



RAPPORT ANNUEL

*Gespa – Autorité inter-
cantonale de surveillance
des jeux d'argent*

2021

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations	5
Préambule	7
Résumé	8
Rapport	11
1. Tâches de la Gespa	11
1.1 Surveillance des loteries et des paris sportifs	11
1.1.1 Autorisations	11
1.1.2 Surveillance de l'exploitation des jeux	12
1.1.3 Protection de la société et de la jeunesse	12
1.1.4 Sécurité	14
1.1.5 Lutte contre le blanchiment d'argent	14
1.2 Surveillance des jeux d'adresse	15
1.2.1 Autorisations et qualifications	15
1.2.2 Surveillance de l'exploitation des jeux	15
1.2.3 Protection sociale et sécurité	16
1.3 Lutte contre les activités illégales	16
1.3.1 Blocage d'accès	16
1.3.2 Jeux destinés à promouvoir des ventes	17
1.3.3 Marché illégal terrestre	17
1.3.4 Lutte contre la manipulation des compétitions sportives	18
1.4 La Gespa en tant que centre de compétence pour les jeux d'argent	19
1.4.1 Statistiques, études et rapports	19
1.4.2 Délimitation du marché	20
1.4.3 Collaboration avec les autorités	21
1.4.4 Mission d'information	22
2. Gouvernance et finances	23
2.1 Gouvernance	23
2.2 Finances	26
Annexe	27

LISTE DES ABREVIATIONS

ADEC	Association pour le développement de l'élevage et des courses
BPD	Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne
CDCA	Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions
CFANT	Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles
CFMJ	Commission fédérale des maisons de jeu
CILP	Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse
CJA	Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse
Comlot	Commission intercantonale des loteries et paris
CSJA	Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
Gespa	Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
GLMS	Global Lottery Monitoring System
ISP	Fournisseurs d'accès à Internet suisses
LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
LJAr	Loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017
LoRo	Société de la Loterie de la Suisse Romande
MROS	Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent
OFJ	Office fédéral de la justice
OJAr	Ordonnance sur les jeux d'argent
RBJ	Revenu brut des jeux
Secrétariat	Secrétariat permanent de la Commission des loteries et paris
SST	Société du Sport-Toto
Swisslos	SWISSLOS Coopérative de Loterie Intercantonale
UEFA	Union des associations européennes de football

PREAMBULE

Le Concordat sur les jeux d'argent (CJA) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Il remplace l'ancienne convention sur les loteries et son organe opérationnel, la Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot). Les procédures en cours devant la Comlot, ainsi que tous les autres droits et obligations de la commission sont passés à l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa) au 1^{er} janvier de l'année sous revue.

Comme en 2020, la pandémie de coronavirus a fortement influé sur le marché des jeux de grande envergure placés sous la surveillance de la Gespa. Les mesures de protection contre le virus prises dans les établissements de la restauration en particulier ont engendré de lourdes pertes de revenus dans les points de vente physiques. Les exploitants d'appareils de jeux d'adresse ont été très durement touchés, puisqu'ils n'ont dégagé quasiment aucun revenu pendant le premier semestre 2021. Les sociétés de loterie ont, elles, pu compenser les pertes de chiffres d'affaires dans le canal de la restauration par une hausse des ventes via d'autres canaux de distribution. Les restrictions imposées par la pandémie en matière d'activités de loisirs ont probablement augmenté temporairement le capital librement disponible d'une partie de la population suisse. Celle-ci semble l'avoir consacré en partie aux offres de loterie et de paris sportifs suisses. Les revenus bruts des jeux notamment (mises des joueurs sous déduction des gains redistribués) en lien avec les paris sportifs ont à nouveau relativement fortement progressé par rapport à l'année précédente. Cette hausse s'explique toutefois avant tout par le transfert de parts de marché des offres en ligne étrangères vers les offres suisses modernisées de « Sporttip » et de « JouezSport ». Fin 2021, la période de mandat du président et de deux autres membres de longue date du conseil de surveillance de la Gespa est arrivée à échéance. Jean-François Roth (président), Bruno Erni (expert en addictologie et,

ces dernières années, vice-président), ainsi que Jean-Marc Rapp, professeur de droit, ont participé de manière déterminante en leur qualité de membres de la première heure, à la mise sur pied réussie de l'autorité. Grâce à leur contribution marquante, ils ont permis de consolider et professionnaliser la surveillance dans le domaine des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse. Jean-François Roth présidait de l'autorité intercantonale depuis sa création en 2006. Il aura profondément marqué la Gespa de sa personnalité et de sa vaste expérience durant ces 15 dernières années.

En juin 2021 déjà, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent a élu trois nouveaux membres au conseil de surveillance, dans le cadre des élections de renouvellement intégral. Pour la période de mandat du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, la composition du conseil de surveillance de la Gespa est la suivante :

- Jean-Michel Cina (nouveau), ancien conseiller d'Etat du canton du Valais, président
- Kathrin Hilber (en fonction), conseillère indépendante et médiatrice, ancienne conseillère d'Etat, canton de Saint-Gall, vice-présidente
- Valeria Canova Masina (en fonction), conseillère juridique, médiatrice et coach, canton du Tessin
- Pascal Mahon (nouveau), professeur de droit constitutionnel suisse et comparé à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel
- Mirjam Weber (nouvelle), membre de la direction et responsable du secteur Conseil, offres et formation de la Ligue suisse contre le cancer, canton de Berne

L'équipe nouvellement constituée se réjouit de pouvoir poursuivre le travail de surveillance de ces dernières années et de veiller à l'avenir également à ce que la population suisse puisse jouer à des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse en toute sécurité.

Berne, mai 2022



Jean-Michel Cina
Président



Manuel Richard
Directeur

RESUME

Tâches

SURVEILLANCE DES LOTERIES ET DES PARIS SPORTIFS

La Gespa a accordé 165 autorisations de jeu aux sociétés de loterie, dont 92 autorisations à Swisslos et 73 à la Loterie Romande. Fin 2021, 23 demandes d'autorisation de jeu étaient encore suspens.

Parmi les autorisations octroyées à la Loterie Romande figuraient dix autorisations de jeu pour des billets à gratter virtuels distribués via les automates électroniques de loterie «Loterie électronique». La Loterie Romande a été obligée d'exclure de ces jeux les personnes frappées d'une exclusion de jeu en Suisse (art. 80 LJAr). La Loterie Romande a formé recours contre ces décisions auprès du Tribunal des jeux d'argent (TJAR). Fin 2021, ces procédures étaient encore pendantes.

La Gespa a consulté la Commission fédérale des jeux d'argent (CFM) à propos de 60 jeux dans le cadre de 30 procédures. En outre, elle a octroyé aux sociétés de loterie 62 approbations de modifications ultérieures de jeux appartenant à leur offre de loteries et de paris sportifs, ainsi que 38 autorisations pour l'exploitation de jeux gratuits ou l'octroi de crédits de jeu gratuits. De plus, la Gespa a traité huit communications d'événements susceptibles de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux (art. 43 LJAr).

Durant l'année écoulée, l'autorité a également analysé les rapports des sociétés de loterie relatifs à la mise en œuvre de leur programme de mesures de sécurité et de protection sociale. Comme ces quatre dernières années, la Gespa a vérifié la conformité aux bases légales de deux mesures de communication marketing spécifiques par société de loterie. Elle a en outre reçu pour la première fois les rapports d'audit des sociétés de révision exigés des sociétés de loterie à propos du respect

des obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Surveillance des jeux d'adresse

L'an dernier, la Gespa a délivré huit nouvelles autorisations d'exploitant en vue de l'exploitation de jeux d'adresse automatisés (art. 21 ss LJAr). En fin d'année, 15 exploitants détenaient donc une autorisation d'exploitant. La Gespa a rejeté une demande d'autorisation d'exploitant. En fin d'année, une demande était encore en suspens.

Durant l'année écoulée, deux procédures de qualification et d'autorisation de jeu pour des automates de jeu d'adresse, nouveaux ou perfectionnés, se sont achevées par l'octroi d'une autorisation. En outre, cinq modifications mineures d'automates déjà approuvés ont été autorisées (art. 34 ordonnance sur les jeux d'argent, OJAR).

En fin d'année, dix procédures étaient en cours: neuf demandes de qualification de jeux d'adresse exploités en ligne soumises en 2020, et une demande de qualification d'automate de jeux d'adresse déposée durant l'année de référence.

Durant le premier semestre 2021, les exploitants d'automates de jeux d'adresse n'ont pas pu exploiter leurs appareils en raison de la fermeture des établissements de la restauration dictée par la pandémie, ou n'ont pu les exploiter que de manière très restreinte. Jusqu'à l'été 2021, la Gespa n'a donc pas été en mesure de contrôler les lieux d'exploitation. Au cours du second semestre 2021, elle a ensuite procédé à une douzaine de contrôles.

Lutte contre les activités illégales

Le 1^{er} janvier 2021, le nouveau Domaine marché illégal a vu le jour. L'optimisation des processus qui en a résulté a permis, malgré la persistance de la pandémie et les obstacles qui en ont découlé (par exemple l'annulation à court terme d'opérations de police et de séances d'information), de concentrer sensiblement les ressources et d'intensifier encore la collaboration en matière de lutte contre le marché terrestre illégal avec les organes cantonaux compétents. L'an dernier, la Gespa a publié deux listes de blocages mises à jour. Instauré au milieu de l'année 2019, l'outil du blocage d'accès a été à nouveau mis en œuvre sans incident en 2021. Dans un seul cas un prestataire a formé opposition au blocage.

