

XIV LEGISLATURA

INDAGINI CONOSCITIVE  
RACCOLTA DI ATTI E DOCUMENTI

---

VOLUME TERZO

---

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

(Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva

SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

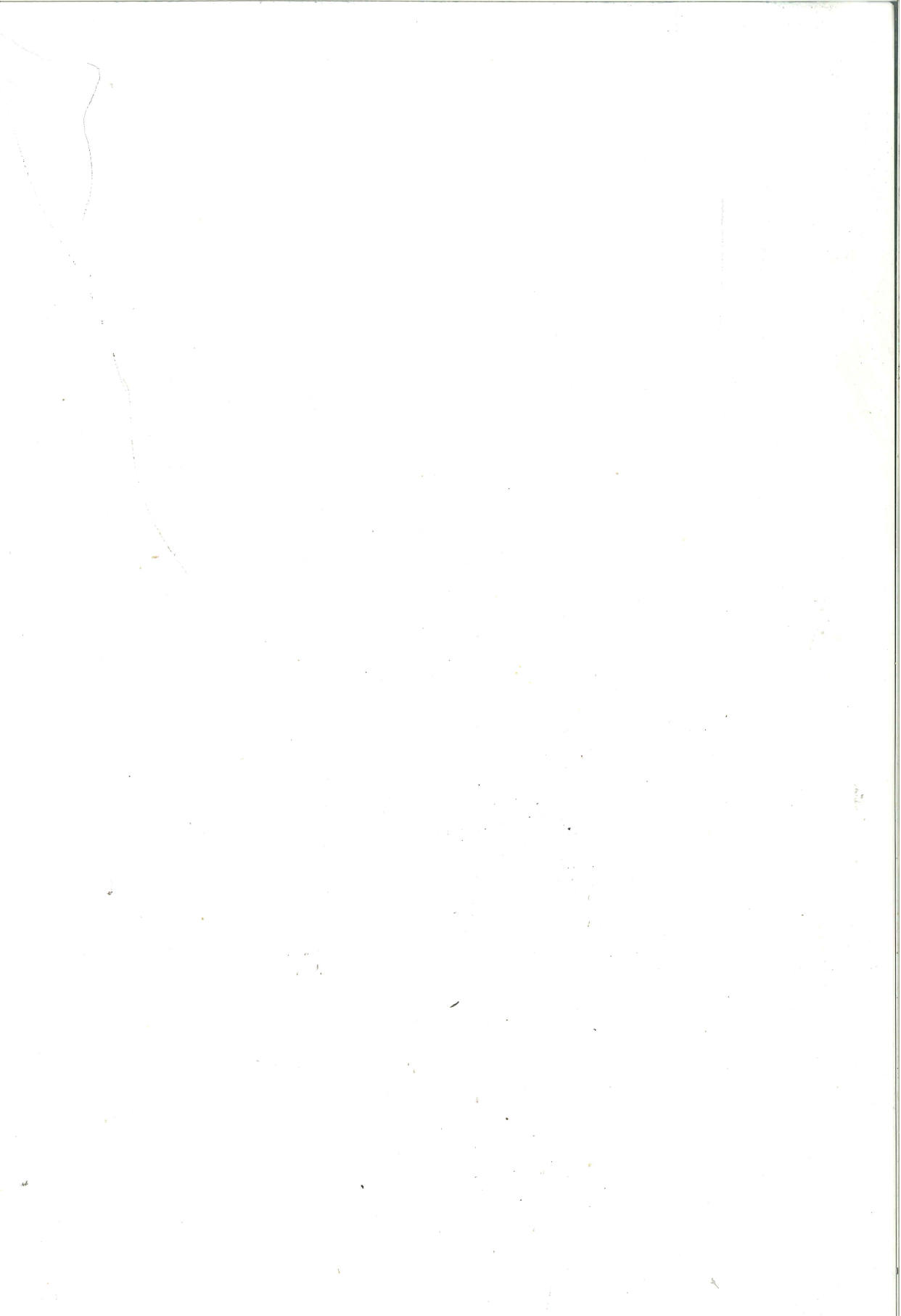
DOCUMENTAZIONE ACQUISITA ALL'ESTERO



SENATO  
DELLA  
REPUBBLICA



ROMA 2003



XIV LEGISLATURA

INDAGINI CONOSCITIVE  
RACCOLTA DI ATTI E DOCUMENTI

---

VOLUME TERZO

---

6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA  
(Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva

SUL SETTORE DEI GIOCHI E DELLE SCOMMESSE

DOCUMENTAZIONE ACQUISITA ALL'ESTERO

ROMA 2003

*La presente pubblicazione è stata curata dall'Ufficio di segreteria della 6<sup>a</sup> Commissione permanente.*

*Gli aspetti editoriali sono stati curati dall'Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato.*

## INDICE GENERALE

### VOLUME PRIMO

Premessa . . . . .	Pag.	9
1. Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva. . . . .	»	11
2. Resoconto sommario della seduta di approvazione del programma dell'indagine conoscitiva:		
<i>Seduta del 22 gennaio 2002</i> . . . . .	»	57
3. Resoconti stenografici delle sedute della Commissione:		
<i>Seduta antimeridiana del 13 febbraio 2002</i> (Audizione del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato). . . . .	»	65
<i>Seduta pomeridiana del 13 febbraio 2002</i> (Audizione dell'Unione nazionale incremento razze equine-UNIRE)	»	89
<i>Seduta del 14 febbraio 2002</i> (Audizione della Guardia di finanza) . . . . .	»	107
<i>Seduta del 20 febbraio 2002</i> (Audizione del Sindacato italiano concessionari scommesse - SICS; del Sindacato totoricevitori sportivi - STS; del Sindacato nazionale agenzie ippiche - SNAI e della Unione totoricevitori italiani sportivi - UTIS) . . . . .	»	123
<i>Seduta del 21 febbraio 2002</i> (Audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate) . . . . .	»	147
<i>Seduta del 26 febbraio 2002</i> (Audizione del Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport - SAGI Sport) .	»	165
<i>Seduta del 28 febbraio 2002</i> (Audizione della Società italiana autori e editori - SIAE e della società SNAI Spa)	»	179
<i>Seduta del 3 aprile 2002</i> (Audizione dell'Associazione concessionari Bingo - ASCOB) . . . . .	»	205
<i>Seduta del 9 aprile 2002</i> (Audizione del Comitato centri trasmissione scommesse telematiche-SILCEA) . . . . .	»	223
<i>Seduta del 10 aprile 2002</i> (Audizione della Lottomatica Spa e della SISAL Spa) . . . . .	»	237
<i>Seduta del 16 aprile 2002</i> (Audizione del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI). . . . .	»	263

<i>Seduta del 18 aprile 2002</i> (Audizione della Agis-Sezione apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative – AGIS-SAPAR; dell'Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi-Agis – ANESV-AGIS e della Federazione italiana pubblici esercizi – FIPE) . . . . .	Pag. 279
<i>Seduta del 7 maggio 2002</i> (Audizione della Federazione italiana tabaccai – FIT) . . . . .	» 301
<i>Seduta dell'8 maggio 2002</i> (Audizione dell'Associazione costruttori macchine intrattenimento – ACMI e dell'Assotrattenimento) . . . . .	» 321
<i>Seduta del 15 maggio 2002</i> (Audizione della Consulta nazionale antiusura) . . . . .	» 341
<i>Seduta del 13 novembre 2002</i> (Audizione del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato) . . . . .	» 357
<i>Seduta del 26 febbraio 2003</i> (Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento) . . .	» 383
<i>Seduta del 4 marzo 2003</i> (Seguito dell'audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento) . . . . .	» 407
<i>Seduta del 18 marzo 2003</i> (Audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Contento e del direttore generale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato) . . . . .	» 427
<i>Seduta del 26 marzo 2003</i> (Esame del documento conclusivo) . . . . .	» 447

## VOLUME SECONDO

### 1. ALLEGATI – Documenti consegnati alla Commissione dai soggetti auditi:

– <i>Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato</i>	
– <i>13 febbraio 2002</i> . . . . .	Pag. 9
– <i>13 novembre 2002</i> . . . . .	» 125
– <i>18 marzo 2003</i> . . . . .	» 233
– <i>Unione nazionale incremento razze equine</i> . . . . .	» 237
– <i>Guardia di Finanza</i> . . . . .	» 243
– <i>Sindacato italiano concessionari scommesse</i> . . . . .	» 267
– <i>Sindacato torricevitori sportivi</i> . . . . .	» 275

- <i>Sindacato nazionale agenzie ippiche</i> . . . . .	Pag.	285
- <i>Unione totoricevitori italiani sportivi</i> . . . . .	»	295
- <i>Agenzia delle entrate</i> . . . . .	»	307
- <i>Sindacato aziende giochi intrattenimento e sport</i> . . . . .	»	335
- <i>Società italiana autori e editori</i> . . . . .	»	341
- <i>SNAI Spa</i> . . . . .	»	387
- <i>Associazione concessionari Bingo (Ascob)</i> . . . . .	»	521
- <i>Comitato centri trasmissione scommesse telematiche-Silcea</i> . . . . .	»	627
- <i>Lottomatica Spa</i> . . . . .	»	657
- <i>Sisal Spa</i> . . . . .	»	711
- <i>CONI</i> . . . . .	»	743
- <i>Agis-Sezione apparecchi per pubbliche attrazioni ricreative</i> . . . . .	»	801
- <i>Associazione nazionale esercenti spettacoli viaggianti e parchi-Agis</i> . . . . .	»	821
- <i>Federazione italiana tabaccai</i> . . . . .	»	823
- <i>Associazione costruttori macchine intrattenimento</i> . . . . .	»	851
- <i>Assotrattenimento</i> . . . . .	»	865
- <i>Consulta Nazionale Antiusura</i> . . . . .	»	877
- <i>Sottosegretario per l'economia e le finanze</i> . . . . .	»	1023

### VOLUME TERZO

Introduzione . . . . .	Pag.	7
------------------------	------	---

#### 1. ALLEGATI - Documentazione acquisita nel corso dei sopralluoghi all'estero:

##### **Madrid**

- Incontri svolti . . . . .	»	11
- Nota di sintesi degli incontri . . . . .	»	13
- Documentazione relativa alla <i>Organización Nacional de Ciegos Españoles</i> (ONCE) . . . . .	«	17

##### **Parigi**

- Incontri svolti . . . . .	»	53
- Nota di sintesi degli incontri . . . . .	»	55

- 
- Rapporto di informazione presentato dal senatore François Trucy al termine della missione di inchiesta della Commissione finanze del Senato sul settore dei giochi «*Les jeux de hasard et d'argent en France*» . . . . . Pag. 61
  - Documentazione relativa alla struttura del Ministero dell'interno competente per il settore dei giochi «*Courses et jeux*» . . . . . » 399

