REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Jessica Jaccoud et consorts –
Jeux de loterie et de casino : la fin justifie-t-elle tous les moyens ? (19_INT_405)

Rappel de l'interpellation

L'affectation à des buts d'utilité publique de l'ensemble des bénéfices des loteries est un acquis important de la législation suisse sur les jeux d'argent. Il a été confirmé en votation en 2012 par l'inscription d'un article dans la Constitution fédérale. La répartition du bénéfice des loteries permet de soutenir des projets sociaux, culturels, sportifs, etc. qui profitent très largement à la communauté.

Pour autant, les jeux d'argent ne sont pas un produit comme un autre. Ils peuvent créer une dépendance reconnue scientifiquement et entraîner des conséquences socialement dommageables. Avec la nouvelle loi sur les jeux d'argent votée en 2018, les loteries se sont vu étendre le dispositif qui existait jusqu'alors pour les casinos, prévoyant qu'elles doivent faire en sorte, pour les jeux présentant le plus fort potentiel addictif, de détecter les comportements problématiques de jeu et orienter les personnes concernées vers des mesures sociales. Un contrôle d'accès électronique lié à l'âge doit aussi être mis en place.

Le 27 septembre 2019, la Direction de la santé et des affaires sociales de l'Etat de Fribourg a présenté les résultats finaux d'une étude menée sur plus de 2000 jeunes Fribourgeois-e-s. Les résultats de cette étude inédite en Suisse montrent que ces jeux font partie intégrante de la vie des jeunes et que leurs ainés semblent peu au fait de cette réalité.

Pour l'Etat de Fribourg, les constats de cette étude sont les suivants : il est indispensable de renforcer la sensibilisation des professionnel-le-s du domaine socio-sanitaire, afin de transmettre aux jeunes un message de prévention. De plus, bien que le jeu problématique d'argent ne concerne qu'une minorité de jeunes, ceux-ci cumulent différents comportements à risque. Il apparaît enfin nécessaire de coordonner la lutte contre le jeu excessif et le surendettement.

En parallèle, la loi évoque, de manière assez logique, que la rémunération des détaillants — tenanciers de kiosque ou de cafés avec loteries électroniques — ne doit en principe pas dépendre du chiffre d'affaires — ce qui créerait en effet un important conflit d'intérêts. Des exceptions sont possibles si la rémunération est « raisonnable » (article 46 LJAr).

Par ailleurs, la publicité pour tous les jeux reste possible mais « ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur » (article 74 LJAr).

Récemment, quelques campagnes de la Loterie Romande évoquant par exemple le fait de jouer le vendredi 13 septembre 2019, ou le fait de jouer en se basant sur des numéros présents dans son environnement — numéros de plaque, etc. — ont pu surprendre de ce point de vue. Le fait de croire que jouer un chiffre symbolique ou à une certaine date augmente les chances de gain est en effet un biais cognitif bien connu qui conduit à une mauvaise appréciation des chances de gagner.

La mise en œuvre du nouveau cadre légal pose donc un certain nombre de questions que nous souhaitons adresser au Conseil d'Etat :

1. *Le Conseil d'Etat peut-il rappeler le montant effectif affecté à l'utilité publique à partir du revenu brut des jeux — prix de vente – gains — de loterie et de casinos dans le Canton de Vaud au cours des dernières années ?*

2. *La Loterie Romande collabore-t-elle avec des services de l'Etat pour les mesures de prévention et de détection précoce ?*

3. *Comment se passe la mise en place d'un contrôle d'accès électronique ?*

4. *Les joueurs qui le nécessitent pourront-ils effectivement être exclus des jeux de loterie électroniques ?*

5. *Dans un courrier du 10 octobre 2018, le Conseil d'Etat exprimait son souhait d'une décorrélation entre la rémunération des détaillants et le chiffre d'affaires des jeux de loterie ; où en est ce processus ?*

6. *Le Conseil d'Etat entretient-il, le cas échéant via des organes concordataires ou des conférences, un dialogue avec la Loterie Romande, le Casino de Montreux et les casinos suisses proposant une offre en ligne s'agissant de la publicité et estime-t-il que celle-ci doive rester modérée et éviter d'induire en erreur ? Si oui, comment peut-il et compte-t-il agir dans ce sens ?*

Souhaite développer.

