

avenir débat

Heureux au jeu, malheureux en réglementation

Dépolitiser les jeux de hasard en Suisse et les adapter à l'ère numérique

Jürg Müller et Basil Ammann



Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, la Prof. Dr. Silja Häusermann et le Prof. Dr. Aymo Brunetti, pour leurs relectures et leurs conseils avisés. L'impulsion de ce projet nous a été donnée par le Dr. Fabian Schnell, qui nous a activement soutenus au début de cette étude. De nombreux experts de l'administration, de la science et de l'économie ont également apporté une contribution importante en mettant à disposition leurs connaissances spécialisées dans le cadre d'entretiens approfondis. Nous remercions également Laurenz Grabher, qui nous a aidés dans nos recherches et dans le processus d'élaboration. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs et au Directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Auteurs	Jürg Müller et Basil Ammann
Traduction	Justine Wieland
Relecture interne	Jérôme Cosandey, Antoine Duquet
Editeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Conception	Carmen Sopi, Olivia Vilarino
Impression	Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© Avril 2022 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commander assistent@avenir-suisse.ch, tél. 044 445 90 00
Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/publication/heureux-au-jeu-malheureux-en-reglementation/

Préface

La Suisse est un paradis du jeu, pour les petits comme pour les grands. La panoplie va du Monopoly au jeu du charret pour les plus jeunes, sans oublier le Puissance 4 et les parties de Jass, très populaires auprès de toutes les générations. Chez les adultes, on se tourne également vers les achats de billets à gratter de la Loterie Romande ou une soirée au casino. Dans les deux cas, l'Etat en profite largement : grâce à des contributions fédérales exorbitantes pour les jeux de hasard dans les casinos suisses et à des fonds de loterie bien remplis au niveau cantonal, alimentés par la vente de billets. Ces monopoles lucratifs génèrent chaque année des recettes de plus de 1,5 milliard de francs. Sur cette somme, l'Etat dispose d'environ 1 milliard pour la répartition des fonds.

C'est là que le fédéralisme étonne : la Suisse compte environ 80 fonds de loterie différents. Les règles relatives à leur répartition sont presque impossibles à déceler, car les mécanismes sont extrêmement variés. «L'utilité publique» en tant que motif d'obtention d'un fonds de loterie est interprétée de manière très différente d'un canton à l'autre. Elle peut aller de l'octroi de subvention pour les petites scènes locales aux voyages promotionnels à l'étranger. La gestion des fonds dans les cantons est liée à des coûts de plusieurs millions et ne répond pas à des exigences de gestion efficace. La surveillance intercantonale des jeux d'argent est impuissante. Mais le secteur des jeux de hasard est en pleine mutation, notamment en raison de la numérisation. Dans ce domaine, le principe de territorialité cantonal et national est dépassé depuis longtemps.

Au pays des joueurs, il faut changer la réglementation, comme le démontrent avec précision analytique les auteurs de cette étude, Jürg Müller et Basil Ammann. Pour Monsieur et Madame Tout-le-monde, une éventuelle chance au jeu n'arrive jamais sans échecs dans la régulation étatique. Les trois rôles que joue l'Etat dans ce secteur en tant que surveillant, exploitant et distributeur d'argent n'ont rien de moderne et vont à l'encontre des principes de gouvernance d'entreprise moderne, ce qui crée des conflits d'intérêts.

Le rôle de l'Etat dans le domaine des jeux de hasard doit donc être fondamentalement repensé : les limites entre la Confédération et les cantons dans le secteur des jeux de hasard doivent être redéfinies. D'un point de vue libéral, la fonction principale doit se réduire à celle de régulateur. La redistribution des recettes des loteries doit être plus uniforme qu'auparavant et répondre à l'impératif de neutralité concurrentielle. Dans le domaine des jeux de hasard, l'Etat ne peut plus jouer.

Peter Grünenfelder, Directeur d'Avenir Suisse

Sommaire

Préface	3
Executive Summary	6
1_ Introduction: Jeu, addiction et gains élevés	11
2_ Homo ludens, tout sauf du hasard	18
3_ Les jeux de hasard aujourd’hui en Suisse	24
3.1_ Sphère cantonale: les opérateurs de loterie	26
3.2_ La sphère fédérale: les casinos	36
3.3_ Sphère non régulée: les marchés gris et noirs et le jeu à l’étranger	42
3.4_ La problématique de l’addiction au jeu	43
4_ Le tournant de la numérisation	46
4.1_ Les limites du principe de territorialité	46
4.2_ Dans l’espace numérique, les jeux se ressemblent	49
4.3_ La blockchain, prochaine avancée technologique	52
5_ Le secteur suisse des jeux de hasard doit s’implémenter dans le XXI^e siècle	56
5.1_ Rôles de l’Etat: réduire à une fonction de régulateur	57
5.2_ Cadre institutionnel: se défaire des vieux schémas qui ont pris de l’ampleur	64
5.3_ Approche réglementaire: modulaire, neutre sur le plan technologique et du point de vue de la concurrence	66
Conclusions	69
Bibliographie	71
Annexe 1	82–83
Annexe 2	84
Annexe 3	84–85

Executive Summary

Des tables de roulette bruyantes, des machines à sous qui sonnent et des cartes à gratter colorées : le monde des jeux de hasard est passionnant et fascine depuis toujours. Mais cette façade toute colorée cache des intérêts divergents et des conflits en arrière-plan. Le secteur des jeux de hasard est au centre de tensions fondamentales.

Trois exigences sociétales

Le chapitre 1 introduit l'étendue de ces tensions. Nous montrons quelles sont les trois exigences sociétales qui s'affrontent dans le domaine des jeux de hasard et comment elles entrent en conflit :

- La première est la *demande d'offres attrayantes*. Le jeu de hasard est un besoin pour une grande partie de la population.
- La deuxième est le besoin de *sécurité et de l'acceptabilité sociale*. La problématique de la dépendance au jeu, qui en fait partie, se retrouve souvent au premier plan dans les débats publics sur les jeux de hasard.
- Enfin, ce sont les *besoins financiers* de l'Etat et des groupes d'intérêt. Cet aspect est généralement moins connu du public, mais il n'en marque pas moins le secteur de son empreinte. Les convoitises sont alimentées par le fait que les offres de jeux de hasard présentent une faible élasticité des prix, ce qui entraîne un important potentiel fiscal.

Constante évolution

Le chapitre 2 montre qu'auparavant, ces trois exigences sociétales ont été pondérées différemment selon la situation politique. Historiquement, on constate que deux forces centrales ont toujours agi sur les jeux de hasard et leur cadre institutionnel :

- Le *progrès technique* a toujours marqué les jeux de hasard. L'imprimerie a permis d'organiser des loteries à grand tirage, les progrès de la mécanique ainsi que l'électrification ont permis l'utilisation à grande échelle de «bandits manchots» (machines à sous).
- Des fuites vers le *marché gris, le marché noir et l'étranger* sont étroitement liées au progrès technique. Des opérateurs de jeux de hasard ingénieux ont toujours utilisé les nouvelles techniques pour contourner les réglementations (nationales). Les loteries par correspondance, apparues avec le développement du service postal, en sont un exemple.

Un réseau complexe d'institutions

Ces forces sont à l'œuvre en Suisse aussi. Le cadre institutionnel qui en a résulté est expliqué dans le chapitre 3. Comme de nombreuses structures en Suisse, celle des jeux de hasard est fortement marquée par le fédéralisme et la démocratie directe. L'Etat y joue donc un rôle important.

Ainsi, les cantons contrôlent les loteries et la Confédération les casinos. Les deux sociétés de loterie Swisslos (pour la Suisse alémanique et le Tes-

sin) et la Loterie Romande (pour la Suisse romande) sont entièrement détenues par l'Etat et disposent chacune de leur propre monopole territorial. Les casinos sont également limités en nombre par le souverain et sont en mains privées ou partiellement étatiques. Dans les deux secteurs, les bénéficiaires sont en outre ponctionnés et affectés à une utilisation définie par le monde politique.

Le secteur des jeux de hasard en Suisse évolue donc dans un cadre institutionnel qui attribue trois rôles à l'Etat: celui de *régulateur*, celui de *fournisseur* et celui de *bénéficiaire* (voir figure 1). Le fait que l'Etat assume différents rôles crée des conflits d'intérêt et une politisation de la répartition des fonds issus des jeux de hasard. Et les sommes dont on parle ici sont importantes. Chaque année, près d'un milliard de francs sont versés par les autorités publiques dans différents domaines, définis par le monde politique (voir tableau 1).

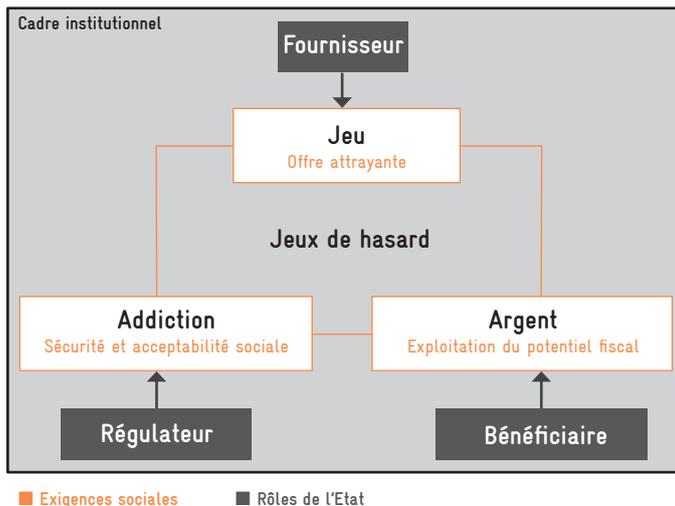
Complexe, politisé et inefficace

La répartition de l'argent des jeux de hasard n'est pas optimale. Les fonds de loterie cantonale financent régulièrement des projets pour lesquels la notion d'utilité publique inscrite dans la Constitution est interprétée de manière très large. Il arrive aussi que l'argent des jeux de hasard soit utilisé dans le cadre d'obligations de droit public, pour lesquelles les fonds issus des jeux de hasard ne devraient justement pas être utilisés.¹

Figure 1

La zone de tensions dans le secteur des jeux de hasard

Dans les jeux de hasard, trois exigences sociales s'affrontent. Afin de les remplir, l'Etat peut jouer trois rôles.



Source: propre représentation

1 Voir art. 106 Cst. Et art. 125 LJAr ainsi que le chapitre 3, dans lequel ces problèmes sont abordés en détail.

Tableau 1

Les fonds provenant des jeux de hasard sont alloués à et par des organismes publics

Le marché (partiellement) monopolisé des jeux de hasard en Suisse génère des bénéfices importants, dont une grande partie est fiscalisée. Chaque année, environ 1 milliard de francs sont affectés à une utilisation définie par les politiques.

En 2019, en mio. de francs	Origine de l'argent		Total
	Swisslos et Loterie Romande	Maisons de jeux	
Impôts anticipés sur les gains de jeux de hasard*	NC	NC	
Impôt sur le résultat Confédération et cantons		18	
Sous-total impôts généraux		18	18
Taxes et émoluments versés aux autorités de surveillance	3	5	
Taxes sur la dépendance au jeu versées aux cantons	5		
Sous-total coûts d'internalisation	8	5	13
Bénéfices nets des loteries et paris sportifs			
Fonds de loterie cantonale	Culture et social	452	
	Sport	120	
Société du sport-Toto	Sport national	55	
Association pour le Développement de l'Élevage et des Courses (Adec)	Sport équestre	3	
Taxes sur les jeux de casino			
Confédération	AVS		312
Cantons d'implantation	Budget de l'Etat sans affectation		44
	Culture, tourisme, dépendance au jeu, commune d'implantation, sport		8
Sous-total gains et taxes sur les jeux de hasard alloués par l'Etat	630	364	994
Total	638	387	1025

* Avec la nouvelle loi sur les jeux d'argent, les gains des joueurs ne seront pas imposés dans la plupart des cas. Ceux réalisés dans les casinos terrestres en Suisse sont exonérés d'impôt. Les gains provenant de jeux de grande envergure et de jeux de casino en ligne ne sont soumis à l'impôt anticipé qu'à partir d'1 million de francs (art. 6 LIA; art. 24 LIFD). L'Administration fédérale des contributions n'a malheureusement pas pu mettre à disposition des données à ce sujet.

Il y a un décalage temporel entre la réalisation des bénéfices, la distribution et l'utilisation des fonds.

Source: ESBK (2020a); Loterie Romande (2020a); Swisslos (2020a); Comlot (2020a); entretiens avec les cantons; propre représentation

Dans le domaine des loteries, la surveillance, l'exploitation et la répartition de l'argent sont si proches les unes des autres que l'on peut douter que les tâches de l'Etat soient remplies sans conflit. Comme le montre cette étude, contrairement à ce que l'on croit généralement, l'argent de certains casinos est versé sans affectation particulière dans le budget de l'Etat de leur canton d'implantation – en 2019, cela représentait au total environ 44 millions de francs.

La répartition des fonds destinés aux jeux de hasard n'entraîne pas seulement des conflits d'intérêts, mais aussi des inefficacités. Les cantons gèrent par exemple environ 80 fonds de loterie. Comme le démontre cette étude, les coûts de gestion de ces fonds sont estimés entre 16 et 22 millions de francs par an. Si l'on tient compte des doublons et de la complexi-

té des structures institutionnelles, les coûts de friction annuels du système actuel devraient s'élever à plusieurs dizaines de millions de francs.

La numérisation, un «game changer»

Enfin, la division du système en deux parties, qui s'est développée au fil du temps, entraîne des conflits d'attribution inutilement complexes, longs et coûteux entre la Confédération et les cantons. De tels conflits risquent d'être plus fréquents et plus difficiles à résoudre dans les années à venir en raison des progrès technologiques. La numérisation représente en effet une poussée technologique qui bouleverse rapidement et fondamentalement les jeux de hasard.

Ces dernières décennies, le progrès technique a déjà effacé les *frontières entre les types de jeu* et mis à mal le *principe de territorialité* dans le domaine des jeux de hasard. Le chapitre 4 montre comment cette évolution est accentuée par la numérisation. En conséquence, non seulement les conflits entre casinos et loteries s'intensifient, mais le secteur des jeux de hasard dans son ensemble gagne en dynamisme et échappe de plus en plus aux régulateurs suisses qui opèrent au sein de leurs frontières.

Réformer le système suisse des jeux de hasard

Au tournant du millénaire, il était déjà prévisible que la numérisation entraînerait des bouleversements. C'est pourquoi une révision de la loi a été lancée il y a une dizaine d'années, et une nouvelle loi sur les jeux d'argent est entrée en vigueur en 2019. On ne peut toutefois pas parler d'une réforme fondamentale. Le besoin d'agir au niveau législatif devrait bientôt s'accroître à nouveau, raison pour laquelle le chapitre 5 propose un agenda de réformes en trois étapes :

- Premièrement, il faut *clarifier les rôles de l'Etat*, qui doit se défaire de ses deux rôles de fournisseur et de bénéficiaire pour renforcer son rôle souverain du régulateur. Les cantons et les communes ne doivent plus participer aux opérateurs de jeux de hasard. En outre, il s'agit de redistribuer directement à la population les revenus générés par les impôts sur les jeux de hasard.
- Deuxièmement, la clarification des différents rôles de l'Etat permet une *mise au point institutionnelle*. Aujourd'hui, les jeux de hasard sont répartis entre la Confédération et les cantons. Or, ces deux sphères de jeu artificiellement séparées peuvent de moins en moins l'être, à cause de la numérisation. Il convient donc de réunir les organes de surveillance pour renforcer le rôle du régulateur.
- Troisièmement, le règlement institutionnel permet de réorganiser la *réglementation des jeux de hasard*. Une approche modulable de la régulation s'impose, une licence de base et des autorisations supplémentaires pour des formes de jeu sont à réguler spécifiquement. Cela permettrait d'abandonner le principe «analogique first», appliqué jusqu'à présent et de miser sur une réglementation neutre sur le plan technologique et de la concurrence.

Ces trois étapes le montrent : pour adapter le secteur suisse des jeux de hasard au XXI^e siècle, on ne peut pas simplement commencer par la numérisation et ses conséquences. Il faut au contraire s'attaquer d'urgence à l'enchevêtrement des rôles étatiques et aux conflits d'intérêts qui en découlent. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de créer un cadre institutionnel permettant ensuite au régulateur de suivre le rythme de l'évolution technologique.

1_ Introduction :

Jeu, addiction et gains élevés

La plupart des gens connaissent les jeux de hasard. On pense souvent à la roulette, aux jeux à gratter ou au loto. Mais qu'est-ce qui caractérise ces jeux en tant que jeux de hasard? Et pourquoi l'Etat joue-t-il un rôle aussi important dans ce domaine? Pour répondre à ces questions, il faut d'abord examiner le modèle économique qui se cache là-dedans.

Un modèle économique ludique et facile

Dans tout jeu de hasard, on peut distinguer l'interaction avec le joueur, un «front-end», et une génération aléatoire, un «back-end»:²

- Le *backend* contient un processus analogique ou numérique qui génère un résultat aléatoire. Ce processus aléatoire peut se dérouler avant le jeu proprement dit, et le résultat peut être provisoirement masqué (par ex. pour les cartes à gratter). Ou alors, le processus aléatoire est mis en route après la mise d'argent, en générant publiquement un résultat (par ex. à la roulette).
- Sur le *frontend*, un joueur mise une somme d'argent sur un résultat possible, et réalise ensuite un gain ou une perte, selon les cas.

Le «backend» garantit que les fournisseurs gagnent de l'argent grâce au processus aléatoire. Le taux de redistribution de chaque jeu joue un rôle central dans ce processus. L'espérance de gain statistique pour les joueurs est choisie afin qu'ils perdent de l'argent en moyenne et que le prestataire réalise un bénéfice en moyenne.³

Alors que le «backend» n'est donc pas attrayant pour les joueurs, le «frontend» tente de compenser ce manque. C'est là que les couleurs, les lumières, les sons et les présentations entrent en jeu. Les opérateurs essaient d'attirer les clients et de les maintenir en haleine avec une présentation aussi attrayante que possible.

De telles modalités de jeu sont importantes. Même si les processus aléatoires du «backend» se ressemblent beaucoup, voire sont identiques, la mise en œuvre du «frontend» peut conduire à des expériences de jeu très différentes, ce qui est notamment essentiel pour le développement d'un comportement addictif.

2 Dans la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA), le législateur ne parle généralement pas de jeux de hasard, mais de jeux d'argent, qui sont définis comme «les jeux qui, moyennant une mise d'argent ou la conclusion d'un acte juridique, laissent espérer un gain pécuniaire ou un autre avantage appréciable en argent». Dans cette étude, le terme «jeu de hasard» est systématiquement utilisé, car il est plus couramment utilisé que le terme juridique de jeu d'argent. De plus, la loi sur les jeux d'argent fait la distinction entre une multitude de formes de jeux différentes : loteries, jeux de grande envergure, paris sportifs, jeux de casino, etc. (art. 3 LJA) qui s'inspirent fortement des formes historiques des jeux. Notre compréhension de «front-end» et «back-end» se démarque délibérément de ce cadre historique. Dans le chapitre 3, nous parlons toutefois quand même des formes de jeu définies dans la LJA.

3 Ce caractère de jeu à somme nulle distingue le jeu de hasard d'un investissement, qui comporte également un élément aléatoire, mais qui, dans le cas positif, augmente le «gâteau» grâce à l'utilisation des fonds dans l'économie réelle, aussi bien pour l'investisseur («joueur») que pour l'entrepreneur («opérateur de jeu»).

Quand le jeu devient une addiction

La dépendance au jeu est un sujet de préoccupation depuis des siècles. Alors que jusqu'à une bonne partie du XX^e siècle, un comportement addictif était expliqué par un manque de volonté ou comme une faute morale, il est aujourd'hui considéré comme une maladie mentale (voir encadré 1).

Encadré 1

Qu'est-ce que le jeu pathologique ?

Le jeu compulsif est classé parmi les addictions (APA 2013). Au cours des dernières décennies, la recherche a mis en évidence des liens évidents entre le jeu excessif et les addictions liées à des substances telles que l'alcool et les drogues. Ces similitudes ont également été confirmées récemment par des résultats neurobiologiques (voir Petry et al. 2013; Potenza 2008). La différence la plus évidente entre ces deux types d'addictions (comportementales ou liées à des substances) est que les addictions comportementales ne provoquent normalement pas de dommages physiques permanents.

Le jeu excessif est un trouble de l'addiction caractérisé comme un comportement de jeu persistant, récurrent et inadapté qui domine le mode de vie d'une personne et entraîne la dégradation de ses valeurs et obligations sociales, professionnelles, matérielles et familiales (ISGF 2019). Le diagnostic est souvent établi à l'aide d'un système de classification: en fonction du nombre de critères remplis, on distingue différents degrés de gravité du trouble. |⁴

Il existe différentes approches pour prévenir ou traiter les problèmes liés au jeu. Outre la prévention et le conseil, elles comprennent aussi bien l'intervention précoce que la psychothérapie ambulatoire et résidentielle. Toutefois, peu de personnes dépendantes au jeu font appel à une aide thérapeutique. |⁵ Une part considérable des personnes concernées par une addiction au jeu semble en outre être en mesure de se défaire de sa dépendance sans aide thérapeutique. |⁶ Même s'il est possible de sortir de la dépendance au jeu sans traitement, cela n'arrive souvent qu'après un certain temps, lorsque des conséquences négatives se sont déjà produites pour la personne concernée et son entourage (Rumpf et al. 2019).

Quelle est la prévalence des troubles liés au jeu ? En Suisse, la probabilité qu'une personne développe un comportement problématique face aux jeux au cours de sa vie se situe entre 2,7 % et 6,3 %, selon les critères utilisés (ISGF 2019). Selon l'Institut suisse de recherche sur la santé, 0,6 % de la population adopte un comportement pathologique au jeu et 5,7 % un comportement à risque face aux jeux au cours de leur vie (ISGF 2019). Cette prévalence se situe dans la norme internationale. |⁷

Une addiction au jeu a des effets négatifs non seulement sur la personne concernée, mais aussi sur son entourage. Les estimations des coûts

4 Par exemple, via les critères de diagnostic selon le «Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders» (DSM), un système de classification des troubles mentaux établi au niveau mondial (APA 2013).

5 Une étude représentative menée en Allemagne révèle que seule une personne sur cinq souffrant d'une addiction au jeu en a déjà parlé à un professionnel (Meyer et al. 2011).

6 En Allemagne, Meyer et al. (2011) estiment un taux de rémission sans traitement de 80 % chez les joueurs pathologiques.

7 Selon une étude de synthèse de Calado et Griffiths de 2016, la prévalence au cours de la vie pour un comportement de jeu problématique se situe entre 0,7 % et 6,5 % dans le monde. L'étude prend en compte 69 travaux empiriques publiés entre 2000 et 2015. Dans ce contexte, le comportement problématique face au jeu englobe aussi bien l'addiction que le comportement à risque face au jeu. Il est cependant parfois difficile de comparer les différentes études.

économiques des jeux de hasard en Suisse sont rares. Toutefois, contrairement aux addictions liées à des substances, ces coûts semblent relativement faibles. Une étude plus ancienne a estimé les coûts sociaux engendrés par les jeux de hasard dans les casinos suisses – les jeux de hasard des opérateurs de loterie n’ayant pas été examinés (BASS 2009). Selon cette étude, les coûts sociaux tangibles s’élevaient à environ 70 millions de francs en 2007. La charge principale de cette somme est supportée par les employeurs sous la forme de pertes de productivité. La criminalité liée à la dépendance au jeu représente environ 2 millions de francs. L’étude ne tient pas compte des coûts intangibles, comme les problèmes familiaux ou psychiques.

Une étude récemment publiée sur les coûts liés à la dépendance en Suisse arrive à un chiffre similaire (Polynomics 2020). Les coûts économiques de la dépendance au jeu y sont estimés à environ 61 millions de francs pour 2017.⁸ Ce chiffre se compose en grande partie des absences au travail dues à la dépendance et de la réduction de la productivité. Les calculs s’appuient sur les chiffres de l’étude sur les casinos susmentionnée (Bass 2009).

Les coûts de la dépendance au jeu ne sont pas les mêmes dans toutes les couches sociales, car certaines caractéristiques sociodémographiques sont en corrélation avec un trouble du jeu. Par exemple, les jeunes hommes sont particulièrement touchés (ISGF 2019). Un niveau d’éducation plus faible, le fait d’être sans emploi et l’existence d’une addiction au jeu dans la famille augmentent aussi le risque (Rumpf et al. 2019; Tomei et al. 2015). Des facteurs culturels semblent également jouer un rôle.⁹ Outre ces facteurs de risques sociodémographiques, des maladies psychiques existantes et d’autres addictions sont en outre associées à l’addiction au jeu.¹⁰ Enfin, comme nous l’avons mentionné, le design des jeux de hasard joue aussi un rôle (voir encadré 2).

Même si le thème de la dépendance au jeu prend une importance relative dans le débat public, la plupart des personnes en Suisse ne présentent pas de comportement problématique face aux jeux, mais ce n’est pas parce qu’ils ne jouent pas. Ainsi, lors d’un sondage réalisé en 2017, environ 55% des Suisses ont indiqué avoir participé à un jeu de hasard au cours de l’année écoulée. Moins d’un tiers des personnes interrogées ont déclaré n’avoir jamais joué à un jeu de hasard de leur vie (voir figure 2).

Les jeunes hommes sont particulièrement touchés par un trouble du jeu de hasard.

8 Au total, l’étude estime que les coûts économiques de la dépendance s’élèvent à environ 7,7 milliards de francs. Le tabac (3,9 milliards) et l’alcool (2,8 milliards) se taillent la part du lion.

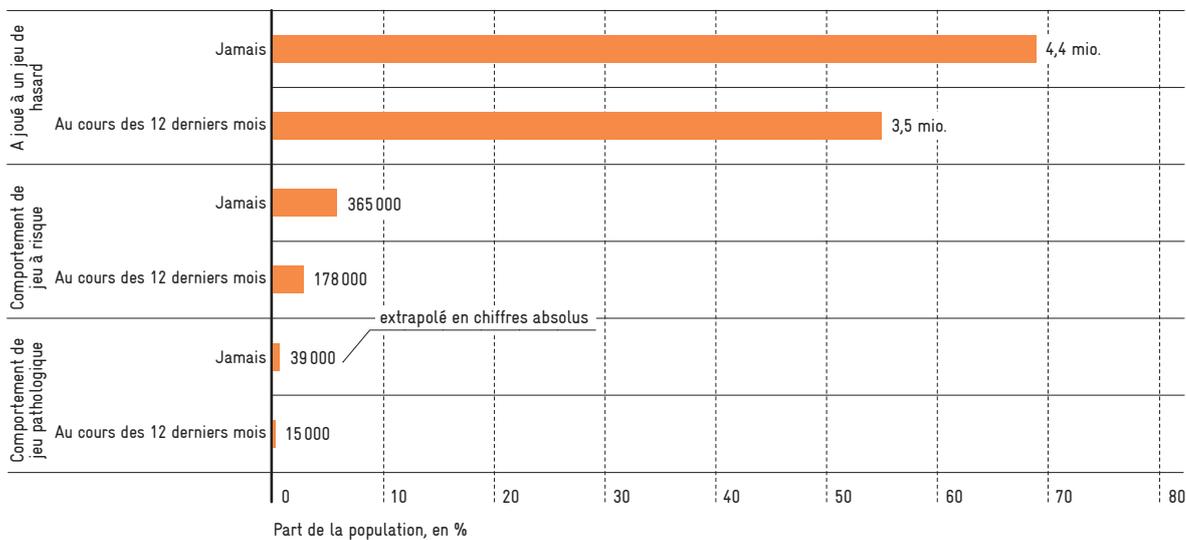
9 On trouve par exemple des différences dans le comportement et la problématique des jeux de hasard entre la Chine et l’Occident (Loo et al. 2008; Tse et al. 2010) ou entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Par exemple, il y a proportionnellement plus de joueurs à risque ou pathologiques en Suisse romande qu’en Suisse allemande (ISGF 2019).

10 Parmi les comorbidités fréquentes, on trouve la dépression et les troubles de la personnalité ainsi que la dépendance au tabac et aux substances (ISGF 2019; Rumpf et al. 2019). Il n’est donc pas étonnant que les preuves anecdotiques montrent que les machines à sous ont tendance à être plus utilisées dans la zone fumeurs des casinos.

Figure 2

Plus de la moitié de la population suisse a participé à un jeu de hasard en 2017

Les jeux de hasard bénéficient d'une grande popularité. Nombreux sont les Suisses qui y jouent, parmi lesquels une petite partie développe des troubles liés aux jeux.



Les données proviennent d'une enquête représentative réalisée en 2017. La population se réfère à la population suisse vivant dans des ménages privés âgée de 15 ans et plus. «Jamais» combine les fréquences au cours des 12 derniers mois et depuis plus de 12 mois et peut être interprété comme une «prévalence sur la vie».

Source : ISGF (2019) ; propre représentation

Encadré 2

La fréquence des événements, un facteur pour l'évolution de l'addiction

Outre les facteurs personnels, le design du jeu, c'est-à-dire le «frontend», joue un rôle dans le risque d'addiction. Ainsi, certains jeux de hasard présentent un potentiel de dépendance plus élevé que d'autres. Un élément central pour le développement de la dépendance est la fréquence des événements d'un jeu, l'intervalle de temps entre l'interaction du joueur et une éventuelle récompense, c'est-à-dire la vitesse d'un tour de jeu. ¹¹

La fréquence des événements de la loterie à numéros classique est faible. Les tirages n'ont lieu que tous les deux ou trois jours et il peut s'écouler plusieurs jours avant qu'un éventuel gain ne soit versé. Ce jeu de hasard apprécié du grand public ne présente pratiquement aucun risque de dépendance (Meyer et al. 2011 ; Rumpf et al. 2019). En revanche, la fréquence des événements est fortement accrue pour les jeux de machines à sous dans les casinos ou pour les paris sportifs en direct. De tels jeux présentent en général un potentiel d'addiction incomparablement plus important. Enfin il semble que ce soit justement dans le domaine en ligne, avec des fréquences élevées, qu'il existe un grand potentiel d'addiction (Yazdi et Katzian 2017). ¹²

11 Lors de l'évaluation du potentiel d'addiction d'un jeu de hasard, il ne faut toutefois pas se baser uniquement sur la fréquence des événements. D'autres éléments de la conception du jeu jouent également un rôle. Il s'agit notamment des «quasi-gains» qui donnent l'impression qu'un gain est imminent (Clark et al. 2009). Un exemple est la présence de deux symboles identiques sur une même ligne dans un jeu de machines à sous, où il faut trois symboles identiques pour gagner. Le son et les effets lumineux peuvent également augmenter le potentiel d'addiction (Häfeli dans Radix 2019).

12 ISGF (2019) a trouvé la corrélation de loin la plus importante entre les comportements de jeu à risque et les comportements de jeu pathologiques en Suisse en 2017 pour les jeux proposés par des opérateurs en ligne internationaux. Il convient toutefois de distinguer ici corrélation et causalité. Ainsi, le mécanisme d'auto-sélection joue probablement un rôle, car les joueurs interdits de casino en Suisse se tournent probablement vers des prestataires étrangers. Toutefois, il est plausible que les jeux de hasard en ligne puissent encourager un jeu à risque. Ces jeux sont disponibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et la fréquence des événements n'est pas limitée par la technologie. En outre, Internet ne permet pas le contrôle et l'échange social qui sont plus fréquents dans les jeux physiques.

Contrairement aux personnes souffrant d'un trouble du jeu, le jouer occasionnel moyen suisse ne se distingue pas de la population normale (ESBK 2009). Les jeux de loterie, en particulier, semblent être populaires. On joue typiquement avec de petites sommes d'argent et une faible fréquence de jeu (ISGF 2019).

