

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
SUR**

**le postulat Stéphane Montangero et cts au nom du groupe socialiste –
Dépendance aux jeux d'argent et aux jeux vidéo (notamment en ligne) : faire jouer les compétences
cantonales et miser sur un plan d'action coordonné et ambitieux (19_POS_171)**

ET

**le postulat Nicola Di Giulio et cts –
Des machines à sous à tuer le temps ayant remplacé les puzzles,
les flippers et les mots croisés.
Une sensibilisation aux addictions des jeux d'argent semble importante (22_POS_63)**

Rappel du postulat Montangero et consorts

La dépendance aux jeux d'argent est un problème de santé reconnu dans la recherche scientifique depuis plusieurs années. Plus récemment, une prise de conscience a lieu quant au potentiel addictif des jeux vidéo, notamment en ligne. La cinquième édition du Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux de l'Association américaine de psychiatrie (DSM-5) a ainsi élevé la dépendance aux jeux d'argent au rang de pathologie. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a, quant à elle, également récemment inclus cette dépendance dans sa onzième édition de la Classification internationale des maladies, ainsi que la dépendance aux jeux vidéo, notamment en ligne.

Les jeux d'argent, tout comme les jeux vidéo, peuvent évidemment faire l'objet d'un usage modéré, responsable, et sans aucune conséquence néfaste. Cependant, lorsque la dépendance s'installe, elle déploie des effets qui dépassent nettement les individus. L'argent et le temps utilisé pour jouer manquent ensuite aussi pour le travail, les activités sociales ou les tâches liées aux autres membres du ménage, en premier lieu les conjoints et les enfants. Ce constat vaut aussi pour des joueurs qui ne correspondent pas à la définition stricte de la pathologie du jeu excessif, mais qui ont un comportement de jeu manifestement problématique et dépensent trop d'argent ou consacrent trop de temps à cette activité. Les effets concernent en premier lieu la disponibilité des ressources financières, évidemment, mais peuvent être d'autres ordres, avec par exemple le fait d'être distrait d'obligations familiales par le jeu.

Par ailleurs, l'utilisation des développements technologiques par l'industrie des jeux estompe progressivement les frontières traditionnelles entre jeux d'argent et jeux vidéo. Ainsi, des techniques d'ingénierie psychologique sont utilisées pour renforcer le potentiel addictif des jeux. On peut penser d'abord aux jeux vidéo dans lesquels il est obligatoire de payer pour progresser plus vite ou pour gagner — pay to play, pay to win. Dans d'autres jeux vidéo, les joueurs sont invités à acheter pour des sommes modiques — d'argent réel — des boîtes dont le contenu est aléatoire — loot boxes — sur le modèle d'une loterie.

La nouvelle Loi fédérale sur les jeux d'argent, adoptée en 2018, va avoir pour effet une augmentation de l'offre de jeux, avec notamment la légalisation des jeux en ligne. De tels jeux sont offerts par des casinos suisses depuis mi 2019. L'offre de paris sportifs pourra également être étendue — par exemple paris en direct durant les matches.

Parallèlement, la nouvelle loi fait obligation aux cantons de mettre en place un dispositif de prévention et de traitement. Elle donne la compétence aux autorités de régulation d'étendre aux offres de loterie présentant un potentiel addictif — cela pourrait concerner notamment les loteries électroniques) l'obligation de détecter les comportements à risque des joueurs et de prendre des mesures pouvant aller jusqu'à l'exclusion. Ce mécanisme reste aussi valable pour les casinos. Les exploitants doivent articuler les mesures prises avec une offre de prévention et de traitement, mais ne sont plus tenus de collaborer avec une institution de santé pour ce faire.

Les estimations de prévalence pour le jeu excessif et problématique vont d'un peu moins d'1% à 2%¹. Si l'on prend la deuxième estimation, cela représente 16'000 personnes pour notre canton, et nettement plus si l'on tient compte des proches concernés qui sont également impactés. Une étude de l'Université de Neuchâtel de 2012 évoque un coût annuel pour la collectivité situé entre 551 et 648 millions de francs. Le rapport social 2018 du Canton de Vaud cite les jeux comme sixième principale cause de surendettement. Enfin, récemment, une étude conduite dans le canton de Fribourg estimait que 4.5% des jeunes avaient un comportement problématique lié aux jeux d'argent !

Le CHUV dispose, avec son Centre du jeu excessif, d'une unité dédiée, qui prend également en charge les autres dépendances dites comportementales — par exemple jeux vidéo et Internet. Elle est chargée de tâches de soin, de formation des professionnels, de prévention et de recherche. Parallèlement, pour le compte de la Conférence latine des directeurs de la santé et du social (CLASS), le Groupement romand d'études des addictions (GREA) met en œuvre un programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu.

On est en droit de craindre que le développement de l'offre légale et son accessibilité en tout temps ne conduisent à une augmentation des dépenses de jeu, et également des comportements problématiques pour les joueurs et leur entourage.

¹ Estimation à 2% : http://sos-jeu.ch/pdf/cout_social_jeu_excessif_suisse.pdf

Estimation à 1.1% : <https://www.esbk.admin.ch/dam/data/esbk/publiservice/berichte/res-studie-fehrris-f.pdf>

Dès lors, le Conseil d'Etat est prié par le présent postulat d'établir un rapport contenant :

- *Une estimation du nombre de personnes touchées directement ou indirectement par le jeu problématique et la dépendance au jeu dans le Canton de Vaud ;*
- *Une évaluation des offres de jeu présentes et disponibles dans le canton et de leur potentiel addictif pour la population vaudoise ;*
- *Une analyse de l'impact des principales nouvelles dispositions de la Loi sur les jeux d'argent dans le Canton de Vaud ;*
- *Un plan d'action ambitieux contre la dépendance au jeu, en particulier chez les jeunes et les personnes vulnérables, coordonné et reposant sur les ressources déjà existantes dans le canton. Un tel projet peut bien entendu s'inscrire dans le cadre des programmes de prévention intercantonaux. »*

Rappel du postulat Di Giulio et consorts

J'aimerais braquer les projecteurs sur l'addiction aux jeux d'argent et plus particulièrement sur nos jeunes post-ados. En effet, ils seraient jusqu'à 4 fois plus vulnérables que les adultes, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de décrochage scolaire, de dépression, voire d'isolement, ceci à un âge où ils devraient penser à leurs études, leur apprentissage et leur avenir.

Les classes sociales les moins favorisées se retrouvent à être les plus touchées par ces jeux d'argent, car elles ont foi en un geste du hasard qui pourrait les enrichir miraculeusement. Ceci n'aide pas à entrer dans la vie active ou aux études de la meilleure des manières. Il faut dire que le marketing agressif des sociétés, qui cible particulièrement cette catégorie de population, en sponsorisant notamment les clubs de foot et leurs publicités sur les maillots, ne facilite pas la vie des personnes fragiles et habituées à "jouer" sur toutes sortes de plateformes en ligne depuis leur plus jeune âge.

Arrivée à l'âge adulte cette addiction, devenue trop souvent pathologique, entraîne d'innombrables malheurs, souvent comparables à ceux générés par l'alcoolisme et la toxicomanie : ruine des finances personnelle et familiales – dissensions de couples – violences conjugales – divorce – baisse de rendement professionnel – perte d'emploi et de logement – poursuites – mise sous tutelle - voire commission de délits, dans certains cas.

Au final, les gens qui se seront endettés à cause de cette addiction, tomberont au social, devront être aidés par les collectivités et traîneront un boulet financier durant toute leur vie, ou au moins jusqu'à extinction de leurs dettes. Donc la présence de casinos sur sol vaudois et en ligne est de nature à faire augmenter nos budgets sociaux, sans aucune nécessité réelle et je pense que nous devons tout faire pour préserver notre canton de ce fléau.

Par rapport aux problèmes évoqués ci-dessus, il apparaît que la Loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA) mise en vigueur le 1er janvier 2019, soit peu efficace et difficile à appliquer. Bien que cette loi interdise les jeux d'argent aux personnes âgées de moins de 18 ans, dans les établissements ou en ligne, il y a de nombreuses possibilités de la contourner, notamment avec des moyens informatiques qui évoluent beaucoup plus rapidement que nos lois. De plus, nombreuses sont les sociétés de jeux en ligne étrangères qui sont accessibles aux Suisses, faute d'intervention efficace de la Confédération à leur rencontre.