**Londra**

- Incontri svolti . . . . . » 421
- Nota di sintesi degli incontri . . . . . » 423
- Documenti sulla riforma del settore dei giochi:
  - *Gambling review report* presentato al Parlamento dal Segretario di Stato per Cultura, Media e Sport nel luglio 2001 . . . . . » 429
  - *A safe bet for success – modernising Britain's gambling laws*, presentato al Parlamento dal Segretario di Stato per Cultura, media e Sport nel marzo 2002 » 689
  - *The Government's proposals for Gambling: Nothing to lose. Government Response to the Seventh Report from the Culture, Media and Sport Select Committee Session 2001-2002*, presentato al Parlamento dal Segretario di Stato per Cultura, Media e Sport nell'ottobre 2002 . . . . . » 779



## INTRODUZIONE AL III VOLUME

*Nel settembre-ottobre 2002, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul gioco e le scommesse, la Commissione Finanze e tesoro del Senato ha compiuto sopralluoghi in Spagna, Francia e Gran Bretagna, al fine di verificare e approfondire i sistemi organizzativi vigenti nei citati Paesi europei, nonché le prospettive di riforma che al momento dei sopralluoghi interessavano il comparto. Tali esperienze hanno permesso alla Commissione di maturare una riflessione in termini comparati sull'andamento del settore e sulle tendenze in atto relative alla sua regolamentazione e al ruolo dello Stato nei Paesi europei in cui maggiormente tale settore riveste una forte rilevanza sociale ed economica.*

*Dagli incontri ufficiali e dalla documentazione acquisita durante i sopralluoghi sono stati desunti interessanti spunti per il lavoro di indagine della Commissione e anche per l'elaborazione di proposte e indirizzi sulla riorganizzazione del settore in Italia.*

*In Spagna l'intervento pubblico nel settore dei giochi è stato caratterizzato negli ultimi decenni da un progressivo trasferimento delle competenze alle Comunità autonome, che possono gestire i giochi di titolarità privata (bingo, macchine ricreative con premio, macchine ricreative, casinò, macchine per il gioco d'azzardo, ecc.), mentre non hanno alcuna competenza riguardo ai giochi di gestione diretta dell'Amministrazione centrale, quali Lotteria Nazionale, Bono Loto, Lotteria Primitiva, Totocalcio e altri. In tale contesto, la Commissione ha valutato con particolare interesse l'organizzazione del gioco del Bingo.*

*È inoltre risultata di notevole interesse e ha suscitato il vivo apprezzamento della Commissione la gestione della lotteria nazionale da parte della O.N.C.E., l'Organizzazione Nazionale dei Ciechi Spagnoli, che, fin dagli anni '30 e con sempre maggiore successo, ha coniugato la gestione del gioco con un obiettivo altissimo di solidarietà e sostegno al reinserimento sociale di alcune categorie di disabili.*

*Il sistema organizzativo francese è apparso più omogeneo a quello italiano, anche perché i progetti di riforma del settore, al momento del sopralluogo della Commissione, sembravano tendere ad un rafforzamento delle funzioni regolatrici e moralizzatrici dello Stato anche in termini di salvaguardia dei cittadini dall'eccessiva propensione al gioco. Particolare attenzione è stata posta alle proposte regolamentative concernenti il settore delle scommesse «on line».*

*L'organizzazione del comparto in Gran Bretagna rappresenta invece un modello distante da quello italiano, in quanto lo Stato non detiene il monopolio dell'organizzazione e gestione dei giochi, in particolare nel settore delle scommesse. Peraltro, secondo gli intendimenti fondamentali*

*del vasto progetto di riforma governativo ancora in via di discussione durante il sopralluogo della Commissione, l'intero mondo del gioco dovrebbe essere interessato da una operazione di deregulation, con l'eliminazione di restrizioni di vario tipo nel settore delle scommesse, Bingo, casinò e macchine da gioco, sia per quanto riguarda i requisiti soggettivi richiesti agli operatori, sia per quanto riguarda la regolamentazione degli stessi giochi e delle sale.*

*Nel presente volume sono pubblicati i resoconti degli incontri ufficiali e la documentazione raccolta; in particolare, sono pubblicati integralmente i documenti pubblici di riforma sul comparto del gioco elaborati in Francia e Gran Bretagna. Per quanto riguarda la Francia, si tratta del rapporto di informazione 223, 2001-2002 della Commission des Finances del Senato francese, predisposta dal senatore François Trucy, al termine di una missione di inchiesta sul gioco in Francia. I documenti raccolti in Gran Bretagna sono relativi agli studi intrapresi su iniziativa del Governo inglese nel 1999 per la riforma della legislazione su giochi e scommesse. A tal fine era stata istituita una speciale commissione di studio indipendente presieduta dal Sir Alan Budd, il cui rapporto finale «Gambling Review Report» è stato pubblicato il 17 luglio 2001 a cura del Sottosegretario di Stato per la Cultura, Media e Sport, Tessa Jowell. Da quel momento ha avuto inizio una vasta consultazione, durata fino al 31 ottobre 2001, che ha visto il contributo di più di 270 rapporti ufficiali da vari organismi coinvolti nella riforma. Nel marzo 2002 il Sottosegretario di Stato Jowell e il premier Tony Blair hanno presentato un Libro Bianco dal titolo A safe Bet For success che presenta le principali proposte governative per la riforma del settore alla luce dei risultati della Commissione Budd e della consultazione che ne è seguita.*

1. ALLEGATI  
DOCUMENTAZIONE ACQUISITA NEL CORSO  
DEL SOPRALLUOGHI ALL'ESTERO



**Incontri svolti nel corso  
del sopralluogo a Madrid  
(22-25 settembre 2002)**

*Lunedì, 23 settembre 2002*

Incontro con il segretario generale di Politica Fiscale del Ministero delle Finanze, dottor Antonio Beteta Barreda.

Incontro con il direttore generale dell'Ente Pubblico Lotterie e Scommesse dello Stato del Ministero delle Finanze, dottor Josè Miguel Martínez.

Incontro con il vice presidente per il gioco dell'Organizzazione Nazionale dei Ciechi Spagnoli (O.N.C.E.), dottor Santos Cebrero.

*Martedì, 24 settembre 2002*

Incontro con una delegazione della Commissione per la Società dell'Informazione e della Conoscenza del Senato, guidata dalla senatrice Eva Navarro González.

Incontro con il direttore generale per l'Ordinamento e la Gestione dei Giochi della Comunità Autonoma di Madrid, dottor Gines Lopez.

Visita ad una Sala Bingo di Madrid.



## Nota di sintesi degli incontri svolti a Madrid

Lunedì, 23 settembre 2002

Il segretario generale di politica fiscale del Ministero delle finanze, dottor Antonio Beteta Barreda, osserva in premessa che il gettito fiscale complessivo delle entrate derivanti dai giochi non ha subito flessioni nell'ultimo anno. Specifica però che in Spagna la distinzione delle competenze tra lo Stato centrale e le autonomie locali è molto netta: alle autonomie locali sono devolute le competenze, e quindi le entrate relative, dei giochi definiti «privati» e cioè il Bingo, i casinò e la raccolta delle scommesse; si tratta di giochi cosiddetti attivi. I giochi «passivi», invece, sono di competenza dello Stato centrale: Lotto, lotterie e concorsi pronostici.

Alle domande della senatrice De Petris, dei senatori Pedrizzì, Bonavita e Labellarte, risponde descrivendo la doppia regolamentazione dei giochi attivi e passivi. Il gioco passivo per eccellenza è la lotteria; la vendita dei biglietti è elevata, ma sono in corso di studio delle proposte per incrementare il fatturato e soprattutto per creare lotterie e giochi insieme, aumentando l'interattività tra le diverse tipologie di gioco. Illustra poi tutti i giochi esistenti in Spagna.

Per quanto riguarda il gioco *on line*, fa presente che sono allo studio proposte in collegamento con gli enti locali. Specifica poi che nel 2001 c'è stata una forte flessione del gettito dei giochi di competenza dello Stato.

In merito al Bingo, la cui competenza è devoluta alle amministrazioni decentrate, segnala che comunque lo Stato esercita un controllo sul settore attraverso il Ministero dell'interno e attraverso la Commissione nazionale del gioco, nella quale sono presenti i rappresentanti delle autonomie locali. Nelle sale Bingo possono essere installate *slot-machine*, per cui si può dire che tali sale sono dei piccoli casinò. Va tenuto presente che non c'è alcuna finalizzazione sociale delle entrate provenienti dalle sale Bingo, mentre tale collegamento tra introiti derivanti dal gioco e destinazione sociale degli stessi è al centro dell'attività dell'ONCE, l'Organizzazione Nazionale dei Ciechi Spagnoli, alla quale lo Stato ha ceduto sostanzialmente il monopolio della lotteria.

A suo giudizio, per aumentare l'attrattiva dei giochi è essenziale distribuire montepremi alti, con *jackpot* alti: in Spagna non c'è nessun limite al *jackpot*. Poiché l'offerta legale è molto diversificata, il gioco clandestino è residuale.

Passa poi ad illustrare le competenze delle regioni e comunità autonome, che possono introdurre nuovi giochi nei propri limiti territoriali.

Sia il Bingo che le macchine «mangiasoldi» creano problemi di ludopatia, ma è previsto il divieto dell'utilizzazione o della frequentazione per

i soggetti che soffrono di tali disturbi. I *videopoker* sono diffusissimi e di difficile controllo. I premi sono in moneta o in natura e il prelievo fiscale varia in relazione al tipo di macchina da intrattenimento: ci sono tre categorie di macchine e l'imposta è sempre fissa a *forfait*. I controlli sulle macchine sono effettuati grazie a dei sigilli sulle componenti meccaniche e concernono soprattutto la corrispondenza tra i tipi di macchine e la consistenza dei premi erogati.

Il dottor José Miguel Martínez, direttore generale dell'Ente Pubblico Lotterie e Scommesse dello Stato, descrive la *Loterías y Apuestas del Estado - LAE* e i giochi da essa gestiti. I terminali per le giocate sono unici, ma non sono offerti servizi aggiuntivi. I punti di vendita sono individuati con una gara; il gestore percepisce un aggio.

I rappresentanti dell'Organizzazione Nazionale dei Ciechi Spagnoli - ONCE - illustrano la struttura e le attività svolte dall'organizzazione, che ha la concessione in esclusiva della lotteria nazionale, i cui proventi rappresentano il 95 per cento delle risorse. Gli associati ammontano a circa 23 mila lavoratori menomati e svolgono la loro attività nella rete commerciale della lotteria e nei servizi resi agli associati stessi. Negli ultimi anni il fatturato della lotteria è diminuito anche per la concorrenza di altri giochi gestiti dallo Stato o dalle amministrazioni locali.

