

Le jeu excessif dans le canton de Fribourg

Analyse des besoins

Décembre 2009
(version révisée)

Guido Biscontin

Sur mandat de la Commission cantonale d'utilisation du Fonds cantonal de prévention et de lutte contre
le jeu excessif

Table des matières

1. Introduction	3
2. Définitions et épidémiologie	4
3. Bases légales	9
4. Offres en matière de jeux	20
5. Prévention du jeu excessif et prise en charge des joueurs dans le canton	25
6. Constats sur le terrain fribourgeois	27
7. Recommandations	30
8. Conclusion	34

Annexe : liste des organismes consultés

1. Introduction

Le canton de Fribourg a institué, en avril 2009, un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif, à la suite de quoi, une commission d'utilisation du Fonds a été nommée.

Le but de ce document, rédigé sur mandat de la commission, est de faire un « tour d'horizon » de la question du jeu dans le canton de Fribourg sous différents angles d'approche et de mettre en évidence les besoins exprimés par le terrain au sujet de la question du jeu, afin de donner à la commission un aperçu de base du contexte dans lequel elle est amenée à œuvrer.

Ce document n'est pas exhaustif, ni par rapport au contenu « théorique » ni par rapport aux besoins exprimés par le terrain. Il n'est qu'un point de départ pour des réflexions qui devront sûrement être complétées, clarifiées et approfondies.

Les premiers chapitres présentent les définitions du jeu et de la problématique en général, cadre légal, offres en matière de jeu et en matière de prise en charge des joueurs excessifs. Ces informations sont importantes pour une compréhension globale du contexte.

Les chapitres suivants sont, par contre, dédiés aux constats dégagés lors des entretiens avec différents acteurs du domaine du jeu, et aux recommandations y relatives.

Pour cette deuxième partie, l'avis d'environ 20 personnes a été récolté, soit par des entretiens, soit par des contacts informels, soit par des échanges de courriels. Ces personnes œuvrent majoritairement dans le domaine social ou médical. Néanmoins, quelques avis de représentants du secteur de la régulation du marché ou des opérateurs des jeux ont été récoltés.

Le thème principal abordé dans les entretiens a été les jeux d'agent. Toutefois, souvent, surtout dans les domaines touchant plutôt à une clientèle jeune, la discussion a aussi porté sur la cyberaddiction et, plus particulièrement, sur les jeux vidéo. En effet, bien qu'il y ait des limites claires au niveau législatif, la frontière qui distingue ces jeux est plus floue en termes de prévention et de traitement.

Le mandat a été accompli entre août et décembre 2009, sur un nombre total de 20 jours ouvrables.

2. Définitions et épidémiologie

Bien que, pour la plupart des gens, jouer aux jeux d'argent soit un loisir et une forme de divertissement, pour une partie de la population, le jeu prend une place de plus en plus importante dans la vie et peut devenir dommageable.

On parle de jeu excessif lorsque l'on n'arrive plus à contrôler les sommes d'argent mises et le temps passé à jouer aux jeux d'argent¹.

Le jeu excessif peut concerner² :

Les jeux de casinos (roulette, black-jack, machines à sous)
Les loteries (loteries à numéro, tactilo, billets à gratter)
Les paris (paris sur des courses de chevaux ou des événements sportifs)
Les jeux d'argent sur Internet (par ex. casinos, poker)
La bourse (par ex. achat et vente excessive d'actions)

La définition de la problématique du jeu et des types de joueurs n'est pas aisée à saisir. Dans la littérature, on trouve plusieurs définitions et outils qui définissent la problématique et les différentes typologies de joueurs.

Le qualificatif « jeu pathologique » est présent dans le DSM-IV³ et dans le CIM-10⁴. Cette désignation officielle cohabite avec des notions comme « dépendance au jeu », « jeu compulsif », « addiction au jeu », ...

Le Centre du jeu excessif⁵ propose la typologie suivante, basée sur le système de classification en plusieurs niveaux proposé par Shaffer et col.⁶:

- Le premier niveau concerne les personnes sans problème de jeu.

Il s'agit des catégories "absence de jeu" et "jeu récréatif". Les joueurs récréatifs considèrent le jeu comme un divertissement, jouant occasionnellement en tenant compte de leurs possibilités financières, et sachant mettre un terme à leur jeu de manière contrôlée. Ils acceptent de perdre l'argent misé et ne rejouent pas pour essayer de récupérer leur mise.

- Le second niveau touche le jeu problématique (3-4 critères diagnostique du DSM-IV sur 10 critères diagnostique au total).

Les comportements de jeu portent préjudice dans la vie des joueurs qui rencontrent de nombreux problèmes financiers et familiaux. Leurs relations sociales et professionnelles se dégradent et le risque que le jeu devienne pathologique s'accroît.

- Le troisième niveau représente la catégorie la plus sévère de problèmes de jeu. Il s'agit du « jeu pathologique » (défini par 5 critères diagnostique et plus du DSM-IV).

¹ www.jeu-traitement.ch

² www.jeu-traitement.ch

³ Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, American Psychiatric Association

⁴ Classification internationale des maladies, OMS

⁵ Le Centre du Jeu Excessif fait partie du Service de Psychiatrie Communautaire du Département de Psychiatrie du CHUV.

⁶ Shaffer, H. J., Hall, M. N., Vander Bilt, J. (1999). Estimating the Prevalence of Disordered Gambling Behavior in the United States and Canada : A Research Synthesis. American Journal of Public Health, 89(9), 1369-1376.

Au fil du temps, le joueur pathologique se déstructure et se désocialise. Ses relations familiales, sociales et professionnelles se dégradent et sa santé psychique décline. Il perd confiance en lui et peut développer un état dépressif voire suicidaire. Les personnes touchées par la pathologie du jeu empruntent de l'argent pour jouer et pour payer leurs dettes dues au jeu; elles peuvent commettre des délits ou des fraudes pour obtenir de l'argent pour jouer.

Le «jeu excessif» est l'ensemble des comportements de jeu problématique et pathologique.

Le jeu excessif partage un certain nombre de points communs avec les addictions aux substances telles que des envies « irrésistibles » d'accomplir un comportement donné, une perte de contrôle, avec des tentatives infructueuses d'arrêter ou de limiter le comportement problématique, et des conséquences négatives découlant du comportement en question. Il est également fréquent d'observer une augmentation progressive du comportement problématique (phénomène de tolérance) ainsi qu'une tension ou une nervosité lorsque le comportement ne peut être accompli (phénomène de sevrage)⁷.

Selon une récente étude, publiée en 2008⁸, qui reprend également les résultats d'une précédente étude de la même équipe publiée en 2000⁹, largement utilisés dans plusieurs publications et études, la prévalence à vie des joueurs pathologiques en Suisse est évaluée à 1.1% et celle des joueurs problématiques à 2.2%. La prévalence de l'année précédente des joueurs pathologiques est évaluée à 0.5% et celle des joueurs problématiques à 0.8%.

Dans l'étude, les chercheurs arrivent à la conclusion qu'il n'y a pas de différence, au niveau des prévalences, entre les années 1998 et 2005 pendant lesquelles les études ont été menées.

Selon l'Enquête suisse sur la santé 2007 (ESS), 60.5% des personnes interrogées ont joué à des jeux de hasard au moins une fois dans leur vie. 41.9% ont joué dans les 12 mois précédents l'enquête. En regard de la population suisse, dès 15 ans, environ 34'900 personnes peuvent être considérées comme des joueurs probablement dépendants ou pathologiques. S'agissant du comportement de jeu, au moins 85'700 personnes montrent des signes problématiques, 3'664'900 personnes des risques peu élevés et 2'401'200 personnes ne jouent pas. Au total, environ 120'600 personnes présentent un comportement de jeu excessif. Les estimations de prévalence pour la Suisse sont relativement stables. D'une part, il n'y a que peu de changement sur la durée. D'autre part, en comparaison avec ESS 2002 ou d'autres études menées en Suisse, aucun indice marquant une augmentation ou une diminution du comportement face au jeu de hasard n'a été mis en exergue.

En 2000, les premières concessions pour des casinos ont été octroyées en Suisse (cf. plus loin). Cela pourrait laisser sous-entendre une augmentation du nombre de joueurs. Mais, au contraire, les deux études mentionnées ci-dessus montrent une stabilité de la problématique.

Par contre, différentes études ont montré que l'accessibilité aux jeux de hasard allait de paire avec l'augmentation du jeu excessif¹⁰. Cela montre combien cette question reste encore controversée.

⁷ www.stop-jeu.ch

Le site Stop-jeu est développé par l'Institut de médecine sociale et préventive de la faculté de médecine de Genève (IMSP / CMU), et le Centre du jeu excessif du Service de psychiatrie communautaire à Lausanne (CJE / PCO / DP-CHUV), en partenariat avec différentes institutions romandes opérant dans le champ du jeu excessif. Le site Stop-jeu est développé sur la base de fonds publics et ne reçoit aucun financement de la part de l'industrie du jeu ni de la part de l'industrie pharmaceutique.

⁸ Bondolfi G., Jermann F., Ferrero F., Zullino D., Osiek CH., Prevalence of pathological gambling in Switzerland after the opening of casinos and the introduction of new preventive legislation. *Acta psychiatrica scandinavica* 2008; 117: 236-239

⁹ Bondolfi G., Osiek C. Ferrero F., Prevalence estimates of pathological gambling in Switzerland. *Acta psychiatrica Scandinavica*, 2000; 101: 473-475

¹⁰ Ladouceur et al., 1999 ; Ladouceur, 2000 ; Schaffer, 1997. Cités dans « Dépendances au jeu : problèmes médicaux », Christine Davidson, *Revue Dépendances* n°13 (GREAT)

Selon une étude du Bureau d'étude de politique du travail et de politique sociale (BASS), près des trois quarts des joueurs qui consultent ont une autre consommation problématique (tabac : 60%, alcool : 40%, stupéfiant : 40%).¹¹

Sur la base des deux études épidémiologiques – études mentionnées ci-dessus – et au prorata du nombre d'habitants (273'189 en 2008, selon le service de la statistique du canton), on peut estimer que le nombre de joueurs excessifs dans le canton de Fribourg s'élève à :

- Selon Bondolfi (prévalence de l'année d'avant, $0.8+0.5=1.3\%$ de joueurs excessifs) = 3551 personnes
- Selon l'ESS 2007 (120'600 en Suisse sur une population totale de 7'701'900 en 2008 selon l'Office fédéral de la statistique au prorata avec les 273'189 fribourgeois) = 4274 personnes

Le but étant de donner un ordre de grandeur, ces calculs ont été effectués en considérant le nombre d'habitants et les taux de prévalence stables ces dernières années.

La moyenne d'environ 4'000 joueurs excessifs pour le canton de Fribourg correspond à un intervalle de 1à2% souvent mis en avant comme prévalence de joueurs excessifs.

A ce nombre de joueurs, il faut ajouter les personnes de leur entourage qui subissent les conséquences de leurs comportements. On peut voir dès lors que le jeu excessif concerne un nombre considérable de personnes.

Le jeu excessif peut toucher tous les âges et toutes les catégories sociales de la population. Il n'y a pas de profil-type du joueur excessif. Néanmoins, les statistiques indiquent que les problèmes de jeu excessif se manifestent plus fréquemment chez des personnes de sexe masculin, jeunes, avec un statut socio-économique modeste, séparées ou divorcées et présentant des traits impulsifs¹².

D'autre part, toujours selon la même source, pour une personne donnée, certains facteurs apparaissent statistiquement associés à l'apparition d'un problème de jeu :

- Avoir une accessibilité croissante au jeu
- Avoir grandi avec le jeu (exemples de la famille ou des proches)
- Avoir commencé à jouer jeune
- Avoir gagné un lot élevé lors des premiers comportements de jeu
- Avoir une confiance erronée dans la chance de gagner (fausses croyances)
- Jouer pour échapper à la solitude, à l'ennui ou à la détresse
- Avoir tendance à l'impulsivité
- Avoir des problèmes financiers
- Vivre une situation difficile comme une perte ou du stress
- Jouer pour affronter des problèmes de santé ou une douleur physique
- Avoir des problèmes d'alcool ou de drogue
- Avoir des problèmes de santé émotionnelle.

