



Centre de recherche sur la gouvernance

Les recommandations : pour une politique publique intégrée et responsable

FQRSC-ACTION CONCERTÉE

LES AÎNÉS ET LES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT MANAGEMENT DU RISQUE ET ÉTHIQUE DE LA GOUVERNANCE DANS L'OFFRE ORGANISÉE DE JEUX DE HASARD ET D'ARGENT

Yves Boisvert, Ph.D., ENAP &
Frédéric Lesemann, Ph.D., INRS.

Septembre 2012

Pour un plan global de prévention : les recommandations

Avec le cadre d'analyse spécifique de l'éthique publique, au terme de nos diverses revues de littérature, scientifiques et « grises », et des entrevues et observations menées dans différents milieux, nous proposons des recommandations globales sur la responsabilité des acteurs gouvernementaux, des dirigeants de Loto-Québec, des membres de l'industrie des voyageurs et des associations d'aînés en ce qui a trait à l'offre de jeu, à la prévention et à la recherche.

Loin des approches moralistes qui défendent des postures prohibitionnistes, nous proposons plutôt une série de recommandations interreliées dont les seules préoccupations sont : A) la valorisation d'une gestion gouvernementale responsable des jeux de hasard ; B) une intégration du principe de précaution dans la gestion des produits commerciaux qui sont mis en marché par les entreprises publiques.

En phase avec les tendances en gestion de ces activités commerciales liées à des produits à risque, les réflexions suivantes appellent à une prise en compte du principe de précaution dans l'administration des finances publiques et des sociétés d'État. Bien entendu, l'accent de nos propositions est surtout mis sur le rapport qu'entretient le ministère des Finances avec Loto-Québec, mais nous aborderons aussi le rôle que doivent jouer le MSSS et le ministère de la Famille et des aînés pour que la vision de la précaution puisse se généraliser au sein du gouvernement. Nos propositions interpellent aussi les partenaires de la société civile qui peuvent jouer un rôle stratégique et significatif auprès des aînés qui fréquentent les sites de jeux ou qui pourraient être intéressés par ce type d'activité.

Conformément aux principes de santé publique, ces pistes de réflexion appellent aussi à l'indépendance, à la cohérence et à la diversité des approches préventives : la prévention ne peut être constituée de la seule information destinée à la clientèle, elle doit aussi concerner les modalités de l'offre et de la promotion du jeu, de même que les caractéristiques des jeux offerts.

Ces propositions sont audacieuses, mais elles se veulent pragmatiques. S'il y avait une volonté politique réelle de faire face à la problématique liée aux effets pervers de l'offre organisée des jeux de hasard et d'argent aux aînés, le gouvernement du Québec pourrait aller de l'avant et proposer des politiques publiques qui intègrent des éléments de nos recommandations, et ce, en collaboration avec les autres acteurs ciblés dans nos propositions. Sans cette action gouvernementale, peu de choses peuvent être réalisées en matière de gestion préventive de l'offre de jeu ; les activités de prévention demeureront limitées à des appels au jeu responsable et à de l'aide à la capacitation des joueurs qui lancent un message de détresse.

Responsabilité du ministère des Finances et du gouvernement du Québec

Considérant que le gouvernement en général, et le ministre des Finances en particulier, doivent réintégrer le principe de la responsabilité ministérielle au cœur de leur éthique politique, nous proposons que :