Le secteur des jeux de hasard présente un potentiel fiscal élevé

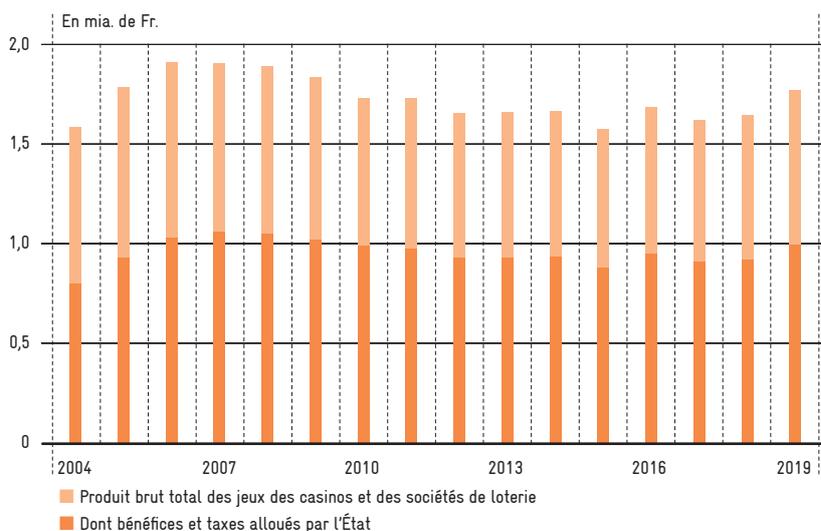
Les jeux de hasard bénéficient donc d'une grande popularité auprès du grand public. Cela se reflète dans les revenus générés. Ces dernières années, le produit brut des jeux issu des jeux de hasard légaux dans les casinos suisses et auprès des opérateurs de loterie suisses a oscillé entre 1,5 et 2 milliards de francs. Le produit brut des jeux est la différence entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont versés. Sur cette somme, il faut payer les coûts opérationnels et rémunérer les employés et les investisseurs. Finalement, environ 1 milliard de francs est versé chaque année par les autorités publiques dans différents pots, définis par le monde politique.

Environ 1 milliard de francs est versé chaque année dans différents pots définis par le monde politique.

La plupart des impôts issus de jeux de hasard ne sont pas versés dans le budget général. Différents mécanismes interviennent, qui affectent la majeure partie de l'argent à des fins prédéfinies. Le chapitre 3 présente en détail les mécanismes de répartition et leurs problèmes, et le chapitre 5 propose une alternative au système actuel. En dehors de cette dimension fiscale, le secteur économique des jeux de hasard en Suisse est assez peu important (voir encadré 3).

Figure 3
Une corne d'abondance contrôlée par l'Etat

Les casinos et les deux opérateurs de loterie évoluent sur un marché protégé. Il en résulte des bénéfices élevés. Chaque année, près d'un milliard de francs peut ainsi être alloué par l'Etat en Suisse.



Source: Rapports annuels ESBK, Swisslos et Loterie Romande; propres calculs

Importance économique du secteur des jeux de hasard

Le secteur des jeux de hasard est plutôt insignifiant pour le marché du travail suisse. En 2019, les deux grands exploitants de loteries employaient en commun un peu plus de 400 personnes (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020a) et les casinos suisses environ 2250 équivalents temps plein (Schweizer Casino Verband 2020). Indirectement, les jeux de hasard devraient encore avoir une certaine importance pour le commerce de détail (par ex. les kiosques) et la restauration, qui réalisent tous deux une partie de leur chiffre d'affaires en tant que revendeurs. ¹³ Enfin, outre le commerce de détail et la restauration, l'importance économique des casinos pour le tourisme a été mise en avant par le passé. Cet argument semble toutefois avoir constamment perdu de son importance au fil des décennies. ¹⁴

Trois besoins sociétaux en conflit

Avec l'argent qu'il verse chaque année aux autorités publiques, le secteur des jeux de hasard répond à divers *besoins financiers*. Mais ce n'est pas la seule exigence sociétale à laquelle les jeux de hasard sont confrontés. Comme nous l'avons mentionné, il existe une forte demande de la part du grand public pour des *jeux de hasard attrayants*. De plus, il est exigé que les jeux de hasard soient *socialement acceptables et sûrs* pour permettre une gestion prudente de la problématique de la dépendance. Ces trois aspects de la société se trouvent dans un certain climat de tensions et, pour répondre aux besoins, l'Etat peut jouer différents rôles (voir figure 4).

Etant donné que les besoins de la société entrent en friction, la répartition des rôles de l'Etat recèle un potentiel de conflit. Si l'Etat veut à la fois exploiter le potentiel fiscal, garantir l'acceptabilité sociale et mettre à disposition une offre attrayante, les conflits d'intérêts sont inévitables. Il existe en effet des raisons tout à fait légitimes pour que l'Etat intervienne dans le domaine des jeux de hasard. Par exemple, des motifs de politique sociale et sociétale tels que la protection de la jeunesse ou la problématique des dépendances au jeu, la lutte contre le blanchiment d'argent ¹⁵ ainsi que la défaillance partielle du marché plaident en faveur d'une réglementation (voir encadré 4).

Le chapitre suivant montre que les tensions sociétales fondamentales ont toujours joué un rôle dans l'histoire des jeux de hasard. Un coup d'œil en arrière permet également de montrer que le cadre institutionnel ne peut pas être conçu dans le vide. Au contraire, lors de la conception des rôles de l'Etat, il faut toujours garder à l'esprit les changements technologiques, l'étranger et les marchés gris et noirs.

¹³ Ainsi, en 2019, Swisslos et la Loterie Romande ont versé des commissions aux points de vente pour un montant d'environ 179 millions de francs (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020a).

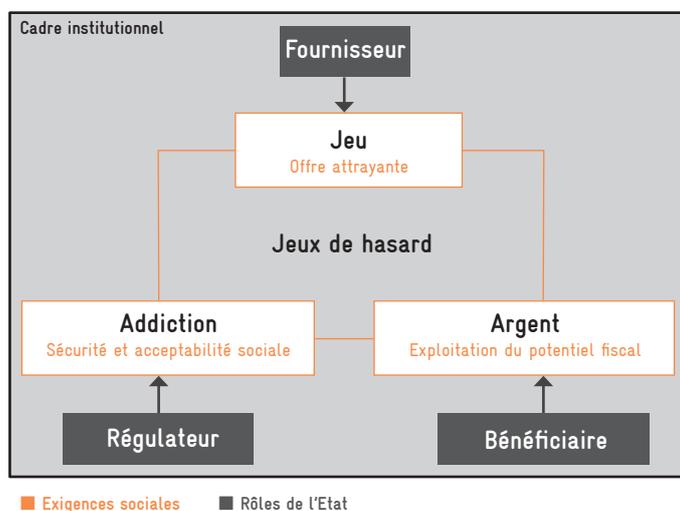
¹⁴ Dans le message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur les maisons de jeu de 1929, les jeux de casinos étaient décrits comme «vitaux» pour un certain nombre de stations touristiques (Bundesrat 1929). La loi sur les maisons de jeu de 1998 (art. 2) mentionne encore expressément la promotion du tourisme comme l'un des objectifs de la loi – ce qui n'est plus le cas dans la loi sur les jeux d'argent de 2017 (art. 2). Dans l'ordonnance sur les jeux d'argent (art. 5), le tourisme n'est plus mentionné que comme l'un des éléments devant être pris en compte lors de l'examen de l'utilité économique.

¹⁵ Les jeux de hasard permettent de déplacer de grosses sommes d'argent de manière relativement discrète. Parallèlement, les gains générés par les jeux de hasard peuvent être déclarés et sont en grande partie exonérés d'impôts. Toutefois, le blanchiment d'argent n'est pas un thème spécifique aux jeux de hasard, qui est d'ailleurs abordé en Suisse par une loi (la loi sur le blanchiment d'argent, LBA). C'est pourquoi cet aspect n'est pas abordé plus en détails dans cette étude.

Figure 4

La zone de tensions dans le secteur des jeux de hasard

Dans les jeux de hasard, trois exigences sociales s'affrontent. Afin de les remplir, l'Etat peut jouer trois rôles.



Source: propre représentation

Encadré 4

Les cas de défaillance du marché dans le secteur des jeux de hasard

Dans les situations où un marché libre ne conduit pas à un optimum de Pareto, on parle de défaillance du marché. En cas de défaillance du marché, une intervention de l'Etat peut, tout au plus, améliorer l'allocation. Dans le secteur des jeux de hasard, il existe plusieurs indices indiquant une défaillance du marché.

Dans la société, la problématique de la dépendance au jeu joue un rôle central. Du point de vue de la théorie économique, on peut identifier ici des **effets externes négatifs**. Ainsi, la consommation de jeux de hasard en présence d'une dépendance au jeu entraîne généralement des coûts supplémentaires qui doivent être supportés par la société. Ces coûts sont toutefois relativement faibles par rapport aux effets externes dans d'autres secteurs économiques. Voilà pourquoi, comme décrit dans le texte, une réglementation est probablement plutôt motivée par des considérations de politique sociale et sociétale.

En outre, les jeux de hasard posent le problème de **l'asymétrie de l'information**. Le mécanisme aléatoire de l'opérateur n'est pas directement vérifiable par le joueur. Une réglementation appropriée peut y remédier. Toutefois, des instruments de l'économie privée, tels qu'une certification ou de développement d'une réputation peuvent également conduire à une plus grande transparence et ainsi remédier au problème, ou du moins le réduire. On le voit par exemple dans d'autres secteurs économiques comme les assurances ou la finance, ou encore le tourisme.

Enfin, pour certains jeux de hasard, les effets de réseau peuvent mener à un problème de **pouvoir de marché**. Par exemple, dans le cas de la loterie à numéros, le montant du jackpot est considéré comme un paramètre central de la demande, ce montant dépendant à son tour du nombre de joueurs, c'est-à-dire la taille du réseau de joueurs. Les effets de réseau peuvent conduire à une monopolisation. Si le pouvoir de marché qui en découle ne peut être contesté par des concurrents potentiels (absence de «contestabilité»), une telle situation conduit à une offre et des prix inefficaces. Ce problème peut être résolu soit par des instruments de droit de la concurrence (ex post), soit par une réglementation spécifique au secteur (ex ante).

2_ Homo ludens, tout sauf du hasard

Le jeu de hasard a de tout temps exercé une attraction magique sur les hommes. Au début, les rituels religieux liés au hasard étaient probablement dominants. Ces derniers ont ensuite ouvert la brèche aux jeux de hasard, que l'on retrouve dans presque toutes les cultures : de l'Antiquité grecque aux Aztèques, en passant par la Chine ancienne, les jeux de hasard se sont toujours développés parallèlement aux techniques disponibles. Alors que nos ancêtres cherchaient la fortune avec des os d'animaux ressemblant à des dés, aujourd'hui, on peut jouer au casino en ligne (voir figure 5).¹⁶

La technologie du hasard

Pendant longtemps, le processus aléatoire en arrière-plan (le backend) et l'apparence (le frontend) étaient directement liés. Jusqu'à l'époque moderne, les jeux de hasard reposaient en grande partie sur des ustensiles et des mécanismes simples, comme les dés. L'accès à la technique et à la science a été révolutionné à la Renaissance, ce qui a également entraîné des répercussions sur les jeux de hasard (voir figure 5).

Les connaissances mathématiques, comme le calcul des probabilités, ont fait du jeu une science, et des entreprises de jeux professionnelles ont pu s'établir.¹⁷ Les avancées techniques comme l'imprimerie notamment ont permis d'adapter les jeux de hasard à l'échelle, en permettant par exemple la production en série de cartes à jouer ou de billets de loterie (Bronder 2016). Plus tard, les progrès de la mécanique et l'électrification ont permis l'utilisation à grande échelle de «bandits manchots». Dans ce contexte, il est clair que même la dernière étape de numérisation ne représente qu'une nouvelle avancée technologique. Et l'évolution est loin d'être terminée, comme le montre par exemple le domaine de la blockchain (voir chapitre 4).

Argent ou morale?

Alors que les formes de jeux de hasard sont soumises à des changements techniques, une chose est restée constante : la demande de jeux de hasard. Ce qui n'a pas échappé aux dirigeants ou aux autorités ecclésiastiques. De tout temps, les autorités souveraines ont tenté d'influencer les jeux de hasard de leur époque. Ils ont soit tenté de les bannir, soit de les utiliser à leur avantage.

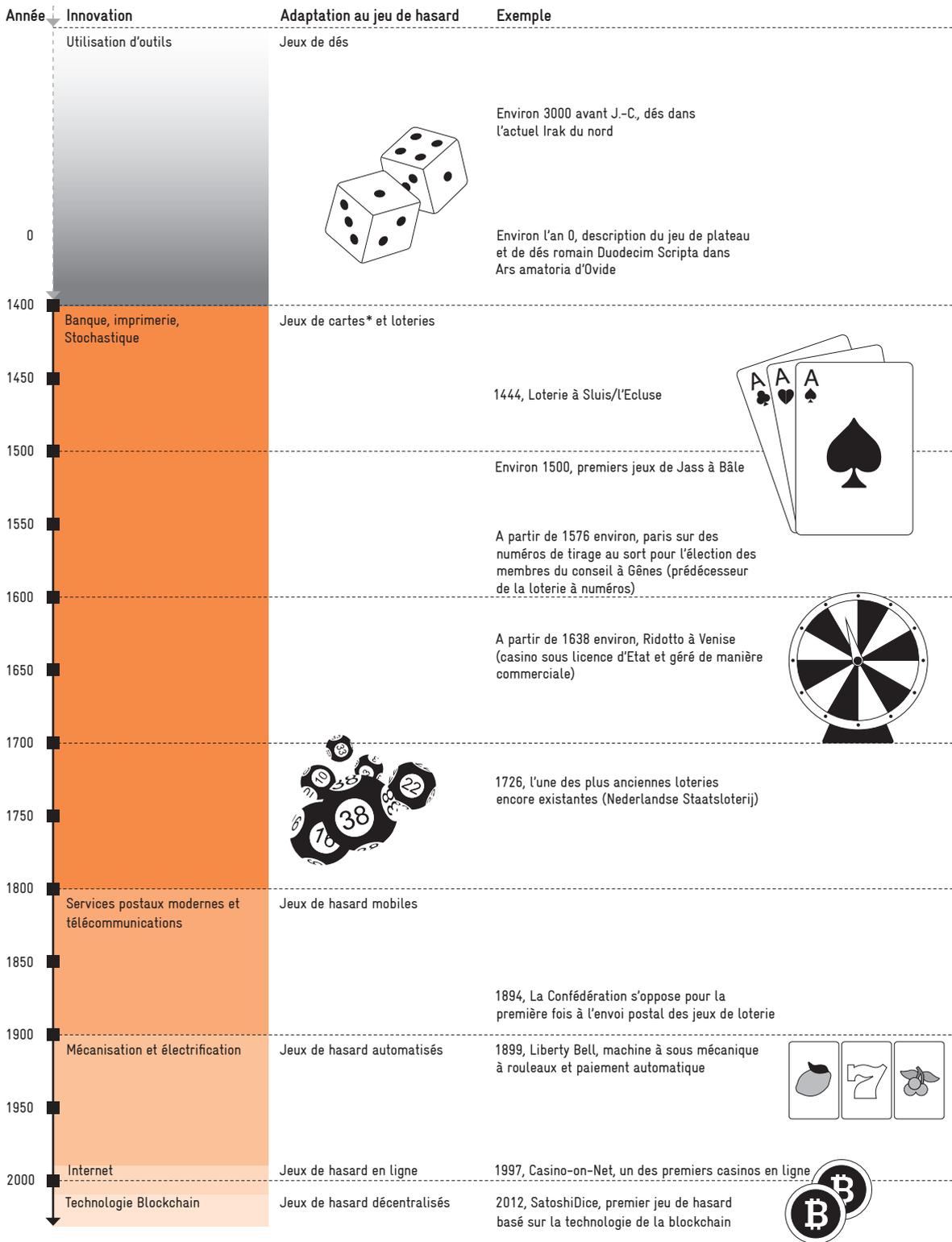
¹⁶ Pour un ouvrage de synthèse complet sur l'histoire des jeux de hasard, voir *Schwarz (2006)*.

¹⁷ À bien des égards, l'invention des jeux de hasard gérés par des professionnels reflète le développement du secteur bancaire moderne (*Schwarz 2006*). Il n'est donc pas surprenant que les jeux de hasard aient été révolutionnés dans les premiers centres financiers de l'actuelle Italie du Nord, de la Belgique ou des Pays-Bas – le célèbre économiste et banquier écossais John Law, qui a provoqué la bulle du Mississippi avec son système de papier-monnaie, était lui aussi, dit-on, un joueur talentueux (*Murphy 1997*).

Figure 5

Brève histoire de la chance

Les avancées technologiques ont toujours marqué l'évolution des jeux de hasard. Les opérateurs les plus avisés ont toujours su tirer profit des innovations pour contourner les réglementations existantes.



* En Europe, à partir de la fin du XIV^e siècle; en Chine, au moins un siècle plus tôt.

Source: Schwartz (2006); Bronder (2016); WLA (2018); Bundesrat (1918); The Economist (2006); Meiklejohn et al. (2013); 888 Holdings (2022); Riley (1885); Graf (2017); Lo (2000); propre représentation

Les arguments moraux ont joué un rôle important dans la légitimation des interventions. Le jeu était souvent présenté comme un péché.¹⁸ Parallèlement à cette dévalorisation morale, les jeux de hasard étaient également associés à la fraude et à des personnages malfaisants. Les pratiques de jeu déloyales, telles que les dés truqués, posent un problème d'asymétrie d'information. Et les conflits d'argent ou la ruine financière de joueurs à cause de jeux de hasard excessifs étaient un facteur de trouble social. Pour répondre au besoin de sécurité et d'acceptabilité sociale, on est donc régulièrement intervenu dans le domaine des jeux de hasard.

De telles interventions étaient déjà en conflit avec les besoins financiers de l'Etat et des groupes d'intérêts. Les responsables étaient conscients qu'une offre contrôlée de jeux de hasard permettrait d'engranger des bénéfices importants. C'est ainsi que dans certaines villes médiévales, des concessions ont été accordées pour les jeux de dés dans les auberges. Ou alors, l'offre a même été entièrement étatisée. En 1396, par exemple, la ville de Francfort a pris en charge l'exploitation d'une maison de jeux de dés, dont les bénéfices étaient entièrement reversés à la ville (Schumacher 2008).

Le concept de jeux de hasard contrôlés par le souverain a été développé, professionnalisé et redimensionné au fil du temps. En 1638, le «Ridotto», ancêtre des casinos modernes, a ouvert ses portes à Venise. Il s'agissait d'une maison de jeu publique, gérée de manière professionnelle et placée sous la surveillance de l'Etat, et dont les bénéfices profitaient à une classe de nobles appauvris (et donc à l'Etat, qui devait les alimenter) (Schwartz 2006).

Dans certaines villes médiévales, des concessions ont été accordées pour les jeux de dés dans les auberges.

Encore plus d'argent, de morale? Ou les deux?

De nouvelles techniques ont peu à peu permis de redimensionner les jeux de hasard et donc de mieux exploiter leur potentiel. L'imprimerie, par exemple, a contribué au développement des loteries modernes (Bronder 2016). Les grandes loteries présentent un potentiel fiscal bien plus important que les anciens jeux de table. Il n'est donc pas étonnant qu'elles se soient répandues dans toute l'Europe à partir du XV^e siècle, en partant des régions de l'actuelle Belgique, des Pays-Bas et du nord de l'Italie (Schwartz 2006).

L'argent des jeux de hasard, désormais abondant, servait à financer les dépenses de l'Etat, les grands projets et les œuvres caritatives, (Näther 2008).¹⁹ Le lien avec la bienfaisance était particulièrement apprécié, car il permettait de faire d'une pierre deux coups: d'une part, le budget de l'Etat était déchargé des subventions caritatives et, d'autre part, cela a contribué à revaloriser moralement les jeux de hasard.

18 L'Eglise protestante en particulier était souvent hostile au jeu et considérait que des forces maléfiques étaient à l'œuvre (Buland 2008). Plus tard, le jeu de hasard a également été considéré comme déraisonnable et irrationnel. En outre, il était en contradiction avec l'idéal de l'homme au travail, qui ne devait pas obtenir son succès par le hasard, mais le mériter par ses efforts (Torp 2017).

19 Les gains des loteries servaient par exemple à financer des murs de ville, des ponts ou des mariages royaux (Schwartz 2006).

Ce dernier point ne doit pas être sous-estimé. L'organisation de jeux de hasard et l'exploitation des bénéfiques qui en découlent ont été au cœur d'une tension sociétale fondamentale. Il en résultait des contradictions et des conflits. Il est évident que l'on voulait préserver l'ordre moral et social et ne pas renoncer aux revenus des jeux de hasard. Le troisième point de friction, la demande de jeux de hasard attrayants, était lui aussi touché (voir chapitre 1).

Une zone grise d'éternel recommencement

Si les jeux de hasard sont trop limités pour des raisons morales ou fiscales, l'offre se fraie un chemin ailleurs. On assiste alors à des fuites transfrontalières ou vers le marché noir ou gris. Il en résulte un jeu permanent du «chat et de la souris»: l'histoire des jeux de hasard est marquée par le contournement des restrictions imposées par les autorités. |²⁰

Le principe de territorialité, et les difficultés qu'il engendre, joue un rôle important à cet égard. Ainsi, en Suisse, l'interdiction des maisons de jeu en vigueur depuis 1874 a été enfreinte dans de nombreux endroits. Les cantons l'ont en partie sciemment toléré, car le jeu se déroulait dans des «cercles des étrangers», des «salons réservés» ou des «kursaals»; il s'agissait donc d'une sorte de «tourisme du jeu» (Bundesrat 1916). |²¹ Parallèlement, d'autres Etats poursuivaient une stratégie similaire. Là aussi, les casinos situés à proximité d'une frontière attiraient les joueurs. |²²

Enfin, la technologie joue un rôle clé dans la question du marché gris et du marché noir. En règle générale, ce sont des hommes d'affaires qui ont découvert en premier une nouvelle technique pour eux-mêmes et qui ont ainsi habilement contourné les réglementations et les frontières de l'Etat. Les casinos en ligne étrangers d'aujourd'hui sont les loteries par correspondance d'autrefois. Et alors que le Conseil fédéral tente au XXI^e siècle de contrôler les casinos en ligne en bloquant les réseaux, au XIX^e siècle, il voulait maîtriser les loteries par correspondance par le biais de la législation postale (Bundesrat 1918).

L'évolution technique, le marché noir et le marché gris ainsi que le jeu à l'étranger entrent donc en interaction. Historiquement, les progrès techniques ont toujours affaibli le cadre institutionnel dominant. Cela implique des adaptations permanentes. Si celles-ci n'ont pas lieu, le marché gris et noir et le jeu à l'étranger gagnent en importance (voir figure 6).

Les casinos en ligne étrangers d'aujourd'hui sont les loteries par correspondance d'autrefois.

20 Un exemple historique bien documenté se trouve en France. Entre 1643 et 1777, 32 décrets officiels y ont été publiés, stigmatisant le jeu de hasard comme un acte criminel et prévoyant de lourdes peines à cet effet. Parallèlement, le jeu de hasard illégal a connu un boom (Schwartz 2006).

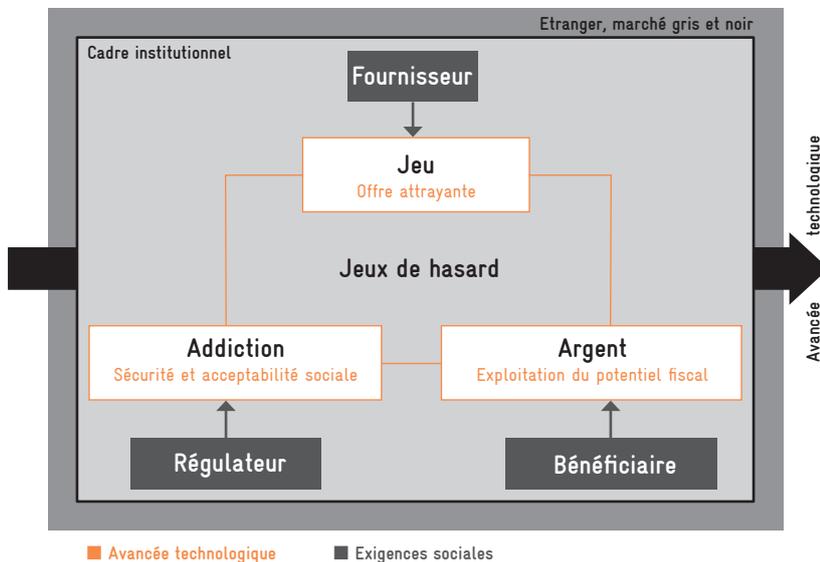
21 Par exemple à Montreux, Lucerne, Genève ou Interlaken.

22 Les offres touristiques ont souvent été complétées par des offres de jeux de hasard, par exemple dans des kursaals. Et aujourd'hui encore, de nombreux casinos sont situés dans des zones touristiques ou à proximité de la frontière.

Figure 6

Le cadre institutionnel entourant les jeux de hasard ne se trouve pas dans le vide

Les jeux de hasard ne se déroulent pas toujours comme le législateur le souhaiterait. Les innovations et les dérapages font que le cadre institutionnel autour des jeux de hasard doit être adapté en permanence.



Source: propre représentation

Un patchwork tissé au fil du temps en Suisse

Le système des jeux de hasard sur le territoire de la Suisse actuelle s'est développé de manière analogue aux évolutions mentionnées. De plus, le cadre institutionnel actuel est marqué par diverses particularités fédérales. Après des décennies de discussions, les bases de la division entre la Confédération et les cantons, encore dominante aujourd'hui, ont été posées à l'entre-deux-guerres :

- En 1923, le législateur a adopté la loi fédérale sur les loteries et les paris professionnels. L'organisation d'une loterie était désormais en principe interdite. Les autorités cantonales pouvaient toutefois autoriser les loteries à condition que les bénéfices soient intégralement affectés à un but d'utilité publique ou de bienfaisance (Villeneuve et Meyer 2010a). Par la suite, les cantons ont monopolisé et contrôlé les loteries et les paris sportifs ainsi que les bénéfices qui en découlaient. ²³

23 Sur la base de la loi sur les loteries de 1923 et de concordats intercantonaux, deux grandes sociétés de loterie se sont développées au fil des ans sous le contrôle des cantons : la «Société de la Loterie de la Suisse romande» (Loterie romande) et «Swisslos Interkantonale Landeslotterie» (Swisslos). Les origines des deux organisations remontent à 1937. Dès 1933, la Coopérative de loterie bernoise pour la protection du lac, la publicité routière et la création d'emplois (Seva) a été fondée de manière indépendante et est restée en place jusqu'à ce que le canton de Berne se rallie au concordat Swisslos en 2003. En 1938, la Société du Sport-Toto a vu le jour et a proposé différents paris sportifs, tout en collaborant étroitement avec les opérateurs de loterie cantonaux. En 2003, elle a confié ses activités opérationnelles à Swisslos et à la Loterie Romande (Sport-Toto-Gesellschaft 2013 ; Villeneuve 2011).

- Après le succès de deux initiatives populaires (parfois contradictoires) sur le thème des casinos, une loi fédérale sur les maisons de jeu a été adoptée en 1929. Sur cette base, les jeux de hasard dans les casinos ont pu être autorisés malgré l'interdiction des maisons de jeu inscrite dans la Constitution fédérale depuis 1874. La nouvelle réglementation a été présentée au public comme une «exception taillée sur mesure pour l'industrie du tourisme» (Bundesrat 1929).

Le progrès technique a toutefois rapidement ouvert des brèches dans ce cadre institutionnel. Ainsi, la loi fédérale sur les maisons de jeu de 1929 prévoyait en fait de ne tolérer les machines à sous, alors controversées, que si le résultat du jeu reposait entièrement ou principalement sur l'adresse (Bundesrat 1929). Dans la pratique, cette disposition pouvait toutefois être interprétée différemment et, avec le temps, des appareils à sous déguisés en machines à sous servant aux jeux de hasard et d'adresse se sont répandus dans certains cantons (BASS 2004).

La diffusion de tels automates a fait l'objet d'un débat controversé pendant des années.²⁴ A l'issue du débat des années 1990, la tension entre les différents besoins de la société s'est à nouveau manifestée. D'une part, on s'est mis d'accord pour bannir les machines à sous de l'espace public afin de protéger la population et d'autre part, on a levé l'interdiction des maisons de jeu au profit de concessions limitées, ce qui a permis à la Confédération de ponctionner fiscalement les machines à sous.

L'une des raisons principales de la levée de l'interdiction des maisons de jeu est le contexte économique difficile de l'époque. C'est ce que l'on peut lire dans le Message sur les mesures d'assainissement 1992 des finances fédérales» (Bundesrat 1992).²⁵ Suite à la loi sur les maisons de jeu de 1998, les machines à sous n'étaient plus autorisées depuis 2005 qu'à l'intérieur des casinos (BASS 2004). Les casinos licenciés disposaient désormais d'un monopole territorial et alimentaient, via l'impôt sur les casinos, l'AVS en difficulté.

La levée de l'interdiction des maisons de jeu a permis à la Confédération de ponctionner fiscalement les machines à sous.

24 Plusieurs initiatives cantonales ont ainsi été lancées dans le but d'interdire les appareils de jeu d'argent. En 1991, les électeurs zurichoïses ont par exemple voté en faveur d'une interdiction cantonale des appareils de jeu d'argent (*Kanton Zürich 1991*).

25 La motion 90.524, à l'origine de l'autorisation des maisons de jeu, la justifie également par des difficultés économiques et évoque le fait que «les maisons de jeu représentent un attrait touristique important et permettent d'appréciables rentrées de fonds» (*Cotti 1990*).

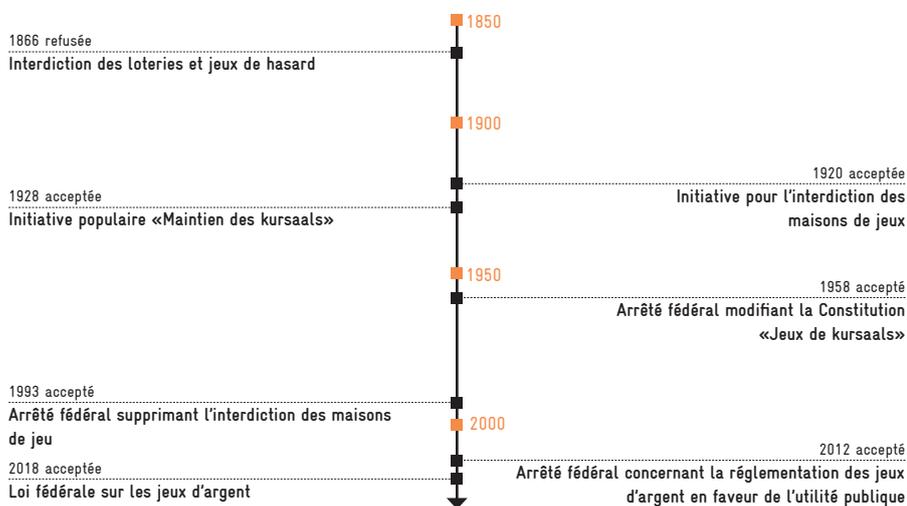
3_Les jeux de hasard aujourd’hui en Suisse

En Suisse, le domaine des jeux de hasard et les institutions qui y sont liées se sont développés au fil des décennies. Deux particularités propres au pays ont marqué cette évolution.

- *Le fédéralisme* En Suisse, le secteur des jeux de hasard est fondamentalement divisé en deux. Il y a d’une part la sphère des casinos qui relève en premier lieu de la compétence de la Confédération. De l’autre, la sphère des sociétés de loterie, qui relève en premier lieu de la compétence des cantons.^{| 26}
- *La démocratie directe* Le cadre institutionnel a été approuvé ou modifié à plusieurs reprises par le peuple. Au niveau fédéral, les électeurs ont pu s’exprimer à sept reprises sur le thème des jeux de hasard (voir figure 7). A cela s’ajoute une série de votations populaires cantonales.^{| 27}

Figure 7
Plusieurs votations sur les jeux de hasard en Suisse

Sept votations populaires ont déjà eu lieu au niveau fédéral sur le thème des jeux de hasard. Le peuple s’est généralement prononcé en faveur d’une offre réglementée et contre une interdiction stricte.



Source : Bundeskanzlei (2020); propre représentation

26 Diverses institutions masquent la séparation fondamentale entre les deux mondes. Ainsi, la Confédération s’occupe certes de la haute surveillance dans le domaine des jeux d’argent (art. 138 LJAr), mais uniquement dans le cadre de la compétence constitutionnelle de la Confédération en matière d’exécution du droit fédéral (art. 186 Cst.). Il existe certes un organe de coordination chargé de contribuer à une politique cohérente et efficace en matière de jeux de hasard (art. 106 Cst.; art. 113 ss LJAr), mais celui-ci ne peut émettre que des recommandations à l’intention des autorités d’exécution.

27 Dans le canton de Zurich, par exemple, le sujet a fait l’objet de trois votes rien que dans les années 1990 (Kanton Zürich, 2021).