Selon le CJE, seul 1 à 2% des joueurs excessifs recherchent une aide spécialisée. Par ailleurs, il s'écoule 5-6 ans entre le début des difficultés liées au jeu et la recherche d'un traitement par les joueurs. Durant cette longue période, la situation psycho-sociale de l'individu se dégrade: pertes financières importantes, dettes, perte d'emploi, perte de logement, délabrement ou cassure des liens sociaux et familiaux, troubles associés (dépression, dépendance, etc.).

¹¹ Kilian Künzi, Tobias Fritschi et Theres Egger, BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN (BASS), Les jeux de hasard et la pathologie du jeu en Suisse. Etude empirique de la pratique et du développement des jeux de hasard, de la dépendance au jeu et de ses conséquences. Berne, 2004

¹² www.stop-jeu.ch

La mortalité chez les joueurs excessifs est le problème le plus grave. La littérature internationale indique 13 à 16% d'antécédents de tentatives de suicide chez les joueurs excessifs se présentant dans des lieux d'aide spécialisés.

D'après l'ESS 2007, près de 20% des personnes identifiées comme ayant un comportement problématique ou pathologique jouent dans les casinos. 80% des personnes ayant un problème d'addiction au jeu jouent hors des casinos (Internet, loteries, poker, etc.).

Ces chiffres correspondent dans le canton de Fribourg à 800 personnes pour les casinos et 3'200 personnes pour les autres lieux, sur la base des 4'000 joueurs excessifs estimés ci-dessus.

Conséquences du jeu excessif

Le jeu excessif entraîne toujours des conséquences négatives¹³. Celles-ci varient selon le degré de gravité du problème et, bien sûr, selon la situation individuelle de chacun.

Les conséquences les plus couramment rapportées par les personnes concernées et par leur entourage sont :

- Conséquences financières : pertes d'argent, dettes privées ou non privées, avec ou sans poursuites, factures non payées, crédits multiples.
- Conséquences conjugales/familiales : conflits conjugaux et familiaux, absences répétées, mensonges, sautes d'humeur et irritabilité, violence verbale/physique, séparation/divorce.
- Conséquences sociales : isolement, emprunts, conflits avec l'entourage, précarisation.
- Conséquences émotionnelles : dépression, stress, honte, culpabilité, désespoir, idées suicidaires avec ou sans passage à l'acte.
- Conséquences professionnelles : retards, absentéisme, irritabilité, manque de concentration, licenciement.
- Conséquences judiciaires : activités illégales (vols, détournements d'argent), le cas échéant avec suites pénales ou civiles.

Une étude du BASS¹⁴ a calculé une prévalence annuelle (population dès 18 ans) de 0.3% pour les joueurs de casino problématiques et de 0.13% pour les joueurs de casino pathologiques. Ces chiffres correspondent à environ 13'535 personnes à comportement problématique et 6'095 à comportement pathologique en Suisse (soit 19'360 personnes avec des problèmes de jeu en casino). Au prorata, pour le Canton de Fribourg cela fait environ 700 personnes, ordre de grandeur semblable au chiffre émis lors de l'ESS 2007.

Cette même étude affirme que, sur la base d'une enquête auprès des personnes frappées d'une mesure d'exclusion des jeux :

- Au cours des douze mois qui ont précédé leur exclusion des jeux, les joueurs problématiques et les joueurs pathologiques ont dépensé respectivement 2500 et 3400 francs par mois en moyenne pour le jeu.
- Les joueurs empruntent fréquemment de l'argent à des parents, des amis, des sociétés de crédit ou à leur conjoint. Seuls 27 % des joueurs pathologiques ont indiqué n'avoir encore jamais emprunté d'argent pour jouer à des jeux de casino.
- Environ 80 % des joueurs interrogés exerçaient une activité lucrative au cours des douze mois qui ont

¹³ www.stop-jeu.ch

¹⁴ Kilian Künzi, Tobias Fritschi, Thomas Oesch, Matthias Gehrig et Nora Julien, BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN (BASS), Les coûts sociaux du jeu dans les casinos. Une étude en vue du chiffrage des coûts sociaux générés par les casinos suisses, Berne 2009

précédé leur exclusion des jeux.

- Plus de deux tiers des joueurs pathologiques ont indiqué que le jeu au casino avait été à l'origine – seul ou en combinaison avec d'autres facteurs – de problèmes d'ordre familial ou relationnel (perte de contact avec certains amis, problèmes de couple, divorce, éducation des enfants négligée, non-paiement de pensions alimentaires, etc.).

- Près de 40 % des joueurs problématiques et 80 % des joueurs pathologiques ont déclaré souffrir de problèmes de santé en raison de leurs habitudes de jeu au casino. Il s'agit généralement de problèmes psychiques (états dépressifs, anxiété) ou de cas de comorbidité de dépendances (consommation excessive de tabac, d'alcool et de médicaments).

- Il ressort de différentes études consacrées au jeu pathologique que les pensées suicidaires, les tentatives de suicide et les suicides sont plus fréquents chez les joueurs pathologiques. Parmi les joueurs problématiques, 11 % ont répondu qu'ils avaient déjà pensé à mettre fin à leurs jours à cause de leurs problèmes de jeu au casino.

Cette proportion grimpe à 31 % dans le cas des joueurs pathologiques. Compte tenu des résultats figurant dans diverses enquêtes, le nombre de décès liés à des problèmes de jeu est estimé à 6,5 par an (0,107 % des joueurs pathologiques).

- Dans la catégorie des joueurs problématiques, aucun n'a indiqué avoir déjà commis des « actes illégaux » pour financer ses habitudes de jeu au casino, tandis que 19 % des joueurs pathologiques interrogés ont répondu l'avoir fait.

Coûts sociaux

Les coûts sociaux identifiés engendrés par les casinos s'élèvent à environ 70 mio. de francs par an et sont supportés principalement par les employeurs comme perte de productivité. Une grande partie des coûts est également supportée par les familles des joueurs. En comparaison avec d'autres problèmes d'addiction, les coûts sociaux des jeux de hasard dans les casinos se situent, par cas, au niveau de celui de la dépendance au tabac.

Aucune estimation n'est pour l'instant disponible concernant les coûts sociaux provoqués par la dépendance aux jeux de hasard en dehors des casinos.

Cyberdépendance

A ce jour, il n'existe pas de terme généralement admis pour nommer la dépendance à Internet. On parle, entre autres, d'«usage pathologique d'Internet», de «dépendance à Internet», de «dépendance en ligne», de «cyberdépendance» ou de «cyberaddiction».

Selon l'ISPA, les caractéristiques d'une dépendance en ligne sont, notamment :

- un usage compulsif d'Internet,
- une perte de contrôle de son utilisation,
- une augmentation du temps passé sur l'ordinateur,
- des intérêts qui se limitent à Internet,
- des symptômes comme par exemple la nervosité lorsque Internet n'est pas utilisé (syndrome d'abstinence),
- le fait de continuer à l'utiliser malgré les conséquences négatives.

Tous ces signes ne doivent pas être présents pour que l'on parle de cyberaddiction.

Toujours selon l'ISPA, trois domaines surtout sont connus pour être une source potentielle d'addiction:

- les jeux en ligne (concernent surtout des jeunes gens)
- la communication en ligne, dont les «chats» (concernent surtout des femmes)
- les sites de sexe et de pornographie (concernent probablement plutôt les hommes jeunes).

Surfer de manière compulsive peut entraîner divers problèmes :

- le risque de compromettre les relations sociales, le développement des compétences sociales et les performances scolaires ou professionnelles.
- Certaines formes d'utilisation peuvent également entraîner de graves problèmes d'argent.
- des défauts de posture, des problèmes liés à une alimentation désordonnée, des maux de tête ou des problèmes de vue.

Les jeunes risquent particulièrement de développer une dépendance, car leur lobe frontal, responsable de la régulation du comportement et des émotions, n'est pas encore complètement développé.

En ce qui concerne la question du nombre de personnes touchées par une utilisation excessive des jeux vidéo ou par Internet, il est difficile d'y répondre à l'heure actuelle et les résultats sont encore controversés. Selon 3 études menées dans différents pays¹⁵ entre 1 et 10 % de la population présenteraient une utilisation problématique des jeux vidéo ou d'Internet. A noter que ces études ont été menées principalement sur des échantillons de jeunes adolescents. En ce qui concerne le sexe, les hommes seraient plus touchés que les femmes par ce type de problématique.

L'ISPA, en citant une étude menée par Eidenbenz en Suisse en 2006, soutient que l'on peut estimer qu'en Suisse, 70 000 personnes sont cyberdépendantes et que 110 000 sont en danger de le devenir.

3. Bases légales

Au niveau fédéral, deux lois régissent les jeux de hasard et d'argent : la Loi fédérale sur les loteries et paris professionnels (LLP du 8 juin 1923) et la Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ du 18 décembre 1998).

Loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu

La LMJ, entrée en vigueur en 2000, « régit les jeux de hasard (...) et l'octroi de concessions aux maisons de jeu, ainsi que l'exploitation et l'imposition de ces établissements. ». Elle ne s'applique pas aux loteries ni aux paris professionnels (art. 1), régis par la LLP.

L'application de la LMJ est du ressort de la Confédération.

Suite à son application, entre 2002 et 2003, 21 maisons de jeu ont été mises en exploitation. Aujourd'hui, 19 sont encore en activité.

La LMJ fait suite à l'article 106 de la Constitution, adopté en 1993 par une large majorité du peuple et des cantons, qui lève l'interdiction des maisons de jeu. Les arguments déterminants ont été les recettes supplémentaires pour l'AVS, la limitation du nombre de maisons de jeu, un contrôle étatique et des chances pour le tourisme.

¹⁵ Kaltiala-Heino et al., 2004 ; Johansson et Gotestam, 2004 ; Fischer et al., 1994, référence tirée de www.stop-jeu.ch

Les buts de la LMJ sont (art. 2) :

- a. assurer une exploitation des jeux sûre et transparente;
- b. empêcher la criminalité et le blanchiment d'argent dans les maisons de jeux ou par leur intermédiaire;
- c. prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu.

L'article 3 LMJ définit :

- les jeux d'hasard : « des jeux qui offrent, moyennant une mise, la chance de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel, cette chance dépendant uniquement ou essentiellement du hasard » et les jeux
- les appareils à sous servant aux jeux de hasard : « des appareils qui proposent un jeu de hasard dont le déroulement est en grande partie automatique. »
- les appareils à sous servant aux jeux d'adresse « des appareils qui proposent un jeu d'adresse dont le déroulement est en grande partie automatique, la chance de réaliser un gain dépendant de l'adresse du joueur. »

Le Conseil fédéral édicte, après consultation des cantons, des dispositions sur la distinction à établir entre jeux de hasard et jeux d'adresse.

Selon l'article 4 LMJ, seules les maisons de jeu qui bénéficient d'une concession peuvent proposer des jeux de hasard. De ce fait, seuls les jeux d'adresse peuvent être exploités en dehors des maisons de jeu, si la législation cantonale le permet.

Selon l'article 5 LMJ, l'utilisation d'un réseau de communication électronique tel qu'Internet pour l'exploitation de jeux de hasard est interdite.

Les maisons de jeu, définies comme « entreprise qui offre, à titre professionnel, la possibilité de se livrer à des jeux de hasard. » (art. 7. LMJ) sont catégorisées selon le type de concession, A ou B (art. 8) :

Concession A : les casinos proposent des jeux de table et des appareils à sous servant aux jeux de hasard. Ils sont habilités à établir une connexion entre les jeux à l'intérieur de l'établissement et avec d'autres maisons de jeu, notamment afin de former des jackpots.

Concession B : les casinos peuvent, pour autant qu'ils remplissent les autres conditions fixées par la loi, proposer au plus trois jeux de table, ainsi que des appareils à sous servant aux jeux de hasard présentant un potentiel de perte ou de gain moindre. Le Conseil fédéral détermine si et dans quelle mesure la connexion entre les jeux est autorisée dans un casino.

L'ordonnance d'application (OLMJ), au chapitre 4, donne plus de précisions. Les points principaux sont, pour les concessions A : offre complète de jeux de table, nombre illimité d'appareils à sous, aucune limite de mise, aucune limite de gains, possibilité de former des jackpots entre plusieurs établissements ; pour les concessions B : maximum trois types de jeux de table, maximum 150 appareils à sous, mises maximales limitées par la loi, gains maximaux limités par la loi, montant de jackpot limité par la loi, interdiction de relier les jackpots des différentes maisons de jeu.

La concession A a été élaborée à l'attention des Grands Casinos proprement dit. La concession B quant à elle était prévue pour les entreprises qui ont succédé aux «kursaaIs» d'autrefois. La durée de validité de la concession est en principe de 20 ans. Elle est délivrée par le Conseil Fédéral.

Les casinos présentent en général deux types de jeux: les appareils à sous et les jeux de table (black jack, poker, roulette...).

A l'heure actuelle, en Suisse il existe 7 casinos avec concession A et 12 avec concession B.

Les mesures sociales

L'article 13 LMJ définit les conditions pour obtenir une concession. L'une de celles-ci stipule qu'un programme de mesures de sécurité et un programme de mesures sociales, qui définit les mesures pour prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu ou y remédier, doivent être présentés.

Les buts et les moyens permettant de prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu, prévues par la LMJ et son ordonnance d'application (OLMJ), sont¹⁶ :

- Formation du personnel des maisons de jeu à la détection précoce par des spécialistes confirmés dans le domaine de la pathologie du jeu pour assurer la formation et le perfectionnement de leur personnel dans la détection précoce des joueurs susceptibles de devenir dépendants
- Les maisons de jeu doivent rendre accessibles à leur clientèle des informations compréhensibles concernant les risques du jeu, mettre à leur disposition des questionnaires d'auto-évaluation ainsi que des adresses de centres de consultation et de groupes d'entraide.
- Les maisons de jeu interdisent l'accès aux jeux aux personnes de moins de 18 ans et aux personnes faisant l'objet d'une mesure d'exclusion.
- Lorsqu'ils entrent dans une maison de jeu, les clients doivent présenter une pièce d'identité et un système informatisé de contrôle d'accès indique si l'accès leur est autorisé ou non.
- Les maisons de jeu excluent les personnes insolvables, les personnes qui ne remplissent pas leurs obligations financières, les personnes qui engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune, ainsi que celles qui perturbent le bon déroulement des jeux. Les exclusions peuvent être volontaires ou imposées par la maison de jeu.
- Les exclusions sont prononcées pour une durée d'une année au minimum et ne peuvent être levées qu'après examen de la situation financière et psychologique du joueur.
- Les exclusions, communiquées par écrit à la personne concernée, sont appliquées à toutes les maisons de jeu suisses. Celles-ci tiennent un registre des exclusions dont l'accès est dûment réglementé.
- L'exclusion doit être levée dès que la cause qui avait conduit à sa mise en place a disparu. Seule la maison de jeu ayant prononcé l'exclusion peut procéder à sa levée. Le joueur doit alors fournir les documents que la maison de jeu lui demande. Si elle l'estime nécessaire, la maison de jeu peut exiger l'avis complémentaire d'un spécialiste dans le domaine des dépendances.
- Les maisons de jeu tiennent à jour le recensement des données relatives à leur programme de mesures sociales.
- Les maisons de jeu ne peuvent accorder ni prêts ni avances

Imposition

Les articles 40 et 41 LMJ règlent les principes de l'imposition des maisons de jeu.

La Confédération perçoit un impôt sur le produit brut des jeux (PBJ) des casinos (impôt sur les maisons de jeu). Les impôts perçus sont affectés au fonds de compensation de l'AVS.

Le taux de base de l'impôt est de 40 %. Il est perçu sur le PBJ jusqu'à concurrence de 20 millions de francs pour les maisons de jeu au bénéfice d'une concession A et de 10 millions de francs pour les casinos au bénéfice d'une concession B. Le taux marginal progresse de 0,5 % par million de francs supplémentaire de PBJ jusqu'à concurrence de la limite maximale de 80 % (art. 82 OLMJ).

Pendant les quatre premières années d'exploitation de la maison de jeu, le Conseil fédéral peut abaisser le taux de l'impôt jusqu'à 20 %. Il fixe ce taux en tenant compte de la situation économique de chaque maison de jeu. Le taux est fixé tous les ans, pour une ou plusieurs maisons de jeu, en fonction des

¹⁶ Site Internet de la commission fédérale des maisons de jeu <http://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home.html>

éléments pertinents (art. 41 LMJ).

Le Conseil fédéral peut réduire d'un quart au plus le taux de l'impôt fixé en vertu de l'art. 41 pour les casinos si les bénéficiaires de la maison de jeu sont investis pour l'essentiel dans des projets d'intérêt général pour la région, en particulier en vue d'encourager des activités culturelles, ou dans des projets d'utilité publique. Il peut réduire le taux de l'impôt d'un tiers au plus si le casino est implanté dans une région dépendant d'une activité touristique saisonnière. En cas de cumul des deux motifs de réduction, il peut réduire le taux de l'impôt de la moitié au plus (art. 42 LMJ).

La commission fédérale des maisons de jeu

La LMJ instaure la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) (art. 46).

La CFMJ veille au respect et à l'application des dispositions légales relatives aux jeux de hasard et aux maisons de jeu en Suisse. Elle est l'autorité de surveillance des maisons de jeu. Dans le cadre de cette mission, elle contrôle la gestion des casinos et l'exploitation des jeux, vérifie que les maisons de jeu respectent les prescriptions de la loi sur le blanchiment d'argent et qu'elles appliquent correctement les programmes de sécurité et de mesures sociales. La CFMJ procède à la taxation des maisons de jeu et à la perception de l'impôt sur les maisons de jeu¹⁷.

La CFMJ est chargée d'instruire et de juger les cas de jeux de hasard illégaux. Dans des cas litigieux, il lui appartient de décider si les jeux proposés par un appareil à sous sont des jeux de hasard ou des jeux d'adresse (auquel cas l'appareil en question peut être exploité en dehors d'un casino)

La CFMJ est une commission indépendante de l'administration. Administrativement, elle est rattachée au Département fédéral de justice et police. Une fois par an, elle rédige un rapport destiné au Conseil fédéral. Le rapport de gestion est public et contient des informations sur l'activité de la CFMJ, ainsi que des extraits des comptes annuels et des bilans de chaque maison de jeu.

La commission a débuté ses activités le 1er avril 2000, au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur les maisons de jeu.

Loi fédérale sur les loteries et paris professionnels

La LLP interdit les loteries (art. 1) à l'exception des loteries servant à des fins d'utilité publique ou de bienfaisance (art. 3) ainsi que les loteries organisées à l'occasion d'une réunion récréative (tombolas) (art. 2). L'application de la LLP relève des cantons. La législation cantonale peut aussi permettre la négociation et la conclusion professionnelles de paris au totalisateur concernant les courses de chevaux, régates, parties de football et manifestations analogues qui ont lieu sur le territoire du canton (art. 34).

Selon la LLP, est réputée loterie « toute opération qui offre, en échange d'un versement ou lors de la conclusion d'un contrat, la chance de réaliser un avantage matériel consistant en un lot, l'acquisition, l'importance ou la nature de ce lot étant subordonnées, d'après un plan, au hasard d'un tirage de titres ou de numéros ou de quelque procédé analogue. » (art. 1).

L'autorisation n'est accordée qu'aux corporations et institutions de droit public, ainsi qu'aux groupements de personnes et fondations de droit privé qui ont leur siège en Suisse et présentent toute garantie quant à l'exploitation correcte de la loterie (art. 6).

¹⁷ Site Internet de la commission fédérale des maisons de jeu

La législation cantonale désigne une autorité unique, compétente pour accorder les autorisations (art. 15).

La base légale fédérale concernant les loteries ne comporte pas d'obligations au sujet de la problématique du jeu. Le Département fédéral de justice et police (qui traite les affaires confiées à l'administration fédérale par la LLP et l'ordonnance) a tenté de modifier la législation. Cette modification n'a pas eu de suite, puisque les cantons ont adopté une 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 (2005).

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

La convention intercantonale sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice des loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse a été approuvée le 7 janvier 2005 par la Conférence des Conseillers d'Etat en charge des loteries.

Auparavant, chaque canton était responsable sous forme individuelle de ces tâches.

La convention passée entre les 26 cantons illustre la volonté intercantonale de moderniser les conditions générales du marché des loteries et des paris.¹⁸

Le but de la convention (art. 2) est l'application uniforme et coordonnée du droit sur les loteries, la protection de la population contre des effets socialement nuisibles de loteries et paris de même que l'affectation transparente des bénéfices des loteries et paris sur le territoire des cantons signataires.

Les organes de la convention (art. 3) sont la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries, la Commission des loteries et paris (Comlot) ainsi que la Commission de recours.

La Comlot a démarré ses activités le 1er juillet 2006 en même temps que l'entrée en vigueur du concordat intercantonal.

La commission est autorité d'homologation de nouveaux jeux et de surveillance pour les loteries et paris (art. 7, art. 14).

La commission examine lors de l'homologation le potentiel de dépendance du jeu de loterie ou du pari et prend les mesures nécessaires, en particulier dans l'intérêt de la prévention contre la dépendance au jeu et dans celui de la protection de la jeunesse (art. 17).

Selon la convention (art. 18), les entreprises de loteries et paris versent aux cantons une taxe de 0,5 pour cent du revenu brut des jeux (RBJ) réalisé par les différents jeux sur leurs territoires cantonaux. Les cantons s'engagent à utiliser ces taxes pour la prévention et la lutte contre la dépendance au jeu.

Le programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu

Les cantons romands ont envisagé une action intercantonale concertée en matière de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu, tout en développant leur dispositif cantonal. En 2007, la Conférence Latine des Affaires Sociales et Sanitaires (CLASS) adopte un programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu et confie le mandat au Groupement Romand d'Etudes des Addictions (GREA). Ce programme vise à harmoniser les réponses des cantons au phénomène du jeu excessif et est financé par l'impôt selon l'article 18 de la Convention (avec environ 1/5 de l'impôt). La majorité de cet impôt reste donc dans les cantons pour soutenir les actions cantonales en la matière.

¹⁸ www.comlot.ch

Le GREA organise et coordonne les différentes activités inhérentes au programme entre les cantons romands.

Le programme intercantonal comprend la mise sur pied de 4 modules, visant à étayer et diffuser l'information, développer la prévention et affiner la formation en matière de jeu excessif. Ces 4 modules sont les suivants :

1. Etude romande sur la dépendance au jeu, réalisée par l'ISPA et l'IUMSP
2. Modules d'information et de sensibilisation destinés à un public large (cours, brochures, site Internet)
3. Ligne téléphonique d'information et de soutien
4. Guide de traitement par Internet des joueurs, développé par les HUG

La phase de démarrage, entre 2007 et 2009, a été consacrée à la mise en place de la structure interne du programme, à l'établissement des contours du dispositif intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu et à la coordination des premières activités.

Les axes prioritaires étaient l'installation du programme en Suisse romande (information et prévention) ainsi que le renforcement des connaissances des professionnels concernés par le jeu excessif (formation et recherche).

Une deuxième phase est prévue de 2009 à 2012. Il s'agira de poursuivre les activités initiées dans la phase de démarrage. Les axes seront la continuité des activités en cours et le renforcement des synergies du réseau des intervenants.

Le GREA collabore étroitement avec les cantons qui valident les projets du programme. Le GREA s'appuie également sur un groupe d'experts.

Il incombe à chaque canton de gérer les 4/5 restants de l'impôt touché pour soutenir ses propres actions.

Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif

Le canton de Fribourg a institué, en avril 2009, un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif. Il a pour but (art. 2 de l'Ordonnance concernant la création d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif) de soutenir des mesures de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu. Le Fonds est alimenté par le produit des taxes sur les loteries et paris dues en vertu de l'article 18 de la Convention intercantonale, par les legs et dons consentis en sa faveur, par le produit de la fortune du Fonds et par toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées.

