



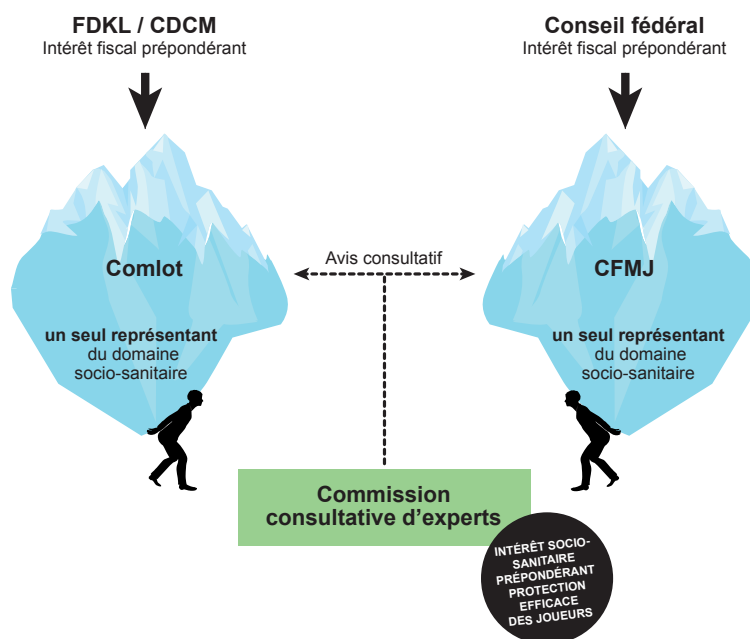
COMMISSION FEDERALE SUR LES QUESTIONS LIEES AU JEU EXCESSIF

INTRODUCTION

La protection des joueurs est un des buts principaux formulés par la Loi sur les Jeux d'Argent (15.069). Une commission indépendante d'experts était prévue dans le projet mis en consultation, mais celle-ci a été retirée au dernier moment suite aux pressions de l'industrie. Le Conseil fédéral, une majorité de cantons et de partis politiques, ainsi que plusieurs autres acteurs soutenaient pourtant le principe de cette commission.

Sans commission indépendante, donc sans garde-fou, le projet de loi remet aux seules autorités de surveillance la responsabilité d'assurer les buts fiscaux et de protection des joueurs, deux buts qui sont difficilement conciliables sans un mécanisme de contrôle efficace. Un risque de conflit d'intérêt majeur existe, au vu des besoins de manne fiscale des pouvoirs publics, aussi bien fédéraux que cantonaux. L'absence d'une commission prive également les régulateurs d'une expertise collective, seule capable de suivre les développements importants du domaine des jeux et des politiques. Cette suppression biffe également l'opportunité d'assurer une meilleure protection des joueurs sur le long terme, tout en maintenant l'attractivité des jeux.

La réintroduction de la commission consultative sur les questions liées aux jeux d'argent et indispensable pour doter la Suisse d'un dispositif cohérent, efficace et transparent pour la protection des joueurs. Le présent document en explique succinctement les enjeux.



1. POURQUOI UNE COMMISSION D'EXPERTS ?

1. Une expertise indispensable

Les autorités de surveillance doivent être soutenues par les connaissances de spécialistes indépendants. Une commission d'experts indépendante et consultative est le seul moyen de soutenir efficacement et régulièrement les autorités de surveillance sur les risques et les solutions relatifs à la dépendance au jeu excessif. Avec l'ouverture des jeux en ligne proposée dans le projet de loi, le profil et le comportement des joueurs vont changer. Le risque d'augmentation de joueurs excessifs est avéré et bien documenté (Coste, 2016). En Suisse, les premières estimations de l'Université de Neuchâtel parlent d'un risque multiplié par sept (Kohler, 2012).

