

Dr Olivier Simon*, M. Fabio Peduzzi**, M. Jean-Félix Savary***, Dr Émilien Jeannot****

* Médecin associé, Maître d'enseignement et de recherche, Centre du jeu excessif, Service de médecine des addictions, Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV), Rue du Bugnon 23A, CH-1011 Lausanne. Courriel : olivier.simon@chuv.ch

** Spécialiste en santé publique, Suisse

*** Secrétaire général du Groupement romand d'études des addictions, Lausanne, Suisse

**** Centre du jeu excessif, Service de médecine des addictions, CHUV, Lausanne, Suisse

Reçu novembre 2019, accepté avril 2020

Nouvelle loi suisse sur les jeux d'argent : incidences pour la prévention

Résumé

En 2018, la Suisse s'est dotée d'une nouvelle loi sur les jeux d'argent. La prévention y repose sur deux mécanismes : l'obligation préexistante de l'opérateur de détecter et d'exclure les personnes les plus à risque, et l'obligation pour les cantons de mettre en œuvre une taxe de prévention assise sur le revenu des jeux. Le domaine des jeux d'argent en Suisse présente une régulation complexe, avec un maillage institutionnel fédéral et cantonal, de droit public et de droit privé. Les principaux acteurs regroupent les opérateurs, les régulateurs, les autres services de l'État (dont finances, police, santé), la prévention et le traitement, les joueurs et les bénéficiaires des revenus générés. Un modèle d'évaluation de l'impact de cette nouvelle loi devrait comporter des indicateurs de résultats traitant la suicidalité, le surendettement, la qualité de vie des joueurs et de leurs proches, ainsi que les coûts sociaux. Les indicateurs de moyens devraient couvrir la prévention par les opérateurs, la prévention externe aux opérateurs et les lieux d'aide et de soins. Les indicateurs de processus devraient notamment comprendre la santé et la situation sociale des joueurs problématiques, les connaissances du public et des professionnels, ainsi que la part des joueurs excessifs au sein des recettes dérivées des jeux.

Mots-clés

Jeu d'argent (troubles addictifs liés au) – Prévention structurelle – Régulation des objets d'addiction – Droit à la santé.

À l'instar des différents objets d'addiction, les jeux d'argent ont suscité très tôt l'attention des autorités, entre ordre public et ordre économique. Mais ce n'est que beaucoup plus récemment que les pays introduisent dans leurs législations des éléments de santé publique, pour des motifs bien davantage liés à la justification de restrictions aux fins de monopoles

Summary

New Swiss gaming law: implications for prevention

In 2018, Switzerland adopted a new gambling law. Prevention is based on two mechanisms: the operator's pre-existing obligation to detect and exclude those most at risk, and the obligation for the cantons to implement a prevention tax based on gaming income. The field of gambling in Switzerland has complex regulations, with a federal and cantonal institutional network, of public and private law. The main players include operators, regulators, other state services (including finance, police, health), prevention and treatment, players and beneficiaries of the income generated. A model for assessing the impact of this new law should include as results indicators the degree of suicidality, over-indebtedness, quality of life for players and their families, as well as social costs. The means indicators should cover prevention by operators, prevention external to operators and places of help and care. Process indicators should include the health and social situation of problem gamblers, the knowledge of the public and professionals, as well as the share of problem gamblers in revenue derived from games.

Key words

Gambling (addictive disorders linked to) – Structural prevention – Regulation of addictive objects – Right to health.

d'État, plutôt que pour une véritable mise en œuvre des obligations de prévenir et traiter les maladies (1). La Suisse n'échappe pas à ce constat (2). Nonobstant, une nouvelle Loi a été promulguée en juin 2018, avec pour objectif affiché la protection des joueurs (3). Après une brève mise en contexte politique et historique, la présente contribution se propose de cartographier les

acteurs institutionnels, de passer en revue les nouvelles dispositions de prévention et d'identifier les indicateurs pertinents à l'évaluation.

Contexte politique suisse de la prévention liée aux jeux d'argent

La Suisse regroupe 26 cantons qui disposent chacun de leur propre appareil d'État et jouissent d'une large autonomie. Il résulte de cette organisation politique une grande diversité d'acteurs et de niveaux de gouvernance. Le fédéralisme veut que les différentes compétences soient réparties entre Confédération, cantons et communes conformément au principe de subsidiarité. Selon ce principe, la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. La Confédération n'est donc censée assumer que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération (4). Les citoyens élisent leurs représentants communaux, cantonaux et fédéraux, et se prononcent sur l'adoption de lois par voie de référendum, ou proposent des modifications de la Constitution par voie d'initiative populaire. En matière de sujets sensibles comme la régulation des objets d'addiction, ces mécanismes de démocratie directe sont régulièrement activés, suscitant de larges débats. Ceci contribue à une forme d'apprentissage sociétal, illustré par la politique pionnière de réduction des dommages mise en place lors de la crise sanitaire du VIH (5).

Il est impossible d'aborder la régulation des jeux d'argent en Suisse sans tenir compte de ce contexte politique très spécifique. En 1993, le peuple suisse s'est prononcé sur une modification de la Constitution mettant un terme à la prohibition des casinos, ouvrant ainsi la voie à une Loi fédérale sur les maisons de jeux (LMJ) (6). Basée sur un système d'octroi de licences,

la grande originalité de la LMJ a été d'imposer aux casinos la détection et l'exclusion des personnes jouant au-delà de leurs moyens. En outre, la première révision de l'ordonnance d'application de la LMJ (OLMJ), adoptée en 2004, prévoyait l'obligation pour les casinos de "collaborer avec un centre de traitement et de prévention" (7). En 2005, une Convention intercantonale des loteries et paris (CILP) instaurait une taxe de 0,5 % du revenu des loteries et paris spécifiquement dédiée à la prévention des troubles liés aux jeux d'argent (8). Ces deux mécanismes – détection/exclusion par les casinos et taxe de prévention sur les loteries et paris – ont joué un rôle considérable dans l'émergence de dispositifs d'aide et de prévention, généralement affiliés aux services d'addictologie et, plus rarement, aux services de désendettement (9).

Face à des conflits persistants entre cantons régulant les loteries et Confédération régulant les casinos, une initiative fédérale est lancée pour garantir le monopole des loteries. Elle sera finalement retirée au profit d'un article constitutionnel (art. 106 Cst) adopté en 2012 par le peuple et stipulant l'affectation des bénéfices des jeux d'argent à l'utilité publique et la prise en compte des dangers inhérents aux jeux d'argent (10). L'exécutif fédéral prépare alors la nouvelle Loi fédérale sur les jeux d'argent (LJA), avec la volonté d'harmoniser au sein d'un même rationnel la régulation des jeux de casinos et des jeux de loteries, tout en libéralisant le marché des jeux de casino en ligne (11). La LJA est entérinée en juin 2018 par référendum. Son ordonnance d'application est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (12). Quelque 600 millions de francs suisses sont dérivés à l'utilité publique chaque année, et environ 4,5 millions sont affectés à la prévention par les cantons (2) (voir aussi figure 1).

