

Les directeurs régionaux
de santé publique



Avis de santé publique

sur l'implantation

des salons de jeux

au Québec

AVIS DE SANTÉ PUBLIQUE
sur l'implantation
des salons de jeux au Québec

Les Directeurs régionaux de santé publique
Février 2007

Avis basé sur le rapport scientifique : Chevalier, S. et Papineau, É. (2007). *Analyse des effets sur la santé publique de l'aménagement des salons de jeux et des hippodromes*. Rapport déposé aux Directeurs régionaux de santé publique.

Autre document disponible : Leblond, J. (2007). *Dangerosité des appareils électroniques de jeux et mesures de protection*. Document d'analyse remis au directeur de santé publique de la Capitale-Nationale dans le cadre des travaux de rédaction de l'Avis de santé publique sur l'implantation des projets de salons de jeux au Québec.

Référence suggérée : Houle, V. et Paradis, I. (2007). *Avis de santé publique sur l'implantation des salons de jeux au Québec*. Les Directeurs régionaux de santé publique.

Pour vous procurer un exemplaire de cette publication, faites parvenir un chèque de 7.00 \$ plus TPS = 7.49 \$ à l'ordre de **l'ASSS de la Capitale-Nationale – DRSP** à :

Mme Sylvie Bélanger
Centre de documentation
Direction régionale de santé publique de la Capitale-Nationale
2400, avenue d'Estimauville
Québec (Québec) G1E 7G9
Téléphone : (418) 666-7000, poste 217
Télécopieur : (418) 666-2776
Courriel : s_belanger@ssss.gouv.qc.ca

Ce document est disponible sur les sites web des Agences de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale, de Mauricie-Centre-du-Québec, de l'Outaouais, de Laval et des Laurentides.

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007
Dépôt légal, Bibliothèque et Archives Canada, 2007
ISBN : 978-2-89496-330-2 (version imprimée)
ISBN : 978-2-89496331-9 (PDF)

La reproduction en tout ou en partie est permise à condition d'en mentionner la source.
La forme masculine utilisée dans ce texte désigne, lorsqu'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

Février 2007

Rédaction

Valérie Houle, Direction régionale de santé publique de la Capitale-Nationale
Isabelle Paradis, Direction de santé publique de l'Outaouais

Chargée de projet

Valérie Houle, Direction régionale de santé publique de la Capitale-Nationale

Coordination

Michel Beauchemin, Direction régionale de santé publique de la Capitale-Nationale

Rédaction des avis régionaux

Jenny Charest, Direction de santé publique des Laurentides
François Godin, Direction de santé publique de Laval
Yves Guillemette, Direction de santé publique de la Mauricie et du Centre-du-Québec
Mélanie Houle, Direction de santé publique de la Mauricie et du Centre-du-Québec
Valérie Houle, Direction régionale de santé publique de la Capitale-Nationale
Isabelle Paradis, Direction de santé publique de l'Outaouais

Consultation

Serge Chevalier, Direction de santé publique de Montréal
Jean Leblond, consultant externe
Élisabeth Papineau, Institut national de santé publique du Québec




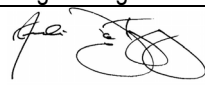

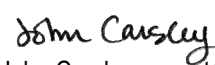
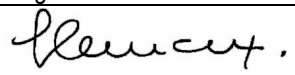

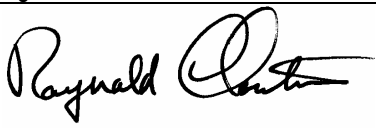
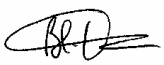


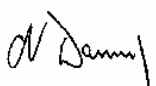
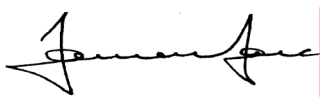
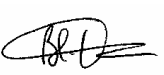
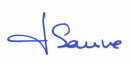
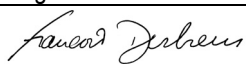
Mise en page

Danielle Gagné, Direction régionale de santé publique de la Capitale-Nationale

Conception graphique de la page titre

Bruno Balatti, Balatti Design

Le présent avis de santé publique est signé par les directeurs suivants :

 Robert Maguire Région du Bas-Saint-Laurent	 Andy Kennedy Région du Saguenay-Lac-Saint-Jean
 François Desbiens Région de la Capitale-Nationale	 André Dontigny Région de la Mauricie et Centre-du-Québec
 Denise Donovan, par intérim Région de l'Estrie	 John Carsley, par intérim Région de Montréal
 Lucie Lemieux Région de l'Outaouais	 Réal Lacombe Région de l'Abitibi-Témiscamingue
 Raynald Cloutier Région de la Côte-Nord	 Blandine Piquet-Gauthier Région du Nord du Québec (Baie-James ?)
 Christian Bernier Région de Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine	 Philippe Lessard Région de Chaudière-Appalaches
 Nicole Damestoy Région de Laval	 Laurent Marcoux Région de Lanaudière
 Blandine Piquet-Gauthier Région des Laurentides	 Jocelyne Sauvé Région de la Montérégie
 François Desbiens, par intérim Région de Nunavik	(signature manquante) Yv Bonnier-Viger Terres-Cries-de-la-Baie-James

Résumé

L'évolution rapide de l'offre de jeu au Québec doit être accompagnée d'une réflexion sur ses impacts. À ce stade-ci, nous ne connaissons qu'en partie les effets, sur la santé de la population, du développement de trois casinos et du déploiement des appareils de loterie vidéo (ALV) dans les bars. Malgré cela, Loto-Québec prévoit développer quatre salons de jeux. Ceux-ci seront jumelés aux hippodromes de Québec et de Trois-Rivières ainsi qu'au nouvel hippodrome à construire dans la Couronne nord de Montréal et au Mont-Tremblant, dans la région des Laurentides. Les données disponibles ne permettent pas d'affirmer que le développement de salons de jeux soit une mesure qui restreindra au plan régional l'accessibilité géographique aux ALV, puisqu'il se fera dans des zones densément peuplées. Les nombreux facteurs de vulnérabilité présents dans plusieurs de ces secteurs accentuent les impacts négatifs potentiels. De surcroît, l'offre additionnelle que représentent les salons de jeux et la privatisation des hippodromes augmentera la visibilité (accessibilité symbolique) des jeux de hasard et d'argent. Un autre enjeu majeur est le regroupement sur un même site de deux types de jeu, les courses de chevaux et les ALV, qui se situent parmi ceux qui engendrent le plus de problèmes et qui, mis ensemble, s'avèrent encore plus dangereux. Finalement, les mesures préventives proposées sont minimales et imputent le fardeau de la responsabilité essentiellement au joueur.