Cette formulation permet de ne pas modifier l'ordonnance au cas où, par exemple, une participation à des programmes de prévention et de lutte contre le jeu excessif par des casinos devait être convenue. A l'heure actuelle, ce n'est pas le cas.

L'utilisation de ce fonds a été définie de manière large. Des projets tant étatiques que privés peuvent être soutenus.

Le versement des montants destinés à la lutte contre le jeu excessif, effectué en août 2007, s'est monté à 82'441.48 frs. Pour 2008, un montant de 158'803.90 a été crédité. Après le versement de la participation fribourgeoise au programme intercantonal, les réserves se montent à 184'408.77 frs au 31 décembre 2008.

Une Commission d'utilisation du Fonds a été nommée. Selon l'article 4, la commission instruit et préavis

les demandes de subventions et qui peut également élaborer et proposer des projets. Elle veille à une utilisation adéquate des moyens.

La Direction de la santé et des affaires sociales décide de l'utilisation du Fonds (art. 5). Elle soumet au Conseil d'Etat, pour approbation, les décisions d'octroi de subvention d'un montant supérieur à 20 000 francs.

Selon l'article 7, en principe, seules les institutions actives dans le canton de Fribourg dans la prévention et la lutte contre le jeu excessif et ayant leur siège social dans le canton de Fribourg depuis au moins trois ans peuvent bénéficier d'une aide financière de la part du Fonds.

Au niveau cantonal, les lois suivantes régissent le domaine du jeu :

la Loi d'application de la Loi fédérale sur les maisons de jeu du 19 juin 2001

la Loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu du 19 février 1992 et son règlement d'exécution du 5 janvier 1993

la Loi sur les loteries du 14 décembre 2000 et son règlement d'exécution du 1^{er} mai 2001

Deux règlements sur la répartition des bénéfices de la loterie romande et du sport-toto complètent cette législation.

Loi d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu

Selon cette loi, le Conseil d'Etat est l'autorité cantonale compétente en matière de maisons de jeu (art. 1). Il est notamment chargé de la délivrance de l'agrément cantonal relatif à la concession d'implantation et de la conclusion des conventions avec la Commission fédérale des maisons de jeu concernant la surveillance et la poursuite des infractions.

Le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux provenant de l'exploitation des maisons de jeu au bénéfice d'une concession B (art. 3). L'impôt s'élève à 40 % du total de l'impôt sur les maisons de jeu revenant à la Confédération.

Loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu

La nouvelle loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000, distingue clairement les jeux d'hasard, qui ne peuvent être exploités ailleurs que dans les casinos, et les jeux d'adresse, dont les cantons peuvent autoriser l'exploitation dans les établissements publics ou des salons de jeu. Selon la loi fédérale, les machines à sous traditionnelles exploitées jusqu'alors dans le canton de Fribourg sont considérées comme des jeux de hasard et ne peuvent dès lors plus être exploitées dans les établissements publics et les salons de jeu, et ceci depuis le 1^{er} avril 2005, date de la fin de la période transitoire.

Aucun canton romand n'a décidé d'autoriser l'exploitation d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse, hormis le canton de Fribourg.

Une révision de la Loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu, qui l'aurait rendue moins restrictive, par exemple sur les mises, les gains maximaux et le nombre d'appareils par emplacement, a été votée le 25 septembre 2005. Elle n'a pas été acceptée par le peuple.

Est donc toujours en vigueur la loi datant du 19 février 1992.

La loi régit l'exploitation et l'utilisation d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse et d'appareils de

distraktion accessibles au public ainsi que l'exploitation et la fréquentation de salons de jeu ouverts au public (art. 1).

La loi vise à assurer une exploitation des jeux sûre et transparente, à prévenir les effets sociaux néfastes liés à l'utilisation d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse et à protéger la jeunesse (art. 2).

La Direction de la sécurité et de la justice veille à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution. Elle est compétente pour octroyer et retirer la patente d'exploitant de salon de jeu et pour autoriser l'interruption de l'exploitation d'un salon de jeu (art. 5).

Le Service de la police du commerce est l'organe d'exécution de la Direction (art. 6). Il est, entre autres, compétent pour facturer le montant de la taxe d'exploitation des appareils de jeu.

La mise ne doit pas être supérieure à 2 francs par partie et par appareil (art. 18) et la valeur des gains ne peut pas être supérieure à 50 francs (art. 19)

L'utilisation d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse est interdite aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus (art. 23) et l'exploitation d'un salon de jeu est exclue à proximité d'écoles, de centres hospitaliers ou d'établissements analogues (art. 34)

L'exploitant d'un salon de jeu ne peut mettre à la disposition de sa clientèle plus de cinq appareils à sous servant aux jeux d'adresse (art. 35).

Le canton prélève un émolument d'octroi et de renouvellement de la patente et une taxe d'exploitation (art. 42).

La taxe d'exploitation d'un appareil de jeu est fixée à 7 % des mises enregistrées par le compteur pour un appareil à sous servant aux jeux d'adresse ; entre un montant minimal de 100 francs et un montant maximal de 500 francs pour un appareil de distraction, selon le genre de l'appareil déterminé par le règlement d'exécution (art. 44).

Le produit de la taxe prélevée sur l'exploitation des appareils à sous servant aux jeux d'adresse est affecté à raison de 2 % à des projets sociaux dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les dépendances.

Loi sur les loteries

Cette loi régit les loteries, tombolas et paris professionnels tels qu'ils sont définis et autorisés par le droit fédéral (art. 1).

Selon l'article 2, sont réputées loteries toutes les opérations qui offrent, en échange d'un versement ou lors de la conclusion d'un contrat, la chance de réaliser un avantage matériel consistant en un lot. L'acquisition, l'importance ou la nature de ce lot sont subordonnées, d'après un plan, au hasard d'un tirage de titres ou de numéros ou de quelque procédé analogue. Sont réputées tombolas toutes les formes de loteries organisées dans le cadre interne d'une réunion récréative, dont les lots ne consistent pas en espèces et lorsque l'émission et le tirage des billets, ainsi que la délivrance des lots, sont en corrélation directe et exclusive avec la réunion récréative.

Les lotos sont assimilés aux loteries (sous réserve des règles particulières contenues dans la loi). Sont réputées paris professionnels la négociation et la conclusion professionnelles de paris au totalisateur concernant les courses de chevaux, de lévriers et manifestations analogues.

La Direction de la sécurité et de la justice, par le biais du Service de la police du commerce, veille à l'application de la loi (art. 4) et est compétente pour octroyer et retirer les autorisations de loteries et de

paris professionnels.

Le préfet a la compétence d'octroyer ou de retirer les autorisations de lotos (art. 5).

Pour une loterie, la valeur des billets à émettre ne peut être supérieure à 100 000 francs (art. 10), sous réserve des grandes loteries mentionnées à l'article 12 (coordination intercantonale. Cela concerne la Loterie romande). Pour un loto, la valeur totale des lots ne peut être supérieure à 50'000 francs.

L'autorisation est soumise à une taxe d'exploitation fixée à 2 % du montant total des billets à émettre ou, pour un loto, à 2 % de la valeur du pavillon des lots (art. 11). Pour une loterie exploitée à un niveau intercantonal, la taxe est calculée sur les mises réalisées dans le canton (loterie romande).

Le produit des taxes sur les loteries doit être affecté exclusivement au subventionnement de projets culturels, sociaux ou sportifs. Le Conseil d'Etat a décidé que, jusqu'à concurrence de 1,2 million de francs, ce produit était réparti annuellement à parts égales entre ces trois domaines. Les montants dépassant cette limite sont versés au Fonds des taxes sur les loteries, à la disposition du Conseil d'Etat. Ils sont destinés au financement de projets culturels, sociaux ou sportifs importants décidés par le Conseil d'Etat (ordonnance du 6 octobre 2003 relative à la constitution du Fonds des taxes sur les loteries). Le Fonds est géré par la Direction des finances.

En ce qui concerne les paris, la valeur des gains est tributaire des mises. Dans tous les cas, 70% au moins des mises doivent être restitués aux gagnants ou gagnantes (art. 14).

L'autorisation est soumise à une taxe de 6 % calculée sur le montant des mises (art.15).

Selon le règlement du 27 novembre 1989 concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la loterie de la Suisse romande revenant au canton de Fribourg, les bénéfices nets de la Société de la loterie de la Suisse romande sont attribués à des institutions d'utilité publique profitant au canton (art. 2).

Le Conseil d'Etat nomme la Commission cantonale de la loterie romande, en veillant à y assurer une équitable représentation des milieux concernés par les problèmes sociaux et la vie culturelle du canton (art. 4). Le Conseil d'Etat examine les propositions de répartition des bénéfices nets de la Société de la loterie de la Suisse romande qui lui sont soumises par la Commission et formule ses remarques et propositions. Il approuve par arrêté les décisions de répartition prises par la Commission.

La Commission est composée d'un président et de six ou huit membres (art. 5) et elle comprend en outre deux membres avec voix consultative représentant les services des affaires culturelles et des affaires sociales.

Selon le règlement du 15 février 2005 concernant la répartition des fonds du Sport-Toto, les fonds du Sport-Toto attribués au canton de Fribourg et provenant de la répartition annuelle des bénéfices de la Lotteriegemeinschaft et de la Loterie romande sont affectés exclusivement à l'éducation physique de la jeunesse et au développement du sport en général (art. 2).

Le Conseil d'Etat approuve chaque année le plan de répartition des fonds, sur la proposition de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (art. 4).

La Commission cantonale du sport et de l'éducation physique fixe, par voie de directives approuvées par la Direction, les critères servant à l'attribution du subside ordinaire et des autres subventions (art. 5) et elle établit, à l'intention de la Direction et sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat, le plan annuel de répartition des fonds.

Selon l'arrêté du 27 novembre 1989 concernant la désignation des membres fribourgeois de la Société de la loterie de la Suisse romande, le Conseil d'Etat désigne (art. 1), pour une période administrative, les

membres fribourgeois de la Société de la loterie de la Suisse romande.

Quelques contentieux et dossiers législatifs en cours

Assouplissement de l'interdiction des jeux de hasard en ligne

Sur mandat du Conseil fédéral, la CFMJ s'est penchée, en 2008, sur l'opportunité d'assouplir l'interdiction des jeux de hasard proposés via l'Internet et sur la manière dont ce secteur d'activité devrait être réglementé en cas de libéralisation. Poursuivant les travaux qu'elle avait commencés l'année précédente, la CFMJ a approuvé, à la fin de novembre, un projet de rapport contenant des propositions concrètes. La CFMJ est favorable à une ouverture prudente du marché des jeux en ligne et recommande, pour ce faire, la mise en place d'un système de concessions.

Indépendamment d'une libéralisation éventuelle de ce secteur, la CFMJ préconise l'adoption de mesures complémentaires pour empêcher plus efficacement la diffusion de jeux de hasard illégaux sur l'Internet.

Les cantons soutiennent l'attribution d'une à trois licences de casino sur Internet, liées à des charges et n'étant valables qu'en Suisse. Cette solution permettrait une offre contrôlée (protection contre la dépendance au jeu, blanchiment d'argent, soustraction fiscale et escroquerie). Selon les cantons, en ce qui concerne les loteries et les paris sportifs, seule la solution actuelle, à savoir une offre contrôlée par les sociétés Swisslos et Loterie romande, entre en ligne de compte¹⁹.

Poker

La Commission fédérale des maisons de jeu a conclu, en 2007, que le poker, lorsqu'il est joué dans sa variante « texas hold'em » et sous la forme d'un tournoi, pouvait être considéré comme un jeu d'adresse dès lors que certaines conditions étaient remplies.

En reconnaissant le caractère de jeu d'adresse à un format de tournoi, la CFMJ confirme que, du point de vue du droit fédéral, rien ne s'oppose à ce que le tournoi concerné ait lieu. Sauf disposition contraire dans le droit cantonal, les compétitions de ce type peuvent donc aussi être organisées en dehors des casinos titulaires d'une concession.

Contrairement à la Commission, la Fédération suisse des casinos est d'avis que le poker est toujours un jeu de hasard, quelle que soit la variante jouée. Afin d'empêcher la diffusion de ce jeu en dehors des casinos bénéficiant d'une concession, la fédération a formé un recours devant le Tribunal administratif fédéral contre les décisions de qualification déjà rendues par la CFMJ.

