

Pays-Bas : un marché des jeux d'argent mature et sous contrôle



Vincent Reynaert

Publié le 14 décembre 2025 . Lecture estimée : 11 min



Cet article s'inscrit dans la série de Les Enjeux consacrée aux grands marchés européens, après l'Espagne. Les Pays-Bas offrent un terrain d'observation unique : un marché qui s'est ouvert tardivement au digital, a connu un boom rapide, puis un resserrement massif. Résultat : un écosystème stable, très normatif, et observé de près par les autres pays européens.

Quand on regarde l'évolution des jeux d'argent aux Pays-Bas depuis vingt-cinq ans, on voit un pays qui est passé d'un modèle public et fortement centralisé à l'un des écosystèmes en ligne les plus contrôlés du continent. Jusqu'au tournant des années 2000, le paysage était figé : Holland Casino pour les casinos terrestres, une loterie d'État dominante, et un marché des automates étroitement régulé. Le digital n'existait pas encore juridiquement, mais il arrivait par la bande, via les opérateurs offshore.

Ce glissement vers un marché mixte n'a rien d'un big bang. Il ressemble davantage à un long déplacement de plaque tectonique. Mais l'arrivée de la Kansspelautoriteit en 2012, puis l'entrée en vigueur de la loi KOA en 2021, ont tout réorganisé. Là où l'Italie et le Danemark ont ouvert tôt, les Pays-Bas ont choisi la prudence. Et cette prudence continue aujourd'hui d'orienter toutes les décisions, au point d'en faire un laboratoire de la régulation dure en Europe.

Un socle historique très public, structuré par la loi de 1964

La Wet op de kansspelen, adoptée en 1964, repose sur un principe simple : tout est interdit, sauf ce que l'État autorise explicitement. Pendant des décennies, cela a donné un marché très lisible, organisé autour de trois piliers. Holland Casino, d'abord, avec son réseau de quatorze établissements dont les bénéficiaires vont directement au Trésor. La loterie d'État, ensuite, regroupée depuis 2016 au sein de Nederlandse Loterij, aujourd'hui acteur quasi hégémonique. Enfin, les machines à sous, autorisées dans les salles de jeux et certains établissements depuis 1986, mais encadrées de façon millimétrée.

Ce modèle n'était pas unique. La Suède, la Finlande ou la France ont longtemps fonctionné sur des principes proches. Ce qui distingue les Pays-Bas, c'est la lenteur avec laquelle ce cadre a été réformé. Alors que le digital explosait partout en Europe, le pays restait accroché à son architecture des années 1970.

Des années 1990 aux années 2010 : l'ouverture lente et les pressions européennes

Dans les années 1990, la politique des jeux commence à évoluer. Le cadre s'assouplit légèrement, les loteries de bienfaisance se développent, les salles de jeux se multiplient. En parallèle, l'offre offshore se répand, comme dans presque tous les pays européens à cette époque. Les autorités voient bien que le modèle ne tient plus complètement, mais l'ouverture du marché reste un sujet politiquement difficile.

La jurisprudence européenne, elle, ne cesse de rappeler que les monopoles doivent être cohérents dans leurs objectifs. Cette pression extérieure contribue à faire émerger l'idée que les Pays-Bas doivent moderniser leur approche. Le pays mettra pourtant presque quinze ans à transformer cette nécessité en politique publique.

2012–2021 : la KSA, la réforme KOA et l'entrée dans l'ère numérique régulée

La création de la [Kansspelautoriteit](#) en 2012 marque le début de la nouvelle phase. Pour la première fois, un régulateur autonome dispose d'un mandat clair : délivrer les licences, encadrer les opérateurs, lutter contre l'illégal, protéger les joueurs. C'est une rupture culturelle. Les jeux d'argent ne sont plus seulement une activité économique, mais un secteur piloté par la donnée et la prévention.

L'adoption de la loi KOA en 2019 apporte la brique qui manquait : la possibilité de licencier officiellement les opérateurs en ligne. Après deux ans de préparation, le marché ouvre le 1er octobre 2021. Il s'ouvre tard, mais avec un arsenal très structuré : un registre d'exclusion national (CRUKS), un duty of care exigeant, un contrôle serré des comptes joueurs et une obligation de monitoring comportemental que peu de pays appliquent aussi strictement.