Face aux nouvelles offres sur internet, aux activités de poker hors casino et au besoin de prévention auprès des jeunes ou des personnes seules, les autorités de surveillance doivent s'appuyer sur des connaissances actualisées fournies par des spécialistes à la pointe dans le domaine. Le réseau de spécialistes suisses est déjà bien développé et doit être mis à disposition des autorités de surveillance pour les soutenir dans leurs tâches. Comme dans tous les domaines scientifiques, il est nécessaire d'avoir une expertise collective pour garantir l'objectivité des points de vue.

2. Eviter un conflit d'intérêt

Le dispositif de protection des joueurs prévu dans le projet de loi donne la tâche aux opérateurs de mettre en œuvre les mesures de protection des joueurs. C'est un modèle d'inspiration libérale, dans la tradition de notre pays, qui peut très bien fonctionner. Cependant, au vu du conflit d'intérêt évident entre ressources prélevées et protection sociale, des mécanismes de gestion de ce conflit doivent être introduits. Le risque que la protection des joueurs soit assujettie aux intérêts fiscaux est bien réel. La mise en place d'une commission d'expert permettrait de clarifier les rôles et de doter la Suisse d'un instrument efficace pour suivre l'évolution du domaine des jeux d'argent.

Le rôle des autorités de surveillance est donc primordial pour assurer le suivi de ces mesures. Cependant, elles ne disposent pas de cette expertise. Au mieux, chaque autorité possède un représentant socio-sanitaire pour discuter du jeu excessif, c'est clairement insuffisant. De plus, il n'y a aucune transparence sur les processus permettant d'établir les dispositions en la matière. Un mécanisme qui apporte plus de transparence dans la gestion de ce conflit d'intérêt permettrait au projet de loi présenté au parlement d'être mieux équilibré.

3. Faire face aux nouveaux risques sur internet

Malgré l'ouverture du marché des jeux d'argent en ligne, aucune disposition supplémentaire n'est prise pour internet, ni pour soutenir les autorités de surveillance, ni pour les mesures spécifiques de prévention des cantons (art.82). Les autorités de surveillance n'ont pas l'expertise suffisante pour faire face aux risques des jeux sur internet. Seule une commission d'experts spécialisée peut suivre ce domaine - dont l'évolution est rapide - et mettre à disposition des autorités les dernières connaissances de mesures d'accompagnement pour une offre de jeu attractive, sécurisée et responsable.

À l'instar de ce qui se fait à l'étranger, l'ouverture des jeux d'argent en ligne doit aller de pair avec une structure compétente, équipée pour observer ce type d'activités. Les questions d'homologation des jeux, de publicité, de marketing, de modalité de paiement, mais aussi de monitoring des risques et de dépendance au jeu doivent être spécifiquement suivies. La présen-

ce 24/24 et 7/7 d'internet dans nos téléphones portables et autres terminaux changera en profondeur notre relation aux jeux. Nous devons suivre ces évolutions avec sérieux.

4. Une meilleure efficacité et une plus grande cohérence

Aujourd'hui, les autorités de surveillance ne travaillent pas ensemble alors qu'elles doivent toutes deux assurer le dispositif de protection contre le jeu excessif. La création d'une commission d'experts permettrait de disposer des informations pour tous les acteurs concernés. La commission d'experts présente le double avantage de renforcer la cohérence du dispositif avec une information pertinente et transparente, mais aussi de faire des économies par les autorités de régulation et les opérateurs pour obtenir ces informations. Des économies d'échelles importantes sont donc possibles.

De plus, le dispositif actuel ne garantit pas la circulation de ces informations, à l'inverse d'une commission d'experts. Le coût de la commission d'experts est estimé à CHF 150'000.-. Il est erroné de dire que c'est excessif étant donné que les autorités de surveillance mandatent régulièrement des experts, le plus souvent de l'étranger, pour des études bien plus onéreuses et plus coûteuses, alors que des expertises pointues existent en Suisse.

2. POURQUOI LES ALTERNATIVES PROPOSEES DANS LE PROJET DE LOI NE SONT PAS SATISFAISANTES ?

A. Présence d'un spécialiste chez les régulateurs

Les opposants à la commission consultative avancent l'idée que d'une part les autorités de régulation sont suffisamment dotées pour assumer ce travail d'expertise sur la protection des joueurs et que, d'autre part, l'administration fédérale a déjà suffisamment de commissions d'experts sur les addictions. Mais cette perception est erronée sur les deux points.

