

Berne, le 1^{er} mai 2025

Rapport d'activité 2021 – 2024



Table des matières

1.	Introduction	3
2.	Réalisation des tâches	3
2.1	<i>Surveillance des loteries et des paris sportifs</i>	3
2.2	<i>Surveillance des jeux d'adresse</i>	9
2.3	<i>Lutte contre les activités illégales</i>	12
2.4	<i>La Gespa en tant que centre de compétence pour les jeux d'argent</i>	16
3.	Gouvernance et finances	20
3.1	<i>Gouvernance</i>	20
3.2	<i>Finances</i>	23

1. Introduction

Le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. A cette date, il a remplacé 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. De même, toutes les procédures en cours devant la Commission des loteries et paris (Comlot) ainsi que tous les droits et obligations de cette dernière sont passés à l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa) au 1^{er} janvier 2021. Depuis cette date, la Gespa s'engage à veiller à ce que la population suisse puisse jouer à des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse sûrs et responsables.

La Gespa est un établissement intercantonal de droit public doté de sa propre personnalité juridique. Elle est indépendante et autonome dans l'exercice de ses tâches de surveillance (art. 21, al. 1, CJA). Son domaine de responsabilité comprend l'autorisation et la surveillance des exploitants de jeux de grande envergure et de leurs offres en la matière, la qualification de ces jeux, en particulier des jeux d'adresse, ainsi que la lutte contre les jeux d'argent illégaux. La Gespa agit également en tant que plateforme nationale suisse de lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Enfin, la Gespa est le centre de compétence des cantons pour l'ensemble du domaine des jeux d'argent. Elle publie une statistique annuelle sur les jeux de grande envergure et les jeux de petite envergure, ainsi qu'un rapport sur l'affectation des bénéfices nets des loteries et paris sportifs (à des fins d'utilité publique).

La Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA) exerce la surveillance administrative sur la Gespa et élit les membres du conseil de surveillance. La Gespa rend compte de ses activités en soumettant tous les quatre ans un rapport d'activité à la CSJA pour approbation. La convention de prestations conclue avec la CSJA en décembre 2021 dispose que la Gespa présente au printemps 2025 un rapport rendant compte de façon synthétique de la réalisation des tâches prévues par la LJAr et le CJA, ainsi que de la tâche supplémentaire confiée par la convention de prestations (enquêtes et rapports sur l'utilisation de la part « prévention », voir ch. 2.4.4 ci-après) pour la période 2021–2024.

Par souci de clarté et de continuité, le présent rapport d'activité suit dans une large mesure la structure des rapports annuels 2021 à 2024. Ceux-ci fournissent des informations plus détaillées sur nombre des thèmes abordés ci-après.

Après approbation par la CSJA, le présent rapport d'activité est publié sur le site de la Gespa.

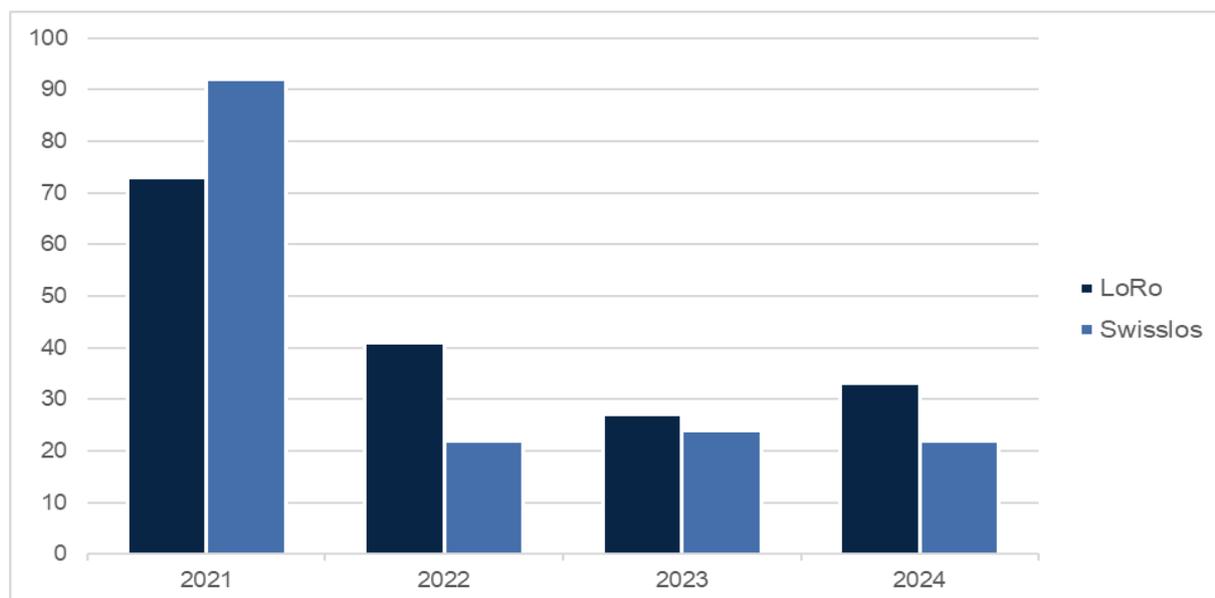
2. Réalisation des tâches

2.1 Surveillance des loteries et des paris sportifs

2.1.1 Autorisations et évolution du marché

Entre 2021 et 2024, la Gespa a autorisé un total de 334 jeux, répartis entre 160 pour Swisslos et 174 pour la Loterie Romande (LoRo) (voir graphique 1). Il s'agissait essentiellement d'autorisations pour

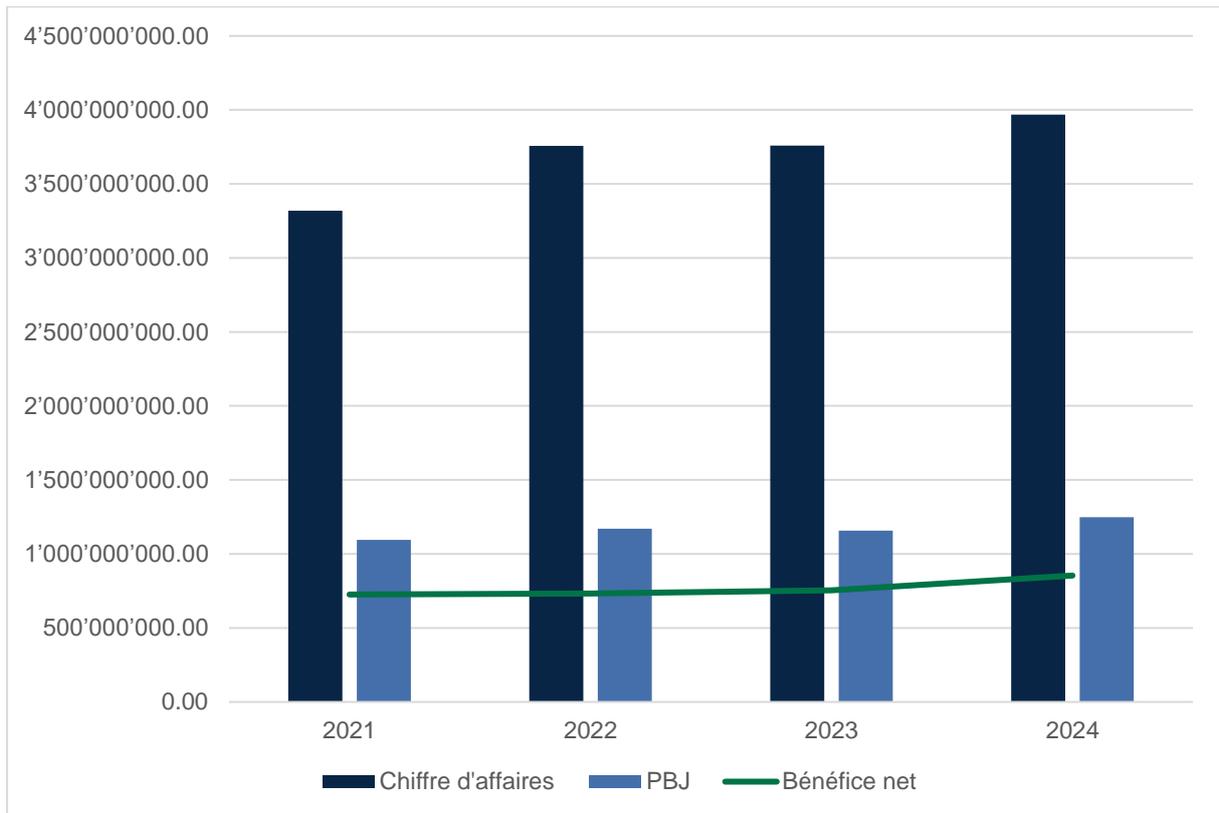
des billets physiques et virtuels à pré tirage. Le droit transitoire selon la LJAr exigeait, dans les années ayant suivi l'entrée en vigueur de celle-ci, l'octroi d'une autorisation conforme au nouveau droit pour l'ensemble des offres de jeux alors présentes sur le marché. Le volume exceptionnellement élevé de procédures d'autorisation de jeux qui en a découlé a pu être en grande partie résorbé jusqu'en 2021. Depuis lors, le nombre de procédures correspond à la marche courante des affaires.



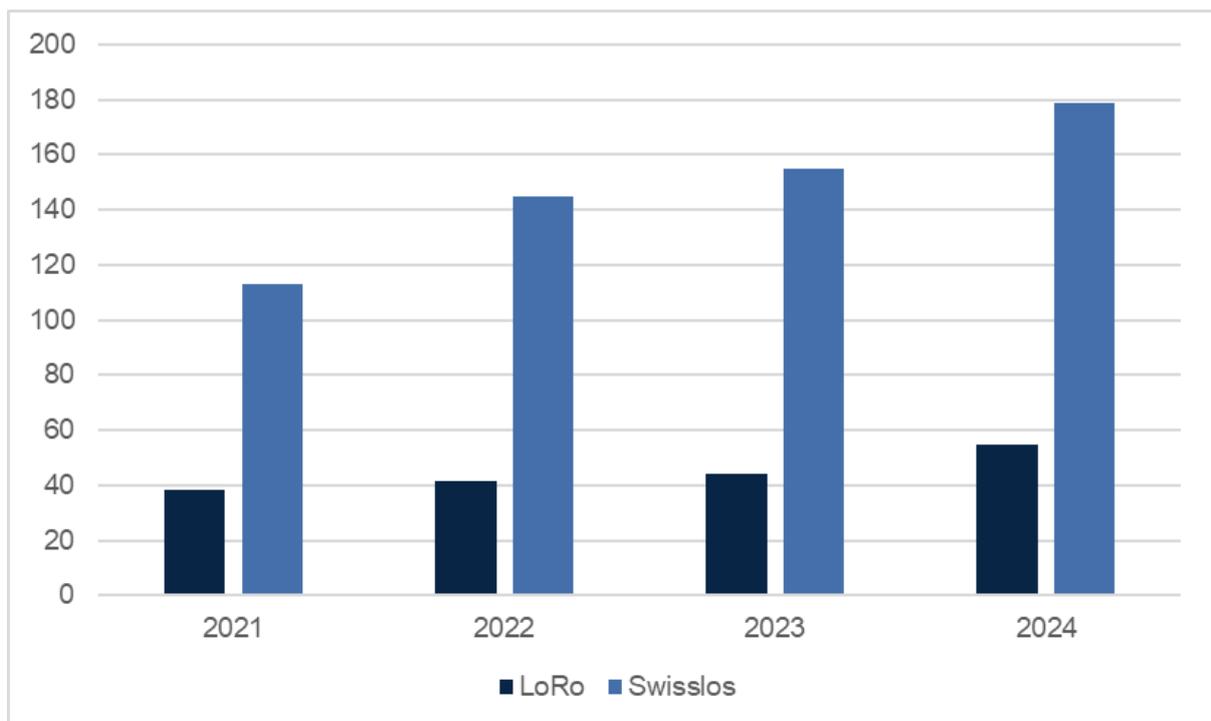
Graphique 1 : Procédures d'autorisation de jeu par société de loterie

De 2021 à 2024, les deux sociétés de loterie ont obtenu 339 approbations de modifications ultérieures de jeux appartenant à leur offre de loteries et de paris sportifs, ainsi que 166 approbations pour l'exploitation de jeux gratuits ou l'octroi de crédits de jeu gratuits.