Durant les consultations pour la nouvelle loi, le domaine de la prévention relevait l'absence de données probantes pour documenter les forces et faiblesses du dispositif préexistant (13). Jusqu'à ce jour, les autorités

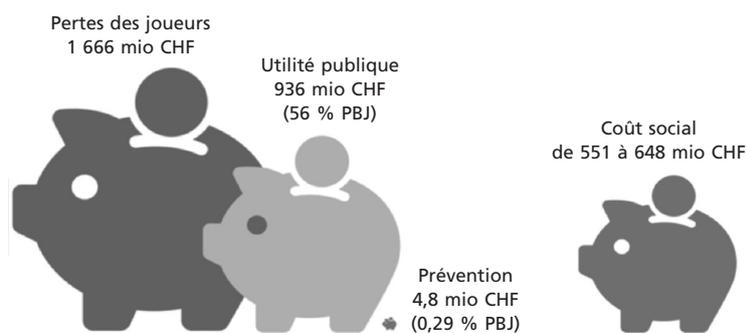


Figure 1. – Recettes des jeux en Suisse dérivées à l'utilité publique, à la prévention, et estimation des coûts sociaux, données 2016 (GREA, Factsheet de la Coalition pour la protection des joueurs. Reproduit avec autorisation).

Les proportions sont respectées.

se sont satisfaites d'une enquête nationale suggérant une prévalence des troubles liés aux jeux d'argent relativement stable, selon les sources de 0,5 à 1 % de la population adulte (14, 15). Or, en matière de prévention et de réduction des dommages, la prévalence ne fournit pas l'information appropriée, car elle ne renseigne pas la charge des problèmes pour la communauté dans son ensemble, mesurée par l'estimation de la perte de qualité de vie (16). Elle n'intègre pas le paradoxe de la prévention : les problèmes subcliniques et les conséquences auprès des proches pèsent davantage que les problèmes cliniques du petit groupe de personnes hautement symptomatiques (17).

Sources d'informations et ébauche d'un modèle d'impact

Cartographie des acteurs

Nous nous sommes appuyés sur les conclusions d'un atelier qui a été organisé le 2 mars 2016 avec le soutien logistique et institutionnel du Centre du jeu excessif (Centre hospitalier universitaire vaudois, Lausanne). L'atelier s'est déroulé sous la supervision d'un expert français (M. Jean-Michel Costes, directeur de l'Observatoire des jeux, en charge de la surveillance de la politique publique française en matière de jeux d'argent). Il a réuni une vingtaine d'experts suisses du jeu excessif issus des professions socio-sanitaires et juridiques.

Revue de la documentation institutionnelle et de la littérature scientifique

Nous avons réalisé une revue de la littérature au moyen de Google Scholar afin d'identifier les publications scientifiques indexées et la littérature grise. Quatre domaines ont été investigués :

1) documentation institutionnelle relative à la LJAr, comprenant différents textes officiels accessibles sur les sites des administrations fédérales et cantonales, ainsi que différents avis et prises de position élaborés par les parties prenantes de la LJAr (principaux mots-clés : LJAr, Loi fédérale sur les jeux d'argent, avis, prise de position, consultation, Commission des loteries et paris, Commission fédérale des maisons de jeu, Office fédéral de la justice et leurs équivalents germanophones) ;
2) publications relatives à l'efficacité des mesures de prévention en matière de jeu excessif, avec principalement une monographie réalisée sur mandat du gouver-

nement canadien de la province d'Ontario et différentes publications complémentaires (principaux mots-clés : jeux d'argent, prévention, réduction des dommages, prévention structurelle et équivalents anglophones) ;
3) publications scientifiques relatives à l'interface entre la recherche et l'industrie du jeu (principaux mots-clés : jeu responsable, responsabilité sociale d'entreprise, et équivalents anglophones) ;
4) publications relatives à la charge des problèmes imputés au jeu excessif (principaux mots-clés : suicidabilité, endettement, perte de qualité de vie, coûts sociaux et équivalents anglophones).

Modèle d'impact

Sur la base de l'atelier, un inventaire des indicateurs de structure, de processus et de résultats a été établi. Chaque indicateur potentiel a ensuite été relié à la catégorie d'acteurs impliquée sur le plan stratégique (décision) et sur le plan opérationnel (mise à disposition des données).

Acteurs suisses de la prévention liée aux jeux d'argent

En ligne avec le cadre politique suisse, le domaine des jeux d'argent présente une régulation relativement complexe, avec un maillage institutionnel fédéral et cantonal, de droit public et de droit privé. Les principaux acteurs peuvent être distingués de la manière suivante :

- Les opérateurs produisent les offres de jeux. Il s'agit en Suisse essentiellement des casinos, établissements privés au bénéfice de licences accordées par la Confédération, des deux sociétés publiques de loteries et paris, chacune jouissant d'un monopole géographique.
- Les agences de l'État responsables de la surveillance des marchés des jeux d'argent fixent les normes d'application de la législation, dénommées "autorités de surveillance". La Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) régule le secteur des casinos ; la Commission intercantonale des loteries et paris (Comlot) celui des loteries.
- Les autres services de l'État concernés par les jeux d'argent et/ou les conséquences des dangers dits "inhérents aux jeux d'argent" (qui comprennent la "dépendance au jeu"), avec plusieurs instances de l'administration fédérale et des administrations cantonales, principalement les services de l'économie et des finances, notamment les services encadrant l'activité des entreprises, le judi-