Plus récemment, les jeux de hasard ont régulièrement occupé l'agenda politique. Depuis 2019, la nouvelle loi sur les jeux d'argent (LJAr) est en vigueur. Si certaines parties de la législation ont ainsi été adaptées à l'époque moderne, aucun changement fondamental n'a été apporté à la structure. Au contraire, la loi a cimenté les structures qui se sont développées au fil du temps, et qui sont en grande partie dépassées sur le plan technologique. Le tableau 2 donne un aperçu du cadre institutionnel actuel du secteur suisse des jeux de hasard.

Les paragraphes qui suivent examinent le système actuel des jeux de hasard en Suisse. Deux remarques préliminaires s'imposent. Premièrement, la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les jeux d'argent n'est pas

Tableau 2

Le cadre institutionnel des jeux de hasard en Suisse

En Suisse, les deux niveaux de l'Etat, la Confédération et les cantons, se sont répartis le marché des jeux de hasard. Le cadre institutionnel qui s'est développé au fil des années est complexe.

Niveau de l'Etat	Cantons		Confédération		
<i>Formes de jeu</i>	Jeux de petite envergure	Jeux de grande envergure		Jeux de casino	
<i>Bases légales, autorisation ou concession</i>	Constitution (art. 106), Loi sur les jeux d'argent (LJAr)				
	Droit cantonal	Concordat sur les jeux d'argent (CJA)		Concession A	Concession B
Corja (Suisse romande)		IKV 2020 (Suisse allemande et Tessin)			
<i>Opérateurs</i>	Différents opérateurs	Loterie Romande	Swisslos	8 casinos A	13 casinos B
				Dont 11 casinos (A et B) avec des extensions de concession en ligne*	
<i>Produits / Jeux</i>	Loteries de petite envergure, paris sportifs locaux, petits tournois de poker	Loteries, paris sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne		Certains jeux d'argent (terrestres ou en ligne) ouverts à un nombre très limité de personnes, par ex. les jeux de table ou les machines à sous	
<i>Contrôle politique</i>	Cantons	Cantons, Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA)		Conseil fédéral	
<i>Inspection</i>	Autorité cantonale de surveillance et d'exécution	Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa)		Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)	
<i>Situation sur le marché</i>	Différente	Monopole dans la région du concordat (terrestre et en ligne)		Casinos terrestres: concessions, monopole régional de fait Casinos en ligne: concessions, marché national	
<i>Aménagement fiscal</i>	Différent	Bénéfice net total		Impôt sur les casinos terrestres: progressif sur le produit brut des jeux (40% – 80%) En ligne: prélèvement progressif sur le produit brut des jeux (20% – 80%)	
<i>Bénéficiaire</i>	Une partie pour des œuvres caritatives	Les cantons sont responsables de l'utilisation du bénéfice net à des fins d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif**		Concession A (terrestre et en ligne) et concessions B (en ligne): AVS (100%) Concession B (terrestre): AVS (60%) et canton d'implantation (40%)	

* Etat début 2022

** Les bénéfices nets de jeux d'adresse ne sont soumis à aucune obligation d'affectation (art. 125 LJAr).

Source: propre représentation

entièrement achevée; certaines institutions se trouvent donc dans une phase de transition. Deuxièmement, l'analyse se fonde sur les chiffres opérationnels et financiers de l'année 2019, car la loi sur les jeux d'argent était déjà en vigueur cette année-là et que la pandémie de Covid-19 a eu un effet de distorsion l'année suivante (voir encadré 5).

Encadré 5

Comment le Covid-19 a accéléré le changement structurel

Au cours des deux années précédant la publication de cette étude, les jeux de hasard en ligne ont connu un boom en Suisse. Derrière ce phénomène se cache à la fois un choc positif de la demande et un choc de l'offre. Premièrement, la pandémie de Coronavirus et les restrictions dans la vie publique ont stimulé la demande de jeux de hasard en ligne. Deuxièmement, la loi ne permet une offre légale de casinos en ligne suisses que depuis 2019.

Au cours de leur première année d'existence, les nouveaux casinos en ligne ont généré un produit brut des jeux de 23,5 millions de francs, soit environ 3% du produit brut des jeux total de toutes les maisons. En 2020, année de la pandémie, le produit brut des jeux des casinos en ligne a grimpé en flèche pour atteindre 186,8 millions de francs et représenter ainsi environ 29% du produit brut des jeux total (ESBK 2021a). Cette augmentation s'explique d'une part, car les casinos terrestres ont été fortement touchés par les mesures prises pour endiguer la pandémie. D'autre part, il y a eu un effet de base: les premiers casinos en ligne suisses n'ont commencé à fonctionner qu'à la mi-2019.

La situation est bien différente pour la Loterie Romande et Swisslos. D'une part, les points de vente physiques de produits de loterie ont été moins touchés par les mesures de lutte contre le Covid-19 que les casinos.²⁸ D'autre part, les opérateurs de loterie proposent des produits en ligne depuis plusieurs années déjà.²⁹ Ainsi, en 2019, la part des produits en ligne chez les fournisseurs de loteries, mesurée avec le produit brut total des jeux, était de 14% (135,6 millions de francs). En 2020, année de la pandémie, cette part est passée à 17% (167,1 millions de francs) (Gespa 2021a).³⁰

3.1_ Sphère cantonale: les opérateurs de loterie

Après la création de l'Etat fédéral en 1848, la compétence en matière de jeux de hasard est restée aux mains des cantons dans un premier temps.³¹ Aujourd'hui, les cantons sont compétents pour autoriser et surveiller les loteries, les paris sportifs et les jeux d'adresse proposés à grande échelle, appelés «jeux de grande envergure».³² Les «jeux de petite envergure» re-

28 Les offres de loteries dans les établissements de restauration ont également été fortement touchées par les fermetures liées au Covid. Le produit brut des jeux de la loterie électronique de la Loterie Romande a par exemple chuté d'environ 44% en 2020 par rapport à l'année précédente (Gespa 2021a). Cette évolution s'explique toutefois en partie aussi par des changements de réglementation. Ainsi, un renforcement du contrôle d'accès a également joué un rôle (Loterie Romande 2021a).

29 Ainsi, Swisslos propose depuis 2009 déjà des produits de loterie virtuels sur sa plateforme internet et, en 2012, la Comlot (devenue Gespa) a également accordé une homologation à la Loterie Romande pour de tels produits (Comlot 2013).

30 Des différences apparaissent toutefois entre les grands opérateurs de jeux. Alors que chez Swisslos, 20% du produit brut des jeux provenait déjà du secteur en ligne en 2020, ce chiffre n'était que de 12% à la Loterie Romande (Gespa 2021a).

31 Ce n'est qu'avec la révision totale de la Constitution fédérale de 1874 et l'interdiction des maisons de jeu qui y est mentionnée que des dispositions relatives à des domaines de jeux de hasard sont apparues au niveau constitutionnel (Bass 2004; Villeneuve et Meyer 2010b).

32 Les jeux de grande envergure comprennent les loteries, partis sportifs et jeux d'adresse exploités de manière automatisée, au niveau intercantonal ou en ligne (art. 3 LJA).

lèvent également de la compétence des cantons, mais ils sont négligeables d'un point de vue économique (voir encadré 6).

Encadré 6

Jeux de hasard pour associations et à petite échelle

Il existe aussi des offres légales de jeux de hasard en dehors des casinos et des opérateurs de loteries: les jeux de petite envergure. Il s'agit de loteries, de paris sportifs et de tournois de poker ni automatisés, ni intercantonaux, ni en ligne. Il s'agit par exemple des petites loteries, des paris sportifs locaux ou des tournois de poker entre amis. L'autorisation et la surveillance des jeux de petite envergure relèvent de la compétence des cantons concernés.

Les jeux de petite envergure sont conçus de manière à ne présenter qu'un faible risque tant de dépendance au jeu et à la fraude, que de concurrence avec les casinos et les opérateurs de jeux de grande envergure, qui sont importants fiscalement. C'est pourquoi la portée, le montant maximal des mises ou le nombre de manifestations annuelles par prestataire sont limités. En 2019, 431 petites loteries ont été autorisées dans toute la Suisse, pour un montant total de 10,4 millions de francs (Comlot 2020a). En outre, 21 paris sportifs locaux ont été autorisés dans six cantons. |³³

Pour l'organisation des jeux de grande envergure, les cantons se sont réunis en un concordat sur les jeux d'argent (CJA). Outre le rôle de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA), le CJA réglemente également celui de la Surveillance des jeux d'argent (Gespa), qui représente l'autorité intercantonale de surveillance et d'exécution, ainsi que le Tribunal des jeux d'argent et la Fondation de l'Aide Sportive Suisse. |³⁴

Historiquement et sur la base du CJA aujourd'hui, deux entités régionales se sont formées, chacune s'organisant par le biais d'une convention intercantonale. Il existe donc au total trois concordats avec leurs organes et organisations respectifs: un pour l'ensemble de la Suisse et un pour chaque prestataire de jeux régional de grande envergure. |³⁵ Le marché a été réparti comme suit:

- Les cantons alémaniques et le Tessin soutiennent la société coopérative «Swisslos».
- Les cantons romands, eux, l'association «Loterie Romande».

Comment les revenus sont générés chez les opérateurs de loteries

Swisslos et la Loterie romande distribuent leurs produits aussi bien par le biais d'intermédiaires (par ex. kiosques et restaurants) que directement

33 La pertinence de ces chiffres reste toutefois limitée en raison de la phase de transition juridique dans les cantons. En 2019 par exemple, aucune autorisation de jeu de petite envergure «selon le nouveau droit» (par ex. pour des petits tournois de poker) n'a encore été délivrée.

34 La CSJA, qui se compose d'un membre du gouvernement de chaque canton, joue un rôle clé dans ce domaine. Elle élit notamment les membres du conseil de surveillance de la Surveillance des jeux d'argent (Gespa), les juges du Tribunal des jeux d'argent ainsi que le conseil de fondation de la Fondation de l'Aide Sportive Suisse (ASS). Actuellement, la promotion du sport national se fait toutefois encore par le biais de la Société du Sport-Toto. Ce n'est qu'à partir de la période 2023–2026 que les fonds destinés à l'encouragement du sport national seront distribués par l'ASS (FDKL 2019a).

35 Les cantons de Suisse alémanique et du Tessin dans la «Convention intercantonale sur l'organisation commune des jeux d'argent» (IKV 2020) et les cantons de Suisse romande dans la «Convention romande sur les jeux d'argent» (Corja).

via leur site internet. La répartition géographique du marché s'étend également au secteur en ligne. Le domicile ou le lieu de résidence habituel du joueur est pris en compte.

Les produits en ligne sont désormais importants pour les sociétés de loterie. La part des recettes en ligne n'a cessé d'augmenter au fil des ans. Elle a atteint 17% en 2020, année de la pandémie (voir encadré 5). L'offre en ligne ne se limite pas à la loterie à numéros classique. Une large palette d'offres est proposée, comme des billets à gratter en ligne, différents jeux de tirage ou des paris sportifs (en direct). Le site web ressemble à celui d'un casino en ligne.

Les monopoles d'Etat permettent d'engranger des bénéfices considérables, non seulement en théorie, mais aussi en pratique. Ainsi, le produit brut des jeux s'est élevé en 2019 à 595 millions de francs pour Swisslos et à 408 millions pour la Loterie Romande (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020a). A cela s'ajoutent d'autres recettes, comme les bénéfices échus ou les résultats financiers positifs. Si l'on détaille davantage les ressources, les différences entre les opérateurs sautent aux yeux (voir figure 8).

Ces différences sont le fruit de différences dans l'offre et la demande. Premièrement, il existe probablement certaines différences culturelles dans le comportement de jeu.³⁶ Deuxièmement, et sans doute en partie en lien avec le premier point, les deux grands opérateurs de jeux ont des produits différents dans leur offre. En conséquence, le produit brut des jeux par habitant de la Loterie Romande est environ deux fois plus élevé que celui de Swisslos (FDKL 2019a).

Le produit brut des jeux par habitant de la Loterie romande est deux fois plus élevé que celui de Swisslos.

Il existe de grandes différences entre Swisslos et la Loterie Romande, non seulement au niveau de l'origine des fonds, mais aussi de leur répartition. Durant la période représentée, Swisslos a distribué une part nettement plus importante du produit brut des jeux en tant que «bénéfice à répartir» que la Loterie Romande.³⁷ Cela pourrait s'expliquer d'une part par des tailles de marché différentes pour des coûts fixes identiques. D'autre part, les deux organisations pourraient également être gérées de manière différente. Les coûts opérationnels³⁸ des deux sociétés de loterie s'élevaient à eux seuls à plus de 200 millions de francs en 2019 (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020a). Les inefficacités dues à l'absence de concurrence jouent probablement un rôle dans ces dépenses.

Ce ne sont de loin pas les seuls coûts de friction du système actuel. C'est pourquoi les explications qui suivent se concentrent également sur la manière dont le bénéfice net est réparti par les autorités publiques. En Suisse, cette question est réglée par la Constitution. Les cantons sont te-

36 Ainsi, il y a proportionnellement plus de joueurs à risque ou pathologiques en Suisse romande qu'en Suisse alémanique (ISGF 2019).

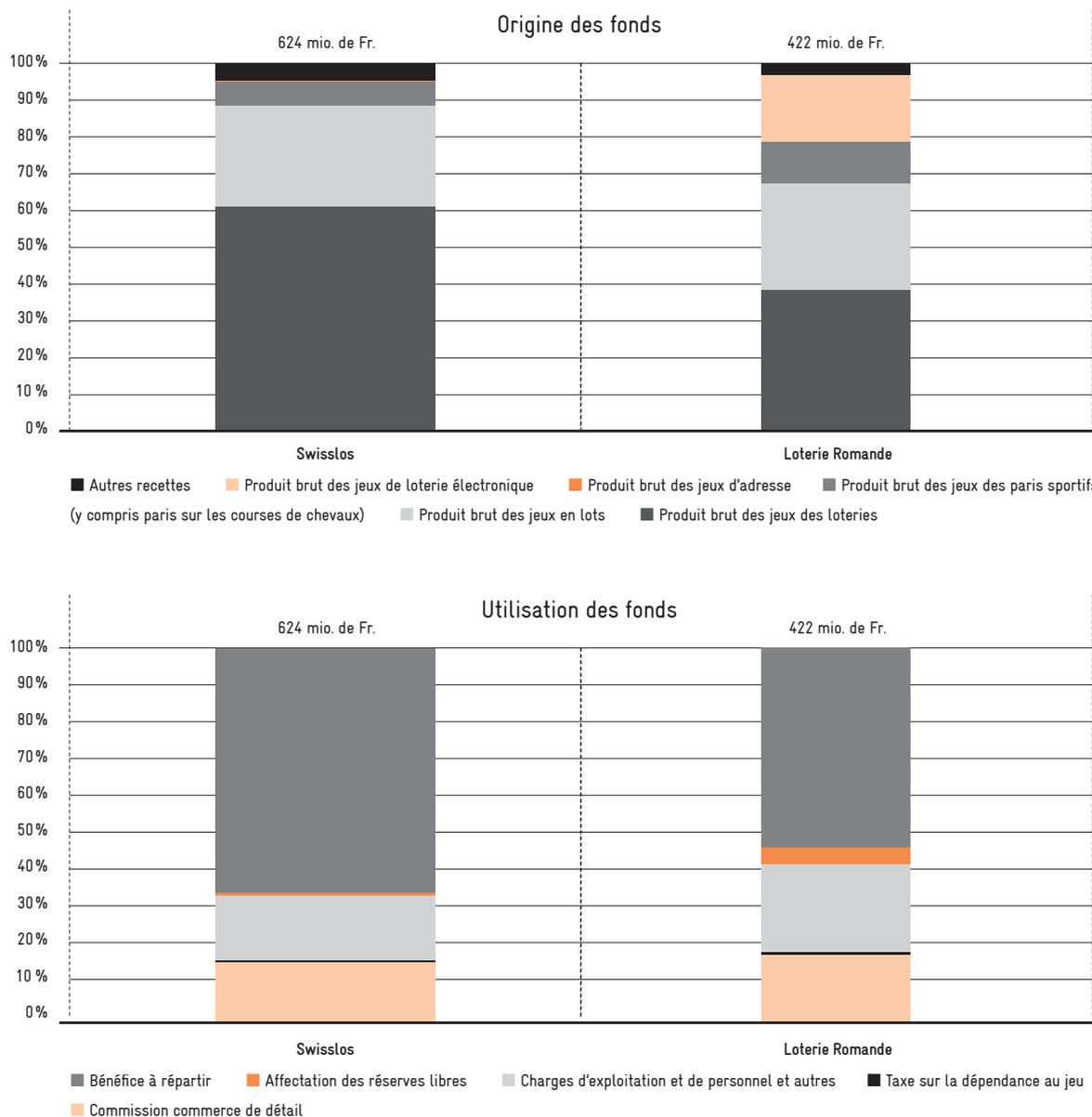
37 Les provisions relativement élevées de la Loterie Romande cette année s'expliquent par le fait que celle-ci a décidé, après la clôture de l'exercice et en raison de la pandémie de Coronavirus, de ne pas distribuer directement un montant de 20 millions de francs, mais de l'affecter à la réserve correspondante (Loterie Romande 2020a).

38 Charges de personnel, charges d'exploitation et autres, hors commissions et taxes sur la dépendance au jeu.

Figure 8

Comment les sociétés de loterie ont gagné et utilisé leur argent en 2019

Swisslos et la Loterie Romande se distinguent tant au niveau de l'origine des fonds que de leur utilisation. En proportion de la population, la Loterie Romande génère des recettes plus élevées.



Source: Swisslos (2020a); Loterie Romande (2020a); propres calculs

nus d'affecter le bénéfice net des loteries et des paris à des buts d'utilité publique, notamment dans les domaines de la culture, de l'action sociale et du sport. |³⁹

L'interprétation et la mise en œuvre sont laissées aux cantons, la loi sur les jeux d'argent offrant déjà un cadre. Ainsi, l'argent des jeux de ha-

39 Art. 106 Cst. et art. 125 et suiv. LJA

sard ne peut pas être versé dans les comptes de l'Etat, mais doit être géré séparément. En outre, aucun projet dont l'exécution fait partie des obligations de droit public des cantons ne peut être soutenu. Ce qui est clair à un niveau abstrait se révèle très difficile à un niveau pratique.

La répartition des fonds est complexe

Dans la pratique, le bénéfice net des sociétés de loterie est réparti entre différents fonds. En principe, on peut en distinguer deux types :

- *Le domaine «sport»* : On y distingue en outre les fonds sportifs cantonaux et l'encouragement du sport national. Dans ce dernier, c'est surtout Swiss Olympic qui est soutenu ; mais les fédérations sportives nationales comme la fédération de football ou de hockey sur glace reçoivent également des fonds de loterie (Société du Sport-Toto 2020).⁴⁰
- *Le domaine «Culture et affaires sociales»* : Ici, il n'est pas évident au premier abord de savoir exactement ce qui est financé. Tant les cantons Swisslos que les cantons romands indiquent que la plus grande partie des fonds de loterie est distribuée dans le domaine de la «culture» (Loterie Romande 2020a; Swisslos 2020b). Nous reviendrons plus loin en détail sur la problématique de cette répartition.

La figure 9 montre combien d'argent et dans quelles catégories de fonds il est investi.

La vision agrégée ne doit pas faire oublier qu'en arrière-plan, 26 cantons et leurs diverses institutions répartissent les fonds individuellement. La manière dont cela se passe exactement n'est pas toujours claire. On peut toutefois définir trois types de répartition cantonale des bénéfices :⁴¹

- **«Approche exécutive»** : Dans la plupart des cantons, c'est le Conseil d'Etat qui a le dernier mot en matière de répartition des fonds de loterie. Dans certains cantons (par ex. Argovie), le Conseil d'Etat est compétent pour tous les montants, alors que dans de nombreux cantons, certains départements ou d'autres services d'attribution peuvent attribuer de petits montants eux-mêmes. Un exemple extrême est le canton de Lucerne, où le Conseil d'Etat répartit les bénéfices à distribuer entre lui et les différents départements (Kanton Luzern 2020). En conséquence, le canton a exploité pas moins de 17 fonds de loterie différents en 2019 (Comlot 2020c). Et un autre est même venu s'ajouter en 2020 (Gespa 2021b).
- **«Approche législative»** : Dans certains cantons de Suisse alémanique, le parlement cantonal dispose d'un droit de veto et de regard sur l'attribution de l'argent des loteries provenant des fonds cantonaux. Dans le

On peut définir trois types de répartition cantonale des bénéfices.

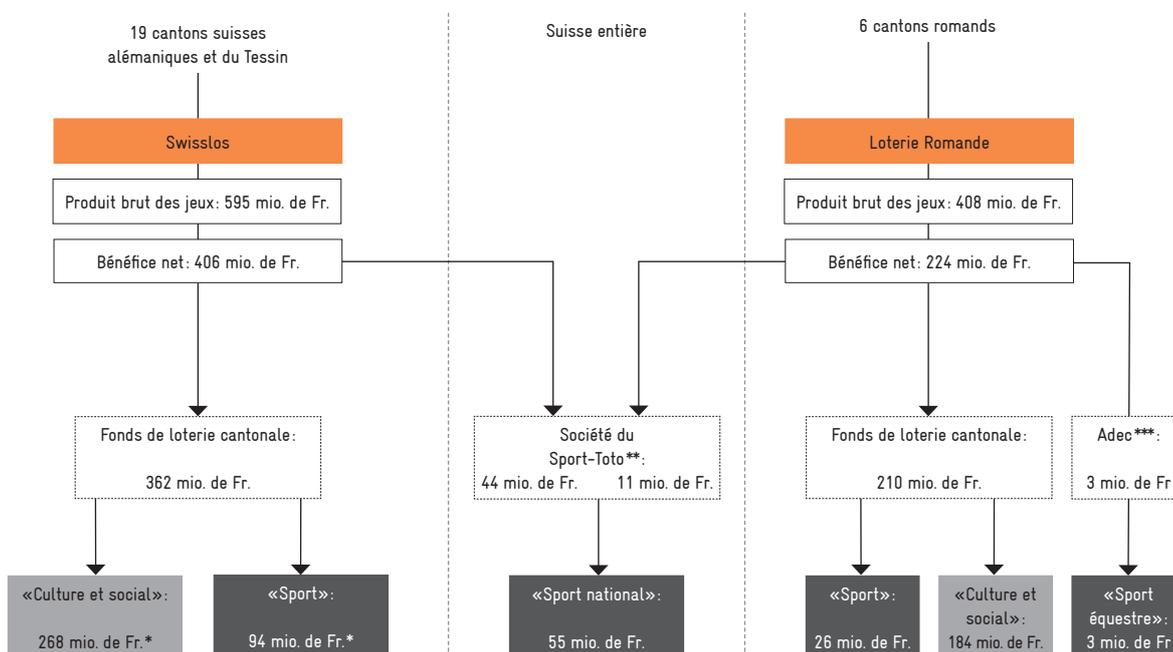
⁴⁰ Il est frappant de constater que les cantons Swisslos investissent nettement plus d'argent des loteries dans le sport que les cantons Loterie Romande. Dans un rapport explicatif sur le CJSA il a été précisé que le financement du sport national devrait à l'avenir faire l'objet d'une harmonisation des contributions par rapport au nombre d'habitants (FDKL 2019a).

⁴¹ Voir Comlot (2020b) pour un aperçu. La transposition de la nouvelle loi sur les jeux d'argent dans le droit cantonal a déclenché certains changements à cet égard. C'est pourquoi nous ne donnons ci-après que des exemples concrets de cantons qui ont adapté le cadre juridique cantonal depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent.

Figure 9

Flux des fonds de la loterie en 2019

Les cantons ont divisé le marché des jeux de grande envergure en deux monopoles régionaux. Les deux exploitants de loterie Swisslos et Loterie Romande ainsi que la répartition des bénéfices sont contrôlés par les cantons respectifs.



* Avec Swisslos, la clé de répartition entre les fonds cantonaux de loterie et les fonds sportifs n'est pas claire. En se basant sur les données de la Société du Sport-Toto (2020) et de la Comlot (2020b), la part que les cantons Swisslos consacrent à l'encouragement du sport au niveau cantonal a été estimée à 26% des fonds de loterie cantonaux.

** A l'avenir, la répartition des fonds destinés à l'encouragement du sport national se fera par le biais de la Fondation de l'Aide Sportive Suisse (FDKL 2019a).

*** Association pour le Développement de l'Élevage et des Courses.

Il y a un décalage dans le temps entre la réalisation du bénéfice, la distribution aux cantons et l'utilisation des fonds à des fins d'utilité publique.

Source: Loterie Romande (2020a, 2021b); Swisslos (2020a, 2020b); propres calculs

canton de Saint-Gall, le parlement cantonal décide même en dernier ressort de toutes les attributions du fonds de loterie (Kanton St Gallen 2021).⁴² Dans les cantons de Zurich et de Thurgovie, les parlements cantonaux ont également leur mot à dire sur l'utilisation des fonds de loterie, mais seulement à partir d'un certain montant. Dans ces cantons également, les montants inférieurs sont attribués par le Conseil d'Etat ou l'administration (Kanton Zürich 2020; Kanton Thurgau 2021).

– **«Approche romande»** Dans les six cantons romands, la nouvelle Convention romande sur les jeux d'argent (Corja) fixe quelques garde-fous pour les modalités de répartition (Corja 2020). Ainsi, les cantons doivent mettre en place au moins deux organes de répartition qui statuent sur les demandes de subventions. Les membres des organes de répartition sont désignés par le gouvernement cantonal respectif. Dans

42 Mais pas par le biais de subventions provenant du fonds cantonal du Sport-Toto. Ces subventions sont attribuées par une commission cantonale du Sport-Toto, le département de l'éducation et le gouvernement cantonal (Kanton St Gallen 2020).

le cadre des conventions, les organes de répartition doivent décider «en toute indépendance» des demandes de contribution qui leur sont adressées. Toutefois, il faut douter de cette disposition, car les cantons peuvent prévoir que ces décisions doivent être approuvées par le gouvernement cantonal. En outre, la convention romande crée un accès explicite des gouvernements cantonaux aux fonds des loteries. Jusqu'à 30 % des montants à distribuer peuvent être attribués directement par le gouvernement ou un autre organe étatique.⁴³ Enfin, les deux organes intercantonaux de répartition pour le sport et l'utilité publique,⁴⁴ composés des présidents respectifs des organes de répartition cantonaux, constituent une particularité du système de répartition en Suisse romande. Ces institutions doivent permettre d'harmoniser les procédures et d'organiser en commun les «contributions romandes ou nationales».

Cette vue d'ensemble suggère déjà que la répartition des fonds de loterie est étroitement liée à la politique. Il est difficile de savoir comment l'argent est réparti en détail, car les cantons procèdent différemment et la situation évolue sans cesse. Mais de nombreux éléments indiquent que la répartition n'est pas optimale.

La répartition des fonds est politisée

Le monde politique a un droit de regard direct ou indirect sur l'attribution des fonds de loterie. Les fonds de loterie permettent ainsi d'alléger les budgets ordinaires et de financer des projets favorables dans différents domaines. De tels problèmes lors de l'attribution des fonds de loterie sont connus depuis longtemps (voir *Infras* 2010). Le juriste de droit public lausannois Etienne Grisel a même qualifié les fonds de loterie de «sortes de caisses noires légales».⁴⁵

Les fonds de loterie ont même été qualifiés de «sortes de caisses noires légales».

La répartition des fonds de loterie est politisée, comme le montrent les différentes priorités des cantons (voir *annexe 1*). Alors que le canton de Zoug a consacré 67 % des fonds de loterie au domaine «culture» en 2019, le canton de Schwyz n'en a dépensé que 26 %. Et alors que le canton du Valais a consacré 27 % au domaine «aide à l'environnement et au développement»,

43 Le canton de Fribourg prévoit par exemple une part de 7 % de la part cantonale des bénéfices de la LoRo pour la répartition par d'autres instances (entre autres le gouvernement cantonal) (*Kanton Freiburg* 2020). Dans le canton de Neuchâtel, 10 % de la répartition des fonds reviennent au Conseil d'Etat (*Kanton Neuenburg* 2020). Dans la loi d'application de la loi sur les jeux d'argent du canton du Valais, il est simplement précisé que «le Conseil d'Etat peut également répartir une partie des bénéfices de manière autonome». (*Kanton Wallis* 2020)

44 La Conférence des présidents des organes de répartition (CPOR) et la Conférence des présidents des organes de répartition pour le sport (CPORS).

45 Voir *Aargauer Zeitung* (2018). Avant la réforme de la loi sur les jeux d'argent, Grisel a réalisé une analyse juridique du système de loterie suisse et notamment attiré l'attention sur la politisation possible (voir *Infras* 2010). Au cours des dernières années, certaines améliorations ont été apportées. Ainsi, la publication uniforme de l'utilisation des fonds a permis d'accroître la transparence et d'observer une certaine harmonisation dans l'attribution des fonds. La nouvelle loi sur les jeux d'argent et les nouveaux concordats ont également apporté des nouveautés. Ainsi, la Gespa doit désormais publier chaque année un rapport sur l'utilisation des bénéfices nets par les cantons (art. 107 LJAr). Ces petits pas dans la bonne direction ne permettent toutefois pas de résoudre les problèmes inhérents au système actuel, qui conduit à une politisation de l'argent des loteries.

le Tessin n'en a consacré que 1%.⁴⁶ Cette hétérogénéité peut s'expliquer par des besoins et des sensibilités différents dans les cantons; une pondération politique peut être efficace. Toutefois, la politisation dans le système actuel conduit à des conflits d'intérêts problématiques et à d'autres inefficacités. Comme nous le montrons au chapitre 5, il y aurait ici de bien meilleures approches possibles.

Il est presque traditionnel que les cantons financent leurs représentations à l'Olma ou au Sechseläuten avec l'argent de la loterie (NZZ 2006; SRF 2013; Tagblatt 2012). La décision du gouvernement lucernois de financer en 2013 un voyage à «caractère culturel» à Moscou avec 290 000 francs de fonds de loterie a fait sensation (SRF 2014a; Zentralplus 2014). Et la démarche du gouvernement soleurois a suscité l'étonnement lorsqu'il a financé en 2013 une publication commémorative de 870 pages, offerte à un collègue du Conseil d'Etat sortant, avec 112 000 francs provenant d'un fonds de loterie (Solothurner Zeitung 2013, 2014). Le canton de Bâle-Ville a également été critiqué pour avoir soutenu en 2014 la comédie musicale commerciale Le Roi Lion à hauteur de 150 000 francs provenant d'un fonds de loterie (SRF 2014b).

L'émission SRF Rundschau a systématiquement examiné les contributions aux loteries de onze cantons alémaniques, pour la période de 2014 à 2018. Elle a ainsi constaté qu'une grande partie des contributions des fonds de loterie allait à de grandes institutions traditionnelles et proches de l'Etat comme les théâtres, les musées ou les salles de concert.⁴⁷ Il n'est pas rare qu'une forme de politique industrielle entre en scène. En 2019, par exemple, environ 9 millions de francs ont été versés par les fonds de loterie au canton du Valais pour la «promotion, le tourisme et le développement». Les organisations «Valais Promotion», «Ski Valais» ou la fondation de promotion économique «The Ark», créée par le Département valaisan de l'économie, ont notamment reçu entre 200 000 et 540 000 francs chacune (Loterie Romande 2021c).

Enfin, il est tout aussi évident que l'argent des loteries est utilisé pour alléger le budget ordinaire. Ainsi, le canton de Schwyz a décidé en 2017 de se retirer de la compensation intercantonale des charges culturelles, tout en promettant de régler à l'avenir sa contribution annuelle d'environ 1,8 million de francs aux cantons de Zurich et de Lucerne à partir du fonds de loterie (Luzerner Zeitung 2017; NZZ 2017). En 2014, le gouvernement soleurois avait réorienté l'argent des loteries vers des projets de prévention afin de soulager le budget de l'office de la santé et donc la caisse de l'Etat (Solothurner Zeitung 2014). Et plusieurs cantons utilisent l'argent des loteries pour des tâches telles que l'archéologie, la conservation des monuments

L'argent des loteries est aussi utilisé pour alléger le budget ordinaire.

