plupart des jeux, l'espérance mathématique des gains est encadrée en proportion des mises afin de lutter contre le blanchiment d'argent. En outre, la publicité des jeux est régulée (cf. section 3).

La conception et le pilotage de la politique de l'État en matière de jeux sont répartis entre le ministère de l'intérieur et des collectivités locales, compétent pour les casinos et clubs de jeux, et le ministère de l'économie et des finances, compétent pour les paris hippiques et sportifs et les loteries.

1.3. Les jeux d'argent autorisés sont exploités par des opérateurs agréés ou en monopole légal

Afin d'assurer la limitation de l'offre et le contrôle des opérateurs de jeu, le marché n'est pas libre.

L'exploitation des jeux ne peut être légalement assurée que (cf. annexe I) :

- ◆ pour les casinos et les clubs de jeux : par des communes, qui délèguent l'activité à des entreprises privées. Seules quelques centaines de communes (principalement des stations classées et des grandes villes) ont le droit d'ouvrir des casinos ; environ 200 l'ont exercé. Le délégataire dispose d'un droit exclusif pour une durée et un territoire limités ;
- ◆ pour les paris sportifs en réseau physique de distribution : par la société anonyme La Française des jeux (FDJ), titulaire de droits exclusifs sur tout le territoire national. La FDJ est détenue à 21 % par l'État ;
- ◆ pour les paris hippiques en réseau physique de distribution : par le groupement d'intérêt économique Pari mutuel urbain (PMU) et les sociétés de courses qui le constituent. Ceux-

ci ont donc des droits exclusifs sur tout le territoire national ;

- ◆ pour les jeux de loterie (tirage en ligne et en dur, grattage) : par la FDJ, titulaire de droits exclusifs sur tout le territoire national ;
- ◆ pour les paris hippiques et sportifs en ligne et les jeux de cercle en ligne : par des sociétés ayant reçu une autorisation préalable de l'ANJ depuis l'ouverture à la concurrence du secteur en 2010. Au 1^{er} décembre 2024, 17 sociétés sont agréées, parmi lesquelles la FDJ et le PMU.

L'exploitation de JAH autorisés intervient donc toujours sous régime de droits exclusifs ou d'autorisation préalable. Aussi, les opérateurs de jeux bénéficient d'une barrière à l'entrée des nouveaux arrivants et d'une rente économique associée.

Outre les quatre objectifs fixés par l'article L. 320-3 du CSI, un cinquième objectif, implicite, de la politique de l'État en matière de JAH est de collecter des recettes publiques au travers de l'exploitation des jeux. Historiquement, le monopole a été exercé par l'administration (loterie nationale), puis par des entreprises publiques (FDJ, PMU), ce qui permettait de s'assurer que la rente bénéficiait au secteur public. Désormais, cet objectif est principalement rempli par la fiscalité.

1.4. Une fiscalité spécifique est établie sur les JAH

La fiscalité sur les jeux d'argent et de hasard poursuit deux objectifs complémentaires : capter la rente de monopole ou d'oligopole des opérateurs de jeux ; et pénaliser les effets négatifs de ces jeux, tels que le jeu addictif et la criminalité organisée.

En conséquence, la fiscalité spécifique aux jeux est élevée : d'après les données de l'ANJ, en 2022, elle représente en moyenne 45 % du produit brut des jeux (PBJ), c'est-à-dire des mises touchées par les opérateurs, nettes des gains versés aux joueurs.

En revanche, les jeux à objets numériques monétisables ne sont assujettis à aucun prélèvement spécifique. La construction d'un régime fiscal pour ces jeux nécessitera en effet de mieux documenter leur modèle économique et leurs externalités à l'issue de la phase expérimentale de trois ans prévue par la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique. Aussi, la présente Note exclut de son champ les JONUM.

³ Observatoire des jeux et Santé publique France (2020), *Les Français et les jeux d'argent et de hasard : résultats du baromètre de Santé publique France 2019*.

2. La fiscalité spécifique des opérateurs, qui permet un rendement de 7 Md€ par an, doit gagner en cohérence

La fiscalité spécifique des opérateurs de jeux est composée de 33 prélèvements éparés. En 2023, elle représentait un total de 7,0 Md€, en hausse de 40 % par rapport à 2015. Cette fiscalité bénéficie pour plus des trois quarts à l'État (77 %) et, pour le solde, à la Sécurité sociale, au bloc communal et à divers affectataires.

Cette fiscalité s'additionne aux impositions de droit commun, notamment l'impôt sur les sociétés (IS) et la contribution économique territoriale (CET). En revanche, l'essentiel de l'activité des opérateurs est exonérée de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). *In fine*, la fiscalité spécifique représente 90 % des impôts payés par les opérateurs de jeux.

Le CPO a étudié l'organisation (2.1), l'assiette (2.2), le taux (2.3) et l'affectation (2.4) de cette fiscalité.

2.1. Les 33 prélèvements sur les opérateurs de JAH constituent un ensemble illisible

Indépendamment des règles de taux, d'assiette et d'affectation, les textes définissant les prélèvements spécifiques aux opérateurs se caractérisent par leur éclatement entre de nombreuses bases juridiques. La rédaction de la norme fiscale est particulièrement complexe (*cf. annexe II*). Chaque prélèvement obéit à des règles différentes de taux, d'assiette et d'affectataire, éparpillées entre trois codes différents et dans des lois non codifiées.

En outre, plusieurs dépenses fiscales (abattement pour les machines à sous et les jeux de table non électroniques des casinos, abattement spécial pour investissements hôteliers ou thermaux) ne sont pas renseignées dans la documentation annexée aux projets de loi de finances.

Recommandation n° 1 : Recodifier la fiscalité spécifique supportée par les opérateurs de jeux d'argent et de hasard dans le code des impositions sur les biens et services. Systématiquement documenter les dépenses fiscales y afférentes.

2.2. L'alignement des assiettes des prélèvements sur le produit brut des jeux doit être achevé

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE), à l'origine de la privatisation de la FDJ, a réformé la fiscalité spécifique des opérateurs de JAH en vue d'en simplifier les règles d'assiette. En principe, les prélèvements sont désormais assis sur le produit brut

des jeux (PBJ) qui correspond à la différence entre les mises engagées par les joueurs et les gains qui leur sont versés. Schématiquement, les recettes de jeu des opérateurs sont partagées entre :

- ◆ les gains reversés (retour aux joueurs) ;
- ◆ le produit brut des jeux (PBJ), lui-même partagé entre des prélèvements fiscaux et la marge de l'opérateur.

Quelques exceptions à ce principe subsistent. Par exemple, s'agissant du poker en ligne, les prélèvements fiscaux sont assis sur les mises. Pour les machines à sous, les gains nets du joueur sont en sus frappés par un impôt qualifié de « contribution sociale », qui fait partie de la contribution sociale généralisée (CSG). Enfin, de nombreux prélèvements sont assis sur des agrégats obtenus en retraitant le PBJ, par exemple par application de coefficients de pondération à certains jeux, ce qui altère leur lisibilité (*cf. annexe II*).

Le CPO recommande de fusionner 28 des 33 prélèvements en une taxe unifiée sur le PBJ des opérateurs de JAH, dont le taux pourrait varier par catégorie de jeu (*cf. 2.3*), indépendamment des règles d'affectation. Cinq exceptions sont toutefois à signaler :

- ◆ les deux prélèvements de 100 % sur les gains non réclamés et orphelins, qu'il convient de maintenir ;
- ◆ la taxe sur les paris hippiques en ligne affectée aux sociétés de courses, improprement appelée « *redevance* ». Sa création répond à un objectif de rémunération des sociétés de courses grâce auxquelles les paris sont possibles. Cet impôt affecté ne pourrait être remplacé que dans le cadre de la mise en place d'une véritable rétribution contractuelle de l'utilisation de la propriété intellectuelle des sociétés de courses ;
- ◆ la CSG sur les gains des joueurs de machines à sous, qui relève d'une logique d'imposition du joueur (*cf. section 4*) ;
- ◆ le prélèvement de 12 % sur les commissions perçues par les opérateurs pour les paris hippiques engagées depuis l'étranger sur des courses françaises et regroupés en France. Ce prélèvement vise à frapper spécifiquement l'activité des grands parieurs internationaux. Il aurait vocation à être maintenu, sauf en cas de fiscalisation générale des gains des joueurs (*cf. section 4*).

Recommandation n° 2 : À l'exception de la taxe sur les paris hippiques en ligne, de la CSG sur les gains réalisés sur les machines à sous et des prélèvements sur les gains non réclamés et orphelins, remplacer les prélèvements sur les opérateurs de jeu par une taxe unique assise sur le PBJ.

2.3. Les taux des prélèvements doivent être réformés pour tenir compte des risques de chaque type de jeu et du niveau de rente des opérateurs

Contrairement à leur assiette, les taux des prélèvements sur les jeux d'argent et de hasard n'ont fait l'objet d'aucune harmonisation.

Une comparaison des taux cumulés des différents prélèvements est délicate du fait de l'alignement incomplet des assiettes. Pour les jeux relevant des ministères économiques et financiers (loteries et paris), les taux cumulés des prélèvements sur le PBJ sont fixes pour chaque type de jeu et sont compris entre 26,8 % et 68,0 %, soit un rapport de 1 à 2,5. En revanche, la situation est plus complexe s'agissant des jeux qui relèvent du ministère de l'intérieur :

- ♦ pour les clubs de jeux, le PBJ est soumis à un prélèvement progressif par tranches de 7,0 à 49,0 % ;
- ♦ pour les casinos, il s'ajoute à des prélèvements à taux fixe de l'ordre de 12 % un barème progressif par tranches de 4,5 à 62,6 % appliqué séparément au PBJ des machines à sous et à celui des autres jeux. L'assiette fait l'objet de décotes et d'exonérations en fonction du type de jeu. Enfin, les communes ont la faculté d'ajouter un autre prélèvement, le cumul étant plafonné. La somme varie donc de 7,7 à 73,8 % de taux marginal selon le type de jeu et la commune (cf. **tableau 1**).

Néanmoins, l'étude du taux cumulé des prélèvements sur le PBJ ne suffit pas à avoir une vision complète du poids de la fiscalité sur les jeux, puisque se surajoutent des impôts ayant d'autres assiettes : prélèvements sur les mises au poker, sur les gains des machines à sous, sur les mises des paris hippiques étrangers regroupés en France et sur les gains non réclamés et orphelins.

Une comparaison peut être établie en étudiant, pour chaque catégorie de jeu, le rapport entre le montant des prélèvements spécifiques (toutes assiettes confondues) et le PBJ. En 2021, la Cour des comptes a constaté des taux effectifs compris entre 22 % et 67 %, sans toutefois pouvoir distinguer certaines catégories de jeux (cf. **tableau 2**).

