

Le 19 mars 2013

N/Réf. : Dossier no 256320

Madame, Monsieur,

Je vous écris pour vous donner les résultats de notre examen des plaintes à propos de la décision de mettre fin au « Programme des machines à sous dans les hippodromes de l'OLG », de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario. Après avoir soigneusement considéré les questions soulevées, nous avons décidé de ne pas mener d'enquête officielle, pour les raisons énoncées ci-après.

Le pouvoir de l'Ombudsman

En vertu de la *Loi sur l'ombudsman*, l'Ombudsman de l'Ontario est nommé en tant qu'officier de l'Assemblée législative de l'Ontario, indépendant des partis politiques et des administrateurs gouvernementaux sur lesquels il exerce sa surveillance.

L'Ombudsman a le pouvoir de mener des examens et des enquêtes impartiaux sur les plaintes concernant la conduite administrative des organismes gouvernementaux de l'Ontario. Il peut aussi, à son entière discrétion, décider de ne pas enquêter dans les circonstances appropriées. Quand l'Ombudsman mène une enquête officielle, il peut faire des recommandations en réponse à toute préoccupation qu'il a identifiée. En revanche, il ne peut aucunement contraindre les représentants gouvernementaux à adopter une ligne de conduite en particulier.

L'Ombudsman ne substitue pas ses opinions au jugement des représentants élus, qui sont responsables d'établir les politiques publiques générales. Conformément à la *Loi sur l'ombudsman*, ses enquêtes portent sur l'administration gouvernementale.

Quand notre Bureau reçoit des plaintes, des membres du personnel désignés procèdent à une analyse détaillée pour déterminer si une enquête est justifiée. Nous obtenons des renseignements auprès des personnes qui ont exprimé leurs préoccupations, des

représentants gouvernementaux concernés et d'autres sources, pour nous aider dans cette évaluation.

Notre examen

Depuis que le gouvernement de l'Ontario a annoncé la fin du Programme des machines à sous dans les hippodromes de l'OLG, le 12 mars 2012, notre Bureau a reçu plus de 350 plaintes et requêtes, dont la vôtre, à propos de cette décision.

En raison du grand nombre de plaintes et requêtes, l'Ombudsman a demandé à une équipe d'enquêteurs de procéder à une évaluation préliminaire des questions soulevées. Les enquêteurs de l'Ombudsman ont interviewé des dizaines de personnes, dont des propriétaires de chevaux, des entraîneurs, des représentants de l'association de l'industrie, et bien d'autres gens dont les sources de revenus dépendent étroitement de ce secteur. Ils ont aussi interviewé des hauts dirigeants du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (le Ministère) et de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG). De plus, ils ont fait une étude complète des documents publiés à propos du Programme des machines à sous dans les hippodromes et de l'industrie, et ils ont considéré les présentations reçues par l'OLG durant les consultations auprès des intéressés en 2011.

L'historique du programme

En 1998, l'OLG a commencé à conclure des ententes avec les propriétaires d'hippodromes en Ontario, permettant à l'OLG d'exploiter des installations de jeu dans les hippodromes. En vertu de ces ententes, les propriétaires d'hippodromes partageaient les revenus des machines à sous de l'OLG et pouvaient donc offrir des « bourses » plus substantielles (récompenses aux gagnants des courses), bénéficiant aux participants de l'industrie des courses de chevaux en général.

En juillet 2010, le gouvernement de l'Ontario a demandé à l'OLG de procéder à un examen de ses opérations pour optimiser ses revenus¹. L'OLG a donc entamé un examen stratégique de toutes ses activités. Durant ce processus, l'OLG a consulté environ 50 organismes, de janvier à juin 2011, dont des intervenants de l'industrie des courses de chevaux². L'OLG a

¹ <http://news.ontario.ca/mof/fr/2012/03/la-societe-des-loterie-et-des-jeux-de-lontario-entend-moderniser-le-systeme.html>

² La liste des organismes qui ont participé aux consultations est donnée aux pages 23-24 du rapport résultant, *Modernisation de la loterie et du jeu en Ontario*. Voir : http://www.olg.ca/assets/documents/media/strategic_business_review2012_fr.pdf.

invité les organismes à faire des présentations sur l'avenir des jeux commerciaux et des jeux de bienfaisance en Ontario. Elle a étudié ces présentations avant de faire des recommandations au gouvernement.

Notre examen des dossiers de consultation de l'OLG a montré qu'un certain nombre d'intervenants de l'industrie des courses de chevaux avaient souligné combien les revenus du Programme des machines à sous dans les hippodromes de l'OLG étaient importants pour le succès continu de chacun des hippodromes et pour toute l'industrie dans son ensemble.

En février 2012, le Rapport de la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario (généralement connu sous le nom de Rapport Drummond) a suggéré que les machines à sous de l'OLG soient placées dans des endroits plus pratiques, plus rentables, et que les machines à sous du Programme dans les hippodromes de l'OLG fassent l'objet d'une étude pour être réalignées avec les réalités économiques et financières actuelles³.