46 Le nom «Aide à l'environnement et au développement» est pour la plupart une aide au tourisme dissimulée.

47 Par exemple, le Kunsthau de Zurich a reçu environ 30 millions de francs en 2011 pour une extension et le Konzert und Theater de Saint-Gall a reçu près de 40 millions de francs entre 2014 et 2018 (SRF Rundschau 2020).

historiques ou la protection de la nature et de l'environnement (SRF Rundschau 2020; Solothurner Zeitung 2014; Zentralplus 2016).

Selon la Constitution, tous ces domaines font partie des obligations de droit public des cantons, raison pour laquelle l'argent des jeux de hasard ne devrait pas être utilisé pour les remplir.⁴⁸ Il est difficile de faire une distinction claire entre les obligations de droit public et les dons «volontaires» d'utilité publique. Il en résulte une optimisation fiscale des zones d'ombre juridiques par les cantons.

Le problème fondamental de la répartition actuelle des fonds des loteries est donc que les notions d'«utilité publique» et d'«obligation de droit public», pertinentes pour la répartition, peuvent être (et sont) interprétées de manière large et en fonction de la situation.⁴⁹ Il est difficile de tracer des limites claires. Cela ouvre la voie à des considérations politiques et à des solutions de contournement. En conséquence de cette situation juridique, l'utilisation des revenus des jeux de hasard dans le système actuel est peut-être «d'utilité publique» au sens large, mais en aucun cas dans le meilleur intérêt de la collectivité, ce qui est encore souligné par le point suivant.

La répartition des fonds est inefficace

Le système actuel conduit non seulement à une politisation inévitable, mais il est également inefficace. La Comlot (aujourd'hui Gespa) a récemment tenté de se faire une idée du labyrinthe des fonds cantonaux (voir Comlot 2020b). Il en est ressorti des choses étonnantes. En 2019, il y avait notamment 78 fonds cantonaux de loterie et de sport différents dans toute la Suisse. Avec un tel nombre, il n'est pas étonnant que la gestion des fonds ne soit parfois pas très professionnelle:

- Dans plusieurs cas, par exemple, la variation présentée entre les niveaux de fonds ne correspondait pas aux entrées et sorties déclarées de ces derniers.⁵⁰
- Des différences ont été constatées entre les chiffres des sociétés de loterie et les distributions des cantons.
- Les charges d'exploitation présentent de grandes différences: certains cantons financent l'administration des fonds sur leur propre budget national, d'autres prélèvent près de 2 millions de francs sur les fonds de loterie pour l'administration.

De manière générale, la transparence et la traçabilité de l'utilisation des fonds seraient considérablement limitées. Dans son rapport, la Comlot

48 Voir art. 125 ss LJAr.

49 Les deux notions se chevauchent, avec des différences plus ou moins importantes. Alors que de nombreuses tâches de l'Etat peuvent être classées comme étant d'utilité publique, toutes les allocations d'utilité publique ne concernent pas une tâche de l'Etat.

50 De nombreux fonds de loterie (au moins 13 fonds cantonaux en 2019) sont en outre alimentés par des fonds provenant d'autres sources, comme le budget général de l'Etat. Cela complique la gestion séparée des fonds prescrite par la loi et limite considérablement la traçabilité et la transparence (Comlot 2020d).

a tiré un bilan globalement mitigé et a suggéré des améliorations.^{| 51} Il est clair que l'organisation complexe coûte inutilement cher depuis des années aux pouvoirs publics (voir encadré 7).

En parallèle, la perception de l'argent des loteries va à l'encontre des motifs sociopolitiques du système fiscal global: il s'agit là d'une autre inefficacité. Ainsi, les personnes défavorisées sur le plan socio-économique sont plus lourdement frappées par un impôt sur les jeux de hasard, car elles sont plus fortement touchées par la problématique de la dépendance et susceptibles de jouer plus d'argent, proportionnellement à leur revenu et à leur fortune (voir chapitre 1). Si le secteur des jeux de hasard est ainsi ponctionné sur le plan fiscal, cela a un effet dégressif.^{| 52}

Encadré 7

Des millions perdus en chemin

Il n'existe pas de chiffres exacts sur les frais administratifs de la répartition des fonds des loteries. Dans l'enquête de la Comlot (2020b) sur l'utilisation des moyens auprès des cantons pour l'année 2019, une question a été posée sur les frais d'exploitation des fonds. Or, huit cantons au total ont refusé de fournir des informations à ce sujet ou ont chiffré les coûts à zéro franc.^{| 53} Les 18 cantons restants ont indiqué des charges d'exploitation de neuf millions de francs pour l'ensemble ou une partie de leurs fonds.^{| 54}

Si l'on extrapole les charges d'exploitation des fonds de loterie cantonaux à tous les cantons et à tous les fonds sur la base des informations disponibles, on obtient dans ce contexte des charges de 16 à 22 millions de francs pour l'année 2019, (voir annexe 2). Cela peut paraître peu spectaculaire, pourtant, il s'agit d'une somme récurrente annuelle qui, d'un point de vue économique, est inutile (voir chapitre 5).

De plus, ces dépenses ne couvrent ni tous les coûts effectifs ni tous les organes de répartition des fonds des loteries. Ainsi, il est parfois difficile de savoir dans quelle mesure les différents cantons ont présenté les charges de personnel, de location ou d'infrastructures. En outre, il n'y a pas de charges liées à la répartition des fonds destinés à l'encouragement du sport national. Dans l'ensemble, le système actuel de répartition des fonds de loterie devrait donc entraîner chaque année des coûts de friction pour l'économie nationale de l'ordre de plusieurs dizaines de millions.

Les différents conflits d'intérêts dans la sphère cantonale

Le fait que l'argent des loteries soit aujourd'hui distribué de manière politisée, avec des effets de redistribution douteux et inefficaces, est une chose. Les conflits d'intérêts inhérents au système actuel en sont une autre. La loi sur les jeux d'argent (LJA) et le concordat sur les jeux d'argent (CJA)

51 Entre-temps, une nouvelle enquête a été publiée (voir Gespa 2021b). La Gespa y dresse un bilan un peu plus positif, mais toujours «mitigé», et les principales critiques demeurent.

52 Cet effet devrait être renforcé d'une part par la forte promotion des offres culturelles, qui ont tendance à être consommées par des personnes socio-économiquement plus favorisées. D'autre part, l'utilisation de fonds pour des offres sportives atténue quelque peu cet effet.

53 Comme la gestion des fonds a de toute façon un coût, il faut partir du principe que la collectivité le paiera d'une autre manière.

54 Les coûts varient considérablement d'un canton à l'autre. Ainsi, le canton de Berne chiffre le total des charges d'exploitation pour ses trois fonds à 1,9 million de francs. Ce montant comprend entre autres les frais de personnel et de location. Le canton d'Obwald, quant à lui, chiffre les coûts de son seul fonds à environ 40 000 francs pour l'année 2019.

ont certes apporté certaines améliorations à cet égard.⁵⁵ Toutefois, on n'a pas réussi à s'attaquer à la racine du problème.

Les cantons sont toujours clairement au centre du système de loterie et des dépendances problématiques subsistent. Ainsi, les cantons sont à la fois :

- fournisseurs de jeux de grande envergure via les exploitants qu'ils contrôlent, Swisslos et la Loterie Romande ;
- responsables de leur surveillance et de leur régulation via la CSJA et la Gespa ;
- bénéficiaires (politiques) des millions de bénéfices réalisés par les opérateurs de loteries par le biais du contrôle de l'attribution des fonds.

Le fait de devoir assumer ces trois rôles est problématique. Dans ce domaine, l'Etat a trois rôles à jouer. Chacun d'entre eux a pour objectif de répondre à l'un des trois besoins fondamentaux de la société. Comme nous l'avons montré au chapitre 1, ces besoins rentrent toutefois en conflit. Il est tout simplement impossible pour l'Etat (en l'occurrence les cantons ici) de maximiser simultanément le besoin public de sécurité et d'acceptabilité sociale du jeu, celui d'une offre attrayante de jeux de hasard et les exigences financières.

Le fait de devoir assumer ces trois rôles est problématique.

Bien sûr, dans d'autres domaines également, l'Etat doit sans cesse trouver un équilibre entre des besoins et des intérêts différents. Toutefois, dans le domaine des jeux de hasard, il semble non seulement porter trop de casquettes, mais celles-ci semblent aussi être inconfortables. L'exemple du jeu d'argent Tactilo de la Loterie Romande, que nous aborderons en détail au chapitre 4, montre que ce problème ne relève pas que de la théorie, mais qu'il est pertinent dans la pratique.

3.2_ La sphère fédérale : les casinos

Alors que les cantons sont compétents en matière de loteries, les casinos relèvent de la sphère d'influence de la Confédération. Pour exploiter une maison de jeu, il faut dans un premier temps obtenir une concession du Conseil fédéral. Après la levée de l'interdiction des maisons de jeu, de telles concessions ont été attribuées pour la première fois en 2001 (ESBK 2002).

Différents critères jouent un rôle dans l'attribution des concessions de casinos. Ainsi, les régions doivent être prises en compte de manière aussi équilibrée que possible. En outre, des fonds propres suffisants, un mo-

55 La nouvelle loi sur les jeux d'argent et le concordat sur les jeux d'argent (CJA) ont permis d'améliorer quelque peu les structures de gouvernance dans le domaine des jeux de grande envergure. Un désenchevêtrement juridique a été opéré dans le but de distinguer l'organe responsable commun (politique) de l'exécution des tâches opérationnelles (exécution) (FDKL 2019a). La séparation des pouvoirs a également été consolidée. Ainsi, le cumul des fonctions au sein des organes du concordat a été interdit (FDKL 2019b). Par exemple, le même membre du gouvernement ne peut pas siéger à la CSJA et être délégué à l'assemblée générale de Swisslos. En outre, des efforts ont été fournis pour accroître la transparence dans l'attribution des fonds. Par exemple, selon l'art. 107 LJAR, l'autorité intercantonale (Gespa) doit établir chaque année un rapport sur l'utilisation par les cantons des bénéfices nets des loteries et paris sportifs en faveur de l'utilité publique.

dèle d'affaires crédible, une bonne réputation ou l'existence d'un concept social et de sécurité sont exigés.

Le Conseil fédéral dispose d'une grande marge de manœuvre dans l'attribution des concessions de casinos. L'octroi des concessions se fait par le biais d'une procédure de demande et ne prévoit pas d'appel d'offres public. Cette situation est problématique. Une étude réalisée par Abegg et al. 2019 à la demande du Seco arrive à la conclusion suivante :

«La procédure manque de transparence, d'égalité des chances et d'efficacité dans l'attribution. Certes, un tel système est conforme à la Constitution selon la pratique du Tribunal fédéral, mais d'un point de vue économique, il doit être révisé. L'introduction d'un appel d'offres public via une procédure d'enchères ou au moins d'un catalogue de critères devrait être examinée».

Mais le Conseil fédéral ne veut pas en entendre parler. Dans son rapport récemment publié sur l'amélioration des procédures d'accès aux marchés fermés de la Confédération, le Conseil fédéral reconnaît certes les critiques formulées à l'encontre de la pratique actuelle d'attribution, mais il arrive à la conclusion suivante : «Le système de concession existant s'avère politiquement opportun (...)» (Bundesrat 2021).

Au total, 21 casinos disposent actuellement d'une concession, qui expirent toutes fin 2024 et seront alors réattribuées (ESBK 2020b). Sur ces 21 casinos, 8 possèdent une concession A et 13 une concession B (voir encadré 8).

Encadré 8

Les casinos suisses se divisent en deux catégories

A la fin des années 1990, malgré l'interdiction de principe des maisons de jeu, il existait en Suisse une offre légale de jeux de casino. Il y avait ainsi 24 kursaals disposant d'une «autorisation de jeu de boules» cantonale approuvée par le Conseil fédéral (Bundesrat 1997). La plupart de ces kursaals proposaient également des machines à sous déguisées en appareils de jeux d'adresse. ⁵⁶ Le montant et le type d'imposition variaient d'un canton à l'autre dans l'ancien système (Bundesrat 1997).

Avec l'introduction de la nouvelle loi sur les maisons de jeu en 1998, qui prévoyait une légalisation formelle des casinos, on s'est trouvé face à la tâche de tenir compte des institutions et des intérêts existants. Pour ce faire, on a eu recours à une astuce juridique et créé deux types de casinos différents. Pour les kursaals existants dans les régions touristiques, on a créé une catégorie B avec une offre de jeux un peu plus limitée, et avec la catégorie A, on a permis l'entrée sur le marché de nouveaux casinos (Bundesrat 1997). Contrairement à la catégorie B, ces casinos, qui proposent une offre de jeux un peu plus complète, doivent permettre d'attirer une nouvelle clientèle potentielle, par exemple dans les agglomérations ou dans les régions frontalières (ESBK 2001).

Les besoins de l'ancien système ont également été pris en compte dans l'affectation fiscale des bénéficiaires. Alors que l'argent prélevé par les casinos A est intégralement versé à la Confédération, ou à l'AVS, les cantons d'implantation des casinos B reçoivent un droit de regard sur une partie de l'argent. La création de ce système dual a été justifiée par la prise en compte des prestations fournies jusqu'alors par les kursaals pour l'offre touristique et par les droits

⁵⁶ Avant l'introduction de la loi sur les maisons de jeu, environ un quart de tous les appareils à sous se trouvaient dans des kursaals, le reste dans d'autres lieux publics tels que des restaurants ou des salons de jeu (Bundesrat 1997).

*fiscaux ancestraux des cantons (Bundesrat 1997). Depuis, près d'un quart de siècle s'est écoulé et la loi a été profondément remaniée. Les différences dans l'offre autorisée entre les concessions A et B sont désormais minimales.*⁵⁷ *Néanmoins, la distinction fiscale a été maintenue dans la nouvelle loi sur les jeux d'argent.*

Les casinos bénéficiant d'une concession en Suisse sont des organisations de droit privé; elles doivent être organisées sous la forme d'une société anonyme de droit suisse, dont le capital-actions est divisé en actions nominatives. Cela n'exclut toutefois pas que certains casinos aient tant des actionnaires étrangers que des actionnaires étatiques. Ainsi, derrière certains casinos se trouvent les communes d'implantation.

Certains casinos sont par conséquent à classer dans la catégorie des entreprises semi-publiques. Par exemple, la ville de Lugano détient, avec 65,7 %, la majorité des actions de Casinò Lugano SA (ESBK 2020a). De même, la commune de Baden est actionnaire majoritaire du Grand Casino Baden par le biais de la Stadtcasino Baden AG (Grand Casino Baden 2021).

Quant à la société Kursaal-Casino AG Luzern, elle est détenue non seulement par le plus grand actionnaire individuel, la ville de Lucerne avec 11 %, mais aussi par le canton de Lucerne (3,7 %) et apparemment aussi par la banque cantonale lucernoise (5 %) (Kanton Luzern 2021; Stadt Luzern 2021; Zentralplus 2017).

Dans l'ensemble, les casinos sont toutefois moins dominés par l'Etat que les opérateurs de loteries, et le cadre institutionnel est également plus clair. La surveillance des casinos incombe à la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ). Celle-ci est indépendante, mais rattachée administrativement au Département fédéral de justice et police (DFJP); les membres de l'Autorité de surveillance sont nommés par le Conseil fédéral.

Comment les casinos génèrent-ils des revenus ?

La Confédération limite le nombre de casinos en Suisse par l'attribution de concessions. Comme elle veille à une répartition géographique équilibrée lors de l'attribution des concessions, il en résulte de facto des monopoles territoriaux, ce qui permet de prélever les rentes de monopole correspondantes. La limitation des concessions par l'Etat entraîne donc délibérément une concurrence restreinte.

Dans le domaine des casinos en ligne, le nombre de prestataires et donc la concurrence sont également limités. Enfin, l'extension de la concession pour les casinos en ligne n'est possible que pour ceux existant déjà physiquement. Jusqu'au début de 2022, onze casinos ont obtenu du Conseil fédéral une extension de leur concession pour des offres en ligne (ESBK 2020c). Contrairement aux prestataires de loteries, pour lesquels les jeux en ligne sont liés au monopole territorial, les casinos en ligne peuvent

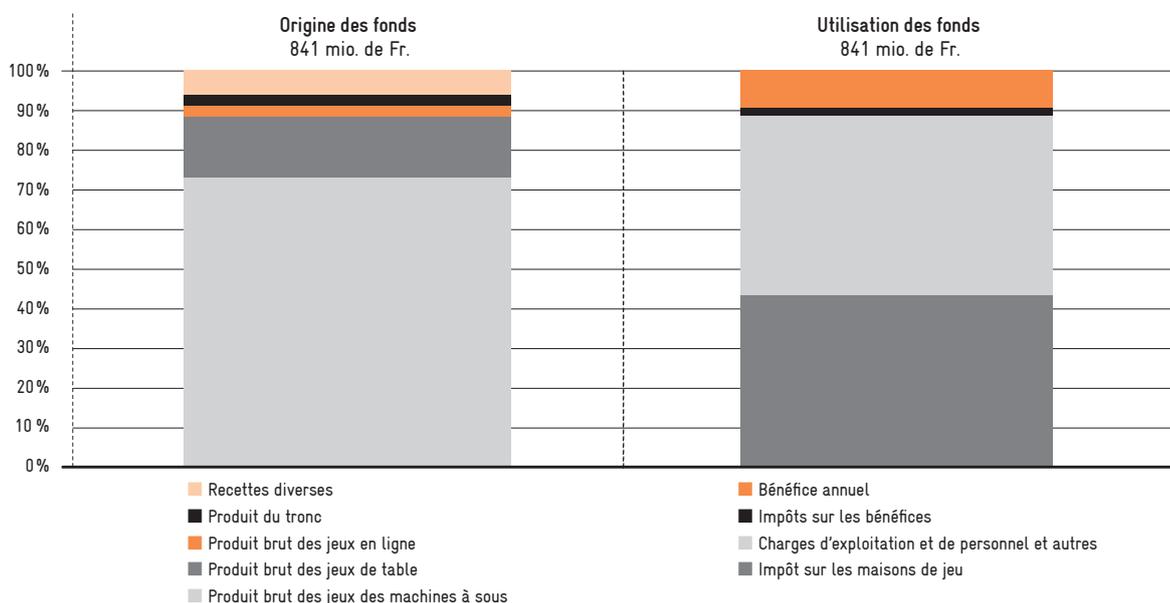
Certains casinos doivent être classés comme entreprises semi-publiques.

57 La mise maximale pour les jeux d'argent exploités de manière automatisée dans les casinos terrestres titulaires d'une concession B est limitée à 25 francs par jeu (art. 54 OJA).

Figure 10

Comment les casinos ont gagné et utilisé leur argent en 2019

Les casinos suisses réalisent de loin la plus grande partie de leur produit brut des jeux avec des machines à sous physiques. Les premiers casinos en ligne légaux n'ont commencé à fonctionner qu'à la mi-2019, ce qui explique que les revenus en ligne soient encore très faibles.



Il s'agit de chiffres consolidés de tous les casinos suisses. Par «tronc», on entend les recettes provenant des pourboires dans les jeux de hasard.

Source: ESBK 2020a; propres calculs

proposer leurs jeux dans toute la Suisse. Il existe donc une concurrence directe dans ce domaine.

Que ce soit en ligne ou physiquement, les casinos ne peuvent proposer que des jeux de casino. Ce sont des jeux de hasard qui, contrairement aux loteries, ne sont ouverts qu'à un nombre étroitement limité de personnes.⁵⁸ On retrouve ici la volonté du législateur de distinguer autant que possible les deux sphères que sont les opérateurs de loteries et les casinos.

Alors qu'aux yeux du public, les casinos sont généralement associés aux tables de roulette ou aux jeux de cartes comme le black jack, ce sont les machines à sous qui dominent en réalité. Ainsi, en 2019, les bandits manchots ont généré de loin la plus grande part des recettes (voir figure 10). La popularité de ces machines va même si loin que chaque casino terrestre est légalement tenu de proposer au moins deux jeux de table différents.

⁵⁸ L'art. 3 OJAR précise que mille joueurs au maximum peuvent participer simultanément à un même jeu de casino (ce nombre maximal de participants ne s'applique toutefois pas aux jackpots). Les paris sportifs, les jeux d'adresse et les jeux de petite envergure sont expressément exclus des jeux de casino (art. 3 OJAR). Les systèmes de jackpot en réseau au sein des et entre les maisons de jeu constituent une exception, qui peut être autorisée par le Conseil fédéral et qui l'a déjà été (art. 106 Cst.; art. 6 & 19 LJAr).

En 2019, les casinos suisses n'ont généré qu'une petite partie de leurs revenus sur Internet. Cela s'explique par le fait qu'en été 2019, le Conseil fédéral a attribué pour la première fois des concessions pour des casinos en ligne (ESBK 2021b). Dans les années à venir, ce secteur devrait prendre beaucoup d'importance. La pandémie de Covid-19 en 2020–2021 a fait ressortir cette tendance de manière éclatante (voir encadré 5).

Enfin, les casinos suisses ne proposent pas seulement des jeux de hasard, mais aussi des événements et de la restauration. Ils disposent en général d'un bar et un restaurant et organisent des manifestations. Les casinos réalisent toutefois la plus grande partie de leurs bénéfices avec les jeux de hasard (voir ESBK 2020a).

La Confédération prélève un impôt progressif sur le produit brut des jeux des casinos. Cet impôt sur les maisons de jeu est taxé et prélevé par la CFMJ. Pour les casinos terrestres, le taux de l'impôt sur le produit brut des jeux doit se situer entre 40 % et 80 %; pour les casinos en ligne, entre 20 % et 80 %.⁵⁹ Il n'existe pas de taxe sur la dépendance au jeu prélevée sur le produit brut des jeux, comme c'est le cas pour les exploitants de loteries.

Outre l'impôt sur les casinos, les casinos doivent couvrir les coûts salariaux, les charges d'exploitation et les coûts de capital avec l'argent qu'ils génèrent. Comme pour toute entreprise, des impôts sur les sociétés sont également dus. Comparé à l'impôt sur les casinos il s'agit d'une somme modeste, mais qui peut peser lourd dans la balance en fonction du canton et de la commune d'implantation. En 2019, les casinos ont généré des recettes fiscales d'un montant de 17,8 millions de francs (ESBK 2020a). Enfin, pour les casinos dont les communes d'implantation sont actionnaires, une partie correspondante du bénéfice net est également versée au budget des communes.

Une affectation claire, avec une porte de sortie

Alors que d'innombrables fonds cantonaux interviennent dans la répartition des bénéfices des sociétés de loterie, la situation est plus claire pour les casinos. Leur impôt prélevé par la Confédération sur le produit brut des jeux des casinos est prévu par la Constitution pour l'AVS. Mais les choses ne sont pas aussi simples.

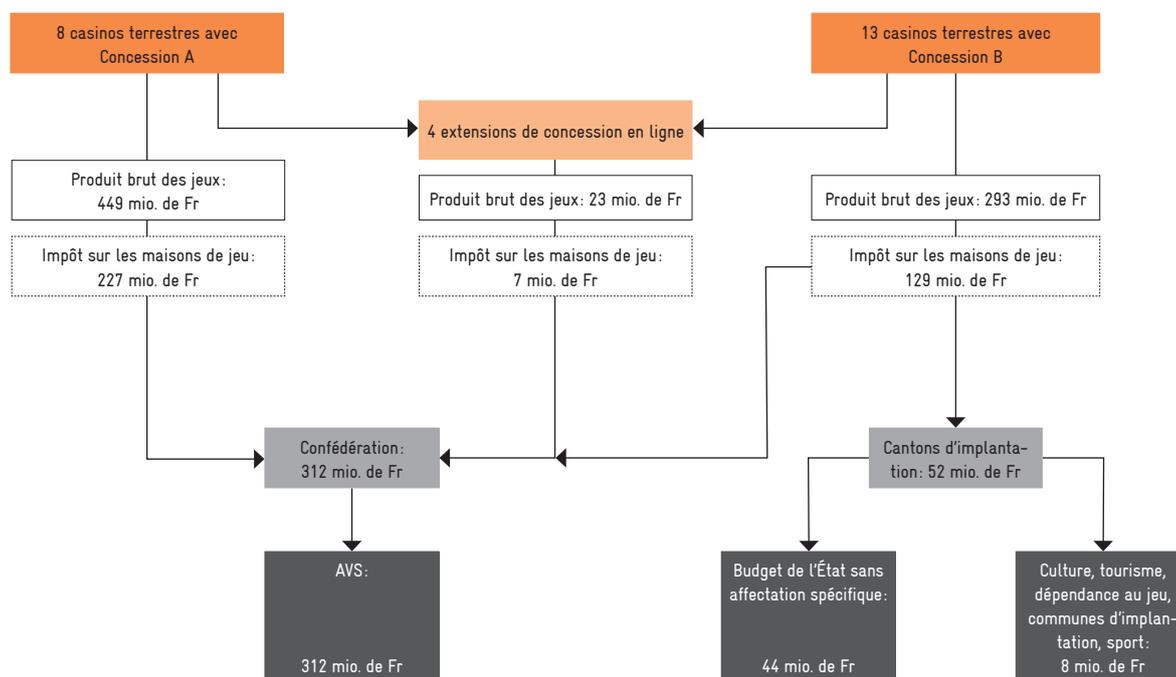
Pour un casino disposant d'une concession A, l'impôt sur les casinos est certes entièrement versé à l'AVS. De même, l'impôt sur les casinos en ligne est intégralement versé à l'AVS via la Confédération, indépendamment du type de concession. Pour les casinos terrestres disposant d'une concession B, il existe toutefois une échappatoire cantonale.

59 Le taux de l'impôt peut augmenter progressivement avec le montant du produit brut des jeux (art. 120 LJA, art. 114 OJA). On utilise le verbe «pouvoir», parce qu'il doit être fixé afin que les maisons de jeu obtiennent encore un «rendement approprié» sur le capital investi (art. 120 LJA). Le taux de l'impôt des casinos bénéficiant d'une concession B peut être réduit dans certains cas, par exemple lorsque la région d'implantation dépend fortement du tourisme saisonnier (art. 121 LJA).

Figure 11

Le flux de l'argent des casinos en 2019

Près de la moitié du produit brut des jeux des casinos est reversée à l'Etat sous forme d'impôt sur les maisons de jeu. La majeure partie de cet impôt est versée à l'AVS et une petite partie aux cantons d'implantation.



Il y a un décalage dans le temps entre la réalisation des bénéfices et leur distribution à la Confédération et aux cantons. Les chiffres se basent sur l'impôt sur les maisons de jeu de 2019 et sont arrondis. Les premières extensions de concessions pour les casinos en ligne n'ont été attribuées qu'à l'été 2019.

Source: ESBK (2020a); communications personnelles avec les cantons d'implantation; propre représentation

Ainsi, le législateur autorise les cantons d'implantation à prélever un impôt de même nature. Dans ce cas, la Confédération réduit jusqu'à 40 % l'impôt sur les casinos destiné à l'AVS. Dans la réalité, cela signifie qu'un canton d'implantation d'un casino B perçoit 40 % de l'impôt sur les casinos. L'usage que les cantons font de cet impôt n'est pas défini dans la loi sur les jeux d'argent et relève de leur souveraineté.

Au total, les cantons d'implantation des casinos B ont perçu environ 52 millions de francs en 2019. Pour certains cantons, il s'agit d'un montant significatif. ⁶⁰ Selon le message du Conseil fédéral relatif à la loi sur les jeux d'argent, cette taxe doit contribuer directement à l'utilité publique des cantons d'implantation (Bundesrat 2015).

Contrairement à l'argent des exploitants de loteries, il n'y a pas ici d'interdiction de financer des tâches de droit public des cantons, la notion d'utilité publique est donc interprétée de manière encore plus large. Notre analyse montre ainsi que la majeure partie des fonds est versée directe-

60 En 2019, par exemple, le canton du Tessin a reçu 17,3 millions de francs, le canton de Genève 11,5 millions de francs et le canton de Schwyz 5,3 millions de francs de la part des casinos B situés sur leur territoire (ESBK 2020b).

ment dans les caisses de l'Etat, sans affectation particulière (voir annexe 3). Globalement, avec environ 16 % ou 8 millions de francs en 2019, seule une très petite partie était affectée strictement à un but précis, et ce but ne correspond pas à la notion d'utilité publique appliquée aux fonds des loteries.

3.3_ Sphère non régulée: les marchés gris et noirs et le jeu à l'étranger

Les institutions et les jeux dont il a été question jusqu'ici couvrent une grande partie, mais pas la totalité, du marché des jeux de hasard en Suisse. Comme mentionné dans le chapitre 2, le jeu à l'étranger ainsi que le marché gris et le marché noir ont toujours joué un rôle important dans l'histoire des jeux de hasard. C'est également le cas dans la Suisse du XXI^e siècle.

Le jeu à l'étranger...

Les jeux de hasard terrestres à l'étranger sont importants. Une étude de Baldauf et Brüsehauer (2015) estime qu'en 2017, les Suisses ont joué entre 105 et 160 millions de francs dans les pays limitrophes. Dans certains casinos proches de la frontière dans le Bade-Wurtemberg, les joueurs suisses représenteraient même jusqu'à 90 % de la clientèle (Tages-Anzeiger 2016).

Cette activité n'est toutefois pas à sens unique. Les casinos suisses profitent également des joueurs étrangers. Ce n'est pas un hasard si de nombreux casinos suisses se sont installés dans des régions proches de la frontière. Les casinos de Schaffhouse, Meyrin, Bâle ou Lugano doivent réaliser une part non négligeable de leur produit brut des jeux avec les joueurs frontaliers.

Dans le cas des jeux de hasard transfrontaliers, les aspects réglementaires tels que les exclusions de jeu jouent un rôle important (Lischer et al. 2016). Ainsi, les listes d'exclusion ne sont pas échangées au-delà des frontières nationales et chaque pays voisin gère les exclusions de jeu différemment (Careplay 2021).⁶¹

...et en cachette

Outre les jeux de hasard transfrontaliers, le marché gris et le marché noir constituent depuis toujours un thème central dans le domaine des jeux de hasard. Aujourd'hui encore, il existe en Suisse, parallèlement à l'offre légale, une offre importante et facilement disponible de jeux de hasard organisés illégalement (Lischer et al. 2017). Il s'agit aussi bien de jeux et de paris joués en ligne ou sur des appareils illégaux que de jeux de cartes ou de dés classiques dans des arrière-salles.

Il existe une offre importante et facilement disponible de jeux de hasard organisés illégalement.

61 En Suisse, les joueurs étrangers peuvent également se faire exclure ou être exclus. Les données des casinos de l'année 2007 montrent que 19% des personnes nouvellement exclues des casinos suisses étaient domiciliées à l'étranger (BASS 2009). L'étude étant déjà ancienne, sa pertinence pour la situation actuelle est toutefois limitée.

Naturellement, le volume exact du marché noir est difficile à chiffrer. Il y a plusieurs années, Baldauf et Brüsehaber (2015) ont étudié l'ampleur du marché illégal des jeux de hasard en Suisse sur mandat de l'Office fédéral de la justice. Pour l'année 2017, ils prévoient que le marché illégal des jeux de hasard (en ligne et terrestres) générerait en Suisse entre 375 et 543 millions de francs de produit brut des jeux ; cela aurait alors représenté entre 23 % et 35 % du marché légal des jeux de hasard.

En raison du manque de précision des données, ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec prudence. Il semble clair que le marché des jeux d'argent en ligne a fortement augmenté au cours des années précédant l'introduction de la nouvelle loi sur les jeux d'argent. Baldauf et Brüsehaber (2015) ont calculé un taux de croissance annuel de 14 % à 16 % pour le marché des jeux d'argent en ligne illégaux en Suisse entre 2013 et 2017 et ont pronostiqué un produit des jeux bruts en ligne illégal de 258 à 275 millions de francs pour l'année 2017. ⁶²

Les politiques ont considéré cette évolution comme problématique. D'une part, ils ont fait valoir que le marché noir manquait de sécurité et de contrôle social. D'autre part, les fournisseurs suisses et les bénéficiaires (étatiques) voyaient leurs intérêts s'éloigner. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les jeux d'argent en 2019, le marché des jeux de hasard en ligne a donc été réparti entre les acteurs établis. Depuis lors, les casinos suisses peuvent proposer des jeux en ligne, et la nouvelle loi sur les jeux d'argent prévoit en outre des blocages d'accès pour les opérateurs étrangers.

3.4 – La problématique de l'addiction au jeu

Les personnes qui ne sont pas familières avec le système suisse des jeux de hasard peuvent s'étonner que les explications données jusqu'ici n'aient pas abordé la question de la dépendance au jeu, alors qu'elle est un thème dominant dans le débat public. Que ce soit lors des votations populaires au niveau cantonal ou national, la population accorde une grande importance à une gestion prudente des jeux de hasard. ⁶³ Cette préoccupation ne se reflète toutefois que de manière limitée dans la pratique politique.