Tableau 1 : Taux nominal cumulé des prélèvements sur le PBJ en 2024

Type de jeu	En dur	En ligne
Paris sportifs	41,1 %	54,9 %
Paris hippiques	26,8 %	52,0 %
Loteries classiques	68,0 %	
Autres loteries, grattage	55,5 %	
Clubs de jeux	De 7,0 à 49,0 %	
Casinos	Machines à sous	De 16,5 à 65,9 %
	Jeux électroniques	De 15,6 à 73,8 %
	Jeux non électroniques	De 7,7 à 62,1 %
Poker en ligne	N.A.	

Source : CPO.

Note : les taux présentés pour les casinos et clubs de jeux sont des taux marginaux.

Tableau 2 : Taux effectif des prélèvements en proportion du PBJ en 2021

Type de jeu	Taux effectif
Clubs de jeux	22 %
Poker en ligne	30 %
Paris hippiques nationaux	33 %
Paris sportifs	46 %
Casinos	48 %
Loteries	67 %

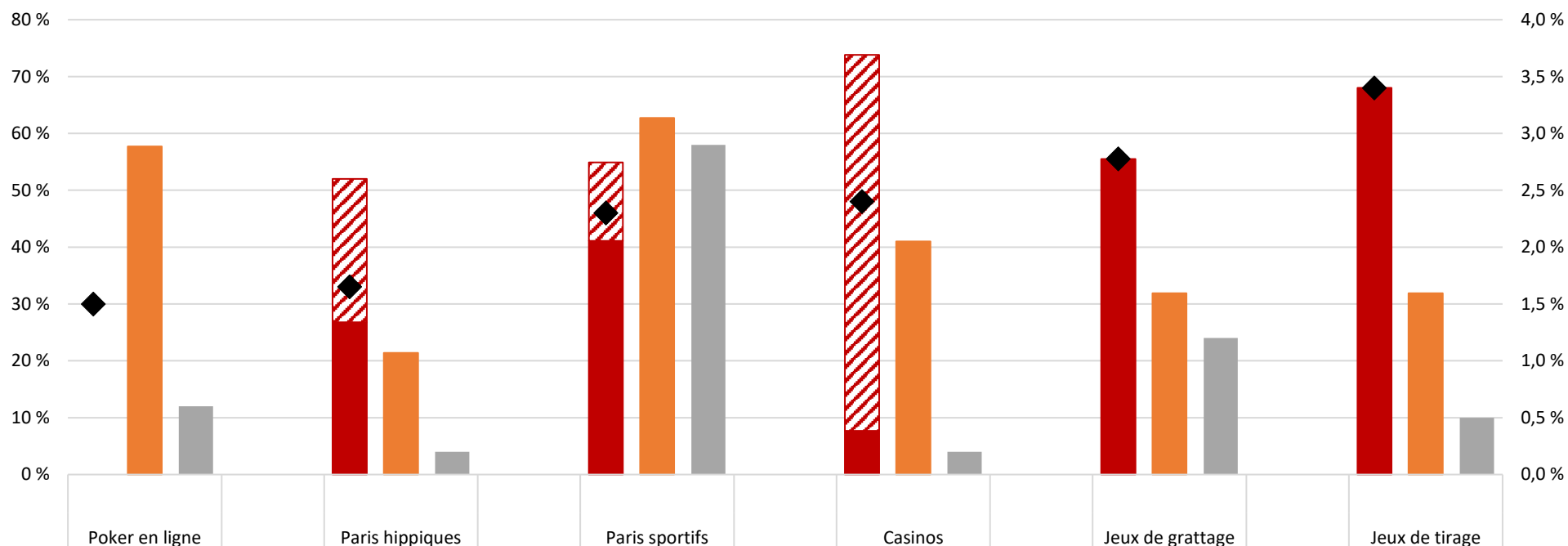
Source : Cour des comptes, septembre 2023, op. cit.

En droit, cette situation n'est source d'aucune difficulté constitutionnelle. Les différentes catégories de jeux étant objectivement définies, le législateur a le pouvoir de retenir des taux différents, sans que les limites établies par la jurisprudence du Conseil constitutionnel trouvent à s'y appliquer.

Néanmoins, en opportunité, ces différences de taux n'obéissent pas à des critères cohérents, intelligibles et pertinents au regard des objectifs de la politique des jeux. Ainsi, en particulier :

- ♦ les taux de prélèvements ne sont pas corrélés avec les différentes variables permettant de mesurer les risques que font peser les jeux en matière d'ordre public. Le **graphique 1** compare ces taux de prélèvements à des indicateurs sur le jeu addictif et sur le jeu des mineurs. Il ressort en particulier que le poker et les paris sportifs, qui bénéficient de taux effectifs parmi les plus bas, sont aussi les plus addictifs. Les paris sportifs sont aussi les jeux les plus prisés des mineurs ;
- ♦ le CPO n'a pas pu, sur la base des données transmises par l'administration fiscale et par l'ANJ, expliquer ces écarts de taux par une plus ou moins grande capacité contributive des opérateurs de jeux.

Graphique 1 : Taux de prélèvements, poids du jeu addictif dans le chiffre d'affaires et taux de jeu régulier des mineurs par type de jeu



■/▨ Taux nominal (minimal et maximal) de prélèvements sur le PBJ

◆ Taux effectif de prélèvements sur le PBJ

■ Poids des joueurs addictifs dans le PBJ

■ Proportion des adolescents de 17 ans ayant joué au moins une fois par semaine à ce type de jeu en 2019 (échelle de droite)

Source : Taux nominaux de prélèvements sur le PBJ : CPO [données 2023]. Taux effectifs de prélèvements sur le PBJ : Cour des comptes, op. cit. [données 2021]. Poids des joueurs addictifs dans le chiffre d'affaires : observatoire des jeux, note n° 12, analyse des résultats du baromètre Santé publique France 2019 [données 2019]. Proportion des adolescents de 17 ans ayant joué au moins une fois dans la semaine : OFDT, pratiques des jeux d'argent et de hasard chez les adolescents de 17 ans, avril 2020 [données 2019].

Note de lecture : Pour les paris hippiques, les taux de prélèvements nominaux sur PBJ sont compris entre 26,8 % et 52,0 % (selon que les paris sont « en dur » ou « en ligne »). Le taux effectif constaté est de 33 % en 2021. Les joueurs addictifs représentent 21,4 % du chiffre d'affaires de ce type de jeux. Par ailleurs, 0,2 % des adolescents de 17 ans pratiquent le pari hippique au moins une fois par semaine.

Remarques : Pour le poker en ligne, les taux de prélèvements nominaux ne sont pas représentés, tous les prélèvements étant assis sur les mises. Pour les jeux de grattage et de tirage, les données disponibles ne permettent pas de distinguer la part des joueurs addictifs dans le PBJ des deux types de jeux.

Les taux de prélèvement présentent parfois des aspects contradictoires avec les objectifs de politique publique poursuivis. Par exemple :

- ◆ parmi les jeux de casinos, le traitement respectif des machines à sous, jeux de table électroniques et jeux de table non électroniques n'est cohérent ni avec l'objectif de lutte contre le risque d'addiction, ni avec l'objectif de protection de l'emploi ;
- ◆ la progressivité du prélèvement sur le produit des jeux des casinos incite au maillage du territoire par plusieurs établissements de petite taille, plutôt qu'à la concentration de l'offre. Cet effet est contradictoire avec l'objectif de réduction de la disponibilité effective de l'offre de jeu, qui est l'un des principaux attendus de la politique de l'État en matière de JAH.

Seul le taux relativement faible applicable aux courses hippiques en dur s'explique par les missions de service public dévolues aux sociétés de courses de chevaux que le PMU finance. Le taux de prélèvement plus élevé des paris en ligne par rapport à leurs équivalents en dur pourrait quant à lui s'expliquer par une proportion plus élevée de joueurs addictifs et de jeunes joueurs ; cependant, les différents écarts de taux pratiqués pour les paris hippiques et pour les paris sportifs ne sont expliqués ni par le législateur ni par l'administration.

Une rationalisation des taux mérite d'être conduite. Le CPO propose un exemple de méthode de détermination des taux pour chaque catégorie de jeu reposant sur les critères de la politique publique des jeux.

Les catégories de jeu à considérer seraient les suivantes : pari hippique en dur, en ligne ; pari sportif en dur, en ligne ; jeux de cercle en dur, en ligne ; jeux de tirage ; jeux de grattage ; jeux de contrepartie ; machines à sous. Si les casinos en ligne venaient à être légalisés à l'avenir, des catégories pour les machines à sous en ligne et les jeux de contrepartie en ligne seraient ajoutées.

Le CPO propose de définir, pour chaque catégorie de jeux, le taux de prélèvement sur le PBJ selon une formule simple. Celle-ci tiendrait compte d'indicateurs quantifiables directement liés aux objectifs de la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard. Le taux de prélèvement d'une catégorie dépendrait de ses effets négatifs directement

mesurables et de la rente de monopole ou d'oligopole dont bénéficient les opérateurs. En première approche, pour chaque catégorie de jeux, le taux de prélèvement pourrait être de la forme :

$$\begin{aligned} \text{taux_prélèvement} = & A + B \times \text{joueurs_mineurs} \\ & + C \times \text{joueurs_excessifs} \\ & + D \times \text{rente} \end{aligned}$$

c'est-à-dire que tout le PBJ d'une catégorie donnée serait assujéti à un taux de base A , plus un taux proportionnel à la part de mineurs ayant joué au moins une fois par semaine à ces jeux, plus un taux proportionnel à la part des joueurs excessifs⁴ (mesurée par exemple par la contribution des joueurs excessifs au PBJ), plus un taux proportionnel au niveau de rente du type de jeu.

Les taux de joueurs mineurs et le poids des joueurs excessifs dans le chiffre d'affaires des différents jeux sont mesurés à intervalles réguliers par l'observatoire français des drogues et tendances addictives (OFDT) en partenariat avec l'ANJ.

La mesure du niveau de rente par catégorie de jeu est plus complexe. Le taux de profitabilité constituerait un indicateur théoriquement pertinent, mais son calcul est complexe compte tenu des enjeux liés au secret des affaires d'opérateurs parfois en monopole et du fait qu'un même opérateur peut mettre en œuvre plusieurs catégories de jeux. Une alternative consisterait à utiliser un score de fermeture du marché représentant le *niveau des barrières légales à l'entrée sur le marché* compris entre 0 pour un marché totalement libéralisé (ce qui n'est le cas d'aucune catégorie de JAH) et 1 pour un marché en monopole légal national, avec des valeurs intermédiaires pour les monopoles locaux (casinos) et pour les marchés partiellement libéralisés (paris). Cette alternative ciblerait donc les rentes de monopole dont bénéficient les opérateurs du fait de la réglementation. Sur ces bases, la construction d'un indicateur et son calcul pourraient être confiés à l'ANJ.

Dans ces conditions, si les taux sont recalculés à intervalles réguliers, les opérateurs de jeux d'argent et de hasard de chaque catégorie auront un intérêt commun à prendre toutes mesures permettant de diminuer les effets négatifs, afin d'obtenir une baisse des taux de prélèvements dus.