Les directeurs de santé publique de toutes les régions du Québec recommandent la mise en place de conditions essentielles pour le développement et l'implantation des salons de jeux. De plus, un temps d'arrêt s'avère essentiel pour définir une politique sur les jeux de hasard et d'argent. Afin d'encadrer le développement futur de l'offre de jeu au Québec, les directeurs de santé publique recommandent que le gouvernement du Québec se dote d'une « Politique québécoise sur les jeux de hasard et d'argent » et qu'il mette en place, d'ici l'adoption d'une telle politique, un moratoire sur tout nouveau développement ou modification de l'offre de jeu.

Liste des acronymes

<i>AÉJ</i>	<i>Appareil(s) électronique(s) de jeu</i>
<i>AHQ</i>	<i>Attractions hippiques Québec</i>
<i>ALV</i>	<i>Appareil(s) de loterie vidéo</i>
<i>INSPQ</i>	<i>Institut national de santé publique du Québec</i>
<i>MÀS</i>	<i>Machine(s) à sous</i>
<i>MSSS</i>	<i>Ministère de la Santé et des Services sociaux</i>
<i>RACJ</i>	<i>Régie des alcools, des courses et des jeux</i>
<i>SLVQ</i>	<i>Société des loteries vidéo du Québec</i>
<i>SONACC</i>	<i>Société nationale du cheval de course</i>
<i>SSJQ</i>	<i>Société des salons de jeux du Québec</i>

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES	6
TABLE DES MATIÈRES	7
CONTEXTE DU PROJET DE SALONS DE JEUX	10
CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE SALONS DE JEUX	11
CADRE D'ANALYSE DU PROJET DE SALONS DE JEUX	11
ACCESSIBILITÉ	12
<i>Évolution de l'offre étatisée... des jeux de hasard et d'argent</i>	12
<i>Évolution de l'offre étatisée... des courses de chevaux</i>	12
<i>Évolution de l'offre étatisée... des appareils de loterie vidéo (ALV)</i>	13
<i>Regroupement des ALV basé sur la réduction de l'accessibilité géographique</i>	13
<i>Emplacement dans des secteurs vulnérables</i>	15
<i>Augmentation de l'accessibilité symbolique</i>	16
DANGEROSITÉ	17
<i>Courses de chevaux et appareils de loterie vidéo : une combinaison dangereuse</i>	17
<i>Courses de chevaux</i>	17
<i>Appareils de loterie vidéo</i>	18
MESURES PRÉVENTIVES	20
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	21
RECOMMANDATION #1	21
RECOMMANDATION #2	23

AVIS DE SANTÉ PUBLIQUE sur l'implantation des salons de jeux au Québec

Dans la foulée de l'évolution de l'offre de jeu au Québec, des préoccupations concernant l'augmentation de l'offre de jeu ont été exprimées par des acteurs de la santé publique, par des chercheurs et par la population. Ces craintes concernent particulièrement les appareils de loterie vidéo (ALV), dont la dangerosité et l'accessibilité engendrent le plus de problèmes de dépendance. Face aux inquiétudes soulevées, Loto-Québec présentait au gouvernement du Québec, dans son *Plan de développement 2004-2007*, des objectifs de minimisation des méfaits, dont une reconfiguration du réseau des ALV et la création de quatre salons de jeux.

Les directeurs de santé publique de la Capitale-Nationale, de la Mauricie et du Centre-du-Québec, de l'Outaouais, de Laval et des Laurentides ont convenu de produire un avis, comme le prévoit la Loi sur la santé publique¹ et la Loi sur les services de santé et les services sociaux², dans lequel sont analysés les principaux enjeux de santé publique du réaménagement de l'offre de jeu, de la privatisation des hippodromes et de la création d'un nouveau type d'établissement, les salons de jeux (Ludoplex^{MC}).

Il semble qu'il ne soit pas possible, selon l'état actuel des connaissances, d'en arriver à un consensus sur les coûts et les bénéfices engendrés par les jeux de hasard et d'argent. Il s'avère particulièrement délicat de calculer l'impact net sur les coûts sociaux, ceux-ci étant généralement des coûts humains, et d'évaluer les impacts psychosociaux sur les milieux de vie et les familles.³ Le présent avis, endossé par les directeurs de santé publique de toutes les régions du Québec, a pour principal objectif de documenter les impacts prévisibles et potentiels sur la santé des populations du regroupement des ALV dans ces salons de jeux, conformément à leur mandat légal. L'avis se limite à définir ces effets et ne prétend pas faire état de l'ensemble des impacts du projet.

Afin d'assurer une analyse scientifique et objective, plusieurs sources de données ont été consultées. Les données disponibles ne permettent pas d'affirmer que le développement de salons de jeux soit une mesure qui restreindra au plan régional l'accessibilité géographique aux ALV, notamment parce qu'il se fera dans des zones densément peuplées. Les nombreux facteurs de vulnérabilité présents dans plusieurs de ces secteurs accentuent les impacts négatifs potentiels. De surcroît, l'offre additionnelle que représentent les salons de jeux augmentera la visibilité (accessibilité symbolique) des jeux de hasard et d'argent. Un autre enjeu majeur est le regroupement sur un même site des courses de chevaux et des ALV, qui se situent parmi les jeux qui engendrent le plus de problèmes, particulièrement chez les joueurs qui s'adonnent à ces deux modes de jeu. Finalement, les mesures préventives proposées sont minimales et imputent le fardeau de la responsabilité essentiellement au joueur.