Le dispositif « experts » de la Comlot et de la CFMJ est insuffisant

- « Les experts » sont en réalité représentés par une seule personne pour chaque autorité de régulation. C'est clairement insuffisant pour faire face notamment au défi de l'ouverture du marché prévu dans la loi.
- Ces deux experts ne sont pas des spécialistes de la question des jeux d'argent
- La Comlot et la CFMJ font appel à des experts internationaux qui coûtent cher et ne connaissent pas nécessairement les détails du contexte suisse en la matière.
- La Comlot et la CFMJ sont pris entre deux objectifs contradictoires : assurer la fiscalité du revenu des jeux et protéger les joueurs contre le jeu excessif.

B. La commission fédérale spécialisée sur les questions d'addiction

Il existe trois commissions fédérales liées aux questions d'addiction : l'une sur la prévention du tabagisme (CFPT), une sur les problèmes liés à l'alcool (CFAL), et une sur les questions liées aux addictions (CFLA). Cette dernière commission est perçue comme un doublon par les opposants à une commission fédérale pour les questions liées au jeu excessif. Mais il s'avère que cette commission addiction n'a pas du tout la même mission, ni la structure pour répondre aux tâches qui seraient celles d'une commission jeu. Elle s'occupe avant tout de politique drogues et de politique globale des addictions, alors que le rôle prévu pour la commission sur le jeu est tout autre.

La nouvelle CFLA ne peut pas jouer le rôle de conseil prévu pour la commission d'experts sur les jeux

- La mission de la commission fédérale addiction est d'émettre des avis à l'attention du Conseil fédéral qui nomme ses membres. Elle n'a pas de mandat spécifique lié à une activité de surveillance.
- Le projet LJAr nécessite une coordination entre les cantons et la Confédération. Il est donc nécessaire d'avoir une commission paritaire, cantons/Confédération, dont les membres sont également nommés par les cantons.
- Aucun des 14 membres qui siègent au sein de cette commission fédérale addiction n'est un expert du jeu excessif ou n'a travaillé dans le domaine.
- Le niveau d'expertise de la commission fédérale addiction est d'aviser le Conseil fédéral sur les axes stratégiques en particulier concernant la mise en œuvre de la loi sur les stupéfiants (LStup). Le niveau d'expertise d'une commission jeu est beaucoup plus opérationnel, avec des recommandations techniques et spécifiques.
- La commission jeu viendrait en appui des autorités de surveillance, ce qu'une commission fédérale ou extra parlementaire ne peut pas faire.

3. SOUTIEN EN FAVEUR DE LA CREATION DE LA COMMISSION CONSULTATIVE

A. Citations

Les prises de position qui ont eu lieu dans le cadre de la consultation fédérale montrent un vaste soutien en faveur de la création de la commission consultative. Ci-dessous, voici quelques extraits des prises de position des autorités concernées :

Conseil fédéral	« Il s'agit notamment de lutter plus efficacement contre la dépendance au jeu et de régler l'offre de jeux d'argent sur internet. (...) Un nouvel organe indépendant, composé d'experts de la lutte contre la dépendance au jeu, conseillera les exploitants et soutiendra les autorités de surveillance dans leur travail. » (Communiqué aux médias, 13.02.2013)
Conseil fédéral	« L'avant-projet de la loi fédérale sur les jeux d'argent (...) renforce notamment la protection contre la dépendance au jeu (...) l'avant-projet prévoit d'instaurer une commission consultative chargée de conseiller toutes les parties intéressées en matière de prévention, de repérage précoce et de traitement du jeu excessif. » (Communiqué aux médias, 30.04.2014)
Canton de Fribourg	« S'agissant de la Commission consultative pour la prévention du jeu excessif qu'il est prévu d'instituer, nous sommes d'avis que, contrairement à ce que prévoit l'avant-projet, elle soit financée uniquement par la Confédération, à l'instar de toutes les commissions extraparlémentaires. Nous rappelons que la lutte contre la dépendance est du ressort

