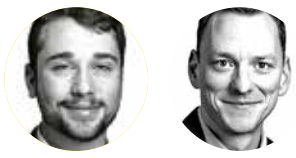
L'organisation des loteries et des casinos doit être dépolitisée

OPINION



BASIL AMMANN
SENIOR RESEARCHER, AVENIR SUISSE

JÜRG MÜLLER
SENIOR FELLOW, AVENIR SUISSE

En Suisse, les jeux de hasard rapportent chaque année environ 1 milliard de francs, qui sont distribués selon des buts définis par le monde politique. La majeure partie de cette somme provient des loteries et des paris sportifs organisés par les cantons. Au fil des années, c'est une véritable «industrie de la distribution d'argent» qui s'est établie dans les cantons. L'argent des loteries est distribué dans des projets parfois controversés.

Le reste du milliard de francs redistribuéprovient des casinos, dont une grande partie est reversée à l'AVS. Ainsi, un domaine politique central au niveau fédéral dépend des fonds issus des jeux de hasard. En atteste la récente décision de principe du Conseil fédéral concernant l'octroi de nouvelles concessions de casinos, car en octroyant deux concessions supplémentaires, on tente encore de maximiser le profit. De plus, certains casinos remplissent aussi les caisses de l'Etat de leur canton ou commune d'implantation. En 2019 par exemple, quelque 11,5 millions de francs ont été versés par le casino de Meyrin au canton de Genève sans affectation particulière.

La répartition actuelle est problématique. D'après notre estimation, les coûts administratifs des quelque 80 fonds de loterie cantonaux se situent entre 16 et 22 millions de francs par an. A cela s'ajoutent les coûts liés aux différents organes de surveillance au niveau cantonal et fédéral et aux litiges qui peuvent en résulter. Mais les conflits d'intérêts créés par les différents rôles assumés par l'Etat sont bien plus graves.

D'abord, le rôle central de l'Etat en tant que régulateur est affaibli, ce qui met en péril la lutte contre la dépendance au jeu. Ensuite, le «cartel d'intérêts» autour de l'argent issu des jeux de hasard empêche une réforme fondamentale, alors que la progression de la numérisation exige le contraire. Depuis peu, il y a de plus en plus de nouvelles formes de jeux de hasard, comme celles basées sur la technologie blockchain.

Le système suisse, qui s'est développé au fil du temps, est particulièrement touché par l'évolution technologique. Une nouvelle loi sur les jeux d'argent est certes entrée en vigueur en 2019, mais elle n'a en aucun cas résolu les problèmes fondamentaux du secteur. La nécessité d'agir au niveau législatif est plus pressante que jamais. Avenir Suisse propose, dans une étude publiée récemment, un agenda de réformes.

Premièrement, l'Etat ne doit plus participer aux opérateurs de jeux de hasard et doit dépolitiser les fonds issus de ce secteur. Pour atteindre cet objectif, on pourrait redistribuer les gains directement à la population, par exemple selon un mécanisme semblable à celui appliqué pour la taxe d'incitation sur le CO2 par le biais des primes d'assurance. D'après des données de 2019, cela représenterait environ 115 francs par résident et par an. Pour une famille avec deux enfants, on obtiendrait ainsi un montant annuel d'environ 460 francs. Une redistribution par résident est avantageuse du point de vue de la politique sociale, car elle a le même effet qu'un impôt progressif. Une distribution directe serait non seulement plus efficace et transparente, mais elle permettrait avant tout de résoudre les délicats conflits d'intérêts de l'Etat, en particulier au niveau cantonal dans le secteur des jeux de hasard en Suisse.

Cela permettrait, dans un deuxième temps, de revoir l'organisation actuelle des institutions interdépendantes et complexes. Le marché des jeux de hasard est aujourd'hui réparti arbitrairement entre la Confédération et les cantons, chaque niveau étatique déployant ses autorités de régulation. Il faut fusionner les organes de surveillance afin de renforcer le rôle du régulateur.