La Kansspelautoriteit est dirigée depuis le 1er juillet 2024 par Michel Groothuizen. Il s'est donné pour mission de veiller à un marché du jeu « socialement responsable et sécurisé ».

Les premières années donnent raison à ceux qui anticipaient un boom : en trois ans, l'online devient l'un des segments les plus dynamiques du pays. Mais ce boom sera rapidement freiné par la politique.

Un marché de 4,3 milliards d'euros : une taille intermédiaire à l'échelle de l'Europe

En 2024, les Pays-Bas affichent un PBJ total de 4,3 milliards d'euros, tous segments confondus. Cela place le pays dans la tranche intermédiaire du marché européen : comparable à l'Espagne ou la Suède, mais très loin de l'Italie, dont les 21,5 milliards d'euros en 2024 en font le premier marché du continent.

La répartition néerlandaise est particulière. Les loteries comptent pour plus d'un tiers du total. Le casino terrestre, lui, reste massif avec environ 30 % de part de marché. L'online pèse désormais un peu plus d'un quart, preuve qu'il n'est plus un segment émergent mais une composante devenue structurelle. Les paris sportifs, en revanche, ne dépassent pas les 10 % du PBJ, un niveau très inférieur aux pays où la culture du football irrigue les jeux d'argent.

En moyenne, un joueur néerlandais consacre 272 euros par an aux jeux d'argent, soit moins que la moyenne européenne. Mais il joue différemment : davantage au casino, beaucoup aux loteries, relativement peu aux paris.

Le casino terrestre : un pilier à 1,3 milliard d'euros, mais un pilier fragilisé

Avec environ 1,3 milliard d'euros de PBJ en 2024, le casino terrestre reste un élément central du paysage. Pourtant, la dynamique est clairement baissière. Selon la KSA, le PBJ cumulé des casinos et salles de jeux reste environ 27 % sous son niveau de 2019. Et entre 2023 et 2024, le segment perd encore une soixantaine de millions d'euros, alors que le marché global reste stable.

La géographie du jeu terrestre évolue également. On comptait encore près de 250 salles de jeux en 2022 ; il n'en restait plus que 230 en 2023. Le parc de machines suit la même trajectoire descendante, toutes catégories comprises. Le Speelautomatenbesluit, qui encadre les automates depuis 2000, est désormais considéré comme trop vieux pour répondre aux usages actuels. Une réforme est attendue, mais elle se heurtera forcément aux questions sensibles : implantation, règles de contrôle, responsabilités environnementales et sociales.

Pour Holland Casino, la situation est paradoxale. L'opérateur reste solide, mais il doit affronter une clientèle qui a changé d'habitudes depuis la pandémie. Le digital s'est imposé comme un substitut naturel, plus simple, plus varié, plus rapide. Retrouver les volumes d'avant 2019 paraît aujourd'hui improbable.

Les loteries : une stabilité remarquable dans un marché mouvant

Les loteries représentent environ 1,46 milliard d'euros de PBJ en 2024, soit 34 % du marché total. Leur croissance est modérée mais stable, portée par un ancrage culturel fort et une image de jeu "raisonné" qui les place en dehors des débats les plus sensibles.

Les chiffres 2024 de Nederlandse Loterij sont éclairants. Les mises brutes atteignent 6,07 milliards d'euros, en légère baisse. Le net revenue, lui, grimpe à 724 millions, soit une progression de 7,7 %. Le taux de redistribution dépasse 88 %, avec 5,36 milliards d'euros de gains versés. Dans un environnement de plus en plus strict, cette capacité à dégager du revenu tout en maintenant une forte redistribution est un avantage compétitif.

Politiquement, les loteries bénéficient d'un statut particulier. Une large part de leurs recettes est versée au sport et aux causes d'intérêt général. Elles sont perçues comme utiles, stables et peu risquées. Cette légitimité les protège des restrictions qui affectent plus sévèrement le casino ou les paris sportifs.

Online : après le boom, le freinage brutal et la montée de l'illégal

Le online est sans doute le segment le plus complexe à interpréter. Entre 2021 et 2023, la croissance est fulgurante. Le PBJ en ligne atteint 1,39 milliard en 2023, puis 1,47 milliard en 2024. Mais cette dernière hausse masque une réalité moins favorable : la croissance se concentre sur le premier semestre. Sur le second, le marché recule déjà.

