

Jeux de bienfaisance

Contexte

Le *Code criminel du Canada* confère aux provinces la responsabilité de l'exploitation et de la réglementation des formes légales de jeu ainsi que de la délivrance de licences à cet égard. Un organisme de bienfaisance peut, en vertu d'une licence délivrée par une autorité provinciale, mettre sur pied et exploiter des jeux de bienfaisance, pourvu que le produit net soit utilisé à des fins de bienfaisance. La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission), établie le 23 février 1998, est un organisme de réglementation exerçant ses activités sous le régime de la *Loi de 1996 sur la réglementation des alcools et des jeux et la protection du public*. Elle a notamment pour mandat de veiller à ce que les jeux de bienfaisance soient mis sur pied dans l'intérêt public par des gens intègres, d'une manière responsable sur le plan social et financier.

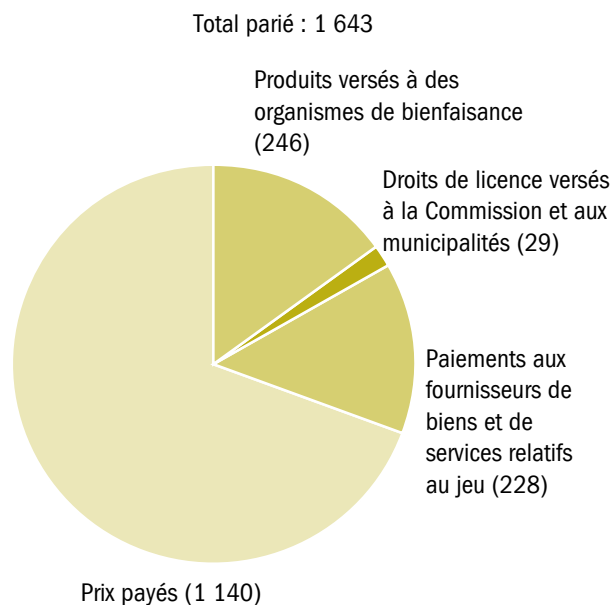
L'Ontario est un des plus grands marchés de jeux de bienfaisance en Amérique du Nord. Selon les estimations de la Commission, les dépenses engagées par le grand public dans les jeux de bienfaisance en 2003 s'élevaient à environ 1,6 milliard de dollars à l'échelle de la province. Les jeux de bienfaisance comprennent les bingos, les ventes de billets à fenêtres (type de billet de loterie à révélation instantanée, aussi appelé « billet Nevada » ou « billet à languettes »), ainsi que les tombolas loca-

les ou provinciales. Toute activité de ce genre est considérée comme une activité de loterie. Les jeux de bienfaisance en Ontario profitent à des milliers d'organismes de bienfaisance communautaires locaux qui, en 2003, ont tiré des revenus nets estimés par la Commission à 246 millions de dollars. (Voir la figure 1.)

La Commission administre les jeux de bienfaisance en appliquant un cadre réglementaire de lois et de politiques, en inscrivant les fournisseurs et leurs employés, en délivrant des licences pour les

Figure 1 : Estimation des montants pariés dans des jeux de bienfaisance, 2003 (en millions de dollars)

Source des données : Commission des alcools et des jeux de l'Ontario



activités de loterie, en effectuant des inspections et en appliquant les lois. Elle a assumé la responsabilité de l'administration des lois autrefois administrées par l'ancienne Commission des jeux. Chaque année, la Commission inscrit quelque 9 600 entreprises et particuliers et délivre environ 2 600 licences de loterie, principalement pour des activités de loterie à l'échelle de la province ou mettant en jeu de fortes sommes. La province ayant autorisé les municipalités à délivrer des licences, celles-ci accordent chaque année quelque 43 000 licences pour de petites activités de loterie locales.

En 2004-2005, la Commission a dépensé environ 11 millions de dollars pour ses activités de réglementation liées aux jeux de bienfaisance, surtout pour les frais de personnel, et reçu pour quelque 30 millions de dollars de frais provenant de sources de jeux de bienfaisance (voir la figure 2).

La Commission a son bureau central à Toronto et neuf bureaux régionaux en Ontario. Le personnel des bureaux régionaux se compose de membres de la Police provinciale de l'Ontario et d'inspecteurs des permis d'alcool, qui inspectent les établissements de jeu et les vendeurs de billets à fenêtres.

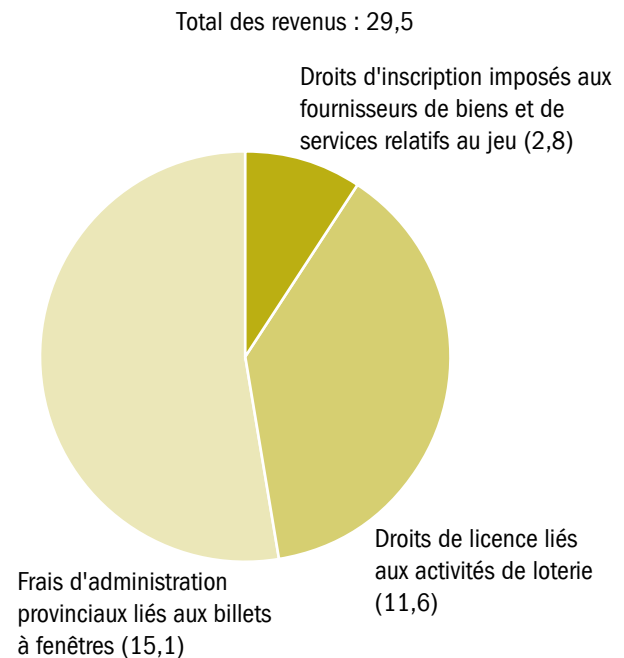
Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si la Commission avait mis en place des procédures et systèmes satisfaisants pour :

- s'acquitter de son mandat — s'assurer que les jeux de bienfaisance sont exploités dans l'intérêt du public par des personnes intègres, d'une façon qui est responsable sur le plan social et financier — avec efficacité et efficience;
- assurer la conformité aux lois et aux politiques de la Commission visant les jeux de bienfaisance.

Figure 2 : Droits liés aux jeux de bienfaisance remis à la province, 2004-2005 (en millions de dollars)

Source des données : Commission des alcools et des jeux de l'Ontario



Nos travaux sur place comprenaient un examen des dossiers pertinents et des politiques administratives, ainsi que des entrevues avec le personnel de l'administration centrale et de trois bureaux régionaux de la Commission.

Outre nos travaux dans les locaux de la Commission, nous avons rencontré des représentants de six municipalités délivrant des licences de loterie et de l'Ontario Charitable Gaming Association, qui représente un certain nombre d'organismes caritatifs participant à des jeux de bienfaisance. Nous avons réalisé un sondage auprès d'une centaine de municipalités délivrant des licences de loterie afin de savoir ce qu'elles pensaient de l'exécution du programme de jeux de bienfaisance. Les municipalités ont fait preuve d'une grande collaboration : plus de 90 % d'entre elles ont répondu à notre sondage.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les sondages et

autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances.

Nous n'avons pas compté sur les vérificateurs internes du ministère des Services gouvernementaux, qui fournissent leurs services à la Commission, pour réduire la portée de nos travaux, car ils n'avaient pas récemment examiné les secteurs couverts par notre vérification.

DÉSACCORD DE LA COMMISSION QUANT À LA PORTÉE

Avant de commencer notre vérification, nous avons établi les critères à utiliser pour tirer des conclusions quant à l'atteinte de notre objectif. Ces critères ont été examinés par la haute direction de la Commission, qui les a acceptés, sauf ceux qui touchent la relation de la Commission avec les municipalités et qui sont énoncés ci-après :

- Les rôles, les responsabilités et les attentes en matière de rendement sont clairement définis et compris par toutes les parties.
- Des mesures appropriées de surveillance sont en place pour assurer la conformité aux lois sur les jeux de hasard et la satisfaction des attentes en matière de rendement.
- Des processus ont été établis pour rendre compte du rendement et des mécanismes pour l'échange continu d'information et uniformiser le plus possible les approches employées par les autorités de délivrance des licences.

La haute direction de la Commission ne croit pas que la loi l'autorise à superviser la délivrance des licences par les municipalités. Nous avons quand même jugé nécessaire, dans le cadre de notre vérification, de déterminer si la Commission avait établi des relations efficaces avec les municipalités, d'autant plus que celles-ci délivrent la vaste majorité des licences et que la Commission est chargée de réglementer les jeux de bienfaisance dans la province. Cette question est examinée dans la section Surveillance des jeux de hasard municipaux du présent rapport.

Résumé

Les municipalités délivrent près de 95 % des licences pour jeux de bienfaisance en Ontario. La Commission ne croyant pas que la loi l'autorise à surveiller la délivrance des licences par les municipalités, elle n'avait pas établi de processus à cette fin. Cette interprétation de ses pouvoirs législatifs nous semble trop étroite. Sans mesures appropriées de surveillance et de coordination des activités municipales de délivrance des licences, la Commission ne peut pas remplir son mandat — assurer l'honnêteté et l'intégrité des jeux de hasard dans la province — de façon efficace. Par exemple, elle n'a aucune garantie que les organismes de bienfaisance reçoivent les revenus des jeux auxquels ils ont droit et que ces revenus sont utilisés à des fins de bienfaisance.

Les municipalités qui ont répondu à notre sondage, soit tout près d'une centaine, ont signalé les pratiques exemplaires et mentionné les domaines dans lesquels la Commission pouvait améliorer son soutien aux municipalités. Bon nombre d'entre elles ont indiqué qu'elles souhaiteraient recevoir un soutien et des conseils additionnels lorsqu'il s'agit de déterminer l'admissibilité des organismes de bienfaisance et d'évaluer leurs rapports financiers. Parmi les pratiques exemplaires à promouvoir auprès des municipalités, nous avons remarqué un programme permanent d'examen de licences élaboré par une municipalité, qui a permis à cette dernière de détecter plus de 3 millions de dollars qui auraient dû être utilisés à des fins de bienfaisance depuis 1997, mais qui ne l'avaient pas été.

Nous avons également noté plusieurs lacunes au niveau des activités de réglementation de la Commission :

- En général, la Commission a établi de bonnes exigences en matière d'inscription pour évaluer le caractère, les antécédents financiers et la compétence des acteurs clés de l'industrie des

jeux de bienfaisance. Cependant, elle ne s'assurait pas que ces exigences étaient respectées, et ne vérifiait pas périodiquement si les personnes inscrites se conformaient aux modalités de l'inscription.

- Il arrivait souvent à la Commission de ne pas suivre les procédures prescrites pour évaluer l'admissibilité d'un organisme à une licence, s'assurer que le produit des loteries est utilisé aux fins de bienfaisance approuvées, et vérifier si les modalités d'une licence ont été respectées. De nouvelles licences ont été délivrées à des organismes pour des activités de loterie subséquentes, sans preuve que des mesures de suivi ont été prises pour amener l'organisme à fournir les documents manquants exigés, tels que les rapports sur l'utilisation du produit des activités antérieures de loterie.
- La Commission n'avait pas établi de procédures formelles pour les inspections et les mesures d'application des lois régissant les jeux de bienfaisance, par exemple en adoptant une approche axée sur les risques pour la planification et la conduite des inspections. Ainsi, aucun programme d'inspection ou de vérification n'était prévu pour les deux fabricants de billets à fenêtres qui servent tout l'Ontario ou la cinquantaine d'agents de billets à fenêtres, qui fournissent environ 90 % des billets provenant de ces fabricants. Pour ce qui est des inspections et des enquêtes portant sur les exploitants de bingo et les vendeurs de billets à fenêtres, la moitié des municipalités sondées indiquaient qu'elles n'avaient pas été informées des résultats par les inspecteurs des permis d'alcool ou la PPO.
- En 1997, le Conseil de gestion du gouvernement a fourni des fonds pour renforcer les contrôles et a assuré un financement permanent pour embaucher six employés additionnels chargés de surveiller et de vérifier la production et la distribution des billets à fenêtres. Cependant, bon nombre des contrôles clés et les six employés approuvés pour surveiller ce secteur à risque

élevé n'ont jamais été mis en place. En conséquence, rien ne garantissait à la Commission que les ventes de billets à fenêtres étaient soumises à des contrôles adéquats ou que les 15 millions de dollars remis à la province par les fabricants de billets à titre de frais d'administration provinciaux correspondaient bel et bien au montant dû.

Nous avons formulé des recommandations pour amener la Commission à adopter de prudentes pratiques de gestion de projets, y compris les exigences des directives du Conseil de gestion du gouvernement régissant les projets en technologie de l'information et le recours à des experts-conseils. Nous avons également recommandé à la Commission de concevoir des indicateurs plus détaillés pour mesurer et déclarer son rendement en ce qui concerne les jeux de bienfaisance et de tenir compte dans ses indicateurs de la contribution des municipalités à la réglementation des activités de jeu.

Constatations détaillées de la vérification

INITIATIVE RÉCENTE DE LA COMMISSION

L'évolution des conditions du marché au cours de la dernière décennie a entraîné une forte baisse du nombre d'organismes caritatifs qui collectent des fonds en organisant des jeux de bienfaisance, et ceux qui restent ont connu une baisse considérable des revenus générés. En 1996, par exemple, les paris bruts des bingos étaient estimés par la Commission à 1,2 milliard de dollars; en 2003, ce montant était tombé à un peu plus de 1 milliard de dollars. En 1997, le produit des ventes de billets à fenêtres était estimé à 1,2 milliard de dollars; en 2003, ce montant avait chuté à 360 millions de dollars. L'industrie de soutien a également souffert, le

nombre de vendeurs de billets à fenêtres et de centres de bingo ayant diminué de près de 50 % depuis le début des années 1990.

En tant qu'organisme de réglementation, la Commission ne fait pas la promotion des jeux de bienfaisance; elle cherche plutôt à s'assurer que son cadre de réglementation permet à l'industrie de fonctionner de manière efficace et efficiente.

En mai 2005, la Commission a entrepris un vaste examen de la structure de réglementation des jeux de bienfaisance — pour la première fois depuis la mise en place de la structure actuelle au début des années 1990 — pour s'assurer qu'elle pouvait atteindre les objectifs fixés. Ces objectifs comprennent des jeux de bienfaisance honnêtes et intègres qui répondent aux normes établies et aident les organismes à obtenir les fonds dont ils ont besoin pour offrir des programmes de bienfaisance à leurs collectivités.

Une grande partie de l'examen consistait en un processus de consultation, tenu durant l'été 2005, visant à obtenir les commentaires des parties intéressées, afin d'aider à établir les priorités clés, à trouver les meilleures solutions et à recommander des améliorations.

VUE D'ENSEMBLE DU CADRE DE RÉGLEMENTATION

Les organismes de bienfaisance qui désirent organiser des activités de loterie doivent demander une licence et gérer leurs activités conformément aux modalités qui accompagnent celle-ci. Sont admissibles à une licence les organismes sans but lucratif qui financent et/ou mettent en œuvre des programmes de bienfaisance pour le soulagement de la misère, l'avancement de l'éducation ou de la religion, ou d'autres objectifs de bienfaisance bénéficiant à la collectivité. L'organisme doit exister depuis au moins un an, être établi en Ontario, et utiliser le produit net de l'activité de loterie à des fins qui bénéficient directement à des résidents de l'Ontario (par exemple, à quelques exceptions près, le produit net ne peut pas servir à financer les frais généraux de l'organisme ou des activités de bienfaisance à l'extérieur de l'Ontario).

Le cadre de délivrance des licences et les limites associées aux licences provinciales et municipales sont prescrits par décret, comme le résume la figure 3.

Conformément aux modalités de la licence, l'organisme doit présenter à la Commission ou à la municipalité, dans les 30 jours suivant l'activité de

Figure 3 : Sommaire du cadre de délivrance des licences pour les activités de loterie

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Licences délivrées par la Commission	Licences délivrées par les municipalités
bingos dont les prix ont une valeur totale supérieure à 5 500 \$	bingos dont les prix ont une valeur totale égale ou inférieure à 5 500 \$
tombolas dont les prix ont une valeur totale supérieure à 50 000 \$	tombolas dont les prix ont une valeur totale égale ou inférieure à 50 000 \$
loteries avec billets à fenêtres vendus dans toute la province ou à l'occasion de bingos	loteries avec billets à fenêtres au bénéfice d'organismes communautaires locaux
activités de loterie menées dans un territoire non organisé en municipalité	loteries liées à une vente de charité dont les prix ont une valeur totale ne dépassant pas 500 \$
activités de loterie tenues à l'occasion de foires ou d'expositions désignées	
activités de jeu à caractère social	

loterie, un rapport financier qui décrit les résultats de l'activité et l'utilisation du produit des ventes. Il doit également soumettre un état financier annuel contenant les détails financiers de toutes les activités de loterie tenues durant l'exercice. Dans le cas des organismes dont les activités de loterie rapportent un produit net de 50 000 \$ ou plus durant l'année, un expert-comptable autorisé doit s'assurer que les états financiers sont raisonnables. Ces organismes doivent également fournir un rapport d'un expert-comptable attestant leur conformité aux modalités de la licence et aux règlements régissant les activités de loterie.

Près de 95 % des licences d'activité de jeu à des fins de bienfaisance en Ontario sont délivrées par les municipalités. En 2003-2004, celles-ci ont délivré quelque 43 000 licences et perçu des droits d'environ 17 millions de dollars. Elles peuvent imposer des conditions en sus de celles établies par la Commission, à condition de ne pas aller à l'encontre des modalités ou des politiques provinciales.

Pour aider les municipalités à exercer leurs pouvoirs, la Commission établit les modalités pour chaque type de licence, donne des conseils sur la façon de déterminer si un organisme est admissible à une licence, offre une formation, exerce des activités de conformité et d'application des lois et peut fournir de l'aide à cet égard.

En 2003-2004, la Commission a délivré quelque 2 600 licences provinciales pour des activités de loterie de grande valeur ou à l'échelle de la province et perçu des droits d'environ 11,6 millions de dollars.

En vertu de la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux*, les entreprises et particuliers qui fournissent du matériel et des services pour les jeux de hasard à des fins de bienfaisance doivent s'inscrire auprès de la Commission après vérification de leurs antécédents. En 2003-2004, la Commission a inscrit environ 9 600 exploitants de salles de bingo, fabricants de feuilles de bingo et de billets à fenêtres, fabricants et fournisseurs de biens et de services relatifs au jeu, agents de billets à fenêtres (qui four-

nissent les billets aux vendeurs de billets à fenêtres au nom des organismes de bienfaisance), vendeurs de billets à fenêtres, et employés clés (appelés « préposés au jeu ») des établissements de jeu.

Pour évaluer la conformité aux lois et aux politiques de la Commission, et pour déceler et régler les infractions, la Commission doit effectuer des inspections et des enquêtes sur les fournisseurs de biens et de services relatifs au jeu et, s'il y a lieu, les organismes de bienfaisance.

La province a mis en place des normes et des règlements pour assurer l'intégrité de l'industrie des jeux de bienfaisance et veiller à ce que les jeux soient mis sur pied dans l'intérêt public. Malgré le cadre de réglementation existant, nous avons repéré des lacunes administratives à corriger pour assurer la conformité aux normes et règlements.

SURVEILLANCE DES JEUX DE HASARD MUNICIPALUX

Rôles et responsabilités de la Commission

La Commission nous a informés que la province et les municipalités agissent en partenariat dans la délivrance des licences pour les activités de jeu à des fins de bienfaisance. Cela dit, la haute direction de la Commission était d'avis que la Commission devait établir les modalités des licences et fournir des directives et de la formation aux municipalités, mais qu'elle n'était ni tenue par la loi de surveiller les programmes municipaux de délivrance des licences de loterie ni autorisée à le faire. Une telle surveillance pourrait notamment inclure le fait de s'assurer que les licences sont délivrées aux organismes conformément aux exigences de la Commission, dont celles ayant trait à l'admissibilité, à l'utilisation du produit et aux rapports financiers. L'information habituellement demandée aux municipalités se limitait principalement aux statistiques sur le nombre de licences délivrées et le total des droits perçus.

À notre avis, la Commission donne à ses pouvoirs législatifs une interprétation trop étroite. Les municipalités octroient près de 95 % des licences d'activité de jeu à des fins de bienfaisance délivrées en Ontario chaque année. Par conséquent, en l'absence de surveillance adéquate des activités de délivrance des licences et de coordination avec les municipalités, nous croyons que la Commission ne peut pas s'acquitter de façon efficace de sa responsabilité d'assurer l'honnêteté et l'intégrité des jeux de hasard en Ontario.

En fin de compte, c'est le ministre des Services gouvernementaux qui doit rendre compte de l'administration efficace de la législation sur les jeux de hasard et des mesures prises par la Commission. Selon l'actuelle relation de responsabilisation, à notre avis, la Commission établit un lien crucial entre les municipalités et la province en aidant le ministre à remplir son mandat. Nous croyons que le décret en vigueur confère à la Commission des pouvoirs substantiels suffisants pour s'assurer que les licences, y compris celles délivrées par les municipalités, répondent aux normes minimales. Par exemple :

- La Commission peut déterminer si un organisme de bienfaisance est admissible à une licence lui permettant de mettre sur pied et d'exploiter une activité de loterie. Les municipalités doivent déterminer l'admissibilité conformément aux politiques de la Commission.
- La demande de licence et la licence délivrée par une municipalité doivent suivre le format prescrit par la Commission.
- La Commission peut imposer des conditions à toutes les licences, tandis qu'un conseil municipal ne peut imposer des conditions qu'à celles qu'il délivre lui-même. Cependant, si les conditions imposées par un conseil municipal s'opposent à celles de la Commission, ces dernières prévaudront.
- La Commission peut suspendre ou annuler en tout temps une licence qu'un conseil municipal n'a pas délivrée conformément aux politiques ou lignes directrices de la Commission.
- Le rapport prescrit par la Commission ou une copie de chaque licence délivrée par un conseil municipal doivent être expédiés à la Commission.

Nous reconnaissons que les municipalités jouissent d'une indépendance substantielle. Cependant, à notre avis, le décret ne limite pas la capacité de la Commission à surveiller les activités municipales de délivrance des licences et à demander des renseignements à ce sujet. La Commission établissant les politiques et procédures, nous croyons qu'elle a le pouvoir de s'assurer que celles-ci sont respectées. À notre avis, la loi lui donne non seulement le pouvoir, mais aussi le devoir de surveiller les programmes municipaux de délivrance des licences.

Étant donné le peu d'information disponible à la Commission, nous avons dû mener un sondage auprès des municipalités pour obtenir des renseignements plus utiles et connaître leurs opinions sur des points tels que les procédures de délivrance des licences, la formation et le soutien offerts par la Commission, les mécanismes d'application des lois et les processus de contrôle de la qualité. D'après les résultats de notre sondage (pour lequel le taux de réponse dépassait 90 %) et nos discussions avec un certain nombre de représentants des services municipaux de délivrance des licences de loterie, les municipalités étaient clairement en faveur des mesures qui les aideraient à s'assurer que les activités de jeu à des fins de bienfaisance sont administrées conformément à des normes élevées. Il était évident qu'elles étaient prêtes à partager l'information sur leurs activités, leurs expériences et leurs pratiques exemplaires avec la Commission et qu'elles s'intéressaient aux relations des autres municipalités avec les organismes de bienfaisance.

Activités municipales de délivrance des licences et pratiques exemplaires

Nos discussions avec les représentants des municipalités et les résultats de notre sondage révélèrent d'importantes variations dans les activités municipales de délivrance des licences en ce qui concerne l'information et les systèmes d'information, la formation offerte aux organismes de bienfaisance, les procédures de vérification du produit, et les activités d'inspection et d'exécution. De nombreuses municipalités avaient déjà établi des procédures de contrôle de la qualité pour leurs activités de délivrance des licences, mais d'autres ne l'avaient pas fait. Nous croyons que la Commission pourrait donner de précieux conseils sur l'établissement de ces procédures, pour que toutes les licences octroyées en Ontario soient délivrées de façon appropriée et uniforme.

Nous avons également repéré certaines façons dont la Commission pourrait améliorer son soutien aux municipalités. Par exemple, les politiques et procédures en matière de délivrance des licences que la Commission remet aux municipalités ne sont plus à jour. Les municipalités ont indiqué que des mises à jour et des changements s'imposaient particulièrement en ce qui concerne la détermination de l'admissibilité des organismes, l'évaluation de l'utilisation du produit par les organismes, et l'examen de leurs rapports financiers. En outre, plus de 70 % des municipalités sondées étaient d'avis qu'une formation régulière serait utile.

Bon nombre des organismes de bienfaisance qui servent des collectivités locales sont limités par leur petite taille. Ils doivent donc compter fortement sur des bénévoles (dont les connaissances en gestion des affaires pourraient laisser à désirer) ou employer seulement quelques personnes pour mener et gérer leurs activités. Les municipalités ont besoin de fonds suffisants pour assurer une surveillance adéquate des licences délivrées à ces organismes pour des activités de jeu à des fins de bienfaisance et veiller à ce que les conditions de la

licence soient respectées. Nous avons d'ailleurs noté que, dans la plupart des cas, les revenus tirés de la délivrance des licences de loterie par les municipalités, particulièrement les plus grandes, dépassaient les coûts de l'exécution des programmes de délivrance. Plusieurs municipalités avaient utilisé les revenus provenant des licences de jeu pour établir des activités de surveillance additionnelles qui, à notre avis, pourraient aider d'autres municipalités à administrer leurs programmes de délivrance.

Par exemple, une municipalité (qui a perçu des droits de 274 000 \$ en 2003-2004) a établi un programme permanent dans le cadre duquel elle engage un expert-comptable, à un coût d'environ 70 000 \$ par année, pour effectuer des examens financiers de toutes les licences délivrées aux organismes de bienfaisance sur son territoire. Il arrivait souvent à cet expert-comptable de trouver des écarts notables dans les dossiers financiers liés aux activités de loterie des organismes de bienfaisance. Ses examens lui ont permis de repérer pour plus de 3 millions de dollars de dépenses inappropriées et inadmissibles depuis 1997. La municipalité nous a informés que les organismes devaient corriger les irrégularités avant de recevoir d'autres licences. D'autres municipalités ont complété les inspections et les enquêtes de la Commission en faisant appel à des agents d'application des règlements ou en engageant des policiers supplémentaires.

Nous croyons qu'en jouant un rôle plus proactif et en s'employant avec les municipalités à répandre les pratiques exemplaires et à coordonner la formation et l'assurance de la qualité, la Commission serait davantage en mesure de s'acquitter de sa responsabilité d'assurer des jeux de hasard équitables qui répondent aux exigences réglementaires.

RECOMMANDATION

Pour s'acquitter de ses responsabilités prescrites par la loi et assurer la réglementation efficace des jeux de bienfaisance en Ontario, la Commission doit s'employer avec les municipalités à

établir une surveillance et un soutien appropriés pour les activités municipales de délivrance des licences, notamment :

- en s'assurant que les rôles respectifs des conseils municipaux et de la Commission sont clairement définis et acceptés afin d'éliminer les lacunes et les doubles emplois dans la réglementation des jeux de bienfaisance en Ontario;
- en obtenant des renseignements pertinents et suffisants auprès des municipalités afin de permettre une évaluation utile de l'efficacité des activités de délivrance des licences à l'échelle de la province;
- en mettant en œuvre des procédures pour partager l'information et promouvoir les pratiques exemplaires;
- en évaluant constamment la formation et les politiques qu'elle fournit aux municipalités et en répondant aux besoins cernés.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission est guidée par son interprétation du décret 2688/93 modifié dans ses rapports avec les municipalités. Cette interprétation respecte l'autonomie et la prise de décisions des conseils municipaux. La Commission a pris plusieurs mesures pour améliorer son soutien aux activités municipales de délivrance des licences; elle a notamment :

- établi des groupes de travail stratégiques pour les secteurs bingo et billets à fenêtres du marché des jeux de bienfaisance (ces groupes comprennent des représentants des municipalités appartenant à l'Association des directeurs généraux, secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario (ADGSTMO));
- diffusé, en mai 2005, un Manuel de politiques relatives aux licences de loterie révisé qui incluait tous les changements apportés à la politique jusqu'au début de 2005 (une série de séminaires à l'intention des agents

municipaux de délivrance des licences a été prévue en collaboration avec l'ADGSTMO);

- offert, en envoyant du personnel sur place, une formation continue sur les sujets spécifiés par une ou plusieurs municipalités;
- offert quotidiennement une aide continue par téléphone.

La Commission est d'avis que la réglementation des jeux de bienfaisance devrait permettre à l'industrie de faire face à la concurrence et de collecter les fonds nécessaires pour les organismes caritatifs ou religieux. La réglementation doit également permettre de s'assurer que l'industrie exerce ses activités avec honnêteté et intégrité, dans l'intérêt public et de manière responsable. À cette fin, la Commission a diffusé, en mai 2005, un document de consultation sur la modernisation des jeux de bienfaisance. Les résultats de cette consultation l'amèneront à envisager d'autres changements à la structure de réglementation et à présenter des recommandations au gouvernement en ce qui concerne le rôle des conseils municipaux et leurs responsabilités dans la délivrance des licences.

Pour ce qui est des conclusions du vérificateur général, la Commission reconnaît qu'il y a peu d'information disponible sur les activités municipales de délivrance des licences. Elle s'emploiera avec les municipalités et l'ADGSTMO à explorer les possibilités d'accroître la coopération et le partage de l'information. Elle s'efforcera également d'améliorer la formation et le soutien dont les municipalités pourraient avoir besoin.

ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION EXERCÉES PAR LA COMMISSION

Inscriptions

Dans le cadre du processus d'inscription des fournisseurs et des préposés au jeu, la Commission fait

enquête sur le caractère, les antécédents financiers et la compétence des personnes qui présentent une demande d'inscription. Elle peut refuser, suspendre ou révoquer un certificat d'inscription s'il existe des motifs raisonnables de croire que le demandeur n'exercera pas ses activités de façon responsable et conforme à la loi ou avec intégrité et honnêteté et dans l'intérêt public.

En 2003-2004, la Commission a perçu des droits d'inscription totalisant quelque 2,8 millions de dollars auprès d'environ 9 600 fournisseurs de biens et de services relatifs au jeu (deux fabricants d'imprimés, et environ 125 exploitants de salles de bingo, 50 agents de billets à fenêtres, 5 700 vendeurs de billets à fenêtres et plus de 3 600 préposés au jeu).

Les fournisseurs de jeux de hasard doivent afficher un certificat d'inscription dans leur établissement, et les préposés au jeu qui travaillent dans des établissements de jeu doivent porter une pièce d'identité avec photo délivrée par la Commission.

Contrôles visant le processus d'inscription

La Commission a établi plusieurs contrôles clés visant le processus d'inscription. Par exemple, des agents de la Police provinciale de l'Ontario affectés à la Commission mènent des enquêtes annuelles sur les personnes inscrites, notamment en vérifiant leur situation financière, leurs antécédents criminels, leur statut juridique et leurs références. Chaque inscription est soumise à des conditions (telles que des exigences en matière de comptabilité et de sécurité), et le certificat contient des dispositions qui permettent à la Commission de vérifier la conformité.

Nous avons toutefois noté que la Commission ne prenait pas des mesures adéquates pour s'assurer que les exigences établies étaient respectées. Par exemple :

- Les grandes entreprises inscrites, dont la plupart des exploitants de bingo, des agents de billets à fenêtres et des fabricants de billets, sont tenues, en vertu des modalités de l'inscription, de sou-

mettre des états financiers annuels examinés par un expert-comptable autorisé. Or, il arrivait souvent aux agents d'inscription aux fins des jeux d'accepter des renseignements financiers qui n'avaient pas été examinés.

- La Commission n'avait pas de processus en place pour vérifier périodiquement la conformité des personnes inscrites aux modalités de l'inscription. Par exemple, en vertu des modalités de leur inscription, les exploitants de bingo, les agents de billets à fenêtres et les fabricants de billets doivent soumettre les registres comptables et les ventes à des contrôles adéquats afin de prévenir les fraudes et de protéger les actifs. Les personnes inscrites ne sont toutefois pas tenues de présenter — au moment de l'inscription initiale ou du renouvellement — des rapports de conformité examinés par un expert-comptable autorisé et confirmant que les modalités de l'inscription ont été respectées. La Commission n'a d'ailleurs inspecté aucun fabricant ou agent de billets pour s'assurer que ces contrôles internes étaient en place.
- Le processus d'inscription pour les préposés au jeu ne prévoyait pas la vérification de la photo de l'auteur de la demande ni de ses références. Il existe donc un risque que des pièces d'identité avec photo soient délivrées à des préposés au jeu n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle d'inscription approprié. Nous avons remarqué que le vérificateur général de l'Alberta avait exprimé des préoccupations semblables en 2003-2004, en ce qui concerne le processus d'inscription des préposés au jeu de l'Alberta Gaming and Liquor Commission.

Le processus d'inscription présentait deux autres grandes lacunes :

- Aucune politique n'avait été établie pour aider à déterminer les situations ou relations constituant un conflit d'intérêts à régler. Par exemple, nous avons noté un cas dans lequel les agents d'inscription étaient au courant des liens de propriété entre un fabricant d'imprimés, un agent

de billets à fenêtres et un exploitant de bingo mais n'ont pas posé de questions à ce sujet. Outre le conflit d'intérêts potentiel, ces liens pourraient faciliter l'implication de ces entreprises dans des activités illégales difficiles à détecter.

- Bien que la Commission ne soit pas tenue de vérifier le statut fiscal provincial des entreprises qui présentent une demande d'inscription, cela l'aiderait à évaluer leur situation financière et leur respect de la loi. Nous avons relevé quatre cas récents dans lesquels la Commission avait inscrit des sociétés dont le statut fiscal n'était pas en règle et qui devaient jusqu'à 15 000 \$ à la province.

Ces deux points doivent être pris en considération dans d'autres programmes. Par exemple, avant d'engager la plupart des fournisseurs de biens et de services, les ministères provinciaux doivent vérifier les conflits d'intérêts potentiels et s'assurer que la situation fiscale du fournisseur est en règle. De plus, en vertu de la *Loi sur les permis d'alcool*, la Commission peut refuser de délivrer une licence s'il existe un conflit d'intérêts entre un fabricant de boissons alcoolisées et une personne ou entreprise qui sert des boissons alcoolisées ou qui en fait la promotion. La Commission nous a informés que la mise en place de tels contrôles pourrait nécessiter des modifications à la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux*.

RECOMMANDATION

Pour s'assurer que seuls les fournisseurs de biens et de services pour jeux de bienfaisance et les préposés au jeu qui satisfont à des normes élevées d'honnêteté et d'intégrité sont inscrits, la Commission doit :

- appliquer l'exigence faite aux personnes inscrites de soumettre des états financiers annuels examinés par un expert-comptable autorisé;

- mettre en œuvre les procédures établies pour vérifier périodiquement que les personnes inscrites se sont conformées aux modalités de l'inscription;
- vérifier que l'information fournie par les auteurs des demandes d'inscription est légitime et exacte.

La Commission doit établir des politiques et procédures pour s'assurer que les situations de conflit d'intérêts sont réglées de façon satisfaisante. Elle doit également examiner les avantages de vérifier, s'il y a lieu, que la situation fiscale provinciale des auteurs des demandes d'inscription est en règle.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission croit qu'il est essentiel de maintenir des normes élevées d'honnêteté et d'intégrité dans la réglementation de l'industrie des jeux de bienfaisance. Elle continuera de s'appuyer sur ces normes, et elle tiendra compte des recommandations du vérificateur général dans le contexte de la modernisation des jeux de bienfaisance et de ses plans en matière de technologie de l'information. Elle élaborera des politiques additionnelles et mettra en œuvre les procédures requises, s'il y a lieu, pour donner suite aux recommandations particulières.

La Commission examine déjà les conflits d'intérêts entre les personnes inscrites, mais elle veillera à ce que ses politiques à cet égard soient documentées de façon appropriée.

Vérification de l'inscription

Les organismes de bienfaisance qui demandent une licence doivent indiquer dans leur demande le numéro d'inscription des fournisseurs auxquels ils prévoient de faire appel pour leur activité de loterie. Dans le cas des licences délivrées par la Commission, les agents d'inscription qui délivrent les

licences peuvent vérifier si ces fournisseurs sont inscrits en bonne et due forme en consultant la base de données d'inscription de la Commission.

Dans le cas des licences délivrées par les municipalités, la Commission n'avait pas clairement indiqué aux municipalités qu'elles doivent vérifier l'inscription des fournisseurs auxquels les organismes de bienfaisance font appel. Dans le cadre de notre sondage et de nos discussions avec les municipalités, plus de la moitié d'entre elles ont indiqué qu'elles n'étaient pas tenues de vérifier si l'inscription d'un fournisseur était valide ou à jour, et près de 30 % ont avoué qu'elles ne vérifiaient pas l'inscription des fournisseurs utilisés par les organismes demandant une licence.

Les municipalités qui vérifiaient l'inscription avaient demandé aux organismes de soumettre une copie des certificats d'inscription de leurs fournisseurs avec leur demande de licence. Elles n'avaient toutefois pas accès à la base de données d'inscription de la Commission, plus à jour et plus exacte. Pour obtenir des données d'inscription plus à jour sur un fournisseur de biens ou de services relatifs aux jeux de bienfaisance, les municipalités devaient contacter la Commission dans chaque cas.

RECOMMANDATION

La Commission doit clairement indiquer aux municipalités qu'elles sont tenues de vérifier si les organismes de bienfaisance demandant une licence font appel à des fournisseurs dûment inscrits. Elle doit également fournir aux municipalités des renseignements à jour — peut-être en leur donnant accès à sa base de données d'inscription — pour que celles-ci puissent vérifier l'inscription des fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

Le Manuel de politiques relatives aux licences de loterie énonce la procédure à suivre pour prendre des décisions concernant la délivrance

des licences. La Commission convient que les municipalités devraient avoir accès aux renseignements pertinents de la base de données d'inscription pour pouvoir vérifier l'inscription des fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu. Pour que les municipalités aient accès à la base de données, il faudrait posséder les ressources voulues pour élaborer un système de technologie de l'information.

La Commission consultera les municipalités au sujet de la nécessité de vérifier l'inscription dans le cadre du processus de délivrance des licences. Ces consultations serviront notamment à déterminer les pratiques exemplaires et les soutiens additionnels que la Commission pourrait offrir aux municipalités pour les aider à vérifier l'inscription de manière économique.

Activités de délivrance des licences

Pratiques de délivrance des licences

Avant de délivrer une licence, les agents d'inscription de la Commission doivent examiner la demande de l'organisme de bienfaisance pour s'assurer qu'il répond aux critères d'admissibilité. Ils doivent également assurer le suivi des activités de loterie pour s'assurer que les modalités de la licence — y compris les exigences en matière de rapports — sont respectées. Nous avons découvert les points suivants à améliorer dans les pratiques de délivrance des licences de la Commission :

- Souvent, rien n'indiquait que la Commission avait évalué l'admissibilité de l'organisme avant de délivrer ou de renouveler sa licence. Nous avons constaté que, dans certains cas, il n'y avait aucun fichier de base sur les organismes titulaires d'une licence. Ce fichier contient tous les renseignements de base sur l'organisme qui serviraient à déterminer son admissibilité, y compris ses documents de constitution en société, une description de ses programmes et services

de bienfaisance, sa situation financière, le nom des membres de son conseil d'administration, et les rapports financiers déposés. Les fichiers de base disponibles étaient souvent périmés et ne tenaient pas compte des changements récents tels que ceux apportés à la liste des principales personnes-ressources.

- La Commission ne faisait pas assez d'efforts pour vérifier si l'organisme utilisait le produit net de l'activité de loterie à des fins de bienfaisance approuvées. Près des deux tiers des organismes dont nous avons examiné les rapports ne précisaient pas comment ces fonds étaient dépensés. Lorsque des détails étaient fournis à ce sujet, dans environ le tiers des cas examinés, l'organisme n'avait pas démontré qu'il dépensait les fonds aux fins de bienfaisance prévues dans son mandat ou dans les limites prescrites.
- Dans environ les deux tiers des cas examinés, nous avons constaté que la Commission n'avait pas obtenu d'états financiers ni de rapports de conformité des organismes de bienfaisance, comme l'exige sa politique. Quant aux états financiers reçus des organismes touchant plus de 50 000 \$ par an, ils n'avaient pas été examinés par un expert-comptable autorisé, comme l'exigent les conditions de la licence.

Bien que les renseignements financiers requis après les activités de loterie n'aient pas été communiqués aux agents d'inscription, de nouvelles licences ont été délivrées aux organismes fautifs pour des loteries subséquentes sans indication qu'un suivi a été assuré pour obtenir les documents manquants.

RECOMMANDATION

Pour s'assurer que seuls les organismes de bienfaisance légitimes reçoivent des licences, la Commission doit évaluer leur admissibilité de façon plus critique. Pour s'assurer que le produit des activités de loterie est utilisé à des fins de bienfaisance approuvées, elle doit :

- obtenir et évaluer de façon appropriée les rapports requis sur les activités de loterie;
- renouveler la licence seulement si l'organisme a satisfait aux exigences en matière de rapports pour toutes les activités de loterie antérieures.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

Bien que le processus actuellement suivi pour examiner les demandes de licence des organismes de bienfaisance soit assez rigoureux, la Commission reconnaît qu'elle pourrait l'améliorer en offrant plus de cours de formation, en révisant les politiques et en resserrant les normes en matière de documentation.

La Commission tiendra également compte des recommandations du vérificateur général dans le cadre de la modernisation des jeux de bienfaisance. À long terme, elle aura besoin d'une nouvelle technologie pour pouvoir effectuer les examens de manière efficace. Un nouveau système de délivrance des licences de loterie fait l'objet d'un développement par étapes.

Associations de commanditaires de bingo

Les organismes de bienfaisance titulaires d'une licence municipale pour les activités de bingo tenues dans de grandes salles de bingo choisissent souvent de former une association de commanditaires de bingo, en vue de pouvoir demander conjointement les licences provinciales requises pour organiser des activités de bingo dont les prix ont une valeur totale supérieure à 5 500 \$. L'association de commanditaires de bingo, qui représente jusqu'à 50 organismes de bienfaisance, distribue à chacun de ses membres le produit des activités pour lesquelles une licence provinciale a été accordée. Selon la Commission, le produit des activités de bingo sous licence provinciale était estimé à 119 millions de dollars en 2003.

La Commission n'avait pas de procédures de surveillance en place pour s'assurer que le produit net réalisé par les associations de commanditaires de bingo était réparti entre les organismes de bienfaisance et utilisé, au bout du compte, aux fins de bienfaisance approuvées. Elle s'attendait plutôt à ce que les municipalités ayant des salles de bingo sur leur territoire vérifient l'utilisation, par les organismes de bienfaisance, du produit tiré des activités sous licence provinciale en même temps qu'elles s'acquittent de leur responsabilité de vérifier l'utilisation, par les organismes, du produit des activités sous licence municipale.

Nous avons toutefois découvert que les municipalités n'étaient pas informées des attentes de la Commission. Notre sondage révélait que plus de la moitié des municipalités ayant des salles de bingo sur leur territoire ne vérifiaient pas l'utilisation, par les organismes de bienfaisance, du produit des activités sous licence provinciale. Plusieurs des municipalités qui vérifiaient l'utilisation de ce produit avaient d'ailleurs révisé les formulaires de rapport fournis par la Commission pour mieux s'assurer que les rapports des organismes de bienfaisance sur l'utilisation du produit étaient complets.

RECOMMANDATION

Pour s'assurer que le produit des activités de bingo sous licence provinciale est utilisé aux fins de bienfaisance approuvées, la Commission doit s'employer avec les municipalités à établir des procédures pour vérifier l'utilisation, par les organismes de bienfaisance, du produit distribué par les associations de commanditaires de bingo.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

Le Manuel de politiques relatives aux licences de loterie fournie aux municipalités explique la procédure à suivre pour s'assurer que les fonds provenant des activités de bingo sous licence provinciale sont utilisés à des fins de bienfai-

sance. La Commission prendra des mesures pour rappeler aux municipalités, durant les séances de formation commençant en septembre 2005, qu'elles doivent vérifier l'utilisation de ces fonds et de tout autre produit net lié aux licences délivrées par les municipalités.

Contrôles visant les billets à fenêtres

La Commission estime qu'en 2003, les paris bruts sur les billets à fenêtres en Ontario s'élevaient à 360 millions de dollars. Les bénéfices nets des organismes de bienfaisance s'établissaient à environ 46 millions de dollars après le versement des prix, la remise des droits à la Commission ou aux municipalités, et les paiements aux fabricants, aux agents et aux vendeurs de billets à fenêtres. Les ventes de ces billets ont beaucoup baissé depuis 1997, année où les paris bruts s'élevaient à 1,2 milliard de dollars et les bénéfices nets des organismes, à environ 120 millions de dollars.

En 1997, le Conseil de gestion du gouvernement a autorisé l'ancienne Commission des jeux à imposer de nouveaux contrôles sur la production des billets à fenêtres et leur distribution aux organismes de bienfaisance. Il y avait alors des inquiétudes au sujet des activités frauduleuses, y compris la falsification des billets, les ventes non déclarées, et la possibilité d'imprimer et de vendre un nombre de billets supérieur à celui permis par la licence. La réglementation des ventes de billets à fenêtres en Ontario présentait des problèmes en raison des nombreux fabricants et agents de billets sur le marché, dont beaucoup étaient basés à l'extérieur de la province, et du manque de contrôle sur la production et la distribution de ces billets.

Les nouveaux contrôles prévus en 1997 comprenaient la négociation, par la Commission, de contrats de gestion de services avec des fournisseurs distincts pour la fourniture :

- d'un système de production qui appose un code à barres sur les billets pour faciliter le suivi et la vérification;
- d'un système central de passation des commandes pour tous les organismes de bienfaisance, ainsi que d'un système d'entreposage et de distribution sécuritaire.

La Commission a également été autorisée à établir une équipe pour négocier et gérer les contrats passés avec ces fournisseurs, surveiller leur rendement et vérifier les fonctions qui leur sont confiées.

Les fonds octroyés à la Commission par le Conseil de gestion du gouvernement pour la mise en œuvre des nouveaux contrôles s'élevaient à 1,25 million de dollars pour chacune des deux premières années, 1,1 million de dollars la troisième année, et 0,6 million de dollars chaque année par la suite pour le coût de six employés permanents.

En novembre 1997, l'ancienne Commission des jeux a mis en œuvre le premier des nouveaux contrôles envisagés. Deux fabricants, basés en Ontario et sélectionnés en régime de concurrence, ont commencé, aux termes d'un arrangement exclusif, à imprimer des billets à fenêtres pour le marché ontarien. Les contrats et les exigences en matière d'inscription obligent ces fabricants à mettre en place des contrôles adéquats, particulièrement pour les registres comptables, les ventes, la prévention de la fraude et la protection des actifs.

Nous avons toutefois noté que les autres contrôles clés autorisés et financés par le Conseil de gestion du gouvernement n'avaient pas été mis en œuvre :

- Aucun système central de passation de commandes, d'entreposage et de distribution n'a été établi. Les agents et certains organismes de bienfaisance achètent les billets directement aux fabricants.
- Aucune équipe d'employés permanents n'a été établie pour négocier et gérer les contrats passés avec les fournisseurs du secteur privé, surveiller leur rendement et vérifier les fonctions qui leur sont confiées.

- La Commission n'a pas établi de procédures pour surveiller la production et la vente des billets à fenêtres. Bon nombre des lacunes repérées dans ces domaines sont examinées dans d'autres sections de ce rapport, y compris le défaut d'obtenir des rapports de conformité et d'inspecter régulièrement les procédures de contrôle interne en place chez les deux fabricants d'imprimés et la cinquantaine d'agents de billets.

Lorsque les billets sont vendus directement à un organisme de bienfaisance, les fabricants impriment le nom et le numéro de licence de l'organisme de bienfaisance sur chaque billet. Nous avons constaté qu'il était permis aux agents de billets, qui fournissent près de 90 % des billets à fenêtres fabriqués aux vendeurs, d'acquérir des billets en gros sans avoir à fournir aux fabricants le numéro de licence des organismes de bienfaisance au nom desquels les billets sont fournis. Cela leur permet de vendre des billets sans licence, ce qui est illégal.

RECOMMANDATION

Pour garantir la mise en place de contrôles adéquats sur la production, la distribution et la vente des billets à fenêtres, la Commission doit :

- déterminer et mettre en œuvre les contrôles clés autorisés par le Conseil de gestion du gouvernement qui fourniraient des assurances adéquates que les fabricants et les agents de billets se conforment aux exigences législatives et aux modalités d'inscription de la Commission;
- réexaminer la nécessité d'un fournisseur indépendant pour la distribution et l'entreposage central des billets à fenêtres;
- établir des procédures pour vérifier périodiquement l'exactitude des rapports de ventes de billets à fenêtres.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission appuie la recommandation d'améliorer les contrôles sur les billets à fenêtres

et a déjà entrepris un examen des options disponibles à cette fin. Ces options seront prises en compte dans le cadre d'une stratégie globale de contrôle des ventes de billets à fenêtres.

Frais d'administration provinciaux

En 1997, le Conseil de gestion du gouvernement a approuvé l'imposition de frais d'administration provinciaux de 5 % sur les ventes de billets à fenêtres. À ce moment-là, les nouveaux frais étaient censés rapporter environ 40 millions de dollars par an au Trésor. Les fabricants sont tenus de percevoir ces frais et de les remettre à la province, en plus de déclarer les ventes de billets à fenêtres à la Commission.

Entre l'imposition des frais en décembre 1997 et le 31 mars 2004, les fabricants ont remis pour quelque 150 millions de dollars de frais d'administration provinciaux, y compris environ 15 millions de dollars en 2004-2005.

En avril 1998, les vérificateurs internes de l'ancien ministère de la Consommation et du Commerce ont examiné les contrôles de la Commission sur les revenus. Ils faisaient remarquer dans leur rapport que la Commission n'avait pas demandé aux fabricants de lui présenter des états financiers vérifiés et des rapports sur leurs contrôles internes, et qu'elle n'avait pas entrepris d'inspections visant à obtenir des assurances sur la fiabilité des registres comptables des fabricants relatifs à la collecte, la déclaration et la remise des frais d'administration provinciaux. Selon le rapport, la direction de la Commission avait convenu de prendre des mesures correctives, mais aucun changement n'a jamais été apporté à cet égard.

Durant notre vérification, nous avons observé que la Commission continuait de se fier uniquement à l'information fournie par les fabricants et n'avait pas de procédures en place (comme des vérifications périodiques par le personnel de la Commis-

sion, des vérificateurs internes ou un expert-comptable indépendant) pour vérifier que les frais remis représentaient effectivement 5 % du total des ventes.

Nous avons noté plusieurs écarts entre les rapports de ventes des fabricants et l'information fournie par les agents et les organismes de bienfaisance. Dans un cas particulier, il semble que des ventes totalisant 235 000 \$ n'aient pas été déclarées, ce qui aurait fait perdre 11 000 \$ en frais d'administration à la province. Il faudrait soumettre ces écarts à un examen plus approfondi pour déterminer s'ils sont attribuables à des erreurs du fabricant, des agents ou des organismes de bienfaisance.

Une option rentable pour la Commission serait de demander aux deux fabricants de fournir un rapport de leurs vérificateurs confirmant les ventes brutes et les frais d'administration provinciaux connexes de 5 %. Un rapport spécial de ce genre est sanctionné par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et, en supposant que les deux fabricants engagent chacun des vérificateurs externes pour vérifier leurs états financiers, la production de ce rapport n'entraînerait que peu ou pas de coûts additionnels pour les fabricants.

RECOMMANDATION

Pour obtenir une assurance adéquate que les fabricants de billets à fenêtres remettent le montant exact des frais d'administration provinciaux, la Commission doit leur demander de fournir une assurance de vérification indépendante sur les ventes déclarées et les frais à payer. Si cette option plus économique n'est pas jugée possible, le personnel de la Commission devrait effectuer des vérifications indépendantes à intervalles périodiques.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission appuie la recommandation et, à l'automne 2004, elle a annoncé des modifications à l'approvisionnement en billets à fenê-

tres. En mai 2005, le marché a été « ouvert » à d'autres fabricants qui avaient accepté les nouvelles modalités d'inscription, y compris certaines exigences en matière de vérification qui s'appliquent à tous les fabricants.

Inspection des jeux de bienfaisance et application des lois connexes

Les inspections constituant un moyen important d'évaluer la conformité d'une personne inscrite aux exigences législatives et aux modalités d'inscription, elles jouent un rôle clé dans la promotion de la conformité volontaire. La présence visible des inspecteurs aide également à rassurer le public quant au fait que les normes régissant les jeux de hasard sont appliquées. Bien que d'autres sources d'information, telles que les plaintes du public, aident à repérer les infractions, les inspections peuvent jouer un rôle proactif en les prévenant.

L'inspection des vendeurs de billets à fenêtres relève de la responsabilité des inspecteurs des permis d'alcool, qui utilisent une liste de contrôle normalisée. En 2004-2005, il y a eu quelque 600 inspections de vendeurs de billets à fenêtres, qui ont entraîné l'émission de plus de 1 000 avis et le déclenchement de quatre poursuites. Les établissements de bingo ont été inspectés par des agents de la Police provinciale de l'Ontario (PPO) affectés à la Commission. Il y a eu 36 inspections de ce genre en 2004-2005. La PPO a également effectué environ 80 enquêtes — sur des fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu ou des organismes de bienfaisance (ou leurs employés ou bénévoles) — qui ont abouti au dépôt de six accusations en vertu du *Code criminel* ou de la *Loi de 1992 sur la réglementation des jeux*.

Les inspecteurs vérifient notamment si les certificats d'inscription et de licence sont affichés de manière à ce que le public puisse les voir, si les billets ou les feuilles de bingo font l'objet de mesu-

res de sécurité adéquates, et si les préposés au jeu portent les pièces d'identité avec photo délivrées par la Commission.

Nous avons constaté que la Commission n'avait pas de politiques officielles en place pour gérer ses activités d'inspection des jeux de bienfaisance. Il y avait donc peu de directives pour les agents de la PPO et les inspecteurs des permis d'alcool concernant les divers aspects d'une inspection, dont les objectifs, les priorités et la couverture, la fréquence, les mesures à prendre et le suivi à assurer en cas d'infraction. Nous avons remarqué que la Commission pouvait apporter certaines améliorations à ses activités d'inspection et d'application des lois :

- Les inspections n'étaient pas basées sur une évaluation formelle des risques. Par exemple, les inspecteurs des permis d'alcool inspectaient généralement les vendeurs de billets à fenêtres de leur propre initiative et devaient respecter un quota minimum de seulement deux inspections par mois. Il faudrait envisager de prioriser les inspections des vendeurs de billets à fenêtres selon une approche axée sur les risques, puisqu'il faudrait près de 10 ans, au rythme actuel, pour inspecter tous les vendeurs, dont le nombre dépasse 5 700.

En ce qui concerne l'inspection des salles de bingo, la Commission n'avait pas travaillé avec la PPO à l'élaboration d'une approche uniforme. En effet, nous avons détecté de vastes écarts dans la fréquence des inspections entre les trois régions visitées : les 16 exploitants de bingo d'une région devaient être inspectés une fois par an; les huit exploitants de la deuxième région, une fois tous les deux ans; les 37 exploitants de la troisième région, quant à eux, n'étaient soumis à une inspection qu'en cas de plainte, les inspections régulières ayant cessé il y a plusieurs années dans cette région.

- Nous avons analysé les résultats des inspections de vendeurs de billets à fenêtres effectuées par les inspecteurs des permis d'alcool en 2004-2005 et calculé qu'environ 60 % des ven-

deurs ne se conformaient pas aux exigences. Parmi les infractions courantes détectées par les inspecteurs des permis d'alcool, mentionnons l'absence de registres financiers, le défaut d'oblitérer les billets gagnants pour prévenir leur réutilisation, et des billets en vente ne correspondant pas à la licence délivrée. Très peu d'infractions ont donné lieu à des poursuites, probablement parce qu'elles n'étaient pas assez importantes pour justifier le coût d'une action en justice. Une plus grande sensibilisation et des mesures additionnelles d'application des lois — comme des amendes imposées par la simple émission d'un billet durant l'inspection — pourraient être nécessaires pour promouvoir la conformité volontaire des vendeurs.

- L'inspection des exploitants de bingo et des vendeurs de billets à fenêtres se limite à l'observation physique de certaines exigences clés, comme l'affichage d'une licence. Elle ne comprend pas l'examen des registres comptables pour s'assurer que toutes les ventes ont été comptabilisées, que tous les billets ont été inventoriés et que les commissions des vendeurs ne dépassaient pas le maximum prescrit.
- Aucun programme d'inspection ou de vérification n'a été établi pour certains fournisseurs clés de biens ou de services relatifs au jeu — à savoir les deux fabricants de feuilles de bingo et de billets à fenêtres qui servent tout l'Ontario et la cinquantaine d'agents de billets à fenêtres, qui fournissent environ 90 % des billets de ces fabricants aux vendeurs au nom des organismes de bienfaisance.

Les municipalités jouent également un rôle clé en surveillant les organismes de bienfaisance locaux par le biais du processus de délivrance des licences, et elles peuvent assurer une surveillance, formelle ou informelle, des fournisseurs locaux de biens ou de services relatifs au jeu utilisés par ces organismes. Par exemple, nous avons constaté qu'un certain nombre de municipalités effectuaient, de leur propre initiative, des inspections régulières

des exploitants de bingo et des vendeurs de billets à fenêtres. Cependant, la Commission n'avait pas pour politique d'informer les municipalités des résultats des inspections et des enquêtes qu'elle menait sur leur territoire. La moitié des municipalités sondées disaient ne pas avoir été informées des résultats des inspections et enquêtes effectuées par les inspecteurs des permis d'alcool et les agents de la PPO. Cette information aiderait les municipalités à prendre des décisions relatives à la délivrance d'une licence, notamment en ce qui concerne l'opportunité d'imposer les conditions additionnelles qu'elles jugent nécessaires, et à surveiller les fournisseurs locaux de biens ou de services relatifs au jeu. La Commission ne demandait pas non plus de renseignements sur les résultats des inspections menées par les municipalités, alors que ces résultats pourraient l'aider à planifier ses propres inspections.

RECOMMANDATION

Pour mieux assurer l'intégrité des jeux de bienfaisance, la Commission doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie et des politiques d'inspection formelles axées sur les risques en vue de cibler les fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu présentant un risque élevé.

La Commission doit également déterminer dans quelle mesure une plus grande sensibilisation et des mesures additionnelles d'application des lois sont requises pour atteindre un niveau élevé de conformité volontaire aux exigences législatives et aux modalités d'inscription.

En outre, pour améliorer les activités d'inspection et d'application des lois aux niveaux provincial et municipal, la Commission doit travailler de concert avec les municipalités pour partager l'information sur les résultats des inspections et des enquêtes.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La structure organisationnelle d'inspection et d'application des lois a été examinée durant l'hiver 2004-2005. Une nouvelle structure organisationnelle a été mise en place en juin 2005 pour régler les problèmes liés au mandat global de la Commission. Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle structure organisationnelle, des changements seront apportés à la stratégie d'inspection et d'application des lois. La Commission continuera de s'appuyer sur sa stratégie d'inspection et d'application des lois axée sur les risques, non seulement pour les jeux de bienfaisance, mais aussi dans le contexte de son mandat, qui englobe l'application des lois régissant les alcools et la réglementation des jeux commerciaux. Les recommandations du vérificateur général seront prises en compte dans la mise en œuvre de la nouvelle structure organisationnelle et l'élaboration d'une stratégie d'inspection et d'application des lois.

Projet en technologie de l'information

La Commission utilise deux systèmes informatiques distincts pour la délivrance des licences et l'inscription. Elle a conclu qu'il fallait remplacer ces vieux systèmes pour assurer un environnement stable, ouvert, efficace et intégré. En 2003, la Commission a commencé à planifier un système intégré de délivrance des licences et d'inscription.

En janvier 2005, la Commission a lancé un projet pour remplacer le système de délivrance des licences de loterie, qui était considéré comme présentant un risque plus élevé en raison de son âge et de l'utilisation d'une technologie plus ancienne. Elle est tenue de se conformer à la directive sur la gestion de la technologie de l'information du Conseil de gestion du gouvernement, qui l'oblige à suivre les processus formels de gestion de projet, y compris une justification documentée du plan, des plans de

projet détaillés, une organisation efficace des ressources, les approbations de projet, les rapports sur l'avancement des travaux et l'évaluation a posteriori du projet.

Planification du projet

Nous avons constaté que le projet n'avait fait l'objet d'aucune analyse de rentabilisation permettant de satisfaire aux exigences de la directive. En effet, les documents que nous avons examinés n'indiquaient pas :

- le total des coûts ponctuels, y compris les frais de personnel, associés à la planification, la conception, l'acquisition et la mise en œuvre du projet;
- les coûts permanents sur quatre ans associés à la maintenance du nouveau système;
- l'évaluation des risques, qui expliquerait la vulnérabilité du projet à l'interruption ou à la réduction des services au public et aux dépassements de coûts;
- les avantages du projet quantifiés en termes monétaires et autres.

Après nos travaux sur place, la Commission a indiqué qu'elle avait préparé une analyse de rentabilisation estimant le coût total du projet à environ 610 000 \$. Les coûts estimatifs primaires incluaient 313 000 \$ pour les heures de travail du personnel de la Commission et 286 000 \$ pour les honoraires des experts-conseils, lesquels avaient déjà été payés. La Commission élaborera le système à l'interne en faisant appel à son personnel et en utilisant le matériel existant. L'analyse de rentabilisation ne tenait toutefois pas compte des coûts engagés avant janvier 2005 dans la planification d'un système intégré de délivrance des licences et d'inscription, ni des coûts permanents de maintenance ou autres au-delà de la mise en œuvre du système de délivrance des licences, prévue pour septembre 2006.

Sans analyse de rentabilisation adéquate prenant en compte les objectifs, les coûts, les estimations

de temps, et comparant les avantages respectifs des options achat et développement, il est difficile pour la haute direction de prendre des décisions éclairées. C'est d'ailleurs ce qu'a fait ressortir le récent rapport du groupe de travail spécial de l'Ontario sur la gestion des grands projets en information et en technologie de l'information. Le groupe de travail a conclu que les projets en TI qui avaient fait fausse route étaient souvent basés sur des plans d'activité mal définis.

Gestion du projet

Nous avons plusieurs préoccupations relatives à la gestion permanente du projet :

- La documentation sur le projet n'était pas à jour. La charte du projet, qui en autorise la portée, l'approche, les produits livrables et les délais de même que les responsabilités de chaque membre de l'équipe, estimait que le système serait opérationnel en décembre 2005. Le délai a depuis été reporté à septembre 2006. Malgré ce retard et les changements connexes, les rapports d'étape hebdomadaires à la haute direction de la Commission indiquaient que le projet était conforme aux objectifs établis sur le plan de la portée, des coûts, du calendrier et des changements. Ils n'indiquaient toutefois ni les dates d'achèvement ni les coûts visés pour chaque phase de la mise en œuvre — information qui permettrait à la haute direction d'évaluer les progrès de façon appropriée.
 - Contrairement aux exigences de la directive, aucun vérificateur interne ne suivait le projet. Or, la participation des services de vérification interne aux différentes étapes du projet aiderait la Commission à assurer l'établissement et le respect de contrôles clés sur la gestion du projet et la conception du système.
- En outre, le recours de la Commission aux services d'un expert-conseil dans le cadre de ce projet n'était pas conforme aux politiques et pratiques établies du gouvernement ainsi qu'à la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur l'approvisionnement en services d'experts-conseils. Nous avons constaté ce qui suit :
- À l'origine, le coût d'un expert-conseil pour toute la durée du projet était estimé à 135 000 \$. La sélection de l'expert-conseil était basée sur une entente interne de fournisseur attitré établie par la Commission en octobre 2003. Nous avons noté qu'un seul contrat — pour un prix fixe de 60 000 \$ — avait été conclu pour ce projet et que le contrat en question avait été signé le 18 mars 2005 par la Commission et l'expert-conseil. Cependant, d'après des factures datant du 16 février 2005 au 24 mars 2005, l'expert-conseil aurait reçu un total de 286 000 \$. Ainsi, outre le fait qu'il a commencé le travail avant la mise en place du contrat, l'expert-conseil a reçu quatre fois le montant prévu dans le contrat.
 - Selon la Commission, l'expert-conseil n'avait pas terminé le travail à la date de la dernière facture : par exemple, deux rapports clés sur la conception du projet n'ont été livrés que le 28 avril et le 18 mai 2005. Or, la haute direction de la Commission nous a informés qu'elle n'aurait pas à verser d'autres paiements à l'expert-conseil après sa facture du 24 mars 2005, ce qui donne à penser que l'expert-conseil avait été entièrement payé au 24 mars 2005, avant que les principaux produits livrables aient été reçus, contrairement aux exigences de la directive. L'expert-conseil avait d'ailleurs estimé le coût de sa participation à l'étape conception du projet, qui n'avait pas encore commencé, à 150 000 \$ de plus que prévu pour lui permettre de respecter les délais proposés. Nous avons remarqué que la Commission ne tenait pas compte de ces coûts dans son analyse de rentabilisation.
 - Selon l'entente de fournisseur attitré conclue entre l'expert-conseil et la Commission, toutes les factures de l'expert-conseil devaient indiquer le nom et les taux horaires des employés de l'expert-conseil ayant fourni les services ainsi que les heures de travail consacrées à chaque tâche.

Nous avons constaté que les factures présentées à la Commission ne contenaient pas cette information, et nous n'avons obtenu des renseignements additionnels qu'après avoir présenté une demande en ce sens durant la vérification. Selon ces renseignements, les taux facturés par l'expert-conseil n'étaient pas conformes à ceux autorisés dans l'entente d'octobre 2003. Par exemple, un taux horaire de 440 \$ a été facturé pour un employé alors que le taux autorisé était de 375 \$ l'heure, d'où un trop-payé de 3 120 \$. D'autres employés, dont les services étaient facturés à des taux horaires de 180 \$, 210 \$ et 270 \$, n'étaient pas mentionnés dans l'entente. Nous avons été également incapables d'obtenir des détails sur les heures de travail consacrées à chaque tâche.

RECOMMANDATION

Pour assurer l'optimisation des ressources et se conformer aux directives du Conseil de gestion du gouvernement régissant les projets en technologie de l'information et le recours à des experts-conseils, la Commission doit :

- présenter une analyse de rentabilisation détaillée aux décideurs avant de procéder à l'élaboration des projets en technologie de l'information;
- engager les vérificateurs internes du ministère dans la surveillance des projets pour assurer l'établissement et le respect de contrôles clés sur la gestion du projet, la conception du système et le recours à des experts-conseils;
- exiger que la documentation sur le projet soit à jour et que les rapports à la haute direction de la Commission contiennent des renseignements pertinents et exacts sur l'état d'avancement du projet;
- s'assurer qu'un contrat écrit valide avec les experts-conseils est en place avant d'autori-

ser le travail, que tout dépassement des montants budgétés est justifié et approuvé, que les factures sont examinées et que les fournisseurs ne sont payés qu'après avoir fourni les services.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La haute direction a décidé de remplacer le système de délivrance des licences de loterie après deux ans d'étude et d'examen. L'actuel système de délivrance n'était plus soutenable et il risquait de ne pas pouvoir être rétabli en cas de panne. Le système étant « essentiel à la mission », une panne de ce genre perturberait gravement la délivrance des licences de loterie. Quoique persuadée que les divers documents et analyses justifiaient la décision de remplacer le système, la haute direction reconnaît que le processus n'était pas conforme aux exigences du Conseil de gestion du gouvernement et qu'il faut renforcer les contrôles visant le recours à des experts-conseils.

La participation des ressources en vérification aux projets en technologie de l'information est basée sur le risque pour la fonction publique de l'Ontario dans son ensemble. Au moment de ce projet particulier, les ressources limitées en vérification interne étaient concentrées sur les projets jugés à risque élevé. Néanmoins, la haute direction invitera la vérification interne à intervenir à certaines étapes du projet et s'assurera qu'à l'avenir un processus conforme aux exigences de la directive est suivi pour tous les projets en technologie de l'information et le recours à des experts-conseils.

Mesure et déclaration de l'efficacité du programme

La Commission doit présenter un plan annuel fondé sur les résultats qui rend compte du rendement

pour l'exercice précédent et énonce les projets pour les exercices à venir. Elle doit également soumettre un rapport annuel au ministre pour dépôt à l'Assemblée législative. Le rapport annuel doit contenir des renseignements sur l'atteinte des objectifs de rendement et sur les mesures à prendre, ainsi qu'une analyse du rendement opérationnel et financier de l'organisme. Ces rapports visent à informer les législateurs et le public de la mesure dans laquelle les programmes et services répondent aux objectifs du programme et de leur valeur pour le public. Ces plans et rapports annuels servent non seulement à attirer l'attention sur les résultats et à stimuler le changement, mais aussi à promouvoir la transparence et la responsabilisation.

Le Rapport annuel 2003-2004 de la Commission contenait deux mesures du rendement, dont l'une portait sur la protection des consommateurs et l'autre, sur la satisfaction des clients. Ni l'une ni l'autre de ces mesures n'était propre aux jeux de bienfaisance, et elles n'étaient pas présentées de manière à permettre une évaluation réelle du rendement de la Commission.

Le Rapport annuel indiquait également le nombre d'inscriptions et de licences délivrées. Cette information permet d'évaluer l'utilisation des ressources de la Commission mais n'indique pas les résultats de ses activités d'inscription et de délivrance des licences, y compris la mesure dans laquelle la Commission avait réussi à obtenir de l'industrie qu'elle se conforme aux lois régissant les jeux de bienfaisance ainsi qu'à ses politiques et règlements.

Des renseignements plus utiles sur le rendement de la Commission auraient pu comprendre ce qui suit :

- les résultats des activités d'inspection et d'application des lois de la Commission, y compris le nombre et les résultats des inspections, des enquêtes, des plaintes, des licences et inscriptions suspendues ou révoquées, et les mesures disciplinaires prises;

- des renseignements sur les tendances et une analyse comparative avec d'autres administrations — c'est-à-dire une comparaison du rendement de l'exercice en cours par rapport aux exercices antérieurs et par rapport au rendement d'autres administrations;
- des renseignements sur la mesure dans laquelle les niveaux de service — comme le nombre de licences délivrées et d'inscriptions traitées dans les délais fixés — répondaient à une norme (que la Commission devrait établir);
- les frais perçus par la Commission par rapport au coût de ses activités d'application des lois, mesure qui permettrait d'évaluer la capacité de la Commission à financer ses activités de réglementation à même les frais perçus.

Nous avons remarqué que les rapports annuels de plusieurs autres administrations contenaient des renseignements sur l'étendue et les résultats de leurs activités de réglementation.

Le rapport annuel ne renfermait pas non plus d'information sur le succès des activités entreprises par les municipalités pour réglementer les jeux de bienfaisance. Les rapports réguliers présentés à la Commission par chaque municipalité étaient très limités, et la Commission s'en servait uniquement pour estimer le nombre total de licences délivrées par les municipalités.

RECOMMANDATION

Pour pouvoir rendre compte aux législateurs et au public de sa capacité à réglementer les jeux de bienfaisance, la Commission doit mettre au point des indicateurs plus détaillés pour mesurer son rendement et le rendre public. La Commission doit aussi consulter les municipalités pour obtenir régulièrement des renseignements utiles qui lui permettraient de tenir compte de la contribution des municipalités à la réglementation des activités de jeu à des fins de bienfaisance dans ses plans axés sur les résultats et ses rapports annuels.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission envisagera de nouvelles mesures dans le cadre de son examen des jeux de bienfaisance et de la modernisation proposée de la structure de réglementation.