Alors qu'en 2020, de nombreuses manifestations sportives avaient été annulées ou interrompues (ligues et grandes manifestations) à cause du COVID-19, l'année 2021 a connu moins de restrictions, si bien que la lutte contre la manipulation de compétitions sportives a elle aussi retrouvé une certaine normalité. Début octobre, le Conseil fédéral a nommé les quatre représentantes et représentants de la Suisse au comité chargé de la mise en œuvre de la Convention de Macolin (convention du Conseil de l'Europe de lutte contre la manipulation de compétitions sportives), dont le directeur adjoint de la Gespa.

En mai 2021, la Gespa a publié la rétrospective annuelle (pour l'exercice 2020) de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives.

La Gespa en tant que centre de compétence pour les jeux d'argent

En même temps que le présent rapport annuel, la Gespa publie la statistique des jeux de grande envergure et des jeux petite envergure pour l'exercice 2021. Par ailleurs, la LJA charge la Gespa de publier chaque année un rapport sur l'affectation des bénéfices nets des sociétés de loterie. Cette disposition vise à améliorer la transparence dans ce domaine. En septembre 2021, la Gespa a publié sur son site Internet le rapport en question (à propos de l'année 2020).

Conformément à la législation fédérale, les cantons doivent, depuis le 1^{er} janvier 2021, transmettre toutes leurs décisions d'autorisation de jeux de petite envergure à la Gespa. Celle-ci examine la conformité au droit

fédéral des décisions correspondantes et a la possibilité de recourir contre celles-ci (haute surveillance). Le nombre d'autorisations soumises et de demandes de renseignements des cantons a considérablement augmenté depuis l'été 2021.

La collaboration avec les autorités fédérales, en particulier la CFMJ et fedpol, fonctionne très bien. La coopération avec la CFMJ a encore été consolidée, dans un esprit pratique et orienté solutions. En outre, la division Coordination de fedpol sert d'interface avec les autorités de poursuite pénale compétentes dans le domaine de la lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Cette coopération est elle aussi extrêmement simple et systématiquement ciblée.

GOVERNANCE ET FINANCES

Gouvernance

La Gespa est un établissement de droit public autonome doté de sa propre personnalité juridique. Les organes légaux de la Gespa sont le conseil de surveillance, le secrétariat et l'organe de révision.

Des élections de renouvellement intégral du conseil de surveillance se sont tenues à l'été 2021. Ledit conseil a donc une nouvelle composition depuis 2022. Jean-Michel Cina, ancien conseiller d'Etat du canton du Valais, a été élu président.

Fin 2021, le secrétariat employait 16 collaboratrices et collaborateurs.

Le nouvel organe de révision pour la période 2022–2026 est la société Eigertreuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Berne.

Le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne (BPD) est désignée en tant qu'autorité indépendante de surveillance de la protection des données depuis le 1^{er} janvier 2021. Les questions et défis liés à la sécurité des informations et à la protection des données se multiplient et deviennent toujours plus complexes. La Gespa est tenue de se développer sans cesse dans ce domaine également.

Finances

L'exercice 2021 s'est clos, conforme au budget, sur un résultat équilibré. Les charges d'exploitation de la Gespa se sont montées à CHF 3'011'346.–, pour un produit d'exploitation de CHF 2'711'990.–. La Gespa a enregistré un produit hors période de CHF 342'662.–.

RAPPORT

1. Tâches de la Gespa

La Gespa assume quatre tâches-clés : la surveillance des loteries et des paris sportifs (cf. chiffre 1.1.), la surveillance des jeux d'adresse (cf. chiffre 1.2.), la lutte contre les activités illégales (cf. chiffre 1.3.) ainsi que la fonction de centre de compétence pour les jeux d'argent (cf. chiffre 1.4).

1.1 SURVEILLANCE DES LOTERIES ET DES PARIS SPORTIFS

1.1.1 Autorisations

Selon les dispositions transitoires de la LJA, les loteries et les paris sportifs autorisés en vertu de l'ancien droit, que les exploitants souhaitent continuer à exploiter, doivent être approuvés à nouveau dans les années qui suivent l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent. Au cours de l'année sous revue, la Gespa a réussi à traiter la grande majorité des nombreuses procédures d'autorisation de jeu découlant du droit transitoire. Il en va de même des procédures complexes et difficiles, telles que celles liées aux dix billets à gratter distribués sur les automates électroniques de loterie « Loterie électronique » de la Loterie Romande. En 2021, la Gespa a autorisé 73 jeux de la LoRo et 92 de Swisslos (soit au total 165 jeux, cf. diagramme 1).

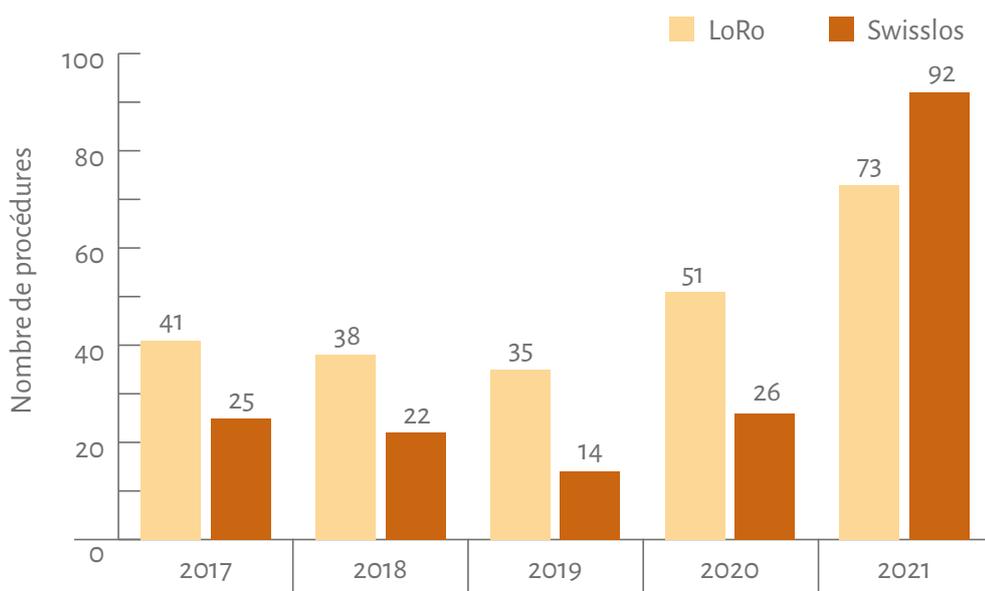


Diagramme 1
Nombre de procédures effectuées pour les deux sociétés de loterie, par année.

L'an dernier, Swisslos a obtenu des autorisations pour des billets physiques et virtuels à pré tirage, des jeux Bingo virtuels, son offre de paris hippiques «PMU», son offre de paris sportifs «Sporttip», les loteries à numéros à tirage différé «Swiss Lotto» et «EuroMillions avec 2e chance», ainsi que les loteries à tirage différé «Joker» et «Super-Star».

Pour sa part, la LoRo a obtenu des autorisations pour des billets physiques et virtuels à pré tirage, son offre de paris hippiques «PMUR», son offre de paris sportifs «JouezSport», les loteries à numéros à tirage différé «Swiss Loto» et «EuroMillions avec Swiss Win», ainsi que les loteries à tirage différé «Joker» et «Super-Star».

La Gespa a en outre octroyé dix autorisations de jeu pour des billets à gratter distribués via les automates électroniques de loterie «Loterie électronique» de la Loterie Romande. Dans le cadre de ces autorisations, la LoRo a été obligée d'exclure de ces jeux les personnes frappées d'une exclusion de jeu en Suisse (art. 80 LJA). À cette fin, la Loterie Romande doit désormais mettre en œuvre des mesures efficaces concrètes qui interviennent au moment soit de l'accès au jeu, soit du paiement des gains. Le potentiel de danger de la Loterie électronique est en effet jugé élevé. Aux yeux de la Gespa, l'exclusion du jeu constitue un nouvel instrument particulièrement important du catalogue de mesures de protection contre le jeu excessif utilisées en lien avec la «Loterie électronique». La Loterie Romande a formé recours contre ces décisions auprès du Tribunal des jeux d'argent (TJA). En fin d'année, les procédures étaient encore pendantes. A la fin de l'année sous revue, 23 demandes d'octroi d'une autorisation de jeu pour des loteries ou des paris sportifs proposés par les sociétés de loterie étaient encore en cours auprès de la Gespa.

Consultations

Avant de rendre sa décision sur la qualification d'un jeu comme étant de grande envergure, l'autorité intercantonale consulte la CFM (art. 27 LJA). En cas de divergences, les deux autorités procèdent à un échange de vues. Si celui-ci n'aboutit pas, elles soumettent le cas à l'organe de coordination.

L'an dernier, la Gespa a consulté la CFM à propos de 60 jeux dans le cadre de 30 procédures. Dans chaque cas, la CFM a partagé l'appréciation juridique de la Gespa.

1.1.2 Surveillance de l'exploitation des jeux

Une partie de la surveillance de l'exploitation des jeux s'effectue de manière permanente et dans le cadre de procédures standardisées. Une autre consiste en des contrôles ponctuels planifiés sur l'ensemble de l'année (p. ex. obtention de rapports spécifiques ou réalisation de contrôles par sondage).