Une option serait que le Parlement actualise régulièrement les taux en application de la formule précédente. Alternativement, il serait possible de

⁴ Cette notion fait l'objet d'une définition rigoureuse et est utilisée par l'observatoire français des drogues et des tendances addictives.

n'inscrire dans la loi que la formule de calcul, la valeur du taux de base *A* et la valeur des coefficients de proportionnalité *B*, *C* et *D*. Il incomberait alors au pouvoir réglementaire, à intervalles réguliers (tous les quatre ans semble raisonnable) de réaliser le calcul prévu, en fonction des mesures actualisées de taux de joueurs mineurs, taux de joueurs addictifs et taux de rente produites par le régulateur. Ce dernier choix présenterait l'avantage de garantir la crédibilité de la formule sur le long terme, et donc d'augmenter les incitations pour les opérateurs à réduire les effets négatifs des jeux.

Selon l'indicateur de rente retenu et compte tenu des missions de financement de service public du PMU, un taux dérogatoire plus faible pourrait être maintenu par la loi pour les paris hippiques en réseau physique. Ce taux dérogatoire constituerait alors une dépense fiscale.

Les simulations réalisées par le CPO sur la base des données partielles disponibles (*cf. annexe III*) montrent que **les principales évolutions attendues seraient une hausse de taux pour les paris sportifs et le poker en ligne et une baisse de taux pour les paris hippiques.**

Recommandation n° 3 : Rationaliser les taux de taxation applicables aux opérateurs de JAH afin de déduire ceux-ci des objectifs de politique publique de l'État en matière de jeux, tout en tenant compte de la profitabilité des différents types de jeux. Si besoin, traiter les spécificités du pari hippique en dur *via* une dépense fiscale.

2.4. Le prélèvement pourrait être affecté principalement à la Sécurité sociale

En 2023, 23 % du montant des prélèvements spécifiques sur les jeux a été reversé à des affectataires autres que l'État : Sécurité sociale, bloc communal, agence nationale du sport (ANS), sociétés de courses hippiques et agence nationale de santé publique (ANSP) par ordre décroissant. Le CPO a examiné ces affectations à l'aune des principes dégagés dans ses précédentes publications⁵.

L'affectation à la Sécurité sociale d'une partie des prélèvements (1,2 Md€ en 2023) n'est source d'aucune difficulté. La fiscalité sur les JAH est en partie justifiée par leurs conséquences sur la santé publique. En outre, les prestations des branches

maladie et famille de la Sécurité sociale étant désormais largement universalisées, leur financement par l'impôt est cohérent.

La part de la fiscalité spécifique affectée à la Sécurité sociale pourrait même être augmentée. Dans la mesure où ces impôts présentent un lien direct avec les dépenses d'assurance maladie et de solidarité, une affectation de la totalité des prélèvements sur le PBJ aujourd'hui perçus par l'État à la Sécurité sociale serait pertinente et aboutirait à une simplification d'ensemble. Elle permettrait à l'État, en contrepartie, de reprendre une fraction de la TVA affectée à la Sécurité sociale. Le transfert sous-jacent serait de l'ordre de 5,4 Md€, soit une reprise par l'État de 12 % de la TVA affectée.

En revanche, l'affectation partielle à l'ANS et à l'ANSP apparaît difficile à justifier. Les prélèvements affectés représentaient, en 2024, 106 M€ pour l'ANS et 5 M€ pour l'ANSP. En pratique, les plafonds de prélèvements institués par la loi de finances étant largement saturés chaque année, l'affectation équivaut à une dotation budgétaire. Suivant une précédente recommandation du CPO, le projet de loi de finances pour 2025 supprime le prélèvement sur le PBJ des jeux de loterie affecté à l'ANS qui n'était pas conforme à la loi organique du 28 décembre 2021 de modernisation de la gestion des finances publiques⁶, tout en augmentant à due concurrence le plafond d'affectation du prélèvement sur les paris sportifs. Ces affectations gagneraient encore à être remplacées par des dotations budgétaires.

Enfin, certains prélèvements sont affectés au bloc communal. Ces affectations bénéficient aux communes et intercommunalités où sont implantés des hippodromes et des casinos. Elles concernent une partie des prélèvements sur le PBJ des casinos qui y sont localisés, et sur le PBJ des jeux de cercle en ligne et des paris hippiques indépendamment du lieu où sont engagées les mises.

L'affectation de ces impôts aux communes pose plusieurs problèmes d'un point de vue théorique. D'une part, le prélèvement communal sur les casinos présente un caractère de rente réservée aux communes ayant le droit dérogatoire d'ouvrir ces établissements. Au demeurant, cette recette excède les charges supplémentaires que représente

⁵ Rapport *les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer* de 2018 ; note n° 8 *Les impôts et taxes affectés* de septembre 2024.

⁶ CPO, note n° 8, *op. cit.* L'article 2 modifié de la LOLF interdit le maintien d'impôts et taxes affectés à des tiers autres que la Sécurité sociale et les collectivités territoriales s'ils n'ont pas de lien avec les missions de service public exercées par ces tiers.

le casino pour la commune (parking, de police municipale, etc.). D'autre part, à l'instar d'autres prélèvements locaux spécifiques à certaines activités économiques, il existe un risque de dépendance financière de ces communes à une activité spécifique, alors que la fréquentation des casinos et des courses hippiques connaît une perte de dynamisme. Ce constat a d'ailleurs conduit le législateur à affecter aux communes disposant d'un casino une fraction des taxes prélevées sur les jeux en ligne – réputés causer l'érosion de la fréquentation des casinos – alors qu'il n'existe aucun lien entre l'activité imposée et les charges communales.

Néanmoins, au regard de la structure actuelle de la fiscalité locale, le CPO n'identifie pas de ressource qui permettrait de compenser la suppression de ces impôts. Leur devenir pourra être étudié dans le cadre de travaux ultérieurs plus généraux sur la fiscalité locale des entreprises.

Aussi, à court terme, il semble préférable d'affecter au bloc communal une fraction du prélèvement unique sur le PBJ qui serait ainsi créé, à ressources constantes pour les collectivités.

Recommandation n° 4 : Transférer la part des prélèvements sur les JAH perçus par l'État et ses opérateurs à la branche maladie de la Sécurité sociale en contrepartie d'une reprise de TVA par l'État. Remplacer les affectations aux opérateurs de l'État par des dotations budgétaires. Maintenir l'affectation d'une part du prélèvement au bloc communal.

3. Un prélèvement pourrait être établi sur les dépenses promotionnelles des opérateurs de JAH

3.1. Les dépenses promotionnelles des opérateurs de JAH sont excessives au regard des objectifs de la politique des jeux

Les dépenses de marketing des opérateurs de JAH ont atteint 601 M€ en 2022, soit de l'ordre de 1 % des mises perçues. Ces dépenses sont :

- ♦ des gratifications accordées aux joueurs (350 M€ en 2022). Il s'agit de « bonus » de bienvenue ou visant des joueurs déjà inscrits et ayant pour but d'inciter au jeu ;
- ♦ des dépenses de publicité dans les médias (214 M€). Les principaux canaux utilisés sont internet (41 %) et la télévision (30 %) ;

- ♦ du *sponsoring* (36 M€). Il s'agit pour l'essentiel de *sponsoring* sportif (81 %), afin par exemple d'apparaître sur le maillot de joueurs ou de renommer un championnat ou un stade (*naming*).

L'existence même de la publicité pour les JAH est contestable au regard des objectifs de limitation de l'offre de jeux disponible et de lutte contre l'addiction. En effet, les études mettent en avant « *le ciblage des stratégies promotionnelles vers les jeunes et les profils des joueurs susceptibles de développer des comportements de jeu problématiques*⁷ ». En France, les joueurs jugés « à risque », en particulier les jeunes, sont plus attentifs aux publicités multicanaux sur les JAH que le reste de la population⁸.

Ces constats justifient une limitation de l'offre publicitaire. Celle-ci peut reposer sur trois leviers : l'interdiction de la publicité, la réglementation et la taxation. Lors de l'ouverture à la concurrence du secteur des paris hippiques et sportifs et des jeux de cercle en ligne, le législateur a entendu autoriser la publicité pour ces services dans le but de diriger les joueurs vers l'offre légale. De même, l'interdiction des gratifications n'est pas envisagée, au motif que les opérateurs illégaux et étrangers ne s'y soumettraient pas.

Or, il existe un faisceau d'indices selon lequel le volume de dépenses marketing pour ces opérateurs est excessif. S'il n'y a pas de consensus sur le « bon » niveau de dépenses marketing des opérateurs de JAH, il ressort des analyses du ministère de la santé, de l'OFDT et de l'ANJ que le volume actuel de publicité est problématique. Ainsi, dans sa communication du 17 février 2022, l'ANJ relevait « *une intensification inédite de la pression publicitaire, en particulier s'agissant [des] paris sportifs* », après que les dépenses de publicité et de sponsoring ont ainsi augmenté de 28 % entre 2019 et 2022. L'ANJ souhaite donc « *favoriser une diminution de cette pression publicitaire* ».

3.2. La réglementation, aujourd'hui privilégiée, ne suffit pas à limiter le volume global de dépenses

La réglementation est l'outil privilégié à ce jour pour limiter la publicité. Ainsi, sont prohibées les communications ciblant les mineurs, incitant à un jeu excessif ou suggérant que le jeu contribue à la réussite sociale, qu'il permet de gagner sa vie ou

⁷ Cristina Díaz Gómez (OFDT), *État des connaissances sur les paris sportifs en ligne*, novembre 2022.

⁸ Harris Interactive et ANJ, *Influence de la publicité et des gratifications financières sur les comportements de jeu*, janvier 2022.

que les probabilités de gain sont supérieures à ce qu'elles sont en réalité. Les publicités doivent par ailleurs comprendre un bandeau recouvrant au minimum 7 % de la hauteur de l'écran et présentant des messages de mise en garde contre les risques liés à la pratique du jeu (art. D. 320-1 sq du CSI).

L'ANJ est chargée du contrôle des publicités des opérateurs de JAH. Chacun d'eux doit lui soumettre chaque année pour approbation un document présentant sa stratégie promotionnelle sur tout support⁹. L'ANJ peut prescrire à un opérateur le retrait de toute communication commerciale. Enfin, l'autorité produit des lignes directrices relatives aux dépenses de marketing des opérateurs de JAH, qui constituent des actes interprétatifs : ainsi, malgré le silence de la loi et du règlement, elle recommande de ne pas représenter les sportifs, entraîneurs et arbitres en situation de parier ou de limiter les gratifications financières de bienvenue à 100 €, sous peine de sanctions administratives.

S'agissant du *sponsoring* et des gratifications, la réglementation reste à ce jour peu développée et repose pour l'essentiel sur des lignes directrices de l'ANJ : éviter le nommage des infrastructures sportives et des compétitions par un opérateur de JAH, ne pas apposer la marque d'un opérateur de JAH sur les maillots de taille enfant, etc.