Le volume (chiffres d'affaires) généré par le marché placé sous la surveillance de la Gespa des loteries et paris sportifs exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne, a progressé de CHF 3,3 milliards à près de CHF 4 milliards durant la période du rapport (source : statistiques de la Gespa). Pendant cette même période, le produit brut des jeux (PBJ) est passé de CHF 1,1 milliard à CHF 1,25 milliard (voir graphique 2 à la page suivante). Le PBJ réalisé avec les paris sportifs a augmenté de CHF 151,8 millions à CHF 233,6 millions (voir graphique 3).



Graphique 2 : Évolution du chiffre d'affaires, du produit brut des jeux et du bénéfice net durant la période sous revue



Graphique 3 : Produits bruts des jeux réalisés avec les paris sportifs (en mio. CHF)

Les bénéfices nets des sociétés de loterie distribués aux cantons pour être affectés à des buts d'utilité publique ont également augmenté au cours de la période sous revue, passant de CHF 726 millions en 2021 à CHF 854 millions en 2024. La forte augmentation des bénéfices nets en 2024 (voir graphique 2) s'explique en grande partie par le jackpot record au Swiss Loto au premier trimestre 2024.

La dépense nette moyenne théorique par habitant pour les produits des deux sociétés de loterie a progressé de CHF 125 en 2021 à CHF 138 en 2024.

2.1.2 Les paris sportifs en particulier

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2019, les recettes générées sur le marché régulé des paris sportifs ont fortement augmenté (en particulier dans le territoire contractuel de Swisslos). Parallèlement, entre 72 % et 76,3 % des PBJ des deux sociétés de loterie ont été générés chaque année durant la période sous revue par la vente dans les points de vente physiques. De 2019 à 2023 plus spécifiquement, les PBJ générés par la LoRo avec les paris sportifs physiques ont presque doublé. Durant la même période, ceux de Swisslos ont plus que quadruplé. Certaines régions se sont particulièrement démarquées : dans le canton de Bâle-Ville, les PBJ réalisés dans les points de vente physiques ont crû de presque 2500 % entre 2019 et 2023. Cette évolution du marché sur le territoire contractuel de Swisslos – que les comportements habituels des consommateurs ou de la clientèle ne suffisent pas toujours à expliquer – s'est accompagnée, notamment en 2024, d'une hausse des communications au sens de l'art. 43 LJAr (événements susceptibles de mettre en péril la sécurité et la transparence de l'exploitation des jeux), ainsi que d'un nombre accru de signalements liés à des enquêtes ou procédures pénales. Sans surprise, les problèmes se sont accentués précisément sur les points de vente générant les plus gros chiffres d'affaires.

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de se demander si les mesures mises en œuvre sur le marché physique des paris sportifs suffisent à garantir une exploitation sûre et socialement responsable des paris sportifs. Vers la fin de la période sous revue, les échanges sur ces thématiques se sont intensifiés entre la Gespa et les sociétés de loterie, en particulier avec Swisslos. La Gespa a notamment prié les sociétés de loterie d'interdire rapidement aux exploitants de points de vente et à leurs auxiliaires, de conclure eux-mêmes des paris sportifs via leur propre infrastructure de vente.

D'un point de vue réglementaire, il convient de saluer le fait que des parts de marché ont été transférées ces dernières années du marché illégal vers le marché légal des paris sportifs. Il s'agit parallèlement de tenir la promesse du législateur et de faire en sorte que les joueurs soient mieux pris en charge sur le marché réglementé de façon sérieuse avec des prestataires responsables que sur le marché non autorisé. La Gespa continuera de prêter une attention particulière à la vente des paris sportifs dans les points de vente. En 2025, elle mènera ainsi des contrôles dans les points de vente physiques des deux sociétés de loterie, afin de vérifier l'application des mesures de protection des mineurs dans le domaine des paris sportifs. Ces derniers – et plus particulièrement leur distribution en points de vente – feront assurément l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'évaluation en cours de la loi sur les jeux d'argent.

2.1.3 Protection de la société et de la jeunesse

Programme de mesures sociales

En vertu de l'art. 76 LJAr, 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. L'art. 84 LJAr dispose en outre que les exploitants de jeux de grande envergure doivent présenter chaque année à la Gespa un rapport sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif. En permettant d'évaluer la protection des joueurs et d'identifier les éventuels besoins d'action, ces rapports d'efficacité des sociétés de loterie constituent un instrument précieux. Sur la base desdits rapports, la Gespa établit chaque année un rapport d'évaluation complet, qu'elle publie ensuite sur son site Internet. Cette procédure instaure un niveau de transparence élevé qui dépasse les exigences légales dans ce domaine sensible. La publication de ce rapport permet également de démontrer que l'ensemble du processus de reporting et d'évaluation est conçu de manière professionnelle, ce qui renforce d'autant la confiance dans la protection sociale.

Mesures spécifiques aux produits

La Gespa évalue le potentiel de danger de chaque nouveau produit à autoriser. A cet effet, elle utilise 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. Les spécialistes internes tiennent par exemple compte des connaissances scientifiques les plus récentes ainsi que des observations issues de la pratique – notamment de celles provenant du processus de reporting mentionné ci-dessus. 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 vente. L'intégration des enseignements tirés des processus standardisés de reporting et d'évaluation dans les procédures d'autorisation garantit un haut degré d'efficacité et d'adéquation pratique des mesures ordonnées.

Communication marketing

La promotion responsable des produits de loteries et de paris sportifs autorisés en Suisse joue un rôle central dans la réglementation efficace des jeux d'argent. La LJAr fixe le cadre de la publicité admise. En particulier, celle-ci ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur.

La Gespa vérifie chaque année la conformité aux bases légales de deux mesures de communication marketing spécifiques par société de loterie au moyen de tests par échantillonnage. A cet effet, elle exige et analyse le concept et le plan d'action. La Gespa peut également décider de vérifications à la suite d'observations concrètes ou des signalements qui lui ont été adressés. Par ces vérifications régulières, la Gespa entend suivre en continu l'évolution de la situation et éviter les dérives grâce à un retour d'information aux sociétés de loterie. Ces dernières années, la démarche s'est révélée efficace dans le cadre d'un débat constructif.

2.1.4 Sécurité

Les programmes de mesures de sécurité 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. Conformément aux prescriptions légales, les sociétés de loterie ont présenté chaque année, durant la période sous revue, un rapport sur la mise en œuvre de leur programme de mesures de sécurité.

Au-delà des rapports annuels, 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 LJA). Durant la période sous revue, les sociétés de loterie ont adressé 33 communications à la Gespa.

L'année 2024 a été marquée par une multiplication des signalements et des indices concernant la distribution physique des paris sportifs par Swisslos. Cette hausse s'explique en particulier par le fait que certains événements n'avaient pas été signalés les années précédentes. A la fin de la période du rapport, plusieurs communications émises en 2024 faisaient encore l'objet d'éclaircissements. La direction de la CSJA a été informée d'un cas en septembre 2024.

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 de nombreuses 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. Cette liste est publiée en anglais sur le site de la Gespa depuis fin 2018. Elle comporte quelque 100 pages et est révisée au moins une fois par an, d'office ou à la demande des sociétés de loterie. Celles-ci peuvent proposer des ajouts. La liste peut aussi être réduite en cas de risques de manipulation. Il s'agit donc d'un processus dynamique. La décision concernant les compétitions et les types de paris à inclure dans la liste repose en dernier ressort sur l'évaluation professionnelle effectuée par les spécialistes de la Gespa, et tient compte des intérêts des deux sociétés de loterie.

La liste remplit un double objectif : d'une part, elle permet de répondre aux exigences de la Convention de Macolin, à savoir garantir l'intégrité du sport ; d'autre part, elle rend l'offre de jeux plus sûre pour les consommateurs. Les joueuses et joueurs ont ainsi la certitude que les compétitions sportives connues pour être problématiques – car susceptibles d'être manipulées – ne figurent pas dans l'offre de paris des sociétés de loterie. Le nombre limité et globalement stable de communications de soupçons adressés à la Gespa concernant des compétitions figurant dans l'offre autorisée tend à prouver que cette liste remplit son rôle et que l'offre garantit un niveau élevé de sécurité et d'intégrité.

2.1.5 Lutte contre le blanchiment d'argent

En tant qu'intermédiaires financiers, les deux sociétés de loterie sont soumises à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) et doivent respecter les obligations de diligence prévues par l'ordonnance du Département fédéral de justice et police sur le blanchiment d'argent (OBA-DFJP). Dans leurs rapports annuels sur la mise en œuvre des programmes de mesures de sécurité, les sociétés de loterie ont présenté leurs activités de lutte contre le blanchiment d'argent et fourni une évaluation des risques de blanchiment sur le marché suisse des loteries et paris sportifs qu'elles exploitent.

Par ailleurs, la Gespa exige de Swisslos et de la Loterie Romande que leur organe de révision procède à des vérifications externes spéciales afin d'apprécier les risques de blanchiment et le respect des prescriptions légales en matière de lutte contre le blanchiment. Depuis 2021, ces rapports sont établis tous

les deux ans et portent à chaque fois sur les deux années précédentes. Durant la période sous revue, les rapports correspondants ont été transmis à la Gespa aux printemps 2021 et 2023. Les organes de révision n'ont constaté aucun cas de non-conformité aux exigences internes ou externes. Afin d'approfondir l'examen, la Gespa a demandé quatre dossiers à Swisslos et trois à la Loterie Romande en 2023. Ce contrôle n'a suscité aucun commentaire.

Conformément à l'art. 9 LBA, les intermédiaires financiers sont tenus d'informer immédiatement le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) en cas de soupçon fondé d'un fait relevant de la législation sur le blanchiment d'argent. Selon la doctrine et la jurisprudence, le seuil déclenchant cette obligation de déclaration est bas : un simple doute quant à l'origine licite des valeurs patrimoniales suffit (cf. entre autres ATF 147 IV 274, consid. 2.1.3). Dans les cas où il n'est pas clairement établi si les conditions de l'obligation de communiquer sont réunies, l'intermédiaire financier a néanmoins le droit de communiquer au MROS (droit de communication selon l'art. 305ter, al. 2, CP). De l'avis de la Gespa, les sociétés de loterie ont jusqu'ici fait preuve d'une certaine réserve dans le signalement de cas suspects.