L'ONCE destina le sue risorse al sostegno educativo e formativo degli associati, a facilitarne l'ingresso nel mercato del lavoro, a incrementare i servizi finalizzati ad elevare il livello di autonomia e inserimento sociale dei disabili, a sviluppare le teflotecnologie. Gli incrementi di vendita dei biglietti vanno a tutto vantaggio degli associati.

Dal 1999 alcune modifiche regolamentari hanno consentito di elevare l'autonomia dell'associazione nella gestione dei giochi e nella introduzione di nuove modalità di gioco; naturalmente non esiste alcuna clausola di garanzia dell'erogazione dei servizi in presenza di un massiccio calo delle vendite, anche se le prestazioni previdenziali degli associati sono a carico del sistema previdenziale pubblico.

*Martedì, 24 settembre*

La senatrice Navarro, relatrice per la Commissione della società dell'informazione e della conoscenza dell'indagine «sui diritti dei partecipanti ai giochi (ivi inclusi quelli televisivi) e scommesse», dà conto dei risultati dell'indagine in relazione ai diritti dell'utente, ai giochi, alle scommesse *on line* e allo sviluppo dell'interattività. Per quanto riguarda il gioco *on line*, si registra un aumento dei fenomeni di dipendenza soprattutto a carico dei minori. Le caratteristiche tecnologiche del gioco *on line* escludono l'applicazione del principio di territorialità del diritto. Inoltre, stante la diversa competenza nella regolamentazione dei giochi come Bingo e scommesse, in Spagna non è ancora chiaro chi debba disciplinare il gioco in rete, se lo Stato o le comunità locali. Esiste la necessità di approfondire le tematiche dei nuovi giochi *on line*, per i quali non esiste una normativa. In conclusione, solo affrontando complessivamente le questioni



sui contenuti dei nuovi media (tv digitale, satellite, linee a banda larga e *internet*) si potrà anche affrontare la questione della diffusione su tali *media* dei giochi e delle scommesse.

A domanda dei senatori Pedrizzi e Salerno, risponde che sia per le macchine da intrattenimento che per *internet*, si pongono problemi di armonizzazione legislativa di stampo sovranazionale.

Il direttore generale per l'ordinamento e la gestione dei giochi della Comunità autonoma di Madrid, dottor Gines Lopez, dà conto della divisione di competenze tra lo Stato e le comunità autonome in materia di giochi, facendo presente che gli enti locali hanno competenza sui cosiddetti giochi privati - il Bingo, i casinò, le macchine da intrattenimento - mentre le lotterie, il lotto e i concorsi pronostici sono organizzati direttamente dallo Stato. Nella comunità di Madrid ci sono circa 80 sale Bingo e 30 mila apparecchi per il divertimento, differenziate per tipologie, a seconda della consistenza del premio erogato: quelle che distribuiscono premi alti sono collocate solo nei casinò. Si stanno facendo grandi investimenti per creare centri turistico-alberghieri-casinò.

Alla domanda posta dal senatore Pedrizzi, il dottor Lopez risponde che la legislazione spagnola protegge i minori, con divieti di accesso, e i ludopati, con liste di esclusione. Conferma che non c'è alcuna disciplina dei giochi in rete.

Su domanda della senatrice De Petris descrive il sistema di ripartizione del gettito derivante dai giochi gestiti dalla Comunità, dichiarando che non c'è alcuna finalizzazione prestabilita di tali risorse in termini di interventi sociali. Specifica comunque che tutti i giochi di competenza delle comunità sono poi gestiti direttamente da privati. I requisiti per chiedere l'autorizzazione ad aprire i casinò sono stabiliti da una normativa che prevede l'effettuazione di bandi di gara per la scelta del gestore.





ONCE

ONCE

Vocación de servicio

## ■ Índice

Carta del Presidente de la ONCE

Afiliación

Autonomía personal

Prevención de la ceguera

Educación

Braille

Empleo

Cultura

Deporte

Tecnología

Ayudas y Prestaciones

El Cupón

Estructura de la ONCE

Fundación ONCE

Corporación Empresarial ONCE

Algunos datos de interés

Cómo contactar con nosotros



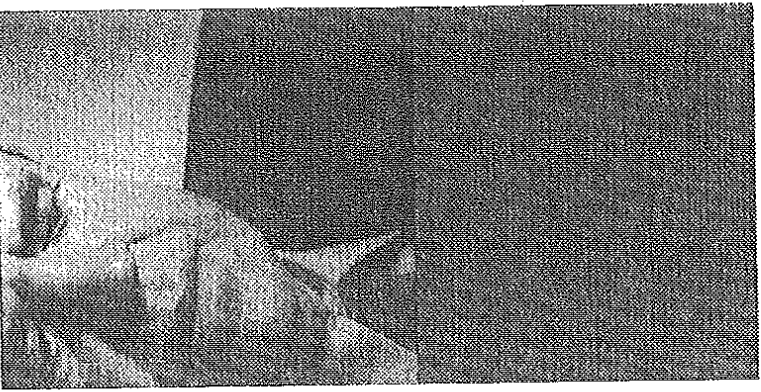
## El papel de la ONCE

Rehabilitar y educar a una persona ciega desde su nacimiento, o desde el momento en que pierde la vista, e integrarla plenamente en la sociedad. Así se podría resumir la misión de la ONCE.

Pero, detrás de estas premisas se despliega un completo sistema de protección social desarrollado a lo largo de más de sesenta años, que ha ido adaptándose a nuevas necesidades surgidas y aprovechando al máximo las sinergias económicas.

Rehabilitar significa conseguir que la persona ciega no sea dependiente, que pueda alcanzar la máxima autonomía, personal y social.

Educar quiere decir, en la ONCE, procurar formación a todos los niveles, desde la etapa infantil hasta la universitaria o la formación profesional, apoyando cada paso del alumno, con profesionales y con medios especializados.



Integrar se traduce por procurar a la persona ciega un trabajo, una independencia económica, también el acceso a la cultura y a la información, imprescindible para su desarrollo personal y desenvolvimiento social, así como propuestas para el ocio y ayudas especiales para situaciones también especiales.

Cómo aborda ONCE estas obligaciones para sus más de 61.500 afiliados, es el contenido de la presente publicación, que informa, asimismo, de la solidaridad de la ONCE con otros colectivos de discapacitados e, incluso, con organizaciones de ciegos de países menos favorecidos.

Porque también mira la ONCE hacia el exterior, bien desde la óptica solidaria, bien desde las relaciones de cooperación, lo que sucede con las organizaciones de ciegos europeos, donde las tradicionales vinculaciones son ahora, si cabe, más propicias en la Europa comunitaria,

con el decidido apoyo de sus instituciones a los procesos de integración de las personas con discapacidad y la declaración del año 2003 como Año Europeo de la Discapacidad.

Se describe aquí, por tanto, nuestro papel, imposible de realizar sin el soporte económico que emana del cupón.

A través del cupón de la ONCE, juego popular de gran arraigo, la Institución recibe el aval de la sociedad española, su cariño y buen entendimiento de nuestro papel; el papel de la ONCE.

**José María Arroyo Zarzosa**  
*Presidente del Consejo General de la ONCE*

■ Principales patologías causantes de la ceguera

Patologías Visuales	Número de Afiliados	% sobre total afiliados
Miopia Masiva	12,565	21.05
Degeneraciones Retinianas	7,348	11.91
Patología Del Nervio Óptico	7,050	11.44
Retinopatía Diabética	5,145	8.47
Patología Corneal	4,570	7.92
Maculopatías	4,497	7.89



## Afiliación

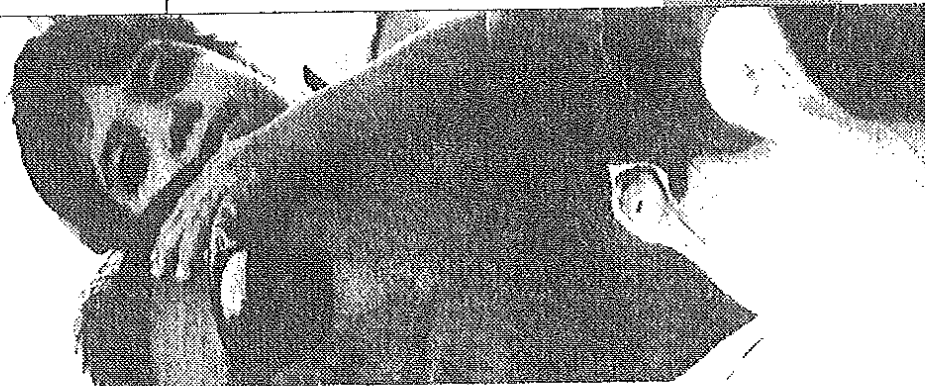
### ■ Un sitio para todos

Todas las personas ciegas o deficientes visuales con nacionalidad española pueden afiliarse a la ONCE siempre y cuando tengan en ambos ojos al menos una de las siguientes condiciones: una agudeza igual o inferior a 0,1 (1/10 de la escala de Wecker), obtenida con la mejor corrección óptica posible; o un campo visual reducido a 10 grados o menos.

La persona afiliada a la Organización tiene derecho a acceder a todos los servicios que la ONCE pone a su disposición: rehabilitadores, educativos, culturales, etc.

### ■ Censo de afiliados a 31/12/2001

	0-5 años	6-10 años	10-14 años	15-19 años	20-24 años	25-29 años	30-34 años	35-39 años	40-44 años	45-49 años	50-54 años	55-59 años	60 años	Total
Hombres	477	2.416	7.342	11.177	9.457	11.179	11.179	11.179	11.179	11.179	11.179	11.179	11.179	111.789
Mujeres	599	1.619	5.473	6.792	12.943	12.943	12.943	12.943	12.943	12.943	12.943	12.943	12.943	130.426
Total														51.685





## Autonomía personal

### ■ Técnicas para la rehabilitación

Cada año más de 4.000 personas en España pierden la vista total o parcialmente.

Tanto estas personas como los ciegos de nacimiento deben de realizar un aprendizaje que les permita desenvolverse en cualquier faceta de la vida con normalidad.