S'il n'a pas encore statué quant au fond, le Tribunal administratif fédéral a déjà rejeté la requête visant à interdire à titre provisionnel jusqu'à la fin de la procédure le déroulement des tournois de poker déjà qualifiés de jeux d'adresse. La FSC a déposé un recours contre cette décision, qui a été rejeté par le Tribunal fédéral au mois d'août. Par conséquent, jusqu'à nouvel ordre et sauf disposition contraire des cantons ou des communes, les tournois de poker ayant obtenu la qualification de jeu de d'adresse pourront avoir lieu en toute légalité.²⁰

Dans le canton de Fribourg, il n'y a pas encore de réglementation par rapport aux tournois de poker. Cet aspect sera réglé par une modification de la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu. Un projet dans ce sens sera soumis au Grand Conseil dans le courant du premier semestre de l'année 2010.

¹⁹ Source : Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM). Communiqué de presse du 27 août 2009.

²⁰ Source : rapport annuel 2008 de la Commission fédérale des maisons de jeu

Tactilo

La question de la définition de la limite entre les jeux d'adresse et les jeux de hasard est loin d'être un problème juridique marginal, car les enjeux financiers sont considérables. Par exemple, en fonction de l'issue de la procédure Tactilo, les cantons pourraient perdre une part non négligeable de leurs recettes (la Loterie Romande pourrait être privée d'un tiers de ses bénéfices).

La qualification juridique de l'appareil automatique de jeu de loterie "Tactilo" et des jeux qu'il offre sont depuis 1996 au cœur des discussions entre la Confédération et les représentants des cantons romands.

La Loterie Romande a entrepris, dès le printemps 1999, d'exploiter les appareils Tactilo d'abord dans cinq cantons, puis dans les six cantons romands, lorsque l'exploitation s'est étendue à Fribourg.

Il reste à savoir si les appareils automatiques de jeu de loterie Tactilo tombent sous le coup des dispositions de la loi sur les maisons de jeu ou de la loi sur les loteries et les paris professionnels.

Consciente du fait que des appareils automatiques de jeu de loterie devaient être installés dans un avenir proche en Suisse alémanique, la CFMJ a pris, le 10 juin 2004, une décision superprovisoire interdisant aux organisateurs des jeux de loterie d'installer de nouveaux appareils de ce type. Les appareils automatiques de jeu de loterie Tactilo déjà en fonctionnement en Suisse romande n'ont pas été touchés par cette décision. La commission de recours et le Tribunal fédéral ont rejeté les recours interjetés contre la décision et plus tard contre les mesures préventives prises le 8 juillet 2004. Le Tribunal fédéral a confirmé la compétence de la CFMJ d'édicter des décisions au sujet de la question de la délimitation.

Par décision du 21 décembre 2006, la CFMJ a interdit, en dehors des maisons de jeu au bénéfice d'une concession, l'exploitation d'appareils automatiques de jeu de loterie de type Tactilo ainsi que des appareils présentant les mêmes caractéristiques techniques. Elle a de même octroyé un délai de six mois dès l'entrée en vigueur de la décision pour mettre hors service et retirer du marché les appareils automatiques de jeu de loterie Tactilo. Les cantons suisses, la Loterie romande, Swisslos, ainsi que plusieurs fondations et associations bénéficiant du soutien financier de la Loterie romande et deux organes de répartition, ont déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral.

Par arrêt du 14 septembre 2007, cette autorité a jugé le recours des associations, fondations et organes de répartition irrecevable.

A l'heure actuelle, le Tribunal administratif fédéral n'a pas encore rendu sa décision finale suite aux recours formulés par les cantons suisses, la Loterie Romande et Swisslos.²¹

Nouvelle base législative sur les jeux d'argent

Suite au dépôt de l'initiative « Pour des jeux d'argent au service du bien commun » en septembre 2009, le Département fédéral de justice et police a mis en place un groupe de travail pour réviser la loi, en vue de la préparation d'un contre-projet. Il devrait proposer une nouvelle base législative sur les jeux d'argent (LLP et LMJ) à l'horizon 2012.

L'initiative susmentionnée vise à modifier l'article 106 de la Constitution fédérale en y inscrivant trois points essentiels :

- Premièrement, tous les jeux d'argent doivent servir l'utilité publique.

²¹ Source : site Internet de la Commission fédérale des maisons de jeu

Confédération et cantons doivent en outre unir leurs forces pour coordonner leur politique en la matière et combattre l'addiction au jeu.

· Deuxièmement, les casinos restent de la compétence de la Confédération. La loi sur les maisons de jeu devra préciser leur statut d'utilité publique. La taxe prélevée sur leurs activités reste affectée à l'AVS.

· Troisièmement, les loteries et les paris restent de la compétence des cantons.

Elles devront, comme jusqu'ici, remettre l'intégralité de leurs bénéfices à l'utilité publique culturelle, sociale et sportive.

4. Offres en matière de jeu

Loteries

Sur le plan intercantonal ou national, les loteries ne peuvent être organisées en Suisse que par deux sociétés suisses de loteries. Il s'agit de Swisslos, qui couvre la région de la Suisse alémanique et italienne, et de la Loterie Romande qui est active en Suisse romande.

Les deux sociétés de loterie permettent également aux joueurs de participer à certains jeux sur Internet. Toutes les autres offres de loterie et de paris sur Internet sont illégales en Suisse.

Les loteries de portée purement régionale ou cantonale (tombolas, bingos, etc.) peuvent être autorisées par les autorités cantonales compétentes de leur propre initiative (sans autorisation préalable de la Comlot). Ce genre de jeux de loterie est généralement organisé par de petites sociétés lors de manifestations locales et il sert de soutien financier à un projet ou à une association.²²

La Société de la Loterie de la Suisse Romande - la Loterie Romande - a été fondée en 1937 par les cantons de Vaud, Fribourg, Valais, Neuchâtel et Genève. Le canton du Jura les a rejoints lors de sa fondation en 1979.

La Loterie Romande est une société d'utilité publique. Elle assure l'organisation et l'exploitation de jeux de loterie et de paris dans les cantons romands.

La Loterie Romande offre des jeux de tirage (SWISS LOTTO, Euro Millions, Banco, ...), des jeux de grattage (et des jeux de pronostics (PMU, Sporttip, TOTOgoal) et des loteries électroniques (Tactilos).

En 2008, le revenu brut des jeux²³ (RBJ) s'est élevé à CHF 366 millions (+3.5% par rapport à 2007)²⁴.

Quelques chiffres relatifs à la Loterie romande pour 2008²⁵ :

- Revenu brut des jeux : CHF 366 millions
- Bénéfice : CHF 185 millions
- CHF 505 000.- redistribués chaque jour
- 2525 bénéficiaires (en 2008)
- 2900 points de vente
- 291 collaborateurs dont 64 vendeurs de billets
- Commissions versées aux dépositaires : CHF 69 millions
- Nombre de billets instantanés vendus : 42,1 millions, soit 80 à la minute
- Nombre de Tribolo vendus : 13,6 millions, soit 28 à la minute
- Jeux en ligne : 25,5 millions de transactions enregistrées
- SWISS LOTTO : 70,3 millions de grilles jouées et CHF 58 millions de gains

²² www.comlot.ch

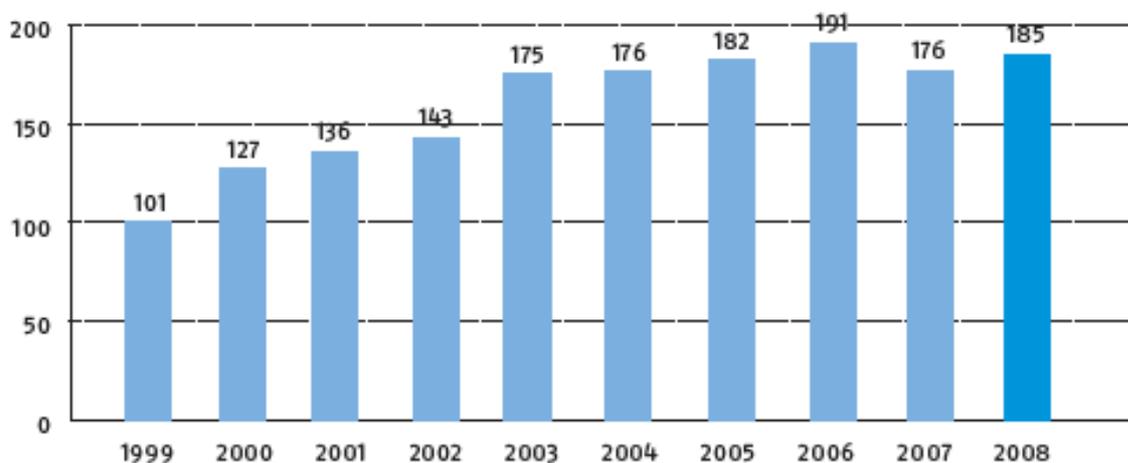
²³ Les montants misés moins les gains encaissés par les joueurs

²⁴ Loterie Romande, rapport annuel et bilan social 2008

²⁵ Loterie romande, rapport d'activité 2008

- Euro Millions : 42,5 millions de grilles jouées et CHF 68 millions de gains

Bénéfice net (en millions de francs)
Reingewinn (in CHF Millionen)



Les six cantons romands reçoivent la totalité de ses bénéfices. Ils sont entièrement consacrés au soutien d'institutions d'utilité publique romandes, à caractère social, culturel, environnemental, de recherche et de protection du patrimoine.

En 2008, Fribourg a perçu 17'064'130.00 frs (de 10'498'463.75 en 2000 à 16'241'909.00 en 2007).

Dans chaque canton romand, une Commission cantonale indépendante est chargée de répartir les bénéfices dégagés par la Loterie Romande.

Fribourg, en 2008, a réparti l'argent de la manière suivante²⁶ :

Action sociale	2'609'400.00
Jeunesse et éducation	1'662'644.00
Santé et handicap	1'088'250.00
Culture	6'393'445.00
Formation et recherche	608'000.00
Conservation du patrimoine	628'506.00
Environnement	10'000.00
Promotion, tourisme et développement	59'000.00
Taxes et émoluments	1'270'431.00
	14'329'676.00

En outre, le 1/6e du bénéfice de la Loterie Romande est affecté au sport. En 2008, ce sont ainsi 30,5 millions de francs qui ont été versés.

²⁶ www.entraide.ch

Politique du jeu responsable

Depuis 1999, la Loterie Romande a mis sur pied une politique du jeu responsable. Plus de 6,5 millions de francs ont été investis directement par la Loterie Romande en faveur de la prévention.

Une formation obligatoire à l'attention des dépositaires (2800 en Suisse romande) existe depuis 2004, dans le but sensibiliser aux problèmes de dépendance, de donner les moyens de gérer des cas particuliers et d'agir comme relais auprès des experts en matière de thérapie et de conseil.

La Loterie Romande publie une série de brochures didactiques ciblant différents publics et apportant des informations pragmatiques et utiles. La vente de jeux de grattage ou on-line est interdite aux moins de 16 ans. Le Tactilo et le PMUR sont interdits aux moins de 18 ans.

La Loterie Romande collabore étroitement avec des instituts comme le Centre de Jeu Excessif au CHUV de Lausanne. Le Centre du jeu excessif a été créé en 2001 avec une large contribution de la Loterie Romande.

Swisslos et la Loterie Romande versent aux cantons, depuis l'entrée en vigueur du concordat intercantonal, une taxe de 0,5% de leurs produits bruts des jeux pour la prévention et la lutte contre la dépendance aux jeux.

Le canton de Fribourg a ainsi reçu, en 2007, 82'441.- frs et, en 2008, 158'804.- frs. Une partie de cet argent a été versé au Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (18'229.- fr en 2007 et 44'522.- frs en 2008).

Casinos

En Suisse, 19 maisons de jeu disposant d'une concession sont en activité, dont 5 en Suisse romande : Montreux (VD), Courrendlin (JU), Crans (VS), Granges-Paccot (FR), Meyrin (GE). Le casino de Montreux est le seul à avoir une concession A.