Les évolutions décrites ci-avant (voir p. 6) concernant la distribution des paris sportifs dans les points de vente durant la période sous revue ont soulevé la question de savoir si le cadre réglementaire actuel suffit à prévenir efficacement et adéquatement le blanchiment d'argent dans ce secteur. En 2024, la Gespa a proposé un échange de vues sur ce thème avec l'Office fédéral de la justice (OFJ). Elle a attiré l'attention de celui-ci sur le fait que les développements observés sur le marché, dans le contexte du cadre réglementaire actuel en matière de blanchiment d'argent, révèlent des risques considérables qui n'avaient manifestement pas été anticipés lors de l'adoption de la LJAr et de l'ordonnance y relative.

2.1.6 Inspections

En 2021, aucune inspection n'a été menée dans le secteur des loteries et des paris sportifs, en raison du grand nombre de procédures d'autorisation en cours et de l'évaluation des risques alors en vigueur. Chaque année qui a suivi, la Gespa a procédé environ à une douzaine d'inspections de points de vente physiques de produits de loterie et de paris sportifs, tant en Suisse romande que sur le territoire contractuel de Swisslos. Dans l'ensemble, les contrôles ont révélé une situation satisfaisante. Les prescriptions contrôlées étaient dans l'ensemble bien respectées dans les points de vente. La Gespa a clarifié les remarques formulées directement avec les exploitants concernés, dans le cadre d'un dialogue. Ceux-ci se sont montrés coopératifs tout au long des processus engagés.

2.2 Surveillance des jeux d'adresse

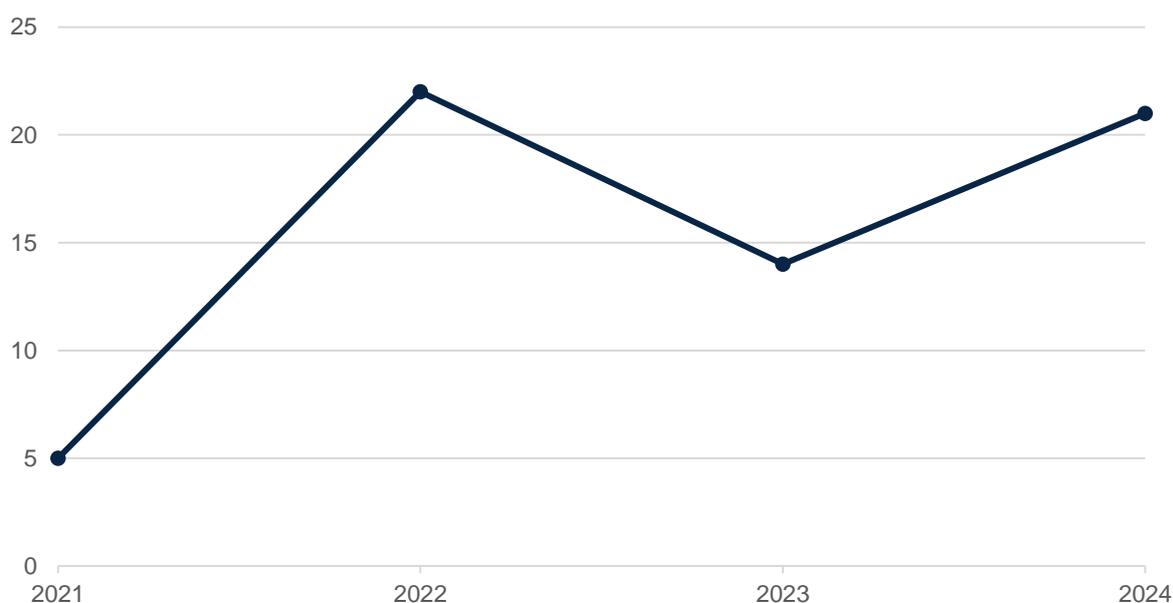
2.2.1 Autorisations et évolution du marché

A la fin de la période sous revue, seize exploitants d'appareils automatiques détenaient une autorisation d'exploitant. Une demande d'autorisation était encore pendante. En 2023, un exploitant a vu toutes ses autorisations révoquées après qu'il a été établi que celui-ci avait dissimulé des informations pertinentes lors de la procédure d'octroi. Une sanction administrative a également été prononcée à son encontre. Fin 2024, six procédures de surveillance étaient encore en cours (dont deux suspendues). Celles-ci peuvent éventuellement déboucher sur des mesures administratives.

Au cours de la période sous revue, 57 autorisations de jeu ont été délivrées pour un total de 88 jeux d'adresse. Parmi elles, trois autorisations portant sur quatre jeux ont été retirées ultérieurement. Dix des autorisations de jeu accordées concernaient des jeux d'adresse en ligne. A la fin de la période du rapport, sept demandes de qualification et/ou d'autorisation pour des jeux d'adresse étaient en cours ; une demande était suspendue. 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 augmente notamment la durée et les taxes des procédures d'autorisation et de qualification.

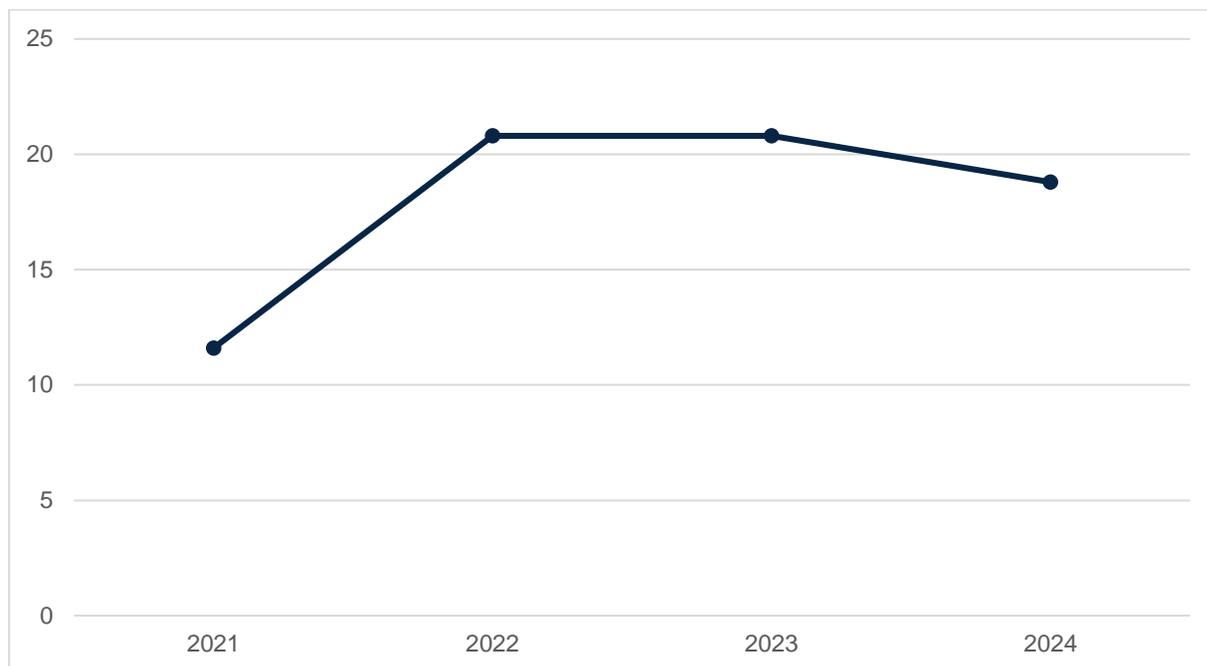
Selon l'art. 34 OJAr, l'exploitant communique à la Gespa toute modification à laquelle il souhaite procéder sur un jeu déjà autorisé. Le nombre de modifications approuvées reste inférieur à une trentaine par exercice (voir graphique 4).

La Gespa publie sur son site Internet la liste de tous les appareils automatiques de jeux d'argent qu'elle a autorisés en tant que jeux d'adresse. Cette liste contient, entre autres, l'indication du nom et de la version des jeux autorisés. Elle est mise à jour régulièrement.



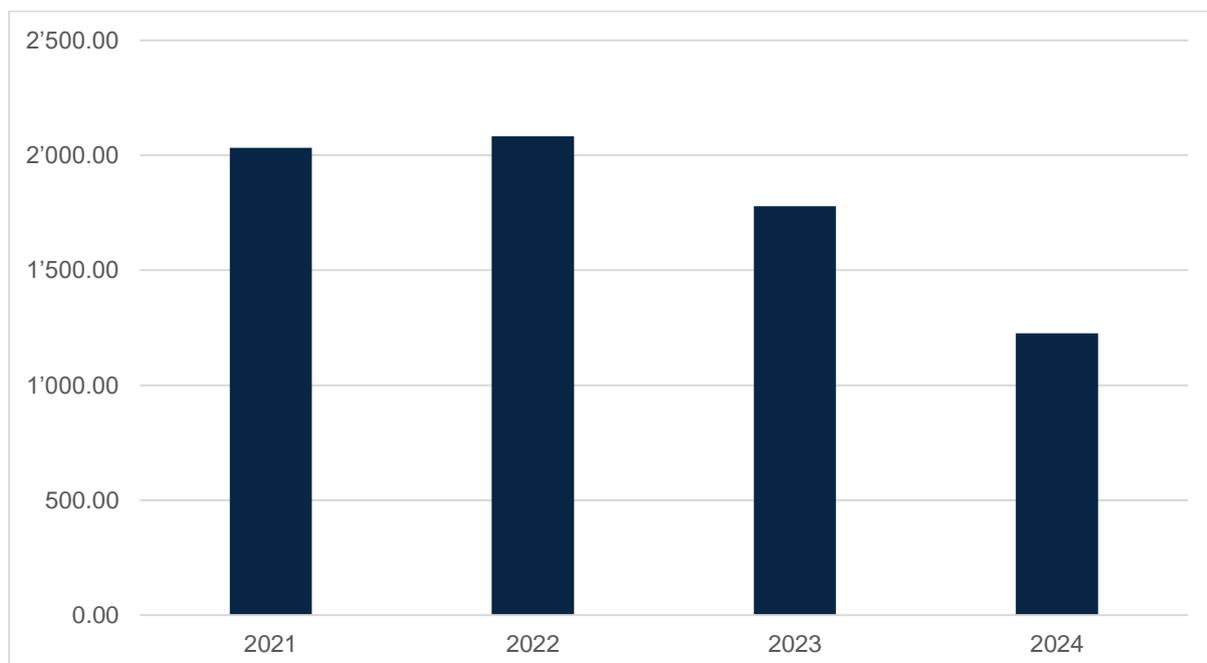
Graphique 4: Nombre de modifications de jeux d'adresse approuvées

En 2021, les 16 exploitants de jeux d'adresse exploités de manière automatisée sur le plan intercantonal ou en ligne ont réalisé un PBJ d'une valeur totale de CHF 11,6 millions. Ce chiffre n'a qu'une signification limitée dans la mesure où les mesures de protection contre le coronavirus prises cette année dans le secteur de l'hôtellerie et la restauration ont fait chuter le chiffre d'affaires. Dès 2022, le segment de marché des jeux d'adresse enregistré un PBJ de CHF 20,8 millions, pour s'établir à CHF 18,8 millions en 2024, en hausse de 62 % par rapport à 2021 (voir graphique 5).



