



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-79

Pour une répartition plus équitable des bénéfices annuels de la Loterie Romande (LORO)

Auteur :	Lauber Pascal
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	22.03.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	22.03.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	01.07.2024

I. Question

En tant que députés, nous recevons chaque année le rapport annuel de la Loterie Romande (LoRo). A ce titre, on constate que des montants importants sont répartis pour la culture, la politique sociale, la santé, le sport. C'est avec plaisir que j'ai pris connaissance du montant de 22 500 000.00 francs attribué par la Commission cantonale fribourgeoise de la Loterie romande à 391 associations ou institutions culturelles et sociales dans le canton l'année dernière. A cela s'ajoute la part dévolue au sport à raison d'un peu plus de 4 000 000.00.

Selon les dispositions de l'article 41 des statuts de la LoRo, la répartition des bénéfices est distribuée par les organes cantonaux de répartition à raison de 85 % en faveur des domaines de la culture, du social, de l'éducation et du tourisme tandis que 15 % sont dédiés au sport. Certains cantons ont la possibilité de prendre une part du bénéfice (FR 7 %, GE 10 %, NE 10 %, JU 17 %, VD 25 % et VS 500 000.00 francs) leur permettant une attribution particulière.

L'instance qui peut modifier et ratifier les statuts de la LoRo est l'Assemblée générale, article 12 des statuts, ou par délégation le conseil d'administration.

De manière générale, qu'est-ce qui justifie une telle répartition ? Si l'on prend l'exemple de la loterie outre-Sarine, Swisslos, les cantons alémaniques ont, semble-t-il, loisir de choisir chacun, de manière indépendante, la clef de répartition. Ceci a pour conséquence que le soutien peut aller jusqu'à 33 % pour le sport. Avec une telle manne financière pour développer le sport populaire ainsi que le sport d'élite on peut légitimement se demander s'il n'y a pas une corrélation positive avec la proportion de sélectionnés olympiques entre romands et alémaniques. On peut aussi se poser la question au niveau des titres nationaux remportés dans les deux principaux sports collectifs que sont le football et le hockey sur glace. Pour finir, on constate également une pratique du sport plus faible en Romandie par rapport à nos voisins alémaniques.

Il est vrai que la proportion en faveur du sport à quelque peu augmentée ces dernières années. Mais nous sommes encore très loin des 25 %, 30 %, voire 33 % alloués aux milieux sportifs alémaniques.

Le lien direct entre résultats et fonds alloués étant difficile à établir, on peut être plus péremptoire lorsque l'on parle des bienfaits indirects lorsque l'on alloue plus de moyens. Pour ce faire il n'y a qu'à remarquer les infrastructures sportives de notre canton. Par exemple, il y a un manque d'heures disponibles dans ces infrastructures. Cela mène à des goulets d'étranglement ou parfois des jeunes sportifs mineurs sont appelés à s'entraîner soit très tôt le matin ou soit très tard pour obtenir une plage horaire. Avec l'obtention de moyens supplémentaires pour le sport, on pourrait construire ou agrandir certaines infrastructures et ainsi permettre à tous les sportifs de pouvoir exercer leur sport dans de bonnes conditions.

Alors que l'on parle de la crise du bénévolat à la suite de la pandémie, alors que l'on sait que le budget de l'Etat fribourgeois est limité au vu de ses moyens et que la somme dévolue à la culture est nettement plus étoffée on ne peut que s'étonner qu'un meilleur équilibre ne soit mis dans la balance via la LoRo. En effet, au lieu de compenser cette différence, on l'accroît !

Un phénomène encore plus étonnant : une partie des bénéfices de la LoRo provient des paris sportifs. Les bénéfices des paris sportifs sont en forte augmentation depuis de nombreuses années. Mais là aussi, les bénéfices générés par les paris sportifs suivent la même clef de répartition, soit 85/15 comme mentionné en préambule de mon intervention. Il faut bien comprendre que sans sport pas de paris et donc pas de gains pour la LoRo.