En mars 2012, l'OLG a soumis son rapport, intitulé *Modernisation de la loterie et du jeu en Ontario*, au gouvernement. Dans ce rapport, l'OLG a souligné que ses consultations de 2011 avaient révélé un vaste consensus sur la nécessité de changements dans le secteur de la loterie et du jeu. L'OLG a recommandé trois changements majeurs à son approche relativement à la loterie et au jeu dans la province : se concentrer davantage sur la clientèle, élargir le rôle du secteur privé dans la prestation des services de loterie et de jeu, et examiner le rôle de superviseur joué par l'OLG sur la loterie et le jeu. L'OLG a tout particulièrement fait référence au Programme des machines à sous dans les hippodromes, indiquant que l'emplacement de ces machines nuisait à sa capacité d'offrir des services aux clients plus près de leur domicile, ce qui l'empêchait de répondre aux besoins de sa clientèle. L'OLG a aussi précisé que le programme actuel restreignait la souplesse, tandis que la formule de financement diminuait la capacité de l'OLG à optimiser les revenus pour des priorités gouvernementales fondamentales. L'OLG a conclu que le Programme des machines à sous dans les hippodromes devrait prendre fin⁴.

Le 12 mars 2012, le gouvernement de l'Ontario a accusé réception du rapport de l'OLG et a déclaré qu'il enjoignait à l'OLG de mettre en œuvre certaines de ses propositions, notamment de clore le Programme des machines à sous dans les hippodromes à compter du

³ Voir <http://www.fin.gov.on.ca/fr/reformcommission/index.html>

⁴ Voir http://www.olg.ca/assets/documents/media/strategic_business_review2012_fr.pdf. On trouvera page 13 la déclaration de l'OLG annonçant la fin du programme.

31 mars 2013⁵. L'Assemblée législative de l'Ontario a étudié cette décision dans le cadre de son processus budgétaire de 2012. Durant les audiences sur le Projet de loi 55, *Loi de 2012 sur une action énergique pour l'Ontario (mesures budgétaires)*, le Comité permanent des finances et des affaires économiques a reçu des présentations d'intéressés, notamment de personnes participant à l'industrie des courses de chevaux⁶.

Les répercussions sur l'industrie des courses de chevaux et la réponse du gouvernement

Au cours de notre examen, nous avons entendu dire que, sans les revenus versés aux hippodromes et à l'industrie globale des courses de chevaux grâce au Programme des machines à sous dans les hippodromes, cette industrie ne pourrait pas survivre raisonnablement en Ontario. Nous avons été informés que des dizaines de milliers d'emplois étaient menacés, tout comme l'était la prospérité continue de nombreuses communautés dans la province. De plus, beaucoup des gens interviewés par nos enquêteurs ont eu l'impression qu'il y avait eu peu de consultations, voire pas du tout, avec les intéressés avant que le gouvernement ne décide de mettre fin à ce programme – la date de clôture du programme ne laissant pas suffisamment de temps au secteur pour s'ajuster.

La perte de revenu pour l'industrie est estimée à environ 345 millions \$ par an⁷.

Le 7 juin 2012, durant les audiences du Comité permanent à propos du projet de loi sur le budget, le Ministère a annoncé la création d'un Comité de transition de l'industrie des courses de chevaux, composé de trois membres⁸. Ces trois membres étaient tous d'anciens ministres du gouvernement, qui appartenaient à divers partis politiques et qui avaient des connaissances de l'industrie. Le gouvernement a enjoint à ce Comité de travailler de concert avec l'industrie des courses de chevaux afin d'établir un nouveau modèle pour ce secteur et pour déterminer comment allouer les fonds de transition à l'industrie. Le gouvernement a demandé au Comité de faire un rapport, accompagné de recommandations, au ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

⁵ <http://news.ontario.ca/mof/fr/2012/03/la-societe-des-loteries-et-des-jeux-de-lontario-entend-moderniser-le-systeme.html>

⁶ Une liste des organismes qui ont participé aux audiences se trouve à :

http://www.ontla.on.ca/web/bills/bills_detail.do?locale=en&BillID=2600&detailPage=bills_detail_related.

⁷ Ce chiffre est cité à la fois dans le rapport de l'OLG *Modernisation de la loterie et du jeu en Ontario* et dans le rapport intérimaire du 17 août 2012 du Comité de transition de l'industrie des courses de chevaux.

⁸ <http://news.ontario.ca/omafra/fr/2012/06/un-comite-collaborera-avec-lindustrie-a-lavenir-des-courses-de-chevaux.html>

Le Comité a rencontré 42 intervenants, dont des représentants de l'industrie des courses de chevaux, avant de soumettre son rapport intérimaire au ministre le 17 août 2012⁹. Dans ce rapport, le Comité a déclaré que ce serait une erreur de réinstaurer le Programme des machines à sous dans les hippodromes, car « le programme [...] a fait plus que stabiliser la situation financière de l'industrie ». Cependant, le Comité a indiqué qu'une certaine forme de financement public restait nécessaire pour garantir la viabilité de l'industrie. Il a dit que les 50 millions \$ de fonds de transition réservés par le Ministère ne suffiraient pas à permettre à l'industrie de s'ajuster en vue d'un avenir durable, en raison d'une perte de revenu aussi immédiate. Il a recommandé plus de recherche et d'analyse pour qu'un nouveau partenariat, ou un nouveau cadre, puisse être établi pour l'industrie, ainsi qu'entre l'industrie et le gouvernement. Ce rapport intérimaire a été rendu public sur le site Web du Ministère.