Graphique 5 : Produits bruts des jeux issus des jeux d'adresse durant la période sous revue (en mio CHF)

Fin 2021, un total de 2032 automates de jeux d'adresse avait été déclarés, contre 1540 en 2024. Cela représente une diminution d'environ 500 appareils automatiques entre le début et la fin de la période sous revue (voir graphique 6). Cette évolution s'explique en partie par un assainissement du marché (à la suite p. ex. du retrait d'autorisations) ou encore par l'interdiction des appareils automatiques de jeux d'adresse au Tessin, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024.



Graphique 6 : Nombre d'appareils automatiques de jeux d'adresse déclarés chaque année

2.2.2 Protection sociale et sécurité

Dans leur demande d'autorisation d'exploitant déjà, tous les exploitants de jeux d'adresse automatisés doivent démontrer qu'ils disposent de programmes de mesures de sécurité et de protection sociale. Ces programmes définissent des mesures adaptées à la dangerosité et aux caractéristiques du canal de vente des offres de jeu. Satisfaisant aux exigences légales, les programmes requis ont été jugés conformes à la loi ; leur mise en œuvre et l'efficacité des mesures prévues ont été évaluées durant la période sous revue dans le cadre des rapports annuels, conformément aux art. 47 et 84 LJA.

Selon l'art. 43 LJA, 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. Entre 2021 et 2024, la Gespa a reçu seulement deux communications de ce type de la part des exploitants de jeux d'adresse.

2.2.3 Inspections

En 2023, la Gespa a été contrainte d'augmenter la fréquence et l'intensité des inspections en 2023 en raison des irrégularités constatées au début de la période sous revue dans l'exploitation des appareils automatiques de jeux d'adresse autorisés. Depuis lors, elle analyse précisément, lors de chaque contrôle, le matériel et les logiciels utilisés. Environ 10 % à 15 % des points de vente font ainsi l'objet d'une inspection chaque année. Ces mesures visent à garantir, en tout temps, la conformité des jeux aux autorisations et prescriptions légales. Cette approche est essentielle, tant pour la protection sociale que pour garantir une concurrence loyale entre les acteurs du marché.

2.3 Lutte contre les activités illégales

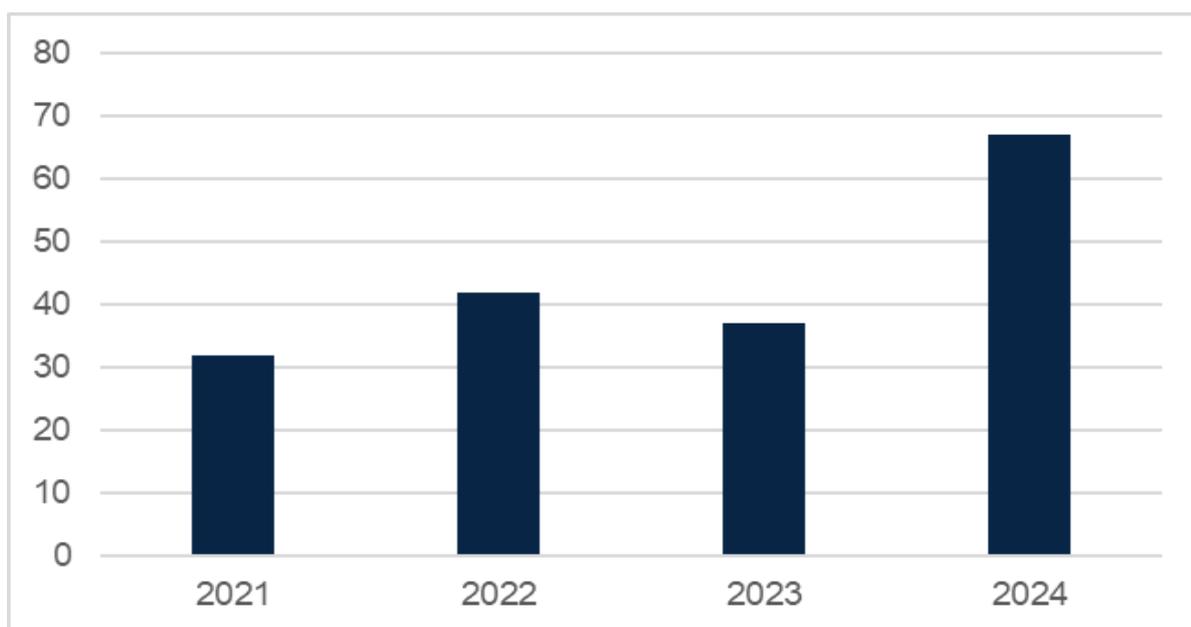
Outre la surveillance des loteries, des paris sportifs et des jeux d'adresse autorisés, la Gespa assume également le mandat légal de lutte contre les activités illégales. Cette lutte constitue d'ailleurs un axe central de ses activités. Alors qu'il existe des directives claires pour l'exploitation des jeux dans le cadre des offres 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. C'est pourquoi la Gespa considère la lutte contre les jeux d'argent illégaux comme un levier central de la protection sociale. En plus des jeux d'argent illégaux au sens strict, la Gespa doit également porter son attention sur d'autres activités illicites, telles que le blanchiment d'argent ou la manipulation de compétitions sportives.

Durant la période sous revue, la Gespa a assisté avec inquiétude à la propagation de la criminalité organisée sur le marché des jeux d'argent. Des témoignages informels font état d'une hausse de la brutalité à l'encontre des joueurs endettés et des témoins, ainsi que des menaces envers des représentants des autorités. La Gespa constate en outre une proximité croissante entre les offres légales et illégales de jeux d'argent. Ces évolutions sont préoccupantes.

Les exploitants de jeux illégaux déploient des efforts considérables pour compliquer la collecte des preuves et la poursuite pénale par les autorités. Celles-ci doivent rester à jour avec les développements dynamiques. Les autorités de poursuite pénale dénoncent un manque criant de ressources pour lutter efficacement contre les réseaux et activités criminels. Face à ces exigences croissantes, la Gespa a renforcé ses effectifs dédiés à la lutte contre les jeux d'argent illégaux durant la période sous revue. Elle

s'est dotée en janvier 2024 d'un domaine spécialisé propre au sein de son organisation pour faire face à l'importance et à la complexité croissantes des tâches correspondantes.

Durant la période sous revue, la Gespa a déposé 96 plaintes pénales pour infraction à la loi sur les jeux d'argent. Celles-ci portaient en majorité sur la publicité illégale pour des jeux d'argent non autorisés. De plus, 178 décisions cantonales en matière pénale ont été notifiées à la Gespa (voir graphique 7). Dans ces procédures, l'autorité dispose de droits de parties clairement définis en vertu de la LJAr. La Gespa a formé recours contre les décisions dans 14 cas.



Graphique 7 : Décisions pénales soumises à la Gespa

2.3.1 Distribution terrestre d'offres de jeux illégaux

Les jeux d'argent illégaux terrestre sont largement répandus en Suisse et, sont proposés par des groupes criminels bien organisés qui opèrent au-delà des frontières nationales. Pour contrer efficacement ces réseaux, une collaboration étroite entre les autorités de poursuite pénale cantonales et fédérales est indispensable. La Gespa assume son rôle de coordinatrice intercantonale en établissant, maintenant et reliant des contacts, y compris avec des autorités étrangères.

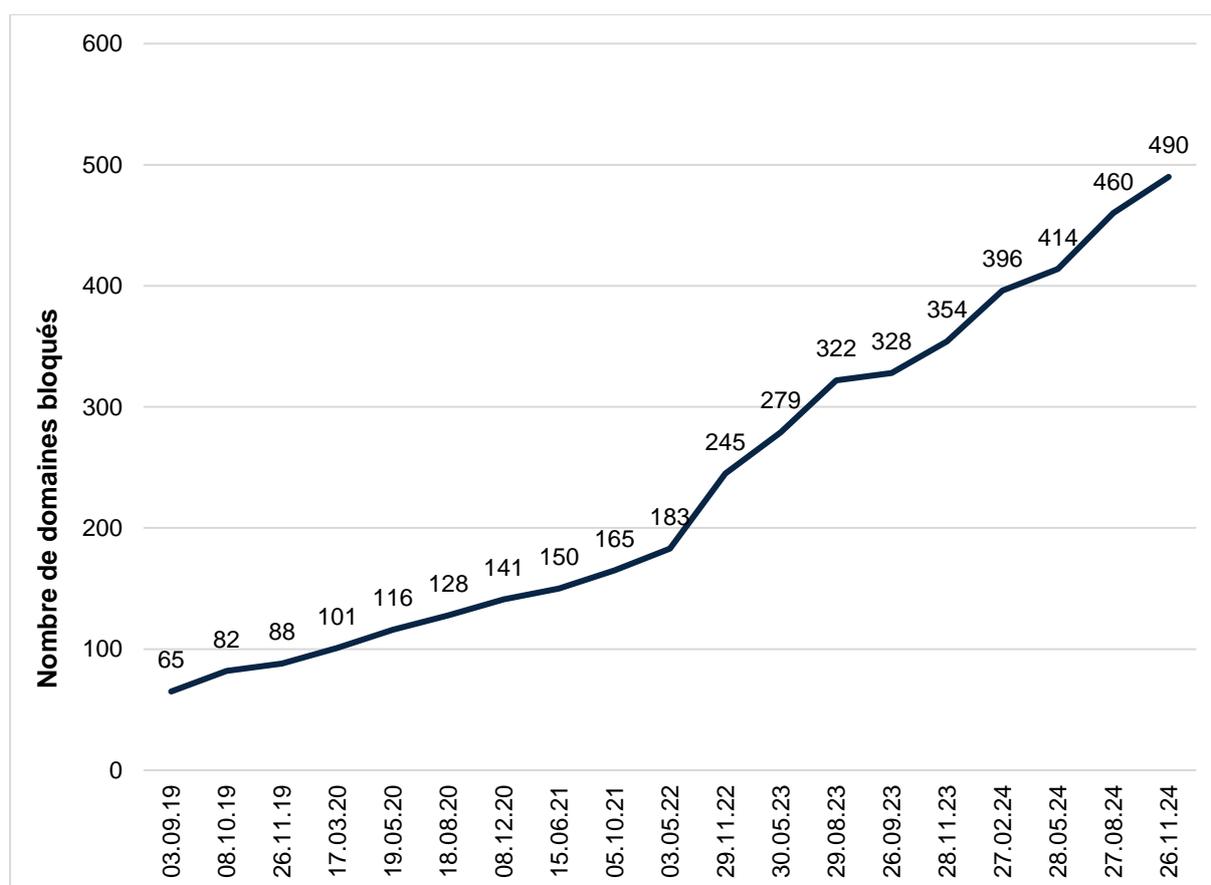
La Gespa soutient activement les autorités de poursuite pénale, notamment en accompagnant les perquisitions, en analysant des supports de données et en rédigeant des rapports officiels. Durant la période sous revue, la Gespa a ainsi analysé plusieurs centaines de supports de données à l'intention des autorités de poursuite pénale. Les rapports d'évaluation qui en résultent – souvent volumineux – permettent de déterminer dans quelle mesure des paris sportifs illégaux ont été proposés via des équipements tels que des ordinateurs portables, des tablettes ou des téléphones mobiles. En raison des évolutions technologiques, ces analyses deviennent sans cesse plus exigeantes et plus complexes sur le plan de l'informatique légale. Ce travail permet à la Gespa de contribuer de manière décisive à la conduite de nombreuses enquêtes pénales cantonales.