Faible taxe sur la dépendance au jeu, et uniquement pour les deux opérateurs de loterie

Conformément aux conventions intercantionales, la Loterie Romande et Swisslos doivent s'acquitter d'une taxe sur la dépendance au jeu s'élevant à 5 % du produit brut des jeux réalisés, soit environ 5 millions de francs

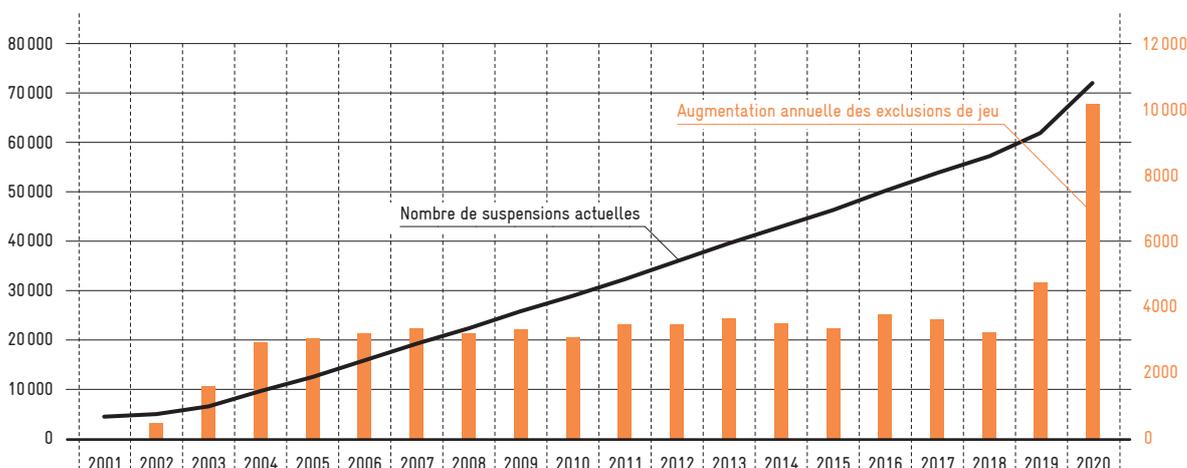
⁶² En se basant sur cette étude, le Conseil fédéral a estimé, dans le livret de vote sur la loi sur les jeux d'argent, que le marché illégal des jeux d'argent en ligne en Suisse générerait un produit brut des jeux de plus de 250 millions de francs par an (*Bundesrat 2018a*).

⁶³ Conformément à la Constitution, la Confédération et les cantons doivent tenir compte des dangers liés aux jeux de hasard. Ce faisant, ils doivent tenir compte des différentes caractéristiques des jeux et des offres de jeux (art. 106 Cst.).

Figure 12

Augmentation sensible des exclusions de jeu en 2020, année de la pandémie

Le nombre d'exclusions actives augmente de manière relativement constante depuis des années. En 2020, le nombre de joueurs suspendus était trois fois plus élevé que la moyenne à long terme.



Source: ESBK (2021c); propre représentation

par an. A titre de comparaison, le canton de Berne a utilisé en 2019 près de 2 millions de francs de fonds de loterie uniquement pour la gestion de ses fonds de loterie (Comlot 2020b). Il n'existe pas de prélèvement similaire sur le produit brut des jeux des casinos. Les jeux de casino sont généralement considérés comme présentant un potentiel d'addiction plus élevé que les jeux de loterie classiques (voir chapitre 1).

L'argent de la taxe sur la dépendance au jeu doit être utilisé par les cantons pour des mesures de prévention du jeu d'argent excessif ainsi que pour des offres de conseil et de traitement. Durant l'année de référence 2019, l'argent a été utilisé par les cantons en premier lieu pour la prévention et le dépistage précoce ainsi que pour le conseil et le traitement (Comlot 2020d).

La faible taxe sur la dépendance au jeu surprend à première vue; elle semble peu élevée en comparaison avec les coûts économiques de la dépendance au jeu en Suisse, estimés à environ 70 millions de francs (voir chapitre 1). Cette disparité n'est toutefois pas le seul signe d'une protection insuffisante des joueurs. Il est possible qu'une gestion efficace et efficiente de l'addiction ne soit pas coûteuse, mais surtout qu'elle exige des garanties institutionnelles solides.

La faible taxe sur la dépendance au jeu surprend à première vue.

Des concepts sociaux difficiles à appréhender

Tant les loteries que les casinos doivent présenter un concept social qui prévoit des mesures de protection des joueurs en fonction du risque. Il s'agit notamment de mesures d'information, d'autocontrôle des joueurs, de détection précoce des personnes à risque, de formation et de perfectionnement des employés, de collecte de données, sans oublier l'imposi-

tion et l'application d'exclusions de jeu. Il n'est toutefois pas facile pour les personnes extérieures d'évaluer la nature et l'efficacité de ces concepts sociaux. La CFMJ a certes accès aux documents correspondants, mais elle ne les rend pas accessibles à des tiers en invoquant le secret des affaires.

En principe, les joueurs doivent avoir la possibilité de se faire bloquer volontairement de l'offre de jeu dans toute la Suisse. Dans les cas graves, l'exclusion doit être ordonnée par la maison de jeu ou les opérateurs de loterie. Toute interdiction de jeu s'applique alors à tous les casinos terrestres ainsi qu'à toutes les offres en ligne des casinos, de Swisslos et de la Loterie Romande (ESBK 2021c).

Depuis l'introduction des exclusions de jeu, elles sont en constante augmentation. En 2020, année de la pandémie, on a assisté à une brusque augmentation qui, selon la CFMJ, est liée à l'extension de l'offre légale de jeux de hasard en ligne (voir figure 12). Fin 2020, plus de 72 000 interdictions de jeu étaient actives en Suisse (ESBK 2021c). Une exclusion de jeu n'est pas limitée dans le temps, mais doit être levée à la demande de la personne concernée si le motif d'exclusion n'existe plus. La levée est décidée par l'exploitant qui a prononcé l'exclusion de jeu et avec l'aval d'un spécialiste ou d'un service spécialisé reconnu par le canton.

Une exclusion forcée est une atteinte à la liberté personnelle qui doit être légitimée en conséquence. En revanche, les exclusions volontaires ne sont pas contestées. Toutefois, les interdictions peuvent être contournées assez facilement, par exemple en passant la frontière, en achetant des produits de loterie dans les kiosques, en jouant sur des plateformes en ligne illégales ou en pratiquant d'autres jeux de hasard illégaux.

Il s'avère en effet que, dans de nombreux cas, une exclusion des jeux ne conduit pas à une abstinence des jeux de hasard. Les joueurs exclus se tournent par exemple vers des offres alternatives, comme les casinos étrangers.⁶⁴ Néanmoins, les interdictions de jeu peuvent être utiles : Lischer et al. (2016) constatent que les interdictions de jeu ne permettent certes pas une abstinence durable, mais qu'une telle intervention peut déclencher un processus d'apprentissage.

64 Une évaluation de la Haute école de Lucerne basée sur des entretiens de levée d'exclusion des jeux conclut que près de 90 % des demandeurs se sont adonnés à des jeux de hasard sous une forme ou une autre malgré leur exclusion des jeux (Lischer et al. 2016). Ce chiffre doit toutefois être interprété avec prudence, car les personnes interrogées ne sont que des joueurs qui souhaitaient être autorisés à jouer à nouveau.

4_Le tournant de la numérisation

Les avancées scientifiques et techniques ont régulièrement bouleversé le secteur des jeux de hasard (voir chapitre 2). C'est également le cas actuellement avec la dernière poussée d'innovation : la numérisation. Deux tendances historiques s'en trouvent renforcées.

01_ Dans la sphère numérique, la liberté de mouvement devient la nouvelle norme. Le «frontend» d'un jeu de hasard peut désormais être représenté par n'importe quel ordinateur ou smartphone disposant d'un accès à Internet. Cela permet ensuite d'accéder à divers «backends», qui peuvent être localisés n'importe où dans le monde.

02_ Les frontières entre les différents jeux s'estompent de plus en plus. D'une part, le «frontend» et le «backend» peuvent être combinés à volonté, ce qui rend plus difficile la distinction entre les formes de jeux de hasard. D'autre part, il existe de plus en plus de formes de jeux hybrides. On assiste à une «gamblification» des jeux vidéo et à une «gamification» des jeux de hasard.

Les nouveaux jeux de hasard cryptographiques ont donné une impulsion supplémentaire à ces deux évolutions : un processus aléatoire peut se dérouler sur des ordinateurs répartis dans le monde entier («backend»), dont le résultat peut être représenté différemment sur différents écrans («frontend»), par exemple sous la forme d'un ticket de grattage virtuel, d'un bandit manchot ou d'un jeu dans un jeu vidéo en ligne). Le «backend» n'est donc pas simplement situé dans une juridiction étrangère, mais dans un *no man's land* juridique.

En raison de la numérisation, les régulateurs du monde entier sont confrontés à des problèmes de délimitation et de compétence (Europäische Kommission 2019). Parallèlement, les opérateurs de jeux de hasard légaux et réglementés sont mis sous pression, car des opérateurs non réglementés sur les marchés gris et noirs menacent de leur couper l'herbe sous le pied. Le système suisse, qui s'est développé au fil du temps et qui n'a jamais été réformé en profondeur, est particulièrement mis à l'épreuve par ces changements.

En raison de la numérisation, les régulateurs du monde entier sont confrontés à des problèmes.

4.1_ Les limites du principe de territorialité

La délimitation territoriale en matière de jeux de hasard n'a jamais été simple (voir chapitre 2). Avec Internet, cette problématique a toutefois pris une nouvelle dimension. Aujourd'hui, il est possible de jouer de presque n'importe où et 24 heures sur 24. Une connexion Internet et un terminal (un smartphone ou un ordinateur portable) sont les seuls éléments nécessaires. Sous l'impulsion de la technologie, l'ouverture des marchés, autrefois cloisonnés au niveau national, a entraîné une poussée de croissance du secteur des jeux de hasard.

Un vaste marché mondial

En 2020, année de crise, le marché mondial des jeux de hasard a été estimé entre 500 à 700 milliards de dollars environ (StrategyR 2021; The Business Research Company 2020), ce qui correspond à peu près au produit intérieur brut de l'Autriche et de la Suisse (Weltbank 2021). L'offre en ligne n'en est qu'une partie. Si l'on en croit les chiffres de différentes sociétés d'études de marché, le marché mondial des jeux de hasard en ligne s'élevait déjà à environ 60 milliards de dollars US en 2020 (Grand View Research 2020; Infogence Global Research 2021; The Business Research Company 2021), soit, selon une estimation grossière, 10 % du marché mondial des jeux de hasard la même année. |⁶⁵

On s'attend à ce que le marché des jeux de hasard en ligne poursuive sa croissance rapide. La pandémie de Covid-19 devrait encore accélérer cette évolution (pour l'évolution en Suisse, voir l'encadré 5 du chapitre 3). Ces mêmes sociétés d'études de marché prévoient un taux de croissance annuel de plus de 10 % pour le marché mondial des jeux de hasard en ligne au cours des prochaines années.

On prévoit un taux de croissance annuel de plus de 10 % pour le marché mondial des jeux en ligne.

Un monde de jeu sans frontières (sur)sollicite les régulateurs

Comme par le passé, la récente avancée technologique a fait réagir les autorités suisses. Les conséquences potentielles pour la protection des joueurs et les recettes issues des taxes sur les jeux de hasard ont été jugées très élevées (Baldauf et Brüsehaber 2015; Bundesrat 2018a). La politique a ensuite tenté de délimiter territorialement les jeux de hasard sur Internet et de rendre ainsi les nouvelles formes de jeux en ligne fiscalement accessibles. Il en a résulté une nouvelle loi sur les jeux d'argent, qui est entrée en vigueur en 2019 après une votation populaire (voir chapitre 3).

En amont de la votation sur la nouvelle loi sur les jeux d'argent, les blocages de réseaux ont fait couler beaucoup d'encre (NZZ 2018; SRF 2019; Tages-Anzeiger 2019; WOZ 2018). Les partisans ont vu dans les nouveaux «blocages d'accès» un moyen efficace d'empêcher la fuite de fonds à l'étranger et de prévenir la dépendance au jeu, la fraude et le blanchiment d'argent dans les jeux de hasard en ligne. Les critiques ont fait valoir que les blocages de réseaux constituent une rupture avec un Internet ouvert et créent ainsi un dangereux précédent. |⁶⁶ Nous n'aborderons pas ici ces préoccupations, car elles relèvent davantage de la politique d'internet et de la réglementation des fournisseurs de services internet que de la politique des jeux de hasard. Des questions similaires se posent pour les sites de streaming illégaux, les incitations à la violence ou la pédopornographie en ligne. |⁶⁷

65 Les jeux de hasard en ligne sont apparus au milieu des années 1990 et ont connu une croissance rapide depuis. Des estimations de 2005 indiquaient déjà un marché mondial des jeux de hasard en ligne de 12 milliards de dollars US (*The Economist* 2006). Entre 2005 et 2020, le marché des jeux de hasard en ligne aurait donc quintuplé; ces enquêtes sont toutefois très incertaines et doivent être interprétées avec prudence.

66 A ce sujet, voir l'avis du Conseil fédéral et du comité référendaire dans les informations relatives à la votation sur la loi sur les jeux d'argent (*Bundesrat* 2018a).

67 L'association suisse «Digitale Gesellschaft» ou le site d'information allemand «Netzpolitik» ont par exemple discuté de la politique des réseaux en général; on y trouve des articles sur les blocages de réseaux détachés de la politique des jeux de hasard (*Digitale Gesellschaft* 2021; *Netzpolitik* 2021).

Du point de vue de la régulation des jeux de hasard, on peut se demander dans quelle mesure les blocages de réseaux de jeux de hasard en ligne utilisés en Suisse sont efficaces et efficients. A notre connaissance, aucune étude n'a encore quantifié l'efficacité des blocages de réseaux. Ils devraient créer un certain effet dissuasif sur les joueurs et les opérateurs étrangers. En revanche, cela ne dit rien sur la proportionnalité de la mesure, d'autant plus que l'effet devrait être moindre, notamment pour les jeux de hasard à risque et pathologiques. |⁶⁸

Outre un effet modeste des blocages de réseaux, il faut s'attendre à ce que le régulateur ait toujours un temps de retard sur l'évolution. |⁶⁹ Les solutions technologiques et nationales (blocages de réseaux suisses) ne représentent pas une approche optimale pour un problème social et global (dépendance aux jeux de hasard et mobilité des prestataires de jeux de hasard en ligne). Toutefois, les intérêts fiscaux des Etats souverains semblent jusqu'à présent faire obstacle à une solution internationale, comme pour l'échange transfrontalier des interdictions de jeu. Les pays se trouvent manifestement face à un dilemme (voir encadré 9).

Encadré 9

Même l'UE n'est pas parvenue à une approche commune

La numérisation entraîne également des problèmes de délimitation des jeux de hasard au sein du cadre juridique de l'UE. D'une part, les Etats membres de l'UE ne peuvent restreindre les fournisseurs d'autres Etats membres que sous certaines conditions. |⁷⁰ D'autre part, il n'existe aucune obligation de reconnaissance mutuelle des licences de jeux de hasard délivrées par une autorité d'un autre pays de l'UE (Europäische Kommission 2021a).

Au tournant du millénaire, la Grande-Bretagne a voulu changer cette pratique. Le pays a unilatéralement décidé que les opérateurs de jeux de hasard de certaines juridictions pouvaient promouvoir leurs services au Royaume-Uni sans licence britannique. Cette pratique a toutefois été abandonnée à partir de 2014, car nombre de ces pays n'ont pas suivi ce mouvement et ont insisté pour obtenir des licences nationales pour les jeux de hasard en ligne (Harris et Alaeddini 2020). Même si la Commission européenne poursuit ses efforts de coopération dans le domaine des jeux de hasard en ligne, elle n'est pas encore parvenue à se mettre d'accord sur des directives communes en matière de reconnaissance et de surveillance (Europäische Kommission 2021b).

⁶⁸ Ainsi, plusieurs experts estiment que l'effet des blocages de réseaux n'est pas très efficace. Les joueurs expérimentés, en particulier, trouveraient des moyens de contourner les blocages des réseaux et de continuer à jouer illégalement aux jeux de hasard (voir Baldauf et Brüsehaber 2015). A cela s'ajoute le fait que les blocages de réseaux disponibles légalement en Suisse peuvent être contournés avec peu d'efforts et de connaissances techniques, sans que des tiers ne puissent le détecter, le suivre ou l'empêcher (voir Thouvenin et al. 2017).

⁶⁹ Lors de leurs recherches pour cette étude, les auteurs ont pu rassembler des preuves anecdotiques sur le sujet. Ainsi, ils ont été partiellement empêchés d'obtenir des informations sur les opérateurs de jeux de hasard en ligne étrangers par des blocages de réseau. Or, dans le domaine des nouveaux jeux de hasard cryptographiques en particulier, les sites web n'ont été bloqués que de manière sélective.

⁷⁰ Par exemple, lorsqu'il existe des raisons impérieuses d'intérêt général (par ex. protection des mineurs, lutte contre la dépendance au jeu ou prévention de la fraude et de la criminalité). Les restrictions doivent toutefois être appropriées, cohérentes et proportionnées (Europäische Kommission 2021a).

4.2_ Dans l'espace numérique, les jeux se ressemblent

Le débat public sur la nouvelle loi sur les jeux d'argent a beaucoup tourné autour des blocages de réseaux et des plateformes étrangères de casinos en ligne. Un élément est passé complètement inaperçu : la numérisation pose des défis cruciaux au cadre institutionnel des jeux de hasard en Suisse.

Querelle entre les niveaux de l'Etat

Pour des raisons historiques, le marché suisse des jeux de hasard est divisé en deux sphères : la sphère cantonale et la sphère fédérale (voir chapitre 3). Selon la sphère, différents jeux de hasard peuvent être proposés. Les formes de jeu se distinguent par le nombre de participants, le lieu où le jeu est proposé, les sommes maximales ou le mécanisme aléatoire en arrière-plan.⁷¹

Les problèmes de délimitation ont déjà occupé les avocats, les régulateurs et les juges par le passé. On constate régulièrement que les limites fixées par la politique conduisent à un certain arbitraire juridique. C'est le cas par exemple dans le domaine des jeux de cartes.

Au début, le poker n'était autorisé que dans les casinos. Par la suite, la CFMJ avait classé le poker comme jeu d'adresse sous certaines conditions. Sur plainte de la fédération des casinos, elle a toutefois été rappelée à l'ordre par le Tribunal fédéral. La plus haute juridiction a décidé que les tournois de poker de la variante «Texas Hold'em» constituaient des jeux de hasard (Bundesrat 2015). Avec la nouvelle loi sur les jeux d'argent, le poker relève désormais, selon sa modalité, des jeux de petite envergure (petits tournois de poker) ou des jeux de casino, qui peuvent également être proposés par les casinos en ligne. En revanche, le Jass continue d'être considéré par les régulateurs comme un jeu d'adresse, raison pour laquelle il est possible de jouer sur le site de Swisslos la variante de Jass «Differenzler» pour de l'argent (Swisslos 2015).

Le conflit autour des jeux de cartes est relativement anodin comparé à celui qui a duré des années autour des machines de jeu. Il ne s'agissait pas seulement de millions de francs, mais tous les aspects problématiques du système suisse ont éclaté au grand jour. Entre autres, le conflit entre la Confédération et les cantons au sujet de l'argent des jeux de hasard, les doublons inefficaces des deux régulateurs ainsi que le problème fondamental des limites réglementaires qui ne sont pas fixées pour des raisons objectives, mais politiques. Le cas «Tactilo», résumé dans l'encadré 10, montre de manière exemplaire pourquoi le cadre institutionnel des jeux de hasard en Suisse est hors du temps.

Les limites fixées par la politique conduisent à un certain arbitraire juridique.

71 Voir l'art. 106 Cst. et l'art. 3 LJAr ainsi que *Bundesrat (2015)*. Le critère du plan, qui a toujours posé des problèmes de délimitation par le passé, n'est plus abordé dans la nouvelle loi sur les jeux d'argent. Un jeu de loterie se délimite par exemple sur la base de deux critères : le nombre de joueurs participants et le mécanisme aléatoire en arrière-plan. Le résultat doit être «déterminé par un tirage au sort commun ou par un procédé analogue» et le tirage doit être ouvert à un nombre illimité ou au moins élevé de personnes : voir l'art. 3 LJAr (selon l'art. 32 OJAr, au moins 1000 personnes).

Tactilo, ou quand la numérisation projette son ombre

L'affaire Tactilo a occupé les tribunaux du pays pendant des années. La Confédération, les cantons, les régulateurs ainsi que les opérateurs de loteries et de casinos se sont disputés au sujet de la légalité, de la compétence et, en fin de compte, du prélèvement des gains des «appareils automatiques de loterie». Tout a commencé avant le début du millénaire, alors qu'Internet n'en était qu'à ses débuts. Mais cette affaire est un cas d'école de la manière dont la numérisation transforme le secteur des jeux de hasard.

En 1998, la Loterie Romande a reçu l'autorisation des cantons romands d'installer un nombre limité de distributeurs électroniques Tactilo (Bundesgericht 2011). Sur ces distributeurs, les joueurs pouvaient sélectionner des lots virtuels à l'écran et les «gratter» ensuite sur un écran tactile. Les automates sont reliés à un serveur central et, lors de l'achat d'un billet, un billet électronique généré avant le jeu est «tiré» au hasard (Loterie Romande 2019). Les machines à sous étant à l'époque interdites en dehors des casinos, les distributeurs Tactilo ont pu combler cette lacune du marché grâce à une nouvelle technologie. Les nouveaux distributeurs ont rapidement rencontré un écho favorable dans les cafés et restaurants de Suisse romande. ⁷²

En 2004, Swisslos a voulu lancer un produit similaire en Suisse alémanique et au Tessin sous le nom de «Touchlot». La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ), créée dans l'intervalle, a estimé qu'il fallait clarifier les questions de légalité et de compétence. C'est pourquoi elle a décrété en 2004 un moratoire sur les nouveaux appareils automatiques de loterie. La CFMJ a considéré que le Tactilo/Touchlot était un appareil comparable à une machine à sous en termes de vitesse de jeu, d'apparence et de possibilités de gains et de pertes, conformément à la loi sur les maisons de jeu. C'est pourquoi la CFMJ a estimé que ces machines étaient soumises à la loi sur les maisons de jeu et ne pouvaient pas être installées en dehors des casinos (ESBK 2011). C'est sur la base de ce raisonnement que la CFMJ a interdit les Tactilos en 2006.

La Loterie Romande, Swisslos et les cantons se sont opposés à cette interdiction venue de Berne: une nouvelle source de revenus lucrative risquait en effet de disparaître. La résistance des cantons a porté ses fruits. En 2010, le Tribunal administratif fédéral a annulé l'interdiction du Tactilo par la CFMJ. Peu après, le Tribunal fédéral a rejeté les recours de la CFMJ et de la Fédération suisse des casinos (Bundesgericht 2011). Dans son arrêt, le Tribunal fédéral a constaté que les Tactilos n'étaient pas soumis à la loi sur les maisons de jeu et pouvaient donc être exploités par la Loterie Romande. L'arrêt s'appuie en premier lieu sur l'élément du «plan» du tirage de loterie de la loi sur les loteries de 1923, qui était considéré comme un point central pour la classification d'une loterie, malgré l'évolution technologique (ESBK 2011). ⁷³

En Suisse alémanique, les distributeurs Touchlot n'ont jamais été installés malgré le jugement du tribunal. En Suisse romande, en revanche, les Tactilos sont toujours en service, mais le régulateur a considérablement compliqué leur exploitation. ⁷⁴ Entre-temps, d'autres formes de jeu se sont établies dans l'espace numérique, et les billets virtuels ou les jeux de tirages sur les sites web de la Loterie Romande et de Swisslos n'ont rien à envier aux casinos en ligne du point de vue de la présentation.

72 La Loterie Romande a mis en service des distributeurs Tactilo à partir de 1999. En 2008, lorsque les 700 distributeurs Tactilo ont été mis en service pour la première fois dans les 350 points de vente prévus, ils ont déjà généré un produit brut des jeux de 107 millions de francs (Loterie Romande 2009). Cette année-là, cela représentait presque un tiers du produit brut des jeux total.

73 Le rapprochement du «frontend» avec celui d'une machine à sous classique, avec le risque plus élevé de dépendance au jeu qui en découle, n'était explicitement pas un critère dans le jugement: «Le fait que les Tactilos puissent comporter un risque supérieur, pour les joueurs, à une loterie sur tirage papier n'est donc, en vertu des critères figurant dans le droit en vigueur, pas déterminant pour les qualifier de jeux de hasard et prohiber leur installation et leur exploitation en dehors des maisons de jeu titulaires d'une concession» (Bundesgericht 2011).

74 Après les litiges judiciaires, les automates ont été rebaptisés «Loterie électronique» (Loterie Romande 2020b). Aujourd'hui encore, 700 automates sont en service sur 350 sites. Ces dernières années, on observe toutefois une tendance à la baisse des recettes générées par la Loterie électronique (Loterie Romande 2020a). Après l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent en 2019, tous les automates Tactilo actifs de la Loterie-Romande ont dû être équipés d'un système de contrôle d'accès (empreinte digitale) afin de garantir le respect des prescriptions en matière d'âge (Loterie Romande 2019).

Billet de loterie ou casino en ligne ?

Dans le monde numérique, le matériel devient secondaire. Si l'on joue par exemple à une machine à sous dans un casino terrestre, il se peut que l'on joue sur le même logiciel que dans un casino en ligne. Seul l'écran sur lequel on joue est différent dans ce cas. La délimitation politique entre les jeux en Suisse est un problème qui s'accroîtra à chaque étape de l'évolution technologique. |⁷⁵

Grâce aux technologies actuelles, le mécanisme aléatoire, le «backend», peut être séparé de l'apparence, le «frontend», du jeu. Avec un «backend» différent, il est ainsi possible d'émuler aussi bien un jeu de casino en ligne qu'un jeu de grattage virtuel. Bien entendu, il est possible d'essayer de maintenir certaines lignes de séparation arbitraires (par exemple le nombre de personnes ou le processus aléatoire). Selon la conception du «frontend», les joueurs ne remarquent toutefois pas cette différence.

Parallèlement, le découplage du «backend» et du «frontend» permet d'augmenter la vitesse de jeu presque à volonté. Et comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, la fréquence d'événements est un facteur central pour évaluer le potentiel addictif d'un jeu. Une loterie express proposée toutes les secondes et dotée d'un «frontend» correspondant ne se différencie pas d'un jeu de machines à sous en termes d'expérience de jeu.

Le domaine des billets de loterie en ligne montre que la confusion entre les jeux de casino et les jeux de loterie est bien réelle. |⁷⁶ Comme les responsables en sont également conscients, on s'en tient pour l'instant à cette délimitation artificielle. Premièrement, les billets en ligne sont «pré-tirés» et numérotés avant d'être attribués au hasard lors de l'achat (Loterie Romande 2021d; Swisslos 2021). Deuxièmement, les opérateurs ont été incités par l'autorité de surveillance à ralentir le flux de jeu et le processus d'achat par la conception du jeu (Comlot 2013). Néanmoins, la présentation de tels «lots en ligne» étonne, car ils ressemblent à un jeu de casino, avec un design un peu plus ludique.

De la «gamification» et de la «gambification»

Parallèlement à l'harmonisation des jeux de hasard dans l'espace numérique, l'évolution des jeux de hasard pose des défis en matière de réglementation. Les produits existants ont toujours été enrichis d'éléments de jeux de hasard. |⁷⁷ Mais dans ce domaine aussi, les avancées technologiques ouvrent de nouvelles possibilités.

Le mécanisme aléatoire peut être séparé de l'apparence d'un jeu aujourd'hui.

75 *Infras (2010)* avait déjà souligné, avant la révision de la loi, que les développements technologiques rendaient de plus en plus difficile la distinction entre «loteries» et «maisons de jeu».

76 Par exemple «jeux instantanés» à la Loterie Romande ou les billets en ligne «clic !» chez Swisslos. Les deux organisations proposent également des jeux de tirage à la minute (p. ex. «Loto express» ou «Bingo») et des paris sportifs en direct.

77 Par exemple, le mélange de produits financiers et de jeux de hasard. Dès le XVII^e siècle, plusieurs pays connaissaient la forme mixte du jeu de hasard et de l'obligation comme moyen de (re)financement à bon compte (*Guillén et Tschögl 2002; Kearney et al. 2011*). L'association de la loterie à d'autres opérations juridiques était également connue en Suisse, sous le terme de «loterie mixte». La branche principale correspondait aux «emprunts à primes» (*Bundesrat 1918*). Ce phénomène est passé de mode en Suisse au plus tard dans les années 1960 et a ensuite été supprimé de la loi sur les loteries (*EJPD 2002*).

Premièrement, la numérisation permet de rendre le «frontend» plus complexe et plus attrayant. Ainsi, de plus en plus d'éléments de jeux vidéo sont intégrés dans les jeux de hasard classiques : on parle de «gamification» des jeux de hasard. La jeune génération, qui a grandi avec les jeux sur PC et smartphone, est particulièrement visée. Différents éléments sont utilisés : un meilleur graphisme, un scénario ou des missions, des jeux d'adresse intégrés, des classements ou des possibilités d'interaction sociale entre les joueurs (Kurdi et al. 2020).

Deuxièmement, la numérisation a également permis une évolution dans le sens inverse. De plus en plus d'éléments de jeux de hasard sont intégrés dans les jeux vidéo : on parle de «gamblication» des jeux vidéo. Différentes évolutions peuvent être observées. Ainsi, le terme «loot box» désigne un procédé qui génère, en partie avec une mise d'argent, un objet virtuel aléatoire : cela peut être un chapeau, une arme ou une chaussure de football (Naessens 2018). Cet objet peut avoir une importance pour la réussite du jeu ou être simplement porté virtuellement comme un accessoire.

Un phénomène apparenté aux «loot boxes» est appelé «skin gambling». Il s'agit de paris ou de jeux qui ne se jouent pas avec de l'argent réel, mais avec des «skins», c'est-à-dire des objets virtuels issus de jeux vidéo (Kurdi et al. 2020). Les objets virtuels qui servent de mises dans ces jeux de hasard peuvent être échangés sur des places de marché et possèdent éventuellement une valeur monétaire.^{|78}

A quel moment un élément d'un monde virtuel ou d'un jeu vidéo doit être qualifié de jeu de hasard est une question qui préoccupe les régulateurs du monde entier (Griffiths 2018 ; Nielsen et Grabarczyk 2019). Outre les craintes de pertes fiscales, il s'agit aussi, comme toujours, de la problématique de la dépendance au jeu (Zendle et Cairns 2018). C'est pourquoi les autorités de différents pays sont déjà intervenues.^{|79} En Suisse aussi, cette évolution a suscité des discussions, mais la Confédération n'a pas encore reconnu la nécessité d'une réglementation (Bundesrat 2018b).

La «gamblication» des jeux vidéos vise à attirer les jeunes.

4.3_ La blockchain, prochaine avancée technologique

Depuis la publication du livre blanc sur le bitcoin en 2008, de nouvelles infrastructures décentralisées se sont développées, sur lesquelles les actifs numériques sont transférés sans intermédiaire. Sur la base de ces infrastructures, il est possible de programmer des «smart contracts» (voir encadré 11). Cela ouvre de nouvelles possibilités, notamment dans le domaine des jeux de hasard.

78 Enfin, les jeux de hasard classiques peuvent également être proposés dans des mondes virtuels. Actuellement, le «Metaverse», par exemple, est sur toutes les lèvres. On ne sait pas si et comment de tels mondes virtuels s'imposeront. Ce qui est sûr en revanche, c'est que les jeux de hasard s'y intègrent parfaitement. Dans un monde virtuel, l'absence de lieu, la «gamblication» et la «gamification» peuvent en effet fusionner. Dans le «Decentraland», les casinos avec des applications similaires aux jeux de hasard sont par exemple déjà devenus les plus fréquentés (Bloomberg Businessweek 2022).

79 Ainsi, en Belgique et aux Pays-Bas, différents types de «loot boxes» ont été considérés par les autorités comme des jeux de hasard illégaux (Süddeutsche Zeitung 2019). Aux États-Unis et en Australie, les parlements se sont déjà penchés sur la question (Australian Senate 2018 ; U.S. Senate 2019).