Le Comité a ensuite tenu plus de consultations avant de soumettre son rapport final au ministre le 15 octobre 2012¹⁰. Dans ce rapport, lui aussi affiché sur le site du Ministère, le Comité a fait un certain nombre de recommandations, proposant notamment la création d'un nouveau « modèle viable de courses de chevaux », établi en fonction d'un calendrier comprenant moins de jours de courses (800) par an. Le rapport a aussi recommandé que la structure de gouvernance de l'industrie soit modifiée et que le gouvernement négocie avec une alliance de propriétaires d'hippodromes disposés à créer un secrétariat chargé de déterminer les dates des courses et les bourses, en plus de gérer l'image de marque et le marketing. En outre, le rapport a préconisé que l'industrie des courses de chevaux soit autorisée à offrir de nouveaux produits de jeu, sous réserve des modalités de loi et des approbations nécessaires.

Nous avons été avisés que le Ministère (rebaptisé ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en février 2013) avait demandé au Comité de continuer de travailler avec les intervenants de l'industrie, alors que ceux-ci aidaient le gouvernement et les propriétaires d'hippodromes en Ontario à négocier un nouveau cadre pour cette industrie et à régler les questions d'allocation des fonds de transition.

Le 8 mars 2013, la première ministre Kathleen Wynne, qui est aussi ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, a annoncé que le gouvernement avait conclu des ententes

⁹ Voir <http://www.omafra.gov.on.ca/french/about/transition/interimreport08172012.pdf>. Voir l'Annexe aux pages 41-45 pour la liste des intervenants consultés.

¹⁰ Voir <http://www.omafra.gov.on.ca/french/about/transition/finalreport10232012.html>. Voir l'Annexe A pour une liste des intervenants consultés par le Comité, avant l'achèvement du rapport final.

tentatives de financement de transition avec les propriétaires de six hippodromes, et que les négociations se poursuivaient avec les autres propriétaires¹¹.

L'OLG négocie aussi avec les propriétaires d'hippodromes dans l'objectif de continuer à exploiter des machines à sous dans certains hippodromes après le 31 mars 2013, en vertu de nouvelles ententes. À notre connaissance, en date du 9 mars 2013, l'OLG avait conclu des ententes de principe avec tous les propriétaires des 14 hippodromes où il y a actuellement des machines à sous. L'OLG a remis à chacun des propriétaires une Lettre d'intention et l'a informé qu'elle comptait finaliser ces ententes le 25 mars 2013¹².

Le 8 mars 2013, la première ministre Kathleen Wynne a annoncé que, en consultation avec l'Ontario Horse Racing Industry Association, le gouvernement intégrera les courses de chevaux à la stratégie provinciale de jeu, pour garantir que cette industrie ait accès à de futures sources de revenus¹³.

Les résultats de notre examen

Dans ce cas, il est clair que la décision du gouvernement de l'Ontario visant à mettre fin au Programme des machines à sous dans les hippodromes a été prise à la suite des recommandations du Rapport Drummond, et après l'examen stratégique fait par l'OLG qui a compris des consultations auprès des intervenants. En outre, un Comité permanent de l'Assemblée législative a étudié la question dans le cadre de son examen du projet de loi sur le budget de 2012. Le gouvernement de l'Ontario a décidé d'annuler ce programme dans le cadre d'une politique publique générale. Il n'a pas pris cette décision dans le contexte de la gestion d'un organisme gouvernemental. Ce n'est pas le type de décision normalement soumis à un examen de l'Ombudsman.

Nous comprenons que la décision du gouvernement a créé de grandes incertitudes dans l'industrie des courses de chevaux. Les négociations se poursuivent avec l'industrie pour aider le secteur des courses de chevaux à relever ses enjeux. De plus, l'OLG a mené des négociations séparées sur le maintien de ses machines à sous.

À la lumière de toutes ces circonstances, notre Bureau n'ouvrira pas d'enquête officielle actuellement.

¹¹ <http://news.ontario.ca/omafra/fr/2013/03/quatre-autres-hippodromes-signent-des-accords.html>

¹² Voir <http://news.ontario.ca/omafra/fr/2013/01/ontario-continuera-davoir-des-courses-de-chevaux.html> et http://media.olg.ca/?p=mmm_news_detail&i=1ea94fe6-59ac-42a3-b2a2-ce5d65028684.

¹³ <http://news.ontario.ca/omafra/fr/2013/03/quatre-autres-hippodromes-signent-des-accords.html>



Nous vous remercions d'avoir communiqué avec le Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario.

Cordialement,

André Marin
Ombudsman