2.3.2 Prestataires en ligne étrangers

Etablie sur la base de ses propres observations et d'informations fournies par des tiers, la liste de blocage comportait 490 domaines à la fin de la période sous revue. Elle est mise à jour régulièrement. Le graphique 8 illustre son évolution chronologique.

Les prestataires qui réalisaient jusqu'ici un chiffre d'affaires significatif en Suisse sont désormais bloqués ou se sont retirés du marché. Certains acteurs tentent néanmoins de contourner la régulation en mettant régulièrement en ligne de nouveaux domaines, qui sont toutefois systématiquement bloqués.

Il convient de souligner que les prestataires étrangers qui ont contesté leur blocage en justice ont jusqu'à présent été déboutés sans exception. Ce résultat était loin d'être acquis. Pour mettre en place l'ensemble du processus de blocage – des décisions générales aux réponses aux oppositions –, la Gespa n'a pu s'appuyer sur aucun précédent juridique, ni sur aucune expérience d'autres autorités. Aucun autre domaine réglementé ne dispose d'un processus comparable pour bloquer l'accès à des offres en ligne. La Gespa a donc dû largement partir de zéro. Elle a également dû faire face à de grands groupes internationaux disposant de ressources quasi illimitées pour mobiliser des équipes d'avocats. Le fait que ces attaques contre le système aient échoué malgré ce déséquilibre de moyens est particulièrement réjouissant.



Graphique 8 : Évolution chronologique de la liste de blocage

Conformément à l'art. 92, al. 1, LJAr, les fournisseurs suisses d'accès à Internet (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). A ce jour, le total des indemnités versées par la Gespa s'est monté à quelques milliers de francs par année. L'argument avancé par certains représentants des fournisseurs d'accès à Internet dans le processus politique, selon lequel les blocages entraîneraient une charge importante et des indemnités à la charge des pouvoirs publics, ne s'est pas confirmé à ce jour. Cela s'explique d'une part par la coopération compétente et efficace de la grande majorité des prestataires. D'autre part, en partenariat avec un prestataire innovant, la Gespa a mis en place un processus de blocage techniquement fiable, sécurisé et efficace, qui réduit au minimum les efforts requis des fournisseurs d'accès à Internet.

2.3.3 Jeux de promotion 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 loteries et jeux d'adresse organisés sur une courte durée, qui visent à promouvoir les ventes, 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 proposés au plus aux prix 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 loteries et jeux d'adresse organisés sur une courte durée par des entreprises médiatiques, qui sont destinés à promouvoir les ventes, 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 qu'une possibilité de participation gratuite simple doit être accordée à titre alternatif. Par le passé, la mise d'argent consistait souvent en une taxe (excessive) pour la communication de la participation via des numéros dits « à valeur ajoutée » (p. ex. CHF 2,00 pour un SMS ou un appel passé pour donner la réponse à un concours).

Les normes relatives aux jeux destinés à promouvoir les ventes ont fait l'objet d'un compromis politique trouvé in extremis dans le cadre du processus législatif. La disposition est formulée de manière relativement complexe, et ses conséquences juridiques reposent sur une pluralité d'éléments constitutifs (souvent imprécis), ce qui engendre parfois des tensions. La pratique a en outre montré que ces jeux – de par leur nature très diverse ainsi que la variété des modalités de mise en œuvre et des canaux de diffusion – sont difficiles à comparer entre eux. Parallèlement, les jeux destinés à promouvoir les ventes constituent, en tant qu'exceptions classiques à la règle, une porte d'entrée potentielle aux abus. Une surveillance attentive s'impose donc. Sous couvert de promotion des ventes, certains acteurs tentent en effet régulièrement d'exploiter des jeux d'argent à des fins commerciales dans le but de générer un profit immédiat, et entrent ainsi en concurrence frontale avec les offres des sociétés de loterie. De même, les modalités d'organisation de ces jeux frôlent parfois dangereusement les limites du cadre légal, voire les dépassent. Jusqu'à présent, la Gespa est toujours parvenue, par ses interventions, à empêcher l'organisation de ces jeux ou à faire adapter les offres, sans devoir recourir à des mesures coercitives de droit administratif. Il existe désormais une pratique relativement bien établie concernant

de nombreux types d'offres sur laquelle la Gespa peut s'appuyer dans le cadre de sa mission de surveillance.

2.3.4 Lutte contre la manipulation de compétitions sportives

En ratifiant la Convention de Macolin, la Suisse s'est engagée envers 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 (OFSP), la LJA déléguée à la Gespa la fonction de bureau de communication, en sa qualité de « plateforme nationale ». A ce titre, 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. Au total, plus de 500 communications de soupçons de manipulation potentielle ont été transmises à la Gespa au cours de la période sous revue.

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 autorités 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. La Gespa joue également un rôle important au niveau international, en raison de la présence en Suisse de nombreuses grandes fédérations sportives, elles aussi soumises au devoir légal d'information.

En raison de son rôle, la Gespa participe aussi à des groupes de travail et d'experts du Conseil de l'Europe. Son expertise et son expérience contribuent aux progrès dans la lutte contre la manipulation des compétitions sportives. Parallèlement, ces échanges professionnels permettent à la Gespa de rester constamment informée des dernières évolutions en la matière. Cela est essentiel pour deux raisons : premièrement, pour traiter de manière compétente les signalements reçus, même s'ils concernent rarement des compétitions en Suisse ; deuxièmement, pour définir les offres de paris autorisées et contribuer ainsi à l'intégrité et à la transparence du secteur des jeux d'argent.

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

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

Au cours de la période sous revue, la Gespa a publié une statistique annuelle sur les jeux de grande envergure et les jeux de petite envergure. Disponibles sur www.gespa.ch, les statistiques pour les années 2021 à 2024 comportent des informations détaillées sur l'évolution des marchés partiels et les catégories de produits. Elles fournissent entre autres de précieuses données de base aux décideurs politiques de la Confédération et des cantons.

2.4.2 Affectation des fonds à des buts d'utilité publique

Afin d'améliorer la transparence de l'utilisation des fonds, la Gespa rédige chaque année un rapport sur l'affectation des fonds dans les cantons. Les rapports pour les années 2021 à 2024 peuvent être téléchargés sur le site Internet de la Gespa. Celle-ci n'a ni pour mission ni pour compétence de vérifier la légalité des affectations effectuées par les cantons. Dès lors, le rapport de la Gespa met l'accent sur

les processus d'affectation des fonds. La transparence instaurée dans ce domaine exerce déjà un effet régulateur sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures contraignantes. Elle permet aux milieux intéressés (politiques, journalistes, etc.) de poser directement des questions aux cantons concernés, et contribue ainsi à renforcer la confiance dans le système. Ces dernières années, le rapport de la Gespa a permis d'améliorer et de rendre plus compréhensibles les processus cantonaux dans plusieurs domaines.

2.4.3 Étude sur le comportement de la population suisse en matière de jeux d'argent

Sur mandat des autorités suisses en matière de jeux d'argent, à savoir la Gespa et la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ), l'Institut suisse de recherche sur la santé publique et les addictions (ISGF) a analysé les données sur le comportement de jeu en Suisse en 2022. Les données ayant servi de base à l'étude proviennent de l'enquête suisse sur la santé 2022 de l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'étude a été publiée à l'automne 2024. Elle peut être téléchargée, accompagnée du communiqué de presse correspondant, sur le site Internet de la Gespa. La Gespa a suivi de près l'ensemble du processus en étroite collaboration avec la CFMJ et entretenu de nombreux contacts avec les auteurs de l'étude.

2.4.4 Part « prévention » de la redevance

Conformément à la convention de prestations conclue avec la CSJA, la Gespa recueille chaque année, selon un processus structuré, des informations auprès des cantons sur l'utilisation de la part « prévention » de la redevance annuelle liée aux droits d'exploitation exclusifs, et les publie sur son site Internet. Elle devait en outre, d'ici septembre 2024, établir un rapport sur l'utilisation de cette part par les cantons entre 2020 et 2023. Le rapport sur l'utilisation de la part « prévention » a été publié sur le site Internet. Par ailleurs, les services (inter)cantonaux compétents consultent la Gespa lorsqu'il s'agit d'établir des règles afin de garantir une utilisation des fonds conforme au droit et fondée sur l'état actuel des connaissances scientifiques.

2.4.5 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 soumettre toutes leurs décisions d'autorisation des jeux de petite envergure. La Gespa en examine ensuite la conformité au droit fédéral. Durant la période sous revue, elle a examiné 2913 autorisations. Elle n'a fait recours que dans un seul cas. Dans de nombreux autres cas, des problèmes liés à des autorisations erronées ont pu être résolus de manière pragmatique au moyen d'un dialogue constructif.

Certaines interventions de la Gespa ont également eu un fort retentissement auprès de l'opinion publique. C'est notamment le cas de la communication qui soulignait que, dans le cadre de tombolas non soumises à autorisation, les organisateurs ne peuvent distribuer à large échelle des prix sous la forme de bons d'achat ou de métaux précieux. Cette intervention se justifie par l'absence quasi totale de contrôle étatique prévu par le législateur fédéral pour les tombolas. En contrepartie, ces manifestations doivent être organisées de façon à minimiser les risques d'abus. À cette fin, la loi fédérale sur les jeux d'argent prévoit entre autres que les gains ne peuvent consister qu'en des prix en nature. En revanche, lorsque des bons facilement négociables – souvent réutilisés comme mises ou échangés sur place

contre de l'argent liquide - ou des métaux précieux sont systématiquement distribués, il ne s'agit plus de prix en nature. De par leur fonctionnement, ces manifestations s'apparentent alors à des loteries en espèces. Dans les faits, des tombolas générant un chiffre d'affaires annuel de plusieurs millions de francs ont pu être organisées dans certains établissements sans aucun contrôle étatique. Les objectifs essentiels du législateur et de la population – à savoir que les bénéficiaires des loteries profitent effectivement aux associations et non à des exploitants de loteries à but lucratif – ont ainsi été contournés. En l'occurrence, la Gespa n'est donc pas intervenue pour empêcher la distribution ponctuelle de bons d'achat ou, par exemple, de pièces d'or dans le cadre de tombolas, ni pour compromettre l'existence des loteries organisées par des associations, contrairement à ce qui a parfois été affirmé. Au contraire, elle a attiré l'attention des cantons sur le risque de dérives systémiques si cette situation n'était pas suffisamment prise en compte. L'intervention et la communication de la Gespa ont néanmoins permis d'aboutir, dans plusieurs cantons, à des solutions viables pour garantir une pratique conforme au droit fédéral et un contrôle minimal, et ce sans engendrer de lourdeurs administratives.