En 2008, les maisons de jeu suisses ont enregistré un produit brut des jeux de 991 millions de francs au total (- 2,7 % par rapport à 2007). Le 80,3 % du PBJ provient des machines à sous, le 19,7% des jeux de table²⁷.

En 2008, l'impôt sur les maisons de jeu s'est élevé à 517 millions de francs. 437,3 millions de francs ont été attribués au Fonds de compensation de l'AVS, 79,8 millions de francs ont été versés aux cantons d'implantation des maisons de jeu de type B²⁸.

A la fin d'octobre 2007, les maisons de jeu ont présenté leur programme de mesures sociales remanié conformément aux prescriptions de la CFMJ.

Les inspections ordinaires consacrées aux mesures sociales ont eu lieu d'avril à septembre.

L'audition de responsables, des entretiens avec des collaborateurs et un contrôle par échantillonnage de la documentation pertinente ont permis d'apprécier la manière dont le programme est mis en œuvre. Dans l'ensemble, le résultat de ces audits est positif²⁹.

Quelques 20'000 personnes sont interdites de casino.

Le casino de Granges-Paccot

Le concessionnaire d'exploitation est la Société fribourgeoise d'animation touristique SA (SFAT), dont l'actionnaire à 100% est le Groupe Lucien Barrière.

²⁷ Commission fédérale des maisons de jeu, rapport annuel 2008

²⁸ idem

²⁹ idem

Le casino dispose de 6 tables de jeu et de 136 machines à sous.

Le casino enregistre environ 15'000 entrées par mois.

Le produit brut des jeux du casino s'est élevé, en 2008, à 27'778'283 frs (25'110'114 frs en 2007). 6'809'424 ont été versés à la Confédération, 4'539'616 au canton.

Sur le site Internet du « Casino Barrière de Fribourg », une rubrique « Le jeu responsable » existe avec les explications de ce concept dans le casino.

En outre, il existe une rubrique : « La prévention des abus ». Le concept social y est expliqué et le « Guide de prévention aux abus » avec un questionnaire d'évaluation des risques est téléchargeable. L'adresse du CTA (UTA), centre de traitement des addictions du RFSM, est mentionnée à la fin du document.

Des clips sur le jeu excessif passent dans le casino, des brochures sont distribuées, la responsable des mesures sociales porte un badge avec sa fonction.

Le médecin responsable du CTA fait partie du groupe d'experts du casino.

Le nombre d'interdictions prononcées en 2009 (état à novembre 2009) est de 65.

En moyenne, le casino prononce 6 interdictions par mois (volontaires ou non).

Il prononce 10-15 levées par année.

Une commission statue sur les interdictions. Après une année, le client peut demander la levée de l'interdiction. Il ne faut pas que la personne ait des poursuites, il faut qu'elle ait les ressources nécessaires pour garantir son minimum vital, les ressources nécessaires pour pouvoir jouer.

Dans les faits une interdiction est souvent définitive. Les demandes de levée sont difficilement acceptées car les critères ne sont pas remplis (poursuites, revenu insuffisant, raisons qui ont justifié l'interdiction qui sont encore présentes).

Pour avoir une interdiction, il suffit de la demander ou d'écrire au casino.

Machines à sous et salons de jeu

Depuis le 1er avril 2005 les machines à sous traditionnelles (de hasard) ne sont plus exploitées dans le canton de Fribourg. Cela a radicalement modifié le paysage du jeu. Les machines d'adresse qui peuvent être autorisées aujourd'hui n'intéressent pas particulièrement le public. En effet, les taxes perçues s'élevaient auparavant à 1'000'000.- de frs tandis qu'actuellement elles ne sont plus que de 30'000. Une taxe de 2 pour mille est prélevée et versée au Fonds (avant le changement de génération des machines, cette taxe n'existait pas et la taxe totale s'élevait à 5 pour mille des mises, contre le 7 pour mille d'aujourd'hui). Le total versé représente environ 2'000.- frs.

Les salons de jeu ont également disparu du canton. A cause du changement de génération des machines à sous et de la modification de la législation cantonale, qui autorise les restaurateurs à avoir un nombre illimité de machines à sous (d'adresse), les salons de jeu se sont transformés en bars.

Actuellement, il y a moins de 200 machines à sous autorisées. Avant 2005, elles étaient 1400.

En 2008, ont été délivrées 139 autorisations de loterie (ne sont pas compris la Loterie Romande, le Sport-Toto et la Loterie suisse à numéros).

La taxe de 2% sur la valeur des billets (qui s'applique, par contre, également à la Loterie Romande) s'élèvera à environ 1'700'000 frs pour l'ensemble des loteries.

Poker

A l'heure actuelle (novembre 2009), deux salles ont l'autorisation d'organiser des pokers.

Plusieurs autres tournois ont régulièrement lieu. En novembre 2009, le site www.buy-in.ch, qui répertorie tous les tournois de Suisse, a reporté 31 rendez-vous sur sol fribourgeois (sur tout le territoire).

Il semble également que le poker joué dans des contextes privés soit également très répandu.

Internet/jeux online³⁰

Selon l'article 5 de la loi fédérale sur les maisons de jeu, l'utilisation d'un réseau de communication électronique tel qu'Internet pour l'exploitation de jeux de hasard est interdite.

Seuls certains jeux de la Loterie Romande et de Swisslos peuvent être exploités sur Internet.

Toutefois, l'offre illégale de jeux pullule sur la toile. Il n'est pas difficile, pour quelqu'un qui désire jouer sans avoir à se déplacer, de trouver un site qui propose de miser de l'argent (via carte de crédit) au black Jack, à la roulette, au poker ou encore dans diverses loteries. A ces jeux que l'on pourrait considérer comme traditionnels s'ajoutent désormais des activités ludiques d'un genre nouveau. Les sites de rencontre sur Internet prolifèrent et nécessitent pour la plupart la souscription d'un abonnement qui peut parfois coûter relativement cher. Un dérivé de tels sites existe aussi sur les téléphones portables.

La connexion Internet à haut débit se démocratise et est actuellement présente dans un grand nombre de foyers. De nombreux jeux vidéo évoluent ainsi vers une offre "en réseau". Les MMORPG (Massive Multiplayer Online Role Playing Game), jeux de rôle en réseau regroupant un nombre important de joueurs, peuvent aujourd'hui rassembler jusqu'à plusieurs millions de participants. Ces jeux nécessitent pour la plupart un complément onéreux à l'abonnement Internet de base. Il est de plus possible, dans ces jeux de rôles en réseau, d'acheter un personnage déjà bien avancé pour un prix souvent très élevé.

En ce qui concerne la téléphonie mobile, on voit apparaître de plus en plus de jeux-concours par sms. Ce type de concours, qui proposent de gagner divers cadeaux en envoyant des sms surtaxés, vise avant tout les jeunes. Le téléphone portable offre aussi la possibilité aux jeunes, et aux moins jeunes, de télécharger des sonneries musicales et autres fonds d'écran de leur artiste préféré. Encore une fois, ces téléchargements sont onéreux. Les maisons de disques ont compris qu'il y avait là un excellent moyen de gagner l'argent qu'ils perdaient à cause des téléchargements pirates de musique sur Internet et proposent une quantité impressionnante de sonneries payantes à télécharger.

Ces nouvelles formes de jeu et autres abonnements et téléchargements augmentent considérablement les risques de conséquences négatives (dépenses, isolement, désinvestissement de la vie quotidienne) pour la population touchée par ce type d'offres. Ce sont les adolescents et les jeunes adultes, grands consommateurs de nouvelles technologies, qui semblent les plus vulnérables.

³⁰ Source : www.stop-jeu.ch

5. Prévention du jeu excessif, prise en charge des joueurs dans le canton

Une collaboratrice du **Centre de traitement des addictions (CTA) du Réseau fribourgeois de santé mentale**, est spécialisée dans la prise en charge des addictions sans produits, donc jeu y compris. Une autre collaboratrice est en train d'être formée à cette prise en charge. La prestation est aussi fournie en allemand, sous la supervision de la personne spécialisée.

Les prestations du CTA dans ce domaine vont de l'information générale à l'orientation sur les options thérapeutiques, à la prévention de la rechute. L'approche est systémique, et interdisciplinaire - à l'interne.

Les personnes sont adressées au CTA par des tiers (assistants sociaux, psychiatres, ...), s'adressent spontanément au CTA ou arrivent sur conseil du casino. Parfois, la problématique du jeu est mise en évidence lors d'un traitement pour une autre addiction.

Le secteur infanto-juvénile du Réseau fribourgeois de santé mentale offre des prestations de prise en charge ambulatoires pour des jeunes qui ont une problématique de jeu excessif. Le secteur collabore, si nécessaire, avec le centre de traitement des addictions.

Quelques **psychiatres installés** prennent également en charge des personnes avec un problème de jeu excessif. Néanmoins, aucun n'est spécialisé dans le domaine.

L'association REPER a mis en place une plateforme appelée **Rond-Point**, qui s'inscrit dans le cadre de la détection et de l'intervention précoce des comportements problématiques en lien avec l'alcool, le cannabis ou le jeu chez les jeunes de 13 à 18 ans.

Cette plateforme s'adresse aux jeunes, mais aussi aux parents.

Les prestations consistent, pour les jeunes, à une intervention brève en petits groupes : information, réflexion sur ses propres comportements, échanges et recherche de solutions au besoin et, pour les parents, à des séances d'information et de sensibilisation en groupe ainsi que des entretiens individuels et des conseils personnalisés.

Rond-Point propose également des prestations pour le réseau et les partenaires sous forme d'information et de promotion du projet, de mise à disposition de flyers pour les jeunes, ainsi qu'une sensibilisation à la détection précoce des situations à risques (repérer et réagir) et au rôle motivationnel auprès des jeunes. Les partenaires de Rond-Point sont la chambre pénale des mineurs, la police, les hôpitaux, les institutions sociales et de santé, les écoles et toute personne se trouvant en contact avec des jeunes qui peuvent connaître ce genre de problème.

Si pour l'alcool et le cannabis la plateforme est opérationnelle, pour le jeu, la plateforme est prête à démarrer, mais elle est en attente de financement. .

Néanmoins, quelques cas de jeunes, signalés par des écoles, ont déjà été pris en charge par REPER dans le cadre de ses **interventions brèves** (prestations bilingues). REPER, si nécessaire, adresse les usagers vers le CTA.

REPER collabore avec la Suchtpräventionsstelle pour les prestations en allemand.

Les joueurs se retrouvent également chez différents autres acteurs du système socio-sanitaire (**assistants sociaux, tuteurs, Caritas désendettement, hôpital psychiatrique, ...**). Les raisons de la consultation ou de la prise en charge à l'origine, peuvent être liées au jeu (dettes, par exemple). Toutefois, le jeu fait souvent partie d'une problématique plus large. Aucun acteur n'a de prestations spécifiques pour le jeu, au-delà de la prestation qui leur est propre.

Les prestations de Caritas sont également bilingues.

Au niveau intercantonal, existe l'offre du Programme intercantonal de lutte contre le jeu excessif (PILDJ), piloté par le GREA à Yverdon sur mandat de la CLASS.

L'offre du PILDJ consiste en une ligne téléphonique d'information et de soutien, le **0800 80 13 81**. Cette ligne s'adresse aux joueurs, aux proches, aux professionnels du jeu ou pas. Cette ligne est gérée par l'association « Rien ne va plus de Genève » et par la Berner Gesundheit pour les appels en allemand. Elle est naturellement aussi accessible aux Fribourgeois.

Le PILDJ offre également une plateforme de traitement par Internet, développée par le HUG, dont le site est **www.jeu-traitement.ch**. Cette offre est actuellement dans une phase pilote.

Le PILDJ propose, en outre, un site Internet avec des informations sur le Programme et la problématique du jeu.

Le numéro de téléphone 143, La Main Tendue, répond également en cas de problèmes liés au jeu.

Au niveau de la **prévention universelle**, l'ISPA va mener une campagne sur le jeu dans le courant de 2010. Cette campagne est aussi coordonnée avec le PILDJ. L'ISPA prévoit également de mettre sur pied une campagne universelle en Suisse alémanique.