- Les attentes financières envers les sociétés d'État tiennent compte des externalités liées aux activités des entreprises publiques : les moyens utilisés par les gestionnaires de ces entreprises publiques pour répondre aux attentes financières sans cesse croissantes ne peuvent se faire sans égard à la santé et à la sécurité publique.
- En ce sens, l'acceptabilité de la pression financière sur les entreprises publiques ne peut plus être uniquement évaluée sous le paradigme des finances publiques, elle doit être évaluée eu égard à d'autres indicateurs sociaux tout aussi légitimes (notamment la santé publique, la sécurité publique, le tissu communautaire et familial).
- Pour ouvrir des horizons sur des alternatives financières, les Québécois gagneraient à voir leur gouvernement faire appel à des États généraux sur les finances publiques. On pourrait alors remettre sur la table à des fins de débat l'ensemble des stratégies de gestion des revenus publics qui ont été prises au cours des dernières décennies et discuter des scénarios fiscaux qui pourraient être explorés. Cette tribune pourrait être un lieu privilégié pour débattre des choix fiscaux qui ont été faits au cours des dernières décennies : notamment la décroissance fiscale liée à la réduction des impôts des entreprises et des taxes manufacturières, ainsi que la multiplication des exemptions fiscales pour les particuliers (Bruel et Lesemann, 2008, p. 83).
- Le ministère des Finances a un devoir de responsabilité relativement aux effets négatifs, notamment sur la santé publique, que peuvent générer les produits commercialisés par les entreprises publiques québécoises. Une approche alignée sur le principe de précaution permettrait au ministère d'intégrer une perspective prudentielle dans l'élaboration de ses budgets.
- Le ministère des Finances devrait instituer des standards gouvernementaux particuliers en matière de responsabilité sociale des entreprises publiques. Conformément à la mission de l'État contemporain, les entreprises publiques gouvernementales doivent se distinguer par des standards d'éthique commerciale et un plan de RSE ancré sur leur responsabilité de protection sociale et sur les préoccupations sociales de la population. Ainsi, le plan de RSE des entreprises publiques doit prioritairement se pencher sur les effets négatifs liés aux produits qu'elles commercialisent.

Responsabilité du ministre responsable du MSSS

Considérant que le ministre responsable du MSSS doit lui aussi intégrer le principe de la responsabilité ministérielle au cœur de sa mission et de sa vision :

- Le ministre responsable du MSSS devrait donc prendre du recul face à la position majoritairement utilitariste qui prévaut au sein des cabinets gouvernementaux et il devrait se faire un devoir de promouvoir la posture du « caring » afin de la positionner au cœur des préoccupations publiques. Pour se faire, il devrait s'inspirer davantage des positions présentées et argumentées par les DSP et l'INSPQ.
- Pour que le ministre puisse prendre des décisions éclairées sur le dossier du jeu, le MSSS doit s'assurer que l'INSPQ sera toujours capable de lui fournir des résultats scientifiques de pointes.
- Le ministre responsable du MSSS devrait mettre en place un chantier de réflexion devant permettre la proposition d'un plan d'action gouvernemental intégré et cohérent en matière de jeu : le plan proposerait une stratégie de gestion de l'offre de jeu plus équilibrée entre les visées utilitaristes du ministère des Finances et le devoir de protection des citoyens du MSSS et du ministère de la Famille et des Aînés.
- Le ministre responsable du MSSS devrait se référer à la loi sur le développement durable afin de faire la promotion du principe de précaution comme indicateur d'évaluation de la gouvernance des entreprises publiques commercialisant des produits à risque et des subventions publiques que le gouvernement veut accorder à certaines industries contestées. Il devrait aussi chercher à influencer le premier ministre et son collègue des finances afin de les amener à intégrer ce même principe de précaution comme indicateur d'évaluation préventif des objectifs financiers qu'ils s'appêtent à imposer aux sociétés d'État.
- La santé des populations étant une priorité au Québec, puisqu'elle est protégée par l'article 54 de la Loi sur la Santé publique du Québec, la commercialisation de nouveaux produits doit être accompagnée d'une autre évaluation : soit l'évaluation des coûts sociosanitaires afférents. Le ministre responsable du MSSS devrait régulièrement faire le rappel de l'article 54 et du principe de la responsabilité populationnelle à son collègue des finances afin de l'amener à intégrer ces références dans ses décisions publiques.

La responsabilité des préventionnistes

Considérant le manque d'indépendance de *Mise sur toi* face à Loto-Québec et le manque de crédibilité qu'a cet organisme en matière de prévention des problèmes liés à l'offre de jeu :