Enfin, ce réajustement institutionnel permettrait une réorganisation en profondeur de la réglementation des jeux de hasard. Une approche modulaire s'impose avec, d'une part, une licence de base et, d'autre part, des autorisations pour des formes de jeu spécifiques. Le principe «analogique first» qui prévaut encore (le fait que les jeux ne soient pas adaptés au numérique) pourrait alors être supprimé et la réglementation adaptée aux défis à venir.

Aujourd'hui, une telle modernisation est entravée par les différents conflits d'intérêts de l'Etat. Il faut donc revoir les problèmes du secteur suisse des jeux de hasard étape par étape. Ce n'est qu'ainsi que le problème de la dépendance au jeu, qui a toujours été considéré comme central par la société, pourra être abordé durablement à l'ère du numérique. ▬

L'Ukraine ou l'asymétrie internationale

OPINION

MOHAMMAD-MAHMOUD OULD MOHAMEDOU
PROFESSEUR D'HISTOIRE INTERNATIONALE AU GRADUATE INSTITUTE (IHEID)

L'invasion de l'Ukraine par la Russie et la crise humanitaire qui a suivi ont mis en exergue une des importantes lignes de fracture continue de l'architecture internationale, à savoir la disparité dans les politiques étrangères, le traitement des réfugiés et les perceptions sociétales à l'égard des victimes de guerres. Cette différence étagée s'est jouée de manière frappante dès les premiers jours qui ont suivi l'entame du conflit. Elle se poursuit, se logeant désormais dans une configuration géostratégique d'aliénation persistante et de diplomatie de rupture de long terme.

Trois aspects ont caractérisé cette dissimilitude internationale: l'urgence permanente d'une guerre en Ukraine, qui contraste avec l'oubli et la banalisation d'autres conflits; le sentiment que les chancelleries occidentales imposent à de nombreux Etats, explicitement ou mezzo-voce, de s'aligner sur la position européenne; et un commentaire médiatique et social privilégiant les réfugiés ukrainiens, au nom de leurs affinités avec l'Europe, par rapport à d'autres populations souffrant des méfaits similaires de la guerre.

Premièrement, la célérité avec laquelle le conflit en Ukraine a balayé la présence dans le débat politique international de nombreux autres conflits armés a donné de la substance à un narratif de «deux poids deux mesures». Pour beaucoup d'observateurs à travers le monde, Europe et Occident inclus, l'ampleur de la mobilisation autour de la question ukrainienne a de façon palpable mis à mal des situations précédentes durant lesquelles tergiversations politiques et lenteurs administratives autour de questions liées aux conflits non européens avaient été, ou continuent à être, la norme – en Palestine, en Syrie, au Yémen, en Birmanie, au Mali, en Afghanistan, en République centrafricaine, en Libye, au Venezuela, en Somalie et ailleurs.

Le soudain accaparement politique du paysage international par le dossier ukrainien s'est accompagné, dans un second temps, d'une approche diplomatique agressive de la part de certains acteurs européens et américains, qui ont été perçus comme parfois exigeant de leurs partenaires d'autres régions que ces derniers soutiennent sans réserve les positions occidentales contre la Russie. De telles tentatives de forcer la main à des Etats souverains – dont de nombreux n'arboraient nulle sympathie préexistante pour Vladimir Poutine – ont été contreproductives, comme on l'a vu lorsque, le 2 mars dernier, 35 pays se sont abstenus de voter contre la Russie lors du vote exigeant la fin de l'invasion russe à l'assemblée générale des Nations unies. Cette situation de non-consensus est en passe de s'inscrire aujourd'hui dans la durée, avec l'émergence d'un récit selon lequel ce «conflit européen» paralyse le multilatéralisme.