Malgré de nombreuses données inconnues quant aux impacts du projet d'implantation de salons de jeux et devant la progression de l'offre de jeu au cours des dernières années, **les directeurs de santé publique recommandent la mise en place de conditions essentielles en vue de baliser le développement et l'implantation des salons de jeux** en fonction de l'accessibilité, de la dangerosité et de la prévention. De plus, afin d'encadrer le développement de l'offre de jeu au Québec, **les directeurs de santé publique recommandent que le gouvernement du Québec se dote d'une « Politique québécoise sur les jeux de hasard et d'argent »** et qu'il mette en place, d'ici l'adoption d'une telle politique, un moratoire sur tout nouveau développement ou modification de l'offre de jeu.

CONTEXTE DU PROJET DE SALONS DE JEUX

En 2004, en vertu des objectifs du *Plan de développement 2004-2007* de Loto-Québec, les ALV ont été retirés des sites comportant quatre ALV et moins dans les grandes villes de Montréal, Longueuil, Québec et Laval ainsi que dans les secteurs où le revenu moyen des ménages est inférieur à 50 000 \$. De plus, un programme de retrait volontaire aux sites de 5 ALV et plus a été proposé aux détaillants dans ces mêmes zones de même qu'aux sites multiples de dix ALV et plus. L'objectif du redéploiement des ALV a d'abord été présenté en vue « de réduire l'offre de jeu dans les agglomérations où les risques de coûts sociaux sont élevés ». ⁴ Cet objectif a été reformulé en 2005-2006 : « Nous croyons que nos salons de jeux constituent la meilleure solution qui soit pour mieux encadrer cette activité récréative et contrer le phénomène du jeu excessif ». ⁵

Le nombre de sites d'ALV serait donc réduit de 31 %, et une majorité d'appareils ainsi récupérés seraient concentrés dans un réseau de quatre salons de jeux contrôlés par Loto-Québec. Le gouvernement crée alors la Société des salons de jeux du Québec (SSJQ) et enclenche un processus d'appel d'offres en vue de se départir des hippodromes du Québec au profit d'intérêts privés. En décembre 2005, les hippodromes de Trois-Rivières, de Montréal, de Québec et d'Aylmer sont privatisés et désormais gérés par Attractions Hippiques Québec (AHQ). Le contrat prévoit la fermeture de l'Hippodrome de Montréal, l'ouverture d'un nouvel hippodrome situé dans la Couronne nord de Montréal. De plus, Loto-Québec s'engage à verser à AHQ une quote-part de 22 % des revenus des ALV situés dans les salons de jeux.

CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE SALONS DE JEUX

Des salons de jeux seront développés dans les villes où se trouvent des hippodromes, soit à Québec, à Trois-Rivières et dans la Couronne nord de Montréal, où sera relocalisé l'Hippodrome de Montréal. L'Hippodrome d'Aylmer, situé à Gatineau, conserve le même nombre d'ALV. Malgré le fait que cet hippodrome possède des caractéristiques similaires à celles qui seront présentes dans les autres salons de jeux, il n'est pas considéré par Loto-Québec comme tel. Un quatrième salon de jeux sera développé au Mont-Tremblant où il n'y aura pas d'hippodrome.

Tableau 1 - Les modifications envisagées à l'offre de jeu en matière de salons de jeux et d'hippodromes et échéanciers, situation novembre 2006

	Hippodrome (situation actuelle)	Hippodrome (situation prévue)	Salon de jeux prévu	ALV (actuel)	ALV (ajout)	ALV (total)	Début construction	Ouverture
Québec	Oui	Oui	Oui	100	235	335	Automne 2006	Automne 2007
Trois-Rivières	Oui	Oui	Oui	65	135	200	Automne 2006	Automne 2007
Couronne nord	Non	Oui	Oui	0	1 300	1 300	À préciser	Fin 2008
Mont-Tremblant	Non	Non	Oui	0	300	300	Hiver 2007	Printemps 2008
Aylmer	Oui	Oui	Non	65	0	65		
Montréal	Oui	Non	Non	200	- 200	0		
TOTAL				430	1 770	2 200		

Les salons de jeux porteront l'appellation commerciale Ludoplex^{MC}. Loto-Québec vise à en faire des centres de divertissement. Plus de 220 M \$ seront investis par Loto-Québec dans l'implantation des salons de jeux. De son côté, AHQ investira 280 M \$ au cours des cinq prochaines années pour relancer l'industrie des courses de chevaux.

CADRE D'ANALYSE DU PROJET DE SALONS DE JEUX

La démarche d'évaluation s'appuie sur une base conceptuelle selon laquelle, dans une population, les problèmes de jeu sont attribuables à l'accessibilité des jeux en conjonction avec leur dangerosité. C'est dans ce contexte que l'individu plus ou moins vulnérable peut développer un problème de jeu. La prévention, sous toutes ses formes, intervient pour limiter les problèmes découlant de l'accessibilité et de la dangerosité.

Accessibilité

Évolution de l'offre étatisée...

des jeux de hasard et d'argent

La croissance de l'accessibilité et de la disponibilité des jeux de hasard et d'argent s'est accentuée depuis une dizaine d'années au Québec. L'offre étatisée de jeu a commencé par la légalisation des loteries en 1969, date de la création de Loto-Québec. Auparavant, l'État ne gérait que les paris de courses de chevaux. Ensuite, la progression s'est poursuivie par le développement de casinos : le Casino de Montréal en 1993, le Casino de Charlevoix en 1994 et celui du Lac-Leamy à Gatineau en 1996. Depuis 1994, les ALV sont commercialisés dans les bars, les tavernes et les brasseries sur l'ensemble du territoire québécois. Plusieurs types de loterie se sont ajoutés et développés au cours des années, dont les loteries traditionnelles et instantanées (« gratteux »), les loteries sportives et les loteries télévisées et multimédias. Il faut également tenir compte de l'offre de jeu sur Internet, qui n'est ni encadrée ni légiférée.

De 1970 à 2006, la population adulte du Québec a augmenté de 34 %, alors que l'offre de jeu pour les loteries uniquement a augmenté de 1400 %.

