

Rapport de la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) pour l'année 2022

Mesdames les Députées et Messieurs les Députés des Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,

Conformément aux dispositions précisées ci-dessous, la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention romande sur les jeux d'argent (CIP de contrôle CORJA) vous invite à prendre connaissance de son premier rapport annuel.

1. Cadre législatif

La Convention romande sur les jeux d'argent (CORJA) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Elle a pour but la coordination de la politique des cantons romands en matière des jeux de loterie et de répartition des bénéfices de la Loterie Romande. La CORJA reprend ainsi les dispositions contraignantes du concordat suisse sur les jeux d'argent (CJA) tout en étendant l'engagement des cantons romands à d'autres domaines de coopération obligatoire. L'activité de la Commission découle du contrôle parlementaire d'institutions intercantionales généralisé par « la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger », accord remplacé en 2011 par « la Convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger » (CoParl). Le présent rapport annuel de la Commission, à l'intention des parlements cantonaux, repose sur les dispositions contenues aux articles 25, 26 et 27 du chapitre 11 de la CORJA.

Composition et missions de la CIP de contrôle CORJA

La CIP de contrôle est composée de 3 membres par canton signataire, soit 18 parlementaires (art. 25, al. 2 CORJA). Elle se réunit au minimum une fois par an (art. 26, al. 1 CORJA). L'art. 27 CORJA prévoit que la CIP est chargée du contrôle coordonné des organes intercantonaux, soit la Conférence des Présidentes et Présidents des Organes de Répartition (CPOR), la Conférence des Présidentes et Présidents des Organes de Répartition du Sport (CPORS) et la Conférence Romande des membres de gouvernement concernés par les Jeux d'Argent (CRJA) ainsi que l'examen des comptes spéciaux du Tribunal des Jeux d'Argent (TJAr). Le rôle de la CIP de contrôle est stratégique et général, l'objectif étant de donner des impulsions, notamment au travers de la CRJA. L'art. 27 CORJA précise que la CIP de contrôle prête une attention particulière à la protection des mineurs pour les jeux de petite envergure. Il convient de préciser que l'activité opérationnelle de contrôle de la LoRo est celle de la GESPA pour les loteries et de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) pour les casinos. Le contrôle direct de la CIP de contrôle porte donc essentiellement sur les jeux de petite envergure.

2. Première séance de la CIP de contrôle CORJA

La première séance s'est déroulée le 31 janvier 2022 dans la nouvelle salle du Grand Conseil genevois. Durant cette séance introductive, la CIP de contrôle a traité des objets suivants :

Élection de la présidence et de la vice-présidence :

Pour la période 2022 : présidence M. Raymond Wicky (GE), vice-présidence : M. Thomas Birbaum (VS)

M. Raymond Wicky, député du canton de Genève qui avait présidé la Commission interparlementaire d'examen de la CORJA et du CJA, s'est porté volontaire pour présider la présente Commission interparlementaire de contrôle pour l'année 2022.

M. Thomas Birbaum, député du canton du Valais, s'est quant à lui proposé pour la vice-présidence de cette Commission et la présidera en principe en 2023.

I. Présentation de la Loterie Romande (LoRo)

M. Jean-Luc Moner-Banet, directeur général de la LoRo et Mme Danielle Perrette, directrice de la communication et du développement durable, ont rappelé l'historique et le cadre institutionnel de la CORJA puis abordé l'organisation générale de la LoRo ainsi que la problématique de la répartition des bénéfices, le contexte juridique et les mesures de protection de la population contre la dépendance.

Processus législatif

En ce qui concerne le processus législatif, le contre-projet direct à l'initiative populaire « pour des jeux d'argent au service du bien commun » a été accepté par le peuple et les cantons en 2012, ce qui a donné lieu à l'élaboration de la loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAR), soumise à votation populaire suite à l'aboutissement d'un référendum. Cette loi a été acceptée par le peuple en 2018 et les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Au niveau suisse, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA) a été instituée, ainsi que l'autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA) et le TJAr, suite à l'entrée en vigueur du CJA le 1^{er} janvier 2021. L'Office fédéral de la justice (OFJ) exerce la haute surveillance et s'assure que la loi fédérale et ses ordonnances sont appliquées correctement. Au niveau romand, la CRJA a été instituée suite à l'entrée en vigueur de la CORJA le 1^{er} janvier 2021. Elle est notamment chargée de la surveillance politique de la LoRo.