Néanmoins, le recours à la réglementation en matière de *marketing* présente des limites que ne rencontre pas la fiscalité.

En effet, l'interdiction cible uniquement un petit nombre d'actions jugées les plus néfastes, sans pouvoir réduire le volume global de l'ensemble de dépenses – sauf à prononcer une interdiction totale qui n'est pas souhaitée pour les raisons exposées précédemment.

Tableau 3 : fiscalité et réglementation

Critère	Fiscalité	Règlementation
Changement de comportement	Incitatif	Impératif
Périmètre concerné	Large	Restreint, sauf interdiction totale
Ajustement à de nouvelles pratiques	Immédiat si inclus dans l'assiette	Peut nécessiter une nouvelle réglementation

Source : CPO.

3.3. La fiscalité constituerait un outil pertinent pour réduire le volume de dépenses promotionnelles des opérateurs de JAH

La fiscalité permet en particulier d'agir de façon uniforme sur l'ensemble des dépenses de *marketing* et non sur les seules pratiques jugées problématiques au point qu'il faille les interdire totalement (cf. tableau 3).

En particulier, **le fait d'asseoir l'impôt sur la dépense en marketing permet par construction de cibler plus fortement les pratiques commerciales pour lesquelles les opérateurs ont la disposition à payer la plus haute**. En faisant l'hypothèse que les opérateurs agissent de façon rationnelle, cette fiscalité ciblerait donc les dépenses de *marketing* les plus efficaces.

Enfin, le fait que les postes de dépenses de *marketing* évoluent n'a pas d'effet sur le montant de la taxe. Ainsi, contrairement à la réglementation, une fiscalité assise sur les dépenses de *marketing* peut difficilement être contournée par modification des pratiques de ciblage des consommateurs.

Les arguments généralement mis en avant pour s'opposer à l'introduction d'une telle taxe sont son faible rendement escompté et des interrogations quant à la constitutionnalité de la mesure. Aucune de ces objections ne semble pourtant dirimante et chacune peut trouver une réponse adaptée.

En effet, le rendement de la taxe serait significatif. Certes, l'objectif de la fiscalité comportementale est de provoquer une réduction de son assiette. Cependant, partant d'une assiette de 600 M€ par an, un taux dissuasif conduirait au moins à court terme à un rendement supérieur à 150 M€, seuil usuellement retenu pour définir une taxe à faible rendement¹⁰. En tout état de cause, les coûts de collecte de la taxe seront limités par le fait qu'elle serait auto-liquidée et concernerait un nombre réduit de redevables.

Le risque d'inconstitutionnalité est également limité. De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel s'assure que l'assiette et le taux font de la taxe un moyen adapté à l'objectif comportemental poursuivi. Par exemple, en 2009, le fait que 93 % des émissions de CO₂ d'origine industrielle étaient exemptées de la contribution carbone avait

⁹ V de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010. L'obligation ne concerne pas les casinos et clubs de jeux.

¹⁰ Cour des comptes (2019), référé *Les taxes à faible rendement*.

motivé la censure du Conseil constitutionnel, l'assiette de la taxe n'étant pas en adéquation avec les objectifs poursuivis¹¹. Dans le cas présent au contraire, l'assiette de la taxe sur les dépenses de marketing des JAH ne souffrirait pas d'exemption. Le fait que la taxe soit restreinte aux opérateurs de JAH est cohérent avec la volonté de limiter l'exposition du public à la publicité des jeux d'argent et de hasard pour prévenir le jeu excessif, sans que des activités similaires échappent à l'impôt.

En cohérence avec ces constats, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (rejeté le 4 décembre 2024), le Gouvernement a proposé l'introduction d'une contribution de 15 % sur les dépenses de publicité et de *sponsoring* des opérateurs.

Le CPO soutient le principe de cette mesure, tout en recommandant trois adaptations :

- ◆ **le taux appliqué devrait être plus élevé pour avoir un effet réellement dissuasif ;**
- ◆ **l'assiette devrait être élargie aux gratifications**, qui représentaient 58 % des dépenses de marketing des opérateurs de JAH en 2022. En effet, les gratifications financières « *arrivent en tête des contenus attirant le plus l'attention des joueurs dans les publicités* » et « *sont [...] particulièrement efficaces au début de la pratique (offres d'inscription, premier pari remboursé...)* ». Exclure les gratifications financières limiterait donc l'assiette, le rendement et la cohérence de la réforme. Il serait, en revanche, possible de n'inclure que la fraction des gratifications donnant lieu à un réel décaissement pour les opérateurs ;
- ◆ **l'exonération prévue pour les opérateurs de paris hippiques devrait être reconsidérée**, la publicité pour ces paris n'étant pas moins néfaste que celle afférente aux autres JAH.

Recommandation n° 5 : Assujettir l'ensemble des dépenses promotionnelles des opérateurs de JAH à une taxe comportementale à un taux suffisamment dissuasif, dont le produit serait affecté à la Sécurité sociale.

4. Les gains des joueurs pourraient également être imposés

4.1. À des exceptions limitées près, les gains issus des jeux d'argent et de hasard ne sont pas imposés en tant que revenus

L'imposition des revenus des ménages relève de deux familles d'impôts : l'impôt sur le revenu (IR-CEHR [contribution exceptionnelle sur les hauts revenus]) et les prélèvements sociaux (CSG-CRDS-PS [prélèvement de solidarité]).

Les gains issus des JAH ne sont pas considérés, à de rares exceptions près, comme des revenus pour l'IR-CEHR. Le code général des impôts (CGI) ne définit pas la notion de revenu mais y inclut « *les bénéfices [...] de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits* » qui, s'ils n'ont pas d'autre qualification, constituent des bénéfices non commerciaux (BNC). En l'absence de précisions de la loi, la jurisprudence du Conseil d'État a défini dans quelle mesure les gains tirés de jeux d'argent et de hasard pouvaient être des BNC.

De jurisprudence constante quoique rare, la juridiction administrative se fonde sur un critère d'*action personnelle sur le jeu permettant de réduire l'aléa*¹². Tout JAH comporte une part de risque ; ce n'est que si ce risque peut être maîtrisé par une *intervention personnelle et directe* du joueur que le gain est susceptible d'être qualifié de revenu par le juge. Ainsi, le gain d'une loterie ou d'un pari sportif n'est pas un revenu selon l'interprétation du Conseil d'État, puisque le joueur n'est que passif.

Si le joueur est *actif*, encore faut-il, pour que le gain soit qualifié de revenu, que celui-ci *maîtrise l'aléa*. Cette maîtrise est caractérisée par le caractère habituel de la pratique du joueur qui, en investissant du temps, a augmenté ses chances de gain. Ainsi, les gains d'un joueur de poker professionnel non salarié sont qualifiés de BNC, mais pas ceux d'un joueur occasionnel.

L'appréciation du caractère actif ou passif du joueur et du caractère habituel ou non de l'activité appartient à l'administration fiscale sous le contrôle du juge du fond. En pratique, parmi les activités de JAH licites, seuls les gains tirés du bridge et du poker à niveau professionnel sont qualifiés de revenus. Les données fiscales ne permettent pas de connaître l'assiette concernée ; son ordre de

¹¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

¹² Voir en particulier les conclusions du rapporteur public Édouard Crépey sous Conseil d'État (9^e et 10^e ch.), 21 juin 2018, n° 412124.

grandeur est vraisemblablement de quelques millions d'euros par an.

Par ailleurs, seule une faible partie des gains de jeux est assujettie à des prélèvements sociaux. Si certains des prélèvements sur les opérateurs de jeu affectés à la Sécurité sociale sont explicitement qualifiés par la loi de CSG ou de CRDS, ces appellations sont sources de confusion. En effet, les prélèvements sont assis sur le PBJ *des opérateurs*, et non pas sur les gains nets *du joueur*. Ces prélèvements sociaux sur les jeux se démarquent donc de tous les autres prélèvements formant la CSG et la CRDS, qui sont assis sur une somme perçue par un particulier.

Parmi les prélèvements sociaux sur les jeux, un seul est assis sur les gains des joueurs : il s'agit du prélèvement de 13,7 % sur les gains de plus de 1 500 € réalisés sur les machines à sous, qui sont alors réglés manuellement par un caissier et contrôlés par la direction de l'établissement. Le montant que rapporte ce prélèvement ne peut être déterminé directement à partir des données fiscales ; il peut toutefois être estimé entre 30 et 40 M€ par an.

Ainsi, l'imposition des gains entre les mains des joueurs porte sur une assiette réduite et représente une ressource de moins de 50 M€ par an.

4.2. Les objections juridiques et techniques à l'imposition des gains des joueurs ne sont pas dirimantes

L'absence d'imposition des gains entre les mains du joueur est régulièrement présentée comme une obligation juridique et une nécessité technique. Selon ces arguments, le critère d'activité ou passivité dégagé par le Conseil d'État rendrait impossible l'imposition des gains. En outre, les opposants à l'assujettissement des gains de jeu font état de difficultés pratiques (contrôle, recouvrement).

En ce qui concerne les difficultés pratiques de contrôle et de recouvrement, il est vrai qu'il existe des risques d'évitement (jeu à l'étranger, cf. encadré 2) et de fraude (non-déclaration). Néanmoins :

- ◆ pour les jeux en ligne, l'ensemble des opérations de jeu sont enregistrées. L'opérateur peut établir automatiquement, pour chaque joueur, l'assiette imposable ;
- ◆ pour les jeux en dur, les gains donnent lieu à un contrôle d'identité au-dessus d'un seuil (500 € pour les jeux FDJ, 2 000 € pour les paris hippiques, variable pour les casinos) ;
- ◆ un précompte d'impôt sur le revenu pourrait être opéré afin de faciliter le recouvrement.

Encadré 1 : Imposition des gains de jeux à l'étranger

Dans le rapport de 2023 précité, la Cour des comptes a étudié la fiscalité des gains de jeux applicable dans dix pays voisins de la France. Six d'entre eux (Allemagne, Autriche, Belgique, Irlande, Italie, Royaume-Uni) exonèrent d'impôt sur le revenu les gains de jeux. En Espagne, les gains nets sont imposés au barème de l'IR, sauf pour les loteries où l'impôt porte sur les gains bruts. Aux Pays-Bas, les gains nets font l'objet d'un impôt proportionnel de 29 %. En Suède, ils sont également assujettis à un taux proportionnel de 30 % s'ils ont été réalisés hors de l'UE. En Suisse enfin, seuls sont imposés les gains réalisés auprès d'opérateurs non agréés et les gains supérieurs à 1 M CHF sur les loteries nationales et casinos en ligne.

En matière d'assiette et de recouvrement, les enjeux d'une imposition des gains de jeu sont ainsi similaires à ceux qui pèsent sur toute activité accessible, susceptible de non-déclaration, et contrôlée *ex post* en cas de doute de l'administration fiscale.