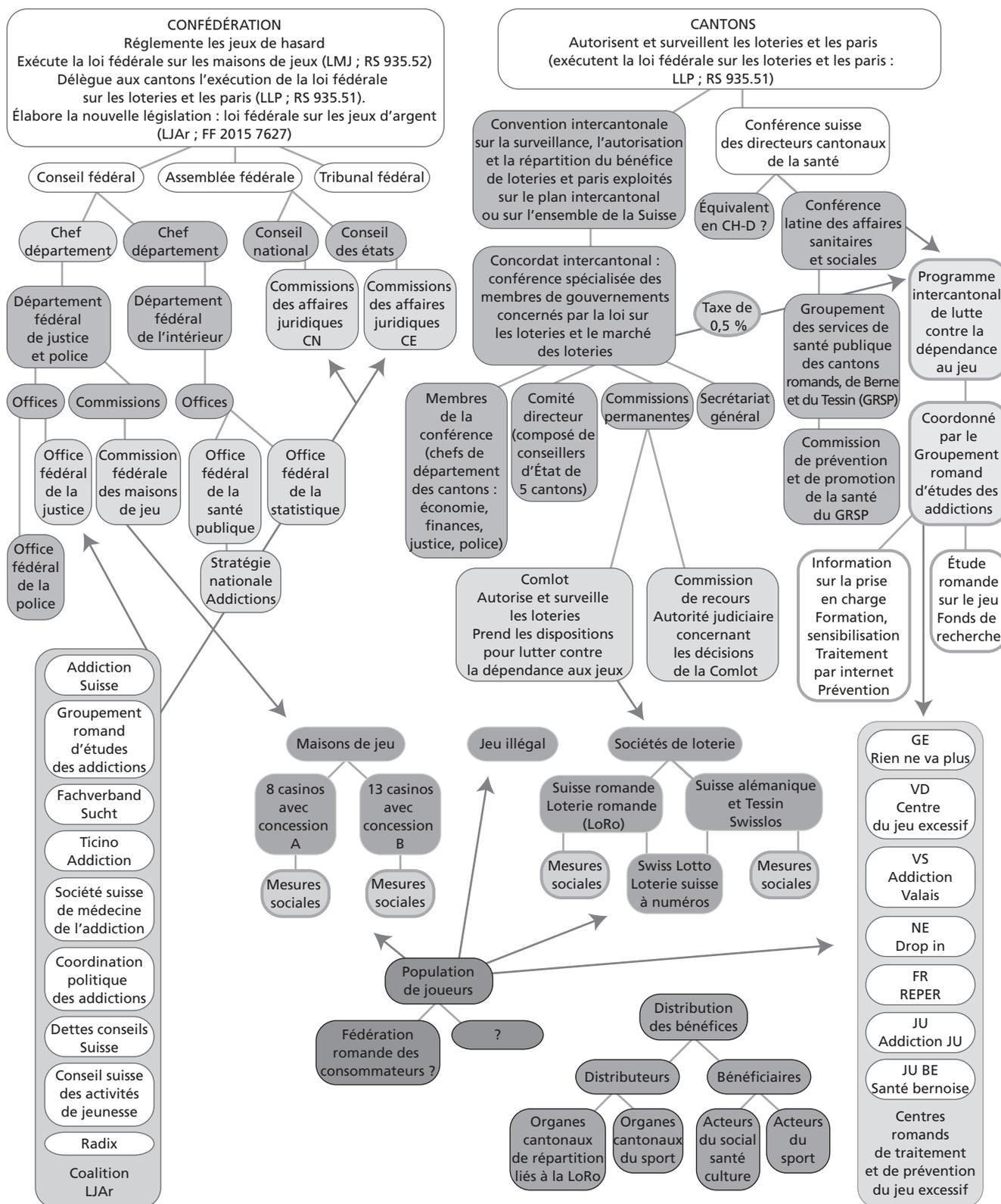


Figure 2. – cartographie des acteurs impliqués dans la régulation des jeux d'argent en Suisse.

ciaire, les services sociaux, particulièrement en matière de désendettement, et les services de santé.

- Les organisations non gouvernementales concernées par la prévention des addictions et les centres responsables du traitement et de la prévention du jeu excessif.
- Les joueurs (non organisés en association ou en groupe d'intérêt identifiés).
- Les bénéficiaires des revenus dérivés des jeux autres que l'État et les opérateurs eux-mêmes, à savoir principalement les très nombreuses organisations (principalement dans le domaine du sport et de la culture) bénéficiaires de la répartition des revenus des loteries.

La figure 2 propose une représentation graphique de l'ensemble de ces acteurs et de leurs relations institutionnalisées autour de la régulation des jeux d'argent et de la prévention du jeu excessif.

Nouvelles dispositions de la loi suisse

L'inscription explicite dans la LJAr du but de "réduction des dangers" peut, en apparence, conforter le rationnel de politique publique de réduction des risques et dommages préexistant dans le domaine des substances. Une limite du processus législatif suisse est sa temporalité : de même que la LMJ de 1998, élaborée au début des années 1990, n'avait pas intégré le développement d'Internet, la LJAr, dont les premières pierres ont été posées en 2010, n'a pas abordé spécifiquement la convergence jeux d'argent-jeux vidéo, et notamment le phénomène des micro-transactions. La LJAr a élargi aux jeux de loteries et aux jeux en ligne les deux éléments originaux de la LMJ, à savoir des obligations structurées en matière de mesures sociales auprès des personnes jouant au-delà de leurs moyens et l'articulation de ces mesures sociales avec les offres de prévention et de traitement spécialisés. Cependant, là où l'OLMJ préexistante prévoyait une obligation de collaborer, la LJAr affaiblit cette disposition par une "possibilité" de collaborer. Finalement, une quinzaine d'articles de la LJAr concernent directement la prévention.

Obligation des cantons de développer une offre spécialisée – art. 85

La LJAr engage les cantons à développer l'offre de prévention et de traitement, et à coordonner ces mesures avec les opérateurs. Dans le cadre préexistant, les cantons s'étaient regroupés pour financer des programmes

de prévention communs (en Suisse romande, le Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu, confié à l'association des intervenants du domaine des addictions : Groupement romand d'études des addictions). Les services de l'économie des cantons en charge des loteries avaient alors largement délégué la mise en œuvre de la taxe de prévention aux services de santé. Il est trop tôt aujourd'hui pour savoir dans quelle mesure les services de l'économie, en charge du régulateur des loteries et de la taxe de prévention, vont poursuivre cette délégation.

Encadrement général des programmes de mesures sociales – art. 17, art. 47, art. 76 et suivants

La LJAr reprend la définition des obligations de protection des joueurs anciennement applicables aux casinos et les étend aux jeux de loteries et aux jeux en ligne. Là où l'ancienne loi imposait une collaboration entre les opérateurs de casinos et les offres de prévention et de traitement des cantons, la LJAr se limite à "la possibilité de collaborer", formulation qui a beaucoup inquiété les acteurs de la prévention. L'expérience de l'ancienne loi a montré que l'indépendance et la transparence des rôles des opérateurs, respectivement des prestataires de prévention, ne pouvaient être garanties dans le cadre d'initiatives dites de "jeu responsable". Basées sur des partenariats volontaires, de telles initiatives se heurtent à des conflits d'objectifs entre l'exploitation des jeux et la prévention.

La nouvelle loi précise que les jeux en ligne devront être "conçus de façon à pouvoir s'accompagner de mesures appropriées de protection" (art. 17). Outre leur rapport de gestion ordinaire (art. 47), les exploitants de jeux devront nouvellement fournir un rapport "sur l'efficacité des mesures de protection des joueurs" (art. 84) qui devra faire référence au plan de gestion des conflits d'intérêts prévu par l'ordonnance d'application. Dans l'ordonnance, il est également prévu d'assortir le plan de mesures sociales d'un plan de gestion des conflits d'intérêts.