Loterie Romande

La LoRo est constituée en association. Elle est gouvernée par l'assemblée générale et 30 sociétaires dont 29 sont désignés par les cantons ; le trentième est le président élu par les sociétaires. Parmi ces sociétaires, 7 personnes sont désignées pour représenter leur canton dans le conseil d'administration. La LoRo exploite les jeux mais ne distribue pas les bénéfices. Une fois que les comptes ont été adoptés par l'assemblée générale, la LoRo ventile dans les divers organes de distribution des cantons les montants, en fonction de critères qui figurent dans la CORJA. Il y a dans chaque canton plusieurs organes : un organe pour le sport cantonal, un pour les domaines hors sport et dans 4 cantons sur 6, un organe est destiné à financer des programmes qui sont mis sous un contrôle plus étroit du Conseil d'Etat. La LoRo emploie 254 personnes qui sont pour l'essentiel dans le canton de Vaud. Celles-ci ont contribué à réunir un produit brut des jeux de 374 millions de francs en 2020, qui correspond au chiffre d'affaires de l'industrie. Il s'agit de la différence entre les montants joués et les montants versés aux joueurs sous forme de gains. La LoRo exploite tous les jeux de hasard et d'argent de grande envergure hors casino. Cela se fait au travers de 2'400 points de vente qui représentent 85% des ventes. En distribuant les produits de la LoRo, les points de vente sont rémunérés et se partagent 74 millions de francs. La rémunération des points de vente est fixe et ne dépend pas du chiffre d'affaires. En 2021, la LoRo a contribué sur ses réserves à une aide exceptionnelle de 3.5 millions de francs aux restaurants et cafés pour les aider à redémarrer après plusieurs semaines de fermeture. 224.7 millions de francs sont distribués à l'utilité publique soit 3'000 institutions soutenues annuellement.

Répartition des bénéfices

En ce qui concerne la répartition des bénéfices, lorsque 224.7 millions de francs sont générés par l'exploitation des jeux, 11.1 millions de francs partent vers le sport national d'élite, en particulier le football et le hockey. Ces deux sports ont un régime particulier parce que la majorité des paris sportifs sont faits sur ces sports. Un montant de 3 millions de francs est dévolu aux courses de chevaux. Le bénéfice résiduel de 210.6 millions de francs se ventile dans les cantons. Le domaine le plus soutenu par la LoRo est la culture, avec un montant de près de 65 millions de francs. Les bénéfices sont aussi reversés à l'action sociale, la jeunesse, l'éducation, la santé, le handicap, la conservation du patrimoine, la formation, la recherche et l'environnement. 31 millions de francs sont reversés au sport amateur. Dans chaque canton, un fonds du sport est chargé de veiller au financement du sport des enfants, du sport amateur des adultes et des infrastructures.

Mesures de protection de la population

La dernière étude sur le jeu excessif en Suisse date de 2019, soit avant l'extension des mesures de protection. Elle a été menée par l'Institut suisse de recherche sur la santé publique et les addictions et commanditée par la CFMJ ainsi que la GESPA. 18'832 personnes ont été interrogées. Les résultats de cette étude ont démontré que 31% des personnes sondées n'ont jamais joué. 66% des personnes ont des pratiques de jeu sans risque, 2.8% des personnes sondées présentent un comportement à risque et 0.2% des personnes sondées présentent un comportement pathologique. La GESPA et la CFMJ ont constaté qu'il y avait une tendance à la baisse parmi les joueurs fréquents, que le ratio de jeux en ligne étrangers était très élevé parmi les joueurs à risque ou pathologiques (22%). En comparaison internationale, les résultats helvétiques correspondent aux taux de prévalence relevés dans d'autres pays. Les cantons ont décidé de relancer une grande étude sous l'égide de l'OFSP avec l'OFS. A partir de cette étude, il sera possible de voir si de nouvelles mesures permettent de faire diminuer la prévalence du jeu excessif.

Montant de la part « prévention »

Concernant la recherche et la prévention, un montant de 1.87 million de francs est taxé sur les résultats de la LoRo afin de contribuer à la recherche et à la prévention. C'est le 0.5% du produit brut des jeux qui est remis aux cantons romands qui l'utilisent pour la prévention, le traitement et la recherche. La prévention primaire est celle qui est de la compétence des cantons. Il s'agit notamment de mener des campagnes d'information et de sensibilisation. Cela fait partie des compétences sanitaires et sociales et c'est financé par le 0.5% que la LoRo remet à la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) qui ventile ensuite ce montant dans les divers programmes cantonaux. Le site de la GESPA présente les résultats de l'évaluation sur l'utilisation de ces près de 2 millions de francs canton par canton¹. La prévention secondaire est celle qui est faite par la LoRo. Chaque année, la GESPA demande également de produire un rapport de tout ce que fait la LoRo et du résultat mesuré. Elle soumet ensuite cela à l'expertise puis elle rend un rapport sur le rapport de la LoRo en demandant des améliorations. Les casinos ne versent pas 0.5% du produit brut des jeux parce que leur activité est différente. Un casino peut contrôler un joueur directement (caméras, personnel surveillant les joueurs, enregistrements, psychologues etc.). Les montants affectés à la prévention dans le cas d'un casino sont beaucoup plus importants que le 0.5% du produit brut des jeux.