Selon l'art. 34 OJA, l'exploitant communique à la Gespa toute modification à laquelle il souhaite procéder sur un jeu déjà autorisé. L'autorité a ainsi approuvé 14 modifications de jeu de Swisslos et 48 de la LoRo. En fin d'année, six procédures d'approbation étaient encore en cours.

1.1.3 Protection de la société et de la jeunesse

En vertu de l'art. 76 LJA, les exploitants de jeux de grande envergure doivent disposer d'un programme de mesures sociales. L'octroi des autorisations d'exploitant en 2020 était subordonné à l'existence d'un tel programme.

La Gespa veille à ce que les deux sociétés de loterie, Swisslos et la LoRo, garantissent et appliquent de manière cohérente des conditions cadres générales propices au jeu responsable. En 2021, la Gespa a également évalué le potentiel de danger de chaque nouveau produit à autoriser. A cet effet, elle a utilisé notamment l'instrument de mesure et d'évaluation développé par le «Wissenschaftliches Forum Glücksspiel», qui permet de mesurer et d'évaluer le potentiel de danger des jeux de hasard. Si un cas d'espèce le requiert du point de vue technique, la Gespa s'appuie également sur des facteurs qui ne sont pas compris dans ledit instrument de mesure. Elle prend par exemple en considération l'état actuel de la recherche et les informations issues de la pratique. Les mesures de protection des joueurs qui doivent accompagner l'offre de jeu concrète sont définies sur la base de cet examen. Elles varient en fonction du produit et du canal de distribution.

L'art. 80 LJA oblige les exploitants de jeux de grande envergure en ligne à exclure les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de leurs observations ou des informations provenant de tiers, qu'elles sont surendettées, ne remplissent pas leurs obligations financières, ou qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune. Les exploitants excluent par ailleurs des jeux les personnes dont ils savent ou devraient présumer, sur la base de

l'annonce d'un service spécialisé ou d'une autorité des œuvres sociales, qu'elles sont dépendantes au jeu. Les joueuses et joueurs peuvent également demander leur propre exclusion.

L'an dernier, Swisslos a prononcé 27 exclusions après avoir examiné la situation financière des personnes concernées. Elle a en outre procédé à 13 exclusions à la demande des joueurs. Pour la première fois l'an dernier, elle a exclu deux personnes à la suite de l'annonce d'une autorité. Au total, Swisslos a donc prononcé 42 exclusions de jeu (2020 : 21 exclusions; 2019 : 11 exclusions). Elle a également levé l'exclusion d'un joueur, le motif initial (problèmes financiers) n'existant plus.

Après examen de leur situation financière, la Loterie Romande a prononcé l'exclusion de jeu de 27 personnes. 15 exclusions ont été demandées par les joueurs eux-mêmes. Globalement, la Loterie Romande a donc prononcé l'an dernier le même nombre d'exclusions que Swisslos, à savoir 42 (2020 : 34 exclusions ; 2019 : 10 exclusions). Elle n'a en revanche levé aucune exclusion l'an dernier.

Efficacité des mesures de protection sociale

Pour prévenir le jeu excessif et contrôler le comportement en matière de jeu, les sociétés de loterie Swisslos et Loterie Romande mettent en œuvre un programme global de mesures sociales. L'art. 84 LJA dispose que les exploitants de jeux de grande envergure doivent présenter chaque année à l'autorité d'exécution compétente un rapport sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif.

Par le passé, les deux sociétés de loterie ont déjà présenté des rapports sur l'efficacité des mesures de protection sociale dans le domaine en ligne (pour les années 2014 à 2018). La procédure de rapport selon l'art. 84 est plus vaste puisqu'elle porte également sur le domaine terrestre. En 2020, les sociétés de loterie avaient élaboré pour la première fois leur rapport selon les nouvelles exigences légales (couvrant l'année 2019). Le rapport élaboré en 2021 (à propos de l'année 2020) est donc le deuxième du genre.

Globalement, la Gespa tire un bilan positif : les mesures de prévention adoptées par les deux sociétés de loterie semblent contribuer de manière décisive à une consommation contrôlée et éclairée des jeux.

Les enseignements tirés du processus de rapport concernant le domaine en ligne coïncident à bien des égards avec ceux des années précédentes, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des plateformes de

jeux sur Internet dans le contexte sociodémographique, et le montant des pertes nettes moyennes sur le portefeuille électronique. Les rapports font également ressortir des indicateurs du potentiel de dangerosité des produits proposés sur les plateformes Internet comparables à ceux des années précédentes. Ils mettent de nouveau en évidence des indices clairs de l'efficacité des mesures que sont les limites et l'autoexclusion. En 2020, la demande déjà s'est quelque peu déplacée vers le canal de vente en ligne du fait de la pandémie de coronavirus et de la fermeture des points de vente. Ce déplacement est toutefois resté contenu.

Dans l'offre en ligne, les produits «Sporttip» et «JouezSport» en particulier posent des défis de taille. L'évolution enregistrée en 2020 s'est poursuivie cette année et les parts de marché ont continué de se déplacer du marché illégal vers les offres légales. Comme les offres illégales sont assorties d'un potentiel de danger accru et qu'elles attirent avant tout des consommateurs relativement jeunes, cette récupération transfère ainsi vers le marché légal des utilisateurs à comportement de jeu en partie problématique. En l'espèce, il s'agit de respecter la promesse que les joueurs concernés soient mieux pris en charge dans un marché réglementé de manière sérieuse avec des prestataires responsables que sur le marché non autorisé. Les deux sociétés de loterie font des efforts à cette fin.

Contrairement au secteur en ligne, la possibilité de mettre en œuvre des mesures de protection est limitée dans le domaine terrestre, et leur efficacité plus difficile à évaluer. Pour autant, la protection sociale revêt une importance tout aussi capitale dans ce domaine et les sociétés de loterie ont instauré de nombreuses mesures pour promouvoir la responsabilité sociale des jeux. A cet égard, les mesures de formation et de sensibilisation conçues par les sociétés de loterie en coopération avec des experts semblent appropriées. Elles visent notamment à protéger les jeunes et à repérer les personnes à comportement de jeu problématique et offrent des moyens d'aide au personnel.

En permettant d'évaluer la protection sociale et d'identifier les éventuels besoins d'action, les rapports d'efficacité des deux sociétés de loterie constituent un instrument précieux.

Communication marketing

La promotion responsable par les prestataires de loteries et de paris sportifs autorisés en Suisse joue un rôle central dans la réglementation efficace des jeux

d'argent. Elle canalise en effet les consommateurs vers des possibilités de jeu autorisées et encadrées par des mesures adéquates de protection de la jeunesse et des consommateurs en les détournant des offres illégales non contrôlées assorties d'un dommage potentiel important. A ce titre, les exploitants de loteries et de paris sportifs intercantonaux autorisés en Suisse doivent respecter les principes de publicité responsable pour éviter que leurs opérations publicitaires n'enfreignent les objectifs et les prescriptions du législateur.

La LJAr fixe le cadre de la publicité admise. Par exemple, celle-ci ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur. Procédant par sondage, la Gespa a vérifié l'an dernier la conformité aux bases légales de deux mesures de communication marketing spécifiques par société de loterie. A cet effet, elle a exigé et analysé le concept respectivement le programme de mesures. Les sociétés de loteries ont été informées du résultat des contrôles par écrit. La Gespa a conclu à un message publicitaire trompeur dans un cas. L'exploitant concerné a été prié de s'abstenir de tels messages à l'avenir. Aucune sanction n'a été prononcée, dans la mesure où il s'agissait d'un cas isolé qui ne constituait pas une infraction grave.

La Gespa n'a reçu aucun signalement externe de mesures de communication marketing irrégulière au cours de l'année sous revue.

Promotions (art. 75 LJAr)

L'octroi de jeux ou de crédits de jeu gratuits est soumis à l'autorisation préalable de la Gespa.

L'an dernier, la Gespa a accordé 30 autorisations à la LoRo et huit à Swisslos pour l'exploitation de jeux gratuits ou l'octroi de crédits de jeu gratuits. Les promotions ont pris des formes très différentes et ont été réalisées en partie via les plateformes de jeux sur Internet, mais en partie aussi via les points de vente terrestres de Swisslos et de la Loterie Romande.

1.1.4 Sécurité

Programmes de mesures de sécurité

Avant d'octroyer les autorisations d'exploitant aux sociétés de loterie en 2020, l'autorité de surveillance a dû contrôler leurs programmes de mesures de sécurité prévus par la loi. Ceux-ci décrivent les mesures instaurées par les exploitants pour garantir une exploitation sûre et transparente des jeux ainsi que pour lutter contre la criminalité et le blanchiment d'argent. Les-

dités mesures sont adaptées au danger potentiel et aux caractéristiques du canal de distribution des différentes offres. Les programmes de mesures de sécurité de la Loterie Romande et de Swisslos satisfont aux exigences légales et ont été jugées conformes au droit par la Comlot / Gespa.

L'an dernier, les sociétés de loterie ont remis leur premier rapport sur la mise en œuvre de leur programme de mesures de sécurité. La Gespa les a reçus pendant l'été et les a examinés au cours du deuxième semestre de l'année écoulée. Le processus d'élaboration dudit rapport améliore la transparence (à des fins de surveillance) et est jugé très positif au terme de sa première réalisation.

Audelà de cette procédure de rapport annuel, les exploitants de jeux de grande envergure communiquent à l'autorité d'exécution compétente tout événement important susceptible de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux (art. 43 LJAr). Durant l'année écoulée, les sociétés de loterie ont adressé huit communications à la Gespa. Une d'entre elles concernait l'infrastructure des jeux au sens large, tandis que les autres événements influençaient directement l'exploitation de jeux concrets. Elles portaient sur deux produits bingo virtuels, deux billets virtuels et un pari sportif.