Qu'est-ce qu'un «smart contract» ?

A l'origine, un smart contract est un programme informatique. Les éléments du contrat sont formulés dans un langage de programmation afin que le contenu du contrat puisse être exécuté le plus automatiquement possible. Un exemple simple est le prélèvement automatique dans l'e-banking, où la réception et le règlement des factures se font de manière entièrement automatique. Avec l'avènement de la technologie blockchain, les smart contracts ont connu un essor. Sur les nouveaux réseaux, ils permettent de prédéfinir contractuellement des actifs numériques, de les allouer automatiquement et de les transformer. En théorie, les smart contracts sur les réseaux décentralisés sont sûrs et transparents. Mais dans la pratique, de telles applications sont complexes et difficilement vérifiables pour les non-initiés.

Le concept des smart contracts sur des réseaux décentralisés est déjà utilisé pour les jeux de hasard. Par rapport aux jeux de hasard organisés physiquement ou numériquement de manière classique, la technologie permet d'éliminer certaines asymétries d'information. D'une part, les smart contracts permettent de fixer les conditions de jeu de manière totalement transparente. D'autre part, ils permettent d'éviter que des modifications soient apportées ultérieurement à ces conditions.

Il existe un exemple qui permet de mieux comprendre ces mécanismes dans le contexte des jeux de hasard. Un smart contract peut stipuler que toute personne envoyant un certain montant d'avoirs numériques au smart contract participe à une loterie. A un moment prédéfini, un générateur de nombres aléatoires désigne le gagnant parmi les contributeurs et lui verse une partie de la somme de tous les versements (le jackpot). Tout cela se fait automatiquement et de manière visible pour tous via le smart contract. Un exemple connu d'offre de jeux de hasard utilisant l'infrastructure Bitcoin est «Satoshi Dice».

La décentralisation technologique et l'automatisation réduisent les coûts de transaction et permettent des taux de distribution plus élevés. En théorie, des taux de distribution de 100 % sont possibles, car personne ne doit être indemnisé pour l'exploitation.⁸⁰ La nouvelle technologie permet en outre la transparence et peut ainsi réduire le risque de fraude.

Les dangers subsistent malgré tout. Outre les risques généraux liés à l'utilisation des crypto-monnaies, tels que les fluctuations des cours et la perte d'accès aux actifs, les erreurs de programmation ou des portes dérobées cachées dans les profondeurs du code, peuvent être problématique pour les jeux crypto, comme pour les autres crypto-applications.⁸¹ En outre, les questions de réglementation telles que le blanchiment d'argent ou le risque de dépendance au jeu pourraient être difficiles à aborder.

⁸⁰ Certains coûts de transaction continueront toutefois à s'appliquer, par exemple pour la transaction de transfert de l' avoir numérique vers le smart contract. En outre, les créateurs des jeux de hasard, c'est-à-dire les programmeurs des smart contracts, peuvent également demander des frais d'utilisation.

⁸¹ Des incidents récents ont entraîné la destruction d'actifs ou leur transfert à des parties non autorisées. Par exemple, en 2016, un pirate informatique a pu exploiter un code erroné et voler 50 millions de dollars américains à un fonds d'investissement automatisé (DAO) (*The Economist* 2018). En 2021, des pirates informatiques ont montré qu'il était possible de voler l'équivalent de 600 millions de dollars US de cryptomonnaies dans un protocole appelé PolyNetwork (*NZZ* 2021a).

Une évolution rapide

Il est désormais bien connu que la technologie blockchain permet de se passer d'un organisme central (un intermédiaire de confiance). Dans le débat public, on parle généralement dans ce contexte de la pérennité des banques ou des bourses traditionnelles. Mais la technologie entraîne également des conséquences importantes pour d'autres institutions. Dans le domaine des jeux de hasard, elle remet par exemple en question l'existence des casinos ou des sociétés de loterie.

En outre, la technologie blockchain devrait continuer à stimuler les tendances de la mobilité, de la «gamification» et de la «gambification». Les «Non-Fungible Token» (jetons non fongibles) (NFT) jouent actuellement un rôle dans ce contexte. Un NFT permet d'identifier un objet (numérique) sur la blockchain, (NZZ 2021b; The Economist 2021). Les objets numériques en jeu peuvent ainsi être attribués d'une nouvelle manière à un propriétaire. Cela facilite leur commerce, ce qui peut augmenter leur valeur et les rendre attrayants pour qu'ils soient utilisés dans les jeux de hasard (voir encadré 12).

Encadré 12

Des vidéos de sport et des crypto-chats

Ces dernières années, on a assisté à un véritable boom des jeux basés sur la blockchain et ayant un caractère de hasard. Citons par exemple «Plant vs Undead», «Sorare», «Gods Unchained» ou «Veve». Alors que pour certains de ces jeux, il est possible d'identifier clairement des éléments qui relèvent de la loi sur les jeux d'argent, pour d'autres, c'est plus difficile.

Une partie de ces jeux rappelle les cartes à collectionner comme les images Panini ou les cartes Pokémon, mais sous forme numérique et sur une blockchain. Ainsi, dans «NBA Top Shot», les joueurs peuvent acheter, collectionner et échanger des vidéos en édition limitée de la ligue nord-américaine de basket-ball. Pour accéder à ces moments sportifs, les collectionneurs doivent acheter des paquets. C'est là que le caractère aléatoire entre en jeu. Comme pour un billet de loterie, le contenu exact des paquets est inconnu au moment de l'achat (Berliner Zeitung 2021; Futurezone 2021; The New York Times 2021). Les moments de sport NFT rares peuvent être revendus plus tard sur le marché pour de l'argent réel. La vidéo NBA la plus chère à ce jour (un dunk de LeBron James) aurait été vendue pour environ 350 000 francs (CBS New York 2021).

Le créateur de «NBA Top Shot» a également créé le jeu populaire «CryptoKitties». Dans ce jeu, les collectionneurs peuvent élever, collectionner, acheter et vendre des chats virtuels à l'aide de la technologie blockchain. Lors d'un «accouplement» des chats, un nouveau quadrupède numérique est créé avec des caractéristiques aléatoires qui déterminent sa rareté et sa valeur marchande. Outre l'habileté, le hasard joue également un rôle. Selon la rareté des chatons, on peut dépenser beaucoup d'argent: ainsi, selon Wirtschaftswoche (2021), des chatons virtuels ont changé de propriétaire pour environ 200 000 francs en 2018, et trois ans plus tard pour plus d'un million de francs.

Compétence peu claire et instruments inadaptés

La loi suisse sur les jeux d'argent ne mentionne ni la «gamification», ni la «gambification», ni les mondes virtuels, ni la technologie blockchain. Ce n'est d'ailleurs pas nécessaire, car une loi doit justement être formulée

de manière générale. La loi sur les jeux d'argent devrait également permettre de réglementer les nouveaux types de jeux de hasard.⁸² C'est pourquoi le Conseil fédéral n'a pas vu jusqu'à présent la nécessité d'une réforme et identifie la responsabilité des deux autorités de surveillance, la CFMJ et la Gespa (Bundesrat 2018b).

Il n'est toutefois pas certain que la base légale actuelle, qui prévoit deux autorités de surveillance différentes, aboutisse à une jurisprudence cohérente. En principe, la compétence dépendrait de la modalité et de la conception d'un jeu. Mais comme les responsabilités des autorités ont été définies de manière politique et non matérielle, la délimitation dans la réglementation des jeux est difficile.

Dans la pratique, la Gespa semble jouer un rôle un peu plus proactif. Ainsi, sur son site web, elle mentionne explicitement le phénomène de la confusion entre les jeux vidéo et les jeux de hasard.⁸³ C'est également la Gespa qui, en octobre 2021, a imposé un blocage d'accès à deux jeux de hasard cryptographiques populaires basés sur la NFT (Gespa 2021d). Par la suite, les domaines des jeux «Crypto Kitties» et «Sorare» avaient été inscrits sur la liste de blocage de la Gespa (Gespa 2021d) (voir encadré 12).

Un tel blocage ne signifie pas que les NFT ne peuvent plus être détenus ou «joués» (c'est-à-dire échangés) par des personnes en Suisse. Enfin, les deux jeux sont implémentés sur l'infrastructure décentralisée Ethereum, qui se caractérise justement par sa résistance à la censure d'un organisme central. Le blocage de la plateforme «Crypto Kitties» revient donc à bloquer «un» frontend. L'accès au backend via d'autres frontends, éventuellement identiques, ne peut pas être empêché. Dans le cas des réseaux décentralisés, une approche de blocage du réseau revient à se battre contre des moulins à vent, car il n'existe tout simplement pas de point de rattachement central pour un tel blocage en raison de l'architecture peer-to-peer.

82 L'art. 3 LJAr définit les jeux d'argent comme des «jeux qui, moyennant une mise d'argent ou la conclusion d'un acte juridique, laissent espérer un gain pécuniaire ou un autre avantage appréciable en argent». Parallèlement, l'Administration fédérale des contributions assimile économiquement les cryptomonnaies à de l'argent liquide dans le trafic des paiements (ESTV 2019) ; pour une classification des «loot boxes» et du «skin gambling» dans le droit suisse des jeux de hasard, voir Glarner et al. (2019).

83 La Gespa (2021c) estime par exemple que dans le cas des loot boxes «qui peuvent être (cumulativement) achetées contre rémunération ou ouvertes contre paiement et dont le contenu constitue un avantage matériel, il y a jeu d'argent au sens de la LJAr». En outre, selon la Gespa, les sites web qui proposent du skin gambling et du betting «effectuent des jeux d'argent en ligne et nécessitent une autorisation ou - selon la conception des jeux - une concession». Il faut toutefois examiner au cas par cas s'il s'agit d'un jeu de casino ou d'un jeu de grande envergure.

5_Le secteur suisse des jeux de hasard doit s'implémenter dans le XXI^e siècle

Comme décrit dans cette étude, le marché des jeux de hasard a toujours évolué dans un contexte de frictions sociales. Le cadre institutionnel doit garantir que les exigences sociales soient satisfaites de manière optimale. Les évolutions technologiques ont toutefois un effet nuisible sur ce cadre et favorisent les fuites vers l'étranger ainsi que vers les marchés gris et noirs. Les avancées technologiques comme l'imprimerie, l'électrification ou, au cours des dernières décennies, la numérisation, jouent un rôle particulier.

L'effet nuisible de la technologie sur le cadre institutionnel en Suisse est devenu évident à partir du tournant du millénaire. Une nouvelle loi sur les jeux d'argent a alors été rédigée. Cette loi, qui est entrée en vigueur en 2019, est toutefois loin d'être un exploit. Au lieu de prendre au sérieux l'effet transformateur de la numérisation, on a surtout tenté de satisfaire les bénéficiaires existants en intervenant partiellement sur le système qui s'est développé au cours des siècles.

Le cadre institutionnel entourant les jeux de hasard en Suisse est donc bloqué et n'est pas adapté à l'avenir. Un regard analytique sur la situation montre où se situent les blocages :

- 01_ Les différents rôles de l'Etat ainsi que la répartition de ces rôles entre les différents niveaux entraînent des conflits d'intérêts.
- 02_ Ces conflits d'intérêts rendent difficile une adaptation adéquate du cadre institutionnel.
- 03_ La numérisation aggrave non seulement ces problèmes, mais elle nécessite aussi une approche réglementaire fondamentalement nouvelle. Trop de choses ont été «bricolées» jusqu'à présent, trop de nouveautés ont été greffées sur l'existant.

Pour implémenter le secteur suisse des jeux de hasard dans le XXI^e siècle, on ne peut donc pas simplement commencer par la numérisation et ses conséquences. Il faut au contraire lever les blocages dès le début. Il convient donc de s'attaquer en priorité au premier point, puis de redéfinir le cadre institutionnel afin que la réglementation puisse finalement être adaptée à la nouvelle ère.

Pour moderniser le secteur suisse des jeux de hasard, il faut donc commencer par clarifier le rôle de l'État. Aujourd'hui, les services étatiques ou proches de l'État agissent à la fois comme régulateurs, exploitants et bénéficiaires des jeux de hasard. Ce conflit de rôles est évident dans le domaine des jeux de grande envergure, où les cantons cumulent de facto tous les rôles. Mais dans le domaine des jeux de casino également, l'Etat assume des rôles multiples (voir chapitre 3).

La loi sur les jeux d'argent entrée en vigueur en 2019 est loin d'être un exploit.

Il n'est pas étonnant que des conflits d'intérêts surgissent lorsque des tâches contradictoires sont ainsi mélangées. D'une part, des intérêts fiscaux pourraient motiver une restriction trop importante des jeux de hasard afin de maximiser les bénéfices (de monopole). Pour la même raison, ils pourraient d'autre part faire obstacle à une régulation efficace dans le sens de la protection des joueurs. La clarification des rôles de l'État est donc la pierre angulaire de toute réforme durable des jeux de hasard.

Encadré 13

Ne rien faire n'est pas la solution

La numérisation rend de plus en plus difficile le maintien du cadre institutionnel existant autour du secteur des jeux de hasard (voir chapitre 4). Au lieu d'entreprendre des efforts de réforme laborieux mais urgents, les détracteurs de la réglementation actuelle pourraient être tentés d'attendre que l'évolution technologique rende l'approche actuelle insignifiante. Cette stratégie comporterait toutefois des problèmes et des risques.

Premièrement, il y a de bonnes raisons pour que l'Etat joue un rôle dans la réglementation des jeux de hasard (voir chapitre 1). Deuxièmement, il est peu probable que les formes traditionnelles de jeux de hasard disparaissent complètement dans un avenir proche. Des adaptations de la réglementation sont donc nécessaires. Troisièmement, il existe un risque que ceux qui bénéficient de la réglementation actuelle des jeux de hasard cherchent de plus en plus à protéger leurs profits. De telles tentatives se feraient sans doute sous le couvert de la protection des joueurs. Mais comme elles ne s'attaquent pas à la racine du problème, elles auraient le potentiel d'aggraver la situation, par exemple en incitant à de nouvelles restrictions sur Internet.

5.1_ Rôles de l'Etat: réduire à une fonction de régulateur

D'un point de vue réglementaire, il est clair que le rôle de l'État doit être réduit à celui de régulateur. Aucun autre acteur social ne peut assumer ce rôle, car il s'agit ici de la défense souveraine d'intérêts supérieurs. Dans ce contexte, les deux autres rôles ne sont pas des fonctions étatiques obligatoires et doivent donc être abandonnés. (voir figure 13).

Il est très simple de dissoudre le rôle d'opérateur de jeux de hasard: les cantons et les communes doivent se séparer de leurs parts dans les opérateurs de jeux de hasard et donc à l'avenir ne plus exploiter de jeux de hasard, ni directement ni indirectement.

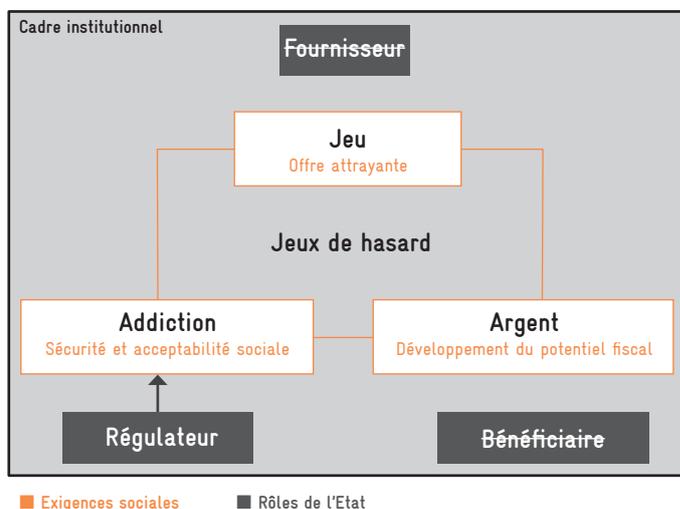
La gestion du rôle de bénéficiaire s'avère plus difficile. Il faut tout d'abord faire la distinction entre les intérêts fiscaux de la politique et la couverture des coûts occasionnés par les jeux de hasard pour la collectivité. Ainsi, il peut être tout à fait logique que les opérateurs de jeux de hasard paient une taxe sur la dépendance au jeu afin de couvrir les coûts de ce problème qu'ils ont créé. Dans le même ordre d'idées, il peut être judicieux que certains coûts de régulation soient supportés par le secteur, comme c'est le cas par exemple pour le secteur bancaire ou l'énergie nucléaire.

Dans le contexte de la présente étude, la dimension fiscale désigne donc exclusivement le transfert souverain de fonds vers un domaine qui n'est pas le sien et qui sort du cadre de l'imposition normale (impôts sur

Figure 13

Supprimer la problématique des trois rôles de l'Etat

Dans le secteur des jeux de hasard en Suisse, la Confédération et les cantons assument actuellement trois rôles à la fois. Cela conduit inévitablement à des conflits d'intérêts. D'un point de vue réglementaire, l'Etat devrait se limiter à celui de régulateur.



Source: propre représentation

les bénéfices, TVA, etc.). En Suisse, près d'un milliard de francs est prélevé chaque année sur les jeux de hasard. Le fait qu'une somme aussi importante soit réunie s'explique par des raisons économiques :

- Premièrement, la demande de jeux de hasard est forte.
- Deuxièmement, cette demande est inélastique : les changements de prix n'entraînent que de faibles ajustements de la consommation.
- Troisièmement, la concurrence sur le marché des jeux de hasard est fortement limitée (certains marchés sont complètement monopolisés), ce qui permet de tirer profit de bénéfices importants.

Ainsi, dans le domaine des jeux de hasard, le potentiel fiscal est important et ne sera que peu diminué par un impôt. Fiscalement, cela permet de prélever assez facilement des montants élevés. On pourrait donc être tenté de qualifier positivement des taxes élevées. Mais ce qui est judicieux d'un point de vue économique individuel ne l'est pas forcément d'un point de vue macroéconomique.

S'il est vrai que les taxes sur les biens dont la demande est inélastique ont peu d'effet de distorsion sur le plan économique, elles peuvent néanmoins conduire à un système fiscal injuste. Ainsi, la demande d'eau ou de denrées alimentaires est également très inélastique. Néanmoins, en raison de l'impact sur la répartition, il est peu probable que quelqu'un demande une taxe élevée sur ces biens.

Dans le domaine des jeux de hasard également, des effets de répartition plaident contre une imposition élevée. Ainsi, les personnes socio-éco-

nomiquement défavorisées seraient plus lourdement frappées par un tel impôt, car elles ont tendance à être plus touchées par la problématique de la dépendance et à jouer plus d'argent proportionnellement à leur revenu et à leur fortune (voir chapitre 1). Une ponction fiscale sur le secteur des jeux de hasard a donc un effet dégressif. Bien que cet effet puisse être atténué par une réglementation efficace en matière de protection des joueurs, il devrait continuer à jouer un rôle.

Il y a donc de bonnes raisons de s'opposer à un prélèvement fiscal élevé. Cela nous amène à une solution évidente aux conflits d'intérêts autour du rôle de l'Etat en tant que bénéficiaire : ne pas ponctionner fiscalement les jeux de hasard.

Dans le domaine des jeux de hasard, les effets de répartition plaident contre une imposition élevée.

Renonciation au prélèvement fiscal

A première vue, des raisons de politique sociale s'opposent à cette solution. Nombreux sont ceux qui objecteraient que, dans ce cas, des bénéfices «trop élevés» seraient réalisés par les prestataires de jeux de hasard. Mais ce n'est pas forcément le cas, car le système actuel, dans lequel l'Etat joue différents rôles, ne peut pas être comparé à un système dans lequel les rôles étaient clairement répartis.

S'il n'y avait pas de prestataires (monopolistiques) étatiques, mais une concurrence entre de nombreux prestataires, ceux-ci devraient se démarquer de la concurrence en proposant de meilleures offres ; du moins dans les domaines des jeux de hasard où il n'y a pas de problème de pouvoir de marché. Cela aurait pour effet d'augmenter les taux de redistribution à un niveau agrégé, davantage reviendrait aux joueurs sous forme d'argent ou d'offres cadres plus attrayantes (restauration, divertissement, etc.). A l'équilibre, il n'y aurait alors pas de bénéfices excessifs tels que des rentes de monopole.

Face à une telle proposition, on argumente à chaque fois que cette dynamique de concurrence serait préjudiciable à la protection des joueurs. C'est vrai. Toutefois, cela ne s'applique qu'à un marché non régulé. Or, une clarification des différents rôles de l'Etat doit justement permettre de renforcer le rôle du régulateur. L'absence de conflits d'intérêts garantit qu'aucune concession n'est faite en matière de régulation concernant la protection des joueurs et que les comportements entravant la concurrence sont systématiquement sanctionnés.

Pour des raisons politiques, il serait difficile de renoncer complètement à un prélèvement fiscal. En outre, il se pourrait que dans certains domaines des jeux de hasard, même sur un marché libéralisé, il soit nécessaire d'agir en matière de politique de la concurrence. Ainsi, comme nous l'avons évoqué au chapitre 1, les économies d'échelle pourraient poser un problème de pouvoir de marché dans le domaine des loteries de grande envergure. C'est pourquoi nous présentons ci-après des options qui permettraient d'améliorer le système actuel en réglementant le taux de redistribution ou en instaurant une taxe avec une nouvelle affectation des ressources.

Fixation du taux de redistribution pour des raisons de politique de la concurrence

Pour résoudre un éventuel problème de pouvoir de marché, la quote-part de distribution pourrait être réglementée, soit au niveau du jeu, soit au niveau de l'opérateur. Cette intervention motivée par la politique de la concurrence s'adresse concrètement à l'apparition d'éventuelles rentes de monopole. Une telle régulation vise donc à ce que les consommateurs obtiennent le paquet de prix et de prestations qui serait proposé dans un contexte de concurrence efficace.

Il est intéressant de relever que cette approche ne permet pas aux pouvoirs publics d'avoir accès à l'argent issu des jeux de hasard, ce qui évite les dépendances et les conflits d'intérêts. Toutefois, cette solution a un arrière-goût de dirigisme, précisément dans le cas d'une fixation des quotas au niveau des différents jeux. Il sera très difficile pour le régulateur de trouver l'optimum.

Une réponse pourrait être la détermination d'un taux de distribution par le biais d'une vente aux enchères. Toutefois, au niveau des jeux individuels, cela entraînerait à nouveau des coûts de friction élevés. Au niveau agrégé, cette procédure ne serait pas neutre du point de vue de la concurrence. En effet, les taux de redistribution diffèrent selon le type de jeu et donc selon le modèle commercial d'un opérateur. Alors que les jeux à vitesse lente (par ex. la loterie à numéros) ont tendance à avoir un taux de redistribution par jeu plus faible, les jeux plus rapides (par ex. la roulette ou les machines à sous) ont tendance à avoir des taux de redistribution plus élevés. Il est donc difficile d'estimer quel serait l'effet sur les différents modèles commerciaux dans le secteur des jeux de hasard et si une telle approche serait optimale dans la pratique et d'un point de vue macroéconomique.

Il est intéressant de relever que cette approche ne permet pas aux pouvoirs publics d'avoir accès à l'argent issu des jeux de hasard.

Utilisation optimale des revenus perçus par voie fiscale

Enfin, une alternative à la réglementation du taux de redistribution consisterait à prélever les bénéfices des jeux de hasard. Le système actuel appartient à cette catégorie. Dès lors qu'un tel prélèvement est effectué, la question centrale est de savoir comment les revenus prélevés sont répartis. Dans l'idéal, l'affectation devrait être conçue de manière à minimiser les conflits d'intérêts politiques. C'est ici en particulier que la procédure devrait être différente de celle d'aujourd'hui. Différents modèles de répartition sont envisageables.

Pas d'affectation spécifique : inclure dans le budget général

Dans une certaine mesure, le contraire de la renonciation à un prélèvement fiscal serait de procéder à l'intégration du revenu des jeux de hasard dans le budget général de l'Etat. Ce système a été majoritairement mis en œuvre dans des pays comme le Danemark, le Liechtenstein, le Royaume-Uni ou l'Italie. Dans ces pays, une part considérable des reve-

nus des jeux de hasard n'est pas affectée à un usage particulier (Liechtensteinische Landesverwaltung 2020 ; Skatteministeriet 2020 ; Sychold et al. 2015). Même si ce fait est peu connu du public, une petite partie de l'argent des jeux de hasard est également répartie de cette manière en Suisse : une partie de l'impôt sur les maisons de jeu, prélevé sur les casinos disposant d'une concession B, est directement versée au budget public des cantons d'implantation (voir chapitre 3).

L'avantage d'un tel système est qu'il minimise les coûts de friction. En l'absence d'affectation, il n'est pas nécessaire de mettre en place une bureaucratie coûteuse pour contrôler le flux des fonds vers l'objectif correspondant. Au lieu de cela, les instruments et institutions existants entrent en jeu comme pour l'utilisation de l'argent des contribuables.

Un tel système permet en outre l'avantage que l'argent ne soit pas versé à un groupe d'intérêt prédéterminé, qui serait alors fortement incité à empêcher les réformes du système, ce que l'on observe actuellement en Suisse. Au contraire, les fonds sont alloués chaque année par le Parlement dans le cadre du débat général sur le budget.

En revanche, le fait que le conflit d'intérêts fondamental ne serait pas résolu (au contraire) plaide contre une telle solution. L'Etat profiterait directement des revenus générés par les jeux de hasard et en deviendrait dépendant. En outre, des raisons de politique sociale s'opposent à une telle démarche, car un impôt sur les jeux de hasard a un effet dégressif, comme nous l'avons montré plus haut.

Large affectation : un engagement pour de «bonnes causes»

Une autre possibilité est l'approche actuellement adoptée par les loteries, à savoir l'utilisation des fonds prélevés à des fins d'utilité publique. Cette solution implique inévitablement un certain jugement moral. Ironiquement, les opérateurs de jeux de hasard s'en servent comme d'un instrument de marketing pour se mettre en scène de manière positive en ce qui concerne l'argent distribué.

Une affectation aussi large est toutefois problématique. Tout d'abord, elle rend certains groupes d'intérêts dépendants de l'argent des jeux de hasard. Ceux-ci s'opposent ainsi, au niveau politique, aux réformes du système qui touchent à leurs intérêts.

Deuxièmement, l'affectation des fonds ne fait que limiter leur utilisation, la question de la répartition reste entière et est hautement politique. Seules les grandes sommes d'argent largement affectées suscitent des convoitises, avec des risques de favoritisme et d'instrumentalisation politique. Les idées de bonnes causes sont nombreuses ; selon la vision politique du monde, cela se réfère aux coutumes traditionnelles, une représentation théâtrale d'avant-garde ou une utilisation durable du sol (voir chapitre 3). L'approche d'une large affectation n'empêche donc en aucun cas les conflits d'intérêts politiques.

Contrairement à un impôt pur, l'affectation obligatoire entraîne en outre des coûts de friction et de dispersion considérables lors de la répartition des fonds. Comme nous l'avons montré au chapitre 3, la solution actuelle dans le domaine des loteries devrait entraîner chaque année des frais administratifs de plusieurs dizaines de millions de francs.

Encadré 14

Une large affectation avec un élément d'économie de marché, et un défaut bureaucratique

La redistribution des fonds issus des jeux de hasard à une «bonne cause» entraîne des conflits d'intérêts. Si l'on souhaite malgré tout maintenir une affectation explicite de l'argent des jeux de hasard au sport et à la culture, la redistribution à la population pourrait également se faire dans le cadre d'un système de bons. Dans ce cas, l'argent des jeux de hasard serait directement distribué à la population, qui pourrait ensuite l'utiliser pour accéder à des offres sportives ou culturelles sélectionnées. ⁸⁴

Un tel système serait plus démocratique et plus indépendant que la redistribution par des organes politiques. Cependant, il aurait à nouveau l'inconvénient de créer une bureaucratie excessive. Le système de bons s'accompagnerait également de coûts administratifs élevés. Enfin, la définition préalable des offres autorisées entraînerait une certaine politisation : les conflits d'intérêts ne seraient donc pas éliminés.

Affectation étroite : s'engager pour une «bonne cause»

L'affectation étroite est liée à la variante précédente. Il s'agit par exemple de l'approche pratiquée en partie par les maisons de jeu. Ainsi, une grande partie de l'impôt sur les maisons de jeu est directement affectée à l'AVS. Cela évite à la fois la bureaucratie de la répartition et les luttes pour la répartition. Toutefois, cette solution présente également de gros inconvénients.

D'une part, de telles sources de financement étrangères à l'objet empêchent une conception durable des instruments ainsi encouragés ; dans le cas de l'impôt sur les maisons de jeu, des réformes de l'AVS attendues depuis longtemps sont reportées, ce qui perpétue l'injustice intergénérationnelle actuelle en matière de prévoyance vieillesse. D'autre part, le conflit d'intérêts dans le domaine des jeux de hasard n'est résolu qu'en apparence. Cette solution rend également un domaine politique important dépendant des recettes des jeux de hasard.

Finalement, une seule approche peut empêcher de tels conflits d'intérêts : la redistribution des fonds à la population.

⁸⁴ Des propositions similaires avec un système de bons existent déjà dans le domaine de la promotion des médias (voir Aebischer 2018 ; Christ 2020).

Affectation individuelle : redistribution à la population

En 2019, 994 millions de francs issus des jeux de hasard ont été versés par l'Etat à l'AVS ou à des fins d'utilité publique. Si cet argent avait été redistribué à parts égales à la population, chaque personne en Suisse aurait reçu environ 115 francs. Pour une famille avec deux enfants, on obtiendrait ainsi un montant annuel d'environ 460 francs (BFS 2020).

Une telle redistribution par habitant est avantageuse du point de vue de la politique sociale. Dans le système fiscal actuel, la redistribution de montants identiques par habitant a le même effet qu'un impôt progressif.⁸⁵

Ce qui est important dans le contexte de la présente étude, c'est qu'avec une telle redistribution, l'Etat pourrait enfin se défaire de son rôle de bénéficiaire dans le domaine des jeux de hasard. Le conflit d'intérêts fondamental dans la régulation serait ainsi résolu. En théorie, cette approche est donc à privilégier. Dans la pratique, il faudrait cependant s'assurer que la redistribution puisse se faire sans coûts de transaction élevés.

En Suisse, lorsqu'on pense à redistribuer de l'argent à la population, on pense automatiquement au mécanisme de répartition de la loi sur le CO₂. Par analogie, l'argent des jeux de hasard pourrait également être déduit des primes d'assurance maladie. On s'appuierait ainsi sur des mécanismes existants et les coûts de transaction seraient minimisés.

Comme dans le cas de l'AVS, un tel mécanisme pourrait toutefois conduire à des distorsions, car pour des raisons psychologiques, les primes d'assurance-maladie ne seraient plus perçues que sous leur forme réduite. Cela pourrait à son tour retarder les réformes structurellement nécessaires dans le domaine de la santé. Les fonds issus des jeux de hasard pourraient alors «subventionner de manière croisée» un système de santé inefficace. Pour éviter de telles distorsions, sans doute mineures en comparaison, l'argent devrait être versé directement à chaque citoyen. Or, la Suisse ne dispose pas aujourd'hui d'instruments adéquats pour une telle démarche.

Un aperçu des différentes approches

Les solutions parfaites sont rares dans la réalité, y compris en ce qui concerne la répartition des fonds issus des jeux de hasard. Il est néanmoins possible de faire la distinction entre les meilleurs et les moins bons mécanismes (voir figure 14). Pour atteindre l'objectif premier de minimisation des conflits d'intérêts politiques, il convient de réduire la dépendance politique vis-à-vis des fonds. De ce point de vue, une forme de redistribution individuelle à la population s'avère la plus judicieuse. Cela per-

En 2019, si l'argent issu des jeux de hasard avait été redistribué à parts égales à la population, chaque personne en Suisse aurait reçu environ 115 francs.

⁸⁵ Pour une analyse dans le domaine de la taxe sur le CO₂, voir par exemple Landis (2019), qui a examiné dans son étude différents mécanismes de redistribution de la taxe sur le CO₂ : des contributions par habitant via la prime d'assurance maladie, une réduction de la TVA sur les biens de consommation courants ou une réduction des cotisations sociales sur la fiche de salaire. L'étude conclut que la redistribution de la taxe sur le CO₂ au moyen de contributions par habitant (via la prime d'assurance maladie) est la plus appropriée des trois variantes examinées pour des raisons de politique sociale.

Figure 14

Quels mécanismes de redistribution ont le moins d'effets indésirables ?