Rémunération des tiers et en particulier des détaillants de jeux de loteries – art. 46

La LJAr pose le principe d'absence de rémunération par les opérateurs des tiers en proportion du revenu des jeux. Elle prévoit une exception pour les détaillants

de jeux de loterie “pour autant que la rémunération soit raisonnable”. Ceci apparaît particulièrement sensible dans le domaine des offres de loteries électroniques exploitées en Suisse romande, en raison du caractère très addictif de ces jeux et de la difficulté d’encadrer les détaillants cafetiers restaurateurs. En effet, ceux-ci sont rémunérés proportionnellement au chiffre d’affaire, selon une pratique courante du domaine des loteries. Lors des consultations, par exemple, le Canton de Vaud a demandé une “*décorrélation entre les rémunérations des exploitants et le chiffre d’affaire*”, ainsi que des audits réguliers des mesures de protection des joueurs par des experts indépendants des opérateurs (18). L’ordonnance n’a prévu aucune précision sur la définition du caractère “raisonnable” et ce point nécessitera une attention à long terme.

Mesures restreignant l’accès des mineurs – art. 72

Les milieux de prévention avaient demandé l’interdiction de tous les jeux avant 18 ans. Finalement, l’art. 72 prévoit la possibilité pour l’autorité de surveillance des jeux de loteries d’abaisser l’âge à 16 ans pour les jeux jugés moins dangereux. Le Conseil national a décidé d’assortir l’art. 72 d’un contrôle d’accès pour les loteries exploitées de manière automatisée. Il s’agit d’un point particulièrement sensible pour la prévention. D’une part, plusieurs études portant sur les jeunes Romands ont documenté l’existence de pratiques de jeux de loteries électroniques avant 18 ans (19). D’autre part, un tel contrôle d’accès a des incidences sur la possibilité de mettre en place des dispositions d’exclusion et d’autocontrôle (20). Il est cependant trop tôt pour savoir si les loteries électroniques seront considérées comme suffisamment dangereuses pour être éligibles au mécanisme d’exclusion prévu pour les jeux de casinos et les jeux exploités au moyen d’Internet.

Mesures de repérage, d’exclusion et d’autocontrôle – art. 78 à 82

Nous l’avons déjà relevé, la responsabilité des casinos d’assurer la détection et l’hétéro-exclusion des joueurs jouant au-delà de leurs moyens a été la grande originalité de la LMJ. Parfois présentée comme un effort de détection “précoce”, cette mesure arrive dans la plupart des cas assez tard dans le parcours du joueur, puisque se fixant pour principal critère l’existence de problèmes financiers déjà évolués. Cependant, les casinos suisses et

la CFMJ ont développé des pratiques d’observation des clients et d’intervention structurées qui n’ont pas d’équivalents ailleurs. La plupart des publications scientifiques concernent l’auto-exclusion, dans des régimes moins stricts qu’en Suisse (21).

Étendre ce mécanisme aux jeux de grandes envergures et aux offres en ligne pose des questions pratiques. Les connaissances plaident pour un premier niveau de repérage électronique, déterminant secondairement une intervention humaine, ce qui diffère de la pratique actuelle (22). Pour les casinos, l’observation effectuée par le personnel prime et, pour les loteries électroniques, la tendance est de se reposer avant tout sur des messages automatiques à l’adresse des sessions problématiques, sans caractère contraignant pour les joueurs ou pour les dépositaires (23, 24).

Une nouveauté de la LJAr concerne l’obligation d’exclusion non seulement les personnes jouant au-delà de leurs moyens, mais aussi des personnes dont les opérateurs “*savent ou devraient présumer [...] qu’elles sont dépendantes au jeu*”. Dès lors qu’il est aujourd’hui théoriquement possible de réaliser un diagnostic électronique de jeu excessif, quels seraient les risques d’une exclusion progressive de l’ensemble des personnes présentant un problème de jeu, avec un report de ces derniers sur les offres illégales ? Les milieux de prévention ont fait valoir à plusieurs reprises la nécessité d’évaluer finement l’impact de cette disposition (13). On relève que l’information scientifique disponible à ce jour sur la pénétration du marché des offres de jeux illégaux en Suisse est limitée, a fortiori concernant la pénétration de ce marché auprès des publics vulnérables que représentent les personnes exclues.

Une autre nouveauté prévue par la LJAr est l’obligation pour les opérateurs qu’“*un spécialiste, ou un service spécialisé, reconnu par le canton*” soit “*associé à la procédure de levée de l’exclusion*”. Étant donné l’affaiblissement dans la nouvelle loi de l’obligation générale pour les opérateurs de collaborer avec les centres de prévention pour leur programme de mesures sociales, cette disposition représente un enjeu particulièrement important puisque, pour cet aspect précis, la collaboration est au contraire renforcée. Les premiers retours de la mise en œuvre montrent une grande diversité d’interprétation de cet article. Certains cantons privilégient l’intervention du “spécialiste”, sous l’angle d’un préavis sur la décision de levée d’exclusion au service du casino, tandis que d’autres considèrent l’intervention sous l’angle de

la prévention indiquée, centrée sur le renforcement de la capacité du joueur à utiliser les dispositifs d'aide et de protection, sous couvert du secret médical, et sans se prononcer sur la levée d'exclusion elle-même (25).

Mesures de formation du personnel des opérateurs – art. 83

L'art. 83 prévoit une session annuelle animée par des spécialistes de la prévention, externes aux opérateurs. Il existe une grande expérience accumulée dans le cadre de l'ancienne loi. Il sera intéressant de savoir si la nouvelle obligation de produire un rapport spécifique aux mesures sociales, précédemment mentionné, pourra contribuer à combler l'absence actuelle de données évaluatives à ce sujet.

Mesures encadrant la publicité – art. 22, art. 74

La recherche en santé publique en matière de tabac ou d'alcool a largement démontré l'importance des restrictions à la publicité (26). Dans le cadre de la LJA, l'art. 22 suggère que *“les frais d'exploitation, notamment les frais de publicité et les salaires, sont dans un rapport approprié avec les moyens affectés au but d'utilité publique”*. L'art. 74 a introduit le fait que la publicité ne devait pas être outrancière, ni induire en erreur ou viser les mineurs et les personnes frappées d'exclusion.

Ce dernier point a donné lieu à des précisions importantes dans le cadre de l'ordonnance. 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”*.

Il sera essentiel de suivre les connaissances relatives à l'impact de l'encadrement de la publicité auprès des joueurs excessifs. De facto, les acteurs de la prévention assurent aujourd'hui une forme de veille informelle sur la publicité et les pratiques promotionnelles. Il sera

certainement opportun à l'avenir de structurer et coordonner cet effort.

Mesures restreignant les prêts, avances et jeux gratuits – art. 75

La LJA conforte l'interdiction des prêts et avances déjà en vigueur dans la LMJ et dans les contrats commerciaux liant la Loterie romande (LoRo) aux détaillants de loteries électroniques. En matière de loteries électroniques, les constats cliniques réalisés par les lieux d'aide spécialisés suggèrent que certains détaillants de loteries électroniques contreviennent massivement aux prescriptions de l'opérateur, avançant parfois des sommes de plusieurs milliers de francs aux joueurs. Dans plusieurs cas, les joueurs concernés ont été invités et aidés à procéder à des signalements auprès de l'opérateur des jeux et de son régulateur (27). Le cadre de la nouvelle loi permettra-t-il de lutter plus efficacement contre ce phénomène ?