Évolution de l'offre étatisée...

des courses de chevaux

Contrairement à l'offre de jeu globale, l'industrie des courses de chevaux a décliné au cours des 10 dernières années. Le gouvernement du Québec a tenté de la relancer en y investissant près de 285 M \$ sur plusieurs années. En 1994, le premier salon de paris⁶, appelé Hippo Club, ouvre ses portes. En 1995, nous en dénombrons 14. En 2001, à la suite du rapport L'Homme, des ALV sont ajoutés aux hippodromes pour tenter de relancer une fois de plus cette industrie. En 2005, les programmes de paris par téléphone et par Internet sont mis en place (Paritel© et Webphonebet®). Malgré tout, depuis 1991, le nombre de programmes de courses courus au Québec est passé de 625 à 330. Le nombre de joueurs périclité également, pour représenter moins de 2 % de la population. Il s'agit du mode de jeu étatisé le moins populaire. Les mises totales pariées sont toutefois relativement stables depuis 1996, soit 178 M \$. Ces données suggèrent que les joueurs misent davantage.

Il existe 22 lieux physiques, soit 4 hippodromes et 18 salons de paris. Les joueurs peuvent miser sur 330 programmes courus dans les hippodromes du Québec et sur environ 5 400 programmes ailleurs dans le monde. Les amateurs peuvent placer des mises 365 jours par année, au moins 10 heures par jour, avec la possibilité de parier par téléphone ou par Internet. Ainsi, tout individu sur le territoire québécois peut placer une mise au moment désiré.

Les courses de chevaux représentent le mode de jeu étatisé le moins populaire et une industrie en déclin.

Les nombreuses tentatives de relance (ajout d'ALV, investissements, modes de paris variés) confèrent aujourd'hui à ce mode de jeu une accessibilité quasi absolue.

Évolution de l'offre étatisée...

des appareils de loterie vidéo (ALV)

C'est en 1994 que les ALV font leur arrivée sur le marché. Ils sont sous le contrôle de la Société des loteries vidéo du Québec (SLVQ), une filiale de Loto-Québec. Les ALV se retrouvent dans les bars, les brasseries et les tavernes ainsi que dans les hippodromes et les autres endroits détenteurs de permis d'alcool. Un moratoire sur la délivrance de nouveaux permis d'exploitation de site d'ALV est renouvelé annuellement depuis 2001. Loto-Québec a aussi implanté un programme de réaménagement du parc d'appareils ainsi qu'un programme de retrait volontaire des ALV tels que définis dans son *Plan de développement 2004-2007*. Depuis 2001, ces deux éléments ont permis une diminution du nombre de sites et d'ALV. Au 31 mars 2006, 13 516 ALV étaient disponibles au sein de 3 122 sites localisés dans les différentes régions du Québec. Le ratio québécois actuel est de 1,9 appareil par 1000 habitants.⁷ Cette donnée est basée sur l'ensemble de la population. Il importe d'ajouter que ce ratio varie entre les régions et entre les municipalités. Lorsque nous considérons les habitants qui ont légalement accès à ces endroits, soit les individus de 18 ans et plus, le ratio est plus élevé, soit 2,2 ALV par 1 000 adultes.

Les machines à sous (MÀS)⁸ sont un type de jeu comparable aux ALV, mais elles sont exploitées uniquement dans les casinos et sous l'autorité de la Société des casinos du Québec. Les MÀS et les ALV sont regroupés dans la littérature sous l'appellation « appareils électroniques de jeux » (AÉJ). Alors que le nombre d'ALV est en diminution, nous dénotons plutôt une augmentation du nombre de MÀS. Lors de l'ouverture du Casino de Montréal en 1993, 1 200 MÀS y ont été installées. Depuis, deux autres casinos ont ouvert leurs portes. Le nombre total de MÀS a atteint 5 926 en 2006, soit une augmentation de 394 % en 13 ans. Étant donné que les heures d'ouverture ont aussi augmenté, les appareils présentent une disponibilité encore plus grande.

Malgré que le nombre d'ALV ait connu une diminution de 10 % depuis 2001, les dépenses annuelles des joueurs sont passées de 466 M\$ à 1,3 G\$, de 1996 à 2006.

Regroupement des ALV basé sur la réduction de l'accessibilité géographique

À ce jour, il existe très peu d'études sur les impacts du regroupement partiel ou complet d'un parc d'appareils dans un nombre restreint de sites. Cependant, un certain nombre de chercheurs considèrent que le regroupement d'appareils dans

un nombre limité de sites possède deux avantages théoriques.⁹ D'une part, le regroupement des appareils assurerait une réduction de l'accessibilité géographique. D'autre part, il apparaît aussi aux experts qu'un nombre plus modeste de sites peut faciliter l'implantation et le suivi des mesures de prévention, ainsi que l'identification des joueurs à risque. Le regroupement des appareils dans un nombre limité de sites présente potentiellement des avantages qu'il faudrait s'assurer d'actualiser.

Le nombre de sites et d'ALV sera réduit à Trois-Rivières et à Québec. Par contre, pour les secteurs de Laval et du Mont-Tremblant, bien que le nombre de sites soit moindre, il y aura une augmentation considérable du nombre total d'ALV.

Tableau 2 – Variation du nombre d'appareils de loterie vidéo et du nombre de sites dans les régions visées par l'implantation de salons de jeux, 2007-2010¹⁰

	ALV (situation actuelle)		ALV (situation prévue d'ici 2010)		Variation	
	Appareil	Site	Appareil	Site	Appareil	Site
Québec (agglomération)	1 008	225	819	97	- 189	- 128
Laval (seulement)	717	157	1 932	128	+ 1 215	- 29
Mont-Tremblant (nord des Laurentides seulement, de Saint-Faustin à Mont-Laurier)	99	31	381	19	+ 282	- 12
Trois-Rivières (rayon de 30 km)	457	110	374	37	- 83	- 73
Montréal	4 115	886	3 499	693	- 616	- 193
TOTAL (excluant Montréal)	2 281	523	3 506	281	+ 1 225	- 201

L'accessibilité géographique fait référence à la distance à parcourir afin de participer à une activité de jeu ou au temps nécessaire pour parcourir cette distance. Dans le cas du redéploiement des ALV proposé par Loto-Québec, les appareils retirés sur l'ensemble du territoire québécois sont concentrés en grande partie à l'intérieur de salons de jeux situés au cœur de grandes villes, où la densité de la population est élevée. En milieu urbain, les personnes qui s'adonnent aux ALV joueraient à proximité de leur domicile, soit dans un rayon de 2,5 km.¹¹ Dans le cas d'une attraction dont le bassin de desserte dépasse le plan local, comme un casino ou un salon de jeux, le territoire à considérer est plus vaste. Ainsi, pour les futures populations vivant à proximité des salons de jeux, il s'agit plutôt d'une augmentation de l'accessibilité.