Manquant de voir que l'autoritarisme de Poutine et son invasion d'un pays souverain étaient en eux-mêmes suffisamment condamnables pour beaucoup, sans avoir à multiplier des injonctions diplomatiques infantilisantes, l'administration américaine et le président français, notamment, se sont, ainsi, aliéné de nombreux pays en Afrique et au Moyen-Orient. Variante du «avec nous ou contre nous» du président George W. Bush lors de son annonce de la guerre contre le terrorisme en janvier 2002, l'approche occidentale de la guerre en Ukraine a par trop illustré cette problématique pérennité du regard autocentré et eurocentré sur les affaires de ce monde.

Enfin, le narratif, déroulé dans les médias autour de l'humanitaire, du «retour de la guerre en Europe» comme quelque chose de presque «inconcevable», a tout autant révélé cette asymétrie de perception qu'a contrario «la guerre ailleurs», c'est quelque chose de normal. Dénotant un anhistorisme intra-européen discriminatoire – les récentes guerres dans les Balkans se jouaient bel et bien sur le Vieux-Continent – ce récit a accompagné une présentation où la «différence d'expérience humaine de la guerre» était exprimée explicitement ou implicitement, nourrissant de fait des choix de tri.

Alors que les comédiens multiplient les sketchs à ce sujet et que les réseaux sociaux ont fortement réagi aux commentaires racistes des envoyés spéciaux des chaînes américaines et britanniques («ces réfugiés sont civilisés et nous ressemblent»), la *Columbia Journalism Review*note simplement que le double standard révélé par la couverture médiatique de la guerre en Ukraine est «non seulement moralement indéfendable mais aussi factuellement intenable».

Au-delà de l'écume de ces choses, en effet, en sept ans de guerre 370 000 personnes ont péri au Yémen et 400 000 enfants sont menacés de famine; 7 millions de personnes, dont 3 millions d'enfants, dépendent de l'aide alimentaire au Venezuela; 14 millions de Syriens, dont près de 7 millions déplacés, sont dans le besoin; des corps de Rohingya tentant de fuir le génocide en Birmanie ont été repêchés sur les côtes du pays; et 72 000 personnes ont été déplacées pour fuir les combats au Nord-Kivu au Congo. ▬

Repenser le maintien de l'ordre, une urgence française

OPINION

FRÉDÉRIC MAILLARD
ANALYSTE ET PRÉVISIONNISTE DE POLICES

La mission du maintien de l'ordre provoque le plus grand trouble policier, la plus forte ambivalence qui soit. Alors même qu'il s'agit d'une fonction régalienne de sécurité intérieure, son déploiement indispose la nature intrinsèque de toute police de droit. En Suisse, plus d'un officier, interrogé sur cette activité contraignante, parle d'une forme de schizophrénie professionnelle. Dans cette activité hostile, le policier est comme dépossédé de ses facultés initiales. Le policier est fait pour la paix, et le voici, en mobilisation d'ordre, projeté sur un terrain de confrontation, un terrain de guerre.

Le policier préserve la paix publique en servant et protégeant l'intégrité de tout un chacun, à commencer par le plus vulnérable d'entre nous. En France, on le nomme «gardien de la paix».

Dans 85% de ses activités (60% d'obédience judiciaire), l'agent de police européen concentre ses interpellations sur le faible pourcentage de la population qui dysfonctionne volontairement ou involontairement; la personne récalcitrante, malveillante ou ayant simplement commis une erreur de circulation. Cet investissement, au profit de la liberté de mouvement du plus grand nombre, du bien commun, renforce l'application des lois démocratiques.

En maintien de l'ordre, c'est l'inverse. Le policier voit soudain sa posture usuelle contredite, renversée. Il fait face à une foule nombreuse et devra, dans le meilleur des cas, porter secours à l'enfant égaré, à la personne âgée abasourdie par les projectiles ou les gaz lacrymogènes.