Blocage de l'accès aux offres de jeux d'argent en ligne non autorisées – art. 86 et suivants

Ce point a été au centre des débats liés au vote final de la LJA. Bien qu'un blocage des adresses IP puisse être relativement facilement contourné, le retour des personnes souffrant d'un trouble lié aux jeux d'argent est nuancé. Le fait de se connecter sur un site non légal en Suisse entraînera une redirection avec un message d'information. La recherche, notamment au Québec, a montré que la plupart des joueurs peinent à identifier si l'offre de jeu en ligne est autorisée dans leur pays ou non (28). De nombreuses offres d'opérateurs exploitées depuis d'autres juridictions européennes jouissent d'une forme de notoriété à travers la publicité liée aux événements sportifs et sont perçues, à tort, comme autorisées en Suisse. Comme relevé au sujet des art. 78 et suivants, il sera nécessaire de documenter à l'avenir le taux de couverture de l'offre légale en Suisse, par rapport au marché d'ensemble, y compris des offres non autorisées.

Compétences en matière de jeu excessif au sein des autorités de surveillance – art. 94, art. 106

Prévue dans l'avant-projet, une commission extraparlamentaire de prévention du jeu excessif a été abandonnée, sous la pression des opérateurs. Il a été mis en avant qu'une autre commission extraparlamentaire, la

Commission fédérale des questions liées aux addictions, pourrait se saisir des questions liées au jeu excessif. Mais cette dernière vient elle-même d'être dissoute au sein d'une vaste commission consacrée à l'ensemble des maladies non transmissibles (28).

Modèle d'impact et liste d'indicateurs potentiels

La sélection relative aux connaissances préexistantes est indiquée en références (16, 17, 29-46). En résumé, les connaissances demeurent très incomplètes. Anticipées comme plus efficaces, les mesures structurelles sont aussi les moins répandues et les moins évaluées pour le jeu excessif (43). Les conflits d'intérêts des acteurs impliqués dans le financement de la recherche relative au jeu excessif sont relevés (29, 30, 37, 38). Les coûts sociaux du jeu excessif sont peu documentés et une

seule étude a évalué la charge des problèmes liés aux jeux d'argent selon la méthode de référence de l'Organisation mondiale de la santé, la plaçant au niveau de celles liées à l'alcool ou à la dépression (16). La proportion des revenus des jeux issus des joueurs problématiques apparaît comme un indicateur de processus particulièrement prometteur. Une estimation de cette proportion est l'indice de concentration des recettes, soit la proportion de l'ensemble des recettes générées par les joueurs qui jouent le plus (45, 46).

Le modèle d'impact résultant de la littérature et de la présente analyse des parties prenantes comporte une vingtaine d'indicateurs de moyens, une dizaine d'indicateurs de processus et cinq indicateurs de résultats. La vision sous-jacente à la politique publique de prévention du jeu excessif est définie dans les bases légales suivantes :

- l'article 12 du Pacte économique des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des

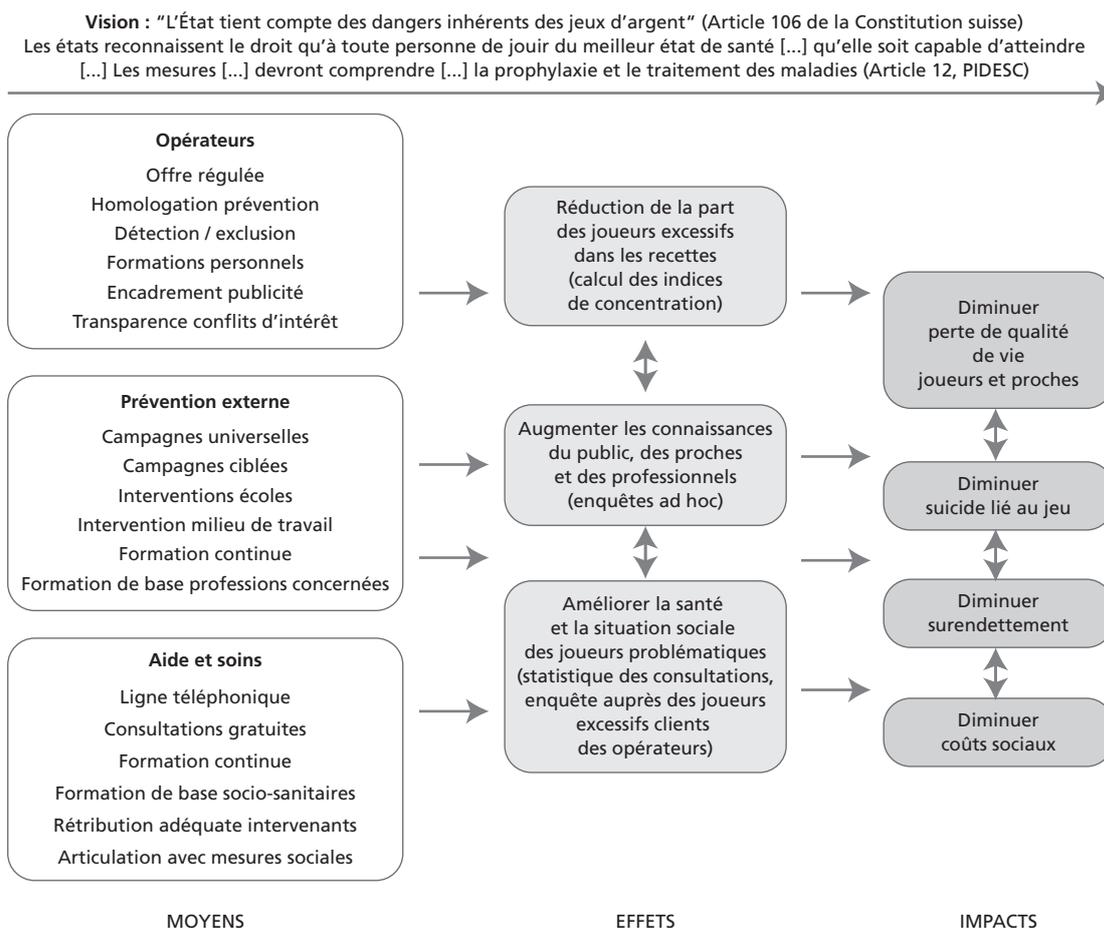


Figure 3. – Modèle d'impact suggéré par le cadre législatif et réglementaire applicable dans le contexte de la nouvelle loi suisse relative aux jeux d'argent.