2.4.6 Collaboration avec les autorités

Depuis 2022, la Gespa adresse une newsletter aux collaboratrices et collaborateurs des administrations cantonales ayant un lien concret avec les jeux d'argent. L'objectif de cette lettre semestrielle est d'informer les cantons des différentes thématiques et des développements dans le domaine des jeux d'argent.

La Gespa entretient de bons contacts avec les principales autorités fédérales compétentes en matière de jeux d'argent. La coopération avec la CFMJ et l'OFJ a bien fonctionné et s'est avérée efficace durant la période sous revue. Les présidents et directeurs de la Gespa et de la CFMJ se sont réunis pour l'échange bilatéral annuel de vues. L'organe de coordination a également tenu chaque année une séance ordinaire (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/wirtschaft/geldspiele/koordinationsorgan.html>). Les procédures de consultation prévues par le législateur fédéral entre la CFMJ et la Gespa (voir art. 20 et 27 LJAr) se sont à nouveau déroulées sans problème durant la période de rapport. Les deux autorités ont procédé à des échanges transparents et efficaces. Elles n'ont été en désaccord sur aucune des 225 consultations mutuelles portant sur plus de 6000 jeux.

Durant la période du rapport, la Gespa est demeurée attentive aux développements du secteur des jeux d'argent au niveau international. Elle a échangé des points de vue sur la situation actuelle du marché et de la régulation dans 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.

2.4.7 Mission d'information et loi sur la transparence

Au cours de la période sous revue, le secrétariat de la Gespa a fourni chaque année aux personnes et organismes intéressés plusieurs centaines de renseignements sur les jeux d'argent par téléphone et par écrit dans son domaine de compétence. Le site Internet www.gespa.ch est le principal outil de communication de l'autorité et répond aux questions fréquemment posées. Il fournit des informations sur de nombreuses thématiques relatives aux jeux d'argent ainsi que sur l'organisation et les activités de la Gespa.

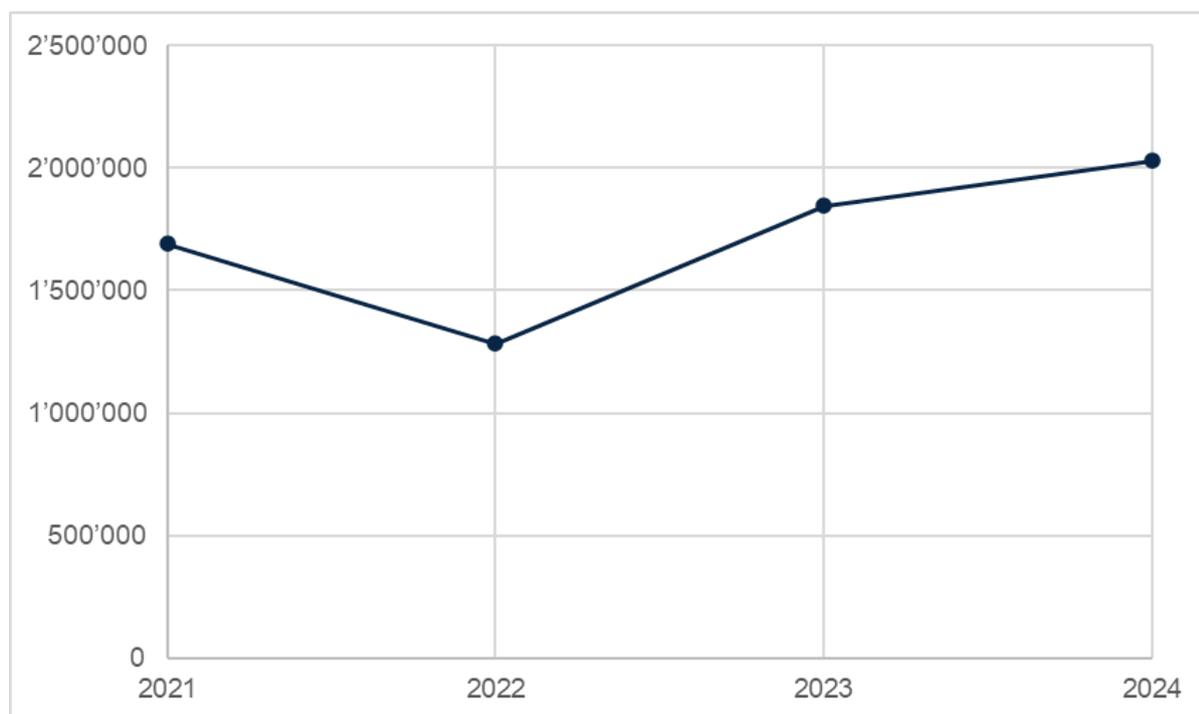
Selon le libellé du CJA, les dossiers officiels relatifs aux activités d'autorisation et de surveillance de la Gespa ne sont pas accessibles. Par décision du 15 avril 2024, le Tribunal des jeux d'argent (TJAr) a toutefois remis partiellement en question ce principe découlant du texte du CJA. Les détails de cette affaire peuvent être consultés dans l'arrêt 52.23 publié sur le site Internet du TJAr. À la fin de la période

sous revue, l'affaire était pendante devant le Tribunal fédéral. Le traitement des demandes d'accès aux documents officiels génère souvent une charge administrative importante, notamment en raison du respect du droit d'être entendu des tiers concernés. Ceux-ci doivent bénéficier du droit d'être entendu. Ces procédures débouchent fréquemment sur des recours qui mobilisent la Gespa et les juridictions compétentes pendant plusieurs années.

2.4.8 Perception des taxes

La Gespa est responsable du calcul annuel et du prélèvement des taxes définies par le CJA. Ceci vaut pour la taxe de surveillance (art. 60 ss CJA) et pour la redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (art. 65 ss CJA) (part « surveillance » et « part prévention »). Le modèle de financement est élaboré et les calculs sur lesquels reposent les décisions relatives aux taxes complexes.

La taxe de surveillance sert à couvrir les charges de la Gespa non couvertes par les émoluments pour des actes individuels. Tous les titulaires d'une autorisation d'exploitant sont soumis au paiement de ladite taxe. Ils supportent la taxe de surveillance proportionnellement au produit brut des jeux qu'ils réalisent. Durant la période sous revue, la taxe de surveillance est passée CHF 1 283 609 en 2022 à CHF 2 027 788 en 2024 (voir graphique 9).



Graphique 9 : Évolution de la taxe de surveillance (en CHF)

La redevance annuelle pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs est uniquement supportée par les deux sociétés de loterie, proportionnellement au produit brut des jeux qu'elles réalisent. La part « surveillance » sert à couvrir les charges de l'institution intercantonale. La part « prévention » (voir aussi ch. 2.4.4 ci-avant) permet aux cantons de mettre en œuvre les mesures de prévention et de proposer des offres de traitement et de conseil aux personnes dépendantes au jeu et à leur environnement.

Aucune opposition n'a été formée contre les décisions relatives aux taxes rendues au cours de la période sous revue ; toutes les décisions rendues entre 2021 et 2024 étaient exécutoires à la fin de l'année 2024.

3. Gouvernance et finances

3.1 Gouvernance

3.1.1 Organisation

La Gespa est un établissement intercantonal de droit public doté de sa propre personnalité juridique. Conformément aux dispositions légales, elle se finance et s'organise de manière autonome et indépendante et tient sa propre comptabilité. Le règlement d'organisation et le règlement sur les émoluments ont été approuvés par la CSJA et sont publiés sur le site Internet de la Gespa.

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

3.1.2 Conseil de surveillance

Le conseil de surveillance est l'organe suprême de la Gespa. Le président et les membres du conseil de surveillance sont élus par la CSJA. Le conseil se compose de cinq membres, dont au moins deux viennent de Suisse romande, deux de Suisse alémanique et un de Suisse italienne. Un membre au moins doit disposer de connaissances spécifiques en matière de prévention des addictions. 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 refusent en cas de conflit d'intérêts.

Au début de la période sous revue, 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

- M^{me} Valeria Canova Masina, lic. iur, conseillère juridique, médiatrice et coach, TI
- M^{me} 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

Au printemps 2021, des élections de renouvellement intégral ont été organisées en vue de la période de mandat 2022–2025. De janvier 2022 à la fin de la période sous revue, la composition du conseil de surveillance était donc la suivante :

Président

M. Jean-Michel Cina, avocat, ancien conseiller d'Etat, VS

Vice-présidente

M^{me} Kathrin Hilber, lic. phil., conseillère indépendante et médiatrice, ancienne conseillère d'Etat, SG

Membres

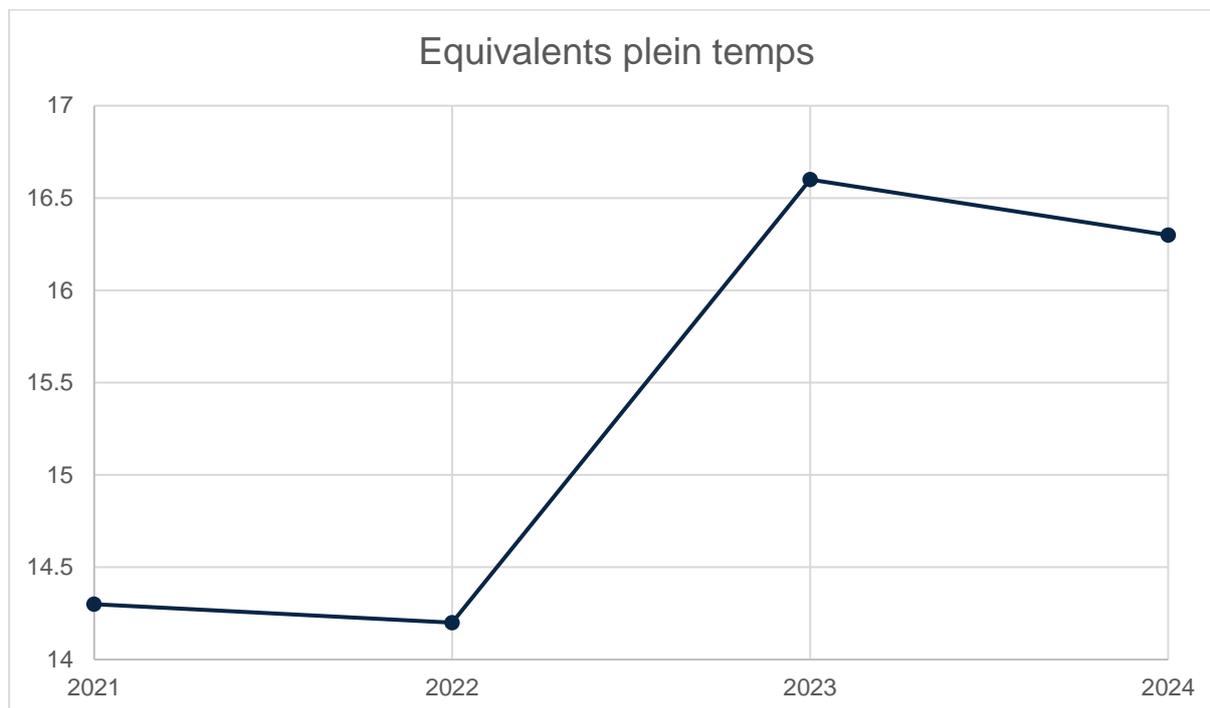
- M. Pascal Mahon, professeur émérite de droit constitutionnel suisse et comparé à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, VD
- M^{me} Valeria Canova Masina, lic. iur, conseillère juridique, médiatrice et coach, TI
- M^{me} Mirjam Lämmle, MSc/EMBA, CEO Ligue suisse contre le cancer, BE