Limitation de l'offre de paris sportifs

Les paris sportifs ne peuvent pas être proposés sur des événements qui impliquent un risque accru de manipulation de compétitions sportives. Depuis plusieurs années, la Gespa dresse une liste qui fixe les limites de l'offre de paris sportifs autorisés en Suisse en fonction des types de paris et des événements sportifs. Elle publie cette liste en anglais sur son site Internet depuis fin 2018. La mise à jour périodique de la liste accroît la sécurité de l'exploitation des paris sportifs et garantit le respect des exigences centrales de la Convention de Macolin («Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives») signée par la Suisse. La définition de l'offre de paris autorisée est et reste une composante essentielle des mesures de prévention de la manipulation de compétitions sportives prévues par la législation sur les jeux d'argent.

1.1.5 Lutte contre le blanchiment d'argent

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent, les exploitants de jeux de grande envergure sont sou-

mis à la loi sur le blanchiment d'argent en tant qu'intermédiaires financiers. L'ordonnance du Département fédéral de justice et police (DFJP) concernant les obligations de diligence des exploitants de jeux de grande envergure en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ordonnance du DFJP sur le blanchiment d'argent, OBA-DFJP) concrétise les obligations de diligence y relatives. Elle ne s'applique actuellement qu'aux deux sociétés de loterie. Les autres acteurs du marché des jeux de grande envergure sont exclus de son champ d'application.

En 2021, la Gespa a reçu pour la première fois les rapports d'audit qu'elle exigeait des sociétés de révision des sociétés de loterie à propos du respect des obligations de diligence. Elle a décidé qu'à l'avenir, ces audits spéciaux et les rapports correspondants porteraient sur des périodes de deux ans. Le prochain audit spécial portera donc sur les années 2021 et 2022. Les rapports correspondants devront être produits au plus tard à fin mai 2023.

Au demeurant, les rapports relatifs à la mise en œuvre des programmes de mesures de sécurité fournissent des informations détaillées sur les activités des sociétés de loterie en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Sur la base des informations reçues, la Gespa a demandé aux sociétés de loterie différents dossiers de paiement des gains pour examen.

1.2 SURVEILLANCE DES JEUX D'ADRESSE

1.2.1 Autorisations et qualifications

Le marché des jeux d'argent d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, relève du domaine de compétence de l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent depuis janvier 2019.

En 2021, la Gespa a délivré huit nouvelles autorisations pour l'exploitation de jeux d'adresse automatisés (art. 21 ss LJAr). En fin d'année, 15 exploitants détenaient donc une autorisation d'exploitant. La Gespa a rejeté une demande d'autorisation d'exploitant. Au 31 décembre, une demande d'autorisation d'exploitant était encore en suspens.

L'an dernier, 14 exploitants ont obtenu un grand nombre d'autorisations de jeu. Si certaines procédures

portaient sur des appareils ou versions automatisées de jeux d'adresse déjà qualifiés en vertu de l'ancien droit, d'autres, en revanche, concernaient des appareils de jeux d'adresse qualifiés selon le nouveau droit. Pour différents jeux et versions de jeux, des autorisations de jeu ont été délivrées à plusieurs exploitants. L'installation d'appareils de jeux d'adresse par ces exploitants est régie par la LJAr, ainsi que par les prescriptions énoncées dans l'autorisation d'exploitant et les autorisations de jeu. Selon ces bases réglementaires,

- le lieu d'installation doit respecter les exigences de l'art. 71 OJAr;
- l'âge minimum de participation (18 ans) doit être respecté;
- les automates ne peuvent être installés que dans des endroits où ils se trouvent dans le champ de vision du personnel ou où il est garanti que le personnel peut exercer une surveillance appropriée;
- les automates doivent être marqués conformément aux spécifications de la Gespa (art. 72 OJAr);
- du matériel d'information sur la protection des joueurs doit être disponible auprès des automates; et
- la Gespa est informée chaque mois de la situation d'installation.

La Gespa publie sur son site Internet une liste de tous les automates de jeux d'argent qu'elle a autorisés en tant que jeux d'adresse. Cette liste contient, entre autres, des informations sur les noms et les versions des jeux autorisés. Elle est régulièrement actualisée.

Durant l'année écoulée, deux procédures de qualification et d'autorisation de jeu pour des automates de jeu d'adresse nouveaux ou perfectionnés se sont achevées par l'octroi d'une autorisation de jeu.

Par rapport à la qualification des loteries et des paris sportifs, la procédure pour les jeux d'adresse est bien plus complexe et ardue, ce qui a une incidence notamment sur la durée des procédures d'autorisation. En fin d'année, dix procédures étaient en cours: neuf demandes de qualification de jeux d'adresse exploités en ligne soumises en 2020, et une demande de qualification pour un automate de jeux d'adresse déposée durant l'année de rapport.

1.2.2 Surveillance de l'exploitation des jeux

Durant le premier semestre 2021, les exploitants d'automates de jeux d'adresse n'ont pas pu exploiter leurs

appareils en raison de la fermeture des établissements de la restauration dictée par la pandémie, ou n'ont pu les exploiter que de manière très restreinte. Jusqu'à l'été 2021, la Gespa n'a donc pas été en mesure de contrôler les lieux d'exploitation. Au cours du second semestre 2021, elle a ensuite procédé à une douzaine de contrôles. Ces contrôles ont touché la majorité des exploitants autorisés. Les résultats sont satisfaisants. Les exploitants contrôlés s'attachent avec succès au respect des prescriptions réglementaires.

Selon l'art. 34 OJAr, l'exploitant communique à la Gespa toute modification à laquelle il souhaite procéder sur un jeu déjà autorisé. En 2021, l'autorité a approuvé à cinq reprises des modifications mineures sur des automates de jeux d'adresse. Trois procédures selon l'art. 34 étaient pendantes en fin d'année.

1.2.3 Protection sociale et sécurité

Selon la nouvelle législation, toute personne qui souhaite exploiter des jeux d'adresse doit détenir une autorisation d'exploitant ainsi que les autorisations de jeu nécessaires. L'autorisation d'exploitant peut être délivrée si ce dernier peut justifier d'un programme de mesures de sécurité et d'un programme de mesures sociales.

Dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation d'exploitant, les exploitants autorisés de jeux d'adresse automatisés ont pu démontrer qu'ils disposaient de programmes de mesures de sécurité et de mesures sociales en rapport avec le danger potentiel et les caractéristiques du canal de distribution de leurs offres de jeux. La mise en œuvre et l'efficacité de ces mesures seront évaluées à l'avenir dans le cadre du rapport annuel visé aux art. 47 et 84 LJAr. Les exploitants sont tenus de remettre à la Gespa leur premier rapport concernant la mise en œuvre de leur programme de mesures de sécurité et de protection sociale jusqu'à fin mai 2022.

Selon l'art. 43 LJAr, les exploitants de jeux de grande envergure communiquent à l'autorité d'exécution compétente tout événement important susceptible de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux. Durant l'année sous revue, la Gespa n'a reçu aucune communication de ce type de la part des exploitants de jeux d'adresse.

1.3 LUTTE CONTRE LES ACTIVITES ILLEGALES

Outre la surveillance des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse autorisés, la lutte contre les activités illégales fait également partie du mandat légal de la Gespa et constitue un axe central de ses activités. Alors qu'il existe des directives claires pour l'exploitation des jeux dans le cadre des offres de jeux autorisées et que leur respect est contrôlé par l'autorité de surveillance, les joueurs, sur le marché illégal, sont exposés aux dangers des jeux d'argent sans bénéficier de la moindre protection. En marge des jeux d'argent illégaux au sens strict, la Gespa est confrontée à d'autres phénomènes indésirables dans le cadre de l'exercice de ses tâches, tels que le blanchiment d'argent et la manipulation de compétitions sportives.

Afin de remplir ses missions légales en matière de lutte contre les activités illégales, la Gespa dispose de compétences administratives étendues. Celles-ci sont utiles en particulier dans le domaine du marché gris, où il faut parfois définir dans les cas limites ce qui est (encore) autorisé et ce qui enfreint les dispositions légales. Par ailleurs, la Gespa collabore aussi activement avec les autorités de poursuite pénale compétentes en sa qualité d'autorité spécialisée. L'an dernier, 32 décisions en matière pénale ont été soumises à la Gespa en vertu des droits de partie que lui accorde la LJAr. Sur ce nombre, 21 étaient des ordonnances pénales, 6 des jugements de première instance et un de seconde instance. Dans un cas, la Gespa a formé opposition contre une ordonnance pénale et dans un autre, elle a fait appel d'un jugement de première instance. Relevons enfin que cinq décisions portaient sur des infractions contre la loi sur les loteries entretemps abrogée.

1.3.1 Blocage d'accès

Mise en œuvre technique

Les dispositions concernant le blocage d'accès sont entrées en vigueur mi-2019. Comme en 2020, la Gespa a ouvert de nouveaux dossiers principalement sur la base de communications de tiers. Elle a examiné la conformité à la législation sur les jeux d'argent d'un total de 29 domaines de prestataires étrangers. Comme précédemment, les principaux acteurs du marché soit sont déjà bloqués, soit se sont retirés du marché suisse. La liste de blocages a été mise à jour à deux reprises en

tout au cours de l'année sous revue. Fin 2021, elle comprenait 150 noms de domaine, soit neuf de plus qu'un an plus tôt. La publication des listes de blocages par la Gespa ainsi que la mise en œuvre des blocages par les fournisseurs suisses d'accès à Internet (ISP) n'ont manifestement posé aucun problème notable l'an dernier également.