Les **formations** disponibles sont celles du PILDJ et celle du Centre du jeu excessif du CHUV.

La première formation, organisée dans le canton par le PILDJ en collaboration avec REPER, s'adresse aux services sociaux régionaux, services de désendettement, médecins de premiers recours, services de tutelles, juges, ... et s'inscrit dans le cadre de la détection précoce. Elle est prévue sur une journée. Elle a eu lieu une fois en 2009, à l'attention plus spécifique des assistants sociaux et tutelles francophones et bilingues. Il est prévu de la reconduire et également d'élargir le groupe cible aux autres disciplines intéressées et concernées (juges, service de l'enfance et de la jeunesse, médecins, ...).

La deuxième formation, celle du Centre du jeu excessif, est une formation certifiante. Elle s'adresse à toutes les professions concernées par les jeux d'argent. Le premier cycle (octobre 2009 – juin 2011) de cette formation est en cours.

De plus, il faut y ajouter les formations spécifiques octroyées au personnel du casino et aux dépositaires de la Loterie romande.

En ce qui concerne le casino, chaque collaborateur en relation directe avec la clientèle doit remplir des notes de communication dès qu'il a un doute sur un client. Ces notes sont remises à la responsable des mesures sociales qui examine et qui fait le suivi. Des critères de détection précoce existent. Après la phase d'observation, il peut y avoir un entretien qui peut déboucher sur une exclusion.

En ce qui concerne la Loterie romande, tous les dépositaires de distributeur de loterie électronique Tactilo ont l'obligation de suivre une fois par année un cours de formation «Jeu Responsable». Ce cours contient les directives et conseils concernant le Jeu Responsable et met en évidence les interdictions d'accès aux mineurs.

Les autres dépositaires suivent un cours de sensibilisation. Ils sont informés de manière régulière sur les différents aspects du Jeu Responsable et doivent rester vigilants.

Pour ces dépositaires également, un accent tout particulier est mis sur l'interdiction du jeu aux mineurs.

Au niveau de l'**échange entre professionnels**, le GREA à Yverdon anime une « Plateforme jeu excessif ». Une collaboratrice de REPER y participe. La plateforme se réunit environ 3 fois par année.

Au niveau de la **coordination entre les cantons**, un représentant de la Direction de la santé et des

affaires sociales (DSAS) fait partie du groupe d'accompagnement du PILDJ.

Un autre collaborateur de la DSAS fait partie du groupe d'experts du PILDJ, mais sans avoir de mandat officiel.

6. Constats sur le terrain fribourgeois

Dans ce chapitre, sont reportés des données, des constats et des réflexions tirés des échanges avec les acteurs du terrain ou les organismes impliqués dans le domaine du jeu.

Le nombre de personnes en traitement pour un problème de jeu excessif est faible, par rapport aux chiffres tirés de la littérature. Cela dit, Fribourg ne fait pas exception à la règle.

Au Centre de traitement des addictions (CTA), il y a entre 5 et 15 demandes de prise en charge pour du jeu excessif par année. Parfois, il ne s'agit que d'une séance, parfois, cela débouche sur un traitement. Le problème principal est généralement le casino, la loterie ou Internet.

Au secteur infanto-juvénile du RFSM, seuls quelques cas ont été pris en charge de manière ambulatoire.

Après des services sociaux, quelques cas - peu - de jeu excessif sont répertoriés. Des cas de suivi des conjoints sont aussi signalés.

Le 0800 80 13 81, le numéro gratuit du PILDJ, géré par l'association « Rien ne va plus de Genève » pour la partie francophone, a reçu, entre janvier et août, 158 appels, dont le 5% en provenance du canton de Fribourg (8 appels). Le pourcentage d'appels fribourgeois en 2008 a été du 1.9% (12 appels sur 644). Aucun patient du CTA n'a déclaré s'être adressé à ce service suite à un appel au 088 80 13 81.

Le numéro 143 (cantons de FR, JU, NE, Granges-SO, Bienne, Jura bernois) a reçu, en 2008, 11'360 appels. 0.1% (11 appels) concernaient le jeu, toute provenance confondue.

Caritas Fribourg, service de désendettement, enregistre environ 1.5% de cas de joueurs excessifs dans ses dossiers, ce qui équivaut à 3-4 cas par année. On considère cependant que ce chiffre est sous-estimé par rapport à la réalité. Les clients de Caritas ont souvent un problème de jeu stabilisé. Dans le cas contraire, il leur est impossible de tenir le plan de désendettement. Souvent ils sont donc en thérapie. Le profil de ces personnes est plutôt 30-50 ans, formation de base, 70% de Suisses, salariés.

Au service des tutelles de la ville de Fribourg, la personne interviewée compte 6 pupilles sur 70 avec une problématique de jeu. Le profil est 25-50 ans, 4 salariés, 1 rentier, et un sans revenu.

Les gens arrivent en traitement généralement des années après l'apparition de la problématique du jeu. Ceci est également valable pour les dettes (5 ans à Caritas).

Comme déjà dit ci-dessus, le nombre de personnes prises en charge par le CTA (entre autres) est faible, par rapport au nombre de joueurs excessifs estimés. Les raisons mises en avant pour expliquer cela sont que le jeu n'est pas encore perçu comme une maladie, que les joueurs vont plutôt consulter pour des problèmes sociaux liés au jeu, que les professionnels en contact avec des joueurs ne maîtrisent pas la technique de l'entretien motivationnel.

Une autre explication mise en avant est que l'offre du CTA n'est pas assez connue. En effet, bien peu de professionnels du domaine interviewés sont au courant de l'offre du CTA par rapport aux addictions sans substance. L'offre aux personnes alcooliques et toxicomanes est bien plus connue. Ce constat s'applique également à l'intérieur du Réseau fribourgeois de santé mentale, au niveau des assistants sociaux.

Quand l'offre générale est connue, comme celle du CTA par exemple, les modalités précises ne le sont souvent pas (prestations précises et groupes cibles, accessibilité, objectifs, ...).

Cela n'est pas valable que pour le CTA.

L'offre du secteur infanto-juvénile du RFSM est presque inconnue. En effet, sauf un cas, personne ne l'a citée comme possible interlocuteur lors d'un constat de jeu problématique parmi les jeunes.

L'offre du PILDJ (numéro gratuit, traitement par Internet, formation pour les professionnels), n'a pas non plus une grande popularité.

Rond-Point de REPER n'est pas toujours connu non plus des interlocuteurs choisis (alcool et cannabis, pour l'instant).

Parfois, l'offre du Centre du jeu excessif de Lausanne est mieux connue que celle du CTA. Parfois, des prestations inexistantes seraient imaginées adéquates, comme le Torry (centre spécialisé en alcoologie), qui a été signalé à deux reprises comme service vers lequel des assistants sociaux se seraient tournés pour adresser des joueurs.

En plus de ne pas connaître l'offre, les professionnels du domaine social manquent souvent d'outils pour dépister le jeu et manquent de connaissances sur la thématique (épidémiologie, caractéristiques, problèmes liées, ...). Cela a été observé chez beaucoup d'interlocuteurs. Les professionnels se demandent également comment faire pour amener les joueurs à entrer dans un traitement, quand ils sont dépistés, comment se comporter face à eux, comment les dépister avant que ce ne soit trop grave.

Dans le milieu médical somatique le jeu n'est pas dépisté, sauf si le patient en parle.

La problématique du jeu n'est pas bien connue en termes quantitatifs. Les chiffres concernant le nombre de joueurs excessif dans le canton ou le nombre d'interdictions de casino, sont souvent accueillis avec surprise.

De manière générale, il existe un consensus sur la nécessité d'accentuer l'information au grand public et la prévention universelle.

En ce qui concerne les cycles d'orientation (CO), il a été estimé que le nombre de jeunes avec une grande problématique de jeu en ligne peut atteindre les 12%. Ce chiffre a été confirmé par deux interlocuteurs intervenants dans les CO et dans les écoles professionnelles.

La tendance au CO serait à la hausse. Le nombre de joueurs problématiques dans les écoles professionnelles, par rapport au CO, serait inférieur.

Parmi la population plus jeune, la problématique se situe plutôt au niveau de la cyberaddiction (Internet, sexe, jeux en ligne, ...) et du poker.

Les intervenants ne maîtrisent pas forcément ce domaine, ni en termes de connaissances et d'outils, ni d'offre de prise en charge.

Il a été observé que les collaborations au sujet du jeu, que ce soit pour des cas concrets ou dans la prise en charge, sont pratiquement inexistantes. Si tous les partenaires, sans exceptions, expriment le besoin et le désir de collaborer les uns avec les autres, l'argument des faibles disponibilités et ressources est l'un des freins principaux au dépassement du statu quo. En effet, souvent, le pourcentage de joueurs représente une petite partie de la clientèle des services.

Une collaboration sur des thèmes spécifiques (en cas de dettes, en cas de pensées suicidaires) est, d'après certains interlocuteurs, une nécessité à développer.

Il a été observé également que le niveau d'information sur la problématique du jeu (problématique et caractéristiques, offres, réseau, ...) est très inégale et n'est pas systématisé.

En effet, les professionnels n'ont pas la possibilité d'échanger de manière structurée autour de la question du jeu et aimeraient, de manière générale, être mieux renseignés. Au niveau cantonal, il n'existe pas de lieux d'échanges officiels et structurés. La plateforme « jeu excessif » du GREA représente un de ces espaces, au niveau intercantonal, mais soit elle n'est pas connue, soit il n'est pas possible d'y participer pour des raisons de ressources. L'information sur les sujets traités n'est pas non plus systématiquement relayée dans le canton.

Pour les professionnels, il est parfois difficile de gérer l'incohérence de l'accessibilité à l'offre de jeu. D'une part, il existe la possibilité d'interdiction de casino, d'autre part, il existe l'offre « libre » des jeux de loterie.

En termes de formation, il y a une demande claire pour des formations ponctuelles de sensibilisation sur le thème du jeu, ainsi que pour un soutien à la participation aux offres certifiantes pour les professionnels (CJE).

En termes de prestations, il existe un besoin de prestations pour les parents et les proches, mais aussi de création de groupes d'entraide pour joueurs. Il a été mis en avant que, si la prévention universelle et la détection précoce devaient être renforcées, l'offre de prise en charge ne serait probablement pas suffisante en terme quantitatif.

Il n'y a pas de collaboration particulière entre les milieux de la prévention et les opérateurs des jeux (poker, loterie, casino). Le casino collabore avec le CTA pour la mise en place de ses mesures. La Loterie Romande n'a jamais fait appel à ce centre spécialisé.

Les autorités de régulation du marché, bien qu'impliquées dans les réflexions actuelles sur la problématique du jeu, ne connaissent pas les autres domaines et l'affectation de certains fonds.

Fribourg a toujours l'image d'Eldorado des jeux, qu'il conviendrait de changer, selon un interlocuteur, puisqu'il ne s'agit plus de cela, actuellement.

En dernière considération, il est à souligner que, en ce qui concerne le jeu, qu'actuellement, aucune stratégie particulière de pilotage et de vision de la problématique de la part des pouvoirs publics n'existe.

7. Recommandations

Sur la base des constats qui précèdent et des réflexions faites dans le cadre des interviews, quelques recommandations ont été élaborées pour le canton de Fribourg :

Augmenter la formation et l'information au sujet du jeu dans le réseau non spécialisé, susceptible d'être en contact avec des joueurs, pour les reconnaître, intervenir directement ou les adresser vers le réseau spécialisé. Cela pour toutes tranches d'âge.

Assistants sociaux, tuteurs, médecins, juges, pédiatres, psychiatres, service de l'enfance et de la jeunesse, enseignants, service du planning familial, ..., doivent pouvoir disposer des informations et outils nécessaires au sujet du jeu, afin d'intervenir le plus tôt possible et augmenter le nombre de personnes en traitement.

Pour le secteur des jeunes, la plateforme Rond-Point de REPER semble être un outil approprié. Elle existe déjà pour l'alcool et le cannabis, et REPER dispose de plus du réseau nécessaire, l'élargir au jeu semble tout à fait opportun.