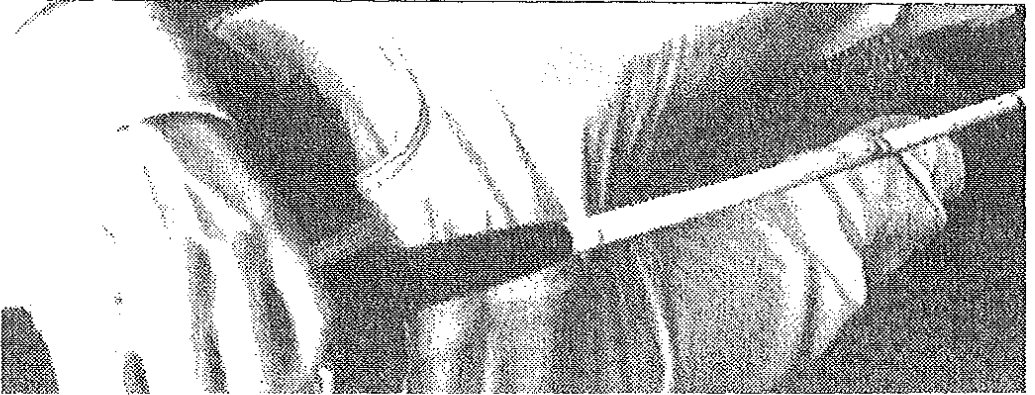
La ONCE se ocupa de instruir en técnicas de orientación y movilidad, en habilidades para la vida diaria, en el aprovechamiento del resto visual, así como prestar apoyo psicosocial tanto a la persona ciega como a su entorno para aceptar la pérdida visual.

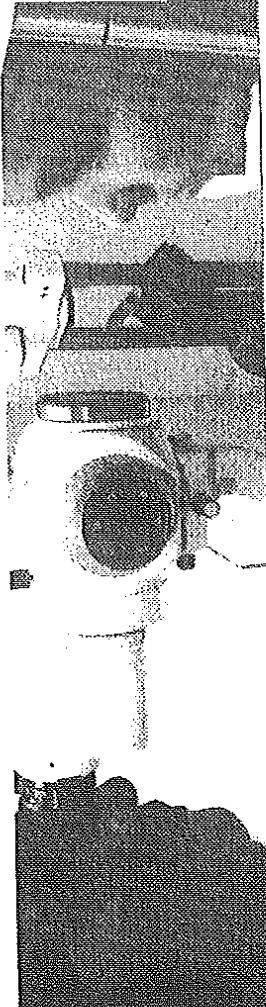
**Bastón blanco**

*Símbolo de independencia*

El bastón blanco es reconocido internacionalmente como un símbolo de los logros y de la independencia de las personas ciegas.

Es un instrumento para la orientación y la movilidad, y sobre su adecuado manejo enseña la ONCE para que la persona ciega se desplace con seguridad, eficacia y autonomía.





### **Perro-guía**

**Más que un compañero**

Los perros-guía constituyen, una vez entrenados, garantía de seguridad e independencia en los desplazamientos, por lo que son cada vez más las personas ciegas que se deciden por este compañero. La ONCE facilita anualmente unos 100 a través de su centro de adiestramiento de perros-guía.

El período de entrenamiento es largo y costoso. Todo el proceso, desde el nacimiento de un perro hasta que llega a las manos de un usuario cuesta unos 30.000 euros (unos 5 millones de pesetas), pero merece la pena. El perro-guía es, junto al bastón blanco, una gran ayuda para la movilidad.

La legislación española protege el acceso de estos animales a establecimientos, recintos y medios de transporte públicos contemplando importantes sanciones para quienes incumplan esas normas legales.

### **Resto visual**

**Para un mejor aprovechamiento**

Visión periférica, central, borrosa, pérdida parcial o paulatina del campo visual... Hay muchas personas que ven así.

Para que puedan aprovechar su resto visual reciben, por parte de la ONCE, un entrenamiento en el uso de ayudas ópticas (lupas, telescopios, telemicroscopios ...), no ópticas (atril, flexo, iluminación, contrastes ...), y electrónicas (lupas televisión ...), consiguiendo de esta forma el máximo aprovechamiento funcional de ese resto de visión que poseen.

Las personas mayores son el sector de población más proclive a padecer el problema de pérdida progresiva de visión.

## Prevención de la ceguera

### ■ Mirar por tus ojos

La ONCE concede especial importancia a la prevención de la ceguera, y para ello realiza múltiples actividades dirigidas a proponer medidas que impidan que se produzcan o agraven los problemas de visión.

Ofrece un **Servicio de Asesoramiento Genético** para sus afiliados para prevenir e informar a las parejas, en las que uno o los dos miembros son ciegos, de la probabilidad de transmisión de la patología que padecen a su descendencia.

En 1998 la Organización realizó una campaña de prevención ocular de ámbito nacional. Con los resultados y conclusiones publicó un libro, pues constituye un auténtico chequeo sobre la salud ocular de los españoles.

También desde 1998 y, cada dos años, la ONCE convoca un **Concurso Internacional de Investigación y Desarrollo (I+D)** dotado con 300.000 euros (un primer premio de 180.000 euros y dos accésits de 60.000 euros cada uno), para investigaciones encaminadas a paliar el impacto de la ceguera y a prevenir la misma en campos que actualmente ofrece la ciencia: la biotecnología, la ingeniería, la inteligencia artificial, las telecomunicaciones...



## Educación

### ■ Pensando en el futuro

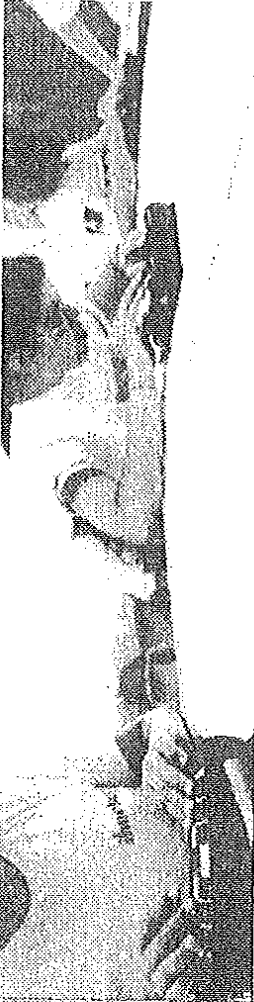


La educación de los niños ciegos y deficientes visuales es una constante en la planificación social de la ONCE. Más de 8.000 niños y jóvenes reciben hoy atención educativa de la ONCE, bien directamente por cursar estudios en centros de la institución, o con el apoyo de equipos de atención educativa si la escolaridad se realiza en régimen de integración en colegios ordinarios.

El apoyo se prolonga en la etapa universitaria o de formación profesional. La ONCE facilita a los estudiantes ciegos los libros de texto que precisen transcritos al braille o en soportes sonoro o informatizado, así como la adaptación de su puesto de estudio.

La Organización cuenta, además, con una Escuela Universitaria de Fisioterapia, adscrita a la Universidad Autónoma de Madrid, por ser esta una profesión muy adecuada para las personas ciegas y que supone una buena fuente de empleo.

Escuela Universitaria  
de Fisioterapia  
Núclea 42  
Colonia Mirasolera  
28034 - Madrid  
Tel.: 91 552 45 00  
Fax: 91 553 44 98



**Centros de Recursos Educativos**

"Antonio Machado" (Málaga)  
Paseo de la Alabana, 202  
28036 - Madrid  
Tel.: 91 353 54 00  
Fax: 91 385 41 57

"Espinozano"

Avenida de Denia, 171  
03559 - Sana Ja (Alicante)  
Apdo. de Correas 389  
E-3080 - Alicante  
Tel.: 96 526 70 30  
Fax: 96 526 75 65

"Santiago Apóstol"

Luis Brilla, 40  
36003 - Pontevedra  
Tel.: 986 65 62 00  
Fax: 986 65 78 56

"Juan Andrés"

Avenida d'Espinguer, 102-106  
08034 - Barcelona  
Tel.: 93 280 42 86  
Fax: 93 280 51 93

"Luis Brazile"

Calle de Sevilla-Híspala, Km. 1  
41015 - Sevilla  
Apdo. de Courras 13 257  
41200 - Sevilla  
Tel.: 95 489 90 23  
Fax: 95 467 79 29

**Centros de Recursos Educativos  
Mucho más que colegios**

La ONCE transformó sus colegios en Centros de Recursos Educativos (CRE) para adaptarlos a la complejidad de servicios que presta.

Desde los CRE se imparte atención educativa gratuita (enseñanza primaria y enseñanza secundaria obligatoria), apoyo a educación integrada mediante los equipos de atención educativa repartidos por el país y se diseñan planes especiales para niños y jóvenes sordociegos. Más servicios de los Centros de Recursos Educativos son la rehabilitación en la etapa infantil y juvenil, que comprende el desenvolvimiento en la vida diaria, orientación, movilidad y técnicas para aprovechamiento del resto visual. También se dedican a la investigación y adaptación de recursos educativos y a la formación de profesionales.

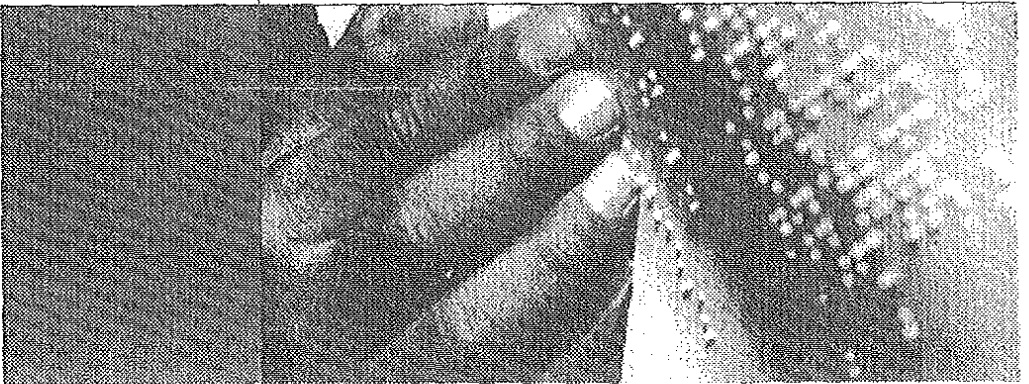
Además, en los CRE se imparten ciclos de Formación Profesional: Telefonía, Quiromasaje, Estenografía Informatizada, Comunicación y Gestión de Redes Informáticas o Auxiliar de Comercio, que se adaptan periódicamente a la demanda del mercado laboral.

