

Créer un problème de dépendance et le prévenir: une logique nouvelle...

Jean-Dominique Michel, socio-anthropologue, secrétaire général de Pro Mente Sana, Genève

(réd.) La loi fédérale sur les maisons de jeu impose des mesures sociales pour lutter contre les conséquences dommageables du jeu. Ces dispositions amènent évidemment nombre de questions autour de la définition de la dépendance, de son repérage, de la catégorisation des joueurs et du risque de stigmatisation, de la formation du personnel, de la place des professionnels et de leurs structures d'accompagnement.

Tour d'horizon des questions éthiques.

Une nouvelle loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ), assortie de son ordonnance d'application (OLMJ), est entrée en vigueur au premier avril 2000. Ces dispositions législatives font suite au vote populaire par lequel le peuple et les cantons, en 1993, avaient exprimé leur volonté de voir les jeux d'argent et de hasard libéralisés sur le territoire de la Confédération. Le résultat du scrutin, approchant les trois quart d'avis favorables, avait été particulièrement tranché et épousait les recommandations du Conseil fédéral. Il est amusant de relever qu'à l'appui de son argumentation, celui-ci avançait que la prohibition n'était pas une solution satisfaisante, et qu'il apparaissait préférable d'ouvrir plutôt le marché en l'assortissant de mesures strictes de contrôle et de prévention des conséquences sociales.

Assurance avait ainsi été donnée par le gouvernement que des mesures vigoureuses d'encadrement seraient mises en œuvre pour lutter à la fois contre la criminalité économique (particulièrement le blanchiment d'argent et l'infiltration par le crime organisé) et les conséquences socialement dommageables du jeu. En ce qui concerne ce deuxième aspect, les exigences posées par la loi sont robustes, et constituent une innovation dans l'expression d'une préoccupation de santé publique en matière de dépendance, particulièrement par les responsabilités qu'elles attribuent aux exploitants des maisons de jeu. Elles soulèvent plusieurs questions tenant autant aux valeurs éthiques (implicites autant qu'explicites) qu'elles véhiculent qu'aux détails de leur mise en œuvre.

Une loi claire

La loi y va en fait par touches (plus expressionnistes qu'impressionnistes) venant à dessiner un ensemble mélangeant des concepts de degrés de concrétude de divers. La loi elle-même annonce la couleur en son article 2 en affirmant qu'un de ses objectifs fondamentaux est de "prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu". Elle précise à l'article 14 que le requérant à l'exploitation d'une maison de jeu "définit les mesures qu'il entend prendre pour prévenir les conséquences socialement dommageables du jeu ou y remédier". Plus loin (article 22), la loi indique que la maison de jeu "exclut des jeux les personnes dont elle sait ou devrait présumer, sur la base des constatations qu'elle a faites elle-même dans son établissement ou sur la base d'informations venant de tiers:

- a) qu'elles sont insolvables ou qu'elles ne remplissent pas leurs obligations financières;
- b) qu'elles engagent des mises sans rapport avec leur revenu et leur fortune;
- c) qu'elles sont susceptibles de perturber le déroulement des jeux".

L'article précise que la maison de jeu doit motiver sa décision et la communiquer par écrit à la personne concernée et aux autres maisons de jeu. L'exclusion d'une maison de jeu conduit donc automatiquement à l'exclusion de toutes les autres maisons de jeu en Suisse.

L'ordonnance d'application est quant à elle détaillée et loquace. Elle indique ainsi (en sa section 3, articles 35 à 40) que la

maison de jeu doit:

- a) Mettre en œuvre un programme de mesures sociales et des mesures pour *“assurer la prévention de la dépendance et l’identification précoce des personnes susceptibles de devenir dépendantes au jeu”*;
- b) Collaborer avec un centre de prévention des dépendances et un établissement thérapeutique pour la mise en œuvre de son programme;
- c) Tenir à la disposition des intéressés *“des informations accessibles et compréhensibles concernant les dangers du jeu, les mesures de soutien, les adresses de centres de consultation et groupes d’entraide destinés aux personnes susceptibles de devenir dépendantes du jeu ainsi que des questionnaires permettant à chacun d’évaluer ses propres risques de dépendance”*;
- d) Instruire précisément le personnel de la maison de jeu *“pour identifier à temps les personnes susceptibles de devenir dépendantes du jeu”, et la “manière de reconnaître de telles personnes et de les aborder”*;
- e) Définir la marche à suivre en cas d’exclusion imposée et d’exclusion volontaire et, dans le premier cas, enregistrer *“les faits ayant conduit au prononcé de l’exclusion, notamment le nombre de visites, le constat des mises engagées, les signalements et renseignements de tiers ainsi que les mesures prises par la maison de jeu avant le prononcé de l’exclusion”* et indiquer *“les mesures prises après le prononcé de l’exclusion telles qu’entretiens, recommandations, soutien financier, indication de programmes d’information et d’assistance, ainsi que le résultat de ces mesures”*.

Un peu de scepticisme

Voilà pour la lettre de la loi. Une lecture par trop littérale conduirait à en disqualifier la portée du fait de l’immensité de l’objectif poursuivi (“identifier précocement les personnes susceptibles de devenir dépendantes du jeu”). Si cet objectif pouvait un jour être atteint, alors il y aurait lieu de convoquer les experts scientifiques de la planète pour un congrès exceptionnel... La transposition de cette faculté divinatoire rendrait également de fiers services dans le domaine des autres dépendances. On pourrait ainsi par exemple prévenir, à la source et avant même qu’ils se manifestent, des phéno-

mènes comme l’alcoolisme et la toxicodépendance.

Un deuxième élément de scepticisme tient à cette exigence de la loi selon laquelle les maisons de jeu doivent mettre en œuvre des procédures diagnostiques (identifier et reconnaître de telles personnes) et des procédures d’enquête (enregistrement des faits ayant légitimé les soupçons qu’il s’agissait de personnes susceptibles de devenir dépendantes au jeu, ou encore engageant des mises sans rapport avec leur revenu ou leur fortune). Là encore, la barre est placée si haut que l’on peut sérieusement douter de la faisabilité, ou même de la légitimité de la chose. Un diagnostic de jeu pathologique est une évaluation médicale qui ne peut être posé qu’après un examen soigneux, sur la base de critères nosographiques précis. Demander au personnel de salle d’une maison de jeu d’évaluer les situations individuelles en la matière peut dès lors apparaître comme parfaitement déplacé.

En ce qui concerne les procédures d’enquête, elles posent elles aussi un ensemble de difficultés: l’énoncé de la loi est si précautionneux (identifier les personnes susceptibles de devenir dépendantes du jeu) qu’on voit à vrai dire mal comment mettre en œuvre cette injonction sans entrer dans un climat de soupçon systématique. Toute personne étant a priori susceptible de devenir dépendante du jeu, et aucun élément à ce jour ne permettant un dépistage précoce, faudrait-il alors se résoudre à fichier chaque client d’une salle de jeu en épiant le moindre indice de comportement problématique ou déviant?

Ces considérations pourraient ainsi amener à disqualifier les intentions de la loi du fait de l’imprécision ou de l’excessive portée de ses injonctions.

On retrouverait aussi, dans une première analyse de contenu, les réponses sociétales dominantes apportées aux phénomènes de dépendance, soit, quoi qu’on en dise, une double prégnance policière et médicale. Si la loi définit d’autres mesures qu’elle tient pour nécessaires, la définition du traitement à apporter joue bien sur ces deux claviers, symboliques et concrets, en donnant une délégation juridique aux maisons de jeu pour qu’elles les mettent en application.

A la décharge du législateur, on reconnaîtra que l’énoncé de la préoccupation exprimée était malaisé, et qu’à défaut d’en faire une lecture excessivement littérale, on peut essayer d’en saisir l’esprit et de réfléchir à des mises en application

productives et nuancées.

L’objectif explicite de la loi est de garantir que les conséquences socialement dommageables de la libéralisation des jeux de hasard et d’argent dans le cadre des maisons de jeu seront adéquatement prises en compte et que des réponses satisfaisantes leur seront apportées. Nous sommes bien en présence d’une libéralisation assortie d’une volonté de prévention et de traitement des dommages.