	<p>des cantons et que ceux-ci ont déjà mis en place un réseau de spécialistes appelés à se prononcer sur ces aspects. Tout en nous ralliant à l'introduction de cette nouvelle autorité, nous insistons donc pour que sa nature exacte et ses compétences soient précisées et qu'elle ne devienne pas une source de conflit. »</p> <p>(Prise de position, 19.08.2014)</p>
Canton de Berne	<p>« 2.7 Artikel 84 Zusammensetzung der Konsultativkommission Der Kommission sollen zwölf Mitglieder angehören. 2.7.1 Antrag: Verkleinerung der Kommission Die Kommission ist auf maximal sechs Mitglieder zu beschränken. 2.7.2 Begründung Eine effiziente und effektive Kommissionsarbeit wird durch zu viele Mitglieder behindert. Der vermeintlich resultierende Erkenntnisgewinn durch ein Mehr an Mitgliedern wird durch Gruppeneffekte, Koordinationsbedürfnisse und weitere Erschwernisse mehr als zunichte gemacht. Gegebenenfalls kann ein gezielter Ausbau bzw. eine gezielte Unterstützung der Forschung zur exzessiven Spielsucht den Präventionsbestrebungen des Gesetzes besser gerecht werden. »</p> <p>(Prise de position, 13.08.2014)</p>
Canton de Vaud	<p>... « Dès lors, pour combler les lacunes constatées dans l'avant-projet et supprimer certaines incohérences, le Conseil d'Etat souhaite que la commission pour la prévention du jeu excessif soit renforcée et ses compétences mieux définies. Son rattachement au Département fédéral de l'intérieur doit également être analysée. Ceci permettrait de séparer la fonction de surveillance (DFJP) de celle de la prévention (DFI-OFSP) ».</p> <p>(Prise de position, 20.08.2014)</p>
Commission des loteries et paris (Comlot)	<p>« Die aus Spielsuchterxperten zusammensetzende Konsultativkommission könnte über die Beratung der Vollzugsbehörden grundsätzlich einen zweckmässigen Beitrag zur Anpassung der Schutzmassnahmen an die rasch voranschreitenden, gesellschaftlichen Entwicklungen und die wissenschaftlichen Erkenntnisse leisten. (...) Die dieser Kommission (...) können Konflikte mit den bestehenden Vollzugsbehörden herbeiführen. »</p> <p>(Prise de position, 14.08.2014)</p>
Fédération de entreprises romandes	<p>« Notre Fédération ne peut que saluer les mesures prévues pour renforcer la lutte contre la dépendance au jeu, en particulier celles relatives aux personnes mineures. Dans ce but, la création d'une commission consultative pour la prévention de la dépendance au jeu est bienvenue, sachant que son coût est faible (env. 150'000 CHF annuel) en regard des coûts sociaux liés au jeu excessif. »</p> <p>(Prise de position, 26.08.2014)</p>