3.1.3 Secrétariat

Le conseil de surveillance est assisté par un secrétariat permanent, lequel assure les activités opérationnelles de la Gespa. Le secrétariat était placé sous la conduite de Manuel Richard et se composait, à la fin de la période sous revue, des cinq divisions suivantes :

- Surveillance Suisse alémanique et Tessin, responsable : Sascha Giuffredi (jusqu'à fin février 2024). Depuis mars 2024, co-responsables : Cornelia Maurer et Mirjam Brändli
- Surveillance Suisse romande, responsable : Pascal Philipona
- Lutte contre les jeux d'argent illégaux, responsable : Thomas Haeny
- Droit, protection sociale et surveillance générale du marché, responsable : Patrik Eichenberger, directeur adjoint
- Services centraux, responsable : Sandro Zaugg

Au 31 décembre 2024, la Gespa employait 20 collaboratrices et collaborateurs, dont quatre francophones et seize germanophones. Le secrétariat occupe 16,3 équivalents plein temps (EPT). En fin d'année, les EPT étaient répartis entre huit femmes et douze hommes. Le graphique 10 (voir p. suivante) présente l'évolution des emplois à plein temps durant la période sous revue. Deux postes ont été créés en 2023. D'une part, il s'agissait d'intensifier considérablement les inspections des appareils automatiques de jeux d'adresse ; d'autre part, la Gespa a réagi à l'évolution des exigences en matière de lutte contre les jeux d'argent illégaux. Au fil des années, les analyses réalisées par la Gespa pour les autorités cantonales de poursuite pénale sont devenues nettement plus complexes et exigeantes sur le plan de l'informatique légale. Depuis 2023, le nombre d'emplois à plein temps à la Gespa a de nouveau légèrement diminué (passant de 16,5 à 16,3).



Graphique 10 : Évolution chronologique des emplois à plein temps

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 récuse en cas de conflit d'intérêts.

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

En 2021 et 2024, des enquêtes de satisfaction ont été menées auprès du personnel du secrétariat, sur le modèle de celle de la Confédération. Les résultats ont été très satisfaisants à chaque fois. En 2024, le personnel a évalué plus positivement qu'en 2021 plusieurs aspects clés, notamment la satisfaction au travail, le transfert de connaissances et la collaboration intersectorielle.

3.1.4 Gestion des risques et SCI

La Gespa dispose de systèmes de planification et de contrôle adaptés à ses structures, incluant une répartition claire des responsabilités, une gestion des risques et un système de contrôle interne. Ce dernier vise à exclure, ou du moins à prévenir, les erreurs dans des domaines tels que l'encaissement des créances (par exemple redevances et taxes), le paiement des factures (crédeurs/achats), la clôture annuelle (comptabilité) et le décompte des salaires.. L'existence et l'actualité de ces processus sont vérifiées chaque année par l'organe de révision dans le cadre de la révision ordinaire des comptes, et confirmées dans un rapport détaillé destiné au conseil de surveillance.

À l'été 2022, la Gespa a introduit un système de gestion des risques, fondé sur une méthodologie définie dans un concept spécifique. Chaque année, la direction examine ce système – notamment les risques

identifiés, leur évaluation et les mesures prises – et procède aux ajustements nécessaires. Un rapport de risque est ensuite transmis au conseil de surveillance afin de lui fournir un aperçu synthétique de la situation et de la stratégie de traitement adoptée.

3.1.5 Organe de révision

Le fiduciaire Eigertreuhand AG, Weltpoststrasse 5, 3005 Berne est l'organe de révision pour les années 2022 – 2026, et chargée de la révision des comptes annuels 2021 – 2025.

3.1.6 Sécurité des informations et protection des données

Le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne (BPD) est l'organe indépendant chargé de la surveillance de la protection des données depuis le 1^{er} janvier 2021. Il a entre autres 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.

La sécurité de l'information reste un défi majeur pour une petite autorité indépendante comme la Gespa. Elle a donc cristallisé l'attention durant la période sous revue.

3.2 Finances

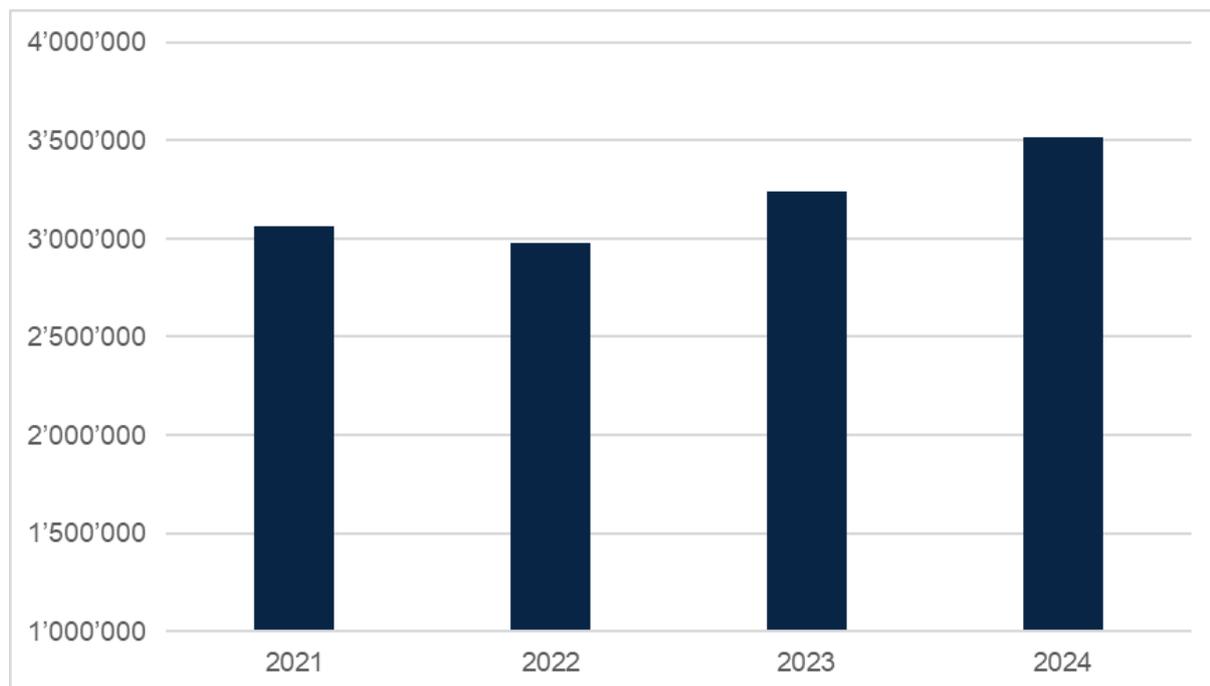
La Gespa se finance par la taxe de surveillance, les émoluments pour actes individuels et les contributions de l'institution intercantonale. Ces dernières sont financées par la perception d'une redevance auprès des sociétés de loterie pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs (voir également ch. 2.4.8 ci-avant).

3.2.1 Comptes annuels

Pour des raisons systémiques, la Gespa clôt chaque année ses comptes avec un résultat équilibré. Les comptes annuels de 2021 à 2024 ont été vérifiés par la société Eigertreuhand AG. Chaque année, l'organe de révision a établi un rapport détaillé à l'intention du conseil de surveillance.

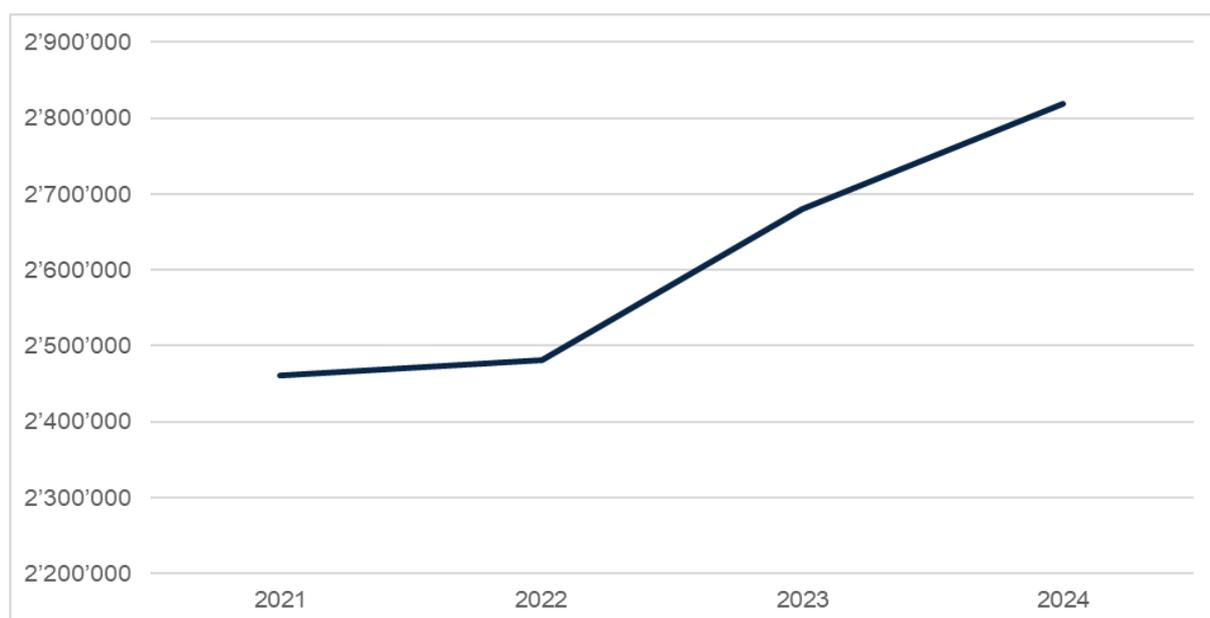
Dépenses

Les dépenses annuelles de la Gespa sont passées de CHF 3,06 millions en 2021 à CHF 3,51 millions en 2024, marquant une hausse de quelque CHF 450 000 (environ 15 %) (voir graphique 11 ci-après). Les dépenses totales budgétisées n'ont cependant jamais été dépassées. Les dépenses annuelles peuvent légèrement fluctuer en fonction de projets spécifiques ou de coûts externes ponctuels (proportionnellement élevés), notamment ceux liés aux expertises dans les procédures de qualification.



Graphique 11 : Dépenses annuelles (en CHF)

Les charges de personnel constituent le plus gros poste de dépenses. Entre 2021 et 2024, elles ont représenté environ 80 % des dépenses totales, augmentant de CHF 2,46 millions à CHF 2,82 millions, en progression de près de 15 % également (voir graphique 12). Cette hausse s'explique d'une part par la création de deux postes supplémentaires en 2023 (voir également ch. 3.1.3 ci-avant), dont l'impact financier ne s'est pleinement manifesté qu'en 2024. D'autre part, la Gespa est tenue d'appliquer par analogie le droit du personnel de la Confédération, ce qui entraîne chaque année une compensation du renchérissement ainsi que, lorsque cela est justifié, des ajustements salariaux liés aux performances.