Conformément à l'art. 92, al. 1, LJAr, les ISP sont indemnisés pour les frais effectifs de la mise en œuvre des blocages. L'autorité de surveillance publie tous les ans le montant total des indemnités versées à ce titre (art. 95, al. 2, LJAr). L'an dernier, ce montant (part de la Gespa) a atteint CHF 4264.90 pour les années 2019 et 2020. Les prestataires étrangers de jeux d'argent La régulation a déjà eu un effet notable avant même d'entrer en vigueur. Plusieurs acteurs majeurs du marché international des paris sportifs ont en effet contacté la Gespa à un stade précoce pour s'assurer qu'ils respectaient la loi et ne prenaient aucun risque de réputation, avant de finalement se retirer du marché suisse. La Gespa a reçu une opposition aux mises à jour de la liste de blocages durant cette année de rapport. Les trois procédures d'opposition qui étaient en suspens devant la Commission de recours en 2020 (et dataient de 2019) sont désormais pendante auprès du Tribunal fédéral, après que le Tribunal des jeux d'argent a largement confirmé les décisions sur opposition de la Gespa.

1.3.2 Jeux destinés à promouvoir des ventes

L'art. 1, al. 2, let. d et e, LJAr, exclut les jeux destinés à promouvoir des ventes du champ d'application de la LJAr. Ils ne nécessitent donc pas d'autorisation. Il existe deux types de jeux de promotion des ventes.

- Jeux classiques de promotion des ventes

Appartiennent à cette catégorie les jeux d'adresse et les loteries destinés à promouvoir les ventes qui sont proposés pour une courte durée, qui ne présentent pas de risque de jeu excessif et auxquels la participation est exclusivement subordonnée à l'achat de produits ou de prestations de services dont les prix n'excèdent pas les prix maximaux du marché.

Avec ces jeux, les exploitants visent en général à promouvoir les ventes de produits ou de services et/ou à divertir leurs clients afin de les fidéliser. L'enjeu nécessaire pour participer à ces jeux doit exclusivement consister en une rémunération (conforme au marché) pour les produits ou services proposés.

- Concours gratuits proposés par des entreprises médiatiques

Appartiennent à cette catégorie les jeux d'adresse et les loteries destinés à promouvoir les ventes qui sont proposés pour une courte durée par des entreprises médiatiques, qui ne présentent pas de risque de jeu excessif et auxquels il est aussi possible d'accéder et de participer gratuitement aux mêmes conditions que si une mise d'argent avait été engagée ou un acte juridique conclu.

Ces concours se distinguent de la catégorie précédente par le fait qu'une mise d'argent peut être exigée pour la participation, mais aussi par le fait, à titre alternatif, qu'une possibilité de participation gratuite, qui doit être simple d'usage, doit être accordée. Par le passé, la mise consistait souvent en une taxe (excessive) pour la communication de la participation via des numéros dits « à valeur ajoutée » (p. ex. CHF 2.– pour un SMS ou un appel passé pour donner la réponse à un concours).

Les dispositions de la LJAr concernant les jeux destinés à promouvoir des ventes sont désormais connues et généralement respectées dans la pratique. Bien que les acteurs du marché soient considérablement plus sensibles aux nouvelles règles de la LJAr et à la pratique de la Gespa, cette dernière continue à suivre de près les différentes offres et intervient en cas d'irrégularités. Il s'agit de continuer à éviter que les dispositions d'exception relatives aux jeux promotionnels ne soient utilisées abusivement et ne servent à contourner la loi. C'est également pourquoi ce thème devrait toujours continuer d'occuper la Gespa à l'avenir.

1.3.3 Marché illégal terrestre

La création au 1^{er} janvier 2021 du nouveau Domaine marché illégal a constitué un jalon dans l'intensification de la lutte contre le marché illégal. Ce domaine se compose actuellement d'un responsable et d'un spécialiste en criminalité informatique. Une collaboratrice a en outre suivi une formation interne afin d'épauler le responsable du nouveau domaine. En marge de la mise sur pied, ces personnes se sont attachées à poursuivre les échanges avec les autorités pénales et à soutenir ces dernières lors de procédures pénales. La pandémie a toutefois continué de déployer ses effets en 2021, et conduit à l'annulation de conférences et de diverses actions policières.

L'an dernier, la Gespa a participé à 21 enquêtes dans le cadre de procédures pénales cantonales. Dans ce contexte, ses collaborateurs ont accompagné 17 perquisitions policières (contre 16 un an plus tôt). Dans le domaine technique du marché illégal, la Gespa a analysé plus de 50 supports de données afin d'y rechercher d'éventuelles infractions à la loi sur les jeux d'argent, et rédigé des rapports d'évaluation à valeur de preuve à l'intention des autorités cantonales de poursuite pénale.

1.3.4 Lutte contre la manipulation des compétitions sportives

En ratifiant la Convention de Macolin, la Suisse s'est engagée à l'égard de ses partenaires internationaux à collaborer et à mettre en œuvre des mesures concrètes. Tandis que la coordination de la lutte contre la manipulation des compétitions sportives et les autres aspects liés à la politique du sport relèvent de la compétence de l'Office fédéral du sport, la loi sur les jeux d'argent délègue à la Gespa la fonction de bureau de communication, en sa qualité de « plateforme nationale ». En tant que telle, la Gespa assure la circulation des informations entre les parties impliquées (associations sportives, autorités de poursuite pénale, bureaux de communication étrangers, exploitants de paris, etc.) et joue un rôle central dans la poursuite des cas suspects concrets.

Les organisations sportives et les deux sociétés de loterie ont l'obligation légale de signaler les cas suspects. En outre, la Gespa reçoit régulièrement des informations des instances étrangères. Elle-même transmet des informations pertinentes – en fonction de la situation – à des plateformes étrangères et/ou aux autorités de poursuite pénale en Suisse. L'objectif est de lutter contre la manipulation de compétitions sportives grâce à un échange efficace d'informations aux niveaux national et international.

fedpol assure l'interface entre la Gespa et les autorités cantonales de poursuite pénale. En cas de besoin, la Gespa peut également utiliser la fonction d'interface de fedpol 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour contacter rapidement les forces de police cantonales concernées si une intervention policière urgente s'impose.

La nomination par le Conseil fédéral en octobre 2021 des quatre représentantes et représentants suisses au

comité chargé de la mise en œuvre de la Convention de Macolin, dont le directeur adjoint de la Gespa, a constitué une étape importante pour l'autorité intercantonale.

Pour la Gespa, le Groupe de Copenhague, le réseau des plateformes nationales, demeure l'instrument central pour l'échange d'informations au niveau international. La Gespa assure les échanges techniques avec les autorités étrangères en participant aux réunions des représentants des différents pays.

À l'instar des années précédentes, la Suisse a endossé un rôle central en matière de partage d'informations au niveau international. Aucune autre plateforme nationale n'a en effet partagé en 2021, même de loin, autant de signalements de cas suspects avec des partenaires étrangers que la Gespa. Concrètement, cette dernière a partagé 65 signalements.

À l'inverse, la Gespa a reçu, examiné et, dans certains cas, transmis un total de 157 signalements de cas suspects concernant 138 compétitions. La nature des soupçons était très diverse. Dans de nombreux cas, il s'agissait seulement d'irrégularités mineures sur le marché international des paris sans lien direct avec la Suisse. Dans d'autres cas en revanche, des paris avaient été placés sur des compétitions sportives suspectes appartenant également à l'offre des sociétés de loteries suisses. Dans ces cas, des clarifications ont été menées en collaboration avec les sociétés de loterie.

L'échange d'informations s'est à nouveau intensifié en 2021 et le nombre de signalements a encore une fois progressé. Cette augmentation s'explique pour l'essentiel par l'allègement des restrictions dictées par la pandémie dans le domaine sportif.

En 2021 également, la majorité des signalements de cas suspects concernait le football. Ceux-ci ont représenté 77 % de l'ensemble des signalements. Cette forte proportion s'explique également par le rôle actif que la FIFA a de nouveau joué et par l'amélioration de la coopération avec l'UEFA. Ces deux associations semblent prendre au sérieux l'architecture de Macolin et s'acquitter de leurs obligations de communiquer de manière conséquente, pour autant que l'on puisse en juger. En leur qualité de spécialistes de la surveillance et du traitement des données sportives et relatives aux paris, GLMS et Sportradar ont également entretenu des contacts professionnels simples et réguliers avec la Gespa.

Seuls quelques rares signalements ont été reçus d'autres associations et organisations, La Gespa conti-

nue à observer attentivement la situation et, si nécessaire, cherche le dialogue avec les acteurs concernés. Il est réjouissant de constater que les échanges internationaux entre les membres du Groupe de Copenhague se sont intensifiés. La Gespa reçoit désormais la majorité de signalements et alertes via la plateforme de ce groupe.

Dans la rétrospective annuelle de la plateforme nationale, publiée en mai sur le site Internet de la Gespa (à propos de 2020), les lecteurs intéressés trouveront les chiffres détaillés et des explications supplémentaires sur la manipulation des compétitions sportives.