Le projet de salons de jeux représente une augmentation de l'accessibilité géographique pour les populations des secteurs densément peuplés se trouvant à proximité de ces sites.

Emplacement dans des secteurs vulnérables

Les quatre régions concernées par le développement de salons de jeux ont identifié comme enjeu principal l'emplacement prévu de ces derniers dans des secteurs à proximité des populations locales et, dans trois cas sur quatre, dans des quartiers ou des secteurs plus vulnérables ou défavorisés.

Région de la Capitale-Nationale :

Le salon de jeux verra le jour à proximité de l'Hippodrome de Québec sur un site hautement associé au divertissement familial, attirant annuellement plus de 1,7 million de personnes, dont une grande proportion provient de la région. De surcroît, le salon de jeux sera situé au cœur du territoire le plus défavorisé de la région, soit Basse-Ville – Limoilou - Vanier où 31 % de la population vit dans des secteurs très fortement défavorisés sur les plans matériel et social. Près d'une personne sur deux (44 %) se situe sous le seuil de faible revenu.

Région de la Mauricie et du Centre-du-Québec :

Le salon de jeux sera développé sur le site de l'hippodrome situé sur les terrains du parc de l'Exposition représentant un lieu de rassemblement de premier plan à Trois-Rivières. De nombreux événements sportifs se déroulent sur ce site où l'on retrouve un complexe de deux arénas, un stade de baseball et une piscine extérieure. Le futur salon de jeu est localisé à proximité (1 km dans certains cas) de quartiers caractérisés par un indice de défavorisation élevé ainsi que des taux élevés de mortalité et de signalements au Centre jeunesse. Le revenu moyen s'y situe entre 15 614 \$ et 20 198 \$.

Région de Laval – Couronne nord de Montréal :

Le site pressenti pour développer le salon de jeux et pour déménager l'Hippodrome de Montréal est celui situé à la jonction de deux axes routiers majeurs de la région de Laval. Ils sont empruntés quotidiennement par plus de 80 000 véhicules. La nouvelle offre de jeu laisserait la région avec un salon de jeux de 1 300 ALV en plus des 632 répartis dans 128 sites localisés dans les quartiers les plus densément peuplés de Laval.

Région des Laurentides :

Le site du Mont-Tremblant est entouré de communautés où la défavorisation est importante. L'analyse des populations environnantes démontre que les territoires du nord de la région sont parmi les plus défavorisés des Laurentides, et ce, pour plusieurs indicateurs de vulnérabilité. En plus du salon de jeux à Mont-Tremblant, le salon de jeux de 1 300 ALV, sur le site pressenti de la Couronne nord de Montréal, aura aussi un impact sur la population des Laurentides. Plus de 83 000 personnes de la région se déplacent pour aller travailler à Laval ou à Montréal. Finalement, près de 70 000 personnes de la région, défavorisées tant au plan matériel qu'au plan social, se retrouvent à proximité d'un nombre imposant d'ALV.

L'augmentation de l'accessibilité géographique dans les secteurs vulnérables risque de provoquer une augmentation des problèmes de jeu.

Augmentation de l'accessibilité symbolique¹²

La privatisation des hippodromes ouvre la porte à l'implantation de mesures incitant la population à jouer : publicité accrue, programme de fidélisation, banalisation du jeu en visant une clientèle familiale. Pour redorer l'image des courses et pour cibler les familles, le nouveau propriétaire des hippodromes, AHQ, a déjà fait part de son désir d'investir dans une vaste campagne de promotion de 25 M \$, à raison de 5 M \$ par année pendant cinq ans. La promotion des hippodromes aura un impact certain sur la visibilité du jeu dans les régions possédant un tel équipement. Le fait de cibler les familles s'avère très préoccupant puisqu'il aura pour effet une banalisation et une normalisation accrues des jeux de hasard et d'argent.

De plus, la SSJQ juxtapose à l'intérieur de ses salons d'autres types de divertissement : restaurant, bar, salon privé, salle multifonctionnelle, café Internet, bar billard ou jeux virtuels. De surcroît, la SSJQ dit souhaiter consolider son partenariat avec le milieu touristique par la commandite et la promotion d'événements locaux et régionaux, ce qui aura pour effet d'en assurer la publicité et de normaliser davantage les jeux de hasard et d'argent.¹³

La combinaison des ALV et des courses de chevaux dans un même lieu physique pourrait amener des joueurs exclusifs d'ALV ou de paris sur courses à tenter un nouveau jeu, facilement accessible sur place. L'augmentation de la promotion de l'un ou l'autre de ces modes de jeu aurait alors un impact sur les comportements des joueurs. Sachant que ceux qui s'adonnent à ces deux jeux sont plus à risque de présenter un problème de jeu (1 joueur sur 4), l'accessibilité symbolique accrue pourrait avoir des impacts sur la santé des individus qui fréquenteront le site.

L'augmentation de la publicité faisant la promotion de cette nouvelle offre de jeu et le développement d'un complexe de divertissement familial risquent d'entraîner une banalisation de deux modes de jeu reconnus comme étant parmi les plus dangereux.

Dangerosité

Courses de chevaux et appareils de loterie vidéo : une combinaison dangereuse

Parmi les joueurs qui ne s'adonnent ni aux courses de chevaux ni aux ALV, près de 1 % éprouvent un problème de jeu. Ces prévalences atteignent 8 % chez les personnes qui ne misent que sur les courses de chevaux (1 joueur sur 12) et 14 % chez celles qui ne jouent que sur les ALV (1 joueur sur 7). Chez les joueurs qui parient sur les courses de chevaux et qui jouent aussi aux loteries vidéo, la prévalence des problèmes de jeu atteint 24 % (1 joueur sur 4).¹⁴

Les joueurs qui s'adonnent à la fois aux paris sur les courses et aux ALV estiment qu'ils dépensent en moyenne annuellement des sommes largement plus considérables (7 584 \$) que ceux qui ne jouent qu'à un de ces jeux (courses de chevaux : 2 347 \$ ou ALV : 2 028 \$) ou que ceux qui ne participent à aucun de ces deux jeux (633 \$).¹⁵

Ces dépenses accrues se reflètent d'ailleurs dans la rentabilité des appareils. C'est au sein des hippodromes que les ALV sont le plus rentables, soit 74 475 \$ en moyenne dans un bar comparativement à 102 093 \$ dans un hippodrome¹⁶.