(Signé) Jessica Jaccoud
et 11 cosignataires

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

En préambule de sa réponse, le Conseil d'Etat observe que l'addiction aux jeux de hasard et d'argent peut avoir des conséquences négatives pour les joueurs excessifs et leur entourage. Une étude commanditée conjointement par la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) et la Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot)[1], publiée en septembre 2019, conclut qu'en 2017, 3% des personnes interrogées ont eu un comportement de jeu problématique[2].

Ces proportions mesurées au niveau national masquent d'importantes différences entre la Suisse alémanique et la Suisse romande dès lors que l'offre de jeu y est sensiblement différente. Il n'y a en effet pas de loteries électroniques en Suisse alémanique et au Tessin, alors que la Suisse romande en compte 700 dans 350 points de vente. Les revenus de la taxe sur les jeux d'argent sont d'ailleurs proportionnellement plus élevés en Suisse romande que dans le reste de la Suisse.

Ces chiffres ne rendent pas suffisamment compte des conséquences sur la santé et l'autonomie financière des joueurs et sur les conditions d'existence de leur entourage. Les personnes qui jouent de manière problématique contribuent de manière disproportionnée aux revenus des jeux. Ainsi, dans l'échantillon de l'étude précitée, il a été montré que 3% des joueurs problématiques contribuaient pour 30% des sommes totales misées[3]. L'addiction n'épargne pas les jeunes, ainsi que l'a démontré une récente étude menée auprès de jeunes en formation[4]. La loi fédérale sur les jeux d'argent a pour effet d'augmenter l'offre de jeu en Suisse, en particulier sur Internet, et donc le nombre de joueurs. Une récente étude menée par Addiction Suisse et le Groupement romand d'études sur les addictions (GREA) a montré en effet que la participation à des jeux d'argent en ligne a augmenté entre 2018 (25%) et 2021 (30%), la part de joueurs problématiques ayant, quant à elle, plus que doublé passant de 2 à 5%[5]. Constatant cette tendance, le Conseil d'Etat entend rester vigilant sur les effets de cette nouvelle législation, en particulier sur les publics les plus vulnérables, à savoir les jeunes et les personnes ayant des revenus modestes.

Fort de cette détermination, le Conseil d'Etat apporte les réponses suivantes à la présente interpellation.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le Conseil d'Etat peut-il rappeler le montant effectif affecté à l'utilité publique à partir du revenu brut des jeux (prix de vente - gains) de loterie et de casinos dans le Canton de Vaud au cours des dernières années ?

En 2021, le bénéfice de la Loterie Romande affecté à des œuvres d'utilité publique était de CHF 31'055'090.-.

La Fondation d'aide sociale et culturelle (FASC) du canton de Vaud a redistribué ce montant à des institutions principalement actives dans les domaines suivants : culture (53%), santé et handicap (9,3%), action sociale (15,6%), jeunesse et éducation (8,5%), conservation du patrimoine (0,7%), promotion, tourisme et développement (6,6%), formation et recherche (5%), environnement (1,3%)[6].

Pour sa part, le sport cantonal a bénéficié de CHF 7'697'327.- via le Fonds du sport vaudois[7]. L'impôt sur les maisons de jeu est quant à lui affecté à l'AVS et à l'AI (art. 119 et suivants de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr ; RS 935.51)).

[1] Devenue l'actuelle Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA).
[2] Michelle Dey, Severin Haug, *Glücksspiel : Verhalten und Problematik in der Schweiz im Jahr 2017*. Schlussbericht im Auftrag der ESBK und der Comlot, Zurich, ISGF, 2019,
[3] Jeannot, E, Costes, J.-M., Dickson, C., Simon, O. ,Revenue derived from problem gambling as a putative indicator for social responsibility: Results from the Swiss Health Survey. *Journal of Gambling Issues,* 2021 *Vol. 48* DOI: http://dx.doi.org/10.4309/jgi.2021.48.6
[4] 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, 2019.
[5] 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.
[6] https://www.entraide.ch/fr/content/repartitions-cantonales-par-domaine
[7] https://ra.loro.ch/documents/BRB2021.pdf

2. La Loterie Romande collabore-t-elle avec des services de l'Etat pour les mesures de prévention et de détection précoce ?