1.4 LA GESPA EN TANT QUE CENTRE DE COMPÉTENCE POUR LES JEUX D'ARGENT

1.4.1 Statistiques, études et rapports

Statistique des jeux de grande envergure et des jeux de petite envergure

La loi sur les jeux d'argent charge la Gespa d'établir une statistique annuelle sur les jeux de grande envergure et les jeux de petite envergure. Les données nécessaires sont fournies par les exploitants de jeux de grande envergure d'une part et par les cantons d'autre part (pour le secteur des jeux de petite envergure). Cette statistique est publiée en même temps que le présent rapport annuel. Le document « Statistique des jeux de grande envergure et des jeux de petite envergure 2021 » peut être téléchargé sur www.gespa.ch et contient les informations détaillées présentées ci-après de façon résumée.

Dans le domaine des jeux de grande envergure, les loteries et les paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne ont généré au cours de l'année sous revue un chiffre d'affaires de quelque CHF 3.3 milliards (augmentation en pourcentage par rapport à l'année dernière: environ 16 %), ainsi qu'un revenu brut des jeux (RBJ) de CHF 1.1 milliards (+ 10 % par rapport à l'année dernière).

Dans l'ensemble, le RBJ a augmenté – à l'exception de la Loterie électronique – pour toutes les catégories de produits, le plus fortement pour les paris sportifs.

La majeure partie du RBJ (près de 80 %) provient des catégories de produits que sont les loteries (notam-

ment les produits hautement rentables Euro Millions et Swiss Loto, proposés en ligne et sous forme physique) et les billets (également proposés en ligne et sous forme physique). La part du canal de vente en ligne représentait 19 % du RBJ total.

En ce qui concerne les mises moyennes par habitant en Suisse, on peut affirmer ce qui suit: fin 2021, la Suisse comptait 8'736'500 habitants. Ainsi, chacun a dépensé CHF 380.– en moyenne pour des loteries et des paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, et a gagné CHF 255.–. Il en résulte une dépense nette moyenne théorique de CHF 125.– par habitant.

Pour la première fois, des chiffres relatifs aux jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne sont présentés dans l'année sous revue. En 2021, les 16 exploitants de jeux d'adresse ont annoncé un RBJ d'une valeur totale de 11.6 millions de francs. Le nombre d'automates à la fin de l'année 2021, tous exploitants confondus, s'élevait à quelque 2'032. Le seul exploitant en ligne était Swisslos avec son produit Jass.

La situation des jeux de petite envergure est la suivante: Au cours de l'année sous revue, un total de 127 petites loteries a été autorisé, la somme totale des mises autorisées s'élevait à 2.5 millions de francs. Le nombre de petites loteries autorisées est donc nettement inférieur à celui de ces dernières années. Cette situation est probablement liée à la situation de Corona. D'autre part, certains malentendus concernant les définitions et les termes légaux ont pu être clarifiés avec les cantons. Il est probable que ces deux dernières années, plusieurs cantons aient déclaré des événements comme des petites loteries ordinaires, qui relèvent en fait de la notion légale de tombola – et qui ne doivent pas être recensés dans la présente statistique en raison de l'absence d'obligation d'autorisation en vertu du droit fédéral.

En ce qui concerne les paris sportifs locaux, des autorisations ont été octroyées dans 5 cantons au total. Au total, 7 paris sportifs locaux ont été autorisés, le nombre de jours de compétition s'élevant à 24.

En ce qui concerne les petits tournois de poker, 13 cantons ont délivré des autorisations durant l'année sous revue sur la base du droit cantonal révisé. Au total, 25 exploitants ont obtenu une ou plusieurs autorisations. Au total, 45 autorisations ont été délivrées, dont 34 autorisations pour 12 tournois de poker ou plus dans un même lieu.

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Le bénéfice net généré par les sociétés de loterie doit être intégralement affecté à des buts d'utilité publique. Une partie de ces fonds permet à la Société du Sport-Toto (SST) de soutenir le sport national. Via des fonds ad hoc, le bénéfice restant est versé aux cantons, dont les organes de répartition compétents doivent l'affecter à des buts d'utilité publique (les chiffres de la répartition des bénéfices nets réalisés par les deux sociétés de loterie en 2021 sont indiqués sous forme synthétique dans l'annexe).

La loi sur les jeux d'argent confère à la Gespa la tâche de rédiger un rapport annuel sur l'affectation des fonds. Cette disposition vise à améliorer la transparence dans ce domaine. En septembre 2021, la Gespa a publié sur son site Internet le rapport en question (à propos de l'année 2020).

Dans le cadre de cette procédure de rapport, tous les cantons ont fourni à la Gespa les informations requises. Le rapport concerné décrit également pour la première fois l'affectation des fonds dans la Principauté du Liechtenstein. L'an dernier, de nombreux formulaires reçus étaient incomplets ou contradictoires. Quelques ambiguïtés ont été levées dans la perspective du rapport de cette année, mais plusieurs points demeurent opaques à première vue. Dans certains cas, par exemple, la variation du niveau des fonds publiée par les cantons ne correspond pas aux entrées et sorties indiquées.

La procédure de rapport a également révélé que les structures et, surtout, le nombre de fonds varient considérablement d'un canton à l'autre. D'une manière générale, on peut affirmer que la répartition des bénéfices reçus entre un grand nombre de fonds – dont certains ne sont pas uniquement alimentés les loteries – complique l'élaboration des rapports et la vérification de l'affectation des fonds. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la Gespa a certes la mission de publier chaque année un rapport sur les processus d'affectation des fonds dans les cantons, mais non celle de surveiller de manière systématique les plus de 25'000 subventions accordées chaque année par les cantons. D'ailleurs, elle ne disposerait pas de la compétence décisionnelle ou d'autres instruments (de contrainte) adaptés, ni des ressources nécessaires pour le faire.

Le délai transitoire a expiré fin 2020. Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'affectation des fonds et les rapports fournis par les cantons doivent satisfaire aux dispositions contraignantes de la LJAr. La Gespa est convaincue que la procédure sera bien rodée d'ici l'année de rapport 2021 et

que les éventuels ajustements et optimisations auront été mis en œuvre d'ici là.

Affectation de la part « Prévention »

Une part de 0.5 % des revenus bruts des jeux des sociétés de loterie doit être versée séparément aux cantons, lesquels doivent l'affecter à la prévention et à la lutte contre le jeu excessif (part « prévention »).

Sur mandat de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA), la Gespa rédige tous les quatre ans un rapport sur l'affectation de la part « prévention » de la redevance. Le prochain sera publié en 2024. Les cantons récoltent toutefois chaque année les données concernant l'affectation de la part « prévention ». Celles-ci sont publiées sur le site Internet de la Gespa.

Les précédents rapports relatifs à l'affectation de la taxe sur la dépendance au jeu prélevée en application de la Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse, du 7 janvier 2005 (CILP) sont disponibles sur les sites Internet de la CSJA et de la Gespa.

1.4.2 Délimitation du marché

Haute surveillance sur les jeux de petite envergure

L'exploitation des jeux de petite envergure est soumise à la compétence des autorités cantonales d'autorisation et de surveillance. La Gespa en assume la haute surveillance: conformément au droit fédéral, les cantons doivent lui transmettre toutes leurs décisions d'autorisation de jeux de petite envergure depuis le 1^{er} janvier 2021. La Gespa en examine la conformité au droit fédéral et a la possibilité de faire recours.

Le nombre d'autorisations soumises et de demandes des cantons a considérablement augmenté depuis l'été 2021. Dans de nombreux cas, la Gespa a attiré l'attention des cantons de manière informelle sur des erreurs ou des points faibles dans leurs décisions. Ces remarques ont été reçues très favorablement. L'ensemble du processus étant encore relativement nouveau, le contact entre la Gespa et les cantons est particulièrement important.

Dans un canton, la Gespa a déposé un recours contre une autorisation de paris sportifs locaux sur des courses de cochons. Dans le cadre de la consultation sur la loi cantonale, elle avait en effet déjà signalé audit

canton le fait que les courses de cochons ne constituent pas des compétitions sportives au sens de la réglementation sur les jeux d'argent. On s'attend à juste titre à ce que des solutions conformes au droit fédéral soient dorénavant trouvées pour ce type de manifestations. Dans quelques cantons, la remise en temps voulu des autorisations à la Gespa ne s'est pas déroulée de façon entièrement satisfaisante. Les processus concernés sont encore susceptibles d'être améliorés, notamment dans les cantons où les compétences en matière d'autorisation et de surveillance (au niveau cantonal) sont largement décentralisées.

Consultations

La consultation mutuelle prévue par le législateur fédéral entre la CFM) et la Gespa (cf. art. 20 et 27 LJAr) a fonctionné sans problème l'an dernier également. Les deux autorités ont procédé à des échanges transparents et efficaces. Elles n'ont été en désaccord sur aucune des 59 consultations mutuelles portant sur plusieurs centaines de jeux.

Qualifications

Comme on a pu le lire dans le dernier rapport annuel, l'offre de Lopoca Gaming Limited, Malte, en particulier le jeu « Nugget Game », fait l'objet d'une procédure de qualification en vertu de la loi sur les jeux d'argent. La Gespa avait qualifié le « Nugget Game » de jeu d'argent, une qualification que le Tribunal des jeux d'argent avait ensuite confirmée. Il n'y avait toutefois pas encore de jugement administratif définitif en fin d'année; la procédure est désormais pendante devant le Tribunal fédéral. En outre, la Gespa a traité une procédure de qualification de jeux proposés sur des terminaux de jeux. Celle-ci n'est pas non plus définitivement achevée.