Programme de mesures sociales

La LoRo a élaboré un programme de mesures sociales qui est sur son site internet. Il y a une information aux joueurs, des mesures d'autocontrôle, de limitations, des modérateurs, ainsi qu'une formation des points de vente et des collaborateurs, un repérage précoce des cas à risque et des mesures d'exclusion de jeu. Ce programme a été soumis à la GESPA qui l'a évalué et validé. Il fait partie intégrante de l'autorisation d'exploitant délivrée par la GESPA à la LoRo. Chaque année, la LoRo élabore un rapport d'efficacité des mesures. Elle analyse de façon descriptive et statistique le comportement de tous les joueurs, l'utilisation qui est faite des modérateurs et les exclusions prononcées. Elle soumet ce rapport chaque année à la GESPA qui propose, si nécessaire, l'adaptation des mesures sociales. Sur le terrain, de nombreuses informations sont mises à disposition des joueurs, avec la mise en avant du numéro d'aide 0800 801 381. Des vidéos de sensibilisation avec des conseils sont sur les écrans toutes les 30 secondes dans les points de vente. L'art. 74 de la LJAr précise que « la publicité des jeux d'argent ne peut ni être outrancière, ni induire en erreur ». Pour mettre en pratique cette disposition, la LoRo a édité une directive Marketing et Publicité qui cadre la création de tous les messages de publicité. Cette directive est validée par l'autorité de contrôle. Swisslos, homologue pour les cantons alémaniques et le Tessin, dispose aussi d'un programme de mesures sociales. Une grande partie des mesures mises en place ressemblent à celles de la LoRo et il y a un échange des bonnes pratiques.

Protection des mineurs

Tous les jeux de la LoRo sont interdits aux moins de 18 ans depuis le 1^{er} janvier 2021. Avant cette date, c'était le cas pour les jeux sur internet mais les jeux sur les points de vente étaient accessibles aux plus de 16 ans. La LoRo a décidé seule d'imposer cette limite à 18 ans pour l'ensemble de ses jeux afin de protéger les mineurs. Selon une clause contractuelle avec les points de vente, ils doivent contrôler l'âge de tous les joueurs. Pour la loterie électronique, le contrôle est absolu car avant de pouvoir y accéder, il faut une carte sur laquelle figure l'empreinte digitale du joueur. La LoRo travaille avec des contrôles mystères sur les points de vente pour

¹ <https://www.gespa.ch/fr/portrait/publications-et-enquetes/part-prevention-enquete-sur-l-annee-2021>

s'assurer du respect de ces dispositions. Il y a 5 à 6 visites par point de vente par année. En 2019, 2746 ont été effectuées et ont conduit à 10 avertissements. Il y a eu 1'618 visites en 2020 et 1'234 en 2021 ; ces chiffres sont à la baisse en raison de la fermeture des cafés et restaurants en lien avec la crise du Covid. Les clients mystères sont des agents Securitas assermentés. Lors d'infractions, il y a soit un avertissement soit, en cas d'infraction grave, une rupture du contrat et le retrait des jeux de l'établissement.

Détection des joueurs à risque

En 2019, la Loterie Romande a mis en place l'outil de détection précoce des joueurs à risque Playscan afin d'analyser le comportement des joueurs sur sa plateforme de jeu en ligne. L'identification des joueurs à risque permet une communication personnalisée par notification aux joueurs en fonction de leur pratique de jeu, avec des conseils adaptés. L'objectif de la LoRo est d'exclure des newsletters et offres promotionnelles de la Loterie Romande les joueurs qui ont un profil de risque élevé ; il y a 2 à 3% de joueurs de ce type.

Exclusion des jeux

Les personnes qui figurent dans le registre d'exclusion des jeux sont exclues des casinos et des jeux en ligne de la LoRo. Il y a trois types d'exclusion : l'exclusion volontaire via le formulaire sur la plateforme en ligne, l'exclusion sur la base de l'annonce d'un service spécialisé ou d'une autorité des œuvres sociales ; ces trois dernières années, aucun cas n'a été signalé, malgré le rappel de cette possibilité par la LoRo. La troisième possibilité d'exclusion se fait sur décision de la LoRo. Cette exclusion est basée sur des critères financiers, avec des seuils de perte nette mensuelle de 2000 francs pour trois mois consécutifs ou à trois reprises sur une période de 6 mois. Une fois ces critères atteints, la LoRo reçoit des alertes, prend contact avec les joueurs concernés et leur demande de fournir la preuve qu'ils ont les moyens financiers d'engager leurs mises. La LoRo demande les 3 derniers bulletins de salaire, une fiche de taxation, la situation personnelle et un extrait des poursuites. Les documents sont traités de façon extrêmement confidentielle. La LoRo analyse ces documents et prononce le cas échéant une décision d'exclusion. 4 personnes ont été exclues par ce système en 2019, 18 en 2020 et 20 en 2021. Cette obligation légale de la LoRo de procéder ainsi découle de la LJAr et de ses ordonnances. Pour les personnes qui refusent de transmettre ces données, la LoRo doit rompre la relation d'affaires après trois rappels.

