

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DE LA SANTE PUBLIQUE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Postulat Rebecca Joly et consorts - Loterie romande : une course au profit au détriment des joueurs ?

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 13 septembre 2024.

Présent·e·s : Mmes Florence Bettschart-Narbel, Géraldine Dubuis, Rebecca Joly, Céline Misiego (en remplacement de Marc Vuilleumier), Sylvie Podio (présidence), Chantal Weidmann Yenny. MM. Sébastien Cala, Fabien Deillon, Nicola Di Giulio, Philippe Miauton, Gérard Mojon, Yves Paccaud (en remplacement de Cédric Roten), Blaise Vionnet. Excusé·e·s : Mme Sandra Pasquier. MM. Olivier Petermann, Cédric Roten, Marc Vuilleumier.

Représentant·e·s de l'Etat : Mme Isabelle Moret, Conseillère d'Etat, Cheffe du Département de l'économie, de l'innovation, de l'emploi et du patrimoine (DEIEP). MM. Frédéric Rérat, Chef de la Police cantonale du commerce, Dan Spahr, Responsable de missions stratégiques, Secrétariat général du DEIEP, Karim Boubaker, Médecin cantonal, Hugues Balthasar, Responsable de missions stratégiques, Office du médecin cantonal (OMC).

La commission remercie M. Frédéric Ischy, secrétaire de commission au Secrétariat général du Grand Conseil, pour la rédaction des notes de séance.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

Pour la postulante, les problèmes liés au jeu excessif finissent par être traités par l'État (questions de santé en lien avec les dépendances, questions de précarité socio-économique dans laquelle tombent certaines personnes qui jouent). Les comportements de jeu problématiques se retrouvent donc à charge de l'État, d'une façon ou d'une autre.

L'offre de jeux dits de grande envergure (plus de 1'000 personnes pouvant participer au même tirage) fait l'objet d'un monopole public : Swisslos en Suisse alémanique et italienne, La Loterie romande (LoRo) en Suisse romande. La LoRo constitue ainsi une entreprise publique dont la gouvernance intercantonale est en partie assurée par l'État.

Les bénéfices de la LoRo sont entièrement redistribués au profit de causes d'utilité publique, ce qui conduit à une forme de contradiction interne (intérêt à la maximisation des bénéfices de la LoRo d'un côté et intérêt à la minimisation du jeu excessif et de ses coûts d'un autre côté). Un équilibre devrait être trouvé afin que beaucoup de gens jouent un peu, plutôt que peu de gens jouent beaucoup.

La postulante relève qu'en matière de jeu responsable, la LoRo réalise de bonnes choses. Toutefois, d'autres actions de la LoRo se montrent bien plus discutables, notamment le refus de la LoRo de considérer la loterie électronique (Tactilo) comme un jeu à risque duquel les joueurs·euses interdit·e·s doivent être protégé·e·s. La LoRo a interjeté un recours en la matière au Tribunal fédéral. Recours qu'elle a gagné pour une question de procédure.

Le postulat vise donc à mettre en cohérence les « deux mains de l'État » pour que la politique de l'une ne péjore pas la politique et les comptes de l'autre ou que, à tout le moins, un dialogue en la matière s'établisse.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La cheffe du DEIEP assure que le Conseil d'État prend très au sérieux les questions de santé publique et d'addiction. À ce titre, la collaboration est étroite entre le DEIEP et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). Ainsi, tant le DEIEP que le DSAS sont représentés dans le Comité stratégique de lutte contre le jeu excessif.

Le thème abordé par le postulat se situe au croisement de deux politiques publiques. D'une part le principe de la liberté économique et les 20 millions versés par la LoRo rien que pour le Fonds d'utilité publique. D'autre part les impératifs de santé publique et la nécessité de lutter contre l'addiction au jeu. Il s'agit dès lors de rechercher un équilibre entre ces deux politiques publiques.