1.4.3 Collaboration avec les autorités

Surveillance des jeux d'argent dans les cantons

Afin d'exercer ses tâches dans le domaine des jeux de petite envergure, la Gespa a entretenu, comme indiqué ci-avant, des contacts avec de nombreuses autorités administratives compétentes pour les jeux de petite envergure dans les cantons. Grâce au dialogue, les erreurs ou les points faibles de certaines décisions cantonales ont ainsi pu être discutés et éliminés, le cas échéant. Cet échange informel entre la Gespa et les autorités cantonales doit garantir la conformité des auto-

risations au droit fédéral et limiter au maximum la nécessité pour la Gespa d'introduire des recours. Les cantons ont réservé un accueil majoritairement favorable à cette façon de procéder, laquelle a ainsi permis de résoudre les problèmes de manière constructive et pragmatique.

Regroupées au sein du Domaine marché illégal, les ressources ont pu être utilisées l'an dernier de façon efficace afin de réactiver les « anciens » contacts auprès de la police et des ministères publics, et d'en nouer de nouveaux. Si la pandémie a parfois empêché les échanges personnels, un réseau essentiel à la lutte contre les activités illégales a malgré tout pu être mis sur pied. L'an dernier à nouveau, les cantons ont apprécié la disponibilité de la Gespa pour assister les autorités de poursuite pénales, même spontanément et parfois le weekend.

Surveillance des jeux d'argent au niveau fédéral

La Gespa entretient de bons rapports avec les principales autorités fédérales compétentes pour les jeux d'argent. La coopération avec la Commission fédérale des maisons de jeu (CFM) et l'Office fédéral de la justice (OFJ) fonctionne bien et est constructive. L'organe de coordination a tenu une séance ordinaire à l'automne 2021 (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/wirtschaft/geldspiele/koordinationsorgan.html>). Peu après, les présidents et directeurs de la Gespa et de la CFM) se sont également réunis pour l'échange bilatéral annuel de vues.

La Gespa entretient une collaboration constructive avec la division Coopération de fedpol en matière de manipulation de compétitions sportives. Dans ce domaine, fedpol agit comme interface avec les autorités cantonales de poursuite pénale. Elle assure ainsi une utilisation efficace des ressources et des processus existants, ainsi qu'une transmission rapide des informations de la Gespa aux autorités compétentes de poursuite pénale. Au cours de l'année sous revue, la Gespa, les autorités cantonales de poursuite pénale et fedpol en tant qu'autorité fédérale ont poursuivi et approfondi leur bonne coopération.

L'an dernier, la Gespa a également pris contact à plusieurs reprises avec le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) pour des questions techniques. Ledit bureau a ainsi invité la Gespa à une séance de présentation mutuelle de chaque organisation. Par ailleurs, la Gespa a participé à une formation virtuelle sur le système de traitement

des données goAML. Afin de clarifier des risques théoriques de blanchiment d'argent dans le secteur des jeux de grande envergure, les deux autorités ont réalisé une procédure d'entraide administrative.

Prévention des addictions

La Gespa attache une grande importance au maintien d'échanges réguliers avec les acteurs centraux de la prévention de la dépendance au jeu. Pour les cantons, la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes des addictions (CDCA) s'est positionnée comme interlocutrice de la Gespa dans les débats autour de la dépendance au jeu. Au niveau de la Confédération, la Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT) conseille le Conseil fédéral et l'administration fédérale depuis le 1^{er} janvier 2020 sur les questions fondamentales relevant des addictions et dans les dossier politiques y afférents. La Gespa et la CFANT se sont rencontrées pour la première fois à l'automne 2021. Elles ont dorénavant l'intention d'échanger des informations et des points de vue régulièrement.

Commission Suisse pour la Loyauté

La Gespa est représentée dans la Commission Suisse pour la loyauté depuis 2010. Celle-ci lutte entre autres contre la communication commerciale déloyale (toutes les formes de publicité, méthodes de vente agressives, indications des prix trompeuses, etc.). La représentante de la Gespa y assume la fonction d'experte, notamment en matière de concours.

Collaboration internationale

Durant l'exercice écoulé, la Gespa est demeurée attentive aux développements du secteur des jeux d'argent au niveau international. Elle échangé des points de vue sur la situation actuelle du marché et de la régulation dans le cadre de différents contextes, tant avec des responsables des autorités de surveillance des jeux de hasard d'autres pays qu'avec d'autres groupes d'intérêts internationaux.

Le coronavirus a entraîné à nouveau l'annulation de diverses manifestations, ou obligé leur tenue par vidéoconférence. La majorité des activités concernait la lutte contre la manipulation des compétitions sportives. Dans ce domaine, les échanges au sein du Groupe de Copenhague se sont poursuivis via Internet et, comme indiqué ciavant, le Comité de suivi de la Convention de Macolin a poursuivi son travail.

1.4.4 Mission d'information

Site web et renseignements juridiques

Durant l'exercice écoulé, le secrétariat a de nouveau fourni plusieurs centaines de renseignements sur les jeux d'argent par téléphone et par écrit dans son domaine de compétences. Le site Internet www.gespa.ch est le principal outil de communication de l'autorité et répond aux questions fréquemment posées. Il fournit en outre des informations sur de nombreuses thématiques relatives aux jeux d'argent ainsi que sur l'organisation et les activités de la Gespa.

Loi sur la transparence

Les deux procédures mentionnées dans le dernier rapport annuel n'étaient pas définitivement achevée à fin 2021.

2. GOUVERNANCE ET FINANCES

2.1 GOUVERNANCE

Organisation et compliance

La Gespa est un établissement intercantonal de droit public doté de sa propre personnalité juridique. Dans le cadre des prescriptions légales, elle se finance et s'organise de manière autonome et indépendante et tient sa propre comptabilité. Son règlement d'organisation et son règlement sur les émoluments sont publiés sur son site Internet.

La Gespa dispose de systèmes de planification et de contrôle adéquats et adaptés à ses structures. Elle est soumise notamment à une réglementation précise des compétences, à une gestion adéquate des risques ainsi qu'à des mesures de contrôle internes visant à prévenir toute erreur dans les processus financiers.

Les organes légaux de la Gespa sont le conseil de surveillance, le secrétariat et l'organe de révision.

Conseil de surveillance

Le conseil de surveillance est l'organe suprême de la Gespa. Il se compose de cinq membres, dont au moins deux issus de la Suisse romande, respectivement de la Suisse alémanique et un de la Suisse italienne. Tous les membres doivent être des experts en la matière. Un membre au moins doit disposer de connaissances spécifiques en matière de prévention des addictions.

Le président et les membres du conseil de surveillance sont élus par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA). Les élections ont lieu pour une période de mandat de quatre ans. Les membres du conseil de surveillance sont tenus de respecter le droit public déterminant. Ils préservent les intérêts de la Gespa, accomplissent leurs

tâches avec diligence et fidélité et se récuse en cas de conflit d'intérêt.

En 2021, la composition du conseil de surveillance était la suivante:

Président

- M. Jean-François Roth, avocat, ancien ministre, JU

Vice-président

- M. Bruno Erni, ancien directeur de la fondation Santé bernoise, BE

Membres

- Mme Valeria Canova Masina, lic. iur, conseillère juridique, médiatrice et coach, TI
- Mme Kathrin Hilber, lic. phil., conseillère indépendante et médiatrice, ancienne conseillère d'Etat, SG
- M. Jean-Marc Rapp, Dr H. C., Professeur honoraire et Recteur émérite de l'Université de Lausanne, ancien Président de l'Association Européenne des Universités (EUA), VD

Une séance extraordinaire tenue en début d'année a permis d'adopter la charte, les principaux règlements, la stratégie 2021–2024, la planification annuelle et le budget 2021 de la Gespa. Le conseil de surveillance s'est réuni en séances ordinaires à sept reprises. La rémunération (honoraires forfaitaires et indemnités journalières) du conseil de surveillance s'est montée à CHF 147'000.– en 2021.

En juin 2021, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent a procédé aux élections de renouvellement intégral du conseil de surveillance de la Gespa. Ont été élus:



Jean-Michel Cina (nouveau), ancien conseiller d'Etat du canton du Valais, président



Kathrin Hilber (en fonction), conseillère indépendante et médiatrice, ancienne conseillère d'Etat, canton de Saint-Gall, vice-présidente



Valeria Canova Masina (en fonction), conseillère juridique, médiatrice et coach, canton du Tessin



Pascal Mahon (nouveau), professeur de droit constitutionnel suisse et comparé à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel



Mirjam Weber (nouvelle), membre de la direction et responsable du secteur Conseil, offres et formation de la Ligue suisse contre le cancer, canton de Berne

Jean-Michel Cina a été élu nouveau président. Avant d'accéder à cette fonction, il a été conseiller d'État du canton du Valais de 2005 à 2017. En cette qualité, il a présidé pendant plusieurs années la Conférence des gouvernements cantonaux. Il a également exercé pendant plusieurs années la fonction de vice-président de la Conférence des directeurs cantonaux chargés du marché des loteries et de la loi sur les loteries.

La liste mise à jour des liens d'intérêts des membres du conseil de surveillance est publiée sur le site Internet de la Gespa.

Secrétariat

Le conseil de surveillance est assisté par un secrétariat permanent, lequel assure les activités opérationnelles de la GESPA. Le secrétariat est placé sous la conduite de Manuel Richard et se compose de trois divisions:

- Surveillance Suisse alémanique et Tessin, responsable: Sascha Giuffredi
- Surveillance Suisse romande, responsable: Pascal Philipona
- Protection sociale et surveillance générale du marché, responsable: Patrik Eichenberger, Directeur adjoint

Au 31 décembre 2021, la Gespa employait trois collaborateurs francophones et douze germanophones. Le secrétariat occupe 14.3 équivalents plein temps (EPT). En fin d'année, les EPT étaient répartis entre six femmes et dix hommes, soit seize collaborateurs au total.