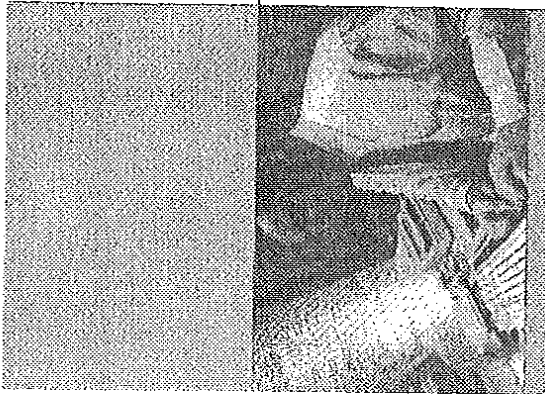
## Braille

### ■ Seis puntos que lo dicen todo

Desde que Louis Braille inventara, a mediados del XIX, el código de seis puntos en relieve, que combinados generan todas las letras del alfabeto y los signos de puntuación, este sistema se convirtió en elemento básico de comunicación para las personas ciegas, insustituible desde entonces ni siquiera por el uso de las nuevas tecnologías.

La ONCE enseña a leer y escribir este código, tanto a niños como a adultos, y produce multitud de materiales en braille.





## Empleo

### ■ Integración laboral para la integración social

Desarrollar una profesión, tener un empleo, es básico para el desenvolvimiento personal y social del individuo. La ONCE se preocupa de que, tras una adecuada capacitación, las personas ciegas puedan acceder al mercado laboral.

La fuente principal de empleo es la venta del cupón de la ONCE, pero ya hay muchos ciegos que ejercen distintas profesiones tanto en la Institución como en empresas ajenas a la misma: abogados, economistas, educadores, fisioterapeutas, periodistas, psicólogos, técnicos de sistemas de información, telefonistas...

Es un camino lento porque hay que seguir convenciendo al empresario de que las personas ciegas son muy válidas.

Este propósito se extiende a todo el colectivo de personas con discapacidad. La Organización Nacional de Ciegos Españoles se ha comprometido a crear -hasta el año 2008- 20.000 nuevos puestos de trabajo para discapacitados de nuestro país.

## Cultura

### ■ Para conocer, disfrutar, participar

Propiciar el acceso a la cultura en cualquiera de sus manifestaciones es una constante en la ONCE. Su plasmación comprende:

• **La producción bibliográfica.** Dos grandes centros especializados se ocupan de editar en braille, tinta, soportes sonoro e informático, todo tipo de publicaciones: literarias, revistas, textos especializados, cuentos infantiles... También existen pequeñas unidades de producción para manuales pedagógicos en los Centros de Recursos Educativos.

• **Teatro y Música.** Son actividades culturales por excelencia, sobre las que se realizan talleres y se forman agrupaciones. Las mejores participan en muestras nacionales anuales de Música y Teatro, alternativamente, que gozan de gran aceptación entre el público por su gran calidad, a pesar de ser un trabajo amateur que actores y músicos compaginan con su quehacer habitual.

• **Artistas en promoción.** La ONCE también ayuda a artistas ciegos mediante ayudas a la creación: pintores, escultores, escritores, músicos o cantantes ciegos pueden beneficiarse de ellas.

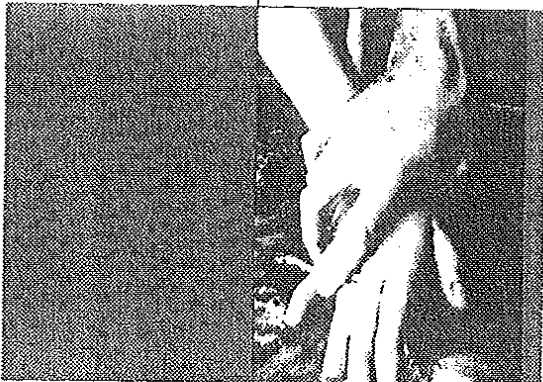
• **Museo Tifológico.** En 1992 se abrió al público el único museo español que permite conocer las obras de arte expuestas con el tacto.

Dentro de él atesora una importante colección de maquetas de monumentos y edificios significativos de todo el mundo. Los ciegos pueden conocer con exactitud, a través de sus manos, como es la Torre Eiffel, el Kremlin o las cuevas de Altamira. También cuenta el Museo con creaciones de artistas ciegos.

• **Revistas.** Tienen un contenido muy variado y se editan en uno o varios soportes -tinta, braille, sonoro o informático-. Sobre el mundo de la discapacidad, en general, y de la ceguera en particular la ONCE publica PERFILES, cabecera emblemática con más de 15 años







de vida editorial, que aparece en tinta y en sonido. **INTEGRACIÓN**, en tinta, braille, sonido y disquete, es una revista orientada a los profesionales que trabajan en el campo de la ceguera; **TERCER SENTIDO**, en braille y en tinta sobre sordoceguera; **CULTURA**, en braille y disquete; **QUIJOSCO**, en sonido, que recopila artículos e información general; **PROMETEO**, en braille, dirigida a niños y jóvenes ciegos, ... y así hasta 40 publicaciones periódicas.

• **Audesc Teatro y Televisión**. La ONCE ha desarrollado un sistema que permite informar a los espectadores ciegos de teatro y televisión de aspectos a los que no pueden acceder únicamente a través del sonido. Se trata de la descripción de acciones y situaciones, escenografía, vestuario... Es la Audiodescripción. En el teatro se realiza mediante un decodificador personal por infrarrojos conectado a unos auriculares, por los que el espectador recibe estas

Informaciones que un locutor narra en las pausas y silencios sin afectar al resto de la sala. En televisión esta información se incluye en una banda de sonido que, asimismo, se capta a través de decodificador:

• **Animación Sociocultural**. Se dirige a la ocupación del tiempo libre mediante actividades recreativas pensadas para todas las edades. Niños y adultos pueden participar de talleres muy variados, actividades deportivas, excursiones, itinerarios culturales, ...

Y vacaciones sociales para las personas mayores. Actualmente unos 22.500 ciegos y deficientes visuales censados en la ONCE tienen más de 65 años, por lo que hay muchos programas y actividades pensados para ellos.

• **Concursos**. Con el objetivo de animar la creación artística entre las personas ciegas y como apoyo a la cultura en general, la ONCE convoca concursos literarios:



**El TIFLOS de Novela y Poesía, con dieciséis ediciones y al que se incorporó, desde hace cinco años, el TIFLOS de Periodismo; el ROC BORONAT, de creación literaria en lengua catalana y los Premios PROMETEO, también de creación literaria, dirigidos a niños y jóvenes ciegos.**

**• En 2001, coincidiendo con la celebración del centenario del nacimiento del maestro Joaquín Rodrigo, la ONCE puso en marcha el Concurso Internacional de Música, con el nombre del maestro ciego, en las modalidades de guitarra, canto, piano y violín.**

**• Adaptación de espacios naturales y culturales.**

La ONCE se preocupa de hacer accesibles espacios naturales para mejor y mayor disfrute de personas ciegas. El Centro de Interpretación de Doñana (Huelva), el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (Huesca) y el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, son algunos ejemplos.

También hay centros de carácter cultural accesibles. La Casa Natal de Cervantes cuenta con soportes de información en braille y sonido, así como mapa en relieve, también el Centro de Recepción e Interpretación del Prerrománico Asturiano (Oviedo) y el Museo Provincial de Zaragoza, entre otros. Paulatinamente más entidades se comprometen en tareas de accesibilidad atendiendo a los requerimientos de la ONCE.

**Centro Bibliográfico y Cultural (CPB)**

La Coruña, 18

28020 - Madrid

Tel.: 91.588.42.00

**Centro de Producción Bibliográfica (CPB)**

Redro IV, 76-84, 1ª planta

08035 - Barcelona

Tel.: 93.300.14.54

**Museo Tifológico**

La Coruña, 18

28020 - Madrid

Tel.: 91.588.42.00



## Deporte

### ■ Para todos

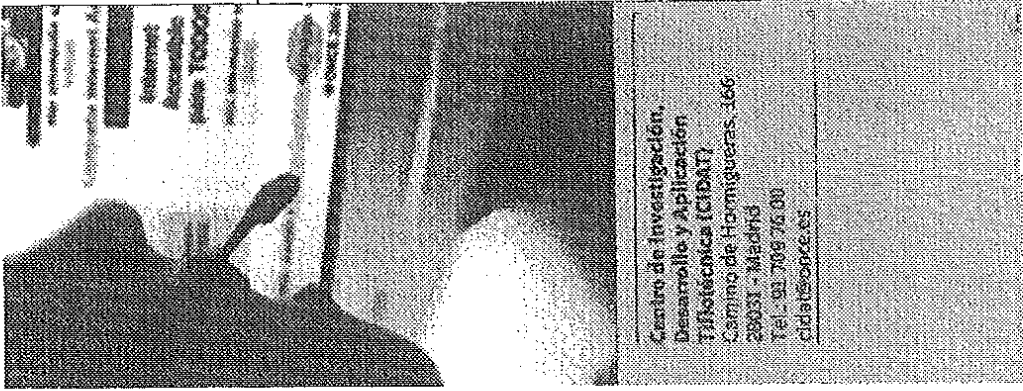
El deporte es bueno para todos, también para las personas ciegas y deficientes visuales; estimula la orientación y la movilidad, desarrolla otras capacidades y fomenta la convivencia y los valores intrínsecos de esta actividad. Atletismo, natación, ciclismo en tandem, judo, montañismo, ajedrez, fútbol-sala y goal-ball -específico para ciegos-, son los deportes más ejercitados.

La ONCE fomenta su práctica a todos los niveles, niños, jóvenes, adultos y mayores, según aptitudes, y prepara a los más destacados para la alta competición. Los deportistas ciegos españoles han demostrado en los últimos eventos -Juegos Paralímpicos de Barcelona (1992), Atlanta (1996) y Sidney (2000)- que están a la altura de los más grandes.

El compromiso de la ONCE con el deporte de discapacitados se materializa, asimismo, a través de la presidencia del Comité Paralímpico Español. También, desde el año 2000, un afiliado a la ONCE preside la Asociación Internacional de Deportes para Ciegos (IBSA).

Federación Española  
de Deportes para Ciegos (FEDC)  
Avenida Montealegre, 12  
28053 - Madrid  
TEL: 91 434 09 00  
fedc@once.es

Presidencia de la Asociación  
Internacional de Deportes  
para Ciegos (IBSA)  
Jose Ortega y Gasset, 27 2º  
28002 - Madrid  
TEL: 91 936 53 53  
ibsa@ibsa.es



## Tecnología

### ■ Sin barreras para usuarios ciegos

Cuando las nuevas tecnologías se manifestaron como algo imprescindible en múltiples actividades, pareció que un abismo infranqueable se abría para las personas discapacitadas. La Organización Nacional de Ciegos Españoles advirtió que si no había acceso a este nuevo universo no había futuro para las personas ciegas y se preocupó en convertir lo que podía ser un gran impedimento en una importante ayuda. Entre otras iniciativas, cuenta con el **Centro de Investigación, Desarrollo y Aplicación Tiflotécnica (CIDAT)**, donde la investigación e innovación son las claves sobre las que incidir de manera constante.