Graphique 12 : Évolution des charges de personnel (en CHF)

L'augmentation d'environ 15 % des dépenses totales au cours de la période sous revue doit être replacée dans son contexte.

- Depuis l'élargissement significatif de son mandat légal en janvier 2019 avec l'entrée en vigueur de la LJAr, la Gespa s'est attachée à le remplir en limitant autant que possible l'augmentation de ses ressources, évitant en particulier la création de postes « en prévision ». Les activités de lutte contre les jeux d'argent illégaux ont ainsi été temporairement fortement réduites, et les contrôles des appareils automatiques de jeux d'adresse limités. Dès 2022, une adaptation s'est imposée. La CSJA a été régulièrement tenue informée des constats et des mesures mises en œuvre.
- Le volume (chiffres d'affaires) généré par le marché placé sous la surveillance de la Gespa des loteries et paris sportifs a progressé durant la période du rapport, passant de CHF 3,3 milliards à près de CHF 4 milliards. Les produits bruts des jeux, tout comme les bénéfices nets reversés aux cantons, ont eux aussi progressé de respectivement CHF 153 millions et CHF 128 millions environ, soit de respectivement 14 % et 18 %.

Les sociétés de loterie ont considérablement renforcé leur part de marché dans le segment des paris sportifs depuis l'entrée en vigueur de la LJAr. L'exploitation de paris sportifs modernes comporte des risques sensiblement plus élevés que les jeux de loterie traditionnels.

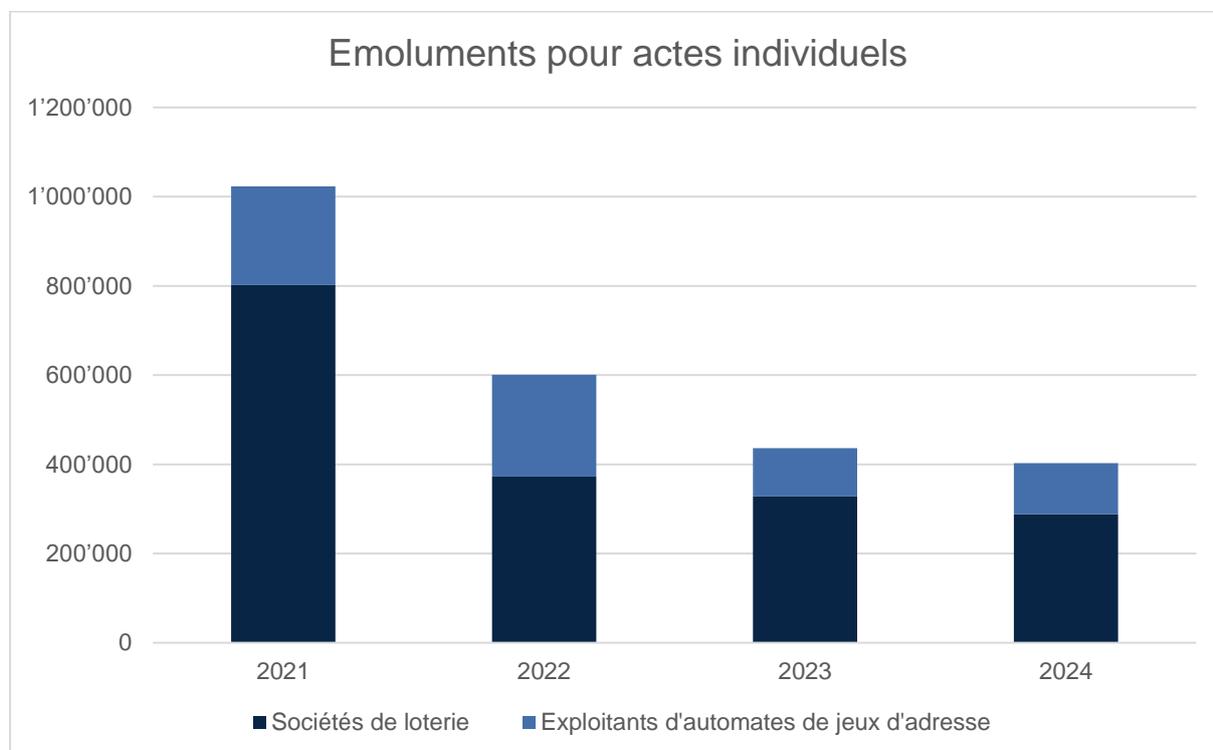
- Les exigences réglementaires auxquelles la Gespa est soumise ont continuellement progressé ces dernières années (notamment en matière de sécurité de l'information, de protection des données et de comptabilité). Les charges liées à l'infrastructure et aux outils de travail modernes sont elles aussi en constante augmentation. Pour une petite organisation comme la Gespa, exploiter un système informatique sécurisé et moderne coûte aujourd'hui nettement plus cher qu'il y a cinq ans.
- Pendant la période sous revue, l'inflation s'est établie à 6,9 % (source : Calculatrice de l'IPC sur www.bfs.admin.ch).

Recettes

Les émoluments liés à des mandats facturés directement aux exploitants de jeux de grande envergure ont diminué de manière continue au cours de la période sous revue (voir graphique 13 à la p. suivante). Cette diminution s'explique par le fait que, dans les années ayant suivi l'entrée en vigueur de la LJAr, l'ensemble des offres de jeux avait dû être autorisé une première fois, ce qui avait généré des produits d'émoluments exceptionnellement élevés, y compris en 2021. En 2021, la taxe de surveillance représentait encore environ 62 % des recettes totales, tandis qu'en 2024, cette part atteignait 81 %.

En 2022, la Gespa a perçu auprès des sociétés de loterie, conformément à l'art. 64 du Concordat sur les jeux d'argent (CJA), la redevance unique de CHF 3 millions pour l'octroi de droits d'exploitation exclusifs. Cette redevance visait à doter la Gespa de fonds propres. À ce moment-là, la Gespa disposait déjà d'environ CHF 2,5 millions de réserves. Cependant, selon l'art. 27, al. 2, CJA, ces réserves doivent, dès la quatrième année suivant l'entrée en vigueur du concordat, représenter en tout temps entre 50 % et 150 % de la moyenne des charges annuelles des trois années précédentes. C'est pourquoi CHF 1 million de réserves a été dissous chaque année à partir de 2022. Les comptes annuels 2022 à 2024

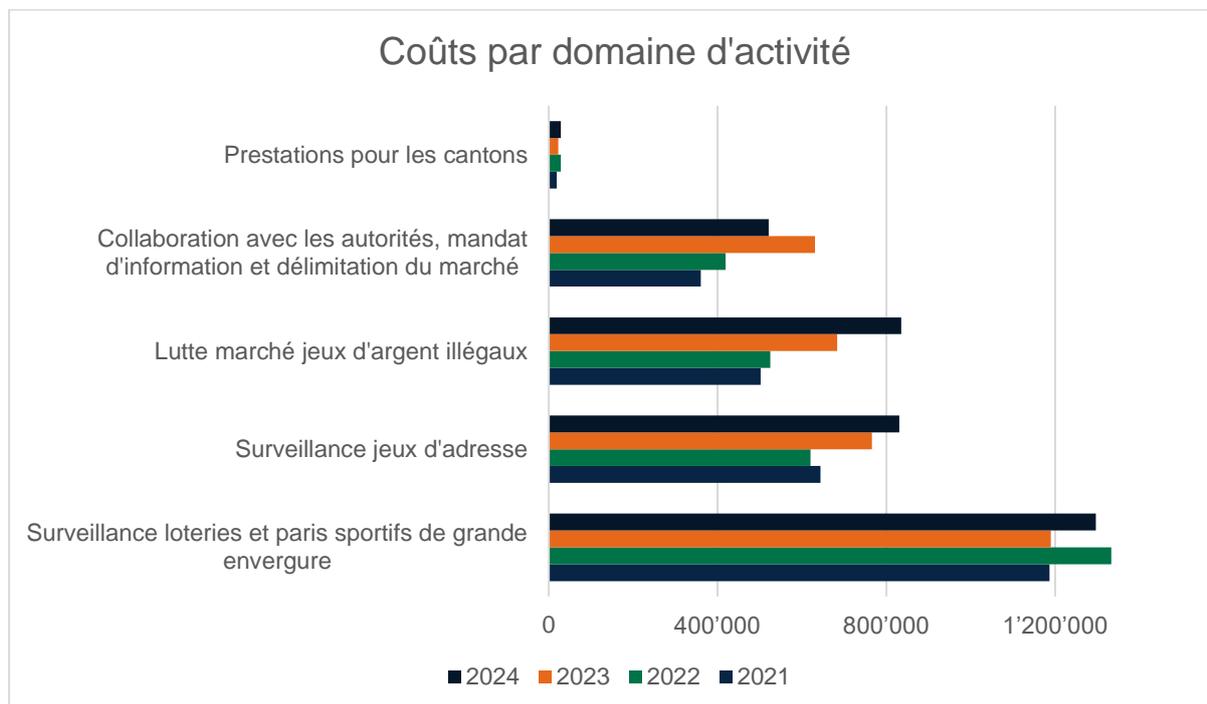
font dès lors apparaître un produit extraordinaire du même montant – et la taxe de surveillance a été réduite d'autant.



Graphique 13 : Emoluments pour actes individuels (en CHF)

3.2.2 Comptabilité analytique

En plus des comptes annuels, la Gespa établit chaque année une comptabilité analytique. Elle permet d'obtenir un aperçu des recettes et des dépenses ventilées par domaines d'activité et par tâches. Elle constitue également l'une des bases du calcul et de perception de la taxe de surveillance. L'évolution des coûts par domaine d'activité durant la période sous revue est présentée au graphique 14 (voir p. suivante).



Graphique 14 : Répartition des coûts par domaine d'activité (en CHF)

Chaque année, la surveillance des loteries et des paris sportifs dans le secteur des jeux de grande envergure a constitué de loin le poste de charges le plus important. Entre 2021 et 2023, la surveillance des jeux d'adresse représentait le deuxième poste de dépenses. Les charges liées à la lutte contre les jeux d'argent illégaux ainsi qu'à la surveillance des jeux d'adresse ont globalement progressé ces dernières années (voir également ch. 3.1.3 ci-avant). Ainsi, les coûts de surveillance dans le domaine des jeux d'adresse ont progressé d'environ 29 % durant la période sous revue, tandis que ceux liés à la lutte contre le marché illégal ont crû d'environ 66 %. En 2024, les coûts liés à la lutte contre les jeux d'argent illégaux ont pour la première fois dépassé ceux de la surveillance des jeux d'adresse. Les coûts liés à la collaboration avec les autorités, à la mission d'information et à la délimitation du marché ont également affiché une tendance clairement haussière de 2021 à 2023, avant de reculer légèrement en 2024. Cette baisse pourrait notamment s'expliquer par le fait que la pratique avec les cantons dans le domaine des jeux de petite envergure est désormais bien établie et que cette mission nécessite désormais nettement moins de travail.