Forum d'échanges sur les mesures sociales

La Loterie Romande détient deux certifications « jeu responsable » internationalement reconnues. Celles-ci portent sur la gouvernance, la formation des employés, les détaillants, la conception des jeux, la publicité, etc. La LoRo a mis en place en 2021 pour la première fois un forum d'échanges sur les mesures sociales de protection des joueurs avec les cantons et les représentants de la santé. La première édition a eu lieu le 10 juin 2021. La LoRo a écouté le retour du terrain des acteurs de la prévention et ils ont élaboré ensemble des pistes de travail et d'amélioration sur les messages de prévention, des critères d'urgence pour les dépositaires de la loterie électronique et une étude globale sur le secteur des jeux en Suisse avec une mise à disposition de données de la LoRo pour y parvenir. La LoRo a l'intention de poursuivre ces échanges avec la mise en place de la deuxième édition du forum de mesures sociales.

II. Présentation de l'exercice 2021 suite à l'entrée en vigueur de la CORJA

M. Christophe Darbellay, président de la CRJA et conseiller d'Etat valaisan en charge du Département de l'économie et de la formation ainsi que M. Alain Maeder, secrétaire de la CRJA et chef du service de la police du commerce du canton de Fribourg, ont donné des explications sur les activités de la CRJA ainsi que sur les jeux de petite envergure.

Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent

La CRJA ne dispose d'aucun budget de fonctionnement, conformément à l'article 7 al. 3 CORJA. Les conseillères et conseillers d'Etat en charge des questions de loteries et de paris sportifs dans leurs cantons respectifs se réunissent mais ne reçoivent aucune rémunération spécifique pour cet engagement. La CRJA adopte la position des cantons romands pour la répartition du bénéfice qui est affecté à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES). Elle définit la part des bénéfices qui est attribuée à la Fédération suisse des courses de chevaux (FSC). La CRJA établit un rapport annuel, en collaboration avec la LoRo, à l'attention de la CIP de contrôle. La CRJA se réunit de manière ordinaire deux fois par année et les séances ont lieu le même jour que celles de la Conférence suisse.

Jeux de petite envergure

La CRJA reçoit régulièrement des informations des cantons sur l'avancement de procédures. Chaque canton a dû adopter une loi cantonale d'application de la législation sur les jeux d'argent. La situation Covid a un peu ralenti la mise en application concrète de ce droit cantonal, qui est surtout axé sur les jeux de petite envergure. Les cantons ont tous renoncé à autoriser un des jeux de petite envergure qu'il était possible d'autoriser : les paris sportifs régionaux. En ce qui concerne les petites loteries, chaque canton a adopté ses règles d'exécution mais les petites loteries ont été fortement ralenties en raison de la crise sanitaire ; ce sont souvent des ventes de billets organisées par des sociétés locales à l'occasion d'événements locaux. Cela peut être aussi des lotos où il est possible d'obtenir des gains en espèce. S'agissant des petits tournois de poker, les cantons ont peu d'expérience car le Tribunal Fédéral (TF) avait interdit cette pratique durant de longues années. Il y a eu quelques sollicitations dans les cantons mais il n'y a pas eu énormément de demandes. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, le canton de Fribourg a délivré deux autorisations pour l'organisation de petits tournois de poker réguliers dans des locaux qui sont des établissements publics. Pour la délivrance de ces autorisations, il y avait des conditions importantes à respecter et tout un pan du dossier soumis à l'autorité cantonale concerne la prévention en la matière. Chaque canton a dû annoncer à la GESPA une autorité cantonale chargée de l'examen de cette partie du dossier. Pour le canton de Fribourg, par exemple, il s'agit du service du médecin cantonal.

3. Conclusion

La CIP CORJA recommande aux Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du présent rapport, présenté conformément à l'art. 27, al. 5 CORJA.

Lausanne, le 6 février 2023

Vice-Président 2022 CIP de contrôle CORJA
(signature) Thomas Birbaum (VS)

Sébastien Cala
Chef de la délégation vaudoise