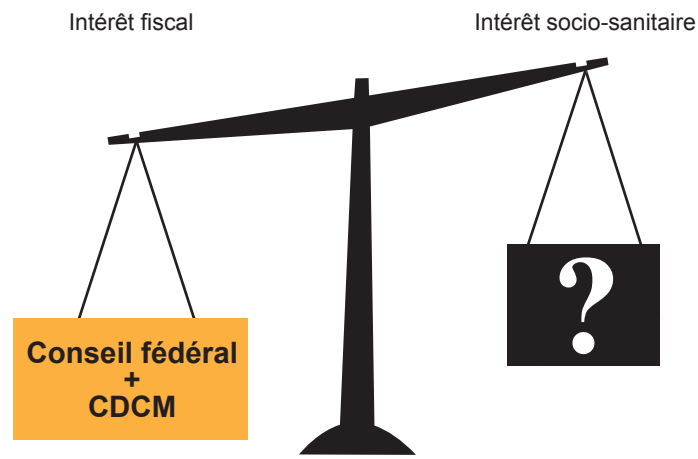
Fédération Suisse des Psychologues (FSP)	« Dès lors que les jeux d'argent présentent des dangers inhérents importants, dont principalement le risque de développer une addiction-maladie, la régulation du marché et la législation qui la sous-tend sont un instrument absolument essentiel pour améliorer la prévention, qui doit retenir toute l'attention des réseaux interprofessionnels concernés par les addictions, comme plus généralement des professions socio-sanitaires. (...) En outre, nous reconnaissons dans la mise sur pied de cette commission la volonté du législateur de mettre un accent particulier sur la prévention, ce que nous soutenons expressément. » (Prise de position, 12.08.2014)
Union des villes suisses	« Die Einführung einer Konsultativkommission, die sich mit der Prävention, Früherkennung und Therapie von Spielsucht befasst, wird ebenfalls begrüsst. » (Prise de position, 14.08.2014)
Fédération des médecins suisses FMH	« Die FMH begrüsst den Vorschlag, eine ausserparlamentarische Konsultativkommission zur Prävention von exzessivem Geldspiel entsprechend dem Modell der eidgenössischen Kommission Drogen-Alkohol-Tabak einzusetzen. Diese Kommission ist dem Justiz- und Polizeidepartement unterstellt. Sie ist verpflichtet jährlich Bericht zu erstatten, wird jedoch vehement von den Akteuren bekämpft, welche die Interessen der Spielbanken vertreten.» (Prise de position, 6.08.2014)
UDC	« Die Schaffung einer Konsultativkommission sowie die vorgesehenen Schutzvorkehrungen vor Spielsucht sind grundsätzlich nicht zu beanstanden, nachdem Volk und Stände einer entsprechenden Verfassungsbestimmung ausdrücklich zugestimmt haben. Die neue Präventionskommission darf jedoch nicht zu Doppelspurigkeiten mit bestehenden Kommissionen führen. Schliesslich sind Spielbanken schon heute gesetzlich verpflichtet, mit Präventionsfachleuten zusammen zu arbeiten. » (Prise de position, 20.08.2014)

B. Résumé des positions dans la consultation

La plupart des cantons se déclarent favorables à la commission consultative, dont une partie avec des ajustements mineurs (cf. tableau ci-dessous). Les partis politiques aussi.

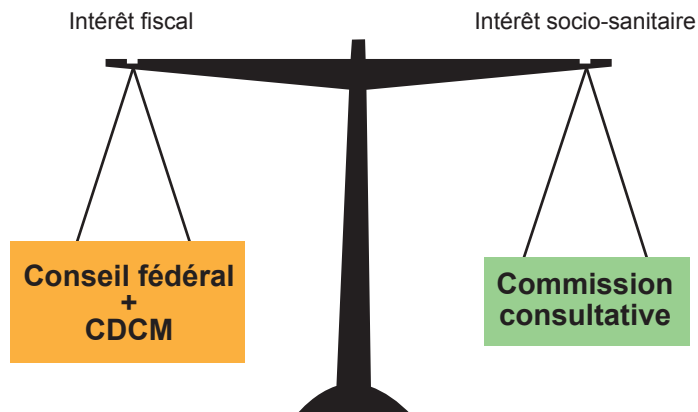
Position	Favorables	Favorables avec ajustement	Contre
Cantons	FR, SG, VS, VD	AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SH, UR, ZH	AG, JU, SO, TI, TG

Partis politiques	UDC PEV PS Les Verts	PDC	PBD PLR
Villes	Union de villes suisses		Ville de Lugano
Fédérations et associations	Toutes les institutions sociales et sanitaires	Comlot Union syndicale suisse	Economie Suisse, Union du commerce et de l'industrie Hôtellerie Suisse



Balance des intérêts dans la protection des joueurs (sans commission consultative)

LJAr



Balance des intérêts dans la protection des joueurs (avec commission consultative)