La LJAr, entrée en vigueur le 1er janvier 2019, répartit les compétences en matière de prévention structurelle (mesures législatives et réglementaires) et de prévention comportementale (mesures éducationnelles centrées sur la personne). L'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa) surveille le respect des dispositions légales par les sociétés de loterie en matière de mesures sociales. Ces dispositions concernent notamment l'information aux joueurs dans les points de vente et sur Internet, les modérateurs de jeu techniques et environnementaux, le repérage précoce des joueurs en ligne ayant un comportement de jeu problématique, les possibilités d'exclusion et les limites de perte sur la plateforme de jeux en ligne.

Dans le cadre de son programme de « Jeu Responsable », la Loterie Romande met l'accent sur les loteries électroniques. Tous les dépositaires de Loterie électronique – soit 700 distributeurs dans 350 points de vente répartis sur l'ensemble du territoire des six cantons romands – sont appelés à suivre des formations annuelles obligatoires depuis 2004.

Dans le cadre de ces formations, la Loterie Romande collabore avec différents centres de soins et de prévention du jeu excessif. Le Centre du jeu excessif (Lausanne) ainsi que l'association Rien Ne Va Plus (Genève) figurent parmi les organismes spécialisés avec lesquels la Loterie Romande a établi une collaboration pour la formation des dépositaires.

Ces formations obligatoires sont axées sur des objectifs de prévention et de détection précoce des joueurs excessifs. Elles ont pour vocation de responsabiliser les dépositaires à l'égard de leur rôle de vendeurs de jeux d'argent, et de leur donner les moyens d'adopter le comportement adéquat en présence d'un jeu manifestement problématique. Les dépositaires sont sensibilisés aux conséquences néfastes du jeu excessif, et reçoivent les clés nécessaires à identifier les joueurs à risque, interagir utilement avec eux, et à les diriger vers une aide professionnelle.

Les cantons, eux, sont tenus de prendre des mesures de prévention comportementale contre le jeu excessif en offrant des possibilités de conseil et de traitement aux personnes dépendantes au jeu ou exposées à un risque de dépendance ainsi qu'à leurs proches.

Le traitement des personnes souffrant d'addiction est du ressort des centres spécialisés en addictologie. Les sociétés de loterie ont le devoir d'orienter proactivement les joueurs à risque vers ces centres spécialisés, lorsqu'elles détectent des comportements de jeu problématiques.

Les mesures de prévention comportementale et de prise en charge psychosociales sont financées par la taxe sur la dépendance au jeu versée par les deux sociétés de loterie, la Loterie Romande et Swisslos. Les traitements médicaux sont, quant à eux, pris en charge l'assurance obligatoire des soins. La Loterie Romande rémunère, par ses propres moyens, les fournisseurs de prestations de sensibilisation et de formation continue des vendeurs de jeux d'argent.

3. Comment se passe la mise en place d'un contrôle d'accès électronique ?

La LJAr impose la mise en place d'un contrôle d'accès pour garantir que tous les joueurs de Loterie électronique ont au moins 18 ans révolus. Cette exigence est prescrite par l'article 72, al. 3 LJAr : « *Les loteries exploitées de manière automatisée doivent être assorties d'un dispositif de contrôle d'accès garantissant que seuls les joueurs ayant atteint l'âge minimum puissent jouer* ».

Le dispositif mis en place par la Loterie Romande fonctionne grâce à la remise d'une carte Loterie électronique liée à l'empreinte digitale de son possesseur. L'accès aux jeux est possible uniquement si l'empreinte placée sur le lecteur du distributeur correspond à l'empreinte enregistrée au préalable sur la carte Loterie électronique.