Une logique qui permet la réflexion

Entrons donc dans cette logique en posant certains éléments de réflexion qui nous semblent être implicitement reconnus dans la systématique de la loi: Tout d’abord, l’on semble admettre comme donnée de départ une multiplicité des usages qui relativise la réalité pondérale de la problématique. Des études de prévalence soigneuses ont été réalisées, notamment en Suisse romande, qui révèlent le taux de joueurs pathologiques et de joueurs pathologiques potentiels dans la population. Il semble avéré (encore que la perspective autour de cette question devrait probablement être élargie) qu’une augmentation de l’offre de jeu devrait conduire à une légère augmentation de ces taux. On connaît donc avec une relative précision la masse des personnes concernées... et l’on s’aperçoit au passage du peu qui était fait jusqu’à aujourd’hui pour venir en aide adéquatement à cette population.

Sur la base de l’étude de Bondolfi, Ferrero et Osiek, on peut ainsi d’ores et déjà évaluer à environ trente mille le nombre de personnes en Suisse romande connaissant de sérieux problèmes de jeu, avec pour conséquence une nette péjoration de leur qualité de vie. Donnée incontournable et, si la nouvelle loi devait avoir un seul mérite, cela serait bien celui d’établir un ordre de responsabilité collective face à cette problématique.

L’existence actuelle de cette population en état de détresse indique également qu’elle n’a pas attendu la libéralisation en cours pour connaître cette situation et que les casinos ne sont qu’un des supports de leur addiction. De fait, l’offre de jeu disponible inclut les loteries, les “gratteux” (comme disent les Québécois), les paris sur les courses, les jeux clandestins (dont l’importance semble peu négligeable – on a articulé pour le canton de Genève un chiffre d’affaires annuel du secteur de Sfr 40 millions, soit près du triple du chiffre

d'affaires actuel du casino local), ou encore les maisons de jeu des pays limitrophes.

Le concept de multiplicité des usages reconnaît la grande variété des comportements possibles face aux jeux d'argent, de la personne qui ne joue jamais (une faible minorité de la population), à celle qui joue occasionnellement et sans dommage, celle qui pratique régulièrement mais sans excès notoire, celle qui pratique avec excès par flambées ou de façon chronique mais sans que les dommages ne soient trop importants, jusqu'au joueur pathologique dont le degré de dépendance et de dégradation personnelle et sociale est réellement et durablement problématique. Dans les faits, les joueurs fréquentant une maison de jeu appartiennent à ces diverses catégories et les joueurs pathologiques véritables en forment une petite minorité. La loi reconnaît explicitement cet état de fait en indiquant (avec une certaine maladresse) le seuil à partir duquel les maisons de jeu sont sensées intervenir. Un des éléments centraux que les candidats à l'exploitation d'une maison de jeu auront eu à clarifier est précisément celui de la grille des attitudes à tenir et des éventuelles interventions à poser selon les situations individuelles.

Le personnel de salle étant appelé à constituer un premier réseau de prévention, et même d'intervention, il est impératif que soient clairement établis son rôle et sa légitimité dans ce qui est exigé de lui.

Former le personnel

A notre sens, la légitimité en question – et en cela réside un intérêt tout particulier de cette loi – ne peut que reposer sur la convergence d'une préoccupation humaine et d'un intérêt général. La préoccupation humaine tient à ce que nul ne peut ni n'a le devoir de rester insensible face à une situation de naufrage personnel. Les joueurs pathologiques forment, par leur comportement, des tableaux saisissants qui interpellent déjà, profondément, les membres du personnel de salle des maisons de jeu. Face à ces situations, et à l'interpellation fondamentale d'y être confrontés, ces membres du personnel tendent à réagir selon deux réponses-types qui sont autant de systèmes de défense: soit par indifférence, une forme de durcissement qui prétend que "chacun est responsable de ses actes et qu'il faut s'insensibiliser face aux situations individuelles", soit par co-dépendance, soit une

attitude où l'on se sent à la fois responsable et sans ressources face au comportement de l'autre et où l'on en vient à adopter soi-même des comportements complaisants ou contre-productifs en regard de la préoccupation ressentie.