Tableau I : Liste d'indicateurs potentiels, source des indicateurs, acteurs décisionnels

Éléments visés	Indicateurs	Sources	Qui décide ?
Indicateurs de moyens			
• Opérateurs			
Offre régulée	Loi / ordonnances / règlements ; données économiques offre	Régulateurs	Confédération / cantons
Homologation prévention	Motivations décisions régulateurs / grille ASTERIG ou équivalent	Régulateurs	Confédération / cantons
Détection / exclusion	Rapports activités	Opérateurs	Régulateurs
Formations personnels	Rapports activités	Prestataires opérateurs	Régulateurs
Encadrement publicité	Publicités détectées comme problématiques	Médias / experts prévention	Régulateurs
Transparence conflits d'intérêt	Mécanismes de rémunération des personnels	Témoignages	Confédération / cantons
• Prévention externe			
Campagnes universelles	Existe concept structuré au niveau cantonal / intercantonal	Programmes intercantonaux	Cantons
Campagnes ciblées	Existe concept par canton/intercantonal avec groupes identifiés	Programmes intercantonaux	Cantons
Interventions écoles	Chaque service éducatif cantonal a intégré un concept	Ministre éducation cantons	Cantons
Intervention milieu de travail	Enquête ad hoc auprès panel entreprises : N disposant concept	Organisations professionnelles	Entreprises
Formation continue	N offres de formations existantes / N personnes formées	Organisations professionnelles	Divers / cantons / OFSP
Formation de base professions concernées	Objectifs explicites catalogues formation / N heures dédiées	Facultés / HES	Facultés / HES
• Aide et soins			
Ligne téléphonique	N flyers / N affiches / N consultation site web / N appels effectifs	Comlot	Santé publique cantonale
Consultations gratuites	N lieux / N consultations	Comlot	Santé publique cantonale
Formation continue	N offres de formations existantes / N personnes formées	Organisations professionnelles	Divers / cantons / OFSP
Formation de base socio-sanitaires	Objectifs explicites catalogues formation / N heures dédiées	Facultés / HES	Facultés / HES
Rétribution adéquate intervenants	Rétribution moyenne / domaines connexes – turn-over équipes	Lieux spécialisés	Santé publique cantonale
Articulation avec mesures sociales	Existe contrats de prestations ad hoc sous autorité régulateurs	Opérateurs / régulateurs	Lieux d'aide
Indicateurs d'effets			
Contribution de JE recettes	Données des sessions de jeu Données collectées lors d'études de prévalence	Opérateurs ESS	Régulateurs (actuel : CFMJ)
Connaissances du public	Enquête sur les représentations / 5-7ans (evtl. online)	Mandataire / concours	OFSP (SNA)
Connaissances proches de JE	Enquête sur les représentations / 5-7ans (evtl. online)	Mandataire / concours	OFSP (SNA)
Connaissances des professionnels	Enquêtes ad hoc / 5-7 ans	Facultés, écoles	Facultés, écoles
Utilisation des mesures sociales opérateurs	Taux de couverture / formulaire entrée-sorties	Opérateurs	Régulateurs
Utilisation des consultations spécialisées	Taux de couverture / formulaire entrées-sorties	Lieux d'aide	Cantons
Utilisation des services médicaux de 1 ^{ère} ligne	Proportion des JE parmi les patients / ayant abordé le sujet	Généralistes	Sociétés de médecine
Utilisation des services sociaux de 1 ^{ère} ligne	Proportion des JE parmi les clients / ayant abordé le sujet	Service sociaux	Cantons
État de santé des JE	Proportion des comorbidités parmi les JE identifiés dans l'ESS versus demandeurs d'aide versus clients lieux de jeu	ESS + services d'aide + lieux de jeu	Régulateurs, OFSP
Indicateurs d'impact			
Diminution perte qualité de vie proches	Enquête ad hoc par 10 ans	ESS	OFSP
Diminution perte qualité de vie JE	Enquête ad hoc par 10 ans	ESS	OFSP
Diminution coûts sociaux	Enquête ad hoc par 10 ans	ESS	OFSP
Diminution suicides liés au jeu	Enquête auprès des urgences et des unités spécialisées Enquête auprès de clients JE sur lieux de jeu	Services de soins Lieux de jeu	Cantons Régulateurs
Diminution endettement des JE	Statistique des des lieux de soins Enquête auprès service désendettement Enquête auprès de clients JE sur lieux de jeu	Services soins + social	Cantons Régulateurs

Art.106 cst : article 106 de la Constitution suisse. ASTERIG : *Assessment tool to measure and evaluate the risk potential of gambling products* (Carlos Blanco et al. *Assessment Tool to Measure and Evaluate the Risk Potential of Gambling Products – ASTERIG. The Journal of Gambling Business and Economics*. 2013 ; 7 (1) : 73-87). CFMJ : Commission fédérale des maisons de jeu. ESS : Enquête suisse sur la santé. HES : Hautes écoles de santé. JE : joueurs excessifs. LJA : Loi fédérale sur les jeux d'argent. OFSP : Office fédéral de la santé publique. PIDESC : Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations unies. SNA : Stratégie nationale addiction.

Nations unies, définissant l'obligation positive des états de prévenir et traiter les maladies ;

- l'article 106 de la Constitution suisse qui stipule que "la Confédération et les cantons tiennent compte des dangers inhérents aux jeux d'argent" ;
- l'article 2 de la LJA qui consacre l'objectif de protection des joueurs.

En ligne avec cette vision, nous avons formulé les objectifs finaux d'une politique suisse de prévention du jeu excessif :

- diminution de la suicidalité et du surendettement ;
- diminution de la perte de qualité de vie des joueurs et de leurs proches ;
- diminution des coûts sociaux.

Puis nous avons listé les moyens en les catégorisant en trois niveaux :

- prévention par les opérateurs ;
- prévention externe aux opérateurs ;
- aide et soins.

Finalement, nous avons identifié trois catégories d'indicateur de processus :

- part des joueurs excessifs dans les recettes ;
- connaissances du public, des proches et professionnels ;
- santé et situation sociale des joueurs problématiques.

Le modèle d'impact qui en résulte est présenté dans la figure 3. Le tableau I précise les sources possibles des indicateurs et quels sont les acteurs décisionnels, selon la cartographie présentée en figure 2.

Conclusions

Les données présentées montrent que la régulation des jeux d'argent en Suisse repose sur une cartographie des parties prenantes complexe, une dilution des acteurs, avec un objectif de protection des joueurs marqué par l'absence de pilotage "santé publique". Cette difficulté ressort particulièrement de l'analyse de la liste d'indicateurs développés par l'Office fédéral de la santé publique en marge de la nouvelle "Stratégie nationale addictions" (14). Cette dernière ne propose à ce jour que deux indicateurs spécifiques pour le suivi des conduites addictives liées aux jeux d'argent, à savoir le nombre d'exclusions (données annuelles fournies par la CFMJ), et la prévalence du jeu excessif (données fournies tous les cinq ans par l'Enquête suisse de la santé, sur mandat de la CFMJ). Une prochaine étape devrait donc établir la priorité de chaque indicateur, en regard d'une analyse

des parties prenantes et des résistances institutionnelles prévisibles. À ce jour, parmi les indicateurs suggérés par le modèle d'impact, seuls les indicateurs de structure apparaissent aisément accessibles.