Je tiens à préciser qu'il ne s'agit pas de mettre dos à dos la culture et le sport et de les opposer ou de dire que l'un a moins de besoins que l'autre.

En guise de compromis, on pourrait dès lors imaginer que les gains liés aux paris sportifs suivent une répartition inverse : 85 % pour le sport et 15 % pour la culture. Cela permettrait de remettre un lien de causalité entre les gains.

Les aspects de la présente interpellation ne sont pas directement du ressort du Gouvernement fribourgeois mais bien de la Loterie Romande. Cela diminue évidemment la portée de la présente interpellation. Néanmoins, le Gouvernement fribourgeois envoie des représentants cantonaux à la LoRo. Ceux-ci peuvent intercéder auprès de l'organe faîtière ainsi qu'auprès des autres cantons romands. C'est pourquoi une initiative similaire a été initiée par le PLR dans d'autres cantons. Dès lors, voici mes questions au Gouvernement :

1. Quel est le texte qui prévoit cette répartition 85/15 pour les bénéfices annuels de la LoRo ?
2. Quelle instance avait la responsabilité de ratifier ce texte ?
3. Quelle est la proportion des milieux sportifs dans l'organe qui a décidé de cette clef de répartition ? Ceci tant au niveau cantonal qu'au niveau romand.
4. Quelle éventuelle consigne de vote le Gouvernement fribourgeois avait-il donné à l'époque pour cette clef de répartition ?
5. Quelle est l'appréciation du Gouvernement dans la différence de niveau sportif entre les cantons romands et alémaniques ?
6. Le Gouvernement serait-il disposé à revoir le pourcentage de son prélèvement figurant à l'article 2 de l'Ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la LoRo, lui permettant une attribution particulière pour dégager une manne supplémentaire en faveur du sport ?
7. Le Gouvernement serait-il prêt à attribuer au Service des sports des moyens financiers afin de soutenir les infrastructures sportives autres que piscine et salle de gymnastique ?
8. Le Gouvernement serait-il disposé d'agir auprès des organes concernés et auprès des autres cantons romands au sein de la CORJA pour proposer de modifier ce pourcentage relatif à la clef de répartition ? ou pour faire en sorte que les organes cantonaux de répartition dans le domaine

sportif touchent 15 % de bénéfices de la LoRo à l'exclusion des paris sportifs dont le sport bénéficierait à 85 % ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les membres du Conseil d'Etat ont bien pris connaissance de cette question parlementaire. Ils répondent aux différentes interrogations ci-après.

A titre introductif, il convient de relever que pour 2023, la Loterie Romande (ci-après : LORO) et Swisslos versent conjointement, en fonction de la population, 75 millions au sport national (60 millions de base et 15 millions complémentaires selon les bénéfices). Cela signifie qu'environ 19 millions (15 618 892 francs de base et 3 888 521 francs complémentaires) sont versés par la LORO directement à la Fondation suisse pour l'encouragement du sport (FSES). Au titre de la répartition des bénéfices de la LORO auprès des cantons, le canton de Fribourg a reçu en 2023 un montant global de 28 050 996 francs, dont 1 963 570 francs pour les organes cantonaux (fonds du Conseil d'Etat par prélèvement de 7 %), 22 174 312 francs pour la culture et le social (85 %) et 3 913 114 francs (15 %) pour le sport.

La répartition des bénéfices des loteries entre l'organe de répartition de la culture, le social, le patrimoine et l'environnement (85 %) et celui du sport (15 %) est historique ou politique (avant 2021, 5/6^e et 1/6^e). Elle n'a aucun rapport ni avec la nature ou le rôle des activités ni avec le produit brut des jeux. Les clés de répartition adoptées lors de l'introduction de la nouvelle législation en 2021 ont, d'une part, préservé une continuité dans le partage des bénéfices des jeux et, d'autre part, ont d'ores et déjà amélioré le financement du sport en prélevant la part dévolue au sport national de manière précipitaire sur tous les domaines et non plus sur la part dédiée au sport.