Le joueur doit avoir dépassé l'âge de 18 ans pour pouvoir obtenir une carte. Le dépositaire est tenu de vérifier l'âge de toute personne qui semble avoir moins de 30 ans au moyen d'une pièce d'identité valable (passeport, carte d'identité, permis de séjour délivré par une autorité suisse ou permis de conduire suisse).

Depuis le 1er août 2019, tous les distributeurs de Loterie électronique sont équipés de ce contrôle d'accès, qui permet d'assurer que tous les joueurs de Loterie électronique ont 18 ans révolus.

4. Les joueurs qui le nécessitent pourront-ils effectivement être exclus des jeux de loterie électroniques ?
Conformément à la LJAr, toute personne qui souhaite exploiter des jeux d'argent en Suisse doit détenir une autorisation ou une concession délivrée par la Gespa.

C'est à l'issue du processus d'homologation que la Gespa détermine s'il est opportun ou non de prévoir un processus d'exclusion des joueurs. En effet, aux termes de l'alinéa 3 de l'article 80 LJAr, « *lorsque l'autorité intercantonale autorise un autre jeu de grande envergure* » [qu'un jeu en ligne], « *elle décide si l'exclusion s'étend à ce jeu, et elle peut garantir l'extension de l'exclusion à ce jeu en empêchant le versement de gains au-delà d'une valeur seuil* ».

Le Conseil d'Etat observe que de l'avis des experts du domaine de la prévention, les loteries électroniques font partie des offres le plus susceptibles d'induire une dépendance au jeu. Il note en particulier que dans les lieux d'aide spécialisée de Suisse romande, de manière constante, le nombre de demandes d'aides liées à la loterie électronique est au même niveau que celui liées aux jeux de casinos et plus récemment aux jeux exploités en ligne.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat salue la décision prise par la Gespa le 9 septembre 2021, dans le cadre de la délivrance à la Loterie Romande des autorisations pour les dix jeux de la loterie électronique (« tactilo »), d'imposer à celle-ci d'en interdire l'accès aux personnes faisant l'objet d'une exclusion des jeux en Suisse[1]. Il prend acte que les modalités d'application de cette décision font l'objet d'un recours de la Loterie Romande auprès du Tribunal fédéral des jeux d'argent.

5. Dans un courrier du 10 octobre 2018 (2), le Conseil d'Etat exprimait son souhait d'une décorrélation entre la rémunération des détaillants et le chiffre d'affaires des jeux de loterie ; où en est ce processus ?
Dans sa réponse à la consultation fédérale sur le Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse (CJA) comme lors de la consultation relative au Concordat romand (CORJA), le Conseil d'Etat a en effet exprimé son souhait de découpler le niveau de rémunération des détaillants du chiffre d'affaires réalisé. Cette position a également été exprimée par la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) auprès de la Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ).

Compte tenu de la contribution importante des personnes qui jouent de manière problématique dans les revenus du jeu, ce type de rémunération est propre à encourager le jeu excessif plutôt qu'à le prévenir. Or, les conditions générales d'exploitation des jeux de loterie sont placées sous la responsabilité de l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Gespa), qui vérifie la stricte observation des prescriptions en vigueur, y compris celles concernant la protection de la population contre le jeu excessif. Dans ce contexte, les mesures de prévention mises en œuvre par la Loterie Romande répondent aux pratiques du secteur des loteries et paris.

En outre, le Conseil d'Etat observe que la loi fédérale sur les jeux d'argent autorise la rémunération sur la base du chiffre d'affaires pour autant qu'elle soit jugée raisonnable (art. 46 al. 3 LJAr). Dès lors que la LJAr admet le principe d'une rémunération raisonnable, il attend des autorités compétentes qu'elles en précisent clairement les critères, ce à travers une analyse rigoureuse de la structure des recettes, et qu'elles en précisent les modalités de contrôle. Il réitérera cette demande par écrit auprès du Gespa afin de s'en assurer.