Les joueurs d'ALV et de courses de chevaux sont plus nombreux à développer un problème de jeu et ils dépensent davantage annuellement. D'ailleurs, les ALV situés dans les hippodromes sont les plus rentables.

Courses de chevaux

Malgré la faible popularité de ce mode de jeu dans la population, le taux de prévalence du jeu excessif demeure élevé parmi les parieurs qui restent fidèles à cette activité. Au Québec en 2002, 11 % des adeptes de paris sur chevaux éprouvaient des problèmes de jeu (1 joueur sur 9).

Un joueur sur neuf qui parie sur les courses de chevaux présente un problème de jeu. Une proportion de 80 % des dépenses annuelles que les Québécois consentent aux courses de chevaux proviennent de personnes qui ont un problème de jeu.¹⁷

La dangerosité des courses de chevaux provient des caractéristiques de cette forme de jeu, de l'organisation des courses par le promoteur et de la forme de pari utilisée dans cette industrie au Québec, soit le pari mutuel. Il s'agit d'une forme de mise où le tenancier s'attribue *de facto* une quote-part, typiquement de l'ordre de 20 %. Le reste des sommes est retourné

aux parieurs. L'établissement ne peut donc jamais perdre. Les sommes sont redistribuées aux gagnants selon des cotes établies avant la course.

Différentes caractéristiques des courses sont propices au développement d'un problème de jeu : la facilité de gains même en misant au hasard, les quasi-succès (*near-misses*) et le développement de connaissances et d'habiletés.

L'organisation des courses de chevaux possède également des caractéristiques qui contribuent au développement des problèmes de jeu, notamment l'accessibilité géographique absolue, la possibilité de miser pendant des heures sans arrêt et la mise minimale de 2 \$ qui laisse croire que l'activité est peu coûteuse, alors que la mise maximale par course peut atteindre des milliers de dollars. De plus, le retour sur les mises est faible, ce qui favorise les mises sur les chevaux ayant la plus faible probabilité de victoire afin d'obtenir un gain intéressant.

Appareils de loterie vidéo

La dangerosité des ALV est constatée par l'attrait considérable que ces appareils exercent auprès des joueurs excessifs. Il s'agit actuellement du type de jeu le plus dangereux offert à la population. Au Québec, en 2002, parmi les joueurs s'adonnant à ce type de jeu, nous en avons dénombré près de 14 % qui présentaient un problème de jeu¹⁸, soit un joueur sur sept. Nous retrouvons le plus fréquemment ces problèmes chez les hommes plus jeunes (18 à 44 ans), les personnes les moins scolarisées et celles dont le revenu annuel du ménage est le moindre. Chez les joueurs qui dépensent plus de 520 \$ par année dans les ALV, 56 % ont un problème de jeu.¹⁹ Donc, plus les joueurs dépensent, plus le risque de présenter un problème de jeu s'accroît. De plus, 95 % des suicides liés aux jeux de hasard et d'argent sont associés aux ALV.

***Un joueur d'ALV sur sept présente un problème de jeu.
Une proportion de 69 % des sommes injectées dans ces appareils proviennent
de personnes qui présentent un problème de jeu.***

Différentes caractéristiques de l'environnement des ALV sont propices au développement d'un problème de jeu : le nombre élevé de machines par site, l'accès à de l'alcool dans les aires de jeu, l'accès à un guichet automatique sur place, l'isolement des joueurs et la densité élevée d'appareils dans certains secteurs plus peuplés ou défavorisés.

Trois dimensions du fonctionnement des appareils accentuent le risque de développer un problème de jeu : le temps, l'argent et le contrôle du joueur. Ainsi, plus la durée d'une séance de jeu est longue, plus le joueur dépensera d'argent. Certaines caractéristiques, dont les quasi-succès (*near-misses*), la courte durée des parties (quatre secondes) et les renforcements auditif et visuel, encouragent le joueur à poursuivre son activité, voire à lui faire perdre la notion du temps.

La seconde dimension favorise des stratégies visant à diminuer la valeur de l'argent aux yeux du joueur, comme la possibilité de jouer des crédits plutôt que de l'argent, l'éligibilité au gros lot uniquement lorsque la mise maximale est déboursée et l'accepteur de billets de banque. La troisième dimension, soit la notion de perception de contrôle qu'un joueur possède sur l'issue d'un jeu ou d'une partie, façonne également la dangerosité de l'appareil. La simplicité des jeux, l'exercice du libre arbitre (illusion de contrôle en appuyant sur un bouton alors que l'issue est déterminée dès le début de la partie) et la méconnaissance de la probabilité de gains sont autant de caractéristiques de l'appareil qui amènent le joueur à développer l'illusion que ses habiletés et ses connaissances lui permettent de contrôler le jeu.

Plus la personne joue longtemps, plus elle perd d'argent.

Plus elle est désensibilisée à la valeur de l'argent, plus elle misera gros.

Plus elle croit contrôler le jeu, moins elle accepte de perdre et plus elle tentera de se refaire.

Mesures préventives

Nous constatons une quasi-absence de mesures préventives dans l'industrie des courses de chevaux. Qui plus est, les promoteurs prévoient investir des sommes considérables dans la mise en marché, allant même jusqu'à cibler la clientèle familiale. Ce type de promotion est en contradiction avec les approches préconisées au Québec pour les autres jeux de hasard et d'argent.