Les chiffres du premier semestre 2025 confirment la tendance. Le PBJ online légal tombe à environ 600 millions d'euros, contre 697 millions sur le second semestre 2024. Cette baisse survient alors même que le nombre de comptes actifs augmente, ce qui indique un phénomène clair : les joueurs multiplient les comptes pour contourner les limites, mais misent moins sur les plateformes licenciées.



Contrairement à la France, les Pays-Bas ont légitimé sur le casino en ligne. Cela permet, par exemple, à Holland Casino de pouvoir compenser le déclin de son offre terrestre.

Ces limites jouent un rôle central. Depuis 2024, chaque joueur est plafonné à 700 euros de dépôt mensuel par opérateur, et 300 euros pour les 18-24 ans. Au delà, l'opérateur doit lancer une vérification financière. C'est un système pensé pour prévenir les risques, et qui fonctionne. Mais il réduit mécaniquement le PBJ et pousse une fraction des joueurs vers les sites illégaux.

Le resserrement publicitaire amplifie ce mouvement. Depuis juillet 2023, les publicités non ciblées sont interdites. Et en 2025, le sponsoring sportif par les opérateurs en ligne disparaît progressivement du paysage. Les opérateurs légaux perdent en visibilité. Les sites non licenciés, eux, n'ont aucune contrainte, ni de communication, ni de limites de dépôt, ni de fiscalité. C'est exactement le scénario que la Suède a connu après 2019 : plus la régulation se durcit, plus le marché noir devient attractif pour une partie du public.

La KSA ne le nie plus. Dans plusieurs prises de parole en 2024 et 2025, elle exprime sa préoccupation : la réduction des revenus du canal légal ne s'explique pas uniquement par les limites de dépôt ; elle s'explique aussi par la progression de l'illégal. Autrement dit, le pays se retrouve face à la question que tout le monde en Europe observe de près : comment protéger les joueurs sans déplacer une partie d'entre eux vers les opérateurs non régulés ?

Les joueurs néerlandais : casino-centrés, modérément dépensiers et multi-comptes

Le profil du joueur néerlandais est particulier. Il dépense moins que la moyenne européenne, mais joue davantage au casino qu'aux paris sportifs. Le online est devenu un réflexe, même pour les segments d'âge plus élevés. Les jeunes adultes, eux, se distinguent par un attrait marqué pour les paris sportifs et un usage intensif du multi-comptes.

Là encore, les limites de dépôt jouent un rôle : pour un joueur qui souhaite dépasser 700 euros mensuels, ouvrir plusieurs comptes est la seule solution légale. Cette mécanique n'est pas spécifique aux Pays-Bas. Elle a été observée en Allemagne et en Suède dès la mise en place de plafonds stricts. Mais elle complique la lecture du marché, car les comptes actifs ne reflètent plus la réalité du nombre de joueurs.

Un laboratoire européen de la régulation dure

Lorsque l'on compare les grands marchés européens, une tendance générale se dégage : tous resserrent la vis, mais pas au même rythme. Le Royaume Uni revoit son Gambling Act. L'Espagne a redessiné sa publicité. L'Allemagne impose des limites strictes. La Suède réajuste encore et encore. Et les Pays Bas, eux, empruntent la voie la plus exigeante.

Ce choix place le pays dans une position ambivalente. Sur le plan social, il donne des résultats solides. L'encadrement est clair, l'identification des joueurs est précise, la prévention est active. Mais sur le plan économique et stratégique, il crée un risque de canalisation insuffisante, avec une partie de la demande qui se déplace vers des opérateurs illégaux, difficiles à sanctionner.

Pour les opérateurs, la conséquence est que la conformité devient un avantage compétitif. La capacité à opérer dans un environnement presque sans publicité, avec des limites strictes et une fiscalité élevée, devient un savoir faire en soi. Les Pays-Bas ne sont pas seulement un marché. Ils sont une préfiguration de ce que pourrait devenir la régulation européenne si les tendances actuelles se confirment.

À lire aussi : [Espagne : un modèle hybride qui s'est construit en décalage avec ses voisins](#)