En pocos años se ha experimentado un avance extraordinario en la adaptación de sistemas y máquinas a las necesidades específicas de los ciegos. Líneas braille, lectores de pantalla, dispositivos parlantes, sistemas de captura, edición e impresión de textos... son algunos de los elementos al servicio de los usuarios ciegos, que mejoran día a día.

Como también mejora la sensibilización sobre el acceso a Internet. Cada vez más diseñadores de páginas Web y webmasters están atentos a las indicaciones de la ONCE en este campo.

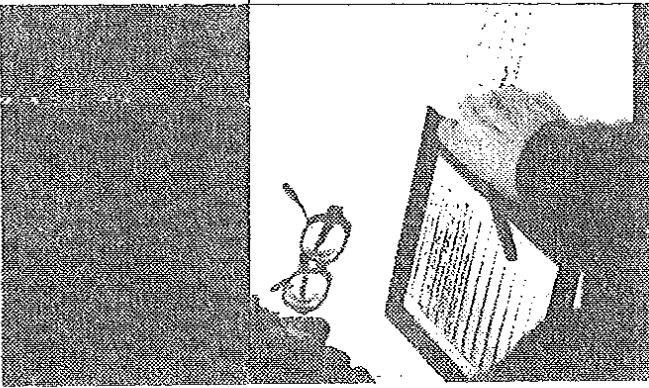
Centro de Investigación,  
Desarrollo y Aplicación  
Tiflotécnica (CIDAT)  
Camino de Hormigueras, 166  
28031 - Madrid  
Tel.: 91 709 76 00  
cidat@once.es

## Ayudas y Prestaciones

### ■ Respuesta a situaciones especiales

Para atender a necesidades especiales de los afiliados derivadas de su ceguera o deficiencia visual, la ONCE pone a su disposición una amplia gama de ayudas y prestaciones para apoyar los procesos de formación y el desarrollo de actividades profesionales o culturales. Se trata de garantizar un mínimo de bienestar social, así como de cooperar para adquirir material, dispositivos y ayudas específicas de índole óptica, electrónica, tecnológica, que facilitan la vida diaria y la movilidad.

Destacan los programas de adaptaciones del puesto de estudio y de trabajo, por los cuales cualquier estudiante o trabajador afiliado dispone en préstamo de la equipación específica necesaria para desarrollar su actividad educativa o laboral con autonomía e independencia, sin que ello suponga coste alguno ni para el afiliado ni para el centro docente o empresa.



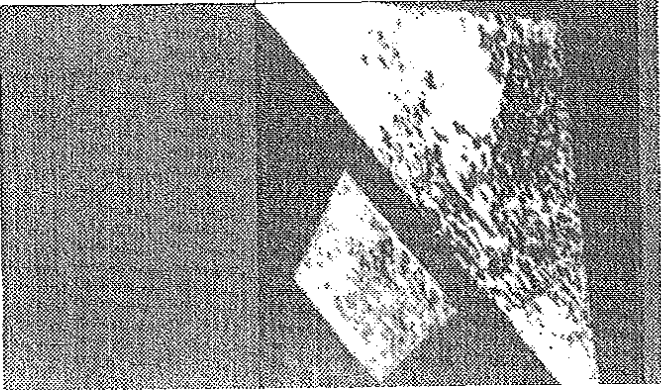
## El voluntariado de la ONCE

### ■ Una puerta abierta a la solidaridad

Para mejorar el bienestar social de los afiliados que carecen de la autonomía personal suficiente y de apoyos sociofamiliares, surge la constitución de la ONCE como Entidad de Voluntariado al amparo de la Ley 6/96 de 15 de enero, reguladora del Voluntariado Social en España.

Cinco son los programas en los que los voluntarios pueden participar: acompañamiento, lectura, apoyo a estudiantes, deportivo y cultural/recreativo.

- Información para colaborar en el Voluntariado de la ONCE en las Delegaciones Territoriales, Direcciones Administrativas o Agencias de la ONCE y en [www.once.es](http://www.once.es)



## El Cupón

### ■ Su papel es esencial

El cupón es el motor de la Organización Nacional de Ciegos. Se trata de un juego tradicional, que el Estado español concedió a la ONCE para financiar la cobertura de las necesidades de los ciudadanos españoles ciegos y deficientes visuales.

La venta del cupón la realizan más de 23.000 personas ciegas y con otras discapacidades, constituyendo el mayor generador de empleo para los ciegos españoles.

El cupón financia, asimismo, la Fundación ONCE y sus programas de inserción laboral y de eliminación de barreras dirigidos a personas con discapacidad distinta a la ceguera.

De los ingresos obtenidos por la venta del cupón, la mitad se destina a premios, un 25 por ciento a gastos de explotación y el resto, a servicios sociales para las personas ciegas y, a través de la Fundación ONCE, a la solidaridad con otros discapacitados.

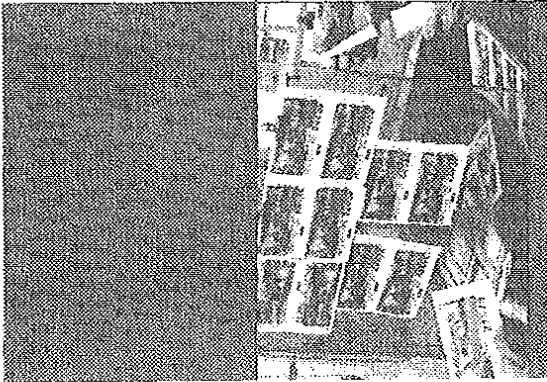
Su bajo coste, la diversidad de su oferta y la generosa cuantía de sus premios lo convierten en un producto muy atractivo.

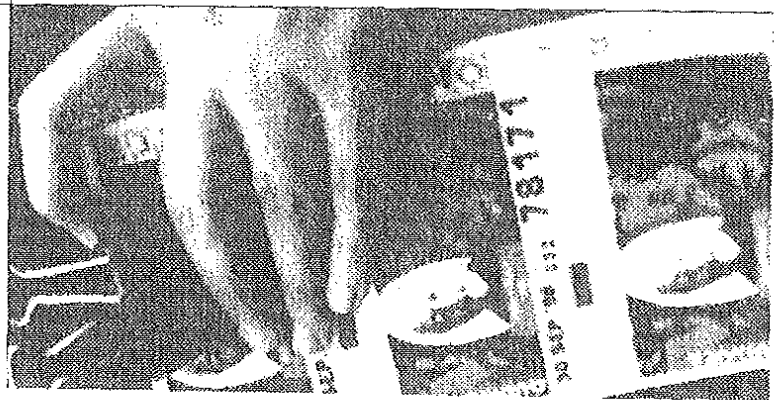
### ■ Bono Cupón

*Un mismo número para toda la semana*

Para la comodidad del cliente, la ONCE comercializa un novedoso producto: el **Bono Cupón**. Es muy fácil.

En un solo cupón disponemos del mismo número para todos los sorteos de la semana.





**Cupón de lunes a jueves**

**Premio mayor: 100.000 euros a las cinco cifras y serie**

*Este sorteo presenta la novedad de estar dotado con tres reintegros: a la última cifra, a la decena de millar y a la centena.*

precio: 1 €

**Cupón de viernes (Cuponazo)**

**Premio mayor: 5.000.000 de euros a las cinco cifras y serie.**

precio: 2 €

**Supercupón fin de semana**

**Premio mayor: 100.000 euros al año durante 25 años a las cinco cifras y serie.**

precio: 2 €

**Bono Cupón**

*Premios: la suma de los premios de cada uno de los sorteos en los que participa*

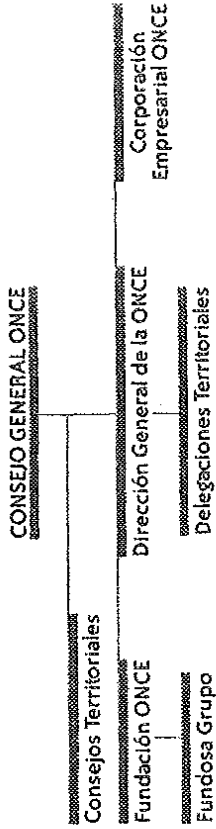
*Contiene un único número y una única serie, y es válido para todos los sorteos de carácter periódico a lo largo de los siete días naturales a que se refiere.*

precio: 8 €

*Además, durante el año se realizan sorteos extraordinarios, con importantes premios.*



## Estructura de la Organización

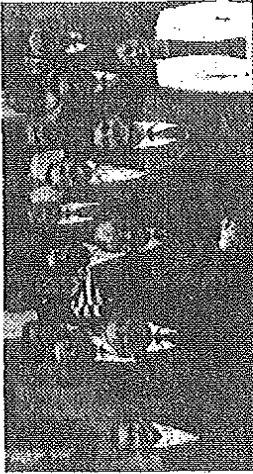


La ONCE es una Corporación de Derecho Público, de base asociativa y de carácter social, que fue fundada hace 64 años, para canalizar los servicios sociales y todas las acciones generadoras de empleo para los ciegos y discapacitados visuales españoles.

Para ello, y desde sus inicios, la Administración Estatal concedió a la Organización la comercialización de su popular Cupón, que ha sido y sigue siendo la principal fuente de ingresos que permite proseguir en la tarea de integración plena en la sociedad de las personas con ceguera. Ahora son casi 62.000 el número de personas afiliadas a la ONCE.

**Consejo General**  
La Organización funciona con un sistema democrático, desde hace más de dos décadas, en el que el colectivo de ciegos elige a las personas que les representarán en cada mandato de cuatro años.

En la Institución conviven diferentes grupos o corrientes políticas que presentan sus candidaturas. El órgano central de gobierno es el Consejo General, con sede en la capital de España pero, además, la ONCE cuenta con una estructura descentralizada de gobierno en cada una de las comunidades autónomas, los denominados Consejos Territoriales.



**Consejo General**

José Ortega y Gasset, 18  
28005 - Madrid  
Tel. 91 426 53 00

**Dirección General**

Del Prado, 24  
28014 - Madrid  
Tel. 91 539 45 80

**Dirección de Relaciones  
Internacionales/ Fundación ONCE**

para América Latina (FOAL)  
José Ortega y Gasset, 22-21  
28006 - Madrid  
Tel. 91 426 53 00  
foal@once.es

**Dirección General**

Parte esencial del modelo de gestión de la ONCE es su Dirección General, máxima área ejecutiva encargada de promover y gestionar la comercialización del Cupón, y de poner en marcha todos los programas de servicios sociales para las personas ciegas, además de materializar los acuerdos adoptados por el Consejo General.