Comme dans d'autres juridictions, il sera donc particulièrement important en Suisse de poursuivre la sensibilisation des acteurs et de structurer l'effort de plaidoyer par les organisations professionnelles et interprofessionnelles. Un effort de surveillance crédible devra s'affranchir des intérêts contradictoires de l'économie et de la santé. Il s'agira de surmonter la difficulté à accéder aux données des opérateurs et d'aller au-delà des mandats ponctuels définis par les opérateurs ou par les autorités. Pour garantir l'indépendance et la transparence, le financement devrait être assuré par des fonds expertisés. Un renforcement de l'échange scientifique mais aussi expérientiel parmi les différents pays francophones pourra contribuer à cette réalisation progressive, avec pour dénominateur l'obligation de chaque État de garantir à chacun le meilleur état de santé possible. ■

Remerciements. – Les auteurs remercient pour leurs conseils les enseignants de la Maîtrise en santé publique de l'Université de Genève. Ils remercient également M. Jean-Michel Costes, Directeur de l'Observatoire français des jeux, ainsi que l'ensemble des participants de l'atelier du 2 mars 2016 à l'hôpital de Cery, Lausanne. Nous remercions en particulier pour leurs précieux *input* M. Michel Besson, Office fédéral de la justice, Chef de projet pour la LJA, et M. Martin Sychold, Directeur de l'Institut suisse de droit comparé. Le présent article s'appuie sur trois contributions préexistantes des auteurs : le rapport du Centre hospitalier universitaire vaudois et de la Société suisse de médecine de l'addiction (SSAM) pour la Consultation publique de l'avant-projet de la Loi sur les jeux d'argent, le rapport d'activité 2015-2018 du Centre du jeu excessif et plus spécifiquement le paragraphe "Enjeux liés à la LJA", et le rapport du travail réalisé par MM. Olivier Simon et Fabio Peduzzi dans le cadre de leur Maîtrise d'étude avancée en Santé publique à l'Université de Genève, sous l'intitulé "Prévention du jeu excessif : quels indicateurs de santé publique ?". Un résumé de ce dernier travail a été publié sous la référence : Simon O, Peduzzi, F, Jeannot E. Évaluer les conditions cadres du traitement plutôt que le traitement : l'exemple du jeu excessif. *Psychiatrie + Neurologie*. 2019 ; 4 : 29-32.

Liens d'intérêt. – OS est psychiatre, salarié du Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV) et a traité

dans ce cadre différents mandats des autorités publiques régionales et nationales liés à la promotion du domaine de la médecine de l'addiction, et aux conditions cadres du traitement et de la prévention des troubles liés aux opioïdes et des troubles liés aux jeux d'argent. ÉJ est épidémiologiste, salarié du CHUV et de l'Institut de de santé globale de la Faculté de médecine de Genève. FP est spécialiste en santé publique, sans responsabilité professionnelle associée aux jeux d'argent. JFS est secrétaire général du Groupement romand d'études des addictions et a représenté les milieux de prévention au sein de la Commission d'étude mise sur pied par l'Office fédéral de la justice pour accompagner l'élaboration de la LJAr et de l'OJAR.

O. Simon, F. Peduzzi, J.-F. Savary, É. Jeannot
Nouvelle loi suisse sur les jeux d'argent : incidences pour la prévention

Alcoologie et Addictologie. 2020 ; 42 (1) : 39-50

Références bibliographiques

- 1 - Adams P. Gambling, freedom and democracy. London : Taylor & Francis ; 2008.
- 2 - Billieux J, Achab S, Savary JF, Simon O, Richter F, Zullino D, Kha-zaal Y. Gambling and problem gambling in Switzerland. *Addiction*. 2016 ; 111 : 1677-83.
- 3 - Confédération Suisse. Loi Fédérale sur les jeux d'argent (LJAr) du 29 septembre 2017. RS 935.51 (État le 1^{er} juillet 2019).
- 4 - Confédération Suisse. Le fédéralisme suisse [Internet]. 2019 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <https://www.ch.ch/fr/democratie/federalisme/le-federalisme-suisse/>
- 5 - Confédération Suisse. Stratégie nationale addiction [Internet]. 2015 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-sucht.html>
- 6 - Confédération Suisse. Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (Loi sur les maisons de jeu, LMJ). RS 935.52 (État le 27 décembre 2006).
- 7 - Confédération Suisse. Ordonnance du 23 février 2000 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (Ordonnance sur les maisons de jeu, OLMJ). RS 935.521 (État le 10 décembre 2002).
- 8 - Conférence Spécialisée sur le Marché des Loteries et la Loi sur les Loteries. Convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse (CILP) [Internet]. 2005 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <https://www.comlot.ch/fr/jeux-d-argent-en-suisse/bases-reglementaires/bases-legales>
- 9 - Al Kurdi C, Bach R, Savary JF. Panorama synthétique des réponses au jeu excessif en Suisse romande 2007-2016. Lausanne : GREA ; 2018. Récupéré de : https://www.sos-jeu.ch/prevention_stuff_files/jeuProjet/116/Rapportpanoramajeuexcessif-PILDJ.pdf
- 10 - Confédération Suisse. Constitution fédérale de la Confédération suisse. RS 101 (État le 1^{er} janvier 2020).
- 11 - Confédération Suisse. Rapport explicatif concernant l'avant-projet de loi sur les jeux d'argent [Internet]. 2014 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : https://www.admin.ch/ch/fr/gg/pc/documents/2364/V_rapport_jeuxargent.pdf
- 12 - Confédération Suisse. Ordonnance sur les jeux d'argent (OJAR) [Internet]. 2018 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20182206/index.html>
13. Centre Hospitalier Universitaire Vaudois. Réponse et argumentaire détaillé pour la consultation publique relative à la loi sur les jeux d'argent. Service de psychiatrie communautaire, Centre hospitalier universitaire vaudois, Lausanne, Suisse, et Société suisse de médecine de l'addiction. [Internet]. 2014 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <https://www.chuv.ch/fileadmin/sites/cje/documents/cje-argumentaire-ljar-fr.pdf>
- 14 - Jäggi J, Künzi K, Gehrig M. Indikatoren-Set zur Strategie Sucht [Internet]. Bern : Bundesamt für Gesundheit ; 2015 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/strategie-sucht/indikatorensset-sucht-monitoring.pdf.download.pdf/Indikatorensset%20f%C3%BCr%20das%20Monitoring-System%20Sucht.pdf>
- 15 - Dey M., Haug S., Glückspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz im Jahr 2017, Schlussbericht. Zürich: Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung [Internet]. 2019 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <https://www.esbk.admin.ch/dam/data/esbk/publiservice/berichte/schlussber-isgf-d.pdf>
- 16 - Victoria Browne, M; Langham, E; Rawat, V; Greer, N; Li, E, Rose, J; Rockloff, M; Donaldson, P; Thorne, H; Goodwin, B; Bryden, G and Best, T. Assessing gambling-related harm in Victoria: a public health perspective, Victorian Responsible Gambling Foundation, Melbourne. [Internet]. 2016 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <https://responsiblegambling.vic.gov.au/resources/publications/>