La loi, elle, par son exigence, pose un cadre clair: si les maisons de jeu ne sont pas responsables des situations individuelles des joueurs excessifs, elles ont des responsabilités à assumer en la matière. La première de ces responsabilités est de disposer d'une information qui qualifie les membres du personnel de salle dans leurs relations avec les joueurs à problèmes. Par une connaissance adéquate des processus de dépendance et des modalités d'intervention possibles, il peut proposer une première information ou fournir une assistance quant à une élaboration du vécu de la personne.



Photo Interfoto

Epier les comportements problématiques

La deuxième de ces responsabilités est celle de ne pas transiger avec les comportements addictifs. Du fait de l'injonction légale, la maison de jeu doit concrétiser le message que nul n'aura la possibilité de se détruire ou de se mettre gravement en péril dans le cadre de ses salles. C'est là le sens des procédures d'exclusion, et cela dessine naturellement la gradation des procédures: en cas d'excès ponctuels ou apparemment sans gravité, le personnel se tient à disposition des joueurs au cas où ceux-ci voudraient établir une communication ou élaborer une demande d'ordre personnel. Dans le cas, au contraire, où la personne se trouve dans un état de jeu pathologique grave (et la difficulté diagnostique se résorbe d'elle-même à ce niveau-là tant la sémiologie de cette situa-

C'est un essai de prohibition ciblée doublée de la production d'une culture de prévention

tion est, sur la durée, patente), les responsables de la maison de jeu ont la contrainte de conduire une observation des comportements de jeu de la personne. Si le dossier constitué est convaincant, alors la loi impose d'envisager une exclusion de la personne des salles de jeu.

Cette contrainte légale peut alors parfaitement recouper la préoccupation humaine, en ce qu'il devient parfaitement légitime d'avancer que c'est par un double défaut d'indifférence et de co-dépendance (ou de complaisance) que l'interdiction est prononcée. Que s'il n'est pas pour autant question d'intervenir plus avant dans la trajectoire de vie de la personne concernée, tant la loi que la maison de jeu qui en assure l'application refusent strictement d'être les complices ou les bénéficiaires de l'état de dépendance de la personne concernée. Certes, celle-ci sera ensuite parfaitement libre de se tourner vers le marché noir des jeux clandestins ou les casinos des pays voisins, ou encore les jeux d'accessibilité aisée comme ceux développés récemment par la Loterie Romande. A ce niveau-là, la maison de jeu n'est plus concernée.

Il est bien entendu légitime d'avoir des doutes ou des opinions nuancées quant à la pertinence ou la valeur de ce message. En ce qui nous concerne, et sans entrer dans un débat de fond sur cette question, il nous semble qu'il est en tout cas cohérent et que, bien compris, il permet de définir une pratique.

Car en définitive, ce que la loi requiert des maisons de jeu, c'est qu'elles élaborent et produisent une réelle culture de prévention et de gestion des phénomènes de dépendance au jeu. Elle le fait selon une axiomatique volontariste et sévère, c'est une option parmi d'autres, mais, pour rester dans un vocabulaire ludique, on dira que cela paraît jouable.

La formation adéquate du personnel et les procédures d'intervention, pierres angulaires de ce système, la mise à disposition en salle de documentation sur la problématique et de questionnaires d'auto-évaluation, la collaboration, nécessaire et imposée, avec le réseau socio-sanitaire, toutes ces mesures convergentes dessinent une approche finalement assez globale de la problématique, non dans le sens de lui apporter une réponse définitive – on s'est guéri, je crois, de pareilles prétentions – mais bien de définir une attitude générale à partir de laquelle il soit possible de travailler.