En ce qui concerne la possibilité, en droit, d'imposer les gains entre les mains du joueur, la jurisprudence du Conseil d'État pourrait être renversée par la loi sans perte de cohérence. En effet, il n'existe aucun principe constitutionnel ou légal selon lequel une recette ne serait imposable que si le contribuable a mené une *action personnelle et directe*. Ce critère d'*action personnelle et directe* est une construction jurisprudentielle qui ne s'applique qu'aux jeux d'argent et de hasard, et ne concerne ni les autres formes de bénéfices non commerciaux (BNC), ni *a fortiori* les autres cédules.

Ainsi, les plus-values de cession de valeurs mobilières et droits sociaux par des particuliers étaient qualifiées, jusqu'en 2000, de BNC. Depuis cette date, elles sont en principe imposées dans une cédule spécifique, mais restent qualifiées de BNC dans certaines situations particulières (pour les opérations de bourse exercées dans des conditions analogues à celles qui caractérisent une activité professionnelle). En tout état de cause, le contribuable qui réalise des plus-values sur des valeurs mobilières et droits sociaux cotés n'intervient ni directement, ni personnellement dans le déroulement des opérations économiques à l'origine de la plus-value qu'il tire. **Le profit du joueur, s'il n'est pas purement fortuit, dépend de sa capacité à arbitrer entre différents placements envisageables.**

Le parieur hippique ou sportif est placé dans une situation comparable. Bien qu'il n'intervienne pas personnellement dans l'entraînement des chevaux

ou des joueurs, et donc dans le résultat de la course ou de la compétition, son gain dépend de la justesse de son arbitrage entre les différentes issues envisageables. Le parieur peut, notamment par sa connaissance de statistiques sur les compétitions ou par des méthodes issues des mathématiques financières, atteindre un couple rendement-risque suffisamment avantageux pour tirer des revenus réguliers de son activité. À l'extrême, l'activité des grands parieurs hippiques est assimilée par la Cour des comptes à du « *trading à haute fréquence*¹³ ».

Dans ces conditions, l'exclusion des revenus de jeu passifs n'est pas une obligation juridique, mais un choix d'opportunité sur lequel le législateur a la possibilité de revenir. L'état actuel du droit constitue davantage une incohérence au regard des règles applicables à la fiscalité des opérations boursières.

4.3. Les effets négatifs des jeux et la progressivité de l'IR pourraient justifier d'imposer les gains entre les mains des joueurs

Dans ce contexte, trois séries d'arguments plaideraient pour une fiscalisation des gains entre les mains des joueurs.

En premier lieu, les externalités négatives des jeux justifient une fiscalité frappant directement le joueur.

Une partie de la doctrine présente l'imposition des opérateurs de jeux comme un « prélèvement à la source » des gains du joueur. Cette vision n'est pas pertinente puisque les prélèvements sur les opérateurs ne reproduisent pas la progressivité et la personnalisation de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, une imposition du gain des opérateurs de jeu ne se substitue pas à une imposition du gain des joueurs : si la somme des versements aux joueurs augmente, alors le PBJ et l'impôt versé par l'opérateur diminuent. Aussi, l'impôt diminue lorsque les gains du joueur augmentent.

Au-delà, l'absence d'assujettissement des gains de jeu est parfois justifiée par le fait que la fiscalité sur les opérateurs est déjà relativement élevée et a une incidence indirecte sur les gains du joueur. Néanmoins, cette fiscalité élevée est elle-même justifiée par d'autres motivations, exposées en section 2 : effets négatifs du jeu et rente de situation dont bénéficie l'opérateur. Par conséquent, **ne pas**

imposer les gains des joueurs au motif que l'opérateur supporte déjà des prélèvements élevés sur le PBJ est contradictoire avec les objectifs de la fiscalité spécifique assise sur le PBJ.

Au contraire, compte tenu des effets négatifs des jeux, il apparaît pertinent de faire supporter directement au joueur une partie des prélèvements obligatoires frappant les JAH, dans un but dissuasif. En particulier, l'exonération des gains constitue un signal favorable au jeu, que ne manquent pas de mettre en avant les opérateurs de jeu dans les publicités.

En second lieu, il apparaît que l'imposition des gains de jeux aurait une acceptabilité relative élevée. Ainsi, il ressort d'une enquête de France Stratégie en 2017¹⁴ que la fiscalité des gains des jeux d'argent et de hasard présente une acceptabilité plus élevée que l'imposition des revenus du travail, de l'héritage ou des plus-values immobilières, et même comparable à celle des revenus du capital.

En troisième lieu, la fiscalité des gains de jeu entre les mains du joueur permettrait d'introduire de la progressivité, qui fait actuellement défaut dans l'imposition des JAH.

4.4. Le législateur pourrait choisir d'imposer les gains tirés des JAH selon des règles spécifiques

Par comparaison avec les gains tirés par les particuliers d'opérations sur les marchés financiers, deux modalités d'imposition des gains des joueurs peuvent *a priori* être envisagées.

Une première option consisterait à imposer comme BNC les gains nets résultant de la pratique habituelle des JAH. En cohérence, en matière de prélèvements sociaux, ces gains seraient qualifiés de revenus d'activité et frappés par la CSG-activité et la CRDS.

Par rapport à l'état actuel du droit, cette évolution reviendrait à abandonner le critère du joueur *actif*. Cette solution aurait pour effet d'inclure en particulier les gains des grands parieurs exerçant dans des conditions proches d'une activité professionnelle. Elle présenterait l'avantage de ne nécessiter qu'une évolution mineure du droit.

Néanmoins, ce scénario présente plusieurs inconvénients. En principe, l'imposition dans la cédule

¹³ Cour des comptes, *L'institution des courses : une organisation à réformer, une activité à réguler*, juin 2018, annexe n° 4.

¹⁴ Pauline Grégoire-Marchand (France Stratégie), *Fiscalité des héritages : impopulaire mais surestimée*, janvier 2018, graphique 4.

des BNC permet un report des pertes sur le revenu net global lorsque l'activité est exercée de façon professionnelle et sur les BNC des années suivantes dans le cas contraire : la possibilité de déduire des pertes de jeu de ses revenus apparaît peu opportune. En outre, compte tenu de la définition restrictive de la *pratique habituelle* retenue par le Conseil d'État¹⁵, les parieurs réguliers mais amateurs tirant de cette activité un complément régulier de ressources ne seraient pas imposés. Aussi, l'assiette de l'IR ne serait élargie que de façon marginale.

Si le législateur souhaitait imposer les gains de jeu, une solution plus pertinente consisterait donc à abandonner la référence au caractère habituel de la pratique et à imposer les gains de jeu au premier euro dans une nouvelle cédule de l'impôt sur le revenu et, de façon complémentaire, à la CSG.

En effet, bien que dans la plupart des cédules, la qualification de revenu suppose un caractère répétable de l'opération profitable ou, à tout le moins, une action positive du contribuable en vue d'obtenir ce profit, ce critère a été abandonné pour certaines sources de gains. Tel est notamment le cas des plus-values de cession des valeurs mobilières et droits sociaux, qui constituaient des BNC jusqu'en 2000 et font depuis l'objet d'une cédule spécifique : l'impôt est dû quelle que soit la fréquence à laquelle le contribuable réalise des plus-values, sous réserve de dépasser un seuil annuel. L'impôt est dû même dans les situations où le gain n'est réalisé qu'une seule fois et où il ne découle pas d'une stratégie d'investissement réfléchi sur le long terme, voire a un caractère fortuit.

En s'inspirant de ces règles, pourrait être envisagée l'imposition de l'ensemble des gains de jeu, nets des mises engagées dans la même année.

Une hypothèse parfois citée consisterait à distinguer les gains des jeux d'arbitrage (paris), assimilables à des plus-values, et les gains de jeux « de pur hasard » (loteries) qui, par nature, ne sont pas reproductibles, ce qui conduirait à n'imposer que les premiers. Cette hypothèse apparaît cependant peu opérationnelle, compte tenu de la difficulté de tracer une frontière entre jeux « de pur hasard » et jeux d'arbitrage en théorie comme en pratique.

Aussi, dans le cas de cette seconde solution, il apparaît plus opportun que l'impôt porte sur l'ensemble des gains issus des opérations de jeu d'argent et de hasard dans l'année, quelle que soit leur nature.

Dans ce cas, au regard de l'IR et de la CEHR, les gains de jeux d'argent et de hasard formeraient une nouvelle cédule. Les règles propres à cette cédule interdiraient le report des déficits ou l'imputation sur le revenu net global. Au regard des prélèvements sociaux, ces gains seraient qualifiés de revenus d'activité. Afin de faciliter la gestion fiscale, les impôts pourraient n'être dus que sous réserve que le gain net annuel excède un seuil à fixer par la loi, qui pourrait être de l'ordre de 500 €. Un précompte serait collecté par l'opérateur de jeu pour les gains excédant ce montant, avec régularisation l'année suivante par l'administration fiscale.

Conformément aux principes généraux de territorialité applicables aux revenus d'activité :

- ◆ les gains des joueurs non-résidents réalisés auprès d'opérateurs français seraient fiscalisés en France ;
- ◆ les résidents fiscaux français réalisant des gains de jeu à l'étranger les déclareraient à l'administration fiscale française comme un revenu de source étrangère. Pour éviter une double-imposition, le législateur devrait prévoir, un crédit d'impôt dans le cas où les gains ont été réalisés et fiscalisés dans un pays étranger, même en l'absence de conventions fiscales spécifiant le traitement des revenus transfrontaliers.

Les données transmises au CPO par l'ANJ ne permettent pas d'avoir une estimation fine de l'assiette de revenus concernée. L'ordre de grandeur de l'assiette taxable peut être estimé, de façon conservatrice, à au moins 1 Md€ par an, en tenant compte de l'abattement de 500 €.

Recommandation n° 6 : Étudier l'éventuel assujettissement à l'IR et aux prélèvements sociaux des gains de jeux d'argent et de hasard nets des mises engagés. En ce cas, pour l'IR, créer une nouvelle cédule incluant l'ensemble des gains nets de jeux excédant 500 € par an, sans considération de leur caractère habituel ou non.

¹⁵ Conseil d'État (9^e et 10^e sous-sections), 14 février 2001, n° 189572, M. Boniface : « les opérations de bourse effectuées à titre habituel par les particuliers [...] s'entendent des opérations effectuées dans des conditions analogues à celles qui caractérisent une activité exercée par une personne se livrant à titre professionnel à ce type d'opérations ».

Principaux constats

Les jeux d'argent et de hasard (JAH) font l'objet d'une fiscalité spécifique élevée. Celle-ci s'explique par les effets négatifs importantes de ces jeux et par la volonté des pouvoirs publics de capter une partie de la rente de situation dont bénéficient les opérateurs de jeu, qui agissent sur un marché fortement régulé et faiblement concurrentiel.