Cette répartition doit être mise en relation avec les systèmes de financement appliqués par les collectivités publiques dans les domaines du sport, de la culture, du social, du patrimoine et de l'environnement. Les budgets publics et ceux de la LORO sont en effet fortement imbriqués dans ces domaines et de nombreuses activités sont tributaires de cette articulation. Cela est évident dans le canton de Fribourg et d'une façon générale en Suisse romande. Cette articulation s'est construite au fil des années et une diminution des contributions de la LORO dans certains domaines devrait être compensée par une croissance des financements publics afin de préserver les activités subventionnées. Ainsi, pour maintenir leur capacité de soutien aux associations, les organes de répartition de la LORO devront limiter leurs aides aux institutions pour les tâches qu'elles exercent pour l'Etat, telles que par exemple pour la culture et le social, La Tuile, Banc Public, Fri-Santé, les accueils extrafamiliaux, les grands festivals et les saisons culturelles des salles régionales. Dans le domaine du sport, les efforts ont dû être concentrés sur l'essentiel, à savoir les infrastructures, le soutien aux associations sportives cantonales (sport amateur) et au sport scolaire facultatif.

1. Quel est le texte qui prévoit cette répartition 85/15 pour les bénéfices annuels de la LoRo ?

Comme le mentionne l'auteur de la question, il s'agit de l'art. 41 des statuts de la LORO :

« Art. 41

¹ *Le bénéfice net de la Société, calculé conformément à l'art. 125 al. 2 LJAr, est réparti selon les règles suivantes :*

- a) le bénéfice net est diminué de façon précipitaire des contributions allouées d'une part à la Fondation Suisse pour l'encouragement du sport (FSES) selon l'art. 34 du Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse*

(ci-après CJA) et d'autre part à la Fédération suisse des courses de chevaux selon l'art. 6. let. j CORJA ;

b) le bénéfice net résiduel (ci-après BNR) est réparti entre les Cantons romands en fonction de leur population (base dernier recensement fédéral) et du Produit brut des jeux (PBJ) réalisé sur leur territoire respectif selon l'art. 16 CORJA.

² *Conformément à l'art. 8 al. 1. CORJA, chacun des Cantons romands partage sa part du BNR en deux ou trois masses :*

a) si cette possibilité est utilisée, le Conseil d'Etat de chaque Canton romand décide tout d'abord, tous les quatre ans, de la part du BNR allouée à l'entité désignée pour répartir 30 % (trente pourcent) au maximum de sa part du bénéfice net, Conseil d'Etat ou service de l'Etat ;

b) le montant du BNR restant à disposition est partagé en deux masses qui sont allouées dans les proportions suivantes à :

- > 15 % (quinze pourcent) pour l'organe de répartition pour les contributions destinées au domaine du sport cantonal ;*
- > 85 % (huitante-cinq pourcent) pour l'organe de répartition pour les contributions destinées aux autres domaines de l'utilité publique ainsi qu'au sport handicap. »*

2. *Quelle instance avait la responsabilité de ratifier ce texte ?*

L'assemblée générale de la Société de la Loterie de la Suisse Romande, dont la liste des sociétaires est disponible sur le site de la [LORO](#), est appelée à se prononcer sur une modification ou sur une révision des statuts (art. 42 al. 1). Avant d'être votée par l'assemblée générale, toute modification des statuts doit être soumise à l'approbation de la Conférence romande des membres de gouvernement concernés par les jeux d'argent (CRJA), conformément à l'art. 6 al. 2 let d CORJA (art. 44).

3. *Quelle est la proportion des milieux sportifs dans l'organe qui a décidé de cette clef de répartition ? Ceci tant au niveau cantonal qu'au niveau romand.*

L'organe suprême de la LORO est représenté par l'Assemblée générale, composée de 30 sociétaires dont quatre représentant-e-s fribourgeois-e-s. Selon l'arrêté du Conseil d'Etat concernant la désignation des membres fribourgeois de la Société de la loterie de la Suisse romande, les sociétaires sont choisis parmi les membres de la Commission cantonale de la LORO, sauf deux sociétaires, l'un étant choisi parmi les membres de la Commission cantonale de la LORO pour le domaine du sport et l'autre étant choisi hors de ces commissions.