Le personnel de la Gespa est employé en vertu du droit public, le droit du personnel de la Confédération s'appliquant par analogie. Les collaborateurs de la Gespa sont indépendants du secteur des jeux d'argent et se refusent en cas de conflit d'intérêt.

Se basant sur le modèle des classes de salaires de la Confédération, la Gespa ne connaît toutefois que onze classes de fonctions en raison de sa structure allégée. Pour déterminer les niveaux de fonction et y affecter ses collaborateurs, la Gespa s'appuie sur les fonctions de référence de l'administration fédérale et sur les lignes directrices pour l'évaluation des postes du personnel de l'administration fédérale.

En août 2021, la Gespa a effectué auprès de son personnel un sondage analogue à celui de la Confédération. L'enquête s'intéressait en priorité au comportement

orienté objectif des collaborateurs, lequel résulte de la satisfaction au travail et de l'engagement. Elle portait également sur des sujets tels que la santé des collaborateurs. La quasitotalité du personnel a répondu à l'enquête. Les résultats sont globalement très positifs. La prochaine enquête auprès du personnel s'effectuera à la fin de l'actuelle période stratégique, soit dans trois ans.

Organe de révision

La fiduciaire Eigertreuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Berne a été élue organe de révision pour les années 2022–2026 et pour la révision des comptes annuels 2021–2025.

Sécurité des informations et protection des données

Le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne (BPD) est l'autorité indépendante de surveillance de la protection des données depuis le 1^{er} janvier 2021. Il a notamment pour mission de conseiller les personnes concernées sur leurs droits et de servir d'intermédiaire, dans la mesure du possible et du pertinent, entre celles-ci et la Gespa.

Les défis liés à la sécurité des informations et à la protection des données se multiplient et deviennent toujours plus complexes. La fonction transversale correspondante a donc été pourvue au sein du secrétariat début 2021. Durant l'année écoulée, la Gespa, en collaboration avec le BPD et d'autres parties prenantes importantes, a effectué une autoévaluation complète de son dispositif de protection des données et de sécurité des informations. Ce thème demeure prioritaire.

Développement de l'organisation

Dans le cadre de la révision du manuel d'organisation, il a été décidé l'an dernier d'évaluer de manière plus approfondie le potentiel de numérisation et de développement de l'organisation de la Gespa. Les processus de travail et l'organisation opérationnelle de la Gespa doivent être conçus de manière optimale pour l'ère numérique.

2.2 FINANCES

L'exercice 2021 s'est clos, conforme au budget, sur un résultat équilibré.

Les charges d'exploitation de la Gespa se sont montées à CHF 3'011'346.–. Les charges de personnel, à hauteur de CHF 2'461'049.55, ont représenté l'an dernier également de loin le plus gros poste de dépenses (env. 82 %). Totalisant CHF 2'711'990.–, le produit d'exploitation se composait de la taxe de surveillance, à hauteur de CHF 1'689'125.– (soit environ 62 % des revenus) et des taxes facturées pour des mandats (en particulier des

taxes d'autorisation) à hauteur de CHF 1'022'865.– (environ 38 % des recettes).

La Gespa a réalisé l'an dernier un produit hors période de CHF 342'662.–, qui s'explique en particulier par la dissolution de provisions à hauteur de CHF 350'000.–.

Les comptes annuels de la Gespa ont été établis avec le soutien de la fiduciaire BDO, et révisés par Eigertreuhand AG.

Le bilan et le compte de profits et pertes 2021 se présentent comme suit, de façon résumée :

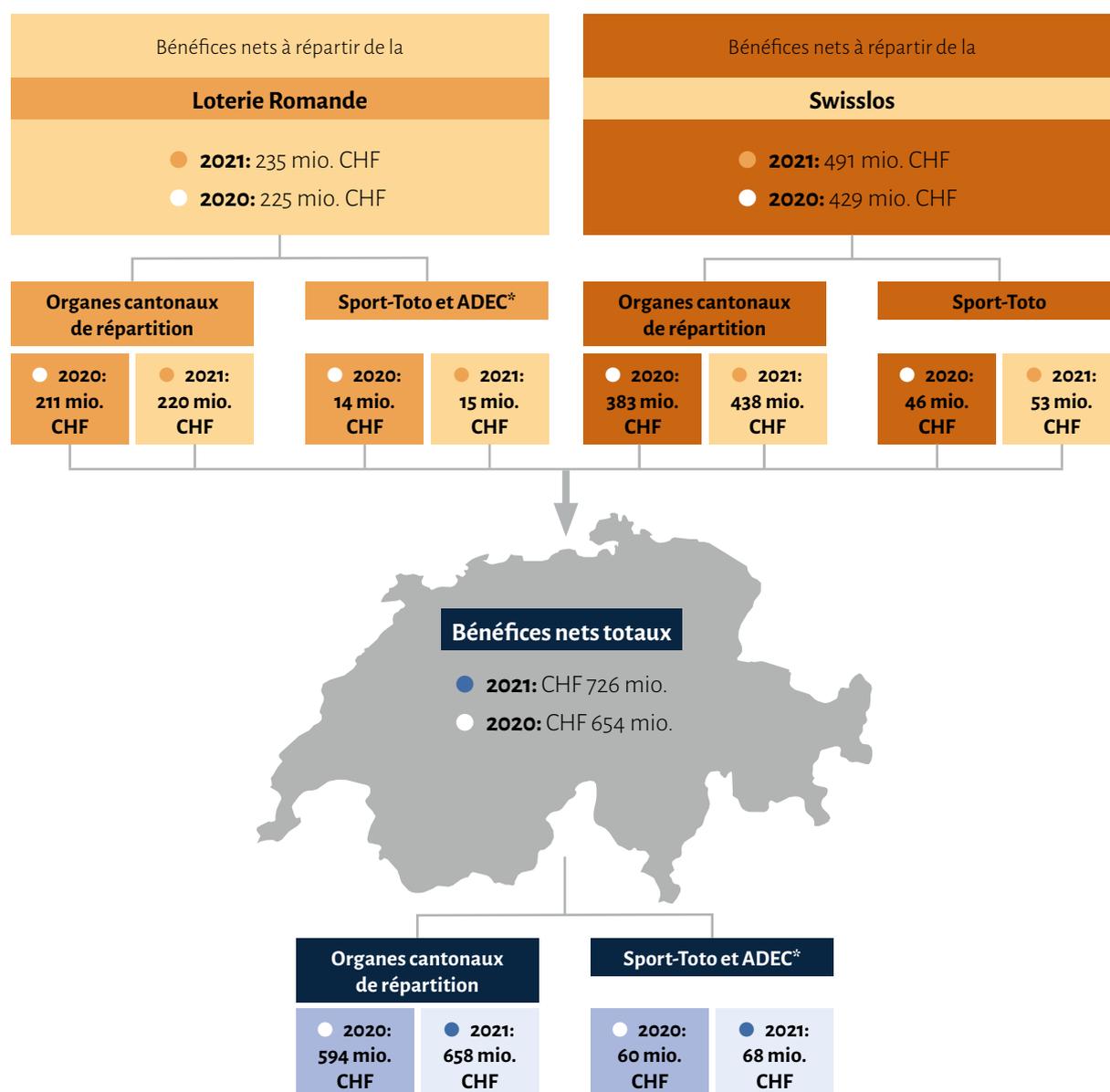
Bilan	Année 2021 CHF
ACTIF	
Actif circulant	3'500'571.17
Actif immobilisé	24'300.00
ACTIF	3'524'871.17
PASSIF	
Fonds étrangers à court terme	908'613.06
Fonds étrangers à long terme	150'000.00
Fonds propres	2'466'258.11
PASSIF	3'524'871.17
COMPTE DE PROFITS ET PERTES	
PRODUIT D'EXPLOITATION	
Produit d'exploitation	2'711'990.14
RESULTAT BRUT 1	2'711'990.14
CHARGES DE PERSONNEL	
Charges de personnel	-2'461'049.55
RESULTAT BRUT 2	250'940.59
AUTRES CHARGES D'EXPLOITATION	
Autres charges d'exploitation	-550'295.96
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT AMORTISSEMENTS ET PRODUIT FINANCIER	-299'355.37
Amortissements	-24'044.45
RESULTAT D'EXPLOITATION AVANT PRODUIT FINANCIER	-323'399.82
Total produit financier	-19'262.58
Evénements imprévus	342'662.40
EXCEDENT DE RECETTES	0.00

ANNEXE

Annexe : résumé des principaux indicateurs annuels relatifs au marché des loteries et des paris sportifs

Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Illustration 1
Répartition des bénéfices nets réalisés en 2021 par les deux sociétés de loterie.



* En 2021, la Loterie Romande a versé un montant de CHF 3 mio. à l'ADEC afin de soutenir le sport hippique (en 2020 : CHF 3 mio.).



Interkantonale Geldspielaufsicht
Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent
Autorità intercantonale di vigilanza sui giochi in denaro
Swiss Gambling Supervisory Authority

Gespa – Autorité intercantonale
de surveillance des jeux d'argent
Erlachstrasse 12
CH-3012 Berne
Tél. +41 (0)31 313 13 03
info@gespa.ch
www.gespa.ch