- assessing-gambling-related-harm-in-victoria-a-public-health-perspective-69/
- 17 - Browne M, Rockloff MJ. Prevalence of gambling-related harm provides evidence for the prevention paradox. *J Behav Addict*. 2018 ; 7 : 410-22.
- 18 - Conseil d'État Vaudois. Courrier public du 10 octobre 2018 dans le cadre de la consultation relative au futur Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse. Lausanne : État de Vaud ; 2018.
- 19 - Barrense-Dias Y, Berchtold A, Suris JC. GenerationFree : Rapport final de l'étude longitudinale sur la problématique des jeux d'argent chez les jeunes (15-24 ans) du canton de Fribourg [Internet]. Lausanne : Unisanté – Centre universitaire de médecine générale et santé publique ; 2019 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <http://dx.doi.org/10.16908/issn.1660-7104/304>
- 20 - Auer M, Griffiths M. Behavioral tracking tools, regulation and corporate social responsibility in online gambling. *Gaming Law Rev Econ*. 2013 ; 17 : 579-83.
- 21 - Lischer S, Schwarz J. Self-exclusion and imposed exclusion as strategies for reducing harm: Data from three Swiss Casinos. *Journal of Gambling Issues*. 2018 ; 40 : 29-44.
- 22 - Haefeli J, Lischer S, Haeusler J. Communications based early detection of gambling-related problems in online gambling. *International Gambling Studies*. 2015 ; 15 : 23-38.
- 23 - Commission Fédérale des Maisons de Jeu. Protection sociale et dépendance au jeu [Internet]. 2019 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <https://www.esbk.admin.ch/esbk/fr/home/spielbankenaufsicht/spielsucht.html>
- 24 - Griffiths M, Auer M. La politique de jeu responsable de la Loterie Romande [Internet]. Lausanne : Loterie romande ; 2015 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : https://www.loro.ch/sites/default/files/2019-05/pol.jeuresponsable_2018.pdf
- 25 - Simon O. Levées d'exclusion : clinicien ou expert ? Présentation du 17 juin 2019 à la rencontre nationale organisée par le GREA et le Fachverband Sucht au sujet des dispositions de l'article 81 LJAr. Communication personnelle.
- 26 - Magnusson RS, McGrady B, Gostin L, Patterson D, Abou Taleb H. Legal capacities required for prevention and control of noncommunicable diseases. *Bull World Health Organ*. 2019 ; 97 : 108-17.
- 27 - Simon O. Rapport d'activité du Centre du jeu excessif à l'attention de l'État de Vaud, période 2015-2018. Lausanne : CHUV ; 2018.
- 28 - Savary JF, Martin J. Suppression des commissions fédérales sur le tabac, l'alcool et les drogues : le temps de la mobilisation est (re) venu ! *Schweiz Arzteztg*. 2019 ; 100 : 348-9.
- 29 - Adams PJ. Addiction industry studies: Understanding how pro-consumption influences block effective interventions. *Am J Public Health*. 2013 ; 103 : 35-8.
- 30 - Adams PJ, Buetow S, Rossen F. Vested interests in addiction research and policy poisonous partnerships: Health sector buy-in to arrangements with government and addictive consumption industries. *Addiction*. 2010 ; 105 : 585-90.
- 31 - Ariyabuddhiphongs V. Before, during and after measures to reduce gambling harm. *Addiction*. 2011 ; 106 : 12-3 ; Discussion : 13-4.
- 32 - Babor TF, Robaina K. Public health, academic medicine, and the alcohol industry's corporate social responsibility activities. *Am J Public Health*. 2013 ; 103 : 206-14.
- 33 - Browne M, Hing N, Rockloff M, Russell AMT, Greer N, Nicoll F, Smith G. A multivariate evaluation of 25 proximal and distal risk-factors for gambling-related harm. *J Clin Med*. 2019 : 8.
- 34 - Langham E, Thorne H, Browne M, Donaldson P, Rose J, Rockloff M. Understanding gambling related harm: A proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms. *BMC Public Health*. 2016 : 16 : 80.
- 35 - Carlevaro T, Lischer S, Sani AM, Simon O, Tomei A. The inclusion of health concerns in Swiss gambling legislation: an opportunity to access industry data. *Int Gamb Stud*. 2017 ; 17 (2) : 251-8.
- 36 - Cassidy R. Fair game? Producing and publishing gambling research. *Int Gamb Stud*. 2014 ; 14 (3) : 345-53.
- 37 - Livingstone C, Adams PJ. Clear principles are needed for integrity in gambling research. *Addiction*. 2016 ; 111 : 5-10.
- 38 - Gainsbury SM, Hing N, Delfabbro PH, King DL. A taxonomy of gambling and casino games via social media and online technologies. *Int Gamb Stud*. 2014 ; 14 (2) : 196-213.
- 39 - Planzer S, Gray HM, Shaffer HJ. Associations between national gambling policies and disordered gambling prevalence rates within europe. *Int J Law Psychiatry*. 2014 ; 37 : 217-29.
- 40 - Tomei A, Tichelli E, Ewering N, Nunweiler-Hardegger S, Simon O. A descriptive study of gambling among emerging adult males in french-speaking switzerland. *J Gamb Stud*. 2015 ; 31 : 607-20.
- 41 - Wohl MJA, Wood RTA. Is gambling industry-funded research necessarily a conflict of interest? A reply to Cassidy (2014). *Int Gamb Stud*. 2015 ; 15 : 4-12.
- 42 - Williams RJ, West BL, Simpson RI. Prevention of problem gambling: a comprehensive review of the evidence and identified best practices: Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care [Internet]. 2012 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : <https://opus.uleth.ca/bitstream/handle/10133/3121/2012-PREVENTION-OPGRC.pdf>
- 43 - Costes JM. A logical framework for the evaluation of a harm reduction policy for gambling. In : Harm reduction for gambling. A public health approach. Bowdenjones H, Dickson C, Dunand C, Simon O, editors. London : Routledge ; 2019.
- 44 - Costes JM. Quelle part du chiffre d'affaire des jeux d'argent est-elle attribuable aux joueurs problématiques? Paris : Observatoire des jeux, Ministère des finances [Internet]. 2015 [consulté le 05.11.2019]. Récupéré de : https://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/observatoire-des-jeux/Note_CA_attribuable_JP_2016-03-18.pdf
- 45 - Costes JM. Is income derived from problem gambling a good assessment indicator of a responsible gambling strategy? In : Harm reduction for gambling. A public health approach. Bowdenjones H, Dickson C, Dunand C, Simon O, editors. London : Routledge ; 2019.
- 46 - Fiedler I, Kairouz S, Costes JM, Weissmuller K. Gambling spending and its concentration on problem gamblers. *Journal of Business Research*. 2019 ; 98 : 82-91.