La fiscalité des opérateurs de jeux repose sur un ensemble de 33 prélèvements, pour l'essentiel assis sur le produit brut de jeu (PBJ), c'est-à-dire sur les mises collectées nettes des gains versés aux joueurs. Elle rapporte à l'ensemble des administrations publiques environ 7 Md€ par an. Cet agrégat de prélèvements, construit sans vision d'ensemble, donne lieu à des différences importantes de taux applicables entre les activités : de 22 % du PBJ pour les prélèvements sur les clubs de jeu à 67 % du PBJ pour les loteries. Aucune justification crédible n'est apportée à ces écarts de taux : ceux-ci ne sont la conséquence ni des risques propres à chaque jeu, ni d'une mesure objective de la situation économique des opérateurs. En outre, les circuits d'affectation de ces prélèvements mériteraient d'être simplifiés.

Le volume de dépenses promotionnelles des opérateurs de jeux d'argent et de hasard dépasse largement les anticipations des pouvoirs publics. Or l'outil réglementaire apparaît inadapté pour réduire le volume de dépenses de façon transversale. Aussi, une imposition comportementale dont l'objectif serait explicitement la réduction de ces dépenses promotionnelles serait pertinente.

Enfin, les gains nets touchés par les joueurs ne sont, dans la majorité des cas, pas qualifiés de revenus et échappent donc pour l'essentiel à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. L'argument le plus courant contre l'imposition des gains de jeu est que le joueur étant « passif », il ne pourrait provoquer de revenu. Cependant, pour certains types de jeux, cet argument ne résiste pas à la comparaison avec les plus-values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux. Inclure les gains de jeu dans l'assiette des impositions sur le revenu est donc juridiquement et techniquement possible. Plusieurs considérations d'opportunité (équité d'un impôt progressif, signal envoyé au consommateur) plaident pour une telle extension.

En conséquence, le Conseil des prélèvements obligatoires recommande de :

1. Recodifier la fiscalité spécifique supportée par les opérateurs de jeux d'argent et de hasard dans le code des impositions sur les biens et services. Systématiquement documenter les dépenses fiscales y afférentes.
2. À l'exception de la taxe sur les paris hippiques en ligne, de la CSG sur les gains réalisés sur les machines à sous et des prélèvements sur les gains non réclamés et orphelins, remplacer les prélèvements sur les opérateurs de jeu par une taxe unique assise sur le PBJ.
3. Rationaliser les taux de taxation applicables aux opérateurs de JAH afin de déduire ceux-ci des objectifs de politique publique de l'État en matière de jeux, tout en tenant compte de la profitabilité des différents types de jeux. Si besoin, traiter les spécificités du pari hippique en dur *via* une dépense fiscale.
4. Transférer la part des prélèvements sur les JAH perçus par l'État et ses opérateurs à la branche maladie de la Sécurité sociale en contrepartie d'une reprise de TVA par l'État. Remplacer les affectations aux opérateurs de l'État par des dotations budgétaires. Maintenir l'affectation d'une part du prélèvement au bloc communal.
5. Assujettir l'ensemble des dépenses promotionnelles des opérateurs de JAH à une taxe comportementale à un taux suffisamment dissuasif, dont le produit serait affecté à la Sécurité sociale.
6. Étudier l'éventuel assujettissement à l'IR et aux prélèvements sociaux des gains de jeux d'argent et de hasard nets des mises engagées. En ce cas, pour l'IR, créer une nouvelle cédule incluant l'ensemble des gains nets de jeux excédant 500 € par an, sans considération de leur caractère habituel ou non.

Annexe I – Opérateurs de jeux d’argent exerçant une activité licite

Au 1^{er} janvier 2024 :

- ◆ les loteries (jeux de tirage en dur et en ligne, jeux de grattage) et les paris sportifs en dur sont sous monopole de société anonyme La Française des jeux (FDJ) ;
- ◆ les paris hippiques en dur sont sous monopole des sociétés de courses. Celles-ci sont réunies au sein du groupement d’intérêt économique Pari mutuel urbain (PMU), auxquelles elles délèguent ce monopole ;
- ◆ les jeux de tables ne peuvent être pratiqués en principe que dans des casinos. Ces jeux comprennent les jeux de cercle (poker, bridge, etc.) avec enjeux financiers et les jeux de contrepartie (roulette, black-jack). Toutefois, par dérogation et à titre expérimental jusqu’en 2025, la pratique de ces jeux est également autorisée dans des clubs de jeux ouverts dans la ville de Paris ;
- ◆ les machines à sous ne peuvent être mises en service que dans les casinos ;
- ◆ les paris sportifs en ligne, les paris hippiques en ligne et les jeux de cercle en ligne sont ouverts à la concurrence. Parmi les jeux de cercle en ligne, seul le poker est autorisé ;
- ◆ les autres jeux de casino en ligne sont interdits.

Tableau I.1 : Ouverture à la concurrence des jeux d’argent et de hasard

Type de jeu		Réseau physique de distribution (« en dur »)	Réseau dématérialisé (en ligne)
Loterias (jeux de tirage et de grattage)		Monopole de la FDJ	Monopole de la FDJ
Paris sportifs		Monopole de la FDJ	Concurrence sous régulation de l’ANJ
Paris hippiques		Monopole des sociétés de courses et du GIE PMU qui les réunit	Concurrence sous régulation de l’ANJ
Jeux de table	Jeux de cercle	Monopoles locaux : casinos (monopole des communes avec délégation à une entreprise privée) et clubs de jeux autorisés à titre expérimental	Concurrence sous régulation de l’ANJ (poker seulement)
	Jeux de contrepartie		Interdiction
Machines à sous		Monopoles locaux : casinos	Interdiction

Source : CPO.

L’exploitation de paris hippiques en ligne, de paris sportifs en ligne et de poker en ligne sont soumis à agrément de l’ANJ. Celle-ci a autorisé 17 opérateurs à commercialiser les paris sportifs, 7 à commercialiser le poker en ligne et 6 les paris hippiques en ligne (cf. **tableau I.2**). L’agrément est délivré pour cinq ans et est incessible.

Tableau I.2 : Opérateurs agréés par l’ANJ (paris sportifs et hippiques en ligne et poker en ligne)

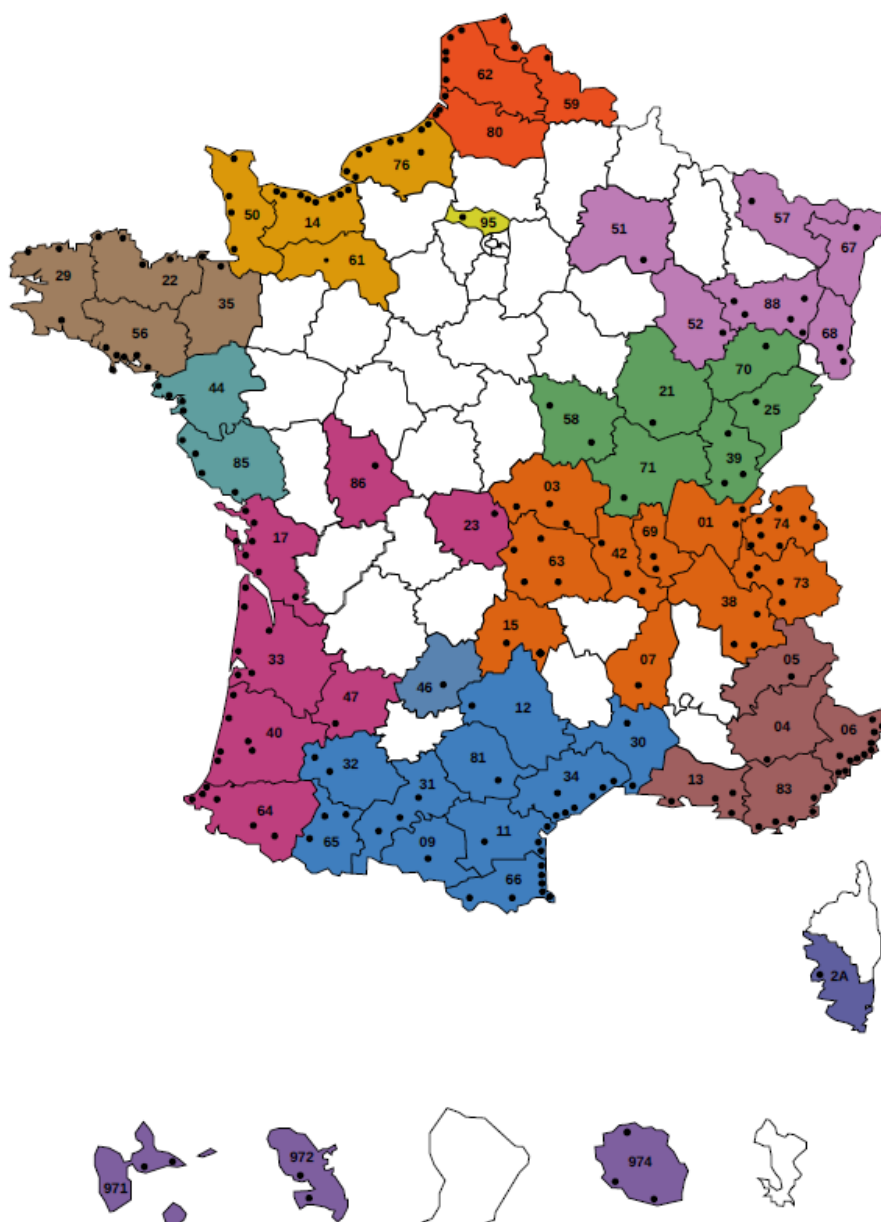
Entité juridique	Connu sous le nom	Paris hippiques	Paris sportifs	Poker
BCFR1	Partouche sport		X	
BCFR2	Barrierebet / Circusbet		X	
B.E.S. SAS	Bwin / Partypoker		X	X
Betsson France SA	Betsson		X	
Betclic Enterprises Limited	Betclic	X	X	X
Feeling Publishing	Feelingbet		X	
FP Opérateur	France-pari / olybet	X	X	
Genybet	Genybet	X	X	
La Différenciation Evidente	Yesorno		X	
La Française des Jeux	FDJ		X	X
Netbet FR SAS	Netbet		X	
Pari Mutuel Urbain	PMU	X	X	X
Reel Malta Limited	Pokerstars / betstars		X	X
SPS Betting France Limited	Unibet	X	X	X
VBET France	Vbet		X	
Winamax	Winamax		X	X

Entité juridique	Connu sous le nom	Paris hippiques	Paris sportifs	Poker
Zeturg France Limited	Zeturf / Zebet	X	X	
Total		6	17	7

Source : Autorité nationale des jeux.