4. *Quelle éventuelle consigne de vote le Gouvernement fribourgeois avait-il donné à l'époque pour cette clef de répartition ?*

Le Conseil d'Etat n'avait pas donné de consigne de vote.

5. *Quelle est l'appréciation du Gouvernement dans la différence de niveau sportif entre les cantons romands et alémaniques ?*

L'imbrication entre les budgets publics et de la LORO dans le domaine du sport, de la culture et du social est très différente selon les cantons, et en particulier entre les cantons romands et alémaniques. Les cantons alémaniques n'ont pas d'entente intercantonale et décident eux-mêmes de la répartition entre les différents domaines. Il est à noter que du côté alémanique, les montants octroyés au domaine du sport se situent entre 18 % et 35 %, avec une moyenne de 26 %.

6. *Le Gouvernement serait-il disposé à revoir le pourcentage de son prélèvement figurant à l'article 2 de l'Ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la LoRo, lui permettant une attribution particulière pour dégager une manne supplémentaire en faveur du sport ?*

Oui, le Conseil d'Etat est disposé à revoir le pourcentage de son prélèvement figurant à la disposition mentionnée dans la question.

En effet, pour préserver les équilibres, un changement de la répartition 85/15 % ne peut être envisagée aujourd'hui et dans les années à venir, car ancrée dans les statuts de la LORO. Cependant, la part de 7 % (pouvant aller jusqu'à 30 %) que le Conseil d'Etat peut prélever sur les bénéfices et qu'il répartit entre le Fonds du Conseil d'Etat, le Fonds cantonal de la culture, le Fonds cantonal de l'action sociale et le Fonds cantonal du sport peut être augmentée pour tenir compte des enjeux nouveaux posés au sport.

La pression budgétaire dans les trois domaines concernés est similaire. Les demandes ne cessent de croître, notamment en lien avec l'inflation, alors que les montants à disposition des organes de répartition stagnent ou sont difficilement prévisibles. Il n'y a plus de marge de manœuvre et les montants de réserve correspondent aux exigences d'une bonne gouvernance. Une plus forte pression va certainement engendrer des réactions de frustration d'autant plus importantes que ces associations reposent en grande partie sur du bénévolat. Une démobilisation à ce niveau constitue non seulement un risque d'appauvrissement des prestations aujourd'hui offertes, mais aussi un danger pour la cohésion sociale dans notre canton. En modifiant fortement la répartition des bénéfices, le Conseil d'Etat prendrait ainsi le risque de provoquer une scission au sein du monde associatif fribourgeois qui est dense et engagé. Dans un contexte social toujours plus tendu, une telle décision dresserait les associations sociales, culturelles et sportives du canton les unes contre les autres.

Pour le Conseil d'Etat, le modèle suivant s'est avéré réaliste :

- > faire passer le prélèvement de l'Etat de 7 à 9 % (soit une ponction complémentaire d'environ 560 000 francs), et
- > modifier la répartition entre les domaines en faveur du fonds cantonal du sport avec un coefficient en septième (1 pour le fonds du Conseil d'Etat, 1.75 pour le fonds cantonal de la culture, 1.75 pour le fonds cantonal de l'action sociale et 2,5 pour le fonds cantonal du sport).

	2021	2022	7 %	9 %	Différence 2022/9 %
Montant total	24 649 063	28 050 996	28 050 996	28 050 996	
Prélèvement CE	1 696 025	1 963 570	1 963 570	2 524 589	(+) 561 019
Solde	22 953 038	26 087 426	26 087 426	25 526 407	