Le Canton de Vaud ne constitue qu'un des six cantons représentés à la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA). Même si les chances d'être entendu se montrent relativement faibles, le Canton de Vaud peut néanmoins relayer auprès des autres membres de la conférence les préoccupations portées par le postulat. À signaler que l'Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (GESPA) veille à ce que la population suisse puisse jouer à des jeux sûrs et socialement responsables.

Dans le cadre de sa mission, la GESPA a pris une décision concernant la LoRo qui oblige cette dernière à proposer un nouveau concept de loterie électronique à partir de 2028. Il s'agit en particulier d'empêcher de jouer à la loterie électronique les joueurs·euses interdit·e·s de jeu en raison de leur propension au jeu excessif. Il apparaît ainsi difficile pour le Canton de Vaud d'intervenir au sujet d'un jeu dont le concept changera en 2028, soit dans trois ans.

La LoRo forme une association indépendante de droit privé, disposant de la personnalité juridique. Le Conseil d'administration, chargé notamment d'adopter le plan stratégique de la LoRo, comprend 7 membres, dont une représentante du Canton de Vaud avec qui la cheffe du DEIEP a des contacts réguliers et qu'elle peut ainsi sensibiliser aux préoccupations du postulat. L'Assemblée générale de la LoRo comprend 30 membres, dont 9 vaudois·ses. Ces personnes peuvent de même être sensibilisées à la problématique.

Sans se montrer opposé au postulat, le Conseil d'État avoue ne pas disposer de recette miracle. Toute proposition en la matière s'avère la bienvenue.

Les représentants du DSAS soulignent la nécessité de trouver des solutions afin de protéger les populations vulnérables (spirale infernale du surendettement, maltraitements familiaux qui peuvent en découler, etc.). À l'appui de leur propos, ils fournissent les éléments suivants :

- Les chiffres actualisés de l'enquête suisse sur la santé révèlent une augmentation du jeu problématique : 3,1 % de la population suisse est touchée en 2017 contre 4,3 % en 2022, 4,7 % de la population sur l'Arc lémanique en 2017 contre 6,7 % en 2022, 4,9 % des jeunes (15-24 ans) en 2017 contre 6,1 % en 2022, 7,2 % des hommes en 2017 contre 8,6 % en 2022, 2,5 % des femmes en 2017 contre 2,3 % en 2022.
- Les coûts indirects du jeu excessif en Suisse (pertes d'emploi et de revenus des personnes considérées et de leur entourage) sont évalués entre 470 et 570 millions par an. Une personne présentant un comportement de jeu problématique correspond à six personnes impactées en tout par ce comportement.
- Les joueurs·euses excessifs·ves, qui représentent environ 4 % de la population, contribuent à plus de 30 % au produit généré par l'exploitation des jeux. Une petite partie de la population contribue ainsi de manière disproportionnée au revenu des jeux.
- La diversification de l'offre de jeux et la numérisation de cette offre participent à l'augmentation du jeu excessif.

- En parallèle des actions de prévention effectuées auprès des joueurs·euses, des jeunes et de certaines populations à risque, des mesures structurelles (aux mains des instances régulatrices) s'imposent, comme l'exclusion des joueurs·euses excessifs·ves des loteries électroniques.
- La loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAR) permet de rémunérer de manière raisonnable l'exploitation des jeux sur la base du chiffre d'affaires réalisé. Le caractère raisonnable de la rémunération n'est toutefois défini dans aucun document. Le Conseil d'État a adressé à la GESPA une demande de précision concernant ce point. La réponse n'a pas été fournie et la question de l'intéressement reste en mains des organes dirigeants de la LoRo.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Les nouvelles mesures de prévention en matière de jeu, exposées dans le Rapport (23_RAP_10) du Conseil d'État au Grand Conseil sur le postulat Nicola Di Giulio et consorts – 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, et sur le postulat Stéphane Montangero et consorts 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, ont-elles eu le temps de se déployer entièrement et de porter leurs fruits ?