L’autorisation d’exploiter les jeux de casino en réseau physique est accordée par arrêté du ministre de l’intérieur. Celui-ci précise le nombre de tables de jeu, dont découle le nombre de machines à sous autorisées. Seules les communes remplissant certaines conditions géographiques et historiques fixées par la loi (art. L. 321-1 du code de la sécurité intérieure) peuvent ouvrir des casinos ; il s’agit principalement de communes classées stations balnéaires, thermales, climatiques ou de tourisme. Ainsi, 202 casinos sont ouverts en 2024 (cf. graphique I.1). L’autorisation d’ouvrir des clubs de jeux dans la ville de Paris est également soumise à arrêté du ministre de l’intérieur ; 8 clubs sont ouverts en 2024. Les cercles et maisons de jeux, où étaient également pratiqués les jeux de table, sont interdits depuis 2017.

Graphique I.1 : Carte des casinos en France au 1^{er} juin 2024



Légende : Chaque point représente un casino ouvert. Les couleurs correspondent aux régions administratives.
 Source : Ministère de l’intérieur, direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Annexe II – Caractéristiques des prélèvements spécifiques aux jeux d’argent et de hasard (pour l’exercice 2023)

Siège	Catégorie de jeu	Taux	Assiette	Affectataire	Montant 2023 (source)	Remarque
CGI, 302 bis ZG, ZJ et ZK	Paris hippiques (tous supports)	20,2 %	PBJ	Communes et ÉPCI disposant d’un hippodrome à concurrence de 15 % et sous plafond de 12,3 M€. État pour le surplus.	État : 410 M€ (SMÉ 12/ 2023 ¹⁶) Bloc communal : 12 M€	La ventilation entre communes est effectuée pour 75 % au prorata des enjeux des courses hippiques et pour 25 % au prorata du nombre de courses, dans la limite de 0,9 M€ par commune. Le produit est réparti pour 50 % à la commune et pour 50 % à son ÉPCI d’appartenance. Les communes peuvent transférer la ressource à l’ÉPCI.
CGI, 302 bis ZH, ZJ et ZK	Paris sportifs en ligne	33,7 %	PBJ multiplié par la proportion des mises engagées en métropole et dans les DOM	État	846 M€ (SMÉ 12/2023)	-
	Paris sportifs en réseau physique	27,9 %				
CGI, 302 bis ZI, ZJ et ZK	Jeux de cercle en ligne	1,8 %, sous plafond de 0,90 € par donne pour les jeux autres que les tournois à droit d’entrée	Sommes engagées par les joueurs (mises ou droit d’entrée à un tournoi)	Communes disposant d’un casino à concurrence de 15 % et sous plafond de 12,3 M€. État pour le surplus.	État : 121 M€ (SMÉ 12/2023) Communes : 12 M€	La répartition entre communes est faite au prorata du produit brut de jeu des casinos.
CGI, 302 bis ZO	Paris hippiques engagés depuis l’étranger sur des courses françaises et regroupés en France	12 %	Commission revenant aux sociétés de courses, nette de rétro-commissions versées à d’autres organismes	État	N.D.	-

¹⁶ Situation mensuelle de l’État définitive pour décembre 2023

Siège	Catégorie de jeu	Taux	Assiette	Affectataire	Montant 2023 (source)	Remarque
CGI, 1559, 1560, 1563 et 1566	Maisons de jeux	Barème progressif à cinq tranches établi par l'article 1560, de 10 % jusqu'à 100 000 € à 70 % au-delà de 5,5 M€	Recettes brutes des jeux de la maison. En l'absence de prix d'accès aux jeux, les recettes des consommations y sont substituées.	95 % aux communes, dont le tiers au moins est affecté au centre communal d'action sociale 5 % à l'État	N.D.	-
CGI, 1609 <i>novovicies</i> et code du sport, L. 112-11-1	Loteries et jeux de grattage	5,1 %	PBJ multiplié par la proportion des mises engagées en métropole et dans les DOM	Agence nationale du sport (ANS), sous plafond de 71,8 M€ État pour le surplus	État : 174 M€ ANS : 72 M€ (PLF 2024, V&M)	Le projet de loi de finances pour 2025 prévoit, en application de l'article 2 modifié de la LOLF ¹⁷ , de supprimer l'affectation à l'ANS du prélèvement sur les loteries et d'augmenter à concurrence le plafond d'affectation du prélèvement sur les paris sportifs
CGI, 1609 <i>tricies</i> et code du sport, L. 112-11-1	Paris sportifs en ligne Paris sportifs en réseau physique	10,6 % 6,6 %	PBJ multiplié par la proportion des mises engagées en métropole et dans les DOM	Agence nationale du sport (ANS), sous plafond de 34,6 M€ État pour le surplus	État : 147 M€ ANS : 35 M€ (PLF 2024, V&M)	
CGI, 1609 <i>tertricies</i> et CGI annexe III, 331 W	Paris hippiques en ligne	25,2 %	PBJ	France Galop et Le Trot, au prorata des mises engagées sur les courses de trot et de galop, sans plafond	62 M€ (PLF 2025, V&M)	-

¹⁷ Dont le II dispose que « les impositions de toutes natures ne peuvent [...] être affectées à un tiers autre que [les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale] et leur affectation ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées. »

Siège	Catégorie de jeu	Taux	Assiette	Affectataire	Montant 2023 (source)	Remarque
CGCT, L. 2333-54 et L. 2333-55-1	Jeux de casinos	Défini par la commune, dans la limite de 15 %	75 % du produit de jeu décoté, calculé comme la somme de : 1° 85 % du PBJ des machines à sous 2° 93,5 % du PBJ des jeux de table non électroniques 3° 100 % du PBJ des jeux de tables électroniques	Communes Par convention, le prélèvement peut être reversé aux ÉPCI.	Communes : 226 M€ ÉPCI : 5 M€ (DGFIP, GF-2A)	Si le cumul des prélèvements excède 83,5 % de l'assiette, les prélèvements institués par l'article L. 2333-56 sont écartés pour ramener le taux cumulé à 83,5 %. Un abattement d'assiette supplémentaire peut être appliqué pour investissements hôteliers et thermaux (art. 34 de la loi n° 95-1347 du 30 décembre 1995 de finances rectificative pour 1995). Pour les prélèvements au profit de l'État, cet abattement est ventilé entre les deux assiettes.
CGCT, L. 2333-56, L. 2333-55-1 et D. 2333-74	Machines à sous	Barème progressif ¹⁸ à dix tranches établi par l'article D. 2333-74 du CGCT, de 6 % jusqu'à 100 000 € à 83,5 % au-delà de 14 M€	75 % du produit de jeu décoté des machines à sous, calculé comme 85 % de leur PBJ.	État 10 % du prélèvement est affecté aux communes ou ÉPCI, dans la limite d'un accroissement de 5 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, ou 10 % pour les ÉPCI à faible potentiel fiscal	État : 927 M€ (SMÉ 12/2023) Communes : 80 M€ ÉPCI : 1 M€ (DGFIP, GF-2A)	Un crédit d'impôt pour les manifestations artistiques de qualité peut être appliqué à ces prélèvements (L. 2333-55-3), au prorata des montants perçus par l'État et par le bloc communal.
	Jeux de casinos autres que les machines à sous	Barème progressif ¹⁸ à dix tranches établi par l'article D. 2333-74 du CGCT, de 6 % jusqu'à 100 000 € à 83,5 % au-delà de 14 M€	75 % du produit de jeu décoté des jeux autres que les machines à sous, calculé comme la somme de : 1° 93,5 % du PBJ des jeux non électroniques 2° 100 % du PBJ des jeux électroniques.			
L. n° 90-1168 du 29/12/1990 de finances pour 1991, art. 50	Jeux de casinos hors machines à sous	0,5 %	PBJ			-
	Machines à sous	2 %	PBJ			-

¹⁸ Le barème est appliqué séparément aux machines à sous et aux autres jeux

22 | Rationnaliser la fiscalité des jeux d'argent et de hasard

Siège	Catégorie de jeu	Taux	Assiette	Affectataire	Montant 2023 (source)	Remarque
CSS, L. 136-7-1, I ; L. 136-8 et L. 131-8	Loteries et jeux de grattage	6,2 %	PBJ multiplié par la proportion des mises engagées en métropole et dans les DOM	0,68 points à la CNAF 5,30 points à la CNAM 0,22 points à la CADES	Total : 601 M€ (CCSS, rapport 2024)	-
CSS, L. 136-7-1, II et L. 131-8	Jeux automatiques de casinos (dont machines à sous)	11,2 %	68,2 % du PBJ	82 % à la branche maladie de la Sécurité sociale 18 % à la branche famille		-
	Machines à sous	13,7 %	Gains d'un montant supérieur à 1 500 € réglés par bons manuels			-
CSS, L. 137-20 et L. 137-24	Paris hippiques en réseau physique	6,9 %	PBJ	Agence nationale de santé publique (ANSP) et CNAF	ANSP : 5 M€ (PLF 2025, V&M) CNAF : 354 M€ (CSS, rapport 2024)	5 % du produit de ces prélèvements sont affectés à l'agence nationale de santé publique (ANSP), dans la limite de 5 M€. Le surplus est affecté à la CNAF.
	Paris hippiques en ligne	6,9 %	PBJ			
CSS, L. 137-21 et L. 137-24	Paris sportifs en ligne	10,6 %	PBJ multiplié par la proportion des mises engagées en métropole et dans les DOM			
	Paris sportifs en réseau physique	6,6 %				
CSS, L. 137-22, L. 137-23 et L. 137-24	Jeux de cercle en ligne	0,2 %, sous plafond de 0,1 € par donne pour les jeux autres que les tournois à droit d'entrée	Sommes engagées par les joueurs (mises ou droit d'entrée à un tournoi)			
L. n° 66-1279 23/12/1964 de finances pour 1965, art. 15, 1	Paris hippiques	50 %	Croissance des recettes nettes des sociétés de courses parisiennes	État	Néant (PLF 2024)	La taxe est supprimée par l'article 110 de la loi de finances pour 2024
Ord. du 24/01/1996 relative au remboursement de la dette sociale, art. 18 et 19	Loteries et jeux de grattage	2,2 %	PBJ multiplié par la proportion des mises engagées en métropole et dans les DOM	CADES	122 M€ (CPO, d'après ANJ, rapport économique 2023)	-
	Jeux de casinos	3 %	PBJ		81 M€ (CPO, d'après ANJ, rapport économique 2023)	-