	2021	2022	7 %	9 %	Différence 2022/9 %
- dt répartition culture-social 85 %	20 134 371	22 174 312	22 174 312	21 697 446	(-) 476 866
- dt répartition sport 15 %	2 818 667	3 913 114	3 913 114	3 828 961	(-) 84 153
			<i>coefficient</i>		
Répartition des fonds par le CE	1 696 025	1 963 570	1 963 570	7/7 2 524 589	
Culture	500 000	500 000	490 892	1,75/7 631 147	(+) 131 147
Social	500 000	500 000	490 892	1,75/7 631 147	(+)131 147
Sport	500 000	500 000	701 275	2,5/7 901 640	(+) 401 640
Réserve CE	196 025	463 570	280 511	1/7 360 655	(-) 102 915

La croissance du fonds du sport est ainsi double par rapport à celles des deux autres domaines. Le montant de la réserve du Conseil d'Etat revient à ses montants historiques, ce fonds disposant actuellement d'une réserve de plusieurs années. L'organe de répartition de la LORO sport perd 84 153 francs, alors que ceux du social et de la culture perdent 476 866 francs. Lorsqu'on cumule les chiffres de ces fonds et des organes de répartition, la perte pour la culture et le social représente 214 572 francs, et l'augmentation pour le sport 317 487 francs.

Sur cette base et afin de mettre en pratique le modèle susmentionné, le Conseil d'Etat a adopté une modification de l'ordonnance concernant la répartition des bénéfices nets de la Société de la Loterie de la Suisse romande (RSF 958.31). L'art. 2 al. 2 de l'ordonnance précitée a été modifié afin d'augmenter de 7 % à 9 % le prélèvement du Conseil d'Etat sur les bénéfices de la LORO versés au canton de Fribourg. Cette modification entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Dans le même texte légal, il a été précisé que le produit de cette part est reparti à raison de 1/7^e par année à la disposition du Conseil d'Etat, 1.75/7^e en faveur du Fonds de la culture, 1.75/7^e en faveur du Fonds de l'action sociale et 2.5/7^e en faveur du Fonds du sport (art. 2 al. 3).

7. *Le Gouvernement serait-il prêt à attribuer au Service du sport des moyens financiers afin de soutenir les infrastructures sportives autres que piscine et salle de gymnastique ?*

Le Conseil d'Etat a déjà montré par le passé son soutien aux infrastructures sportives, avec notamment un soutien spécifique pour les constructions de patinoires. Actuellement, il soutient les projets de piscines ainsi que le volet scolaire des salles de sport, lesquelles sont utilisées fréquemment hors cadre scolaire.

8. *Le Gouvernement serait-il disposé d'agir auprès des organes concernés et auprès des autres cantons romands au sein de la CORJA pour proposer de modifier ce pourcentage relatif à la clef de répartition ? ou pour faire en sorte que les organes cantonaux de répartition dans le domaine sportif touchent 15 % de bénéfices de la LoRo à l'exclusion des paris sportifs dont le sport bénéficierait à 85 % ?*

Le Conseil d'Etat ne souhaite pas de modifications dans les décisions adoptées dans le cadre de la nouvelle législation récemment entrée en vigueur pour au moins trois raisons. D'abord, les statuts de la LORO sont entrés en vigueur en janvier 2021, soit il y a un peu plus de deux ans. Ensuite, les défis liés notamment à la crise pandémique affectent tant le domaine du sport, que ceux de la culture, du social, du patrimoine ou de l'environnement. Ce contexte motive une certaine prudence

au niveau des changements structurels. Enfin, la part précipitaire aux montants accordés aux cantons romands pour financer le sport national ont augmenté régulièrement ces trois dernières années, sans compter les ajustements de cette part déjà prévus lors de l'introduction de la nouvelle législation et qui prennent effet cette année. A noter encore, que l'augmentation des bénéfices dans les années à venir ne peut être exclue, bien que plusieurs indicateurs contredisent cette tendance, mais si elle se vérifie, elle se produira d'abord en faveur du sport, du moins dans la limite des encouragements spéciaux fixés par la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par les jeux d'argent (CSJA).

Le Conseil d'Etat souhaite dès lors maintenir le statu quo, qui garantit l'équilibre du financement entre les trois domaines (sport, culture et social), souhaité par le député. C'est pourquoi il n'a pas l'intention d'agir auprès des autres cantons.