Concernant les mesures préventives associées aux ALV, des projets-pilotes de sensibilisation et de prévention ont été implantés dans plusieurs régions du Québec. De plus, des formations portant sur le phénomène du jeu ont été offertes aux intervenants et aux tenanciers de bars. Par ailleurs, différentes mesures sont mises en place, notamment un projet-pilote d'exclusion volontaire en Mauricie, des activités de sensibilisation aux détaillants d'ALV, des dépliants disposés à proximité des appareils, une diminution du nombre d'ALV à Shefferville et la création d'un code de commercialisation pour favoriser une gestion responsable des ALV. D'autres mesures concernant plus spécifiquement les ALV sont en cours d'implantation, par exemple une horloge visible en tout temps, la présence d'un module pour déterminer le temps de jeu, l'affichage de la banque du joueur (en dollars ou en crédits), des messages à l'écran rappelant le gain maximum par mise, un arrêt du jeu lorsqu'un gain de 500 \$ est atteint, un menu explicatif traitant du hasard (de façon à combattre les perceptions erronées fréquentes chez les joueurs excessifs), l'impossibilité pour les joueurs d'arrêter les rouleaux en touchant à l'écran et la mention de la ligne d'aide « 1 866 SOS-JEUX » sur la portion supérieure de l'appareil.

Il importe de souligner les efforts réalisés par l'ensemble des acteurs, au cours des dernières années, dans la mise en place de mesures préventives dans le domaine des jeux de hasard et d'argent. De nouvelles mesures ont été annoncées par Loto-Québec dans le cadre du développement du projet de salons de jeux. Nous saluons particulièrement le retrait supplémentaire d'ALV dans les secteurs de Québec et de Trois-Rivières annoncé en janvier 2007. Il demeure tout de même préoccupant que la majorité des mesures préventives déjà implantées et celles annoncées se concentrent sur les joueurs, leur attribuant ainsi la responsabilité du changement. Les aspects liés à l'accessibilité, la dangerosité intrinsèque et extrinsèque du jeu doivent également être considérés, et ce, dans une recherche concertée de solutions avec l'ensemble des acteurs, incluant les promoteurs. L'absence d'évaluation nous invite également à la prudence.

Aucune des mesures de prévention implantées depuis les débuts de l'exploitation des ALV n'a été évaluée pour en connaître les effets sur les joueurs et les problèmes de jeu.
La majorité des mesures préventives mises en place se concentre sur l'action auprès des joueurs, ce qui place la responsabilité du problème sur le joueur.
Pour limiter les problèmes de jeux, il importe de s'attarder à la fois aux causes liées aux appareils, à l'environnement et aux joueurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le cas du projet des salons de jeux, nos travaux nous amènent à conclure ce qui suit :

- Le regroupement d'ALV dans les salons de jeux, va augmenter considérablement l'accessibilité dans les zones situées à proximité et il ne semble pas que la diminution du nombre de sites proposée par Loto-Québec soit suffisante pour entraîner une diminution de l'accessibilité géographique aux jeux.
- Malgré les évidences scientifiques et les engagements de Loto-Québec, nous constatons que la diminution de l'offre de jeu dans plusieurs secteurs fragilisés est inférieure aux attentes créées.
- La création d'un nouveau concept de jeu et la privatisation des hippodromes amènent une augmentation de la promotion du jeu, ce qui risque d'accroître la banalisation des modes de jeu reconnus parmi les plus dangereux et qui, mis ensemble, s'avèrent encore plus susceptibles de développer des problèmes de jeu.
- La combinaison des courses de chevaux et des ALV sur un même site s'avère préoccupante étant donné que ces deux types de jeux de hasard et d'argent sont considérés parmi les plus dangereux.
- Les analyses démontrent que la majorité des mesures préventives, visant à réduire l'apparition ou l'aggravation des problèmes de jeu, s'attarde davantage à l'action auprès des joueurs plutôt qu'aux causes structurelles comme l'accessibilité et la dangerosité des jeux.

Considérant ce qui précède, nous avons des motifs suffisants de croire que la modification de l'offre de jeu prévue, soit l'implantation des salons de jeux, pourrait augmenter le nombre global de joueurs et le nombre de joueurs présentant un problème de jeu. Voilà pourquoi les directeurs de santé publique souhaitent s'associer avec les différents acteurs dans le domaine des jeux de hasard et d'argent afin d'actualiser les deux recommandations suivantes.

Recommandation #1

Mettre en place les conditions essentielles en vue de baliser le développement et l'implantation des salons de jeux en fonction de l'accessibilité, de la dangerosité et de la prévention.

Conditions essentielles d'implantation...

au plan de l'accessibilité

1. S'assurer du respect des engagements pris dans le *Plan de développement 2004-2007* de Loto-Québec concernant le retrait des ALV (- 18 %) et la diminution des sites (- 31 %).
2. Réduire le parc des AÉJ (ALV et MÀS) de façon à ramener, **dans toutes les régions du Québec**, dans le prochain plan de développement de Loto-Québec, le ratio régional des AÉJ à moins de 2 par 1 000 adultes.

3. Ramener, **dans tous les secteurs défavorisés du Québec**, dans le prochain plan de développement de Loto-Québec, le ratio des AÉJ (ALV et MÀS) à 2 par 1 000 adultes.
4. Limiter l'accès aux appareils à un maximum de 12 heures par jour dans tous les sites hébergeant des ALV.
5. Interdire, à l'extérieur des sites et à l'exception des sites Internet corporatifs, toute publicité portant sur les jeux de hasard et d'argent ainsi que sur les autres activités organisées par les salons de jeux et les hippodromes (incluant les salons de paris).
6. Interdire les commandites en provenance des salons de jeux et des hippodromes (incluant les salons de paris).
7. Interdire les programmes de fidélisation dans les salons de jeux et les hippodromes (incluant les salons de paris).
8. Interdire la présence des moins de 18 ans sur l'ensemble des sites des salons de jeux et des hippodromes (incluant les salons de paris).

Conditions essentielles d'implantation...

au plan de la dangerosité

9. Évaluer scientifiquement les modifications de caractéristiques ou de paramètres des ALV afin de réduire leur dangerosité.
10. Entreprendre le monitoring des changements apportés afin de s'assurer de leurs impacts.
11. Implanter d'abord ces modifications sous forme de projet-pilote, et ce, avant de les implanter sur tout le territoire.
12. Interdire les guichets bancaires automatiques sur les sites (bâtiments) où sont hébergés des ALV (incluant les bars, restaurants, salons de jeux et hippodromes).
13. Retirer les accepteurs de billets de tous les ALV.