- Le gouvernement devrait, via le MSSS, assumer le financement d'un nouvel organisme de prévention du jeu complètement indépendant.
- En ce sens, cet organisme ne devrait être lié d'aucune façon à LQ. Cet organisme devrait compter parmi ses responsables et professionnels, les meilleurs experts québécois en matière de prévention, ainsi que des représentants d'associations d'ainés. Sa mission et ses objectifs devront être limpides : élaborer une stratégie systémique de prévention face aux problèmes de jeux. Son travail devra se faire autant en amont, au niveau de la gestion de l'offre, qu'en aval, au niveau des joueurs qui ont un problème de consommation des produits offerts par Loto-Québec.
- Pour assurer le financement de ce nouvel organisme, le gouvernement devrait orienter les deniers publics que LQ transfère à *Mise sur toi* (6 millions de dollars par année) vers le MSSS. Ce type de transfert devrait s'inspirer de ce qui se fait déjà en matière de financement de la recherche sur le jeu. Ainsi, l'OBNL *Mise sur toi* ne devrait plus recevoir aucune subvention publique pour poursuivre ses activités ; objectivement, rien ne justifie l'acceptabilité sociale du maintien d'une telle subvention à cet OBNL.
- L'internalisation de ce budget de 6 millions déjà prévu aux fins de la prévention permettrait au gouvernement de garder d'éviter de recourir à de l'argent neuf. Cela lui permettrait de s'assurer que cet argent soit strictement utilisé à des fins préventives. Cela permettrait aussi un contrôle direct sur la gestion de cette enveloppe budgétaire prévue aux fins de la prévention. Le MSSS pourrait alors bien définir la mission de ce nouvel organisme public de prévention et s'assurer du respect des objectifs fixés.
- Il serait souhaitable que les dirigeants de ce nouvel organisme consultent rapidement les responsables et spécialistes de la prévention dans les organismes publics reconnus pour leur expertise en marketing social, soit la SAAQ et la CSST. Ils pourraient alors profiter de l'expérience et de l'expertise de ces derniers afin d'aligner leur stratégie de prévention sur les problèmes de jeu sur la même logique d'intervention. Une approche concertée entre ces organismes publics pourrait même faciliter l'émergence d'une stratégie globale de sensibilisation, de socialisation et de prévention.
- Si le nouvel organisme de prévention doit continuer de faire son travail de sensibilisation et d'intervention auprès de la population en général et des groupes de joueurs en particulier, il doit aussi s'impliquer dans l'évaluation de la gestion de l'offre de jeu faite par Loto-Québec et promouvoir l'établissement de politiques publiques relatives à la gestion préventive de l'offre de jeu (ce qui n'est pas le cas actuellement avec *Mise sur toi*). L'organisme devrait aussi se

pencher sur certaines pratiques commerciales problématiques de LQ au niveau de l'offre de jeu. Ce nouveau mandat exige une indépendance totale face à LQ.

- Le milieu des intervenants en santé publique devrait mettre en place une vigie sur les pratiques de jeu des aînés; il est préoccupant de voir que ces derniers se retrouvent presque tous dans les espaces réservés aux machines à sous dans les casinos, machines très semblables aux ALV. La littérature scientifique a amplement démontré les problèmes liés à ces machines chez les joueurs réguliers¹.

Responsabilité de Loto-Québec

Considérant que Loto-Québec a trop longtemps négligé de prendre en compte le principe de précaution dans sa gestion de l'offre de jeu et que cette entreprise publique n'a pas suffisamment pris au sérieux la responsabilité sociale réelle qui lui incombe directement en matière de protection de sa clientèle face à la dangerosité démontrée ou potentielle de ses produits :

- Nous pensons que nos résultats appellent au développement d'une vision plus intégrée de la prévention, qui ne soit pas uniquement orientée vers l'utilisateur du produit, mais aussi axée sur une gestion prudente de l'offre de jeu (produit et accessibilité). Ainsi, Loto-Québec devrait être contraint de présenter dans son rapport annuel, les actions qui ont été posées afin de s'assurer que la gestion de son offre de jeu s'aligne sur le principe de précaution, sur l'esprit de la loi sur le développement durable et respecte l'article 54 de la loi sur Santé publique du Québec. Un rapport d'audit externe devrait même être exigé tous les trois ans afin de rassurer les Parlementaires du sérieux du travail fait par l'entreprise publique pour intégrer la dimension éthique dans la gestion de son offre de jeu.
- Ceci appelle notamment à une réglementation du pouvoir qu'a LQ de faire de la promotion. Le jeu étant un monopole d'État, l'absence de concurrence ne légitime pas une approche de marketing agressive pour promouvoir la consommation de ses produits, *a fortiori* s'ils présentent des risques pour la santé de la population.
- Dans le dossier de l'offre de jeu destinée aux aînés, les stratégies commerciales qui subventionnent les voyages organisés vers les casinos méritent un débat public. Ces voyages vers les casinos sont offerts par les voyagistes à des coûts nettement inférieurs au coût réel de l'activité (transport, repas, crédits de jeu, cadeaux). Cette stratégie commerciale crée l'illusion chez les aînés que l'activité de casino est une activité de loisir bon marché. Cette stratégie est une entrave à la libre concurrence dans le domaine de l'offre des loisirs aux aînés: les activités alternatives pour les aînés n'étant pas subventionnées par une société d'État, elles coûtent plus cher et sont moins favorisées par les organisateurs de loisirs. Le ministère de la Famille et des Aînés doit ouvrir et animer ce débat public puisqu'il interpelle directement un segment important de sa clientèle.