Une fois de plus, il est de la responsabilité de nos exécutifs de tout faire pour que nos jeunes ne tombent pas dans cette infernale spirale du jeu d'argent qui hypothéquera leur vie entière. Ce n'est pas à l'Etat de compenser financièrement le manque de raison et de prévoyance des addicts, mais il peut aider à les prévenir.

Je crois en l'école de l'inclusion et non pas de l'exclusion. C'est pour cette raison qu'il serait judicieux d'organiser au niveau cantonal ce levier scolaire pour protéger notre jeunesse, et par là même continuer de construire notre société avec de futurs adultes responsables à qui nous aurons donné toutes les chances de réussir et de s'épanouir dans leur vie.

La mise en place de formation aux encadrants scolaires, pour détecter les enfants à risques, serait souhaitable. Ils pourraient être à même de les prendre en charge et de les diriger vers les professionnels adaptés. On doit vraiment convaincre nos enfants que dans ces jeux, le casino est le seul gagnant.

Les concessions de ce type sont attribuées aux casinos pouvant réaliser un produit brut annuel de plus de 30 millions de francs avec son offre de jeux sur place.

C'est pourquoi au regard de ce qui précède, j'ai l'honneur de demander au Conseil d'Etat un rapport sur l'évolution des comportements de nos jeunes face à l'accès incitatif et facilité aux jeux d'argents en ligne et, selon la teneur du rapport, d'étudier l'opportunité d'instaurer une sensibilisation ciblée auprès des jeunes de notre canton.

Rapport du Conseil d'Etat

1. Préambule

Le 8 octobre 2019, les députés Montangero et consorts ont déposé le postulat susmentionné. Après un examen favorable de la Commission thématique de la santé publique (CTSAP), le Grand Conseil l'a renvoyé au Conseil d'Etat le 17 février 2022. Le 8 novembre 2022, alors que les travaux en rapport avec le postulat Montangero étaient à bout touchant, le député di Giulio a déposé un postulat portant sur le même thème et sollicitant des mesures également requises par le député Montangero. Après l'examen de la commission qui en avait la charge, le 6 juin 2023, le Grand Conseil a renvoyé le postulat di Giulio au Conseil d'Etat en le priant de lui soumettre un rapport commun.

Le postulat Montangero portant sur un champ plus large que le postulat Di Giulio, le présent rapport est structuré sur la base des questions soulevées dans le postulat Montangero. Les éléments de réponses plus spécifiques au postulat Di Giulio figurent dans les chapitres 5, 6, 8 et 9.

2. Introduction

L'offre de jeux d'argent a considérablement augmenté aux cours des dernières années du fait de l'effet conjugué des mesures légales, ainsi que de la multiplication et de la diversification de l'offre de jeu en ligne portées par des approches commerciales agressives qui stimulent l'appétence de la population pour les jeux d'argent, en particulier les jeunes. Cette évolution ne va pas sans poser de problèmes que l'on peut qualifier de santé publique tant l'industrie du jeu tend aujourd'hui à s'imposer dans la vie quotidienne. Avec l'augmentation de l'offre, le jeu problématique progresse également au sein de la population et touche malheureusement de plus en plus de jeunes. Conscient de ce problème, le Conseil d'Etat partage la préoccupation du Grand Conseil exprimée à travers la prise en considération unanime du présent postulat et a l'honneur de présenter son analyse à cet égard ainsi qu'un plan d'action.

3. Aperçu du cadre légal relatif aux jeux d'argent

La Suisse compte une offre de jeux d'argent abondante et diversifiée, règlementée au niveau national par la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJar) du 29 septembre 2017, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Celle-ci concrétise l'article constitutionnel sur les jeux d'argent (art. 106 Cst.) accepté par le peuple et les cantons le 11 mars 2012 et remplace la loi du 18 décembre 1998 sur les maisons de jeu et la loi fédérale du 8 juin 1923 sur les loteries et les paris professionnels. Elle permet en particulier l'exploitation en ligne de jeux d'argent (slot machine, roulette, poker, black jack) si ces jeux sont proposés par des maisons établies en Suisse.

La LJar fixe la répartition des compétences entre cantons et Confédération et institue des instances régulatrices en matière de jeux d'argent, à savoir l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA) pour les jeux dits de « grande envergure » (jeux de loterie et paris sportifs) et la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) pour les casinos (y compris casinos en ligne). Cette répartition est issue des anciennes lois, l'encadrement des jeux de loterie étant historiquement de compétence intercantonale et les casinos de compétence fédérale. Une partie des sommes générées par les jeux d'argent est affectée respectivement à des buts d'utilité publique dans les cantons (jeux de loterie et paris sportifs) et à l'AVS/AI (casinos).

Le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA), entré en vigueur en 2021, complète la législation fédérale en ce qui concerne les jeux de grande envergure (loterie et paris sportifs). Il régit notamment la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA), la GESPA, et règle l'octroi de droits d'exploitation exclusifs pour les loteries et les paris sportifs de grande envergure (Loterie romande et Swisslos), ainsi que la perception et l'utilisation de redevances pour le financement des charges liées aux jeux d'argent et à la lutte contre la dépendance au jeu. Le Concordat prévoit en effet une part « prévention » qui s'élève à 0.5% du produit brut des jeux annuel des loteries et des paris sportifs. Le produit de cette taxe est réparti entre les cantons en fonction du produit brut des jeux (PBJ) réalisés dans ceux-ci. Les cantons sont tenus d'utiliser ces fonds pour des mesures de prévention du jeu excessif et des offres de conseil de traitement destinées aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leur entourage.

Enfin, la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) institue la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA), octroie à la Loterie romande (LoRo) l'exploitation exclusive de jeux de grande envergure et des paris sportifs et fixe les règles relatives à la répartition des bénéfices de la Loterie Romande entre les cantons. A noter que la CRJA a délégué à la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) l'utilisation du produit de la taxe susmentionnée sur le produit brut des jeux (PBJ).

En Suisse romande, cette taxe finance en particulier le programme intercantonal de prévention de la dépendance aux jeux d'argent (PILDJ – www.pildj.ch) et contribue au financement des centres de prévention et de traitement du jeu excessif (Centre du jeu excessif du CHUV pour le Canton de Vaud).

Dans le cadre légal actuel, les cantons pris isolément ont pour seule compétence exclusive l'encadrement des jeux de petite envergure (tombolas) et des tournois de poker, ainsi que la mise en œuvre de la prévention comportementale du jeu excessif auprès de la population et la prise en charge des personnes souffrant d'addiction au jeu. La prévention structurelle (liée à l'offre de jeu elle-même) est du ressort des régulateurs institués par la LJA (GESPA et CFMJ), qui ont pour tâche d'homologuer les jeux proposés à la population après en avoir évalué la dangerosité.

S'agissant des jeux vidéo (jeux sur smartphones compris), également évoqués par le postulant, ces derniers ne sont pas réglementés par la LJA mais par la loi fédérale du 30 septembre 2022 sur la protection des mineurs dans les secteurs du film et du jeu vidéo. Celle-ci traite en particulier des questions relatives à la protection contre des contenus de films et de jeux vidéo qui pourraient porter préjudice à leur développement physique, mental, psychique, moral ou social. Cette loi n'intègre néanmoins pas la dimension addictogène des jeux vidéo, le Conseil fédéral ayant estimé dans son message du 11 septembre 2020 que : « La recherche sur les facteurs favorisant la dépendance est [...] encore trop lacunaire pour permettre de classer les jeux vidéo selon leur potentiel addictif »¹. Certains jeux vidéo présentent néanmoins de caractéristiques évocatrices de jeux de hasard et d'argent (loot boxes ou boîtes à butin²). S'ils comportent de tels mécanismes, ces jeux pourraient être assujettis à la LJA, sous réserve d'une évaluation spécifique du régulateur, en l'occurrence la GESPA.

4. Evaluation des offres présentes et disponibles dans le Canton de Vaud et de leur potentiel addictif pour la population vaudoise

En dressant une typologie de l'offre de jeu fondée sur la législation, on peut distinguer :

- les jeux de grande envergure (loteries et paris sportifs) dont la Loterie romande détient le monopole ;
- les jeux de casino (un établissement dans le Canton de Vaud, sis à Montreux, un deuxième pourrait voir le jour dans la région lausannoise) ;
- les jeux de petite envergure, soit : les loteries, les paris sportifs et les tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne.

Seuls les jeux de grande envergure et les jeux de casino sont sujets à des mesures ou à des normes spécifiques visant à en établir ou restreindre la dangerosité. Comme indiqué plus haut, cette tâche incombe respectivement à la GESPA pour les jeux de grande envergure³ et à la CFMJ pour les jeux de casino (y compris casinos en ligne).

Jeux de grande envergure

La Loterie romande exploite 5 grands types de jeux de grande envergure en Suisse romande et dans le Canton de Vaud : les billets à gratter, les jeux de tirage, les paris sportifs, les paris hippique et les loteries électroniques. Ces jeux sont en vente auprès de dépositaires (kiosques et cafés-restaurants) ou en ligne sur le site de la LoRo.

Afin d'évaluer la dangerosité des jeux mis sur le marché, la GESPA recourt à un outil d'évaluation dénommé ASTERIG⁴, développé en Allemagne par un centre international de recherche sur les jeux⁵. La grille ASTERIG, reproduite ci-dessous (Tableau 1), évalue la dangerosité des jeux selon dix critères à l'aide d'une échelle numérique, chaque critère étant pondéré de 1 à 3. Il en résulte des scores répartis dans 5 catégories allant de A (risque très bas) à E (risque très élevé).

¹ Conseil fédéral. Message concernant la loi fédérale sur la protection des mineurs dans les secteurs du film et du jeu vidéo (20.069), Berne, 11 septembre 2020, p. 7944. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2122/fr>

² Les loot boxes sont remplies d'objets virtuels qui peuvent octroyer ou non un avantage dans le jeu en cours. Elles ont une contrepartie financière et les joueurs n'en connaissent pas à l'avance le contenu. Ils doivent donc se fier au hasard ou à la chance sans qu'il soit vraiment établi que ces loot boxes soient effectivement remplies selon un plan de lot aléatoire.

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

⁴ Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products

⁵ Asterig.org

Tableau 1 : Critères d'évaluation de la dangerosité des jeux selon la méthode ASTERIG

Critère	Définition
Fréquence de l'évènement	Unité de temps entre la mise, le résultat du jeu et la prochaine possibilité de mise
Intervalle de paiement	Délai entre le résultat du jeu et le versement du gain
Jackpot	Montant cumulé impliqué dans un jeu d'argent et de hasard
Continuité du jeu	Période durant laquelle le jeu n'est pas interrompu
Probabilité de gain	Chance de réaliser un gain
Accessibilité	Facilité d'accès au jeu
Possibilité de mises / de jeux multiples	Possibilité de remporter plusieurs mises ou de participer à plusieurs jeux en même temps
Montant d'enjeu variable	Possibilité donnée au joueur de déterminer sa mise
Effets sonores et visuels	Effets sonores et visuels durant la session de jeu
Quasi gain	Résultat qui laisse supposer le joueur qu'il a un manqué un gain de peu

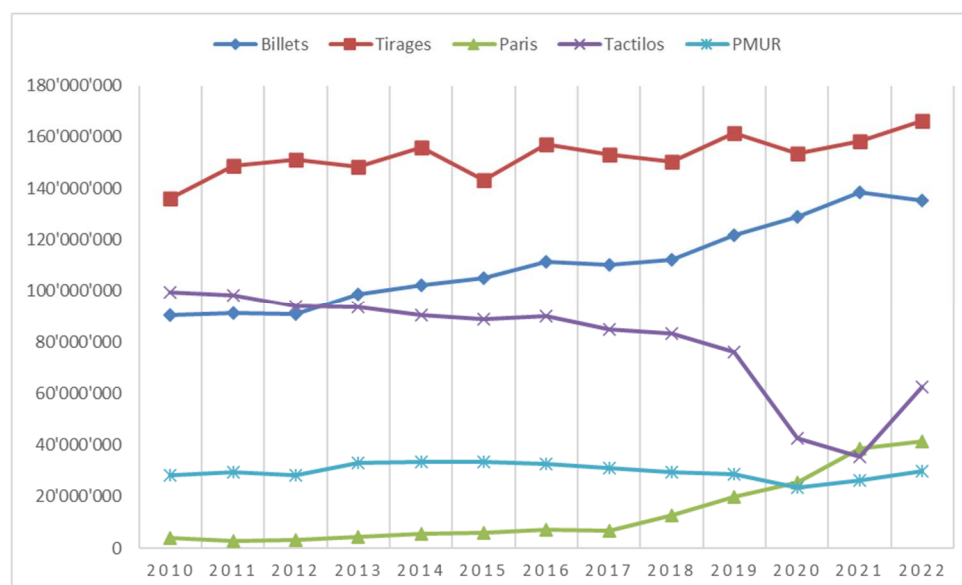
Le tableau ci-dessous reproduit les résultats de cette évaluation pour les principales catégories de jeux mis sur le marché romand suivant que le jeu est proposé dans un point de vente terrestre ou en ligne. Il ressort de cette évaluation que les jeux automatisés tels que les loteries électroniques, ainsi que toutes les déclinaisons en ligne de jeux traditionnels obtiennent un score élevé « D » sur l'échelle de risque.

Tableau 2 : Evaluation de la dangerosité des jeux par la GESPA selon la grille ASTERIG et produit brut des jeux par type de jeux

Jeux	Point de vente	En ligne
Billets à gratter	B-C	D
Jeux de tirage	B-C	C-D
Paris sportifs	C	D
Paris hippiques	C	D
Loterie électronique (Tactilos)	D	-

La figure 1 ci-dessous montre l'évolution du produit des jeux en fonction des différentes catégories de jeu dans l'ensemble de la Suisse romande. Des tendances identiques sont observées pour le Canton de Vaud.

Figure 1 Evolution du produit brut des jeux (PBJ) de la Loterie Romande de 2010 à 2024 en CHF (source : Loterie Romande)



La figure 1 montre la part importante des revenus des loteries électronique dans la composition du PBJ pour la Suisse romande. Elle atteignait 27% en 2010, puis a progressivement diminué au cours des dix dernières années pour atteindre 18% en 2019 avant l'arrivée de l'épidémie COVID en 2020 et 2021 qui a vu l'arrêt momentané de l'exploitation du Tactilo avec la fermeture des cafés- restaurants. Une nette reprise est observée en 2022. Il s'avère en outre que la population vaudoise est exposée de manière inégale aux dangers que représentent les loteries électroniques. De récents travaux menés par le Groupement romand d'étude sur les addictions (GREA) et le Centre du jeu excessif du CHUV (CJE) ont en effet montré que leur répartition sur le territoire vaudois (n=276 ; 0.34 pour 1000 hab.) expose de manière disproportionnée les zones densément peuplées, les communes avec une forte proportion de personnes de nationalité étrangère et les personnes au bénéfice de l'aide sociale¹. Tant les données de la littérature spécialisée que les informations recueillies directement auprès des joueurs confirment le caractère addictogène de cette offre. Compte tenu des évidences scientifiques, la GESPA a d'ailleurs imposé à la Loterie romande d'écarter des loteries électroniques les personnes faisant l'objet d'une exclusion en Suisse (art. 80 LJAr)². Contestant les modalités d'application de la mesure, la Loterie romande a formé un recours auprès du Tribunal intercantonal des jeux d'argent qui l'a rejeté le 24 octobre 2022, à la suite de quoi la Loterie Romande a interjeté un recours auprès du Tribunal fédéral. Constatant un problème de procédure (violation du droit d'être entendu), le Tribunal fédéral a annulé la décision de la GESPA. Celle-ci doit désormais émettre une nouvelle décision.

La figure 1 montre également la part croissante des paris sportifs dans la part du PBJ, une offre qui cible plus particulièrement une population de jeunes adultes, comme en témoigne par exemple une publicité de la Loterie romande intitulée « Bienvenue dans le monde des parieurs » diffusée en 2020³. Dans son rapport sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif, publié en octobre 2022, la GESPA constate que les pertes moyennes des joueurs sur les paris sportifs ont sensiblement progressé depuis leur lancement en été 2019, que ces derniers sont en moyenne nettement plus jeunes que les consommateurs d'autres produits, puisqu'ils se situent souvent dans la tranche d'âge des 18 à 29 ans et sont pour la plupart des hommes, soit un groupe vulnérable, observe la GESPA, qui considère par ailleurs que l'offre de paris sportifs présente une dangerosité élevée⁴.

Jeux de casinos

Parmi la vingtaine de casinos que compte la Suisse, un seul est établi sur le territoire vaudois : le casino Barrière à Montreux. Selon les informations communiquées par la CFMJ, le casino de Montreux dispose d'une concession de type A (c'est-à-dire : sans restriction de mise⁵). En janvier 2022, il comptait 25 jeux de table et 375 jeux automatisés dans son offre de jeux terrestre (c'est-à-dire : intramuros, par opposition aux jeux en ligne). Le produit brut des jeux total s'est élevé à environ de CHF 35,5 millions pour l'année civile 2021. Ce montant est inférieur au produit brut déclaré en 2020 (37,8) et largement inférieur à celui observé en 2019 (66 millions environ), soit avant l'arrivée du COVID. En outre, le casino de Montreux a obtenu du Conseil fédéral une extension de concession pour l'exploitation de jeux de casino en ligne et a démarré celle-ci en décembre 2021. Avec le casino de Montreux, 11 casinos proposent des jeux en ligne au public résident en Suisse⁶.

L'évaluation de la dangerosité des jeux de casino se pose en des termes différents que pour les jeux de grande envergure, en particulier pour l'offre de jeu terrestre. D'une part, les conditions d'accès au Casino donnent d'emblée certaines garanties de protection des joueurs et, d'autre part, les jeux de casino sont soumis à des normes précisées dans une ordonnance du Département fédéral de justice et police sur les maisons de jeux. L'ensemble de ces dispositions est censé assurer la sécurité du jeu selon des paramètres techniques spécifiques. Le contrôle du respect de ces dispositions incombe à la CFMJ, qui procède à des inspections dans les casinos. Avant d'être mis en service dans un casino, chaque jeu d'argent automatisé doit être vérifié par un institut agréé, qui confirme qu'il remplit les exigences techniques prévues par la législation suisse. La CFMJ publie à cet effet la liste des organismes reconnus pour la réalisation des contrôles⁷.

Les processus d'homologation diffèrent donc sensiblement selon la nature des jeux, la GESPA procédant elle-même à cet examen en interne, tandis que la CFMJ s'appuie sur des expertises externes.

¹ A noter que dans les autres cantons, contrairement au Canton de Vaud, la présence de dispositifs des loteries électroniques n'est pas associée au taux d'aide sociale.

² GESPA, « Les joueurs exclus des jeux ne doivent plus pouvoir jouer à la loterie électronique ». Communiqué de presse du 15 septembre 2021.

³ La Conseillère nationale Laurence Fehlman Rielle avait à ce sujet interpellé le Conseil fédéral en octobre 2020 : Interpellation 20.4273 « Application de la loi sur les jeux d'argent. Des correctifs sont indispensables ». Dans sa réponse le Conseil fédéral, s'appuyant sur l'analyse de la GESPA, avait estimé que les règles de protection de mineurs étaient respectées.

⁴ GESPA. Rapport d'évaluation : efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif en 2021. Berne : GESPA, 2021.

⁵ Voir art. 6 LJAr.

⁶ <https://www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home/spielbankenaufsicht/online-spielbanken.html>

⁷ Voir : <https://www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home/spielbankenaufsicht/spielbetrieb.html>

Jeux de petite envergure

Les jeux de petite envergure (qui ne sont ni automatisés, ni exploités à l'échelle intercantonale, ni en ligne) ne sont pas expertisés selon leur degré de dangerosité, mais sont toutefois soumis à des procédures d'autorisation auprès des communes (passé un certain seuil), à l'exception des loteries, pour lesquelles la Police cantonale du commerce est compétente.

Les tournois de poker sont quant à eux soumis à autorisation de la part de la Police cantonale du commerce. Si l'organisateur prévoit l'organisation de plus de 11 tournois, il est astreint à soumettre un plan de mesures concrètes pour lutter contre le jeu excessif et le jeu illégal et à se former auprès d'un service désigné par le canton. Dans le Canton de Vaud, le Centre du jeu excessif donne cette formation et appuie la Police cantonale du commerce dans l'examen des mesures de protection des joueurs.

Afin de garantir la qualité de ces formations à destination des organisateurs de tournois de poker et d'harmoniser les formations au niveau romand, le Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ) a mis sur pied un module de formation. Ce module a été élaboré et adopté par les experts du PILDJ, issus de chaque canton romand.

Offre de jeu non régulée en Suisse

L'offre de jeu encadrée par la LJA est concurrencée de facto par une offre de jeu en ligne exploitée à l'étranger, mais hautement accessible depuis la Suisse, malgré la mesure de blocage des adresses IP prévue par la LJA. Les autorités de surveillance peinent actuellement à mettre en œuvre cette mesure et à évaluer cette part du marché, bien qu'il existe des méthodes spécifiques. Il faut en outre savoir que, même s'il était effectif, le blocage des adresses IP peut être aisément contourné par exemple par un VPN (Virtual Private Network, réseau privé virtuel), et les joueurs réguliers sont démarchés proactivement par messagerie. L'accessibilité de cette offre non régulée en Suisse met en lumière la place nouvelle prise par les réseaux sociaux dans le cadre du marketing et de la publicité. Dans la pratique, il est extrêmement difficile pour les personnes qui jouent de distinguer l'offre « légale » de l'offre dite « illégale », au sens où son exploitation est interdite en Suisse, l'accès des joueuses et joueurs suisses n'étant toutefois pas sanctionné, et l'offre étant par ailleurs souvent « légale » dans les pays depuis lesquels elle est exploitée.

5. Estimation du nombre de personnes touchées directement et indirectement par le jeu problématique et la dépendance au jeu dans le Canton de Vaud

L'évaluation du nombre de personnes touchées directement ou indirectement par le jeu excessif dans le Canton de Vaud repose sur des enquêtes épidémiologiques menées en population générale ou dans certains segments de population.

Le présent rapport se concentre prioritairement sur les données reposant sur des enquêtes permettant de documenter la prévalence du jeu excessif parmi la population vaudoise. Trois enquêtes en particulier offrent cette possibilité. Il s'agit de l'Enquête suisse sur la santé (ESS) menée tous les 5 ans dans un échantillon représentatif de la population résidente (11'191 personnes en 2017) et de deux études épidémiologiques menées auprès des conscrits.

Les données de l'**Enquête suisse sur la santé** montrent que 70% de la population suisse a déjà joué à un jeu d'argent ou de hasard au cours de la vie et 60% dans les douze derniers mois. Parmi les personnes ayant déjà joué, environ 80% sont des hommes et 40% ont moins de 30 ans. Les personnes de nationalité étrangère représentent environ 40% du nombre de joueurs. On n'observe aucune différence significative suivant que la personne réside ou non dans le Canton de Vaud. A travers une combinaison d'indicateurs, il est possible d'estimer la prévalence du jeu excessif ou comportement de jeu problématique. Parmi les répondant-e-s vaudois-es, 2.6% ont un comportement de jeu considéré comme problématique, soit une proportion légèrement inférieure à celle mesurée dans l'ensemble de la population (3.1%).

Menée par le CHUV et l'Université de Zurich, l'**étude de cohorte C-Surf** s'intéresse aux modes de vie de jeunes conscrits (des hommes exclusivement) recrutés à Lausanne et à Windisch dans le canton d'Argovie entre 2019 et 2020. Selon cette étude, près de 30% des sondés ont joué à un jeu d'argent ou de hasard dans les 12 derniers mois et près de 4 % ont déclaré jouer plus d'une fois par semaine.

L'**étude Sensiweb** est, comme celle de C-Surf, basée sur les conscrits de l'armée suisse, donc une population jeune, de nationalité suisse, et uniquement masculine. L'étude a été faite en 2019 auprès de 1'869 conscrits, dont 521 vaudois. On observe que 61% déclare avoir joué une fois dans sa vie à un jeu de hasard ou d'argent, et que 46% ont joué au moins une fois depuis les 12 derniers mois pour les conscrits vaudois.