Des approches préventives diversifiées

Dans les faits, les exigences importantes de la loi ont conduit les établissements candidats à l'obtention d'une concession d'exploitation à s'adresser à des spécialistes du domaine des dépendances pour les aider à conceptualiser des programmes de mesures. Ceux-ci ont pu compter, généralement, sur l'intérêt et la participation des pouvoirs publics, sensibles aux éléments quantitatifs et qualitatifs de la problématique. On semble donc assister, assez rapidement, à la diffusion de cette préoccupation nouvelle quant à la dépendance au jeu dans l'ensemble du système de santé et d'aide sociale.

La concurrence de fait existant entre les candidats aux concessions a également conduit à une élaboration cloisonnée des programmes. Cette situation particulière aura probablement eu un effet stimulant en termes de créativité. Chacun s'étant retrouvé dans son coin à devoir traduire en mesures concrètes des exigences générales élevées, les concepteurs de ces programmes auront probablement imaginé des solutions originales, avec des matières d'excellence différentes d'un projet à l'autre.

Les intervenants dans le domaine des dépendances ne s'étant pas liés aux maisons de jeu qui les ont sollicités, et le délai pour le dépôt des dossiers de candidatures étant arrivé à échéance au 31 mars 2001, on va maintenant pouvoir prendre librement connaissance des programmes proposés et en comparer les mérites.

Il y a fort à parier que cette manière de procéder, finalement assez ludique et compétitive, se révélera en définitive préférable à celle qui aurait consisté à élaborer une réflexion générale consensuelle d'entrée de jeu. On a déjà pu voir différents types d'approche dans les propositions avancées: certaine privilégiant par exemple la constitution d'un centre d'excellence de traitement et de prévention du jeu pathologique, dans un cadre académique et universitaire, d'autres tablant plutôt sur des approches de réseau ou communautaires. L'intérêt est évidemment qu'aucune de ces approches n'est exclusive des autres et que ceux qui les ont élaborées l'ont fait à partir de leurs intérêts et de leurs compétences propres. L'expérience en cours dans notre pays est en tout cas suivie avec un intérêt authentique – même si parfois dubitatif ou nar-

quois – par les spécialistes du domaine à travers le monde. L'écho général en est qu'il s'agit d'une façon très helvétique de procéder, particulièrement méticuleuse et moraliste. Il serait a priori impensable d'exporter cette expérience ne serait-ce qu'en France voisine ou bien sûr Outre-Atlantique. De l'avis de spécialistes consultés, les principes de la LMJ seraient dans ce dernier contexte totalement incompatibles avec l'énoncé constitutionnel des libertés individuelles.

En définitive, la nouvelle loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu propose, de fait, une nouvelle configuration des responsabilités au regard d'une offre de produits ou – en l'espèce – de pratiques susceptibles d'induire chez certains une dépendance. S'oserait-on à tirer des parallèles qu'on verrait aussitôt pleinement émerger les défis et les dilemmes de ces dispositions légales. Qu'en serait-il d'injonctions qui contraindraient les patrons d'établissements publics à dépister et interdire les buveurs alcooliques? Ou encore d'une responsabilisation directe des médecins leur interdisant de prescrire des somnifères ou des tranquillisants à des patients pharmacodépendants là où ils pourraient librement le faire pour des patients non-dépendants?

Ces questions, certes badines, laissent apparaître une autre perspective: et si la LMJ constituait une forme de rupture épistémologique dans notre façon collective d'aborder les dépendances? La question trouvera certes d'elle-même sa réponse au cours des mois et des années qui viennent. La première ébauche de mise en œuvre de ses injonctions dévoile plutôt une forme de maturité collective dans la nature et la globalité des mesures envisagées. Une autre question, elle aussi un peu troublante, apparaît alors comme à contre-jour: et si, malgré ses maladresses et son utilitarisme, la nouvelle loi légitimait, particulièrement pour le personnel de salle, mais aussi pour les professionnels de la santé et du social autour, le droit à la non-indifférence? Après tout, il n'est question ici ni de soigner ou de traiter les gens contre leur gré, ni de mettre sur pied une prohibition générale. Mais, en quelque sorte, à l'intérieur d'un cadre donné, d'organiser une prohibition ciblée tout en garantissant une accessibilité maximale à l'information et aux ressources.