Conditions essentielles d'implantation...

au plan de la prévention

14. Évaluer les effets, sur la réduction des problèmes de jeu, de l'ensemble des dispositions déjà implantées par Loto-Québec (tant en ce qui concerne l'information destinée aux joueurs, la formation du personnel des établissements de jeu que les mesures de dépistage et de prise en charge des personnes qui ont un problème de jeu). Les évaluations devront être réalisées par l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), auquel pourront se joindre d'autres instances indépendantes. Étant donné le nombre de mesures actuellement en vigueur, des ressources financières adéquates sont nécessaires pour produire ces travaux.
15. Évaluer, de la même façon, les effets, sur la réduction des problèmes de jeu, de l'ensemble des dispositions que les promoteurs de jeux de hasard et d'argent voudraient implanter. Des ressources financières adéquates doivent être prévues à cet effet.
16. S'assurer que toutes nouvelles mesures de prévention de jeux de hasard et d'argent soient développées en partenariat avec tous les acteurs impliqués.
17. Bonifier les programmes d'intervention de crises dans les établissements de jeux.

18. Développer les capacités de dépistage des problèmes de jeu chez les intervenants de première ligne du réseau de la santé.
19. Assurer la présence permanente, sur le site des salons de jeux, d'une ressource thérapeutique responsable du dépistage, de la formation des employés et de la consultation.
20. Allouer des ressources supplémentaires aux organismes qui interviennent sur les plans du traitement et de la prévention du jeu.
21. Réaliser une étude de prévalence des habitudes de jeux et des problèmes de jeu, aux trois ans, par l'INSPQ, auquel pourront se joindre d'autres instances indépendantes. Ceci permettra de suivre l'évolution des pratiques, d'identifier les zones préoccupantes, de cibler plus précisément les efforts de prévention. De telles études doivent aussi permettre de dresser des profils régionaux des pratiques et des problèmes.
22. Développer conjointement avec le réseau de l'éducation des mesures de promotion et de prévention pour les jeunes de sorte que ceux-ci développent leurs compétences au regard de l'usage sécuritaire des jeux de hasard et d'argent, le tout dans un environnement qui évite de les banaliser.

Il nous apparaît nécessaire de soumettre tout réaménagement de l'offre de jeu au principe de précaution tel que documenté dans les avis relatifs au déménagement du casino au Bassin Peel de la Direction de santé publique de Montréal²⁰ et du ministère de la Santé et des Services sociaux.²¹

Il semble donc particulièrement indiqué de prendre un temps d'arrêt pour définir une politique gouvernementale sur les jeux de hasard et d'argent. L'évolution rapide de l'offre de jeu québécoise doit être accompagnée d'une réflexion sur ses impacts. À ce stade-ci, nous ne connaissons qu'en partie les effets sur la santé de la population du développement de trois casinos et du déploiement des ALV dans les bars. Malgré cela, Loto-Québec prévoit développer quatre salons de jeux.

Recommandation #2

Développer une « Politique québécoise sur les jeux de hasard et d'argent », soutenue par un moratoire sur tout nouveau développement ou modification de l'offre de jeu, jusqu'à l'adoption de cette politique par le gouvernement du Québec.

Il faudrait, à partir d'une vision globale, encadrer et baliser le développement du jeu en incluant les notions d'accessibilité géographique, temporelle, économique et surtout symbolique (la banalisation des jeux de hasard et d'argent, la publicité, la mise en marché, les commandites, la visibilité, etc.). Il faudrait aussi y inscrire une stratégie de prévention pour toutes les formes de développement des jeux de hasard et d'argent au Québec. Tous les aménagements et les modifications à l'offre de jeu devraient être évalués quant à leurs impacts sur le développement des problèmes de jeu. Enfin, une telle politique devrait faire suite à une consultation publique afin de lui assurer la plus large adhésion possible.

- 1 Loi sur la santé publique, articles 53 à 56.
- 2 Loi sur les services de santé et les services sociaux, articles 373 et 375.
- 3 Chevalier et Allard, 2001; MSSS, 2001.
- 4 Loto-Québec, 2005, Rapport annuel 2005 : Une gestion responsable.
- 5 Loto-Québec, 2006, Rapport annuel 2006 : Divertir au profit de la collectivité.
- 6 Établissement retransmettant par vidéo les courses de chevaux des hippodromes.
- 7 Loto-Québec, 2006, Rapport annuel 2006 : Divertir au profit de la collectivité.
- 8 **Les ALV** : Il s'agit d'appareils multijeux (jeux de lignes, jeux de cartes - notamment de poker -, keno) munis d'un écran tactile. Les gains sont remis au moyen d'un coupon de remboursement. **Les MÀS** : Nous ne pouvons généralement n'y jouer qu'à un seul jeu. Les gains sont versés en argent ou par l'émission d'un bordereau. Plusieurs machines à sous peuvent être reliées entre elles de manière à faire augmenter, au fil des plus petits gains, un lot beaucoup plus important. De tels « lots progressifs » sont interdits lorsqu'il est question d'ALV.
- 9 Bélanger, Y., Boisvert, Y., Papineau, É. (2003). *La responsabilité de l'État en matière de jeu pathologique: la gestion des ALV*. Montréal: INRS-ENAP.
- 10 Données transmises par Loto-Québec, 22 septembre 2006 et 18 janvier 2007.
- 11 KPMG, 2000 dans Doughney, 2002.
- 12 L'accessibilité **symbolique** tient de l'acceptabilité sociale de participer à une activité, à se trouver dans les endroits où les jeux sont offerts et avec les autres personnes qui participent aux activités de jeu. Toutes les formes de mise en marché contribuent à rendre le jeu davantage acceptable auprès des populations.
- 13 Société des salons de jeux du Québec (décembre 2006). Salons de jeux en bref – Ludoplex.
- 14 Chevalier et al. (2004).
- 15 Chevalier et al. (2002). Sorties spéciales.
- 16 KPMG (2004). *Canadian Gaming Highlights 2003*.
- 17 Chevalier et al., ACFAS (2004).
- 18 Chevalier et al. (2004) p. 10.
- 19 Chevalier et al. (2002). Sortie spéciale.
- 20 Chevalier et al. (2006).
- 21 Comité interministériel chargé de l'évaluation du projet de relocalisation du casino de Montréal (2006).