En Europe de l'Ouest, toutes unités, territorialités et corporations confondues, les actions de maintien de l'ordre représentent quelques pour cent du volume des tâches policières. Les proportions varient mais ne dépassent pas 15%. Bien entendu, le volume d'engagement augmente dans les grandes villes, comme Paris, où des escadrons de gendarmes mobiles et des compagnies républicaines de sécurité (CRS) de policiers nationaux sont spécialement affectés à cet exercice.

En France, le maintien de l'ordre est démonstratif. C'est pourquoi il est devenu un instrument de marketing qui alimente les disputes électorales et soulève des dépenses financières très conséquentes alors que d'une façon générale les moyens affectés à la logistique et aux outils de recherche des deux principales polices françaises sur tout le territoire sont misérables.

En conséquence, ce sont autant de ressources qui manquent au travail de prévention. Celui qui s'exécute en amont de toute manifestation, à savoir: le maillage de proximité, le renseignement méticuleux mais respectueux des sphères privées, la traçabilité des individus dangereux et la détection des risques.

De l'avis de tous les experts indépendants mais aussi de plusieurs officiers généraux que j'ai lus ou interrogés, lors des événements de Paris ce 28 mai dernier, la doctrine d'engagement est hors de cause. Ce sont les manques d'anticipation et d'adaptation qui sont pointés du doigt. On revient à cette inversion des paradigmes qui mobilise les policiers sur la confrontation alors que la prévention a été négligée. A noter, enfin, que la majorité des agents mobilisés ce fameux samedi étaient des gendarmes mobiles donc des militaires. Ceci explique peut-être cela.

Depuis les années 80, années de scandales et de révélations sur des violences policières systémiques au sein des polices (plus de 40 services) du Royaume-Uni, l'Angleterre entreprend des réformes de fond et accueille en son sein des civils spécialisés. Aujourd'hui, ces derniers représentent plus du 40% des effectifs. La pluridisciplinarité est devenue le maître mot.

En 2009, le décès d'un homme à Londres, en marge du sommet du G20, provoque à son tour une sérieuse remise en question de la gestion des foules. Depuis, tout comme en Allemagne, les polices des deux pays changent radicalement leurs stratégies et engagent des travailleurs sociaux, forment des centaines de spécialistes qui officient comme agents de liaison et médiateurs. Soutenues par des opérateurs hautement qualifiés, les polices régionales et nationales de plusieurs pays européens, aujourd'hui, détectent les individus turbulents des mois à l'avance et leur interdisent fermement toute approche des manifestations.

En clair, les polices françaises occupent le territoire des rassemblements et engendrent des confrontations pouvant dégénérer. Par défaut, elles investissent une posture de belligérant.

Les polices anglaises, quant à elles, libèrent le territoire et se positionnent en périphérie afin de protéger les foules. Par nature, elles investissent une posture de coopérant.

Des ONG, à l'exemple de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), avec l'appui de sociologues, d'anciens cadres de police, ont produit des rapports circonstanciés (rapport de l'ACAT publié en mars 2020) et critiques sur les effets des pratiques du maintien de l'ordre en France. Pas moins d'une vingtaine de recommandations sont formulées. Plusieurs d'entre elles sont répercutées par le Défenseur des droits. Ayant contribué à l'élaboration de ces résolutions, j'en retiens quatre:

- L'engagement d'agents de liaison, d'observateurs indépendants, de travailleurs sociaux et de policiers conciliateurs.
- La création d'un organe d'enquête et de surveillance, extérieur et indépendant.
- La délégation effective du maintien de l'ordre à des agents assermentés et dûment formés à l'exemple des gardes-frontières, afin de libérer les policiers au profit de tâches de proximité. Néanmoins, ces derniers resteraient responsables de l'encadrement des nouveaux agents de maintien de l'ordre et seraient disponibles pour les médiations sur le terrain.
- Le renforcement de l'ouverture et l'accès du périmètre des rassemblements aux journalistes. ▬