Plus le cercle est rempli, plus l'effet négatif est important. Exemple de lecture : les conflits d'intérêts politiques sont importants en cas d'affectation étroite, mais ils sont faibles en cas d'affectation individuelle avec versement direct par habitant.

	Budget de l'Etat	Large affectation fonctionnelle	Large affectation fonctionnelle	Etroite affectation fonctionnelle	Redistribution à la population	
		Organe politique	Bons	AVS	Par habitant via la caisse maladie, analogue à la taxe sur le CO ₂	Versement direct par habitant
Conflits d'intérêts politiques						
Effets redistributifs indésirables						
Coûts de transaction						*

* Dans la pratique, il n'est pas encore possible de verser des fonds directement aux citoyens. Avec un tel mécanisme de paiement, les coûts de transaction seraient pourtant très faibles. De plus, le mécanisme pourrait également être utilisé pour d'autres paiements, par exemple pour le remboursement de la taxe sur le CO₂.

Source : propre représentation

mettra en outre de réduire au minimum les effets redistributifs et les coûts de transaction indésirables sur le plan de la politique sociale – les lourdeurs administratives dans le domaine des billets de loterie pourraient être réduites. |⁸⁶

Une redistribution à la population des recettes fiscales issues des jeux de hasard ouvrirait la voie à une réforme du secteur des jeux de hasard en profondeur. En effet, si les fonds sont dépolitisés, les conflits d'intérêts disparaîtront en même temps que les forces d'inertie liées aux structures obsolètes. En particulier, les doublons entre la Confédération et les cantons pourraient enfin être supprimés.

5.2_ Cadre institutionnel : se défaire des vieux schémas qui ont pris de l'ampleur

La clarification des rôles de l'Etat entraînerait déjà un certain assainissement institutionnel, et des économies de coûts. Ainsi, tant les structures de gestion des participations de l'Etat dans les opérateurs de jeux de hasard que la gestion des quelque 80 fonds de loterie actuels pour la répartition des revenus deviendraient superflues (voir chapitre 3).

86 Un changement de ce système ne doit pas s'accompagner d'une diminution du soutien au sport et à la culture. Cette dernière peut continuer à être financée par le budget ordinaire. Le système fiscal existant et équilibré sur le plan socio-politique s'appliquerait alors. Les représentations théâtrales, les clubs sportifs ou les musées ne seraient ainsi plus financés par une taxe qui touche de manière disproportionnée les personnes socio-économiquement faibles. De plus, les coûts bureaucratiques liés aux innombrables structures de fonds actuelles seraient réduits.

En outre, cette clarification des rôles ouvrirait la voie à une réorganisation et à une rationalisation des institutions de surveillance. Une fois que les conflits d'intérêts financiers auront été éliminés, il sera possible de mettre fin à la répartition inappropriée des différents types de jeux de hasard entre la Confédération et les cantons. Au XXI^e siècle, avec un marché des jeux de hasard qui se numérise et se mondialise à grande vitesse, un système dual n'a tout simplement aucun sens. Une réforme est attendue depuis longtemps.

Au XXI^e siècle, un système dual n'a tout simplement aucun sens.

La suppression de la division institutionnelle présenterait divers avantages :

- **Efficiences administrative** : aujourd'hui, des structures parallèles sont maintenues pour deux mondes de jeux de hasard qui se sont développés l'un dans l'autre. Tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, il existe une autorité de surveillance ainsi que d'autres instances pour l'administration de la justice. Ce double emploi devrait être évité, et pas seulement pour des raisons d'efficacité, comme le montrent les points suivants.
- **Éviter les conflits de compétences** : le régulateur ne deviendrait plus l'auxiliaire de «son» niveau étatique. Il n'y aurait plus de controverse pour savoir qui peut proposer quel type de jeu de hasard et donc revendiquer quelle part de marché (voir encadré 10 du chapitre 4). D'un point de vue économique, de telles querelles de délimitation ne sont qu'une perte de prospérité, car elles n'améliorent pas la protection des joueurs et n'améliorent pas la situation du point de vue social.
- **Application uniforme du droit** : du point de vue du joueur, certains jeux de casino et de loterie ne peuvent plus être distingués les uns des autres. Toutefois, si ces jeux sont réglementés dans le cadre de systèmes de surveillance différents, il peut y avoir des divergences d'appréciation. L'abandon du système dual conduirait à une jurisprudence uniforme et cohérente dans le domaine des jeux de hasard en Suisse (voir encadré 15).⁸⁷
- **Développement juridique global** : comme indiqué au chapitre 4, la numérisation du secteur des jeux de hasard n'en est qu'à ses débuts. Développer le cadre institutionnel en conséquence est une tâche exigeante. Les frontières qui se sont développées au fil du temps empêchent d'avoir une vue d'ensemble et de regrouper le savoir-faire nécessaire pour classer et maîtriser les nouveaux développements.
- **Coordination internationale** : avec le transfert des jeux de hasard sur Internet, les mesures nationales perdent de leur efficacité. La coopéra-

⁸⁷ Depuis l'introduction de la nouvelle loi sur les jeux d'argent, les offres de jeux en ligne non autorisées peuvent être bloquées. Même dans ce cas, on a essayé de maintenir le système dual. Le législateur prévoit certes une certaine coordination des autorités, mais la séparation institutionnelle est malgré tout clairement visible : au lieu d'une liste de blocage commune, les autorités de surveillance de la Confédération et des cantons (CFMJ et Gespa) établissent chacune leur propre liste de blocage – par exemple, «bet365.com» se trouve sur les deux listes, mais «bet365.dk» uniquement sur la liste de blocage de la Gespa (ESBK 2021d; Gespa 2021d).

tion avec l'étranger devient plus importante et une intensification dans le domaine analogique aurait déjà été souhaitable. Là encore, une interface avec les partenaires étrangers respectifs est plus efficace et mieux à même d'atteindre les objectifs que deux autorités qui ne peuvent chacune décider que de certains domaines de jeu définis.

Si l'on se penche sur le système dual de la Suisse, on s'aperçoit rapidement qu'il est dépassé et ne suit plus aucune logique existante. Dans un monde des jeux de hasard numérisé, il n'est en effet pas logique que la surveillance et l'exécution continuent d'être réparties entre la Confédération et les cantons selon des modalités historiques. C'est le constat qui s'est déjà imposé en Grande-Bretagne. |⁸⁸

5.3_ Approche réglementaire : modulaire, neutre sur le plan technologique et du point de vue de la concurrence

Une fois le rôle de l'Etat réduit à celui de régulateur et le cadre institutionnel assaini, plus rien ne s'oppose à une réglementation appropriée des jeux de hasard. Une nouvelle autorité de surveillance des jeux de hasard pourrait se consacrer entièrement à la mise en place et à l'application d'une réglementation stricte des jeux de hasard.

L'objectif devrait être d'assurer la sécurité et l'acceptabilité sociale des jeux de hasard en Suisse. Il s'agit à la fois de tenir compte de l'évolution technologique en cours et de garantir que la réglementation permette une alternative attrayante par rapport à l'étranger et aux marchés gris et noirs. Cette tâche est exigeante. Elle sera toutefois facilitée par le retrait de l'Etat de son rôle de fournisseur et de bénéficiaire, ainsi que par la suppression des doublons institutionnels qui en résultent.

Ainsi, la régulation pourrait désormais se faire sur la base des expériences de jeu et non plus selon des frontières historiques. Le marché des jeux de hasard ne devrait plus être divisé entre différents acteurs selon des critères artificiels tels que le nombre de participants par jeu. Ainsi, des critères pertinents, comme l'accès ou l'apparence d'un jeu (voir chapitre 1), pourraient devenir la base d'une réglementation uniforme des jeux de hasard.

Cela simplifie considérablement la réglementation des nouveaux jeux de hasard numériques ou hybrides. Dans le système dual actuel, des problèmes de délimitation apparaissent en permanence. L'évolution technologique n'apporte toutefois pas que des problèmes, au contraire. De nom-

L'objectif devrait être d'assurer la sécurité et l'acceptabilité sociale des jeux de hasard.

⁸⁸ En Grande-Bretagne, il existait également plusieurs autorités pour des raisons historiques, mais en 2013, la «National Lottery Commission» a été intégrée à la «Gambling Commission». La raison explicitement invoquée était de réguler le marché des jeux de hasard de manière plus avantageuse et plus efficace (*UK Government 2013*). En Suisse, il existe un exemple similaire dans un autre domaine. Ainsi, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma) a été créée en 2009 à partir de différentes autorités précédentes, à savoir: la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (Ofap) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC LBA) (*Finma 2021*). Le regroupement des différents régulateurs est largement considéré comme une réussite.

breuses opportunités d'application pour la protection des joueurs ne sont pas encore saisies ou pleinement exploitées aujourd'hui.⁸⁹ L'approche réglementaire actuelle ne tient compte ni des risques, ni des opportunités de la numérisation.

Par exemple, dans la loi révisée sur les jeux d'argent, les jeux de hasard en ligne sont toujours considérés comme une sorte d'exception.⁹⁰ Cette approche «analogique first» n'est plus d'actualité. Le principe de neutralité technologique doit également s'appliquer aux jeux de hasard: une éventuelle mise en œuvre de ce principe consisterait en une approche modulaire de l'octroi de licences (voir encadré 15).

Enfin, la numérisation des jeux de hasard implique également une coopération internationale accrue. Dans l'espace numérique, le principe de territorialité se heurte de plus en plus à ses limites. Toutefois, comme dans le système suisse actuel, de solides intérêts fiscaux sont en jeu au niveau international. Ceux-ci empêchent déjà aujourd'hui l'échange international de listes de blocage de personnes souffrant d'un trouble du jeu et de prestataires illégaux.⁹¹

Dans la mesure où les conflits d'intérêts fiscaux pourraient également être surmontés à l'étranger et si, par conséquent, la coordination internationale pouvait être améliorée, les effets positifs seraient immédiatement perceptibles. Dans le domaine analogique, on s'attend déjà à un trafic transfrontalier intense de jeux de hasard. Cette problématique devrait s'accroître avec leur numérisation progressive. Parallèlement aux efforts déployés sur le plan national, la Suisse devrait donc s'engager sur la scène internationale en faveur d'une approche commune.

L'approche réglementaire actuelle ne tient pas compte des risques ou des opportunités de la numérisation.

Encadré 15

Une approche modulaire de l'octroi de licences

Au lieu de réglementer, comme c'est le cas aujourd'hui, sur la base d'institutions telles que les maisons de jeu et les loteries, un système modulaire s'imposerait dans le cadre d'une approche réglementaire unique. A l'instar d'une licence bancaire par exemple, une licence de base pour les jeux de hasard permettrait en principe de proposer tous les types de jeux de hasard, à quelques exceptions près (voir ci-dessous). Comme dans le secteur financier, une réglementation basée sur des principes serait appliquée. Afin d'éviter les abus, les conditions d'octroi d'une telle licence devraient être strictes, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

⁸⁹ Les données générées par les jeux de hasard en ligne peuvent être utilisées à des fins de prévention. D'une part, il est en principe possible de donner plus d'informations au joueur, de sorte que celui-ci puisse mieux comprendre son propre comportement de jeu et se fixer des limites. D'autre part, il est également possible d'intégrer dans le logiciel de jeux de hasard des mécanismes qui interrompent le jeu ou le versement de nouveaux fonds dans des circonstances particulières (période de «cooling-off»). Une «Single Player Identity», sorte d'identité électronique (e-ID) pour les jeux de hasard, pourrait aider dans l'espace virtuel, tant pour ces aspects que pour la protection des mineurs. Comme pour toute réglementation, il convient toutefois de rester mesuré. En effet, si l'attractivité des jeux de hasard légaux souffre de telles mesures, les joueurs se tourneront vers l'étranger ou vers les marchés gris et noirs, comme par le passé.

⁹⁰ Pour exploiter un casino en ligne, il faut aujourd'hui une «extension de la concession», qui doit obligatoirement reposer sur une licence pour une maison de jeu terrestre.

⁹¹ Il existe toutefois des efforts pour un échange des exclusions de jeu entre la Suisse et le Liechtenstein (voir *Liechtensteiner Volksblatt* 2020).

Des licences supplémentaires seraient alors accordées pour les exceptions. Contrairement au système actuel, dans lequel les jeux numériques constituent l'exception, c'est l'inverse qui devrait se produire à l'avenir. Les jeux analogiques seraient traités comme des exceptions, ce qui mettrait le système sens dessus dessous. En effet, des licences supplémentaires ne se justifient que lorsqu'un problème de pouvoir de marché légitime une intervention ex ante de la politique de la concurrence, ce qui pourrait notamment être le cas pour les loteries de grande envergure. ⁹²

Enfin, des raisons sociales pourraient conduire, dans le cas des casinos terrestres ou des machines à sous, à une limitation de l'offre voulue par la politique (le mot-clé ici est : «Las Vegas-isation»). L'exemple du Liechtenstein montre qu'il ne s'agit pas d'une réflexion purement théorique. Dans ce pays, la libéralisation de l'accès au marché des maisons de jeu en 2016 a été suivie d'un boom des casinos qui a rapidement suscité le malaise et l'opposition de la population (NZZ 2021c). Si l'on devait donc s'en tenir à un nombre limité de licences régionales, un prélèvement correspondant sur les bénéfices s'imposerait d'un point de vue économique en raison de la concurrence artificiellement restreinte.

92 Les effets de réseau peuvent ainsi conduire à un monopole naturel: plus il y a de participants, plus le jackpot est important, plus le jeu attire de nouveaux participants (voir encadré 4 du chapitre 1). Si ces effets sont importants, il peut être judicieux, d'un point de vue économique, de limiter l'accès au marché en prélevant en conséquence les bénéfices du monopole par le biais d'une licence spéciale ou en réglementant le taux de redistribution. Actuellement, dans de nombreux pays, comme en Suisse, il n'existe qu'un nombre limité d'opérateurs de loterie, qui jouissent généralement d'un monopole régional ou national (voir Sychold et al. 2015; WLA 2018). Cela ne doit toutefois pas être dû à l'existence d'effets de réseau, mais cela peut venir de la maximisation des recettes fiscales.

Conclusions

La problématique de la dépendance au jeu occupe une place centrale dans le débat public sur les jeux de hasard. En effet, cette tâche relève précisément du domaine dans lequel l'Etat est le plus important: en tant que régulateur, il doit garantir la sécurité et l'acceptabilité sociale des jeux de hasard. Mais la vision unilatérale de la problématique de l'addiction occulte le fait que l'Etat assume aujourd'hui deux autres rôles dans ce secteur qui sont en conflit avec sa mission de régulation.

Trop d'intérêts dans les jeux (de hasard)

Comme nous l'avons vu précédemment, l'Etat est le principal propriétaire des entreprises de jeux de hasard en Suisse. Les cantons soutiennent les deux opérateurs de loterie Swisslos et Loterie Romande, et dans certains casinos, les communes sont actionnaires majoritaires ou du moins participantes. Parallèlement, l'Etat joue un rôle de bénéficiaire, puisqu'il prélève un impôt sur les jeux de hasard via différents moyens.

En conséquence, les jeux de hasard rapportent chaque année environ un milliard de francs à des fonds définis politiquement. Au cours des dernières décennies, une véritable «industrie de la distribution d'argent» s'est établie dans les cantons avec environ 80 fonds de loterie, qui canalisent parfois arbitrairement l'argent des jeux de hasard vers des projets convenus, les fonds de loterie ont même déjà été qualifiés de «caisses noires institutionnalisées».

La confusion des rôles de régulateur, de fournisseur et de bénéficiaire de l'Etat conduit inévitablement à des conflits d'intérêts et à des blocages des réformes. Ces dernières sont loin d'être théoriques, comme le montre la nouvelle loi sur les jeux d'argent qui est entrée en vigueur en 2019. En effet, les nouvelles bases juridiques n'ont pas permis une transition numérique des jeux de hasard en Suisse. Au contraire, il s'est avant tout agi d'une tentative de conserver les anciens privilèges.

La nécessité d'agir va bientôt s'accroître

Dans ce contexte, il ne faut pas s'étonner que les développements techniques en cours, par exemple dans le domaine de la technologie blockchain, remettent déjà en question l'approche choisie. La limitation entre la Confédération et les cantons, tracée par le législateur pour des raisons fiscales, s'estompe de plus en plus avec la numérisation. Les jeux sur les marchés gris et noirs devraient gagner en importance ces prochaines années. Les conséquences ne sont pas seulement de nature fiscale, la problématique de la dépendance au jeu va également se déplacer vers le domaine non réglementé.

Pour aborder ces problèmes, un agenda de réformes a été élaboré dans le cadre de cette étude. Elles permettraient d'ancrer durablement les jeux

de hasard en Suisse dans l'ère numérique et de réduire les coûts bureaucratiques. Le plus important serait de clarifier les rôles de l'Etat, afin de ne plus avoir de conflits d'intérêts, qui existent dans ce secteur depuis maintenant des décennies.

Abandon des mécanismes de distribution problématiques

La manière dont l'argent issu des jeux de hasard est reversé est centrale à cet égard. La redistribution directe à la population, proposée entre autres dans cette étude, aurait l'avantage non seulement de minimiser les conflits d'intérêts, mais aussi de constituer un instrument équitable et efficace. La population pourrait décider elle-même comment dépenser cet argent. Selon des chiffres de 2019, cela représenterait tout de même environ 115 francs par habitant.

Néanmoins, les groupes qui profitent le plus du système actuel accepteront difficilement une telle modernisation. Mais une réforme de ce système ne doit pas nécessairement s'accompagner d'une réduction du soutien au sport et à la culture. Ainsi, un soutien peut continuer à être accordé via le budget ordinaire. Dans ce cas, le système fiscal existant et équilibré sur le plan de la politique sociale s'applique également. Les représentations théâtrales, les clubs de sport ou les musées ne seraient plus financés par une taxe qui pèse de manière disproportionnée sur les couches socio-économiques défavorisées et qui conduit à des conflits d'intérêts, via un labyrinthe de fonds inefficaces.

Sans s'affranchir de tels conflits, il sera difficile de dépasser la répartition artificielle du secteur des jeux de hasard entre la Confédération et les cantons. C'est précisément ce dualisme institutionnel qui fait obstacle à la modernisation de la réglementation. En priorité, il faut débloquentous les verrous dans ce secteur. Ce n'est qu'ainsi que la problématique de la dépendance au jeu, considérée depuis toujours comme centrale par la société, pourra être abordée durablement à l'ère du numérique.

Bibliographie

- Aargauer Zeitung (2018): Geldspielgesetz - Die Kantone verteilen jährlich Millionen über die Lotteriefonds – zu freimütig?. Von: Altermatt, Sven. 16.05.2018. <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/die-kantone-verteilen-jaehrlich-millionen-uber-die-lotteriefonds-zu-freimuetig-ld.1504606>. Consulté le : 28.10.2021.
- Abegg, Andreas; Hefti, Andreas und Seferovic, Goran (2019): Faires Verfahren beim Zugang zu geschlossenen Märkten des Bundes - Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Wettbewerb_Service_Public/staat-und-wettbewerb/faires-verfahren-beim-zugang-zu-geschlossenen-maerkten-des-bunde.html. Consulté le : 22.12.2021.
- Aebischer, Matthias (2018): Motion 18.3903 | Ideen für Gutscheinsystem bei direkter Medienförderung prüfen. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183903>. Consulté le : 07.10.2021.
- APA, American Psychiatric Association (2013): Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-5). American Psychiatric Publishing.
- Australian Senate, Environment and Communications References Committee (2018): Report on Gaming micro-transactions for chance-based items. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Environment_and_Communications/Gamingmicro-transactions/Report. Consulté le : 03.05.2021.
- Baldauf, Artur und Brühhaber, Thomas (2015): Abschätzungen der finanziellen Auswirkungen des neuen Geldspielgesetzes. Bern: April 2015. <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/wirtschaft/gesetzgebung/archiv/geldspielgesetz/ber-uni-bern-d.pdf.download.pdf/ber-unibern-d.pdf>. Consulté le : 17.03.2021.
- BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2004): Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz - Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Bern: November 2004. <https://www.esbk.admin.ch/dam/bj/de/data/wirtschaft/geldspiele/sucht/studie-spielsucht-d.pdf.download.pdf/studie-spielsucht-d.pdf>. Consulté le : 17.03.2021.
- BASS, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Bern: Juni 2009. <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/soziale-kosten-des-gluecksspiels-in-casinos-studie-zur-erfassung-der-durch-die-schweizer-casinos-verursachten-sozialen-kosten/project-view>. Consulté le le : 17.03.2021.
- Bendahan, Samuel (2018): Motion 18.3570 | Dem Missbrauch von geldspielähnlichen Mikrotransaktionen in Videospielen vorbeugen. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183570>. Consulté le : 03.05.2021.
- Berliner Zeitung (2021): Warum man mit NFTs im Sport richtig Geld verdienen kann. Von: Ohlert, Max. 29.05.2021. <https://www.berliner-zeitung.de/wochenende/warum-man-mit-nfts-im-sport-richtig-geld-verdienen-kann-li.161400>. Consulté le : 07.06.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020): Die Bevölkerung der Schweiz ist 2019 erneut gewachsen und gealtert – Bevölkerungsentwicklung im Jahr 2019: provisorische Ergebnisse – Medienmitteilung vom 09.04.2020. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.12247181.html>. Consulté le : 20.04.2021.
- Bloomberg Businessweek (2022): The Metaverse Finally Has a Killer App: Poker. Von: D’Anastasio, Cecilia 01.03.2022. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-01/what-is-decentraland-metaverse-is-often-used-for-crypto-poker>. Consulté le : 01.03.2022.

- Bronder, Thomas (2016): Spiel, Zufall und Kommerz: Theorie und Praxis des Spiels um Geld zwischen Mathematik, Recht und Realität. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Buland, Rainer (2008): Die Kultur des Spiels - Einige Aspekte zur Einführung. In: Badisches Landesmuseum (Hrsg.): Volles Risiko - Glücksspiel von der Antike bis heute. Karlsruhe: Der Kleine Buch Verlag.
- Bundesgericht (2011): 2C_186/2010 18.01.2011 - Schweizerisches Bundesgericht. https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%63A%62F%62F18-01-2011-2C_186-2010&lang=de&type=show_document&zoom=YES&. Consulté le : 03.08.2020.
- Bundesrat (1916): Bericht des Bundesrates zum Verbot der Errichtung von Spielbanken vom 27. Mai 1916. BBI 1916 III, S.1–73. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10026057>. Consulté le : 30.03.2021.
- Bundesrat (1918): Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und lotterieähnlichen Unternehmen vom 13. August 1918. BBI 1918 IV, S. 333-370. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10026828>. Consulté le : 30.03.2021.
- Bundesrat (1929): Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Spielbanken vom 19. März 1929. BBI 1929 I, S. 369–377. https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1929/1_369_365_/de. Consulté le : 30.03.2021.
- Bundesrat (1992): Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt vom 25. März 1992. BBI 1992 III, S. 349-439. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10052224>. Consulté le : 30.03.2021.
- Bundesrat (1997): Botschaft zum Bundesgesetz über das Glücksspiel und über die Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG) vom 26. Februar 1997. BBI 1997 III, S. 145–212. <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10054270>. Consulté le : 30.03.2021.
- Bundesrat (2015): Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015. BBI 2015, S. 8387–8534. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/8387.pdf>. Consulté le : 17.03.2021.
- Bundesrat (2018): Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz). Volksabstimmung vom 10. Juni 2018. Erläuterungen des Bundesrates. https://www.admin.ch/dam/gov/de/Dokumentation/Abstimmungen/Juin2018/Volksabstimmung_Erlaeuterung_10_06_2018_DE_web.pdf.download.pdf/Volksabstimmung_Erlaeuterung_10_06_2018%20BRF.pdf. Consulté le : 04.09.2020.
- Bundesrat (2021): Bessere Verfahren beim Zugang zu den geschlossenen Märkten des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3701 Caroni vom 19. Juni 2019. Bern: Dezember 2021. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86380.html>. Consulté le : 22.12.2021.
- Calado, Filipa und Griffiths, Mark D. (2016): Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). In: Journal of Behavioral Addictions, 5(4), S. 592–613.
- Careplay (2021): Spielsperren Ausland. <https://www.careplay.ch/de/spielsperren/spielsperren-ausland/>. Consulté le : 27.10.2021.
- CBS New York (2021): NBA Top Shot Turning Into Quite An Investment For Sports Trading Card NFT Buyers And Sellers. 31.05.2021. Von: Overmyer, Steve. 31.05.2021. <https://www.cbsnews.com/newyork/news/nba-top-shot-nft-blockchain-bitcoin/>. Consulté le : 10.06.2021.
- Christ, Katja (2020): Motion 20.3779 | Medienförderung und Bildungsoffensive mit Mediengutscheinen für Jugendliche und junge Erwachsene.

- <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefst?AffairId=20203779>. Consulté le : 07.10.2021.
- Clark, Luke; Lawrence, Andrew J.; Astley-Jones, Frances und Gray, Nicola (2009): Gambling Near-Misses Enhance Motivation to Gamble and Recruit Win-Related Brain Circuitry. In: *Neuron*, 61(3), S. 481–490.
- Comlot (2013): Jahresbericht 2012. Bern: Mai 2013. https://www.gespa.ch/download/pictures/3a/rrkvdb21p55isp4rtdn79pt1st1jv2/jb_2012_deu_web.pdf. Consulté le : 12.04.2021.
- Comlot (2020a): Jahresbericht 2019. Bern: Mai 2020. https://www.gespa.ch/download/pictures/e8/lpo7dxrgczvr3agpii61dm75gqrum5/jahresbericht_2019.pdf. Consulté le : 06.05.2021.
- Comlot (2020b): Mittelverwendung 2019: Erhebung bei den Kantonen. <https://www.gespa.ch/de/ueber-uns/publikationen-und-erhebungen/mittelverwendung-erhebung-bei-den-kantonen-2019>. Consulté le : 06.04.2021.
- Comlot (2020c): Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke durch die Kantone im Beitragsjahr 2019. Bern: Dezember 2020. https://www.gespa.ch/download/pictures/68/8yy2spl5fwpbglmlmtrqa4l6wtoace/2020-12-03_bericht_mittelverwendung_2019.pdf. Consulté le : 01.04.2021.
- Comlot (2020d): Verwendung der Spielsuchtabgabe durch die Kantone im Beitragsjahr 2019. Bern: September 2020. https://www.gespa.ch/download/pictures/d0/cgyvcmfzb3p1fzv9b3q44d0ymlyvvc/2020-09-03_bericht_ssa_2019.pdf. Consulté le : 01.04.2021.
- Corja (2020): Convention romande sur les jeux d'argent (Corja). <https://www.loro.ch/sites/default/files/2020-01/CORJA.pdf>. Consulté le : 17.03.2021.
- Cotti, Gianfranco (1990): Motion 90.524 | Zulassung von Spielbanken. https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1990/d_gesch_19900524_002.htm. Consulté le : 30.03.2021.
- Digitale Gesellschaft (2021): Digitale Gesellschaft Netzsperrre. <https://www.digitale-gesellschaft.ch/?s=netzsperrre>. Consulté le : 26.05.2021.
- EJPD, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2002): Erläuternder Bericht zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Lotterien und Wetten – Expertenkommission Revision des BG betreffend die Lotterien und gewerbsmässigen Wetten. Bern: Oktober 2002.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2001): 1. Geschäftsbericht ESBK. Bern: Juni 2001. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/publiservice/publikationen.html>. Consulté le : 17.03.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2002): 2. Geschäftsbericht ESBK. Bern: Juni 2002. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/publiservice/publikationen.html>. Consulté le : 17.03.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2009): Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz. Bern: April 2009.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2011): Geldspielautomaten des Typs «Tactilo» sind zulässig. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/aktuell/news/archiv/2011-02-02.html>. Consulté le : 03.08.2020.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2020a): Jahresbericht ESBK 2019. Bern: Juli 2020. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/publiservice/publikationen.html>. Consulté le : 17.03.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2020b): Konzessionsverfahren. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/konzessionsverfahren.html>. Consulté le : 29.07.2020.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2020c): Online-Spielbanken. <https://www.metas.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/online-spielbanken.html>. Consulté le : 30.07.2020.

- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2021a): Jahresbericht ESBK 2020. Bern: Juni 2021. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/aktuell/news.msg-id-83921.html>. Consulté le : 01.10.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2021b): Online-Spielbanken. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/online-spielbanken.html>. Consulté le : 01.04.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2021c): Sozialschutz und Spielsucht. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/spielsucht.html>. Consulté le : 01.04.2021.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenkommission (2021d): Zugangssperren – Sperrliste vom 5. Oktober 2021. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/illegalspiel/zugangssperren.html>. Consulté le : 02.11.2021.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2019): Arbeitspapier: Kryptowährungen und Initial Coin/Token Offerings (ICOs/ITOs) als Gegenstand der Vermögens-, Einkommens- und Gewinnsteuer, der Verrechnungssteuer und der Stempelabgaben. Bern: August 2019. <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/direkte-bundessteuer/direkte-bundessteuer/fachinformationen/kryptowaehrungen.html>. Consulté le : 10.06.2021.
- Europäische Kommission (2019): Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/253036>. Consulté le : 28.05.2021.
- Europäische Kommission (2021a): Gambling case law. Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU – European Commission. https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling/infringements-court-cases_de. Consulté le : 14.04.2021.
- Europäische Kommission (2021b): Commission work in the field of online gambling services. Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU – European Commission. https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling/initiatives_en. Consulté le : 14.04.2021.
- FDKL, Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (2019a): Erläuternder Bericht zum Gesamtschweizerischen Geldspielkonkordat (GSK). Bern: Mai 2019. https://www.gespa.ch/download/pictures/eb/wdfmo925ats2j2b-h1ddma54lqkm9rk/erlaeuternder_bericht_zum_gesamtschweizerischen_geldspielkonkordat_gsk.pdf. Consulté le : 17.03.2021.
- FDKL, Fachdirektorenkonferenz Lotteriemarkt und Lotteriegesezt (2019b): Gesamtschweizerisches Geldspielkonkordat (GSK). Bern: Mai 2019. https://www.gespa.ch/download/pictures/be/08x9sqr23rw8izt10hvcdit5ossf77/gsk_d_nach_ratifizierung.pdf. Consulté le : 17.03.2021.
- Finma, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (2021): Internetauftritte der FINMA-Vorgängerbehörden. <https://finma.ch:443/de/dokumentation/archiv/internetauftritte-der-finma-vorgaenger-behoerden/>. Consulté le : 07.10.2021.
- Futurezone (2021): Warum virtuelle NBA-Sammelkarten bis zu 240 000 Dollar Kosten. Von: Kotrba, David. 02.03.2021. <https://futurezone.at/digital-life/warum-virtuelle-nba-sammelkarten-bis-zu-240000-dollar-kosten/401205433>. Consulté le : 07.06.2021.
- Gespa, Geldspielaufsicht (2021): Gross- und Kleinspielstatistik 2020. Bern: Mai 2021. https://www.gespa.ch/download/pictures/99/vte6teazf9bd0zcy50fg95p-pk9p82/2021-05-06_gross-_und_kleinspielstatistik_2020.pdf. Consulté le : 01.10.2021.
- Gespa, Geldspielaufsicht (2021b): Verwendung der Reingewinne aus Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke durch die Kantone im Beitragsjahr 2020. Bern: September 2021. https://www.gespa.ch/download/pictures/84/34v106u8qpfvupsi17md2y14va92i2/06.01_21-08-31_bericht_mittelverwendung_2020_de.pdf. Consulté le : 01.10.2021.
- Gespa, Geldspielaufsicht (2021c): Aktuelles - gespa - Lootboxen und Skin Gambling. <https://www.gespa.ch/de/aktuelles?highlight=Lootbox>. Consulté le : 03.05.2021.