Près de 10% des répondants vaudois manifestent un problème de jeux modéré et 2% un comportement de jeux problématique sur les 12 derniers mois.

Malgré le fait qu'elle n'a pas été menée spécifiquement dans le Canton de Vaud mais dans le canton de Fribourg, l'enquête **Generation free** présente un intérêt pour le Canton de Vaud dès lors que les jeunes de ces deux cantons sont exposés à une offre de jeu comparable. Menée auprès de près de 2000 jeunes entre 2014 et 2018, l'enquête a mesuré une progression de la prévalence de jeu problématique qui atteignait 4.5% en fin d'étude, une évolution qui concerne principalement les garçons¹.

Plus récemment, l'étude E-games réalisée par le GREA et Addiction Suisse (financement PILDJ) a montré une progression du jeu problématique en ligne au sein de la population jeune. Cette étude a été réalisée une première fois en 2018 auprès de la population suisse âgée de 18 à 79 ans, puis répliquée en 2021 dans le but de mesurer l'évaluation des pratiques de jeu avant et après l'entrée en vigueur de la LJAr. Les résultats de cette recherche, dévoilés en février 2023², indiquent que la participation à des jeux en ligne a augmenté, la proportion de joueurs passant d'environ 25% à 30%. La part des joueurs problématiques a quant à elle plus que doublé, passant de 2,3% à 5,2% en 2021. Les auteurs de l'étude relèvent que les jeunes de 18-29 ans sont les plus touchés : 19% d'entre eux ont un profil de jeu à risque ou problématique. Ils dépensent également plus d'argent dans les jeux en ligne, avec une somme moyenne de 162 francs par mois contre 105 francs pour l'ensemble de l'échantillon. Cette évolution reflète l'effet conjugué de l'arrivée des casinos en ligne à grand renfort de publicité ainsi que de la pandémie et des mesures sanitaires qui ont réorienté les joueurs vers des offres en ligne.

Les enquêtes épidémiologiques disponibles ne permettent en revanche pas de mesurer le nombre de personnes indirectement touchées par le jeu excessif de leur proche dans le Canton de Vaud. Mais il est clair que l'addiction au jeu tend à affecter également les proches, comme dans le cas d'addictions à l'alcool ou aux stupéfiants. S'ajoutent en outre les pertes financières qui peuvent affecter gravement le budget du ménage et mener à son endettement. Dans une étude récente, il ressort que pour une personne concernée par une addiction aux jeux d'argent, en moyenne six personnes de son entourage sont affectées³.

6. Analyse de l'impact des principales dispositions de la loi sur les jeux d'argent dans le Canton de Vaud

Evaluation des effets de la LJAr

La LJAr confie un grand nombre de compétences à des organes fédéraux ou intercantonaux, en particulier en ce qui concerne la régulation de l'offre de jeu sur l'ensemble du territoire, qu'il s'agisse des jeux terrestres ou en ligne. En principe, il appartient aux instances investies de ces compétences de rendre compte de la pertinence et de l'efficacité des mesures prises au niveau structurel pour la protection des joueurs et de les ajuster si nécessaire. A ce titre, il est regrettable que la LJAr ne comprenne pas de clause d'évaluation et ce, en dépit d'une pratique pourtant bien établie au niveau fédéral⁴. Ce manque peut à terme compliquer l'évaluation des effets de la législation dans la population et ce faisant réduire la capacité d'analyse des instances régulatrices et retarder la mise en place de réponses appropriées. A ce stade de la mise en œuvre de la loi, en application de l'article 84 LJAr, les autorités de surveillance se limitent à rapporter leur activité de régulation et celle des opérateurs⁵, ce qui, du point de vue de l'évaluation de l'efficacité d'une politique publique de cette ampleur, pourrait paraître insuffisant.

En réponse à une interpellation de la conseillère nationale Sophie Gigon Michaud qui questionne justement les effets de la LJAr du point de vue de la protection de joueurs⁶, le Conseil fédéral a annoncé en juin 2022 que le Département fédéral de justice et police procéderait à une évaluation de la LJAr, laquelle mettra notamment en lumière les répercussions de la loi sur le domaine de la protection sociale⁷.

¹ Barrense-Dias Y, et al. GenerationFree : Rapport final de l'étude longitudinale sur la problématique des jeux d'argent chez les jeunes (15-24 ans) du canton de Fribourg. Lausanne, Unisanté – Centre universitaire de médecine générale et santé publique, 2019 (Raisons de santé 304). <http://dx.doi.org/10.16908/issn.1660-7104/304>

² Notari, Kuendig, Vorlet et al. Les jeux de hasard et d'argent en ligne à l'ère du COVID-19 et de l'offre légale. Lausanne : Addiction Suisse et GREA, 2023.

³ Goodwin, B., Browne, M., Rockloff, M., & Rose, J. (2017). A typical problem gambler affects six others. *International Gambling Studies*, 17(2), 276–289. doi: 10.1080/14459795.2017.1331252.

⁴ Voir à ce sujet : Balthasar A. « L'utilisation de l'évaluation par l'administration fédérale ». In : Horber-Papazian K. (2015). *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

⁵ Voir en particulier les deux rapports de la GESPA sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs contre le jeu excessif publiés pour les exercices 2020 et 2021.

⁶ S. Gigon Michaud. Interpellation 22.3340 : « Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi sur les jeux d'argent, la protection des joueurs a-t-elle vraiment été renforcée ? ». URL : <https://www.parlament.ch/fr/fratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223340>

⁷ *Ibid.*

Face au manque de données et compte tenu du développement actuel de l'industrie des jeux d'argent et ses répercussions socio-sanitaires, la Conférence des délégués cantonaux aux affaires d'addiction (CDCA) a le projet de mettre en place un dispositif d'observation et de monitoring du marché des jeux qui inclurait différents indicateurs concernant à la fois la demande et l'offre de jeux d'argent. Ce projet de monitoring pourrait bénéficier de l'appui de l'Office fédéral de la santé publique et sera principalement financé par le produit de la taxe sur le produit brut des jeux. Des recherches sont également nécessaires pour mesurer l'efficacité des mesures d'exclusion de jeu qu'elles soient ordonnées ou volontaires.

Dans l'attente de ces travaux d'évaluation et de suivi, les organismes spécialisés dans la prévention de l'addiction aux jeux redoublent d'efforts pour mener des études observationnelles permettant de documenter l'évolution des pratiques de jeux. Deux évolutions font notamment l'objet d'une attention particulière : l'arrivée des casinos en ligne, d'une part, et, d'autre part, l'hybridation des jeux d'argent et des jeux vidéo, soit l'introduction de mécanismes typiques des jeux de hasard et d'argent dans des jeux vidéo et l'emprunt par l'industrie du jeu des codes visuels des jeux vidéo en ligne. La transformation de l'offre de jeu est au cœur de l'étude E-Games¹ susmentionnée dont les résultats montrent une progression du jeu problématique.

Analyse de l'activité clinique « jeux d'argent » du Centre du jeu excessif

Au niveau du Canton de Vaud, les données d'activité clinique du CJE sur la patientèle contribuent à l'évaluation de l'impact de la croissance de l'offre de jeu, quand bien même ces données ne rendent compte que partiellement du besoin et de l'activité en termes d'accompagnement et de soins.

Pour les besoins du présent rapport, les données d'activité clinique ont été réanalysées sur les deux années précédant l'entrée en vigueur de la LJAr et de l'OJAr (2018-2019) et sur les deux années suivantes (2020-2021). Les données concernant le nombre de nouvelles ouvertures de dossier et les consultations de prévention ont pu être également fournies pour 2022.

Les résultats montrent une stabilité du nombre de nouvelles ouvertures de dossier. Avec une moyenne annuelle de 32 nouvelles demandes de suivi sur la période 2018-2019, et de 31 sur la période 2020-2022, le nombre de nouveaux cas « jeux d'argent » avec ouverture d'un dossier clinique est resté relativement stable. Les consultations de prévention (entretiens téléphoniques ou présentiels ponctuels et gratuits, sans ouverture de dossier clinique, visant à écouter, conseiller et orienter les appelants dans le réseau) sont documentées depuis courant 2019 et sont en augmentation, avec un nombre de 72 situations « jeux d'argent » traitées en 2022, dont 16 provenant de proches.

Le CJE observe cependant un rajeunissement des nouvelles demandes d'aide. La part des 21-30 ans est passée de 40% en 2018-2019 à 49% en 2020-2021. En ce qui concerne le type de jeux problématiques rapportés, le jeu online (non exclusif d'autres types de jeu) apparaît le plus fréquent et est en augmentation : il est passé de 54% en 2018-2019 à 65% en 2020-2021. La présence d'un jeu problématique en lien avec les machines à sous des casinos terrestres (non exclusif d'autres types de jeu) reste stable (44% en 2018-2019 contre 43% en 2020-2021), de même que celle d'un jeu problématique impliquant les loteries électroniques (non exclusif d'autres types de jeu), qui était de 40% en 2018-2019 et également de 40% en 2020-2021. Sur le plan socio-économique, on observe une nette augmentation du montant des dettes (médiane à CHF 22'000 en 2018, à CHF 25'000 en 2019, à CHF 35'000 en 2020 et à CHF 40'000 en 2021). Sur le plan clinique, les idées suicidaires tendent à décroître : elles concernent 27% des nouvelles ouvertures de dossier en 2020-2021, contre 36% en 2018-2019.

Ces données montrent une modification importante de la structure de la patientèle du Centre du jeu excessif. Cette modification peut refléter, d'une part, un accès aux soins plus précoce, mais aussi, d'autre part, les effets adverses d'une offre de jeux davantage centrée sur un public jeune (paris sportifs et casinos en ligne en particulier).

7. L'addiction aux jeux vidéo

Au cours des deux dernières décennies, l'utilisation des jeux vidéo a pris une place très importante dans les loisirs et se décline sous différentes formes, notamment en ligne avec les plateformes de *streaming*² (twitch.tv par exemple). On observe en outre une certaine convergence ou hybridation entre les jeux vidéo et les jeux d'argent en ligne tant sur le plan esthétique que sur le plan de la monétisation, certains modèles commerciaux adoptant des mécanismes typiques des jeux de hasard et d'argent. Ce dernier aspect doit nécessairement éveiller l'attention des instances régulatrices.

¹ Al Kurdi C, Notari L, Kuendig H. 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, 2020.

² Plateforme diffusant en ligne des films, des programmes télévisés, des podcasts, des jeux et d'autres médias connectés à Internet.

Du point de vue de santé publique, bien qu'il puisse être source d'inquiétude, un engagement important dans les jeux vidéo n'est pas nécessairement pathologique ou la caractéristique d'une addiction, mais il est vrai que le phénomène préoccupe et génère une demande croissante de soins. L'introduction récente (2018) du trouble du jeu vidéo dans la classification internationale de maladies (CIM-11) ouvre la voie à une meilleure reconnaissance des symptômes et à des perspectives de traitement. Sur le plan clinique, il s'agit notamment de vérifier si l'implication excessive dans le jeu vidéo relève d'une gestion problématique d'un trouble sous-jacent (dépression, anxiété sociale, stress post-traumatique) entraînant des impacts fonctionnels négatifs (échec scolaire, problèmes professionnels, troubles du sommeil, conflictualité avec l'entourage). Dans la littérature internationale, la prévalence du jeu vidéo problématique concerne 1 à 2 % de la population¹. Ces personnes peuvent tirer un bénéfice d'un suivi addictologique adapté.

Il n'en demeure pas moins que de nombreux parents s'inquiètent des pratiques de jeu de leurs enfants et peuvent rencontrer des difficultés sur le plan éducatif à encadrer cette pratique. Celles-ci rendent de plus en plus nécessaire la mise à disposition de ressources d'information et de guidance pour favoriser une pratique des jeux vidéo minimisant les risques pour la santé tout en évitant de pathologiser la pratique du jeu vidéo alors qu'elle peut aussi présenter certains bénéfices (acquisition de connaissances, de compétences ou d'habilités spécifiques, socialisation et coopération).

Les investigations menées dans le cadre de la réponse à ce postulat montrent que le dispositif de santé est en mesure de répondre aux besoins de prises en charge des personnes ayant un trouble addictif du jeu vidéo. Les personnes majeures peuvent être prises en charge par le Service de médecine des addictions du CHUV, plus particulièrement par le Centre du jeu excessif, tandis que les personnes mineures peuvent être adressées au Service universitaire de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent du CHUV, plus particulièrement au programme DEPART spécialisé dans l'évaluation et la prise en charge des problèmes d'addictions chez les jeunes. En revanche, sur le plan communautaire, il manque des ressources en termes de conseil, d'expertise et d'espaces de jeu sécurisés notamment pour les jeunes, susceptibles de promouvoir une pratique saine du jeu vidéo. La pratique du jeu vidéo n'étant pas considérée comme un sport par Swissolympic, les jeunes joueurs n'ont pas accès à des structures équivalentes à des clubs sportifs qui disposent de moniteurs sensibilisés aux problématiques de santé.

8. Mesures existantes

La prévention du jeu problématique tend à se développer et gagne en visibilité depuis plusieurs années grâce notamment à la taxe sur le produit brut des jeux (loteries et paris sportifs) qui permet de financer une part importante des actions de prévention.

Programme intercantonal de lutte contre la dépendance aux jeux d'argent (PILDJ)

Créé en 2007 sous l'égide de la première convention intercantonale sur les jeux d'argent, le Programme intercantonal de lutte contre la dépendance aux jeux d'argent a pour objectifs de sensibiliser la population et les professionnels œuvrant dans le domaine socio-sanitaire et éducatif aux problèmes de jeux de hasard et d'argent. Placé sous le patronage de la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS), et géré par le Groupement romand d'études sur les addictions (GREAA), le PILDJ déploie son activité dans trois domaines :

- la prévention
- la formation de professionnels
- la recherche
- la coordination.

Le PILDJ se déploie selon une planification triennale validée par la CLASS. On lui doit notamment la création d'une permanence téléphonique romande pour la population générale, la création d'un stand itinérant (Tous joueurs) présent dans de grandes manifestations et dans certains casinos, la création de formations continues pour les professionnels et la création de matériel de prévention, notamment des écoles. Pour ce faire, le PILDJ collabore avec tous les centres romands actifs dans la prévention et le suivi des personnes dépendantes au jeu et anime un groupe d'experts sur la thématique du jeu. A travers un fonds dédié, il promeut et soutient la recherche dans le domaine de jeux d'argent. La plupart des études susmentionnées a d'ailleurs été soutenue par le PILDJ.

¹ Bilieux J. Achab S. « Enjeux de santé publique et implications cliniques de l'inclusion du trouble du jeu vidéo dans la CIM-11 ».

Dans le cadre du sixième cycle de programmation (2022-2024), le PILDJ met en priorité les projets de prévention, à savoir notamment :

- une campagne de prévention nationale ;
- la création d'un portail romand sos-jeu.ch ;
- la promotion du matériel de prévention, en particulier dans les environnements scolaires ;
- la réorganisation de la permanence téléphonique avec la création d'un numéro unique pour toute la Suisse.

Dans le domaine de la formation, le PILDJ va poursuivre l'organisation de formations à l'attention des professionnels dans les cantons et renforcer la formation continue des spécialistes.

En matière de recherche, comme indiqué plus haut, le PILDJ soutient des projets de recherche ambitieux qui visent à combler le déficit d'information sur les habitudes de jeu de la population suisse à des fins de monitoring et d'évaluation au niveau romand et national, suivant les collaborations mises en place.

Le budget du PILDJ pour la période 2022-2024 s'élève à environ 1,7 millions de francs. Il est entièrement financé via la recette de la taxe sur le produit brut des jeux.

Centre du jeu excessif (CJE) du CHUV

Rattaché au Service de médecine des addictions du CHUV, le CJE est un centre universitaire spécialisé dans le domaine de l'addiction aux jeux de hasard et d'argent. Il fournit ses missions autour de quatre axes : la prévention, le traitement, la formation et la recherche. Il a développé une importante expertise dans chacun de ces domaines. Il est financé par la taxe sur le produit brut des jeux et par une prestation d'intérêt général (PIG) intégrée dans le contrat de prestation du CHUV.