¹ Cette recommandation prend encore plus d'importance avec les résultats de recherche obtenus par notre collègue Robert Vallerand.

- Le système d'enregistrement des activités de jeu de la carte Privilège ne devrait plus servir à solliciter les clients ou à faire du marketing actif auprès d'une clientèle particulière. Il s'agit d'une approche commerciale pernicieuse et dangereuse qui peut avoir des impacts négatifs directs sur des joueurs à risque ou sur d'ex-joueurs qui seraient en démarche personnelle ou en thérapie pour se sortir de leur problèmes ou de leur dépendance face au jeu.
- Le système d'enregistrement des activités de jeu de la carte Privilège devrait uniquement servir à une stratégie de prévention. Cette carte donne un accès privilégié aux connaissances sur les habitudes de jeu des clients. Elle fournit donc une banque de données qui pourrait permettre à une équipe d'intervention en prévention d'offrir de l'aide aux joueurs considérés comme à risque. Cela permettrait le dépistage des activités de jeu risquées, en fonction de la dépense, de la fréquence et de la durée des sessions.
- Comme il s'agit des produits de jeu les plus consommés par les aînés sur le site des Casinos, LQ devrait éviter de parler de « machines à sous » pour référer aux machines qui se retrouvent sur la plus grande partie du parquet des Casinos, alors qu'il s'agit de machines électroniques potentiellement aussi dommageables que les ALV. Ce changement d'approche sémantique aurait pour effet d'accroître la vigilance des joueurs aînés et permettrait de revoir les stratégies de prévention auprès de ces clientèles².
- LQ devrait s'engager à gérer de façon plus prudente le développement technologique des dites « machines à sous » afin d'éviter de mettre en circulation dans ses casinos des produits aux effets encore plus dommageables.
- Des intervenants en prévention spécialisés devraient être disponibles dans les aires de jeu pendant la journée, période où les aînés occupent très majoritairement le casino. Ces intervenants doivent connaître les particularités de cette clientèle et ils doivent les sensibiliser aux problèmes que peuvent engendrer ces machines électroniques.

La responsabilité des voyagistes

- Les forfaits exclusivement orientés vers le casino contraignent les aînés à y passer une longue période de temps. LQ ne devrait pas financer la rétention de la clientèle sur le site de ses casinos par des ententes commerciales avec les voyagistes et les compagnies de transport imposant un nombre d'heures minimum de visite au casino.
- Les parcours des voyagistes ou des compagnies d'autobus devraient intégrer un travail de sensibilisation par des intervenants dûment certifiés par le ministère de la Santé. Ce travail de prévention viendrait s'intégrer à celui des employés du voyagiste ou de LQ qui ont plutôt le mandat de divertir la clientèle tout au long du trajet.
- Une équipe indépendante et spécialisée en prévention des problèmes liés au jeu pourrait être mandatée et financée par le MSSS pour former les voyagistes, les chauffeurs et les

² Cette recommandation prend encore plus d'importance avec les résultats de recherche obtenus par notre collègue Robert Vallerand.

accompagnateurs à la prévention des problèmes de jeu chez les aînés et à la détection des clients à risque³.

La responsabilité des acteurs du réseau des aînés

Considérant que les problèmes de jeux que pourraient rencontrer des aînés doivent être compris dans une perspective plus large qui interpelle l'ensemble de ce que l'on pourrait nommer la condition des aînés