[1] https://www.gespa.ch/download/pictures/d2/btcem9nnlm7byakkjmb0qu7694t8gc/2021-0915_communique_de_presse_autorisations_des_jeux_de_la_loterie_electronique_fr.pdf

6. Le Conseil d'Etat entretient-il, le cas échéant via des organes concordataires ou des conférences, un dialogue avec la Loterie Romande, le Casino de Montreux et les casinos suisses proposant une offre en ligne s'agissant de la publicité et estime-t-il que celle-ci doive rester modérée et éviter d'induire en erreur ? Si oui, comment peut-il et compte-t-il agir dans ce sens ?

La Conférence romande de la loterie et des jeux (CRLJ) est composée des Conseillers d'Etat ou Ministres en charge du dossier des loteries et paris dans chacun des six cantons romands. Elle est chargée de réglementer les loteries et les paris sportifs sur le territoire des cantons de Vaud, de Fribourg, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura.

Dans ce cadre, la CRLJ est l'organe habilité à coordonner les positions des cantons romands en matière de lutte et de prévention contre le jeu excessif. Pour ce faire, elle collabore directement avec la conférence spécialisée compétente en matière sanitaire (la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales – CLASS) à laquelle elle délègue en outre l'utilisation de la part « prévention » de la redevance annuelle prélevée auprès de la Loterie Romande. Le produit de cette taxe permet notamment le financement d'un programme intercantonal de prévention de la dépendance aux jeux d'argent (PILDJ) et des offres de prévention et de prise en charge dans les cantons.

La mise en œuvre des mesures sociales de protection des joueurs appelle un dialogue entre la Loterie Romande et les autorités responsables de la prévention. Sous l'égide de la CLASS, un groupe de travail a été formé dans le but de structurer le dialogue entre les acteurs de la prévention et les représentants de la Loterie romande, en particulier dans le cadre d'un forum d'échanges. Deux forums ont déjà eu lieu en 2021 et 2022. Le prochain est prévu en 2024. Ces forums permettent aux acteurs de la prévention de tous les cantons romands de mettre en évidence les points problématiques de l'offre de jeu et d'identifier avec la Loterie Romande les domaines où une collaboration est possible ou nécessaire en matière d'information, de prévention ou d'intervention auprès des joueurs. A la suite de ces échanges, la Loterie romande a pris certaines mesures comme celle, par exemple, de mentionner dans ses publicités la permanence téléphonique du PILDJ.

D'une manière générale, le dialogue avec les casinos s'établit au niveau fédéral. Le Conseil d'Etat n'entretient pas de dialogue direct avec le Casino de Montreux mais des collaborations existent entre ce casino et le Centre du jeu excessif du CHUV dans le cadre du plan des mesures sociales mis en place par le Casino en application de la législation fédérale.

S'agissant plus particulièrement de la publicité, l'art. 74 LJAr a introduit le fait que la publicité ne devait être ni outrancière, ni induire en erreur ou viser les mineurs et les personnes frappées d'exclusion. Dans l'ordonnance d'application (art. 77) de la LJAr, sont notamment définis comme "induisant en erreur" les messages publicitaires "qui déforment les informations relatives aux chances de gagner […] ou donnent l'impression que les connaissances, les compétences, l'adresse ou d'autres caractéristiques du joueur influencent ses chances, […] que les jeux d'argent sont un moyen approprié de régler ses problèmes financiers ou personnels". Sont notamment définis comme "outrancières" les "activités de vente par téléphone, les activités de vente dans les habitations ou à leurs abords immédiats, dans les transports publics […], la publicité envoyée à titre personnel par voie électronique sans possibilité de la refuser ou de s'en désabonner, la publicité au moyen de notifications push utilisant le service de géolocalisation".

Le Conseil d'Etat souhaite que la publicité pour les jeux d'argent soit modérée eu égard aux risques que représente le jeu excessif pour les personnes vulnérables. Les publicités mensongères, outrancières ou faisant appel à des croyances erronées sont clairement contraires à l'intérêt public et ne sont dès lors pas acceptables, au même titre que les publicités ciblant les personnes mineures ou exclues des jeux. Le Conseil d'Etat attend des opérateurs de jeu qu'ils soient exemplaires à cet égard et que les autorités de surveillance interviennent chaque fois que cela sera nécessaire.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 juin 2023.

La présidente :	Le chancelier :
C. Luisier Brodard	*A. Buffat*