En matière de prévention, le CJE organise de longue date des ateliers de sensibilisation et de prévention auprès de recrues, contribue aux projets de prévention portés par le PILDJ et développe depuis plus récemment (2021) une offre de prévention pour les établissements scolaires vaudois, ce dans le cadre du programme de prévention des conduites addictives.

Sur mandat de la Loterie romande, en collaboration avec l'association genevoise *Rien ne va plus*, le CJE forme et sensibilise les dépositaires de loterie électronique au jeu problématique.

Le CJE contribue en tant que partenaire du PILDJ à la réponse téléphonique du numéro vert sur deux créneaux hebdomadaires prédéfinis, sur la base d'une convention de collaboration impliquant l'ensemble des lieux d'aide spécialisés romands. De plus, le CJE assure des consultations de prévention et d'orientation téléphoniques ou en présentiel non facturées à l'assurance-maladie. Un piquet interne au CJE se charge ainsi de réceptionner et orienter l'ensemble des demandes d'aides spécialisées « jeu excessif » du secteur centre, et intervient au besoin auprès des autres lieux de consultation addictologique de première ligne du canton.

Programme de prévention des conduites addictives en milieu scolaire

La prévention de la dépendance au jeu est comprise dans les objectifs du programme de prévention des conduites addictives en milieu scolaire, conduit par l'Unité de promotion de la santé et de prévention en milieu scolaire (Unité PSPS). Pour répondre à cette thématique, l'Unité PSPS s'est associée les compétences du CJE depuis 2021 en proposant aux élèves des interventions par classe, sur demande de l'établissement scolaire ou de formation¹. L'objectif général de cette prévention est de sensibiliser les élèves à l'utilisation des écrans, des jeux vidéo et des jeux de hasard et d'argent (prévention universelle).

¹ Pour tous les détails sur les objectifs et les missions du programme de prévention des conduites addictives, on peut consulter l'EMPD « deal de rue » de septembre 2021 : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/EMPD-EMPL/EMPL_deal_de_rue.pdf

Plus spécifiquement, en plus du développement des compétences psychosociales, les interventions auprès des élèves leur permettent de :

- Déconstruire les fausses croyances liées aux jeux de hasard et d'argent
- Comprendre la notion de hasard
- Être vigilants face aux enjeux des industries
- Apprendre quels sont le cadre, les règles et les limites du jeu
- Avoir accès à des outils auto-évaluatifs
- Développer un regard réflexif sur leur propre consommation / comportement
- Développer leur habilité à parler de leurs inquiétudes liées aux consommations / activités et à demander de l'aide.

Le programme de prévention des conduites addictives en milieu scolaire comprend également un volet plus large, proposé aux établissements scolaires et de formation, qui consiste à former les personnes ressources au repérage et à l'intervention précoce dans le domaine des addictions. L'objectif principal du repérage précoce réside dans l'identification des éventuelles situations de vulnérabilité (dont font partie les problématiques liées aux jeux de hasard et d'argents ou aux jeux vidéo) et leur orientation vers des professionnels adaptés.

L'unité PSPS a également collaboré avec le PILDJ pour la création de fiches pédagogiques à l'attention du corps enseignant du secondaire II¹. Celles-ci abordent la problématique des jeux d'argent dans la plupart des matières enseignées (histoire, psychologie, mathématiques, arts visuels, littérature, économie, etc.) et sont pensées pour être intégrées dans les enseignements ordinaires.

Au niveau de la prévention en milieu scolaire, il convient également de mentionner la politique d'éducation numérique soutenue par le Département de la formation (DEF). Celle-ci consiste en un programme progressif d'actions en lien avec la gestion des écrans, de la consommation du numérique et de la socialisation par le biais de canaux numériques. Les contenus développés par le projet cantonal d'éducation numérique se concrétisent dans des modules de sensibilisation, de formation des enseignants et de ressources pédagogiques ciblées aux élèves. Parmi les thématiques actuellement abordées se trouvent la citoyenneté numérique avec un regard critique sur l'utilisation des machines, l'hyperconnectivité et l'économie de l'attention, ainsi que l'addiction aux jeux vidéo du point de vue médical.

Programme DEPART

Rattaché au Service de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adolescent (SUPEA) du CHUV, DEPART est une unité qui reçoit des jeunes de 12 à 20 ans, consommateurs de substances psychotropes et/ou présentant un usage problématique d'écrans. Les missions de l'unité s'inscrivent dans une perspective d'intervention précoce afin notamment de réduire les risques d'atteintes potentielles sur la santé et l'insertion scolaire et professionnelle.

L'unité propose des consultations ambulatoires pour les adolescents et leurs parents. La prise en charge commence par une phase d'évaluation de l'usage des écrans, afin de comprendre s'il s'avère réellement problématique, d'en comprendre les impacts sur les différentes sphères de la vie du jeune. Durant cette phase d'évaluation, il est également nécessaire de pouvoir exclure ou déceler un éventuel diagnostic pédopsychiatrique. Selon la problématique, les parents pourront bénéficier de guidance parentale. A la fin de cette période d'évaluation, les intervenants de DEPART vont pouvoir poser une indication et en discuter avec l'adolescent et ses parents (ou autre adulte ayant fait la demande de suivi). Au besoin, un accompagnement peut être proposé sur du plus long terme. Dans une perspective de prévention, la période d'évaluation n'est pas facturée à l'assurance maladie, le jeune n'étant alors pas considéré comme un patient. L'approche clinique de l'unité est adaptative (proactivité, mobilité, travail en réseau) afin de toucher les adolescents les plus réfractaire et les situations complexes.

L'unité propose également des prestations de soutien et de la formation pour les professionnels de 1ère ligne : conseils téléphoniques, partage de pratique avec des équipes et discussion autour de situations cliniques, formations.

DEPART est également impliqué dans le programme de prévention des conduites addictives en milieu scolaire (décrit ci-dessus).

¹ Disponibles à l'adresse : www.sos-jeu.ch/professionnels/#prevention.

Programme de prévention de l'endettement « Parlons Cash ! »

Le Programme de prévention du surendettement (PPS), lancé en 2007 par le Conseil de politique sociale (CPS), poursuit les objectifs suivants :

- informer et sensibiliser la population à la problématique de l'endettement et à la nécessité d'adapter son budget en cas de modification de charges ou de revenu ;
- inciter les personnes confrontées au surendettement à faire appel aux organismes auprès desquels elles pourront trouver aide et conseil ;
- mettre à disposition de la population des prestations d'information et de soutien de qualité et gratuites.

Le PPS, plus communément appelé, « Parlons Cash ! », se traduit concrètement par une ligne téléphonique, du même nom, gratuite et garantissant l'anonymat ainsi que des prestations préventives ciblées selon le public concerné avec des actions dites « tout public » et des actions pour les « jeunes ».

La ligne téléphonique « Parlons Cash ! » est la porte d'entrée pour toute la population vaudoise qui souhaite obtenir des informations et de l'aide au sujet de la problématique de l'argent au sens large (questions de budget ou problèmes de dettes). Au total, une vingtaine de spécialistes en gestion d'argent et de dettes répond au téléphone (Caritas Vaud, le Centre social protestant Vaud et l'Unité d'assainissement financier de la Ville de Lausanne agissant en alternance). Ils et elles offrent une écoute bienveillante, non jugeante, prodiguent des conseils et orientent si nécessaire vers une prestation préventive du programme ou vers le volet curatif. Par ailleurs, des liens existent actuellement entre le CJE et « Parlons Cash ! » pour des orientations réciproques en fonction de la problématique (jeu excessif ou surendettement).

L'objectif du volet préventif est de transmettre le savoir-faire et les outils nécessaires pour établir un budget, éviter les comportements à risque (comme les jeux d'argent par exemple) et se protéger de l'endettement. Ces prestations consistent en :

- des suivis individuels ou des cours collectifs sur la gestion administrative et la gestion de budget ;
- des sensibilisations spécifiques pour des jeunes de 13 à 25 ans (en milieu scolaire et extrascolaire).

A ceci s'ajoute le volet curatif qui a pour objectif d'aider les personnes endettées à stabiliser leur situation et/ou à sortir des dettes. Il consiste concrètement en un accompagnement dit de « gestion de budget spécialisée (GBS) » qui est mis en œuvre par les mêmes partenaires qui répondent à la ligne téléphonique (Caritas, CSP et UnAFin). En 2021, 1'744 dossiers ont été suivis dont 911 nouvelles situations.

Dans le cadre de « Parlons Cash ! », un jeu pour la prévention du surendettement des jeunes a vu le jour le 24 août dernier, www.TillNextBill.game, et sera mis à disposition des lieux de formation et des milieux extra-scolaires. Ce jeu sérieux a aussi pour vocation d'aiguiller les jeunes vers les services d'aide et de soutien ad hoc.

9. Plan d'action

Face aux défis que représentent l'évolution de l'offre de jeux d'argent et les besoins de prévention et de protection qui en découlent, le Conseil d'Etat a défini un plan de mesures étroitement coordonné avec le PILDJ et dont la mise en œuvre sera assurée par un comité de pilotage composé des entités concernées par la problématique (DGS, DGCS, CHUV, Unité PSPS et PILDJ). Certaines mesures élaborées de manière concomitante à la rédaction du présent rapport ont déjà été mises en œuvre et feront l'objet d'un suivi. Ce plan est établi pour une durée de 3 ans à l'issue desquels il sera actualisé. Il prévoit 10 mesures dans les domaines de la prévention, la prise en charge, la formation, la recherche et l'évaluation.

A Prévention

A1 Actions de sensibilisation et de prévention du jeu excessif en milieu scolaire

Le Programme de prévention des conduites addictives en milieu scolaire, géré par l'Unité PSPS, propose depuis 2021 des ateliers de sensibilisation sur les jeux d'argent et les jeux vidéo aux élèves du secondaire I et II. Ces mesures, conçues et mises en œuvre par des spécialistes du CJE, visent à sensibiliser les élèves sur la conception, le fonctionnement des jeux et les risques associés. Des moyens supplémentaires en ressources humaines (0,5 ETP chargé de prévention) ont été accordés dès 2023 au CJE pour assurer la pérennité de cette prestation dans le cadre du programme cantonal. Les prestations font l'objet d'une évaluation spécifique de manière à en vérifier la pertinence et l'efficacité. Des moyens ont également été alloués au CJE (CHF 52'000.- en 2021) par le Conseil d'Etat via le plan d'action « santé mentale » destiné à lutter contre la pandémie de COVID-19 et ses effets sur la jeunesse, car l'une des quinze mesures prévues concernait le mésusage des écrans.

A2 Mise à disposition de matériel pédagogique pour les enseignants

En 2021, le PILDJ a développé un set de fiches pédagogiques à l'usage des enseignants. Ces fiches visent à renforcer les connaissances des élèves et leurs compétences psychosociales face aux jeux d'argent¹. Ces fiches ont été conçues de manière à s'intégrer de manière harmonieuse dans les programmes scolaires du secondaire II en Suisse romande. Elles abordent les jeux d'argent sous l'angle, notamment, des mathématiques, de la littérature, de la psychologie, de l'économie et du marketing, de l'histoire et des arts visuels. L'unité PSPS, qui a contribué à la création de cette offre, en assure la promotion parmi le corps enseignant vaudois.

A3 Campagne de prévention en ligne

A travers sa participation au PILDJ, le Canton de Vaud soutient la mise en œuvre d'une campagne de prévention de portée nationale ciblant plus particulièrement les jeunes qui jouent à des jeux en ligne. Cette campagne, lancée en mars 2023, se déploiera sur les réseaux sociaux et invitera les joueurs à s'interroger sur leurs motivations à jouer et leur apprendra à reconnaître les comportements potentiellement addictifs (www.gambling-check.ch).

A4 Renforcer les messages pour les publics exposés aux risques

Les campagnes de prévention menées en population générale sont activement relayées dans les réseaux professionnels en lien avec les publics vulnérables, en coordination avec le PILDJ.

A5 Jouer à moindre risque : offrir aux adolescents ayant une pratique de jeu intensive un encadrement adéquat et à moindre risque

Le Canton a engagé une collaboration avec l'association NOETIC pour développer des mesures de sensibilisation, d'éducation et d'encadrement de la pratique des jeux vidéo dans le cadre d'un espace dédié. Destinée aux jeunes ayant une pratique de jeu soutenue, cette prestation sera étroitement articulée avec le réseau de prévention et de prise en charge établi dans le Canton de Vaud. Cette mesure sera financée par le Fonds pour la prévention et la lutte contre les addictions pour une durée limitée en phase pilote.

B Prise en charge

B1 Développer l'offre de prise en charge en rapport avec l'usage problématique des écrans

Le programme DEPART a reçu mandat de concevoir et développer la prise en charge des jeunes manifestant des troubles en lien avec l'usage problématique des écrans, jeux vidéo notamment. Ce mandant comprend notamment la définition de critères de détection facilitant l'orientation des jeunes concernés dans le réseau.

¹ Les fiches sont disponibles à l'adresse : <https://sos-jeu.ch/professionnels/#prevention>.

C Formation

- C1 Proposer une formation continue aux professionnels en contact avec les jeunes et autres publics vulnérables

Les professionnels de première ligne tels que les assistants sociaux spécialisés sur les questions de désendettement, ainsi que les professionnels en lien avec les jeunes et les publics vulnérables auront accès à une formation continue visant à renforcer leur action en termes de repérage et d'orientation dans le réseau. Des formations organisées sous l'égide du PILDJ seront proposées aux professionnels de l'action sociale.

D Recherche et évaluation

- D1 Observer et contribuer à l'évaluation des effets de la LJAR

Le CJE, en association avec le PILDJ, lancera différentes études permettant de documenter les effets de la LJAR sur les pratiques de jeu. L'étude menée auprès des conscrits peu avant l'entrée en vigueur de la LJAR sera reconduite en 2023 afin de mesurer l'évolution de l'exposition aux jeux d'argent ainsi que l'évolution des comportements. Quant au PILDJ, il mettra à disposition des fonds pour la conduite d'études menée à l'échelon national (en partenariat avec les instances suisse-alsaciennes), lesquelles permettront de créer les bases d'une veille épidémiologique performante et de suivre des indicateurs clés utiles à la planification des offres de prévention.

- D2 Analyse et suivi des exclusions et levées d'exclusion

Les mesures d'exclusion protègent les joueurs excessifs ainsi que leur entourage des méfaits du jeu pathologique. Il s'agit d'évaluer le nombre de personnes exclues des jeux, suivre son évolution au cours du temps, la durée des exclusions et, si possible, le profil des personnes exclues. Cette étude sera probablement menée à l'échelle romande avec la contribution du CJE. Les travaux pourront commencer en 2024.

- D3 Recherche auprès des personnes consultant dans un centre de désendettement

En collaboration avec les consultations dédiées au désendettement, le CJE mènera en 2024 une enquête anonyme auprès de personnes consultant pour un problème de surendettement de manière à connaître leur rapport aux jeux d'argent, leurs comportements et leurs besoins en termes de prévention et de prise en charge.

10. Conclusion

Au cours de dernières années, l'offre de jeu d'argent a considérablement augmenté en Suisse tout en se diversifiant. Cette croissance s'accompagne logiquement d'une augmentation du jeu problématique au sein de la population et plus particulièrement parmi les jeunes adultes, cibles privilégiées de campagnes de marketing intensives. Le Conseil d'Etat se réjouit de constater que le Conseil Fédéral ait accepté d'évaluer les effets de la loi fédérale sur les jeux d'argent, notamment sous l'angle de la protection des joueurs. Dans ce domaine, les cantons ont la responsabilité de mettre en place des mesures de prévention comportementale et sur l'offre de soins. A travers son plan d'action, le Conseil d'Etat assume sa responsabilité à cet égard. Il attend des organes régulateurs institués dans la LJAR qu'ils jouent pleinement leur rôle en vue d'une protection efficace de la population et plus particulièrement des publics plus vulnérables.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 septembre 2023.

La présidente :

Le chancelier a.i. :

C. Luisier Brodard

F. Vodoz