De la Dirección General depende, asimismo, la gestión territorial de la Organización, a través de las Delegaciones Territoriales, Direcciones Administrativas y Agencias.

**Relaciones Internacionales**

La ONCE también está considerada, en el plano internacional, como una de las instituciones líderes en el mundo por su alto grado de profesionalización en la prestación de servicios sociales para personas ciegas. Es lógico, por tanto, que la Organización mantenga relaciones de colaboración con las principales entidades "de y para ciegos" europeas, americanas, de África y del resto de continentes, representadas en la Unión Mundial de Ciegos (UMC).

El Consejo General impulsa, en este sentido, la Dirección de Relaciones Internacionales de la Organización y la Fundación ONCE para América Latina (FOAL).

# Fundación ONCE

## ■ Un sí a la integración social

La ONCE creó en el año 1988 la Fundación ONCE para la Cooperación e Integración Social de Personas con Discapacidad; un modelo de entidad que nació del espíritu solidario de los ciegos españoles hacia otros colectivos de discapacitados. Los objetivos principales de la Fundación ONCE son la promoción de programas de integración social e inserción laboral y la accesibilidad global: supresión de todo tipo de barreras (físicas, mentales, de la comunicación, al deporte, a las nuevas tecnologías, etc.).

### Un Proyecto de todos

Además de la propia ONCE, como entidad fundadora, están presentes en la Fundación ONCE, a través de su Patronato, las principales organizaciones de discapacitados de España, como son:

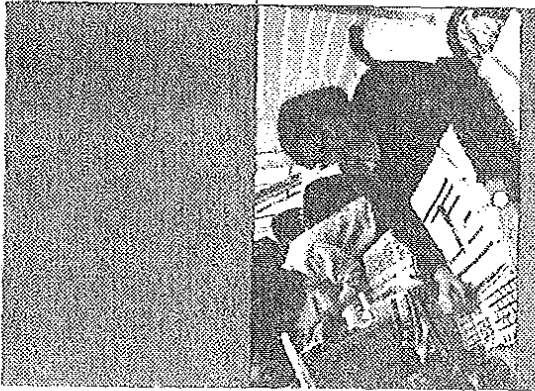
**COCEMFE** (Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España).

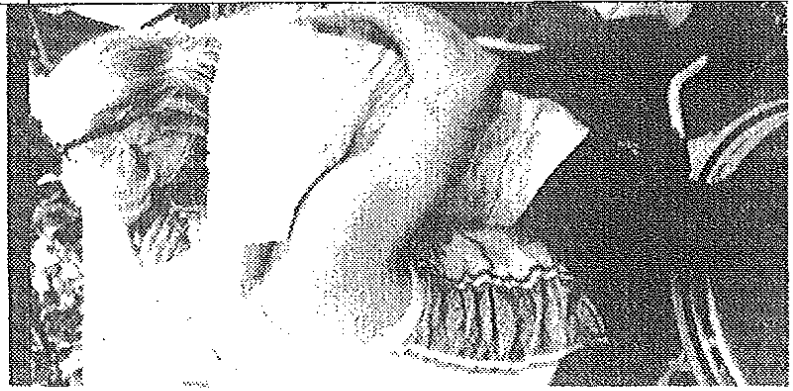
**FEAPS** (Confederación Española de Organizaciones a Favor de las Personas con Retraso Mental).

**CNSE** (Confederación Nacional de Sordos de España).

**FIAPAS** (Federación Española de Asociaciones de Padres y Amigos de los Sordos).

También forman parte del Patronato de la Fundación ONCE miembros del CERMI (Comité Estatal de Representantes de Minusválidos), una plataforma que agrupa a las principales organizaciones de discapacitados de España, muchas de ellas de carácter autonómico, y que reúne a más de 2.000 asociaciones y entidades que representan a los 3,5 millones de personas con discapacidad que existen en nuestro país.





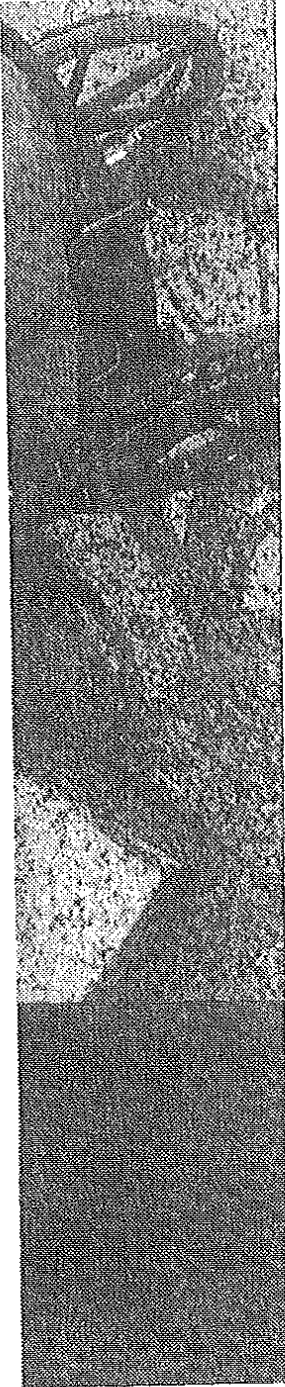
En el CERMI y por tanto representadas en el Patronato de Fundación están, además de las ya citadas, otras grandes federaciones estatales del movimiento asociativo: Federación Española de Asociaciones de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral (ASPACE), Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Enfermos Mentales (FEAFES), Plataforma Representativa Estatal de Discapacitados Físicos (PREDIF), Federación Española de Instituciones para el Síndrome Down, Confederación Autismo España y la Federación Española de Padres de Autistas (FESPAU).

La Fundación ONCE cuenta con una fuente de financiación para cada ejercicio que supone más del 3% de los ingresos brutos obtenidos con la comercialización del cupón; una cifra que representa, prácticamente, un tercio de los recursos de la ONCE dedicados a servicios sociales, alrededor de 75 millones de € para el presente ejercicio.

Además, en los últimos años, el presupuesto de la Fundación se ha visto incrementado con algunos fondos procedentes de la Unión Europea (Feder y Fondo Social Europeo), que sirven para acometer programas de "no discriminación" para discapacitados.

**Fundosa Grupo, un grupo empresarial muy solidario**

Fundosa Grupo es la división empresarial creada en 1989 por la Fundación ONCE; un grupo empresarial "diferente", ya que su objetivo es gestionar y generar empleo para personas discapacitadas, bien directamente o a través de acuerdos suscritos con instituciones o empresas de todo tipo. Y es, también, un grupo de empresas "diferente", porque más del 70 % de las personas que desempeñan sus puestos de trabajo tienen algún tipo de discapacidad. Fundosa Grupo agrupa a más de 60 empresas y cerca de 150 centros de trabajo, la mayoría Centros Especiales de Empleo (CEE).



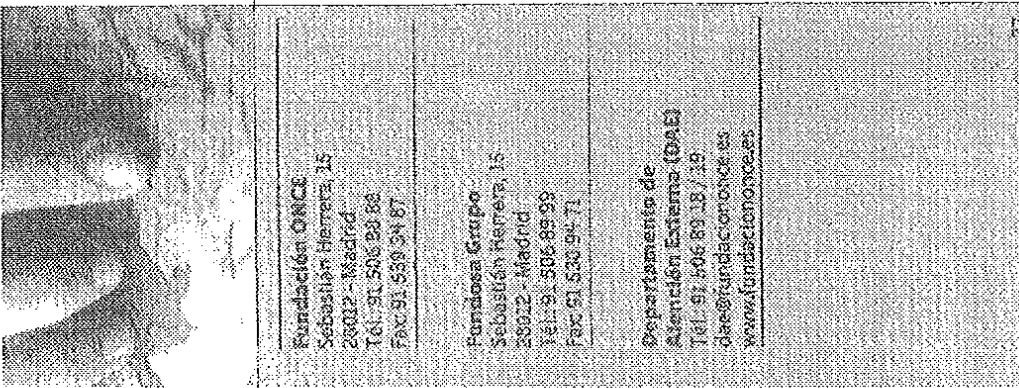
#### Más empleo, más integración

La Fundación ONCE ha contribuido en estos años a crear más de 44.000 puestos de trabajo y plazas ocupacionales para discapacitados, bien promoviendo proyectos propios o a través de convenios con empresas o colaboraciones con organizaciones de minusválidos.

Los principales artífices de esta cifra, que hacen a la Fundación ONCE la principal entidad española en promoción de empleo para discapacitados, han sido iniciativas empresariales propias, convenios con empresas ordinarias, intermediación laboral y programas específicos, que continúan generando miles de empleos para las personas más desfavorecidas.

#### Accesibilidad global

La supresión de todo tipo de barreras, ya sean físicas y arquitectónicas, mentales o de la comunicación, es otro de los aspectos en los que Fundación ONCE incide de forma especial. El desarrollo de planes de accesibilidad integral para las ciudades o el acondicionamiento de medios de transporte para las personas con problemas de movilidad, hacen posible unas ciudades más libres... a unas ciudades "para todos". El pleno acceso a las nuevas tecnologías es otro de los importantes retos que favorecerán la plena integración social de las personas con discapacidad.



**Fundación ONCE**  
Sebastián Herrera, 15  
28012 - Madrid  
Tel.: 91 506 83 88  
Fax: 91 506 94 87

**Fundosa Grupo**  
Sebastián Herrera, 15  
28012 - Madrid  
Tel.: 91 506 89 99  
Fax: 91 506 94 71

**Departamento de  
Atención Externa (DAE)**  
Tel.: 91 506 83 18 / 19  
dae@fundaciononce.es  
www.fundaciononce.es

#### También en Europa

La ONCE y su Fundación también son conscientes de la importancia de Europa y sus foros relacionados con la discapacidad. Por ello la Fundación ONCE participa y sigue con especial atención la dinámica y las normas de las entidades europeas que trabajan para mejorar la calidad de vida de los millones de ciudadanos con discapacidad del viejo Continente. Este es el caso, por ejemplo, del Foro Europeo de Personas con Discapacidad, plataforma de los discapacitados europeos en la que participa España a través del Comité Estatal de Representantes de Minusválidos (CERMI).

**El esfuerzo deportivo, más integración**  
El deporte es otro importantísimo camino para la integración de las personas con discapacidad. El esfuerzo, la lucha y la superación deportiva son elementos a destacar en el desarrollo personal y social de los minusválidos. Ya lo comprobamos en la última cita paralímpica de Sidney, donde el equipo español consiguió más de un centenar de medallas y logró clasificarse, otra vez, como una de las más destacadas selecciones del mundo.