De manière générale en santé publique, les mesures de prévention présentent avec certitude des effets. Ces derniers se montrent toutefois difficiles à mesurer précisément. L'arrivée des jeux en ligne perturbe les activités de prévention en place. Dans ces circonstances, les mesures dites structurelles de lutte contre l'addiction doivent être priorisées ainsi que le message de santé publique auprès de la LoRo.

À part interdire purement et simplement les loteries électroniques du type Tactilo, comment faire pour protéger les personnes qui présentent un comportement de jeu problématique ?

Un contrôle d'accès à la loterie électronique peut être introduit, au même titre qu'il faut produire une pièce d'identité pour entrer au casino ou qu'un contrôle de l'âge est effectué lors de la vente de tabac ou d'alcool. Les mesures structurelles, réputées efficaces, sont prévues par la loi et ne représentent pas un problème en matière de protection des données personnelles. Concrètement, le respect de ces mesures reste compliqué à assurer, du moment que la vente des biens ou services potentiellement nocifs fait vivre certains (petits) commerces. S'agissant du Tactilo, la GESPA a constaté que les machines de la LoRo ne présentaient actuellement pas une solution technique adéquate pour exclure les joueurs·euses interdit·e·s (ou non autorisé·e·s comme les personnes mineures). Aussi, l'autorité de surveillance a donné à la LoRo jusqu'à fin 2027 pour mettre à jour son parc d'appareils.

La postulante se réjouit de constater que le Conseil d'État parle d'une seule voix. Si le Grand Conseil prend en considération le postulat avec une majorité la plus confortable possible, alors l'ensemble des autorités cantonales parleront d'une même voix et participeront à faire pression pour mieux penser l'impact sanitaire du développement du modèle d'entreprise de la LoRo. La postulante estime d'ailleurs que le modeste module de formation en ligne pour les personnes tenant un café-restaurant et proposant les loteries électroniques de la LoRo se montre totalement insuffisant en regard de la dangerosité avérée des loteries considérées, aussi addictives que le casino ou les paris sportifs en ligne.

La commission se partage clairement entre les commissaires favorables au postulat et les commissaires qui s'y opposent. Ces derniers·ères mettent en avant les arguments suivants :

- L'hygiénisme dont relève le postulat déplaît, alors que la responsabilité individuelle doit en principe primer dans notre société.
- Il s'avère impossible d'interdire tout ce qui peut être nocif. En effet, parmi ce qui peut être nocif, il existe des choses bénéfiques. D'ailleurs, la majorité des personnes qui jouent vont bien.
- Malgré toutes les mesures de prévention et de lutte contre les addictions, il subsiste un socle incompressible de personnes qui présentent une addiction, quel que soit le facteur de dépendance (alcool, cigarette, drogue, jeu, etc.). Sensibiliser plus encore la LoRo à la prévention ne réduira pas le nombre de personnes malheureusement malades de jeu compulsif.

- Bien plus que les loteries de la LoRo, l'offre non régulée de jeux en ligne (sur téléphones portables et utilisant des techniques psychologiques d'accroche), visant en particulier les jeunes, peut se montrer addictive.
- Les gains de la LoRo servent de multiples nobles causes, dont la prévention du jeu excessif. Tout le monde se réjouit de la manne qu'apporte la LoRo dont les jeux font de même vivre nombre de (petits) commerces qui mettent ces jeux à disposition de leur clientèle.
- Concernant le Tactilo, un recours des cantons, et non pas de la LoRo, visait à ne pas considérer ce jeu comme une machine à sous et ainsi ne pas le confiner aux casinos. À la suite d'un vice de forme, l'affaire a été portée par la LoRo au Tribunal fédéral. Il reste possible que ce dernier ne prenne pas une décision allant dans le sens des cantons.
- Les nombreuses commissions relatives aux jeux d'argent, tant sur le plan cantonal que fédéral, voient siéger en leur sein d'ancien-ne-s politicien-ne-s de haut niveau. Il existe dès lors une ligne de communication directe avec ces personnes, sans qu'il y ait besoin de passer par le Conseil d'État et le Grand Conseil.
- Le postulat enfonce des portes ouvertes : aucun-e responsable raisonnable n'entend pousser à jouer des personnes dont le comportement de jeu s'avère problématique. D'ailleurs, au-delà des mesures de protection déjà en place, la LoRo devra proposer un nouveau concept de loterie électronique.
- La réponse à la demande formelle du postulat a d'ores et déjà été fournie par le Conseil d'État en commission.
- Le postulat ne propose pas de solution concrète au problème du jeu excessif ni de pistes d'amélioration. Il relève d'une forme de gesticulation guère utile et ne prend pas au sérieux le travail effectué par les instances de régulation des jeux d'argent et par l'État.