- Gespa, Geldspielaufsicht (2021d): Sperrliste der interkantonalen Geldspielaufsicht vom 05.10.2021. https://blocklist.gespa.ch/gespa_blocklist_20211005.pdf. Consulté le : 19.10.2021.
- Glärner, Andreas; Körner, Alexandra und Schmid, Carlo (2019): Lootboxen und Skin Gambling im Schweizer Glücksspielrecht. In: Jusletter 21.
- Graf, Felix (2017): Geschichte der Jasskarten. Blog zur Schweizer Geschichte - Schweizerisches Nationalmuseum. <https://blog.nationalmuseum.ch/2017/10/deutschschweizer-jasskarten/>. Consulté le : 07.04.2022.
- Grand Casino Baden (2021): Gruppenstruktur | Grand Casino Baden. <https://www.grandcasinobaden.ch/ueber-grand-casino-baden/investoren/gruppenstruktur>. Consulté le : 22.09.2021.
- Grand View Research (2020): Online Gambling Market Size, Share & Trends Analysis Report by Type (Sports Betting, Casinos, Poker, Bingo), by Device (Desktop, Mobile), by Region (North America, Europe, APAC, Latin America, MEA), and Segment Forecasts, 2020–2027. <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/online-gambling-market>. Consulté le : 18.10.2021.
- Griffiths, Mark D. (2018): Is the buying of loot boxes in video games a form of gambling or gaming? In: Gaming Law Review, 22(1), S. 52–54.
- Guillén, Mauro F. und Tschoegl, Adrian E. (2002): Banking on Gambling: Banks and Lottery-Linked Deposit Accounts. In: Journal of Financial Services Research, 21(3), S. 219–231.
- Harris, Julian und Alaeddini, Bahar (2020): Gaming in the UK (England and Wales): overview. In: Thomson Reuters Practical Law. <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-634-9345>. Consulté le : 13.04.2021.
- Infogence Global Research (2021): Global Online Gambling Market (2020–2025) by Games, Device, and Geography, IGR Competitive Analysis, Impact of Covid-19, Ansoff Analysis. Infogence Global Research. <https://www.infogenceglobalresearch.com/report/272/Global-Online-Gambling-Market>. Consulté le : 18.10.2021.
- Infras (2010): Evaluation der kantonalen Massnahmen zu den Lotterien und Wetten im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Zürich: September 2010. <https://biblio.parlament.ch/e-docs/353607.pdf>. Consulté le : 28.10.2021.
- ISGF, Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung (2019): Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz. Zürich: September 2019. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/aktuell/news/laufend/2019-10-08.html>. Consulté le : 11.03.2020.
- Kanton Aargau (2021): SAR 611.115 - Verordnung über die Verwendung der Mittel des Swisslos-Fonds (Swisslos-Fonds-Verordnung, SLFV) vom 13.09.1999 (Stand 01.01.2021). https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/611.115. Consulté le : 06.04.2021.
- Kanton Freiburg (2020): SGF 958.31 - Verordnung über die Verteilung der Nettogewinne der Gesellschaft der Loterie Romande vom 09.12.2020. https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/958.31. Consulté le : 06.04.2021.
- Kanton Luzern (2020): SRL Nr. 993 - Kantonale Geldspielverordnung (KGSV) vom 19.05.2020 (Stand 01.07.2020). https://srl.lu.ch/app/de/texts_of_law/993. Consulté le : 07.04.2021.
- Kanton Luzern (2021): Jahresbericht 2020 - Teil II. Luzern: April 2021. https://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokumente/FD/Projekte_und_Themen/Finanzen/Jahresrechnung_2020/Jahresbericht_2020_Teil_II.pdf. Consulté le : 11.03.2022.
- Kanton Neuenburg (2020): 933.52: Loi d'introduction de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LILJA), du 26 mai 2020. <https://rsn.ne.ch/DATA/program/books/rsne/hm/93352.htm>. Consulté le : 06.04.2021.

- Kanton St. Gallen (2020): sGS 455.315 - Verordnung über den Sportfonds vom 08.04.2008 (Stand 01.07.2020). https://www.gesetzessammlung.sg.ch/app/de/texts_of_law/455.315. Consulté le : 06.04.2021.
- Kanton St. Gallen (2021): Lotteriefonds. <https://www.sg.ch/kultur/kulturfoerderung/foerderung-beantragen/lotteriefonds.html>. Consulté le : 06.04.2021.
- Kanton Thurgau (2021): RB 935.1 - Gesetz über den Lotterie- und Sportfonds (LSG) vom 26.08.2020 (Stand 01.01.2021). https://www.rechtsbuch.tg.ch/app/de/texts_of_law/935.1. Consulté le : 06.04.2021.
- Kanton Wallis (2020): SGS 935.55 - Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über Geldspiele (AGBGS) vom 11.11.2020 (Stand 01.01.2021). https://lex.vs.ch/app/de/texts_of_law/935.55. Consulté le : 06.04.2021.
- Kanton Zürich (1991): Beschluss des Büros des Kantonrates über die Ergebnisse der kantonalen Volksabstimmung vom 2. Juni 1991. Volksabstimmung vom 2. Juni 1991. https://www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/19910602_Volksabstimmung.pdf. Consulté le : 29.05.2020.
- Kanton Zürich (2020): Lotteriefondsgesetz (LFG) vom 2. November 2020. [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/21045CAB6DF5B78E-C125863A00477349/\\$File/612.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/WebView/21045CAB6DF5B78E-C125863A00477349/$File/612.pdf). Consulté le : 06.04.2021.
- Kanton Zürich (2021): Abstimmungsarchiv Kanton Zürich. <https://www.zh.ch/de/politik-staat/wahlen-abstimmungen/abstimmungsarchiv.html>. Consulté le : 30.03.2021.
- Kearney, Melissa S.; Tufano, Peter; Guryan, Jonathan und Hurst, Erik (2011): Making Savers Winners: An Overview of Prize-Linked Saving Products. In: Mitchell, Olivia S. und Lusardi, Annamaria (Hrsg.): Financial Literacy: Implications for Retirement Security and the Financial Marketplace (S. 218–240). Oxford: Oxford University Press. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199696819.001.0001/acprof-9780199696819-chapter-12>. Consulté le : 31.05.2021.
- Kurdi, Christophe Al; Notari, Luca und Kuendig, Hervé (2020): Jeux d'argent sur Internet en Suisse: Un regard quantitatif, qualitatif et prospectif sur les jeux d'argent en ligne et leur convergence avec les jeux vidéo. Lausanne: GREa & Addiction Suisse.
- Landis, Florian (2019): Cost distribution and equity of climate policy in Switzerland. In: Swiss Journal of Economics and Statistics, 155(1), S. 11.
- Liechtensteiner Volksblatt (2020): Casinos: Austausch von Sperrlisten mit der Schweiz noch weit weg. Von: Matt, Hannes. 09.11.2020. <https://www.volksblatt.li/nachrichten/Liechtenstein/Politik/vb/263292/casinos-austausch-von-sperrlisten-mit-der-schweiz-noch-weit-weg>. Consulté le : 29.10.2021.
- Liechtensteinische Landesverwaltung (2020): Persönliche Kommunikation vom 21. September 2020. Weiterführende Informationen: <https://www.llv.li/inhalt/12481/amtstellen/amt-fur-volkswirtschaft>. 21.09.2020.
- Lischer, Suzanne; Aeschlimann, Lea und Gebhard, Oriana (2017): Das illegal organisierte Glücksspiel in der Schweiz und die daraus resultierenden sozialschädlichen Auswirkungen. Luzern: Mai 2017. https://ppdb.hslu.ch/inf2/rmf_protected.php?f=20170629174649_595520e956787.pdf&n=Lischer+et+al+%282017%29_Das+illegal+organisierte+Gl%C3%BCksspiel+in+der+Schweiz.pdf. Consulté le : 17.03.2021.
- Lischer, Suzanne; Auerbach, Sarah und Schwarz, Jürg (2016): Die Spielsperre im Kontext des Spielerschutzes. Luzern: November 2016. https://www.sos-spielsucht.ch/media/files/2020/10/Lischer_et_al_2016_Die_Spielsperre_im_Kontext_des_Spielerschutzes.pdf. Consulté le : 17.03.2021.
- Lo, Andrew (2000): The game of leaves: an inquiry into the origin of Chinese playing cards. In: Bulletin of the School of Oriental and African Studies, 63(3), S. 38–9406.

- Loo, Jasmine M.Y.; Raylu, Namrata und Oei, Tian Po S. (2008): Gambling among the Chinese: A comprehensive review. In: *Clinical Psychology Review*, 28(7), S. 1152–1166.
- Loterie Romande (2009): Geschäftsbericht und Gesellschaftsbilanz 2008. Lausanne: Juni 2009.
- Loterie Romande (2019): Die elektronische Lotterie | Loterie Electronique. <https://www.loterie-electronique.ch/de/die-elektronische-lotterie>. Consulté le: 03.08.2020.
- Loterie Romande (2020a): Geschäftsbericht 2019. Lausanne: Juni 2020. https://www.loro.ch/sites/default/files/2020-05/Rapport_annuel_2019_DE.pdf. Consulté le: 17.03.2021.
- Loterie Romande (2020b): Geschichte | Loterie Romande. <https://www.loro.ch/de/firma/geschichte>. Consulté le: 03.08.2020.
- Loterie Romande (2021a): Geschäftsbericht 2020. Lausanne: Mai 2020. <https://ra.loro.ch/documents/RA-2020-DE.pdf>. Consulté le: 11.10.2021.
- Loterie Romande (2021b): Wiederausschüttung der Gewinne 2019 | entraide. <https://www.entraide.ch/de/content/wiederausschuettung-der-gewinne>. Consulté le: 07.04.2021.
- Loterie Romande (2021c): Répartition des bénéfiques 2019. <https://www.entraide.ch/fr/content/redistribution-des-benefices-par-canton>. Consulté le: 28.10.2021.
- Loterie Romande (2021d): Reglemente der nur über die Internet-Spielplattform zugänglichen Spiele der Loterie Romande. <https://jeux.loro.ch/regulations#iug>. Consulté le: 12.04.2021.
- Luzerner Zeitung (2017): Kultur: «Kulturförderung ist eine Staatsaufgabe». Von: Zemp, Stephanie. 10.09.2017. <https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/kultur-kulturfoerderung-ist-eine-staatsaufgabe-ld.2175>. Consulté le: 03.11.2021.
- Meiklejohn, Sarah; Pomarole, Marjori; Jordan, Grant; Levchenko, Kirill; McCoy, Damon; Voelker, Geoffrey M. et al. (2013): A fistful of bitcoins: characterizing payments among men with no names. In: *Proceedings of the 2013 conference on Internet measurement conference*. S. 127–140. Barcelona: ACM.
- Meyer, Christian; Rumpf, Hans-Jürgen; Kreuzer, Anja; de Brito, Susana; Glorius, Sonja; Jeske, Christine et al. (2011): *Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung*. Greifswald und Lübeck: März 2011.
- Murphy, Antoin E. (1997): *John Law: economic theorist and policy-maker*. Oxford: Clarendon Press.
- Naessens, Peter (2018): *Rapport d'enquête sur les loot boxes*. Commission des jeux de hasard Belge. https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/Rapport-loot-boxes-Final_FR.pdf. Consulté le: 15.10.2021.
- Näther, Ulrike (2008): «Das grosse Los» - Lotterien und Zahlenlotto. In: *Badisches Landesmuseum (Hrsg.): Volles Risiko - Glücksspiel von der Antike bis heute*. Karlsruhe: Braun G. Buchverlag.
- Netzpolitik (2021): Thema Netzsperrern. <https://netzpolitik.org/tag/netzsperrern/>. Consulté le: 26.05.2021.
- Nielsen, Rune Kristian Lundedal und Grabarczyk, Pawel (2019): Are Loot Boxes Gambling? Random Reward Mechanisms in Video Games. In: *Transactions of the Digital Games Research Association*, 4(3). <http://todigra.org/index.php/todigra/article/view/104>. Consulté le: 13.04.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2006): Solothurn kommt ans Sechseläuten 2008. 28.11.2006. <https://www.nzz.ch/newzzEV2MB4SN-12-1.79187>. Consulté le: 28.10.2021.

- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2017): Der Kulturlastenausgleich ist keine Lotterie.
 Von: Hotz, Stefan. 25.09.2017. <https://www.nzz.ch/zuerich/der-kulturlastenausgleich-ist-keine-lotterie-ld.1318440>. Consulté le : 28.10.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2018): Kommentar «Trotz der deutlichen Zustimmung zum Geldspielgesetz muss das Parlament mit Netzsperrern zurückhaltend umgehen». Von: Aschwanden, Erich. 10.06.2018. <https://www.nzz.ch/meinung/ja-zum-geldspielgesetz-und-jetzt-ld.1393302?reduced=true>. Consulté le : 06.05.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021a): PolyNetwork: Hack bei «DeFi» – der «Zukunft des Finanzsystems». Von: Leisinger, Christof. 23.08.2021. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/defi-die-zukunft-des-finanzsystems-wird-gehackt-wie-nie-ld.1639881>. Consulté le : 15.10.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021b): Die Kryptomanie hat die Kunst erfasst - und reisst die Preise in den Himmel. Von: Meier, Philipp. 21.05.2021. <https://www.nzz.ch/feuilleton/nft-kunst-die-kryptomanie-erfasst-auch-die-kunst-worum-gebts-ld.1614348>. Consulté le : 07.06.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021c): Liechtenstein: Der Spielbanken-Boom weckt Widerstand. Von: Meier, Günther. 14.07.2021. <https://www.nzz.ch/schweiz/liechtenstein-der-spielbanken-boom-weckt-widerstand-ld.1634277>. Consulté le : 14.07.2021.
- Petry, Nancy M.; Blanco, Carlos; Stinchfield, Randy und Volberg, Rachel (2013): An empirical evaluation of proposed changes for gambling diagnosis in the DSM-5. In: *Addiction*, 108(3), S. 575–581.
- Polynomies (2020): Sucht verursacht Kosten in Milliardenhöhe.
 Olten: September 2020. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/news/news-29-09-2020.html>. Consulté le : 30.09.2020.
- Potenza, Marc N (2008): The neurobiology of pathological gambling and drug addiction: an overview and new findings. In: *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 363(1507), S. 3181–3189.
- Radix (2019): Lotterien, Wetten und andere Glücksspiele – ein Überblick.
 Zürich: Februar 2019. <https://www.spielsucht-radix.ch/wp-content/uploads/2020/04/20200402-Lotterien-Wetten-und-andere-Gl%C3%BCcksspiele-ein-%C3%9Cberblick-1.pdf>. Consulté le : 17.03.2021.
- Riley, Henry T. (1885): *Ars Amatoria; or, the Art of Love. By Ovid. Literally Translated into English Prose, with Copious Notes.* Project Gutenberg. <https://www.gutenberg.org/files/47677/47677-h/47677-h.htm#linknoteref-925>. Consulté le : 07.04.2022.
- Rumpf, Hans-Jürgen; Trachte, Anika und Bischof, Gallus (2019): Glücksspielabhängigkeit. In: *PSYCH up2date*, 13(01), S. 79–91.
- Schumacher, Dagmar Maria (2008): *Würfeligkeit im Mittelalter.* In: Badisches Landesmuseum (Hrsg.): *Volles Risiko - Glücksspiel von der Antike bis heute.* Karlsruhe: Der Kleine Buch Verlag.
- Schwartz, David G. (2006): *Roll the bones - The history of gambling.* New York: Gotham Books.
- Schweizer Casino Verband (2020): *Jahresbericht 2019.* Bern. https://www.switzerlandcasinos.ch/fileadmin/user_upload/Geschaeftsberichte_deutsch/Jahresbericht_SCV_2019.pdf. Consulté le : 06.05.2021.
- Skatteministeriet (2020): Persönliche Kommunikation vom 28. Oktober 2020. Weiterführende Informationen: <https://www.skm.dk/>.
- Solothurner Zeitung (2013): Ehrung - Walter Straumann: «Diese Zuwendung berührt mich sehr». Von: Frech, Stefan. 01.07.2013. <https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/walter-straumann-diese-zuwendung-beruhrt-mich-sehr-ld.1776047>. Consulté le : 03.11.2021.

- Solothurner Zeitung (2014): Sparen - Regierung stopft Löcher in der Staatskassen mit Geldern aus Lotteriefonds. Von: Fluri, Lucien. 01.03.2014. <https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/regierung-stopft-locher-in-der-staatskassen-mit-geldern-aus-lotteriefonds-ld.1822093>. Consulté le : 28.10.2021.
- Sport-Toto-Gesellschaft (2013): Sport-Toto-Gesellschaft - 75 Jahre Schweizer Sportförderung. Basel: August 2013. https://www.sport-toto.ch/files/sport_toto_d.pdf. Consulté le : 17.03.2021.
- Sport-Toto-Gesellschaft (2020): Jahresbericht 2019. https://www.sport-toto.ch/files/stg_jahresbericht_2019_de.pdf. Consulté le : 07.04.2021.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2013): Zentralschweiz - Luzern lässt sich den Olma-Auftritt 1,4 Millionen Franken kosten. Von: Oechslin, Christian. 20.11.2013. <https://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/luzern-laesst-sich-den-olma-auftritt-1-4-millionen-franken-kosten>. Consulté le : 08.04.2021.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2014a): Zentralschweiz - «Die Moskau-Reise war kein Wirtschaftsförderungsreisli». 21.01.2014. <https://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/die-moskau-reise-war-kein-wirtschaftsfoerungsreisli>. Consulté le : 01.11.2021.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2014b): Basel Baselland – 150 000 Franken aus Swisslos-Fonds für «Lion King» in Basel. Von: Borer, Jeannine. 30.04.2014. <https://www.srf.ch/news/regional/basel-baselland/150-000-franken-aus-swisslos-fonds-fuer-lion-king-in-basel>. Consulté le : 28.10.2021.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2019): Behörden verhängen erste Netzsperrungen. 03.03.2019. <https://www.srf.ch/news/schweiz/neues-geldspielgesetz-behoerden-verhaengen-erste-netzsperrungen>. Consulté le : 06.05.2021.
- SRF Rundschaue, Schweizer Radio und Fernsehen (2020): Lotteriefonds-Auswertung – Vor allem Grossinstitutionen profitieren. Von: Imbach, Florian. 08.01.2020. <https://www.srf.ch/news/schweiz/lotteriefonds-auswertung-vor-allem-grossinstitutionen-profitieren>. Consulté le : 03.09.2020.
- Stadt Luzern (2021): Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2020. Luzern: Juni 2021. https://www.stadtluzern.ch/_docn/3187303/Geschäftsbericht_und_Jahresrechnung_2020.pdf. Consulté le : 11.03.2022.
- StrategyR (2021): Gambling - Global Market Trajectory & Analytics. <https://www.strategyr.com/market-report-gambling-forecasts-global-industry-analysts-inc.asp>. Consulté le : 29.09.2021.
- Süddeutsche Zeitung (2019): Taschengeld für Pixelmüll. Von: Willeken, Jan. 19.03.2019. <https://www.sueddeutsche.de/digital/lootboxen-illegal-gluecksspiel-gaming-regulierung-1.4372502>. Consulté le : 03.05.2021.
- Swisslos (2015): Jass.ch: Jetzt online mit Geldeinsatz jassen. [presseportal.ch. https://www.presseportal.ch/de/pm/100004581/100776702](https://www.presseportal.ch/de/pm/100004581/100776702). Consulté le : 07.05.2021.
- Swisslos (2020a): Geschäftsbericht 2019. Basel: Februar 2020. <https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/gesch%C3%A4ftsbericht-2019.pdf>. Consulté le : 01.04.2021.
- Swisslos (2020b): Zahlen & Fakten 2019. <https://www.swisslos.ch/media/swisslos/publikationen/pdf/zahlen-und-fakten-2019.pdf>. Consulté le : 07.04.2021.
- Swisslos (2021): Clix | Online Lose. <https://www.swisslos.ch/de/clix/online-lose/sortiment.html>. Consulté le : 05.08.2020.
- Sychold, M; Heckendorn Urscheler, L; Deurig, S; Fournier, J; Peano, V; Vest, S et al. (2015): Verschiedene Aspekte der Regulierung des Geldspielwesens – Rechtsvergleichende Analyse. In: E-Avis ISDC 2017-05. <http://www.e-collection.isdc.ch/zoom/4337/view?page=1&p=separate>. Consulté le : 17.03.2021.
- Tagblatt, St. Galler Tagblatt (2012): Mit Lotteriegeld ans Sechseläuten. 06.06.2012. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/stgallen-gossau-rorschach/mit-lotteriegeld-ans-sechselaeuten-ld.738770>. Consulté le : 28.10.2021.

- Tages-Anzeiger (2016): Roter Teppich für Zocker. Von: Hosp, Janine. 18.01.2016. <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/roter-teppich-fuer-zocker/story/11935763>. Consulté le : 27.10.2021.
- Tages-Anzeiger (2019): Netzsperrern für illegale Online-Glücksspiele funktionieren nun. Von: Nagel, Urs. 20.11.2019. <https://www.tagesanzeiger.ch/news/standard/netzsperrern-fuer-illegale-onlinegluecksspiele-funktionieren-nun/story/14362304>. Consulté le : 06.05.2021.
- The Business Research Company (2020): Global Gambling Market Data and Industry Growth Analysis. <https://www.thebusinessresearchcompany.com/report/gambling-global-market-report>. Consulté le : 29.09.2021.
- The Business Research Company (2021): Online Gambling Global Market Report 2021 – by Game Type (Betting, Casino, Lottery, Poker, Online Bingo), by Device (Desktop, Mobile), COVID-19 Growth and Change. <https://www.thebusinessresearchcompany.com/report/online-gambling-global-market-report>. Consulté le : 18.10.2021.
- The Economist (2006): Busted flush. 05.10.2006. <https://www.economist.com/special-report/2006/10/05/busted-flush>. Consulté le : 18.10.2021.
- The Economist (2018): From one cryptocurrency to thousands. 30.08.2018. <https://www.economist.com/technology-quarterly/2018/08/30/from-one-cryptocurrency-to-thousands>. Consulté le : 07.06.2021.
- The Economist (2021): What is an NFT? 12.10.2021. <https://www.economist.com/the-economist-explains/2021/10/12/what-is-an-nft>. Consulté le : 19.10.2021.
- The New York Times (2021): How ‘Put That on Top Shot!’ Became a New N.B.A. Mantra. Von: Browning, Kellen. 13.05.2021. <https://www.nytimes.com/2021/05/13/business/nba-top-shot-moments.html>. Consulté le : 07.06.2021.
- Thouvenin, Florent; Stiller, Burkhard; Hettich, Peter; Bocek, Thomas und Reutimann, Kento (2017): Keine Netzsperrern im Urheberrecht. In: *sic! Zeitschrift für Immaterialgüter- Informations- und Wettbewerbsrecht*, (12), S. 701–722. Zürich: Schulthess.
- Tomei, Alexander; Tichelli, Emmanuel; Ewering, Neil; Nunweiler-Hardegger, Sophie und Simon, Olivier (2015): A Descriptive Study of Gambling Among Emerging Adult Males in French-Speaking Switzerland. In: *Journal of Gambling Studies*, 31(3), S. 607–620.
- Torp, Cornelius (2017): Glücksspiel und Zivilisierungsmission: Globalgeschichtliche Perspektiven auf das 19. Jahrhundert. In: *Geschichte und Gesellschaft*, 43(4), S. 526–556.
- Tse, Samson; Yu, Alex C.H.; Rossen, Fiona und Wang, Chong-Wen (2010): Examination of Chinese Gambling Problems through a Socio-Historical-Cultural Perspective. In: *The Scientific World Journal*, 10, S. 1694–1704.
- UK Government (2013): Gambling Commission and National Lottery Commission merge. <https://www.gov.uk/government/news/gambling-commission-and-national-lottery-commission-merge>. Consulté le : 15.04.2021.
- U.S. Senate (2019): Sen. Hawley, Josh - S.1629 - 116th Congress (2019–2020): A bill to regulate certain pay-to-win microtransactions and sales of loot boxes in interactive digital entertainment products, and for other purposes. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1629/text>. Consulté le : 03.05.2021.
- Villeneuve, Jean-Patrick (2011): Gambling in Switzerland – Actors and Structures. In: *Gaming Law Review and Economics*, 15(1–2), S. 27–37.
- Villeneuve, Jean-Patrick und Meyer, Lea (2010a): Gambling Regulation in Switzerland: Legislative and Institutional Dynamics. In: *Gaming Law Review and Economics*, 14(10), S. 765–777.
- Villeneuve, Jean-Patrick und Meyer, Lea (2010b): Gambling Regulation in Switzerland: Legislative and Institutional Dynamics. In: *Gaming Law Review and Economics*, 14(10), S. 765–777.

- Weltbank (2021): GDP (current US\$) - Austria, Switzerland | Data. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AT-CH&name_desc=false. Consulté le : 18.10.2021.
- Wirtschaftswoche (2021): Krypto-Kunst, Computerkatzen, Klopapier: Wo NFTs schon heute die Preise treiben. Von: Zeinlinger, Tina. 22.05.2021. <https://www.wiwo.de/finanzen/boerse/ethereum-blockchain-krypto-kunst-computerkatzen-klopapier-wo-nfts-schon-heute-die-preise-treiben/27202962-all.html>. Consulté le : 10.06.2021.
- WLA, World Lottery Association (2018): The WLA Global Lottery Data Compendium 2018. Basel: Oktober 2018.
- WOZ, Die Wochenzeitung (2018): Netzsperrern für die Kultur?. Von: Wüstholtz, Florian. 17.05.2018. <https://www.woz.ch/-8c57>. Consulté le : 26.05.2021.
- Yazdi, Kurosch und Katzian, Christian (2017): Addictive potential of online gambling. A prevalence study from Austria. In: *Psychiatria Danubina*, 29(3), S. 276–378.
- Zendle, David und Cairns, Paul (2018): Video game loot boxes are linked to problem gambling: Results of a large-scale survey. In: *Plos one*, 13(11), S. e0206767. Public Library of Science.
- Zentralplus (2014): Die Luzerner Regierung bleibt unter Beobachtung. Von: Müller, Robert. 22.01.2014. <https://www.zentralplus.ch/die-luzerner-regierung-bleibt-unter-beobachtung-891279/>. Consulté le : 08.04.2021.
- Zentralplus (2016): Kanton Luzern bedient sich bei Lotteriegeldern. Von: Müller, Robert. 14.04.2016. <https://www.zentralplus.ch/kanton-luzern-bedient-sich-bei-lotteriegeldern-733589/>. Consulté le : 08.04.2021.
- Zentralplus (2017): Wie das Luzerner Casino Investoren abwimmelt. Von: Mathis, Markus. 02.02.2017. <https://www.zentralplus.ch/wie-das-luzerner-casino-investoren-abwimmelt-768961/>. Consulté le : 11.03.2022.
- 888 Holdings (2022): About 888 Holdings. <https://corporate.888.com/about-us/>. Consulté le : 01.04.2022.

Annexe 1

Répartition des fonds de loterie par canton et par affectation

Les deux domaines qui reçoivent le plus d'argent des loteries sont la culture et le sport. Les cantons se distinguent toutefois par l'utilisation qu'ils font de l'argent des jeux de hasard.

2019 Montants versés par les fonds cantonaux de loterie par domaine (en % du total)					
Canton	Culture	Biens culturels protégés	Affaires sociales	Jeunesse et éducation	Santé et handicap
AG	29 %	10 %	4 %	4 %	5 %
AI	51 %	3 %	1 %	0 %	6 %
AR	54 %	9 %	10 %	2 %	1 %
BE	39 %	31 %	0 %	0 %	0 %
BL	30 %	6 %	6 %	5 %	3 %
BS	32 %	0 %	2 %	6 %	1 %
FR	41 %	5 %	17 %	12 %	8 %
GE	30 %	5 %	15 %	22 %	11 %
GL	58 %	0 %	14 %	0 %	0 %
GR	46 %	16 %	2 %	3 %	0 %
JU	42 %	6 %	2 %	3 %	2 %
LU	42 %	3 %	8 %	1 %	3 %
NE	62 %	5 %	5 %	5 %	1 %
NW	29 %	26 %	0 %	0 %	0 %
OW	35 %	5 %	2 %	0 %	1 %
SG	55 %	13 %	3 %	0 %	0 %
SH	50 %	3 %	7 %	3 %	2 %
SO	49 %	16 %	11 %	0 %	0 %
SZ	26 %	21 %	2 %	2 %	5 %
TG	53 %	20 %	0 %	0 %	0 %
TI	53 %	0 %	9 %	0 %	0 %
UR	43 %	0 %	1 %	2 %	1 %
VD	47 %	3 %	7 %	6 %	8 %
VS	32 %	10 %	9 %	5 %	3 %
ZG	67 %	0 %	3 %	4 %	1 %
ZH	26 %	11 %	2 %	0 %	0 %
Total	39 %	11 %	5 %	4 %	3 %

2019 Montants versés par les fonds cantonaux de loterie par domaine (en % du total)				
Formation et recherche	Aide environnementale et au développement	Sport	Autres projets d'utilité publique	Total en mio. de Fr.
8 %	5 %	31 %	5 %	45,4
0 %	1 %	39 %	0 %	1,1
0 %	5 %	20 %	0 %	3,3
0 %	6 %	19 %	5 %	56,6
1 %	14 %	35 %	1 %	14,8
12 %	4 %	38 %	4 %	10,6
3 %	0 %	14 %	0 %	23
2 %	0 %	15 %	1 %	31,9
0 %	3 %	23 %	2 %	2,5
0 %	6 %	26 %	0 %	13,1
0 %	17 %	13 %	15 %	9,9
1 %	8 %	34 %	0 %	22,3
1 %	5 %	16 %	0 %	16
1 %	0 %	38 %	6 %	2,7
5 %	5 %	44 %	0 %	1,8
1 %	2 %	27 %	0 %	31,1
6 %	5 %	22 %	0 %	4,2
0 %	2 %	23 %	0 %	13,8
5 %	2 %	38 %	0 %	7,6
0 %	1 %	25 %	1 %	12,7
0 %	1 %	29 %	8 %	21,8
0 %	2 %	50 %	1 %	2,3
1 %	1 %	23 %	3 %	50
1 %	27 %	14 %	0 %	35,2
1 %	0 %	20 %	3 %	11,2
15 %	5 %	31 %	10 %	94,8
4 %	6 %	25 %	4 %	539,9

Il y a un décalage dans le temps entre la réalisation du bénéfice, la distribution aux cantons et l'utilisation des fonds. Les données se basent directement sur les chiffres indiqués par les cantons dans des tableaux Excel (Comlot 2021b).

Source : Comlot (2020b, 2020c) ; propres calculs

Annexe 2

Comment les coûts des fonds de loterie ont été estimés?

Les coûts administratifs liés à l'exploitation des fonds de loterie cantonaux ont été estimés à l'aide de deux méthodes. Selon les estimations, les charges se situent entre 16 et 22 millions de francs.

	Hypothèse	Explication	Estimation des coûts 2019
Estimation 1	En moyenne, la répartition des fonds des loteries cantonales coûte 0,6 million de francs par canton.	Coûts moyens dans les cantons qui, en 2019, ont déclaré une charge d'exploitation pour chaque fonds.	15,6 millions de francs pour les 26 cantons.
Estimation 2	En moyenne, chaque fonds coûte 280 000 Fr.	Coûts moyens par fonds dans les cantons qui, en 2019, ont déclaré une charge d'exploitation pour chaque fonds.	Pour un total de 78 fonds: 21,8 millions de francs.

Source: Comlot (2020b); propres calculs

Annexe 3

Comment les cantons ont utilisé l'argent des jeux de hasard des casinos avec une concession B en 2019?

Les taxes cantonales versées par les casinos disposant d'une concession B sont en grande partie directement versées au budget de l'Etat. Environ 29% des fonds sont utilisés dans le domaine de la dépendance au jeu.

2019 en mio. de Fr.	Berne	Fribourg	Genève	Grisons	Jura	Neuchâtel
Budget cantonal de l'Etat Sans affectation	1,4		11,5	0,5		4,2
Affectation	0,3	3,0			2,2	
Commune d'implantation*	0,2				0,3	
Tourisme					0,8	
Addiction au jeu	0,2				0,2	
Culture		3,0			0,4	
Sport					0,4	
Total	1,7	3,0	11,5	0,5	2,2	4,2

* Il n'a pas été relevé si les fonds étaient liés ou non à un but précis dans les communes d'implantation.

Il y a un décalage temporel entre la réalisation des bénéfices par les maisons de jeu et l'utilisation des fonds par les cantons.

Source: communications personnelles avec les cantons; propre représentation

Schaffhouse	Schwytz	Saint-Gall	Tessin	Valais	Total	
					En mio. de Fr	en %
1,4	5,3	1,3	16,5	1,5	43,5	84,0%
0,7		1,3	0,8		8,3	16,0%
0,7					1,2	2,3%
		1,3			2,1	4,1%
			0,8		1,2	2,3%
					3,4	6,5%
					0,4	0,8%
2,1	5,3	2,6	17,3	1,5	51,8	100%

avenir suisse

Zurich

Rotbuchstrasse 46
8037 Zurich
tél +41 44 445 90 00
fax +41 44 445 90 01

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7
1006 Lausanne
tél +41 21 612 66 10

www.avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch