

Réglementation des jeux de casino

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.01 du *Rapport annuel 2010*

Contexte

Les jeux de casino en Ontario sont principalement surveillés par deux organismes de la Couronne, qui ont différentes responsabilités et qui sont indépendants l'un de l'autre :

- La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission) est l'« organisme de réglementation » et a pour mandat de réglementer et d'inspecter 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 (OLG), à titre d'« organisme d'exploitation », construit, gère et exploite, directement ou avec des partenaires du secteur privé, 24 casinos et établissements de machines à sous dans les hippodromes de l'Ontario (27 casinos et établissements de machines à sous au cours de l'exercice 2009-2010).

L'OLG exploite directement 19 établissements de jeu, dont 14 aux hippodromes où se trouvent uniquement des machines à sous et cinq casinos comptant à la fois des jeux de table et des machines à sous (au moment de notre vérification de 2010,

elle exploitait directement 22 établissements de jeu, dont 17 établissements de machines à sous et cinq casinos). Elle conclut également des contrats avec des exploitants du secteur privé pour assurer le fonctionnement quotidien d'un petit casino et de quatre grands « hôtels-casinos » qui offrent davantage d'options de jeux, des limites de mise plus élevées et des commodités telles que des hôtels, des spectacles et des locaux pour les réunions et les congrès.

En 2011-2012, les activités de jeu de casino de l'OLG ont produit des revenus de plus de 3,3 milliards de dollars (3,4 milliards au moment de notre vérification de 2009-2010) et les coûts de fonctionnement ont totalisé 2,6 milliards de dollars (2,5 milliards en 2009-2010), générant un profit net de 700 millions de dollars pour la province (900 millions en 2009-2010). Plus de 85 % de l'ensemble des revenus proviennent des machines à sous.

Le grand public s'attend à ce que les casinos et les établissements de machines à sous soient exploités de façon équitable et honnête. Les clients des casinos et établissements s'attendent à ce que les machines à sous versent les lots minimaux fixés par règlement, et ceux qui jouent aux tables, notamment au blackjack ou aux jeux de hasard, veulent avoir l'assurance que les employés de casino sont honnêtes et bien supervisés et que les jeux sont équitables.

Dans notre *Rapport annuel 2010*, nous avons conclu que la Commission disposait de politiques, procédures et systèmes adéquats pour répondre à ces attentes. Le laboratoire d'essai du matériel de jeu et les procédures d'application de la loi de la Commission permettaient d'assurer l'exploitation équitable de ce matériel, ce qui a été confirmé par un laboratoire accrédité indépendant de test de jeux que nous avons engagé. En outre, les recherches que nous avons effectuées concernant d'autres administrations et les avis que nous avons obtenus d'experts de l'extérieur indiquaient que le cadre de réglementation des casinos de l'Ontario offre l'un des mécanismes de surveillance les plus solides en Amérique du Nord.

Dans notre vérification de 2010, nous avons toutefois relevé les domaines suivants où les procédés de surveillance et la transparence des jeux de la Commission pourraient être améliorés :

- Les clients de machines à sous s'intéressent de près aux ratios de paiement réels et veulent savoir si ces ratios varient selon le type de machine et la valeur nominale (par exemple, machine à un dollar ou à un cent). Certaines administrations des États-Unis, telles que le Nevada, fournissent ces renseignements, mais non l'Ontario.
- Nous avons constaté que les clients auraient de la difficulté à trouver, sur certaines machines à sous, l'information concernant les lots maximaux versés. Il s'agit d'une information importante si la machine devait être défectueuse et verser par erreur un lot de plusieurs millions de dollars, ce qui s'est de fait produit à deux reprises au cours de la période de deux ans qui a précédé notre vérification. De plus, la Commission n'exigeait pas des casinos qu'ils affichent sur les machines à sous les chances de gagner le gros lot.
- En 2008-2009, les inspecteurs de la Commission dans trois des quatre établissements de jeu n'avaient pu atteindre l'objectif d'inspecter chaque année l'ensemble des machines à sous. De plus, 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 par rapport aux exigences d'approbation et à leurs propres manuels de contrôle interne.

- En ce qui a trait à la détermination de l'admissibilité à l'inscription des fournisseurs et des employés des établissements de jeu, la Commission n'avait aucune politique sur la façon de traiter les conflits d'intérêts mettant en cause des employés apparentés travaillant dans le même casino. Elle s'en remettait plutôt aux exploitants de casinos et de salles de machines à sous pour régler ces situations.

Dans un même ordre d'idée, il a été estimé en 2009-2010 que les résidents de l'Ontario dépensaient annuellement environ 400 millions de dollars dans des jeux de hasard sur des sites Web à l'étranger. Les exploitants de jeux étrangers ne partagent pas leurs revenus avec la province, et la Commission n'a pas le mandat de réglementer le jeu en ligne. Pour régler ce problème, la Colombie-Britannique et le Québec offrent maintenant des jeux en ligne et, au moment de notre vérification de 2010, l'OLG avait indiqué son intention d'adopter des jeux en ligne en 2012.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et la Commission s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Au moment de notre suivi, la Commission avait pris des mesures en réponse à plusieurs des recommandations que nous avons formulées en 2010; cependant, d'autres mesures prennent plus de temps à mettre en oeuvre. La Commission met actuellement

en oeuvre une nouvelle approche de réglementation des jeux visant à cibler les secteurs à risque élevé et à établir des normes, tout en accordant une plus grande marge de manœuvre aux exploitants d'établissements de jeu pour leur permettre d'établir leurs propres activités de contrôle et processus opérationnels. La Commission a achevé une série d'évaluations des risques liés aux établissements de jeu de casino et prévoit commencer à introduire de nouvelles normes et exigences d'ici 2013. En conséquence du développement, par la Commission, d'une nouvelle approche de réglementation, processus en évolution constante, quelques-unes de nos recommandations n'ont pas encore donné lieu à des mesures substantielles.

L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

CONTRÔLES SUR LES JEUX

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 public 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.

État

Au moment de notre suivi, la Commission nous a informés qu'elle examinait toujours certaines politiques sur les établissements de jeu de casino. Elle prévoyait aussi que la mise en oeuvre des nouvelles normes et exigences que les exploitants de casinos doivent respecter commencerait en 2013, mais une date n'a pas encore été fixée pour l'établissement d'une norme régissant la communication aux joueurs de machines à sous de la valeur maximale des prix et des chances de gagner. Dans l'intervalle, le public peut maintenant consulter l'information relative au pourcentage de paiement minimal de 85 % des machines à sous sur les sites Web de la Commission et de l'OLG.

La Commission a également élaboré des critères d'évaluation du risque pour déterminer les machines à sous nécessitant une inspection. L'approche axée sur le risque nous a permis de constater que

la Commission n'a pas pour politique d'inspecter physiquement tous les appareils chaque année. Elle effectue plutôt des inspections ciblées des machines désignées comme hautement prioritaires, ce qui comprend les nouvelles machines, les machines converties ou modifiées d'une manière qui pourrait affecter l'intégrité du jeu et les machines mises hors service. De plus, la Commission effectue des inspections aléatoires axées sur le risque du matériel de jeu installé. Nous avons appris que la Commission est à jour en ce qui a trait à ses inspections axées sur le risque du matériel de jeu.

La Commission a également actualisé ses procédures de contrôle des sceaux de sécurité, de sorte à inclure de nouvelles procédures à chacun des établissements de jeu. À la fin de chaque mois, l'inspecteur des jeux électroniques compte les sceaux inutilisés, et un gestionnaire régional examine un rapport où sont indiqués tous les sceaux ayant été appliqués et toute quantité douteuse à soumettre à une enquête ultérieure. De plus, en juillet 2011, la Commission a mis à jour le système de l'historique des machines à sous afin de conserver les dossiers historiques de tous les sceaux saisis dans le système et de pouvoir ainsi faire des rapprochements. Nous avons visité un établissement de machines à sous et nous avons constaté que les nouveaux contrôles de sceaux requis étaient en place.

La Commission a entrepris divers projets pilotes lors de l'élaboration de l'approche axée sur les normes en matière de réglementation des jeux, y compris l'examen des exigences réglementaires relatives aux plans de surveillance. Les normes et les exigences élaborées ne traitent pas expressément les niveaux de dotation en personnel de surveillance ou la formation et les compétences du personnel des casinos, mais la Commission a modifié ses exigences de sorte que les rapports sur le rendement des employés tiennent désormais compte du respect des procédures requises. Nous avons également été informés que les risques liés à la compétence des croupiers avaient été cernés et que la Commission élaborerait de plus amples normes et exigences dans le cadre de l'examen des

politiques régissant les établissements de jeu effectué parallèlement à notre suivi.

VÉRIFICATION ET CONFORMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE JEU

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.

État

La Commission a mis en oeuvre une approche axée sur le risque en trois étapes pour la conduite des vérifications des établissements de jeu.

D'abord elle a mis au point, en novembre 2009, une évaluation des risques dans l'ensemble de l'industrie pour tous les établissements de jeu, ce qui a mené à la création d'un profil de risques pour chaque établissement. Selon les profils de risques, des cycles de vérification plus fréquents ont été établis pour les établissements présentant des risques plus élevés. Nous avons été informés que les profils de risques sont également mis à jour au terme de chaque trimestre à l'aide de l'information la plus récente disponible.

Ont ensuite été répertoriées différentes activités d'un lieu de jeu particulier qui présentait un risque élevé de non-conformité, de façon que la

Commission puisse concentrer ses ressources non seulement sur les établissements désignés à risque plus élevé, mais particulièrement sur leurs activités internes, telles que la surveillance, les jeux de table et le travail des caissiers de chaque établissement semblant présenter un risque élevé.

La Commission nous a informés qu'en juin 2012, elle avait entamé la troisième étape de sa nouvelle approche de vérification, qui consiste à déterminer les principaux contrôles à mettre à l'essai. À la suite du budget de 2012, où le gouvernement annonçait son intention de privatiser davantage les activités de jeu des casinos, la Commission nous a informés qu'elle tiendrait compte des nouveaux exploitants dans l'élaboration de sa nouvelle approche de vérification axée sur le risque, dont la mise en oeuvre est prévue en 2013.

Par ailleurs, la Commission a travaillé, conjointement avec les vérificateurs internes de l'OLG, à l'élaboration d'un modèle intégré de vérification visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités de la vérification et à réduire le chevauchement de la fonction de vérification des deux organismes. Nous avons été informés qu'en raison des priorités changeantes du gouvernement et de l'OLG, le délai d'achèvement de ce modèle intégré n'avait pas été finalisé.

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

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.

État

En septembre 2011, la Commission a mis en oeuvre un nouveau processus axé sur le risque en trois étapes pour rationaliser le processus d'inscription et de renouvellement des inscriptions des employés et des fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu. La première étape établit l'admissibilité de base et détermine, à l'aide d'une carte de pointage pour évaluer le risque, si une enquête ultérieure est nécessaire. Si un niveau élevé de risque est associé au demandeur, la Direction des enquêtes et de l'application des lois mène une enquête rigoureuse en effectuant des entrevues ou un examen exhaustif des antécédents afin de recueillir des renseignements plus complets. À la dernière étape, une décision d'accepter ou non l'inscription ou le renouvellement est rendue. La Commission nous a informés qu'elle effectuera une évaluation complète du nouveau processus rationalisé un an après sa mise en place.

La Commission a également mis au point un tableau de bord pour la mesure du rendement des jeux de casino comme outil de suivi pour la gestion du rendement et l'analyse comparative. Le tableau de bord sert à rendre compte du rendement général de la Commission par rapport aux principaux indicateurs, ce qui comprend les délais de traitement des inscriptions et des renouvellements. Des analyses comparatives ont été établies pour les indicateurs de rendement et, lorsque les objectifs ne sont pas atteints, la direction enquête sur les causes et apporte les modifications opérationnelles qui s'imposent. De plus, des rapports mensuels fondés sur l'information provenant du tableau de bord – comme le nombre d'inscriptions et de licences délivrées ainsi que les délais moyens de traitement – sont préparés à l'intention du conseil d'administration de la Commission et distribués également à la haute direction.

La Commission n'a pas encore établi de politiques régissant les conflits d'intérêts potentiels mettant en cause des préposés au jeu. Nous avons

été informés que ces normes et exigences sont élaborées dans le cadre de la transition de la Commission à une approche de réglementation axée sur les normes.

PROGRAMME D'AUTOEXCLUSION

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.

État

La Commission nous a informés qu'elle a consulté les principaux intervenants relativement à divers éléments d'autoexclusion afin de déterminer si ces éléments devraient être inclus dans les politiques et programmes approuvés par le conseil d'administration. Nous avons également appris que, dans la foulée des consultations et de l'analyse des pratiques exemplaires de différentes administrations canadiennes et étrangères, des normes en matière de jeu responsable sont en voie d'élaboration, qui traiteront également des programmes d'autoexclusion. Par exemple, ces normes exigeront que les exploitants d'établissements de jeu offrent un programme d'autoexclusion volontaire, ferment les comptes OLG des personnes autoexclues, rayent leur nom des listes d'envoi et ne leur communiquent pas les promotions sur les produits et services de l'OLG pendant la période d'autoexclusion. La Commission s'attend à ce que la mise en oeuvre des nouvelles normes commence en 2013, mais une date n'a pas encore été fixée pour l'élaboration d'une norme régissant les programmes d'autoexclusion. Dans l'intervalle, nous avons été informés que tous les établissements appliquent présentement un programme d'autoexclusion qui correspond

essentiellement aux normes et exigences qui seront éventuellement mises en oeuvre.

Outre l'élaboration de normes, on nous a informés que les programmes d'autoexclusion seront régulièrement passés en revue dans le cadre d'activités d'assurance de la conformité à la réglementation, telles que des vérifications et des inspections.

COMMUNICATION DE L'INFORMATION SUR LE RENDEMENT

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.

État

La Commission n'a pas fait de recherche sur les pratiques exemplaires d'autres administrations en ce qui concerne les rapports publics, mais elle a conçu un tableau de bord pour la mesure du rendement des jeux de casino qu'elle utilise pour ses rapports de surveillance de l'ensemble de l'industrie. La Commission utilise les données comparatives du tableau de bord dans son rapport annuel, dont la portée a été élargie pour l'exercice 2010-2011, de sorte à inclure de l'information notamment sur le nombre d'inspections de la conformité et leurs résultats, la mise à l'essai du matériel et des systèmes de jeux électroniques, de même que le nombre de situations ayant fait l'objet d'enquêtes par l'unité de l'application des lois et leurs résultats. Nous avons appris que la Commission procédera à l'examen d'autres importants modes de communication, tels que son

site Web, afin d'améliorer l'information offerte aux intervenants.

AUTRE QUESTION

Jeu en ligne

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 les 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.

État

En novembre 2011, la Commission a effectué un sondage sur les organismes de réglementation dans le monde afin d'évaluer les pratiques exemplaires en matière de réglementation, de technologie et de surveillance et de gouvernance, en ce qui a trait aux jeux en ligne. L'examen a relevé des administrations avec lesquelles explorer des possibilités d'échange

de connaissances et de collaboration puisque leur réglementation est compatible avec l'orientation réglementaire de la Commission dans ce domaine. La Commission a également lancé une demande de propositions pour des services d'experts-conseils en vue de l'élaboration d'un modèle d'assurance de la conformité à la réglementation pour les jeux en ligne. La demande a été clôturée en juin 2011. Le contrat résultant a été attribué en septembre 2011, et le travail sur le modèle a commencé à ce moment-là. En juillet 2012, l'OLG était en train de choisir un fournisseur de jeux en ligne à la suite de sa demande de propositions qui a pris fin en février 2012.

Comme la Commission n'a pas le pouvoir ni le mandat légal de réglementer les exploitants étrangers qui offrent des jeux en ligne en Ontario, elle n'avait pas, au moment de notre suivi, élaboré de stratégie ou de proposition en vue de réglementer ou de taxer ces exploitants ou de leur imposer des frais.

Bien qu'elle n'ait pas établi d'alliances officielles avec d'autres provinces touchant les jeux en ligne, la Commission est régulièrement en contact avec d'autres administrations et des organismes de réglementation au Canada, par l'entremise du comité d'examen de la réglementation, ainsi qu'avec des organismes tels que la Canadian Gaming Association et la North American Gaming Regulators Association. La Commission a également indiqué qu'elle était en voie de conclure des protocoles d'accord avec d'autres organismes étrangers de réglementation des jeux, y compris des jeux en ligne, afin d'échanger de l'information sur les demandeurs et les processus et normes de réglementation. Par exemple, en mars 2012, la Commission a signé un protocole d'accord avec la Gambling Commission du Royaume-Uni qui réglemente les jeux en ligne. Ce protocole d'accord permettra d'échanger de l'information et des documents concernant les évaluations de l'admissibilité des demandeurs, des détenteurs de licences et des personnes inscrites et de mener conjointement des inspections, des enquêtes et des activités d'assurance de la conformité à la réglementation en matière de jeux.