Les commissaires en faveur du postulat avancent l'argumentaire suivant :

- En appeler à la responsabilité individuelle ne suffit pas. Les conséquences des addictions s'avèrent en effet collectives.
- Il apparaît sans issue de s'opposer à la fois à toute interdiction et à toute mesure visant à réduire les dégâts occasionnés par un produit/comportement qui peut s'avérer délétère. Le postulat n'entend pas interdire les loteries et autres jeux, mais seulement participer à la réduction des dégâts que les jeux peuvent occasionner.
- Aucune solution unique ne peut régler les problèmes d'addiction. Seul un ensemble d'actions peut limiter les difficultés liées aux dépendances. Adopter des mesures structurelles et réguler les produits/comportements potentiellement nocifs qui existeront toujours fait partie de l'arsenal nécessaire. Les commissaires qui s'opposent au postulat ne donnent pas une alternative à l'équilibre proposé par le postulat entre liberté entrepreneuriale et santé publique.
- S'il est possible d'inciter à consommer davantage (publicité, techniques d'accroche), il est aussi possible d'encourager à moins consommer. Une augmentation du phénomène du jeu excessif dans la population est documentée. Les mesures actuelles en matière de prévention et de lutte contre le jeu excessif ne se montrent dès lors pas suffisantes et méritent renforcement. L'inaction n'est à ce titre pas souhaitable.
- En matière de prévention du jeu excessif, la LoRo n'en fait pas plus que ce que la loi lui impose de manière stricte. La LoRo cherche au contraire autant que possible à ce que le dispositif de protection légal ne s'étende pas. Ainsi, alors que la LoRo aurait pu/dû de son propre chef remédier au plus vite à la situation, elle a maintenu le Tactilo, un jeu aussi dangereux que certains jeux en ligne, en libre accès, y compris pour les personnes dûment interdites de jeu et ce jusqu'en 2028. Il aura fallu que l'autorité de régulation oblige la LoRo à prendre, tardivement, les mesures correctrices. Dans sa politique de maximisation du chiffre d'affaires, la LoRo, entreprise en mains publiques, doit en conséquence, de manière volontaire, accorder plus d'attention aux questions de santé publique et se montrer davantage responsable à cet égard.

- Le coût global (humain, économique, direct, indirect) pour la société de l'addiction au jeu dépasse les bénéfices découlant de la redistribution des gains de la LoRo au profit de bonnes causes.
- La prise en considération du postulat soutient le Conseil d'État dans sa volonté de porter un message de prévention aux autres cantons parties prenantes de la LoRo. Ne pas prendre en considération ce postulat, de portée pourtant essentiellement symbolique, enverrait un signal particulièrement négatif. Il convient au contraire de montrer, à une institution intercantonale et indirectement au public, que le Conseil d'État et le Grand Conseil poussent à la recherche de solutions au phénomène du jeu excessif et de son accroissement.

5. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 7 voix pour, 6 contre et 0 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Morges, le 2 décembre 2024.

*La présidente :
(Signé) Sylvie Podio*