- Le nouvel organisme de prévention lié au MSSS devrait établir des partenariats avec les associations d'aînés qui sont parties prenantes de l'organisation des activités organisées vers les sites de jeu de hasard et d'argent ou qui ont des membres qui y participent. Des groupes, comme l'AQRP et la FADOQ, pourraient aider le nouvel organisme de prévention à élaborer des plans et du matériel de sensibilisation adaptés à la réalité des aînés.
- Le ministère de la Famille et des Aînés devrait poursuivre ses campagnes de marketing social qui traitent directement de la question du jeu, avec un volet destiné aux aînés. Il est recommandé de poursuivre dans la veine de la campagne de sensibilisation sur les abus faits aux aînés (avec le comédien Yvon Deschamps), c'est-à-dire avec un porte-parole crédible qui traite des préoccupations propres aux aînés. La télévision reste un médium pertinent, qui rejoint une grande quantité d'aînés. De telles campagnes devraient désamorcer l'illusion de la possibilité de s'enrichir grâce au jeu et la promotion du jeu sur les machines à sous comme activité ludique inoffensive⁴.
- Le ministère de la Famille et des Aînés devrait collaborer avec des groupes comme l'AQRP et la FADOQ pour élaborer un plan d'action pour le financement d'activités culturelles et de loisir qui suivent l'évolution des intérêts des aînés et répondent à leurs besoins. Ce plan pourrait envisager des partenariats avec des groupes et associations de proximité pour coordonner et offrir ces activités à prix accessible⁵.
- Il faudrait évaluer la pertinence de remettre au ministère de la Famille et des Aînés une enveloppe budgétaire récurrente afin que ce dernier puisse financer, en collaboration avec des partenaires du milieu associatif, des activités de loisir alternatives à celles des voyages au casino pour les aînés. Cette enveloppe pourrait être prise directement dans les budgets que Loto-Québec réserve pour soutenir des activités diverses au nom de son implication communautaire (au cœur de son discours sur la RSE). Ainsi, les associations d'aînés devraient être éventuellement encouragées à proposer des activités sociales et culturelles stimulantes et prestigieuses susceptibles de susciter de l'intérêt auprès de la clientèle des aînés.

³ Cette recommandation prend également de l'importance avec les résultats de recherche obtenus par notre collègue Robert Vallerand.

⁴ Cette recommandation va dans le même sens que ce qui est proposé dans les résultats de recherche de notre collègue Robert Vallerand.

⁵ Cette recommandation va aussi dans le sens des résultats de recherche de notre collègue Robert Vallerand.

Pistes de recherche

Au terme de plusieurs projets de recherche liés aux jeux de hasard et d'argent, nous estimons qu'il existe des entraves préoccupantes à la recherche sur ce sujet au Québec, nous proposons ici des pistes concernant les modalités et les objets de la recherche.

Les modalités de la recherche

- Des mécanismes de collaboration entre LQ et les chercheurs devraient être institués et normalisés, afin de permettre aux chercheurs l'accès aux données ou l'accès aux sites de jeu. La qualité des résultats des recherches en dépend. Cette problématique est encore plus préoccupante pour les chercheurs en sciences sociales qui travaillent sur la question de l'offre de jeu.
- Le gouvernement doit faciliter les modalités de demandes d'accès à l'information, notamment les demandes faites auprès des entreprises publiques. En tant que monopole d'État, l'évocation systématique de la nécessité de se protéger de la concurrence pour refuser l'accès à de l'information n'est pas recevable.
- Les chercheurs qui travaillent sur la problématique de l'offre de jeu doivent travailler avec un cadre de référence s'alignant sur la logique de précaution, plutôt qu'en fonction d'une posture néo-prohibitionniste.
- Le FQRSC doit encourager le travail pluridisciplinaire, cela donne des résultats beaucoup plus riches que des démarches univoques : nous croyons que la proximité des résultats entre l'équipe de notre collègue Vallerand et la nôtre confirme la pertinence de ce type de démarche.

Les objets de la recherche

- Nous recommandons la poursuite des recherches sur la responsabilité sociale des sociétés d'État.
- Nous recommandons au FQRSC de financer des recherches sur la place que devraient occuper les dividendes des entreprises publiques dans l'assiette financière des gouvernements.
- Nos recherches ayant démontré que la clientèle des aînés qui fréquente les casinos se retrouve presque exclusivement dans les espaces réservés aux machines à sous, qui ressemblent de plus en plus aux machines ALV, les chercheurs qui poursuivront les études au sujet de cette clientèle devraient aborder la question de la dangerosité des machines à sous au même titre que celle des ALV.
- Le milieu des intervenants en santé publique devrait, en collaboration avec les ministères et organismes qui se préoccupent de la qualité de vie et de la santé des aînés, mettre en place une vigie sur les pratiques de jeu des aînés et intégrer des indicateurs de surveillance à ce sujet dans le Plan commun de surveillance.

- Le FQRSC devrait financer des recherches sur l'offre et la demande de loisirs pour les aînés, et plus largement sur le statut des « loisirs » pour des aînés qui vont demeurer de plus en plus longtemps en emploi.