Siège	Catégorie de jeu	Taux	Assiette	Affectataire	Montant 2023 (source)	Remarque
L. n° 2017-1775 du 28/12/2017 de finances rectificative pour 2017, art. 34, II	Clubs de jeux	Barème progressif à treize tranches, de 5 % jusqu'à 100 000 € à 70 % au-delà de 11,5 M€	70 % du PBJ	Ville de Paris à concurrence de 20 % et dans la limite de 12 M€ État pour le surplus	Ville de Paris : 2 M€ État : 10 M€ (DGFIP, GF-2A)	Les données sur le montant sont relatives à l'année 2021
L. n° 2017-1775 du 28/12/2017 de finances rectificative pour 2017, art. 34, III ; CGI, 1559, 1560, 1563 et 1566	Activités de jeux illicites	Barème progressif à cinq tranches établi par l'article 1560, de 10 % jusqu'à 100 000 € à 70 % au-delà de 5,5 M€	Recettes brutes des jeux de la maison. En l'absence de prix d'accès aux jeux, les recettes des consommations y sont substituées.	95 % aux communes, dont le tiers au moins est affecté au centre communal d'action sociale 5 % à l'État	N.D.	-
L. n° 2019-486 du 22/05/2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, art. 138, I ; L. n° 2016-1917 du 29/12/2016 de finances pour 2017, art. 90	Loteries « classiques » (dont le premier prix est réparti en la forme mutuelle) Autres loteries et jeux de grattage	54,5 % 42 %	PBJ multiplié par la proportion des mises engagées en métropole et dans les DOM	État Par exception, pour les jeux dédiés au patrimoine, le produit est affecté à la fondation du patrimoine, sans plafond	État : 2 743 M€ (SMÉ 2023) Fondation du patrimoine : 28 M€ (Arrêtés du 10/08/2023 et du 12/12/2023)	-
L. n° 2019-486 du 22/05/2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, art. 138, II	Loteries, jeux de grattage, paris sportifs en réseau physique	100 %	Gains non réclamés autres que ceux de premier rang	État	N.D.	-
Arrêté du 29/10/2010 relatif aux modalités d'encaissement, de recouvrement et de contrôle des prélèvements spécifiques aux jeux de casinos, art. 2 ; arrêté du 14/05/2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, divers articles	Jeux de casinos	100 %	« Orphelins » (sommes n'étant attribuables à aucun joueur)	Centre communal d'action sociale	1 M€ en 2021 (DGFIP, GF-2A)	Données sur le montant relatives à l'année 2021

24 | Rationnaliser la fiscalité des jeux d'argent et de hasard

Siège	Catégorie de jeu	Taux	Assiette	Affectataire	Montant 2023 (source)	Remarque
Arrêté du 23/02/2021 relatif aux modalités de déclaration et d'encaissement des sommes qualifiées d'orphelins versées par les clubs de jeux	Clubs de jeux	100 %	« Orphelins » (sommes n'étant attribuables à aucun joueur	Centre communal d'action sociale de la ville de Paris	0,005 M€ (DGFIP, GF-2A)	Données sur le montant relatives à l'année 2021

Annexe III – Simulation des effets d’une mise en œuvre de la recommandation 3

La présente annexe a pour objet de présenter les effets attendus de la mise en œuvre de la formule de calcul proposée en exemple dans le cadre de la recommandation 3.

Le CPO propose que le taux de taxation des opérateurs résulte de la fonction affine suivante :

$$\begin{aligned} \text{taux_prélèvement} = & A + B \times \text{joueurs_mineurs} \\ & + C \times \text{joueurs_excessifs} \\ & + D \times \text{rente} \end{aligned}$$

Avec :

- ◆ *joueurs_mineurs* la proportion des adolescents de 17 ans ayant joué au jeu concerné au cours de la semaine qui précède ;
- ◆ *joueurs_excessifs* la proportion du chiffre d’affaires du jeu concerné résultant de joueurs excessifs ;
- ◆ *rente* un indice de profitabilité ou, à défaut, un indice de rente de monopole légal ;
- ◆ *A, B, C* et *D* des paramètres à fixer par la loi

Huit taux de taxation seraient définis, cinq pour les jeux en dur (paris hippiques, paris sportifs, casinos, jeux de grattage et jeux de tirage) et trois pour les jeux en ligne (paris hippiques, paris sportifs et poker en ligne).

Le calcul détaillé des taux par le CPO n’est à date pas possible. En effet :

- ◆ le secret des affaires fait obstacle à ce que le CPO prenne connaissance de données financières détaillées par opérateur et par type de jeu, ce qui empêche donc le calcul d’un indice de profitabilité ;
- ◆ l’observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT), qui produit les mesures de nombres de joueurs excessifs et de nombre de joueurs mineurs par type de jeu, ne distingue pas le jeu en ligne et le jeu en dur.

Néanmoins, des approximations peuvent être réalisées afin d’estimer, en tendance générale, les effets de la proposition. Les approximations sont les suivantes :

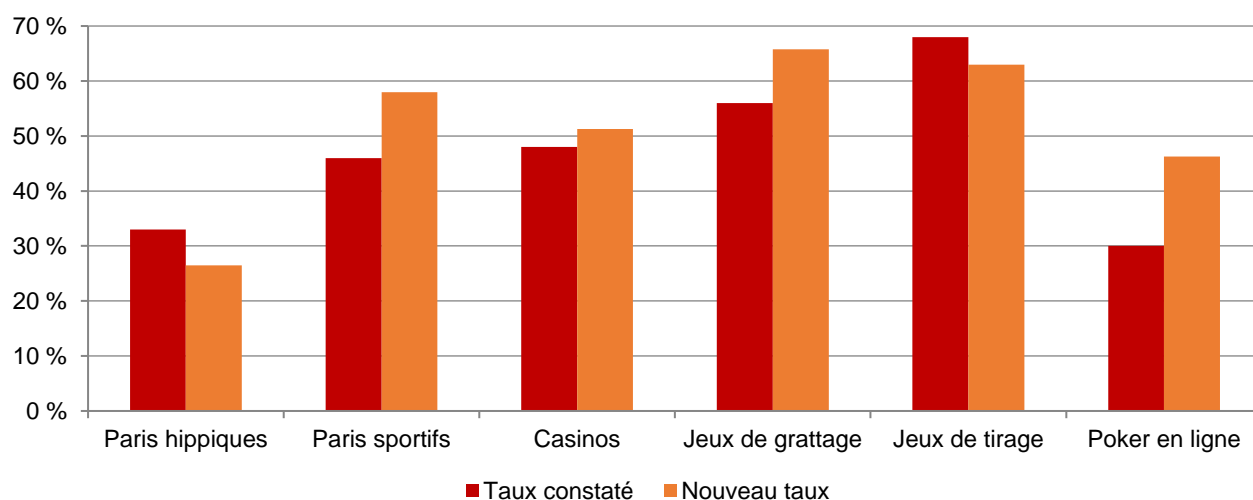
- ◆ les paris hippiques et les paris sportifs en dur et en ligne ne sont pas distingués ;
- ◆ pour les casinos, les jeux de cercle, jeux de contrepartie et machines à sous ne sont pas distingués ;
- ◆ un indice de rente simplifié est construit en attribuant la valeur de 0 pour les paris hippiques et paris sportifs car le marché pertinent inclut le jeu en ligne, ouvert à la concurrence, et le jeu en dur. La valeur 0,5 est attribuée aux casinos qui disposent d’un monopole local. La valeur 1 est accordée aux jeux de grattage et de tirage, qui sont des monopoles de la Française des jeux. La valeur 0 est accordée au poker en ligne, ouvert à la concurrence ;
- ◆ des valeurs simples sont retenues pour les coefficients *A, B, C* et *D*, précisées dans le tableau suivant.

Tableau III.1 : Valeurs des constantes *A, B, C* et *D*

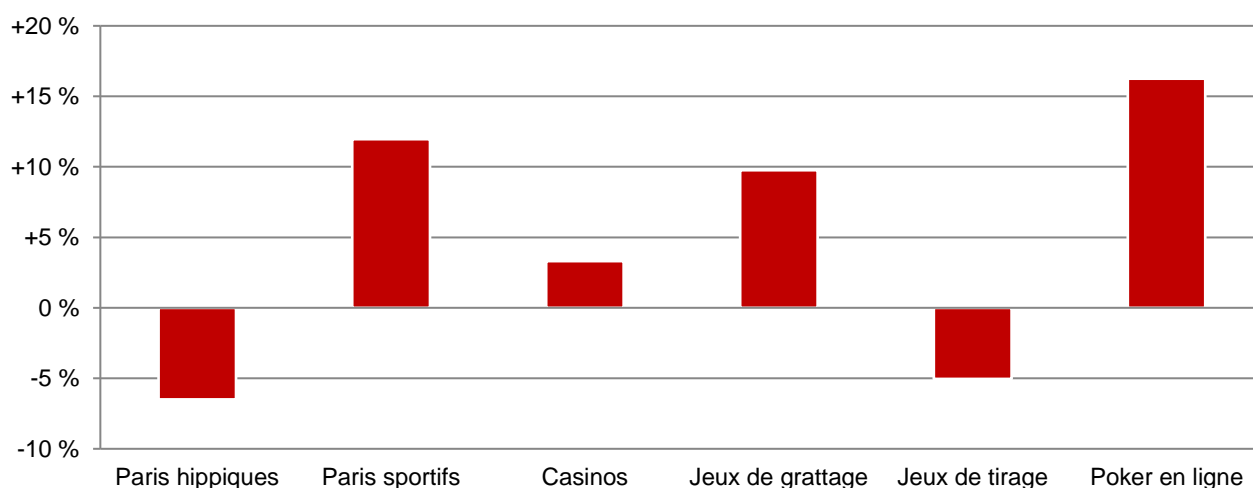
Taux de base (A)	Jeu des mineurs (B)	Jeu excessif (C)	Monopole (D)
15 %	4,0	0,5	0,3

Les taux résultant de l’application de la formule proposée sous ces hypothèses simplificatrices sont détaillés dans le graphique III.1 et le tableau III.2.

En particulier, en cas de mise en œuvre complète de la proposition, il est attendu que des différences apparaissent entre jeu en ligne et jeu hors ligne pour les paris hippiques et sportifs et différents types de jeux de casinos.

Graphique III.1 : Taux empiriquement constaté comparé aux taux résultant de l'application de la formule proposée

Source : Cour des comptes, op. cit ; observatoire des jeux, note n° 12, analyse des résultats du baromètre Santé publique France 2019 ; OFDT, pratiques des jeux d'argent et de hasard chez les adolescents de 17 ans, avril 2020 ; calculs CPO.

Graphique III.2 : Variation de taux applicables résultant de l'application de la formule proposée

Source : Ibid.

Tableau III.2 : Nouveaux taux, coefficients et valeurs des variables pour les différents types de jeux

Jeu	Base	Jeu des mineurs		Jeu excessif		Monopole		Taux
	Coefficient	Coefficient	Valeur	Coefficient	Valeur	Coefficient	Valeur	
Paris hippiques	A = 15 %	B = 4,0	0,2 %	C = 0,5	21,4 %	D = 0,3	0,0	26,5 %
Paris sportifs			2,9 %		62,7 %		0,0	58,0 %
Casinos			0,2 %		41,0 %		0,5	51,3 %
Jeux de grattage			1,2 %		31,9 %		1,0	65,8 %
Jeux de tirage			0,5 %		31,9 %		1,0	63,0 %
Poker en ligne			0,6 %		57,7 %		0,0	46,3 %

Source : Ibid.