

# Réglementation des jeux de casino

## Contexte

En vertu du *Code criminel* du Canada, les provinces se voient accorder la responsabilité d'exploiter et de réglementer les formes légales de jeux ainsi que d'octroyer des licences. En Ontario, deux organismes de la Couronne, indépendants et dotés de responsabilités différentes, jouent un rôle de premier plan dans la supervision des jeux de casino. La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) à titre d'« organisme de réglementation » a pour mandat de réglementer et d'inspecter tous les établissements de jeu, d'octroyer les licences et d'assurer l'application des lois régissant les jeux. La Société des loteries et des jeux de l'Ontario (l'OLG) à titre d'« organisme d'exploitation » construit, gère et exploite, directement ou en concluant des marchés avec des exploitants du secteur privé, les casinos et les établissements de machines à sous dans les hippodromes de l'Ontario. Durant notre vérification, la Commission relevait initialement du ministre des Services aux consommateurs, puis du procureur général. L'OLG relève du ministre des Finances.

Comme l'indique la Figure 1, l'Ontario compte 27 établissements de jeu. L'OLG exploite directement 22 établissements de jeu de casino en Ontario, incluant 17 établissements hébergés dans

des hippodromes où l'on retrouve uniquement des machines à sous (« salles de machines à sous ») et cinq casinos offrant à la fois des jeux de table et des machines à sous. L'OLG a également conclu des marchés avec des exploitants du secteur privé qui gèrent les activités quotidiennes d'un plus petit casino et de ses quatre plus importants établissements de jeu, connus sous le nom de « casinos dans les complexes de villégiature ». Ces casinos offrent davantage d'options de jeux, des limites de mise plus élevées et une vaste gamme de commodités telles que des hôtels, des centres de divertissement et des lieux de rencontre et de convention. Le premier établissement de jeu de casino a ouvert ses portes à Windsor en 1994 et, depuis ce temps, deux nouveaux établissements, en moyenne, se sont ajoutés chaque année jusqu'en 2006.

En 2009-2010, les activités de jeux de casino exploitées par l'OLG étaient associées à des revenus de plus de 3,4 milliards de dollars et à des coûts de fonctionnement de 2,5 milliards de dollars, générant ainsi un profit net de 900 millions de dollars pour la province. Plus de 85 % de l'ensemble des revenus sont générés par les machines à sous. De plus, l'OLG a versé 341 millions de dollars pour soutenir l'industrie des courses de chevaux, et l'OLG et les exploitants privés ont versé au total 78 millions de dollars aux municipalités qui accueillent des établissements de jeu sur leur territoire. Les

Figure 1 : Établissements de jeu de l'OLG et revenus au 31 mars 2010

Source des données : Société des loteries et des jeux de l'Ontario

	Salles de machines à sous dans les hippodromes	Plus petits casinos exploités principalement par l'OLG	Casinos dans les complexes de villégiature	Total
établissements de jeu	17	6	4	27
machines à sous	11 073	2 925	9 681	23 679
jeux de table	—	129	375	504
nombre total de clients par année	17 550 000	5 850 000	16 700 000	40 100 000
employés	3 800	2 500	10 500	16 800
revenus provenant des machines à sous	1 685 millions de dollars	340 millions de dollars	960 millions de dollars	2 985 millions de dollars
revenus provenant des jeux de table	—	53 millions de dollars	396 millions de dollars	449 millions de dollars
revenus totaux / % des revenus totaux de l'industrie du jeu	1 685 millions de dollars / 49 %	393 millions de dollars / 11 %	1 356 millions de dollars / 40 %	3 434 millions de dollars / 100 %

établissements de jeu de casino emploient près de 17 000 personnes.

La Commission a été créée en 1998 en vertu de la *Loi de 1996 sur la réglementation des alcools et des jeux et la protection du public* et remplaçait à la fois la Commission des jeux et la Commission des permis d'alcool de l'Ontario. En vertu de cette loi, la Commission doit exercer ses pouvoirs et ses fonctions dans l'intérêt public et conformément aux principes d'honnêteté, d'intégrité et de responsabilité sociale. La *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux* et ses règlements prescrivent les exigences en matière d'exploitation, d'inscription et d'approbation de commissions auxquelles sont assujettis les principaux fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu et les employés, l'aménagement des établissements de jeu, la sécurité, les plans de surveillance, les mécanismes de contrôle en matière de reddition de comptes et de manipulation d'argent, les règles de jeu, l'équipement, les jetons, la publicité, l'octroi de crédit aux clients, l'exclusion de personnes des lieux de jeu et les pouvoirs de la Commission en matière d'enquête et d'application de la loi.

La Commission gère ses activités à partir de son administration centrale à Toronto et dans neuf bureaux régionaux. En 2009-2010, ses dépenses de fonctionnement totales s'élevaient à près de 63 millions de dollars, avec des dépenses de 27 millions de dollars reliées aux jeux de casino. Au cours du même exercice, les revenus de la Commission provenant des frais que les casinos doivent déboursier pour inscrire leurs employés, des inscriptions des fournisseurs, des approbations de produits, des recouvrements de coûts à la suite des enquêtes et des amendes imposées s'élevaient à environ 10 millions de dollars.

## Objectif et portée de la vérification

La vérification visait à déterminer si la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) avait mis en place des systèmes, des politiques et des procédures permettant de :

- s'assurer que les jeux offerts dans les casinos et les salles de machines à sous en Ontario

sont réglementés conformément aux politiques et aux exigences législatives établies;

- mesurer l'efficacité de ses activités réglementaires visant à s'assurer que les jeux dans les casinos et les salles de machines à sous en Ontario respectent les principes d'honnêteté et d'intégrité et d'en rendre compte ainsi que de protéger l'intérêt public.

Nous avons mené notre vérification à l'administration centrale de la Commission à Toronto et avons également visité six établissements de jeu de l'OLG, incluant deux salles de machines à sous dans des hippodromes et un casino – tous exploités directement par l'OLG – et trois grands casinos hébergés dans des complexes de villégiature exploités par des sociétés privées pour le compte de l'OLG. Nous avons interrogé les employés de l'administration centrale et le personnel sur le terrain de la Commission; observé les activités du personnel affecté aux établissements de jeu; eu recours à des contrôles et à d'autres procédés de vérification; et examiné les politiques, dossiers et autres récents documents pertinents auxquels nous avons eu accès durant notre travail sur le terrain. Nous avons également retenu les services d'un laboratoire accrédité et indépendant d'analyse de jeux de l'extérieur de la province afin d'évaluer les normes techniques de la Commission et les méthodes d'évaluation utilisées par sa Direction des jeux électroniques pour approuver tous les nouveaux éléments du matériel de jeu électronique, particulièrement les machines à sous, et pour procéder à des inspections au hasard ou prévues des appareils de jeu électroniques installés dans les établissements de jeu.

Notre vérification s'est limitée aux activités réglementaires de la Commission et n'a pas porté sur l'exploitation des casinos par l'OLG. Dans le cadre de notre vérification, nous nous sommes tout de même penchés sur certaines activités effectuées dans les établissements de jeu et avons reçu la pleine collaboration de l'OLG et de ses exploitants privés. À titre d'exemple, nous avons rencontré la direction de l'OLG à l'administration centrale et dans les établissements de jeu, ainsi que

les exploitants privés aux casinos de l'OLG hébergés dans des complexes de villégiature. Ceux-ci nous ont présenté leurs activités, fait part de leur point de vue à l'égard de mesures de contrôle réglementaires visant les jeux de casino et décrit les mécanismes de contrôle en place dans les casinos et les principaux risques et défis auxquels est confrontée l'industrie du jeu.

Nous avons fait des recherches sur les réglementations et les activités relatives aux jeux de casino adoptées par plusieurs administrations en Amérique du Nord et à l'échelle internationale. Nous avons retenu à titre consultatif les services de deux spécialistes indépendants en matière de jeux de casino : le premier ayant une grande expérience juridique à l'égard de la réglementation sur les jeux en vigueur aux États-Unis; et l'autre ayant une grande expérience en matière de gestion des activités de casino au Canada. Nous avons rencontré des représentants de la British Columbia Lottery Corporation pour discuter de leur point de vue sur les mesures de contrôle visant les jeux de casino et assisté au congrès annuel des organismes nord-américains responsables de la réglementation des jeux, qui portait sur les enjeux, les tendances et les défis auxquels l'industrie est confrontée à l'heure actuelle.

Les divisions de vérification interne des ministères et de la Commission n'avaient pas réalisé de vérifications récentes des activités relatives aux jeux de casino qui auraient pu nous permettre de limiter la portée de notre vérification. Toutefois, l'OLG et ses exploitants privés vérifiaient régulièrement les pratiques financières et opérationnelles en vigueur dans chaque casino et salle de machines à sous pour s'assurer que les contrôles sont en place et fonctionnent de façon efficace et permettent de vérifier la conformité aux exigences législatives et réglementaires, notamment en matière d'octroi de licences. Les résultats ont été transmis à la Commission dans le cadre de ses activités de surveillance de la réglementation. De plus, la Commission procède régulièrement à des vérifications des établissements de jeu. Nous avons tenu compte des résultats de ces vérifications dans nos conclusions.

## Résumé

D'un point de vue général, les clients des casinos qui utilisent des machines à sous s'attendent principalement à ce que ces machines paient le montant de gain minimal réglementé. Les clients qui participent à des jeux de table, tels que le blackjack ou les jeux de hasard, veulent avoir l'assurance que les employés du casino sont honnêtes et bien supervisés et que les jeux sont équitables. Le grand public s'attend également à ce que les casinos et les salles de machines à sous soient administrés de façon équitable et honnête.

En général, nous avons conclu que les systèmes, politiques et procédés mis en place par la Commission lui permettent de répondre à ces attentes. De fait, selon les résultats de nos recherches sur la réglementation en vigueur dans les autres administrations et les conseils des spécialistes consultés, le cadre réglementaire de l'Ontario est complet et comprend un des mécanismes de supervision les plus efficaces en Amérique du Nord. En mettant l'accent sur les risques clés liés aux revenus, l'intégrité des jeux et les activités criminelles, la Commission était en mesure de mettre en place de bonnes mesures de prévention et d'assurer une surveillance permanente efficace. Le personnel du laboratoire interne d'évaluation du matériel de jeu électronique de la Commission et les agents d'application de la réglementation régissant les jeux électroniques à l'emploi des établissements de jeu utilisent des normes techniques complètes et des procédés efficaces pour assurer le bon fonctionnement des machines à sous et des autres éléments de matériel de jeu électronique. Cette observation a été confirmée par le personnel du laboratoire d'évaluation des jeux accrédité et indépendant dont nous avons retenu les services.

Toutefois, nous avons repéré un certain nombre de domaines où les procédés de supervision et la transparence des jeux de la Commission pourraient être améliorés, notamment les suivants :

- Certains États américains, tels que le Nevada et le New Jersey, fournissent de l'information sur les ratios réels des gains obtenus par les utilisateurs de machines à sous au casino et indiquent si ces pourcentages de gains varient selon la catégorie de dénomination de la machine – par exemple, une machine à un dollar par rapport une machine à un sou. L'Ontario ne fournit pas cette information, mais nous croyons que les utilisateurs de machines à sous en Ontario apprécieraient d'y avoir accès.
- Nous avons constaté que les clients trouvent difficile de repérer l'information sur le montant maximal de gains indiqué sur certaines machines à sous. En plus d'être une information utile, il est important de divulguer celle-ci en cas de mauvais fonctionnement de la machine ou de versement d'un lot erroné. Cette situation s'est produite à deux reprises au cours des deux dernières années, lorsque deux lots de 42 millions de dollars ont été versés par des machines dont les gains maximaux étaient censés être 40 000 \$ et 300 \$, respectivement. De plus, la Commission n'exige pas que les casinos affichent les chances de gagner le gros lot sur les machines à sous.
- La Commission n'établit aucune norme minimale de formation pour les employés de jeux clés, tels que les croupiers et le personnel de surveillance, pour s'assurer qu'ils connaissent les nombreuses règles et procédures à suivre et les aider à repérer les activités criminelles et les joueurs compulsifs.
- En 2008-2009, les inspecteurs de la Commission en poste à trois des quatre établissements de jeu que nous avons visités n'étaient pas en mesure d'atteindre leur objectif d'inspection de toutes les machines à sous, et les inspecteurs chargés de la vérification et de la conformité des jeux étaient également en retard sur l'échéancier de vérification de la conformité des établissements de jeu aux exigences d'approbation et à leurs manuels de contrôle

interne. La Commission devrait améliorer ses évaluations des risques, ce qui lui permettrait d'affecter un plus grand nombre de vérificateurs et d'inspecteurs à ses établissements de jeu plus à risque et un moins grand nombre aux établissements présentant moins de risque.

- Même si des procédures satisfaisantes sont en place pour approuver les nouvelles inscriptions de fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu et de préposés au jeu, nous avons observé 12 cas où la Commission a approuvé le renouvellement de l'inscription de fournisseurs même si elle n'avait pas reçu de leur part l'information requise ni effectué les enquêtes nécessaires. Même si le processus de renouvellement n'était pas terminé pour ces fournisseurs, la Commission a continué à les traiter comme s'ils avaient renouvelé leur inscription pendant plus d'un an après l'expiration de celle-ci; dans un cas, le renouvellement était en retard de 34 mois.
- Pour déterminer l'admissibilité de l'inscription, la Commission n'avait mis en place aucune politique pour traiter les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles se retrouvent les employés qui ont un lien de parenté et qui travaillent dans le même casino. Elle s'en remettait plutôt aux exploitants de casinos et de salles de machines à sous pour régler ces situations.

La principale responsabilité de l'OLG est d'exploiter ses casinos en mettant en place des contrôles, des systèmes et des procédés qui permettent d'atténuer les risques sociaux et financiers et d'assurer l'intégrité des jeux conformément aux exigences de la loi. Même si notre vérification ne portait pas sur l'OLG, nos discussions avec les membres de son personnel et les visites dans les casinos et les salles de machines à sous dans les hippodromes nous ont permis de constater que l'OLG avait également mis en place des systèmes, des contrôles et des processus de vérification complets pour aider les casinos à éliminer, ou au moins à atténuer, les risques associés à l'industrie du jeu. Pour assurer un autre

contrôle sur l'industrie, la Commission a le mandat réglementaire de contrôler et de surveiller de façon indépendante les activités de l'OLG et de vérifier le bien-fondé de celles-ci.

Dans le même ordre d'idées, selon les estimations, les résidents de l'Ontario dépensent actuellement 400 millions de dollars par année sur des sites Web étrangers de jeu en ligne. Les exploitants de jeux étrangers ne versent pas à la province une part de ces revenus, et la Commission n'a pas le mandat de réglementer le jeu en ligne. La Police provinciale de l'Ontario (PPO) est responsable de l'application des dispositions du Code criminel qui s'appliquent aux exploitants d'établissements de jeu illégaux en Ontario; toutefois, l'application de la loi pose problème lorsqu'il s'agit d'activités de jeu exploitées à l'étranger. Nous avons observé que de nombreuses administrations à l'échelle internationale misent sur une gamme d'approches en matière de jeu en ligne, allant de l'interdiction ou de mesures de restriction à la réglementation et à la taxation des exploitants. La Colombie-Britannique offre des jeux en ligne, le Québec a l'intention d'offrir ce service d'ici la fin de 2010 et, en août 2010, l'OLG a annoncé des plans visant à lancer son propre site Web de jeu en ligne en 2012.

### RÉPONSE GLOBALE DE LA COMMISSION

Nous apprécions la conclusion générale du vérificateur général selon laquelle la Commission a mis en place les systèmes, les politiques et les procédés qui lui permettent de s'assurer que les casinos et les salles de machines à sous sont exploités de façon équitable et honnête, que les employés des casinos sont honnêtes et bien supervisés et que les jeux sont équitables. Nous accueillons favorablement les recommandations formulées dans le présent rapport – particulièrement celles qui visent à aider la Commission à renforcer la surveillance réglementaire des activités de jeu commerciales exploitées par le gouvernement.

## Constatations détaillées de la vérification

### CONTRÔLES RÉGLEMENTAIRES GÉNÉRAUX

Les casinos peuvent procurer des avantages économiques considérables à la province et aux collectivités locales, notamment au chapitre des profits, de l'emploi local, de l'activité commerciale et du tourisme. Toutefois, l'industrie du jeu est également associée à des risques inhérents. Comme d'autres administrations, le gouvernement de l'Ontario s'est fixé l'objectif d'exploiter des casinos dans l'intérêt du public et en conformité avec les principes d'honnêteté, d'intégrité et de responsabilité sociale. Pour atteindre cet objectif, un certain nombre de défis permanents devront être relevés, notamment les suivants :

- Les risques sociaux doivent être gérés pour s'assurer que les clients jouent de manière responsable selon leurs limites pour éviter les conséquences financières et familiales désastreuses ainsi que pour empêcher les éléments criminels de profiter des casinos pour mener des activités illégales telles que le blanchiment d'argent et les prêts usuraires et de contrôler les chaînes d'approvisionnement de biens et de services utilisées par les casinos.
- En raison de la nature monétaire des activités, particulièrement en ce qui concerne les mises des clients des jeux de table, et des importantes sommes d'argent traitées chaque jour par les casinos, il existe un risque financier attribuable aux erreurs de comptabilité et de manipulation et au vol d'argent par les employés, les clients et les organisations criminelles.
- Les clients et le public en général doivent avoir confiance en l'intégrité des jeux. Pour prévenir la tricherie ou les paiements erronés, les processus nécessaires de surveillance doivent être mis en place pour empêcher la manipulation

des jeux de hasard et des machines à sous.

Une perte de confiance en l'équité de l'industrie pourrait entraîner une forte baisse de la clientèle et des revenus.

Les mesures réglementaires de la Commission, prescrites par la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux* (la Loi) et établies par ses politiques et procédures, sont les suivantes :

- inscription des employés clés associés au jeu et des fournisseurs commerciaux des établissements de jeu à la suite d'une enquête, y compris la vérification des antécédents criminels par la PPO, pour s'assurer qu'ils respectent des normes rigoureuses en matière d'honnêteté et d'intégrité et qu'ils agissent en conformité avec la loi;
- approbation des règles des jeux de hasard pour s'assurer qu'elles sont conformes aux normes de la Commission et vérification que tous les jeux de table et le matériel de jeu électronique sont conformes aux normes de la Commission et proviennent de fournisseurs approuvés;
- approbation des manuels de contrôle interne préparés par chaque exploitant de casino concernant la manipulation, la comptabilisation et l'envoi d'argent de façon sûre et en temps opportun;
- approbation des plans de sécurité, de surveillance et d'aménagement de tous les lieux réservés au jeu en conformité avec les normes établies par la Commission;
- présence à plein temps de la PPO à tous les casinos et présence à temps partiel dans les salles de machines à sous hébergées dans les hippodromes pour décourager et repérer les activités criminelles et enquêter sur celles-ci;
- vérifications périodiques de tous les lieux réservés au jeu par le personnel de la Commission pour évaluer la conformité aux exigences prévues dans le manuel de contrôle interne des différents établissements et aux mesures de lutte contre le blanchiment d'argent;

- inspections fréquentes des lieux réservés au jeu par des inspecteurs de la conformité pour surveiller et vérifier la conformité aux dispositions de la Loi et de ses règlements, aux exigences en matière d'octroi de licences, aux systèmes de contrôle interne, aux plans de surveillance et de sécurité, aux normes et aux directives et aux règles de jeu approuvées;
- inspections avant l'installation puis au hasard du matériel de jeu électronique et des systèmes de gestion des jeux, et vérification indépendante de chaque lot important versé par des appareils de jeu électronique.

Globalement, nous sommes arrivés à la conclusion que la Commission avait mis en place des systèmes, politiques et procédures permettant de réglementer les jeux de casino en Ontario, et nos recherches, incluant nos examens des autres administrations en Amérique du Nord, indiquent que le cadre réglementaire régissant les casinos en Ontario était complet. Nous avons toutefois repéré certains domaines où la Commission devrait améliorer ou réévaluer ses systèmes et procédures, particulièrement en ce qui concerne la communication aux clients de renseignements plus détaillés sur les jeux de hasard, le renouvellement des inscriptions, l'approbation du matériel de jeu électronique, la fréquence des inspections et des vérifications et la reddition de compte au public et à l'Assemblée législative sur sa capacité à s'acquitter de son mandat réglementaire et sur l'intégrité de l'industrie du jeu de l'Ontario.

## CONTRÔLES SUR LES JEUX

### Jeux électroniques

Nous avons constaté qu'un système élaboré de contrôles était en place pour assurer l'intégrité et la sécurité du matériel de jeu électronique, ce qui comprend quelques 24 000 machines à sous dans les établissements de jeu, de même que les systèmes informatiques liés aux machines à sous, aux batteurs de cartes à jouer et aux appareils de

remboursement libre-service. Les contrôles de la Commission comprennent des normes minimales applicables au matériel de jeu électronique, des essais à l'interne des nouveaux appareils proposés par les fabricants avant que leur utilisation soit approuvée en Ontario, la vérification de tous les nouveaux appareils avant leur installation et, lorsque des modifications sont apportées, l'apposition d'un sceau sur les composantes électroniques clés pour prévenir l'accès après la vérification de l'appareil, l'accès limité aux aires d'entretien des appareils et des vérifications aléatoires périodiques des jeux électroniques installés pour repérer toute modification ou falsification. Un autre contrôle clé est la vérification des machines à sous qui ont versé un lot important.

Quatre États américains et le Québec sont les seules autres administrations en Amérique du Nord ayant la capacité interne de vérifier le matériel de jeu électronique. En général, leurs laboratoires sont responsables d'évaluer tout le matériel, incluant les machines à sous et les logiciels connexes, utilisés dans les casinos. D'autres administrations ont recours aux services de laboratoires privés pour vérifier leur matériel de jeu électronique. La Direction des jeux électroniques (la Direction) de la Commission emploie 10 personnes à son administration centrale et 32 préposés aux jeux électroniques qui travaillent dans les établissements de jeu. Nous avons constaté que la Direction avait établi des mesures d'assurance de la qualité pour ses laboratoires et travaillait en vue d'obtenir l'accréditation à une norme ISO.

Nous avons retenu les services d'un laboratoire privé pour examiner les vérifications du matériel de jeu électronique menées au laboratoire de la Commission ainsi que les inspections permanentes du matériel de jeu installé dans les casinos et les salles de machines à sous. Le laboratoire privé est arrivé à la conclusion que la Direction avait mis en place des contrôles de sécurité satisfaisants pour prévenir la perte, les préjudices ou l'accès non autorisé; les normes techniques étaient conformes à celles qui sont appliquées par les organismes de réglementation

des autres administrations d'Amérique du Nord; les procédures permettaient de vérifier adéquatement la conformité aux normes; et un système efficace de gestion et de contrôle interne était en place pour assurer la précision et l'uniformité des résultats et des approbations de produits. De plus, le laboratoire privé a constaté que les procédures utilisées par les travailleurs sur le terrain permettaient de vérifier le bon fonctionnement des machines à sous en opération dans les casinos et salles de machines à sous.

### Machines à sous

En Ontario, la Commission a établi à 85 % des sommes mises le pourcentage de paiement minimum théorique des lots pour l'ensemble des parties jouées sur des machines à sous. Le résultat de chaque partie est déterminé par un générateur de nombres aléatoires qui fait partie de la machine à sous, et il n'y a aucune garantie de gagner un lot lors d'un jeu en particulier; toutefois, avec le temps, le montant total versé par la machine par rapport à l'ensemble des sommes jouées correspond à un pourcentage programmé dans ce qu'on appelle la « table de paiement ». Des centaines de parties pourraient devoir être jouées avant que le taux de paiement préprogrammé – également connu sous le nom de « retour aux joueurs » – ne soit atteint. Un casino ou une salle de machines à sous en Ontario peut choisir un taux de paiement global supérieur à 85 %, mais ne peut pas régler une machine à un taux de paiement inférieur. Pour modifier le taux de paiement de toute machine à sous, une demande doit être présentée à la Commission aux fins d'approbation et d'inspection.

La norme de paiement minimum théorique de la Commission, soit 85 %, se compare favorablement aux normes en vigueur dans les autres administrations en Amérique du Nord, où les taux de paiement minimum sont inférieurs. Plus important encore, l'OLG et les exploitants privés établissent normalement les taux de paiement minimum à environ 91 % à 93 %, ce qui correspond aux taux

de retour aux joueurs publiquement signalés par d'autres administrations d'Amérique du Nord visées par notre recherche.

Pour s'assurer que les machines à sous versent le paiement minimum, la Commission procède à un examen trimestriel d'un rapport sur chacune de 24 000 machines à sous en fonction pour évaluer le taux réel de retour aux joueurs. Les machines qui paient moins de 85 % ou plus de 100 % font l'objet d'un signalement aux fins d'examen et possiblement d'inspection. Les machines à sous dont le taux de paiement est en dehors de la fourchette de taux prévue sont mises hors service ou surveillées à des intervalles de 30 jours jusqu'à ce qu'elles soient conformes à la norme. Lorsqu'une machine à sous signalée pour cause de non-respect du paiement minimum fonctionne normalement, ceci s'explique habituellement par de faibles volumes de jeu et de faibles lots récemment payés par la machine. Dans les rapports trimestriels examinés de l'année précédant notre vérification, moins de 0,1 % de toutes les machines ont versé moins que la norme de 85 %, et pour la majorité d'entre elles, le taux de paiement variait entre 84 % et 84,99 %. Aucun préposé aux jeux électroniques dans les lieux réservés au jeu que nous avons visités n'avait souvenir d'une machine à sous qui avait dû être retirée pour cause de non-respect du taux de paiement de 85 % à long terme. De même, les machines versent rarement trop d'argent à long terme, même si leur taux de paiement peut dépasser 100 % à court terme si elles ont récemment payé un lot.

Nous croyons que l'information sur le paiement minimum de 85 % et les paiements moyens réels de chaque casino et type de machine à sous (par exemple, machine à un dollar ou machine à un sou) devrait être rendue publique sur le site Web de la Commission. Nous avons constaté qu'au Nevada et au New Jersey, l'information sur le retour aux joueurs est rendue publique pour chacun de leurs casinos. La divulgation de cette information montrerait aux clients et au public en général que la Commission assume son rôle clé de surveillance des paiements réels et de la fiabilité de l'information



relative au jeu en Ontario. Nous croyons que les clients accueilleraient favorablement cette information et que celle-ci aiderait la Commission à mieux communiquer son rôle qui consiste à veiller à l'équité et à l'intégrité du jeu en Ontario.

### **Divulgaration de la valeur maximale des prix et des chances de gagner associées à chaque machine à sous**

La Commission établit une norme sur la divulgation aux clients de renseignements sur la valeur maximale des prix qui peuvent être remportés aux différentes machines à sous. Toutefois, nous doutons que cette norme soit suffisante. Lors de nos visites sur place, nous avons constaté que l'information sur la valeur maximale des prix et la table des prix n'était pas toujours facilement accessible pour les clients. Dans de nombreux cas, cette information n'est pas fournie ou le joueur devait parcourir de nombreux écrans vidéo afin de l'obtenir. Dans le cas des parties de machine à sous dont les jeux varient en fonction de la somme mise, les écrans étaient souvent compliqués à consulter et n'indiquaient pas clairement le montant des paiements maximums. Lorsque nous avons demandé à un préposé au jeu ou à un préposé aux machines à sous sélectionné au hasard de trouver l'information sur les paiements maximums, ils ont eux aussi eu de la difficulté à la trouver sur plusieurs machines ou n'ont simplement pas réussi. Nous avons également observé des machines à sous progressives (où les lots grossissent à chaque jeu) qui ne portaient pas l'affiche des paiements maximums exigée par les normes de la Commission. De plus, il n'existe aucune norme ni exigence de divulgation des chances de remporter le gros lot sur la machine à sous.

Nous avons constaté qu'à deux occasions au cours des deux dernières années des machines à sous dans des établissements de jeu de l'OLG ont versé par erreur de très gros lots. Par coïncidence, les deux gros lots erronés s'élevaient à 42 millions de dollars alors que les lots maximums prévus étaient de 40 000 \$ et de 300 \$, respectivement.

Des situations semblables ont été signalées dans d'autres administrations. Même si l'OLG n'est pas tenue par la loi à verser les lots obtenus à la suite d'une défaillance du matériel de jeu, il serait plus facile d'expliquer aux clients ces incidents si le montant maximal du prix était affiché sur les machines et relativement faciles à repérer pour les clients.

### **Inspections des machines à sous**

Les évaluations des risques menées chaque année par la Direction des jeux électroniques ne se sont pas penchées sur la question de la fréquence des inspections. Nos discussions avec les employés sur le terrain nous ont permis de comprendre que leur objectif est d'inspecter chacune des 24 000 machines à sous au moins une fois par an. Nous avons examiné la fréquence des inspections aux quatre établissements de jeu visités. Durant l'exercice se terminant en février 2010, à un établissement de jeu, toutes les machines à sous avaient été inspectées; à deux autres établissements, environ 95 % l'avaient été; et au quatrième établissement, moins de 80 % l'avaient été. Il est toutefois important de préciser qu'au fil des ans, ces inspections n'ont permis de déceler que des lacunes mineures, telles que des serrures mal vissées, des boutons et des pentures mal vissées et des ampoules brûlées. Malgré ce qui précède, nous avons également constaté que les préposés aux jeux électroniques ont procédé à quelque 50 000 inspections annuellement au cours des trois dernières années, incluant les inspections lors de l'installation de nouvelles machines, les inspections à la suite d'avis de fournisseurs et de défaillances des appareils, ainsi que les inspections aléatoires. Dans les casinos que nous avons visités, les agents d'application de la réglementation régissant les jeux électroniques n'avaient souvenir d'aucun cas où un gros lot aurait été obtenu d'une machine à sous qui avait été trafiquée. Lorsqu'un gros lot inhabituel de 42 millions de dollars a été remporté dans une salle de machines à sous, toutes les machines dotées d'un logiciel semblable ont été mises hors service dans l'heure suivante, et il

a été par la suite déterminé que l'erreur était due à une défaillance du matériel informatique. Les fournisseurs de machines à sous avisent la Commission si un problème avec une machine à sous ou une marque est repéré par eux ou dans une autre administration. Nous comprenons qu'au cours du présent exercice et des exercices précédents, la Commission a émis 17 avis critiques après avoir reçu ce type de renseignements des fournisseurs. Notre examen a révélé que tous les lieux de jeu que nous avons visités ont répondu à ces avis en mettant immédiatement hors service les machines ou en remplaçant les composantes défectueuses en temps opportun.

### Sceaux sur les composantes électroniques sensibles

Lorsqu'une machine est installée ou inspectée au hasard, un préposé aux jeux électroniques appose un sceau inviolable avec un numéro de série sur la puce du matériel informatique. Un sceau brisé pourrait indiquer que la puce électronique a été retirée et possiblement trafiquée, ce qui correspondrait à un incident grave qui déclencherait une enquête de la Commission, à laquelle la PPO pourrait participer.

Même si le personnel sur le terrain de la Commission inscrit le numéro de série de chaque sceau dans ses dossiers, il n'y a aucune vérification périodique des sceaux. Cette pratique entraîne un risque que les sceaux soient égarés, enregistrés incorrectement ou volés et utilisés de façon inappropriée sans être détectés et comptabilisés. Il y a également un risque qu'un sceau soit brisé, que la machine soit trafiquée et qu'un nouveau sceau soit apposé sur la machine pour camoufler la modification. Notre vérification de l'inventaire de sceaux a révélé que trois sceaux enregistrés comme inutilisés n'étaient pas dans la voûte. Après une enquête plus approfondie, l'agent d'application de la réglementation régissant les jeux électroniques a été en mesure de comptabiliser les sceaux qui avaient été utilisés au cours des trois mois précédents sans toutefois être correctement

enregistrés dans les registres d'inventaire. La Direction nous a informés qu'elle comptabilise les sceaux envoyés aux agents d'application de la réglementation régissant les jeux électroniques et réapprovisionne leur inventaire au besoin, et se fie aux gestionnaires régionaux pour surveiller et examiner les dossiers sur l'utilisation des sceaux.

### Jeux de table

Puisque les jeux de table sont associés à d'importantes sommes d'argent, de nombreux niveaux de contrôle doivent être mis en place pour assurer le respect des règles de jeu et le maintien de l'intégrité des jeux. Les cartes et les dés sont remplacés à intervalles réguliers; un superviseur de jeux de table et des chefs d'îlot surveillent les croupiers; des caméras de surveillance enregistrent les activités de jeu; et des opérateurs d'équipement de surveillance peuvent observer le jeu, pour vérifier le respect des procédures et détecter les pratiques douteuses. Les agents en civil de la PPO ont également accès à des caméras de surveillance. Pour chaque table de jeu, le personnel en coulisse calculera la retenue (le pourcentage des sommes retenues par le casino après le paiement des gains) et évaluera si la valeur est dans la fourchette prévue. Par exemple, les jeux de roulette sont conçus pour permettre au casino de retenir, en théorie, 5,6 % des sommes mises. Comme avec les machines à sous, même si le taux de retenue varie d'un jeu à l'autre, avec le temps – plusieurs milliers de jeux – le taux visé devrait être atteint. Si ce n'est pas le cas, ceci pourrait indiquer qu'un client et/ou un croupier a une conduite malhonnête et qu'il manipule les résultats de jeu.

Au moment de notre vérification, nous avons été informés que la Direction de la vérification et de l'observation des mesures législatives en matière de jeu de la Commission avait tout juste terminé un projet pilote qui visait à analyser les taux de paiement des jeux de table à chaque établissement. Puisque le paiement associé aux jeux de table dépend en grande partie du « roulement des dés »

ou de la « distribution des cartes » ainsi que du niveau d'aptitudes des clients, la Commission ne peut pas de façon réaliste établir un pourcentage de paiement minimum requis pour les jeux de table. Toutefois, elle tient compte des taux de retenue prévus au moment d'approuver les règles d'un jeu. L'analyse des taux de retenue menée par la Commission aidera à confirmer que les règles de jeu sont respectées et aidera à repérer les activités frauduleuses que le casino pourrait ne pas détecter.

Nous avons constaté durant nos visites que les casinos de l'OLG exigent que les croupiers potentiels suivent une formation de quatre à six semaines à l'interne avant de travailler sur le plancher de jeu. En plus des règles de jeu et des procédures relatives au rôle de croupier, la formation porte sur la détection de fausse monnaie, le jeu responsable, les services à la clientèle et la sécurité des jeux. Les exploitants de casinos dans des centres de villégiature nous ont informés qu'ils embauchent généralement des croupiers expérimentés qui doivent d'abord réussir un examen, puis suivre une formation d'au plus une semaine. Pour les croupiers, nous avons constaté qu'aucun niveau de compétence ni de certification n'est exigé par la Loi ou les règlements pertinents. La Commission ne précise pas d'exigences minimales de formation pour les croupiers même si de telles exigences seraient appropriées compte tenu de l'engagement direct de ceux-ci auprès des clients et des attentes à l'égard de leur capacité à repérer les problèmes liés à l'intégrité des jeux, à la manipulation de l'argent et au jeu responsable.

### Surveillance

Un plan de surveillance approuvé par la Commission comprend un plan d'étage montrant l'emplacement de tout l'équipement de surveillance et fournissant une description des politiques et procédures de l'exploitant. Les normes minimales précisent les exigences en matière de surveillance telles que les types d'équipement, les zones visées par la surveillance, la portée minimale des caméras

au-dessus des zones de jeu, les exigences d'enregistrement, les niveaux de dotation minimums dans la salle de surveillance et les procédures de secours en cas de défaillance des systèmes de surveillance.

La Commission fixe des niveaux minimums de dotation en personnel de surveillance pour chaque établissement de jeu en fonction de sa superficie; toutefois, cette méthode ne tient pas compte des risques variables aux différents casinos selon les types de jeux offerts et le nombre de clients aux périodes de plus fort achalandage, comme les weekends. À plusieurs endroits, nous avons été informés que si le casino respectait l'exigence minimale en matière de personnel de surveillance, il ne pourrait pas fonctionner efficacement – il utilisait donc des niveaux de dotation plus élevés. Le personnel des casinos nous a informés que les jeux de table présentent le plus grand risque pour l'exploitant et que le personnel de surveillance consacrait une part importante de son temps à observer en direct les activités de jeux de table. Le risque pour l'exploitant d'être victime d'une fraude de la part d'un client utilisant les machines à sous était généralement faible en raison de la technologie évoluée et éprouvée.

Nous avons été informés que les salles de surveillance elles-mêmes n'étaient pas dotées de caméras de surveillance et de systèmes d'enregistrement. Même si les opérateurs de l'équipement de surveillance doivent toujours travailler en présence d'un superviseur, l'enregistrement des activités menées dans la salle de surveillance elle-même permettrait à l'agent de conformité de la Commission de visionner au hasard des vidéos préalablement enregistrés pour vérifier si le nombre minimal de membres du personnel de surveillance étaient présents et s'acquittaient de leurs tâches de surveillance et s'assurer qu'aucun membre du personnel non autorisé du casino n'était dans la salle de surveillance.

La Commission ne fixe pas d'exigences minimales de formation pour les membres du personnel de surveillance, qui devraient connaître les règles de chaque jeu, les mesures de sécurité appropriées et les procédures opérationnelles. Par exemple, en

plus de vérifier les jeux de table, le personnel de surveillance est présent aux points de contrôle de sécurité, tels que l'entrée du casino, et supervise les procédures de manipulation de l'argent, telles que les activités dans les salles de comptage d'argent. Un exploitant nous a informés que le personnel de surveillance avait suivi une formation de cinq jours, suivie de 100 heures avec un opérateur expérimenté de systèmes de sécurité et que les personnes engagées avaient de l'expérience en matière de sécurité et de prévention des pertes. À un autre endroit, les membres du personnel de surveillance ont suivi jusqu'à cinq semaines de formation et doivent obtenir une note d'au moins 75 % à l'examen final. Nous avons été informés que l'OLG envisageait de créer un programme normalisé de formation à l'intention du personnel de surveillance à l'échelle de la province, comme l'a déjà fait la Colombie-Britannique.

### RECOMMANDATION 1

Pour fournir des renseignements plus utiles aux utilisateurs de machines à sous et mieux communiquer son rôle pour assurer l'intégrité des jeux en Ontario, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) doit :

- rendre publics le pourcentage de paiement minimum de 85 % des machines à sous, une fourchette de paiements réels et le rôle de surveillance de la Commission à cet égard, à l'instar des renseignements divulgués au Nevada et au New Jersey;
- examiner ses normes et processus d'approbation visant les machines à sous nouvelles et existantes pour s'assurer que les montants de paiement maximum et les chances de gagner sont clairement divulgués ou facilement accessibles sur chaque machine.

Pour renforcer davantage ses contrôles déjà efficaces sur le matériel de jeu électronique, la Commission doit :

- évaluer les raisons pour lesquelles sa Direction des jeux électroniques n'arrive pas à

atteindre son objectif d'inspecter toutes les machines à sous chaque année et, en utilisant une approche axée sur le risque, évaluer les répercussions de cette situation de même que la nécessité d'une inspection annuelle de 100 % des machines à sous;

- vérifier régulièrement ses contrôles de l'inventaire des sceaux de sécurité visant à prévenir la falsification du matériel de jeu électronique pour s'assurer que ceux-ci sont bien comptabilisés et que les sceaux non comptabilisés sont immédiatement détectés et font l'objet d'une enquête.

De plus, pour s'assurer de tenir compte des principaux facteurs de risque associés aux jeux de table, la Commission doit réévaluer ses exigences en matière d'approbation des plans de surveillance, incluant les niveaux minimums de dotation des établissements de jeu en matière de personnel de surveillance. Pour veiller à ce que les membres du personnel des exploitants d'établissements de jeu qui travaillent dans les principaux secteurs à risque, tels que les croupiers et le personnel de surveillance, reçoivent une formation adéquate, la Commission doit évaluer la pertinence d'exiger que les membres du personnel des casinos satisfassent à des normes prédéfinies en matière de formation et de compétence.

### RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission est d'accord avec le principe qu'il faut divulguer aux clients des renseignements adéquats, appropriés et faciles à comprendre sur le fonctionnement des jeux de casino, incluant les machines à sous, et les montants maximums versés. La Commission entreprend une consultation auprès de l'OLG, des fournisseurs de matériel de jeu, du gouvernement et d'autres intervenants intéressés afin se s'entendre sur la meilleure façon de trouver le bon équilibre entre cet objectif et les répercussions potentielles sur les activités commerciales. La Société des

loteries et des jeux de l'Ontario, les exploitants de casinos et les fabricants de matériel de jeu sont informés des exigences relatives au paiement minimum théorique depuis 1994, et ces renseignements ont toujours été accessibles au public sur demande. De plus, la Commission a récemment affiché sur son site Web les normes techniques minimales sur le matériel de jeu électronique.

Nous sommes d'accord avec les recommandations du vérificateur général sur le contrôle de l'inventaire et avons mis à jour nos procédures en conséquence. En outre, la Commission continuera à mettre en oeuvre son approche axée sur le risque et l'appliquera aux inspections des machines à sous, conformément aux recommandations du vérificateur général.

La Commission continuera à examiner ses exigences d'approbation des plans de surveillance et consultera les intervenants pour déterminer la meilleure façon de donner suite à cette recommandation.

## VÉRIFICATION ET CONFORMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE JEU

Avant l'ouverture d'un établissement de jeu et chaque fois que des modifications sont apportées, un règlement en application de la Loi exige que les exploitants obtiennent de la Commission une approbation de l'aménagement de l'établissement, de l'équipement de sécurité, des jeux offerts, des procédures de dotation et de fonctionnement et des contrôles financiers. La Commission doit approuver les plans d'aménagement, de surveillance et de sécurité; tout le matériel de jeu électronique et non électronique; chaque type de jeu de hasard offert et ses règles; les jetons; et les manuels de contrôle interne portant sur les activités liées à la conformité, à la comptabilité et aux finances.

Le personnel de vérification formé par la Commission et le personnel régional affecté à la conformité évaluent en permanence la conformité

au manuel de contrôle interne, au plan d'aménagement et au plan de sécurité approuvés, ainsi qu'aux autres exigences de la Loi et de ses règlements. De plus, les exploitants de casinos doivent signaler à la Commission tout incident grave de non-conformité ou de violation des exigences en matière d'approbation. Compte tenu de la taille de l'industrie du jeu en Ontario, très peu d'incidents graves ont été repérés par la Commission ou porté à son attention par les exploitants d'établissements de jeu ou les clients. Nous avons également été informés par la PPO que les activités criminelles liées au jeu, telles que la tricherie, dans les établissements de jeu sont rares et que les cas sont habituellement isolés et de faible portée.

Comme nous le mentionnons dans les sections suivantes, nous avons constaté que les exigences en matière d'approbation, les inspections continues de conformité et les autres contrôles de la Commission permettent efficacement de s'assurer que des contrôles appropriés en matière de sécurité et de finances sont en place dans les lieux réservés au jeu et de veiller à l'intégrité des jeux offerts.

### Vérifications des établissements de jeu

La Commission a pour objectif de procéder à la vérification de chaque établissement de jeu tous les 18 mois pour assurer sa conformité au manuel de contrôle interne approuvé. Ces vérifications menées par la Commission tiennent compte des rapports de vérification des vérificateurs internes de l'OLG, des exploitants des casinos dans les complexes de villégiature et des vérificateurs sur place, ainsi que des vérifications annuelles menées par un vérificateur externe. Les exploitants de lieux réservés au jeu ont 30 jours pour répondre aux conclusions et doivent faire un suivi sur tout problème important dans les six mois.

Nous avons constaté que la section de la vérification de la Commission accusait du retard par rapport au calendrier de vérification de 15 des 27 sites de jeux de casino, incluant les quatre casinos hébergés dans les complexes de villégiature. De plus,

deux des quatre grands casinos dans les complexes de villégiature n'avaient toujours pas été vérifiés plus de deux ans après l'échéance de la période de 18 mois – soit plus de trois ans et demi après leur dernière vérification. Même si notre examen des rapports de la Commission portant sur plusieurs vérifications récentes effectuées par la section de la vérification et nos discussions avec les membres du personnel affectés aux sites de jeux ont indiqué que ces vérifications ne permettent habituellement pas de repérer les problèmes importants, la Commission doit éliminer l'arriéré de vérifications. Par ailleurs, la Commission devrait réévaluer la fréquence de ses inspections dans une perspective de gestion de risque, dont nous discuterons à la section Évaluation des risques plus loin dans le présent rapport.

### Inspections relatives à la conformité

Les inspecteurs de la conformité de la Commission passent la majorité de leur temps dans les plus grands lieux réservés au jeu et ne sont présents qu'à temps partiel dans les lieux plus petits, où ils répondent aux incidents, surveillent les établissements de jeu et effectuent des examens pour vérifier si les casinos sont exploités en conformité avec les exigences d'approbation. La Commission fixe un nombre minimum de visites que les inspecteurs de la conformité doivent faire dans un établissement de jeu chaque année. Elle exige également que le site et les activités de chaque établissement de jeu fassent l'objet d'examens chaque année pour assurer l'observation de toutes les exigences clés des plans approuvés et du manuel de contrôle interne. De plus, les agents de conformité inspectent les établissements de jeu en vertu de la *Loi sur les permis d'alcool* et ses règlements et s'assurent que les établissements de jeu sont conformes aux exigences fédérales en matière de rapports visant à lutter contre le blanchiment d'argent.

En 2008-2009, les inspecteurs de la conformité ont procédé à 2 400 inspections sur les 2 800 prévues, soit environ 86 %. Toutefois, nous avons

constaté qu'ils n'avaient pas effectué toutes les tâches d'inspection requises dans neuf des 27 lieux réservés au jeu; dans ces neuf sites, entre 62 % et 93 % des tâches prévues avaient été effectuées. D'autres détails sur les inspections qui auraient pu indiquer si certains types d'inspections, telles que des visites en soirée et le weekend, avaient été menés moins fréquemment que ce qui était prévu n'avaient pas été consignés.

Puisque les établissements de jeu ont mis en place bon nombre de contrôles importants et de procédures de vérification pour assurer un niveau très élevé de conformité et de surveillance, le risque ajouté découlant du fait de ne pas effectuer toutes les visites et tâches d'inspection pourrait ne pas être important. Selon les inspecteurs de la conformité, les pénuries de personnel de la Commission sont la raison la plus courante pour expliquer pourquoi ils n'ont pas respecté leurs exigences annuelles.

Les inspecteurs de la conformité nous ont informés que les exploitants donnaient toujours suite aux recommandations formulées dans les rapports sur les mesures correctives. Nous avons constaté que des rapports sur les mesures correctives appropriées avaient été préparés pour les 124 rapports de violation remplis en 2008-2009 et 2009-2010 qui portaient généralement sur des violations mineures des contrôles internes, telles que l'accès à l'aire de jeu par un mineur et les violations à la *Loi sur les permis d'alcool*. Au cours de la même période, seulement sept lettres d'avertissement ont été adressées à sept lieux réservés au jeu différents pour des raisons telles que l'incapacité d'un exploitant à garantir que les activités avaient été effectuées en conformité avec les plans approuvés de sécurité, de contrôle interne, d'aménagement ou de surveillance; ou un exploitant qui permet aux employés de jouer à des jeux de hasard dans les lieux réservés au jeu. Les pénalités monétaires pour de telles infractions ont été mises en oeuvre en janvier 2009 à titre d'outil additionnel pour favoriser la conformité dans le cas d'un incident où un avertissement ne suffit pas et où une suspension ou révocation de l'inscription est une mesure trop

sévère. Au 31 mars 2010, la Commission avait imposé seulement une de ces pénalités monétaires à un exploitant d'un casino.

### Évaluations du risque

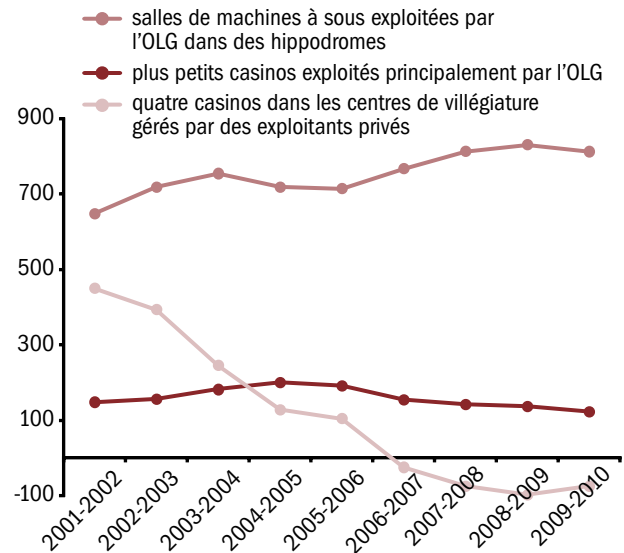
Les établissements de jeu de l'Ontario sont sous le contrôle de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (l'OLG); toutefois, l'OLG sous-traite la gestion des quatre plus gros casinos et d'un casino plus petit à des exploitants privés. Les contrôles mis en place par la Commission dans les casinos exploités directement par l'OLG diffèrent peu de ceux en place dans les casinos gérés par un exploitant privé, et tous les établissements de jeu doivent faire l'objet de procédures d'inspection et de vérification à la même fréquence. L'industrie des jeux de casino en Ontario existe depuis 16 ans, les systèmes de contrôle sont efficaces, et les inspections de la Commission ne révèlent généralement pas d'erreurs importantes. Ainsi, il pourrait être opportun pour la Commission de revoir ses procédures au cas par cas pour chacun des établissements de jeu en élaborant un cadre de risque de non-contrôle qui aide à déterminer le niveau d'attention nécessaire pour assurer une surveillance adéquate et rentable. Une évaluation du risque devrait tenir compte des points suivants :

- antécédents d'incidents, de plaintes et de violations;
- récentes modifications aux activités et à la direction du casino;
- types de jeux offerts, limites des mises et nouveaux jeux récemment installés;
- profits ou pertes de chaque casino.

À titre d'exemple, la Figure 2 indique que les casinos de l'OLG ont toujours été rentables au cours des huit dernières années, alors que les profits des casinos dans les complexes de villégiature sont constamment en déclin. Cette information pourrait indiquer que le risque est plus grand dans les casinos hébergés dans les complexes de villégiature en raison des mesures de réduction des coûts mises en place pour freiner la baisse des revenus et de l'incidence de ces

**Figure 2 : Profits générés par les établissements de jeu de l'Ontario gérés par l'OLG et les exploitants privés, de 2001-2002 à 2008-2009 (en millions de dollars)**

Source des données : Société des loteries et des jeux de l'Ontario



décisions sur la capacité des exploitants à satisfaire aux exigences opérationnelles plus strictes nécessaires en vertu de leurs approbations.

Les évaluations des risques de la Commission n'étaient pas assez complètes pour lui permettre d'affecter davantage de ressources aux établissements de jeu qui présentent des facteurs de risque plus élevés et de prévoir moins de surveillance dans les autres établissements. Ceci pourrait influencer sur les décisions d'examiner ou non toutes les activités des casinos chaque année, d'affecter des inspecteurs de la Commission dans les casinos à temps plein ou à temps partiel et de déterminer la nécessité d'affecter des agents de la PPO à temps plein dans certains casinos. Les établissements de jeu présentant un risque plus faible seraient également assujettis à un moins grand nombre de procédures réglementaires.

L'Ontario est l'une des rares administrations en Amérique du Nord où une présence policière est maintenue dans les établissements de jeu. Dans le cas des casinos hébergés dans les complexes de villégiature, la présence de la PPO est maintenue 24 heures sur 24, sept jours sur sept. En 2008-2009, la PPO a géré près de 6 000 incidents dans les casinos et les

salles de machines à sous, mais seulement 29 accusations criminelles ont été portées consécutivement à un incident survenu dans des lieux réservés au jeu. La tricherie au jeu est relativement rare dans les établissements de l'Ontario. La gestion d'autres crimes commis dans les casinos, tels que les agressions et les menus larcins, est confiée par la PPO au service de police local, et les transactions monétaires suspectes découlant d'une activité criminelle ou visant potentiellement à financer des activités terroristes font l'objet d'enquêtes à l'échelle fédérale. Les membres du personnel de sécurité nous ont informés qu'ils sont en mesure de gérer la plupart des incidents, tels que les agressions et les menus larcins, et que la police locale peut être appelée en renfort au besoin.

L'OLG et les exploitants privés se sont dits préoccupés de la portée des exigences réglementaires en Ontario comparativement à d'autres administrations. Comme l'illustre la Figure 2, les profits générés par les quatre grands casinos hébergés dans les complexes de villégiature ont diminué considérablement au cours des dernières années. En novembre 2008, la Commission a créé le Centre d'excellence en matière de jeu qui a pour mandat de faire des recherches et d'élaborer et de soutenir la mise en oeuvre de pratiques exemplaires en matière de réglementation. Un nouveau comité d'examen de la réglementation a été créé en novembre 2009 afin de fournir une tribune aux exploitants des casinos dans les centres de villégiature, à l'OLG et à la Commission pour discuter des enjeux de l'industrie des casinos, faire part de leurs principaux sujets de préoccupation et donner à la Commission des conseils sur les politiques et règlements existants ou proposés.

## RECOMMANDATION 2

Puisque l'industrie du jeu en Ontario est mature et que les établissements de jeu présentent un niveau élevé de conformité aux exigences réglementaires, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) doit

élaborer un cadre de risque de non-contrôle qui permettrait d'évaluer individuellement le risque présenté par les différents établissements de jeu. Un tel cadre permettra à la Commission, de façon rentable, de concentrer davantage ses activités de surveillance réglementaire sur les établissements présentant un risque plus élevé et moins sur les établissements à faible risque, tout en assurant un niveau prudent de surveillance. Pour élaborer ces cadres, la Commission doit également évaluer les raisons qui expliquent pourquoi son personnel de vérification et de conformité n'arrive pas à effectuer le nombre visé de vérifications et d'inspections d'établissement de jeu et les répercussions de cette situation.

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission continuera de mettre en oeuvre une approche axée sur le risque dans le cadre de ses activités de vérification et de conformité des casinos. L'approche axée sur le risque de même que l'initiative actuelle de modernisation du jeu visent à atteindre un équilibre entre l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités en matière de réglementation et la capacité de répondre aux besoins de l'industrie au chapitre des activités et de la souplesse opérationnelle.

## INSCRIPTION DES EMPLOYÉS ET DES FOURNISSEURS DE BIENS OU DE SERVICES RELATIFS AU JEU

En vertu de la Loi, les fournisseurs de biens et de services, les syndicats et certains employés des établissements de jeu doivent s'enregistrer auprès de la Commission et renouveler leur inscription tous les quatre ans. Il existe deux types de fournisseurs : les fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu et les fournisseurs de biens ou de services non relatifs au jeu. Les fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu comprennent les exploitants



de casinos qui ont conclu un marché avec l'OLG et les entreprises qui fabriquent, fournissent, installent, entretiennent ou réparent le matériel de jeu, le matériel de surveillance ou les systèmes de gestion des jeux. Les fournisseurs de biens ou de services non relatifs au jeu procurent aux lieux réservés au jeu des biens et des services qui ne sont pas directement reliés au jeu, tels que des meubles et des services de construction, de réparation ou d'entretien. Les 43 fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu font l'objet d'un processus d'enquête et d'inscription plus approfondi que les plus de 2 400 fournisseurs de biens ou de services non relatifs au jeu en raison du degré plus élevé de risque des premiers à l'égard des activités de jeu.

Un règlement en application de la Loi établit deux catégories de préposés au jeu : les employés clés associés au jeu et les employés associés au jeu. Les employés clés associés au jeu ont un grand pouvoir décisionnel sur les activités des lieux réservés au jeu, tels que les directeurs du crédit, les superviseurs des caissiers et les gestionnaires de jeux de table. Les employés associés au jeu sont les personnes engagées dans le fonctionnement d'un casino et dont les tâches régulières exigent d'avoir accès à toutes les zones de l'établissement utilisées aux fins du jeu, mais qui ne supervisent pas d'autres employés, tels que les croupiers, le personnel de sécurité et les caissiers. Au 31 mars 2010, environ 2 800 employés clés associés au jeu et 12 900 employés associés au jeu occupaient des postes pour lesquels ils devaient être inscrits auprès de la Commission.

Selon le poste pour lequel un employé postule, le processus d'inscription de la Commission comprend une évaluation des antécédents criminels et peut également inclure une évaluation financière du demandeur par le personnel de la Commission et une enquête par le personnel de la PPO affecté à la Commission. La Commission conclut des protocoles d'entente avec 33 administrations en Amérique du Nord pour mettre en commun les résultats d'enquête aux fins d'évaluation des demandes d'inscription. La Commission facture des frais pour les inscriptions initiales et les renouvellements

d'inscription; en 2009-2010, elle a recueilli environ 5,5 millions de dollars.

Nous avons observé que des procédures satisfaisantes étaient en place et utilisées par les agents d'inscription aux fins du jeu pour approuver les nouvelles inscriptions. En ce qui concerne les renouvellements d'inscription, nous avons constaté des incidents qui démontrent que certaines procédures pourraient être améliorées :

- Les fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu se voient normalement accorder ce qu'on appelle un « renouvellement réputé » en cas de retards dans le processus de renouvellement, qui sont souvent attribuables à la complexité d'un dossier ou à des lacunes dans la demande. En examinant un échantillon de renouvellements, nous avons repéré 12 cas où les fournisseurs étaient réputés avoir renouvelé leur inscription même si plus d'un an s'était écoulé depuis la date prévue du renouvellement de leur inscription. Au moment de notre vérification, un fournisseur n'avait toujours pas renouvelé son inscription 34 mois après la date de renouvellement (14 mois pour recueillir les renseignements auprès du fournisseur inscrit, suivis de 20 mois d'enquête continue). Dans un cas semblable, le renouvellement réputé avait duré 27 mois. La Commission n'a fixé aucun délai maximum durant lequel les renouvellements réputés sont autorisés.
- Dans deux cas, nous avons constaté que les administrateurs employés par les fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu n'avaient fait l'objet d'aucune enquête détaillée, même si ces enquêtes sont obligatoires en vertu du manuel de politiques de la Commission. Dans un cas, un administrateur était également un actionnaire important.
- La Commission n'a pas établi une politique à suivre par les agents d'inscription aux fins du jeu dans les cas où des employés pourraient se retrouver dans des situations de conflit d'intérêts. La Commission se fie plutôt sur l'OLG

et les exploitants privés pour déterminer ce qui constitue un conflit d'intérêts et établir la marche à suivre dans de telles situations. Nous avons observé certaines situations où des employés qui avaient un lien de parenté travaillaient dans le même établissement de jeu. Ceci n'a pas fait l'objet d'un signalement aux fins de suivi avec le casino à l'occasion de la demande d'inscription et de renouvellement de ces personnes, pour s'assurer que les situations sont gérées de façon adéquate.

Nous avons été informés que les retards et les arriérés de traitement des demandes d'inscription et de renouvellement étaient dus aux pénuries de personnel et aux volumes élevés. De plus, nous avons observé que le système informatique de l'inscription de la Commission permettait de saisir les renseignements clés des fournisseurs inscrits, y compris les exigences de renouvellement, mais ne faisait pas le suivi des différentes étapes du processus d'inscription et de renouvellement, telles que la date de réception de la demande, la date de réception de tous les renseignements nécessaires, la date de la demande d'enquête et la date de fin du processus. Nous comprenons que ces renseignements sont colligés de façon informelle par les agents d'inscription aux fins du jeu ou enregistrés dans le système informatique sous forme de notes, même si aucune de ces méthodes ne peut être utilisée pour produire des rapports de la direction sur l'état et la rapidité du traitement des demandes d'inscription et de renouvellement sur une base mensuelle, trimestrielle ou annuelle.

Au moment de notre vérification, la Commission était au courant des arriérés dans le traitement des demandes d'inscription et de renouvellement, ainsi que des limites de son système informatique d'inscription et était en voie de revoir et de modifier le processus d'inscription afin de renforcer et de simplifier les procédures.

Nous avons été informés que les plaintes et les sanctions imposées aux fournisseurs sont rares et qu'aucun avis de révocation ou de suspension proposée n'avait été émis au cours des trois dernières

années. Les préoccupations concernant les préposés au jeu étaient également peu fréquentes. Par exemple, durant l'année civile 2009, la Commission a détecté des problèmes d'inscription concernant un employé clé associé au jeu et 51 employés associés au jeu et demandeurs, et elle a fait enquête sur ceux-ci.

### RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les processus d'inscription et de renouvellement respectent des normes adéquates en matière de rapidité de traitement et d'uniformité de la qualité, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario doit :

- terminer son évaluation axée sur le risque afin de simplifier les procédures, et établir des points de référence sur le temps de traitement des demandes d'inscription et de renouvellement et préparer des rapports de suivi à la direction à ce sujet;
- élaborer une politique définissant les situations potentielles de conflit d'intérêts pour les préposés au jeu et les situations qui pourraient s'avérer problématiques.

### RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission entend poursuivre la mise en oeuvre d'une approche axée sur le risque et l'appliquer à sa fonction d'inscription. De plus, elle évaluera les points de référence appropriés pour cette activité afin d'être également en mesure de s'acquitter de ses responsabilités législatives.

La Commission consultera la Société des loteries et des jeux de l'Ontario et d'autres intervenants pour déterminer la meilleure façon de gérer les conflits d'intérêts réels ou perçus.

### PROGRAMME D'AUTOEXCLUSION

Pour atténuer les risques sociaux inhérents aux jeux de casino, la Loi et ses règlements interdisent l'accès aux établissements de jeu aux personnes de moins de 19 ans ou qui paraissent intoxiquées et empêchent les employés de la Commission,

de l'OLG et des exploitants privés ainsi que les membres de syndicats représentant les employés associés au jeu de jouer dans les établissements de jeu. La Commission affirme que les casinos ont mis en place des procédures de sécurité efficaces pour empêcher ces personnes de jouer.

Un autre risque social important est le problème du jeu compulsif. Un règlement en application de la Loi donne à la Commission le pouvoir d'exiger qu'un exploitant mette en oeuvre et respecte un processus approuvé par le conseil d'administration de la Commission afin d'identifier les joueurs qui pourraient avoir un problème de jeu compulsif et un processus permettant aux joueurs de s'exclure eux-mêmes des établissements de jeu de hasard. Nous avons constaté que le conseil d'administration de la Commission n'avait pas approuvé une politique ou un programme d'autoexclusion, mais que des programmes étaient en place dans les établissements de jeu pour identifier les personnes autoexclues.

Lorsqu'elle approuve les plans de sécurité et de surveillance, la Commission exige que les établissements de jeu mettent en place des contrôles, tels que l'affectation de personnel de sécurité aux entrées, pour interdire l'accès au casino aux personnes exclues. De plus, tous les établissements de jeu avaient un programme d'autoexclusion, et l'OLG tenait à jour une base de données des quelque 14 000 personnes qui l'avaient informé de leur désir de s'exclure elles-mêmes des établissements de jeu. Dans les établissements de jeu gérés par l'OLG ou par des exploitants privés que nous avons visités, nous avons observé que les mesures de sécurité visant à identifier les personnes autoexclues qui tentent d'entrer dans les établissements étaient généralement uniformes. Tous les établissements de jeu avaient mis en place des mesures électroniques qui avertissent le personnel de sécurité si des personnes autoexclues utilisent leur carte de joueur. L'OLG nous a informés qu'elle détecte dans les établissements de jeu chaque année environ 1 000 personnes autoexclues, qui sont expulsées et pourraient être accusées d'entrée illégale, et confisque tous les gains importants. Durant notre vérification, l'OLG était

également en voie de mettre à l'essai une technologie de reconnaissance faciale pour aider à identifier les personnes autoexclues inscrites.

Même si la Commission n'a pas examiné ni vérifié les programmes d'autoexclusion mis en place par l'OLG, outre le fait de s'assurer du respect des exigences en matière d'approbation, son nouveau Centre d'excellence en matière de jeu a récemment effectué une recherche sur les programmes d'autoexclusion dans les autres administrations canadiennes et à l'échelle internationale. En novembre 2008, le Centre a constaté que le programme d'autoexclusion de l'OLG était généralement conforme aux pratiques exemplaires en vigueur dans d'autres administrations. Toutefois, le Centre a observé que la Commission n'a pas de politiques ni de programmes pour aider son personnel à surveiller les programmes d'autoexclusion de l'OLG ou des exploitants privés.

#### RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les établissements de jeu traitent adéquatement les clients aux prises avec un problème de jeu compulsif et ceux qui participent à un programme d'autoexclusion, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario doit élaborer des normes minimales, des politiques et des procédures d'autoexclusion à l'intention des établissements de jeu de l'Ontario. Elle doit également mettre en oeuvre un processus d'examen périodique de la conformité des établissements de jeu à ces exigences.

#### RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission a entrepris un processus de consultation officielle de ses principaux intervenants portant sur une proposition visant à élaborer une politique et un programme d'autoexclusion, conformément aux règlements de la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux*. Le conseil d'administration examinera tous les points de vue sur ce sujet et décidera de la marche à suivre appropriée, incluant la nécessité

d'examiner périodiquement les programmes d'autoexclusion en place dans les établissements de jeu.

## COMMUNICATION DE L'INFORMATION SUR LE RENDEMENT

Même si la principale responsabilité de la Commission à l'égard des jeux de casino est de veiller à ce que les casinos soient gérés de façon équitable, avec intégrité et dans l'intérêt du public, le rapport annuel et le site Web de la Commission ne fournissent pas d'information pertinente sur son succès à atteindre ces objectifs. La Commission pourrait démontrer que ses efforts en matière de réglementation sont complets et efficaces en préparant des rapports sur ses activités, incluant le nombre et les résultats de ses inspections de la conformité et activités de vérification, le nombre d'inspections du matériel de jeu et les résultats de celles-ci, le nombre et les types d'incidents gérés, les mesures d'exécution visant les fournisseurs inscrits et les exploitants, les amendes imposées et les plaintes déposées. Comme nous en avons déjà discuté, le fait de fournir des renseignements sur les activités de jeu tels que le taux de paiement minimum et les paiements réels des machines à sous renforcerait également la confiance du public à l'égard de l'intégrité des établissements de jeu. Ces renseignements pourraient, par exemple, comprendre les taux réels de retour aux joueurs versés par les appareils de jeux électroniques et les jeux de table et par chaque établissement de jeu, ainsi que le nombre d'enquêtes sur les gros lots menées avec succès par la Commission. Les résultats de notre recherche indiquaient que toutes les autres administrations rendent publics ces renseignements, mais aucune ne les fournit tous.

## RECOMMANDATION 5

Afin de fournir au public, y compris aux clients des établissements de jeu, des renseignements pertinents sur ses activités réglementaires, la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario doit faire une recherche sur les pratiques exemplaires en vigueur dans les autres administrations en matière de rapports publics, et enrichir les renseignements publiés dans son rapport annuel et son site Web pour s'assurer de fournir de l'information utile aux clients des établissements de jeu et au public à l'égard de ses principales activités réglementaires et des résultats de celles-ci, ainsi que de l'information sur le rendement qui démontre la compétitivité et l'intégrité de l'industrie du jeu de l'Ontario.

## RÉPONSE DE LA COMMISSION

Les points de référence et les mesures de rendement de la Commission sont publiés dans son rapport annuel et son site Web. Pour améliorer ses rapports dans ce domaine, la Commission met actuellement en oeuvre une importante initiative de « mesure du rendement ». Cette initiative établit des données de base et des points de référence pour tous les secteurs pertinents visés par le mandat de la Commission, y compris les rapports sur le jeu commercial.

## AUTRE QUESTION

### Jeu en ligne

Depuis 1995, lors de la création des premiers sites Web de jeu en ligne, une hausse régulière de l'acceptation et de l'utilisation par le public a été observée; selon certaines estimations, leurs revenus annuels s'élèveraient à 25 milliards de dollars à l'échelle mondiale. À la connaissance de la Commission, aucun site Web de jeu en ligne n'est exploité en Ontario, et la Commission n'a pas le mandat de réglementer l'utilisation des sites étrangers par les

Ontariens. On estime qu'il y a 2 000 exploitants de sites de jeu en ligne dans le monde, mais qu'environ 50 % de l'ensemble des revenus est réalisé par seulement deux ou trois grands exploitants. Contrairement à l'OLG, les exploitants de sites de jeu en ligne ne paient pas de frais ni de taxes à l'Ontario et ne partagent pas les profits générés par les quelque 400 millions de dollars, selon les estimations, qu'ils reçoivent chaque année des Ontariens qui utilisent leurs sites Web. Les exploitants de sites Internet non réglementés ne sont pas assujettis à la législation de l'Ontario qui vise à assurer que les activités de jeu sont menées conformément aux principes d'honnêteté, d'intégrité et de responsabilité sociale. De fait, l'offre d'activités de jeu en ligne en Ontario par des exploitants étrangers est illégale en vertu du *Code criminel* et pourrait faire l'objet de procédures de la part de la PPO, bien que l'application de la loi soit problématique lorsqu'il est question d'exploitants dont le lieu de résidence ou d'exploitation n'est pas en Amérique du Nord. Ainsi, les sites étrangers continuent à fonctionner en Ontario, malgré l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 d'une loi ontarienne qui interdit la publicité des sites de jeu en ligne, lorsque la publicité provient de l'Ontario.

Nous avons observé que bon nombre d'administrations internationales ont eu recours à une variété d'approches pour encadrer le jeu en ligne. Ces approches comprennent l'interdiction totale des sites Web de jeu en ligne gérés par des exploitants privés et la déclaration de ces activités comme étant illégales; la restriction de la publicité, des services bancaires et des services Internet pour les exploitants étrangers; ou l'autorisation du jeu en ligne mais avec l'exigence d'utiliser du matériel produit localement, l'imposition d'exigences en matière d'octroi de licences; et l'imposition des revenus ou la facturation de frais.

Au Canada, l'approche généralement adoptée par les gouvernements est de créer leurs propres sites légaux de jeu en ligne. La Colombie-Britannique a lancé son propre site de jeu en ligne en août 2010, et le Québec prévoit faire de même à l'automne 2010. En août 2010, l'Ontario a annoncé

qu'il fera de même en 2012. En exploitant son propre site de jeu en ligne, l'Ontario concurrencera les grands exploitants étrangers de sites de jeu en ligne bien établis qui continueront à offrir leurs services en Ontario sans être assujettis à la réglementation ni à la taxation et donc avec beaucoup moins de frais généraux. À cet égard, les règles du jeu ne seront pas les mêmes, et l'Ontario sera clairement désavantagé. Quoi qu'il en soit, les joueurs en ligne pourraient bien être attirés par un site exploité par le gouvernement, en raison de la perception d'un plus haut niveau d'équité associé à ce type de sites.

## RECOMMANDATION 6

Même si la Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) n'a pas le mandat de réglementer le jeu en ligne, certaines mesures proactives pourraient être prises par la Commission pour protéger les intérêts des Ontariens dans ce domaine jusqu'à ce qu'une décision soit prise concernant la réglementation du jeu en ligne. Puisque les joueurs ontariens versent chaque année, selon les estimations, près de 400 millions de dollars à des exploitants de sites de jeu en ligne étrangers et non réglementés qui ne paient pas de frais ni de taxes à l'Ontario et puisque la Société des loteries et des jeux de l'Ontario a récemment décidé d'offrir des services de jeu en ligne en 2012, la Commission doit :

- mener une recherche sur les pratiques exemplaires en matière de réglementation, de technologie et de surveillance utilisées dans d'autres administrations pour encadrer les activités de jeu en ligne offertes sur leur territoire respectif;
- élaborer des stratégies visant à réglementer efficacement et à taxer les exploitants étrangers qui offrent des activités de jeu en ligne en Ontario ou à leur imposer des frais;
- envisager de former des alliances avec d'autres provinces et le gouvernement fédéral pour encadrer le jeu en ligne,

conformément à la stratégie adoptée actuellement par d'autres administrations à l'échelle internationale.

### **RÉPONSE DE LA COMMISSION**

La Commission souhaite remercier le vérificateur général pour ces observations sur le jeu en ligne et tiendra compte de celles-ci et de toute autre suggestion proposée au cours de

l'élaboration du cadre relatif au jeu en ligne en Ontario. Même si le mandat établi par la loi ou le pouvoir de réglementation de la Commission n'englobe pas le jeu en ligne à l'heure actuelle, la Commission a été proactive en préparant et en repérant les processus et les « pratiques exemplaires » appropriés en vue de réglementer les activités de jeu existantes et émergentes dans la province et continuera à agir de la sorte.