Pour les écoles, il serait judicieux de créer du matériel didactique pour les interventions en classe, à mettre à disposition des enseignants, éducateurs de la santé, etc.

La formation d'une journée destinée aux professionnels non spécialisés, organisée dans le cadre du Programme intercantonal de lutte contre le jeu excessif, semble être un outil approprié pour répondre aux besoins des professionnels pour une meilleure connaissance de la problématique du jeu. Elle est à développer et à promouvoir.

Au même titre, la formation certifiante du Centre du jeu excessif doit être promue et soutenue.

Mais, puisque les professionnels ne peuvent pas toujours disposer du temps et des ressources nécessaires pour suivre des formations, il est nécessaire de développer d'autres formes de communication et d'information. Il serait, par exemple, intéressant de confier à une institution ou un service le mandat de rédiger régulièrement une lettre d'information à l'attention du réseau, de promouvoir le matériel déjà à disposition (flyers, sites Internet, formations, plateforme jeu du GREA, ...) de manière systématique, planifiée et suivie.

Renforcer l'information à la population sur le jeu

Selon l'Etude romande sur le jeu parue récemment³¹, 57.4% des personnes interrogées ont déjà entendu parler du jeu problématique. Cela signifie que le 42.6% n'en a jamais entendu parler. Cela correspond à un nombre considérable de personnes. Cela justifie une amélioration de l'information au grand public sur le jeu.

Toujours selon l'Etude romande sur le jeu, le 22.8% des personnes connaît un joueur problématique. Il faut, pour cette population aussi, que la problématique et l'offre de prise en charge, soient connues.

Pour cela, il convient de s'appuyer sur ce que le Programme intercantonal et l'ISPA mettent en place et de coordonner la campagne fribourgeoise.

³¹ Etude romande sur le jeu, résumé, une collaboration entre l'IUMSP et ISPA sur mandat du PILDJ, Lausanne, 2009

Faire connaître les prestations de prise en charge des différents acteurs pour les différents groupes cibles

Les différentes offres ne sont pas assez connues, ni auprès des professionnels ni auprès du public. Chaque institution et service devrait disposer de matériel d'information et le diffuser, pour clarifier les prestations, l'accessibilité, les groupes cibles, les objectifs. Cela pourrait être fait en commun, pour un certain nombre d'acteurs.

Auparavant, il conviendrait de clarifier les groupes cibles exacts, le type de prestations et les objectifs ainsi que les modalités de collaboration possibles de chaque acteur, afin de communiquer de la manière la plus claire et coordonnée possible.

En plus des offres médicalisées et sociales, les offres téléphoniques (0800 801 381 et 143) et par Internet sont à promouvoir. En ce qui concerne ces offres, il est également important de veiller à leur articulation avec l'offre de prise en charge cantonale. En cas d'appels de fribourgeois, l'offre locale doit être connue et, le cas échéant, proposée.

En cas d'amélioration de l'information à toute la population et au réseau non spécialisé, il est opportun de se demander si l'offre actuelle proposée sera suffisante pour faire face à la demande et s'il ne faudrait pas prévoir un afflux plus grand d'utilisateurs.

En termes de nombre, la problématique de la cyberaddiction parmi les jeunes semble être très préoccupante.

Selon la littérature, le nombre de joueurs – en général – est énorme, par rapport à ceux qui arrivent en traitement.

La prévention universelle et la sensibilisation de la population au jeu, la formation et l'information du réseau non spécialisé ainsi que la promotion des offres devraient augmenter le nombre de personnes en traitement.

Créer des prestations pour les proches et des groupes d'entraide pour les joueurs

Ces offres permettraient de combler une lacune qui a été mise en avant par plusieurs interlocuteurs. Des offres dans certaines langues étrangères seraient également les bienvenues.

Améliorer le passage vers le traitement des joueurs interdits de casino

Un grand nombre de personnes sont interdites de casino. Peu arrivent en traitement. Il conviendrait, dès lors, d'étudier la manière de favoriser ce passage, de concert avec le casino. Intervenir avant que l'interdiction ne soit prononcée serait l'idéal. Ceci est également valable pour les autres lieux et types de jeux. Cependant, le casino se prête mieux à ce type d'intervention, en raison de son cadre fermé.

En effet, les casinos ne vivent pas des hôtes qui ont cette dépendance au jeu, mais des visiteurs de longue date qui savent jouer de manière modérée. Les joueurs compulsifs ternissent l'image des maisons de jeu et chassent les hôtes qui désirent tout simplement s'amuser.³²

Dès lors, une amélioration de la collaboration entre les casinos, les autres opérateurs et les milieux de la prévention pourrait être envisagée, ainsi que l'implication des opérateurs dans des plateformes d'échange à ce sujet.

³² Source : site Internet de la Fédération suisse des casinos www.switzerlandcasinos.ch

Sensibiliser les services de ressources humaines des entreprises à la problématique du jeu

Il semble, selon les études et selon les données empiriques, que beaucoup de joueurs problématiques aient une activité lucrative. Il serait dès lors intéressant de sensibiliser les ressources humaines des entreprises à cette problématique et de les impliquer dans la détection précoce. Il existe des expériences dans ce sens dans le domaine de l'alcool (www.alcoolautravail.ch)

Mettre en place une formation et des protocoles en lien avec la suicidalité

Les idées suicidaires ou tentatives de suicide sont élevées chez les joueurs (32% des patients du Centre du jeu excessif du CHUV présentent des idées suicidaires à l'investigation, 14% rapportent des antécédents de tentative de suicide).

Il serait dès lors opportun que cet aspect soit investigué également par les acteurs sociaux, mais il faut qu'ils soient formés à faire face à la problématique et aient facilement à disposition un relais médical.

Introduire une obligation législative de prévention pour les tournois de poker

L'ampleur que prennent les tournois de poker est source d'inquiétude de la part des professionnels de la prévention et du traitement. Une modification de la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu afin d'introduire une réglementation des tournois de poker sera proposée dans le courant de l'année prochaine. Il serait intéressant de saisir l'occasion pour introduire dans la loi une obligation de prévention et de collaboration avec les milieux de la prévention lors d'organisation de tournois.

Indépendamment de l'obligation législative, il serait opportun d'approcher les organisateurs de tournois – et les gestionnaires des sites Internet dédiés au poker – afin de mettre en place des mécanismes de prévention. De plus, le poker étant devenu très populaire dans le contexte privé, il faudrait le thématiser plus dans le cadre scolaire.

Informers les acteurs de la régulation du marché sur les autres dimensions du jeu

Les acteurs de la régulation du marché sont directement confrontés aux fournisseurs de jeux (appareils à sous, loteries, poker – s'il y a un débit de boisson, ...). Il serait dès lors intéressant qu'ils soient informés et sensibilisés sur les différents aspects liés à la problématique du jeu excessif, pour qu'ils puissent également véhiculer un discours qui va dans le sens de la sensibilisation des opérateurs au jeu excessif et à leur responsabilité.

Formation PILDJ et autres prestations en allemand

La formation du PILDJ a apporté satisfaction aux participants et a contribué à créer des liens et des échanges autour de la problématique du jeu. Cependant, elle n'existe qu'en français. Une version allemande serait donc à proposer.

De manière générale, il faudrait toujours offrir, que ce soit pour le traitement, la prévention ou la formation, les prestations dans les deux langues.

Créer des plateformes d'échange

L'information et la formation ne suffisent pas. Les collaborations sont également indispensables, autour

d'une problématique complexe et multidimensionnelle comme celle du jeu. Il est dès lors important que les professionnels puissent se rencontrer afin d'échanger sur les pratiques, visions, difficultés, etc., respectives.

Pour cela, il conviendrait de créer une plateforme d'échange entre professionnels, toutes disciplines confondues. Cette plateforme pourrait être gérée par l'administration cantonale, ou par une institution, sur mandat du canton.

La plateforme pourrait servir également de lieu de récolte des besoins en matière de prise en charge et de prévention.

Coordonner la prise en charge

Le jeu est une problématique complexe et multidimensionnelle. Sa prise en charge demande une approche pluridisciplinaire intégrée, comme toute addiction.

Il est donc recommandé de coordonner les différentes disciplines autour d'une personne souffrant de jeu problématique selon ses besoins et priorités, évalués de manière systématique. Dans le canton de Fribourg, un projet allant dans ce sens dans le domaine des drogues illégales et alcool se met en place. Il s'adresse à toutes les catégories d'âge et rassemble, de manière générale, les mêmes acteurs impliqués dans la problématique du jeu (traitement). Il serait dès lors opportun d'intégrer la dimension de l'addiction au jeu dans ce dispositif.

Mise en place d'une politique en matière de jeu

A l'heure actuelle, il n'existe pas de politique cantonale en matière de jeu. Il est recommandé que l'administration cantonale formule cette stratégie en collaboration avec le terrain.

A ce sujet, des collaborations, synergies et coordinations pourraient être trouvées entre la Commission d'utilisation du Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif, la Commission de promotion de la santé et de prévention et le Comité de pilotage du projet de coordination de la prise en charge des personnes dépendantes, par exemple.

La Commission d'utilisation du Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif devrait de toute façon définir son rôle et également décider de critères d'octroi des fonds définis en veillant à la répartition selon les 4 piliers et les priorités qu'elle aura déterminées, selon une vision d'ensemble. Il serait également intéressant que la commission définisse un pourcentage du Fonds à destiner à l'impulsion de projets dont elle aurait décidé de la nécessité (par des appels d'offres, mandats, ...), comme il est dans ses attributions (art. 4 de l'Ordonnance).

Il serait intéressant de mettre sur pied un système d'observation annuel de la situation du jeu dans le canton, de suivi des mesures, de récolte d'informations, d'analyse des besoins, à l'attention de la commission d'utilisation du Fonds, afin de mener une activité continue dans le temps.

Limiter la publicité

La publicité pour les jeux est très présente et envôûtante. Il serait opportun de la limiter, et de l'accompagner de messages de prévention et numéros / adresses de centres spécialisés (panneaux aux kiosques, publicité du casino, tournois de poker, etc.).

8. Conclusion

Le jeu est une problématique vaste et complexe qui nécessite une réponse articulée et coordonnée de la part des différents champs appelés à intervenir, social, médical, régulation du marché, mais aussi les opérateurs, l'école, la justice, dans un cadre donné favorisant l'échange et la collaboration.

Dans le canton de Fribourg, il existe un grand potentiel de développement, que ce soit dans le traitement, la prévention universelle et précoce, et dans les collaborations. Par rapport aux besoins, dans beaucoup de cas, il ne s'agirait que de développer ou d'élargir une offre ou pratique existante, dans d'autres, il s'agirait de mettre en œuvre de nouveaux procédés et structures mais aussi, une stratégie d'action.

Les besoins de collaborer et de développer les pratiques et la volonté d'agir de la part du terrain sont bien présents.

Le canton de Fribourg notamment, par la création du Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif et de sa commission, a montré sa volonté d'agir dans ce domaine.

La commission, par l'octroi de fonds, pourra sans autres contribuer à satisfaire certains des besoins mis en évidence, mais elle pourra aussi, par sa composition et son rôle, porter plus loin certains autres besoins, qui nécessitent probablement d'être traités de manière plus large.

Annexe : liste des organismes consultés et sources d'information

Pour certains organismes, plusieurs personnes ont été interviewées ou étaient présentes aux interviews. Pour certains interlocuteurs, l'échange a été informel, via mail ou a eu lieu dans le cadre d'échanges sur d'autres sujets.

- Formation Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ) d'octobre 2009
- Service de planning familial et d'information sexuelle
- Service social de la Ville de Fribourg
- Chaîne des addictions du Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM)
- Chaîne d'intervention de crise et de liaison hospitalière du RFSM
- Caritas Fribourg, gestion des dettes
- Casino Barrière de Granges-Paccot
- Médecine interne Hôpital Fribourgeois (HFR)
- Médecin installé, Romont
- Service social du RFSM
- REPER, secteur Information & Projets
- Service des tutelles et curatelles de la ville de Fribourg
- Service de la police du commerce
- Médiateur scolaire à l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle (EPAI)
- Secteur infanto-juvénile du RFSM
- Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
- Service de la santé publique
- Plusieurs entretiens informels avec des « gens de tous les jours »