La Fundación ONCE es patrocinadora del Comité Paralímpico Español, de la selección española de los Juegos Paralímpicos, de las distintas Federaciones Españolas de Deportes de Discapacitados, de la Liga Nacional de Baloncesto en Silla de Ruedas y del Club Deportivo Fundosa-ONCE, uno de los equipos europeos con mejor palmarés del basket sobre ruedas.

# Corporación Empresarial ONCE

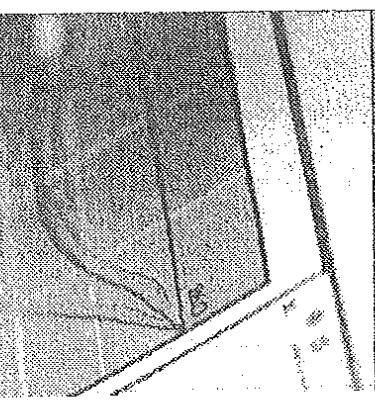
## ■ Una apuesta por la rentabilidad social

La ONCE decidió crear, hace aproximadamente una década, la Corporación Empresarial ONCE, S.A. (CEOSA), para agrupar las pequeñas participaciones que tenía en diversos sectores empresariales, diferentes de las inversiones en renta fija.

Son dos los principales motivos que llevaron a la Organización a crear CEOSA: por una parte, contribuir a la generación de recursos -además de los obtenidos por la comercialización del Cupón- para poder profundizar en la prestación de servicios sociales; y de otro lado, promover la creación de puestos de trabajo para ciegos y deficientes visuales, así como para personas con otra discapacidad; una clara apuesta por la rentabilidad social.

La Corporación Empresarial ONCE opera, fundamentalmente, en tres sectores básicos: inmobiliario, turismo y servicios a empresas y, además, está presente en otras actividades, como por ejemplo la alimentación, seguros, clínicas de fisioterapia y mobiliario urbano. CEOSA también cuenta con participaciones minoritarias en una decena de empresas de diferentes sectores, entre las que destacan las tecnológicas y las de capital riesgo.

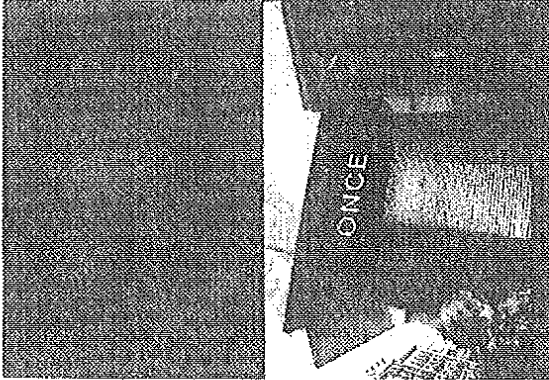
Los ingresos de explotación consolidados de CEOSA, al cierre del ejercicio 2001, han sido de unos 760 millones de euros (algo más de 126.000 millones de pesetas). La plantilla actual de la Corporación es de unos 18.000 trabajadores, de los que cerca de 1.500 son empleados con discapacidad.



Corporación Empresarial ONCE  
(CEOSA)  
Pechuán, 1  
28002 - Madrid  
Tél. 91 570 82 06  
http://ceosa.once.es

## Algunos datos de interés

61.605	Afiliados a 31-12-2001
20.825	Afiliados jubilados (de más de 65 años)
376	Millones de €. Presupuesto destinado a servicios sociales para 2002
2.500	Estudiantes (curso 2001/02)
1.100	Empleados afiliados fuera del entorno de la ONCE
3.944	Afiliados rehabilitados durante 2001
1.000	Libros editados en sistema braille en 2001
2.200	Libros sonoros editados en 2001
145	Medallas de conmemoración otorgadas en los JJ.PP. (Barcelona, Atlanta, Sídney)
4.000	Barreras acústicas ópticas eliminadas en calles por Fundación ONCE
2.293	Empleos creados por Fundación ONCE en 2001
1.500	Trabajadores discapacitados en Corporación Empresarial ONCE (CEOSA)





## Cómo contactar con nosotros

### Delegaciones Territoriales/Consejos Territoriales

#### Andalucía

Resolana, 30

41009 - Sevilla

Tel.: 95 490 16 16

Fax: 95 490 03 32

Consejo Territorial: 95 490 07 18

#### Baleares

Manacor, 8

07006 - Palma de Mallorca

Tel.: 971 46 04 11

Fax: 971 46 81 61

Consejo Territorial: 971 46 04 11

#### Aragón

Paseo Echeagaray y Caballero, 76

50003 - Zaragoza

Tel.: 976 28 24 77

Fax: 976 28 38 87

Consejo Territorial: 976 28 29 11

#### Canarias

Avenida Primero de Mayo, 10

35002 - Las Palmas de Gran Canaria

Tel.: 928 36 71 88

Fax: 928 36 49 18

Consejo Territorial: 928 36 38 29

#### Asturias

Campomanes, 9

33008 - Oviedo

Tel.: 98 521 48 80

Fax: 98 521 07 63

Consejo Territorial: 98 521 30 78

#### Cantabria

Burgos, 3

39008 - Santander

Tel.: 942 24 01 11

Fax: 942 24 00 40

Consejo Territorial: 942 24 02 44



**Castilla-La Mancha**

Alférezes Provisionales, 3

45001 - Toledo

Tel.: 925 28 42 52

Fax: 925 21 67 51

Consejo Territorial: 925 28 46 61

**Comunidad Valenciana**

Gran Vía Ramón y Cajal, 13

46007 - Valencia

Tel.: 96 380 02 11

Fax: 96 380 03 11

Consejo Territorial: 96 380 92 11

**Castilla y León**

Muro, 15

47004 - Valladolid

Tel.: 983 30 08 88

Fax: 983 30 57 26

Consejo Territorial: 983 21 07 27

**Extremadura**

Manuel Fernández Mejías, s/n

06002 - Badajoz

Tel.: 924 20 73 40

Fax: 924 22 36 65

Consejo Territorial: 924 20 01 02

**Cataluña**

Calabria, 66-76

08015 - Barcelona

Tel.: 93 325 92 00

Fax: 93 424 91 44

Consejo Territorial: 93 423 15 50

**Galicia**

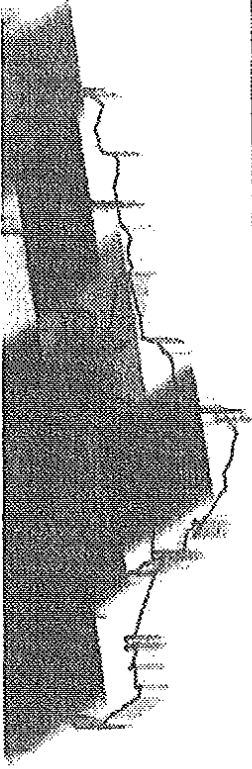
Cantón Grande, 3

15003 - A Coruña

Tel.: 981 20 69 00

Fax: 981 20 67 90

Consejo Territorial: 981 20 69 13



**La Rioja**

Jorge Vigón, 13  
26003 - Logroño  
Tel.: 941 27 01 72  
Fax: 941 27 11 61  
Consejo Territorial: 941 27 01 72

**Navarra**

Aralar, 3  
31002 - Pamplona  
Tel.: 948 20 63 11  
Fax: 948 20 63 12  
Consejo Territorial: 948 20 63 11

**Madrid**

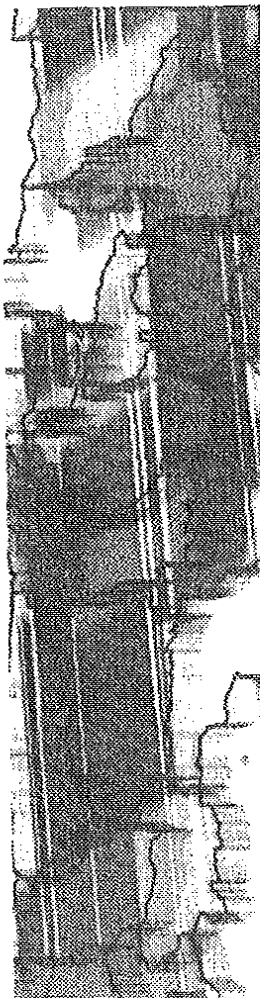
Prim, 3  
28004 - Madrid  
Tel.: 91 532 50 00  
Fax: 91 531 24 09  
Consejo Territorial: 91 532 97 74

**País Vasco**

Pérez Galdós, 11  
48010 - Bilbao (Vizcaya)  
Tel.: 94 470 20 44  
Fax: 94 470 15 88  
Consejo Territorial: 94 470 11 63

**Murcia**

Plaza de San Agustín, 1-A  
30005 - Murcia  
Tel.: 968 28 37 10  
Fax: 968 28 35 86  
Consejo Territorial: 968 28 37 10



**Direcciones Administrativas**

**Algeciras**

Batuarte, s/n  
11201 - Algeciras (Cádiz)  
Tel.: 956 63 01 11  
Fax: 956 63 12 92

**Cádiz**

Tamarindos, 8  
11007 - Cádiz  
Tel.: 956 25 87 00  
Fax: 956 25 23 62

**Alicante**

Avenida Federico Soto, 7  
03003 - Alicante  
Tel.: 96 514 16 07  
Fax: 96 514 00 10

**Cartagena**

Paseo Alfonso XIII, 24  
30201 - Cartagena (Murcia)  
Tel.: 968 50 12 50  
Fax: 968 12 41 52

**Almería**

Reyes Católicos, 11  
04001 - Almería  
Tel.: 950 25 22 11  
Fax: 950 27 55 71

**Córdoba**

Doctor Manuel Ruiz Maya, 8  
14004 - Córdoba  
Tel.: 957 46 81 11  
Fax: 957 45 39 00



**Granada**

Plaza del Carmen, s/n  
18009 - Granada  
Tel.: 958 22 00 11  
Fax: 958 22 08 11

**Huelva**

Alameda Sundheim, 5  
21003 - Huelva  
Tel.: 959 28 17 11  
Fax: 959 26 23 15

**Jaén**

Plaza de Jaén por la Paz, 2  
23008 - Jaén  
Tel.: 953 23 50 88  
Fax: 953 23 50 35

**Jérez de la Frontera**

Porvera, 26  
11403 - Jérez de la Frontera (Cádiz)  
Tel.: 956 33 04 58  
Fax: 956 34 84 09

**Málaga**

Cuarteles, 8  
29002 - Málaga  
Tel.: 95 234 11 11  
Fax: 95 236 16 00

**Salamanca**

Bermejeros, 14  
37001 - Salamanca  
Tel.: 923 21 70 08  
Fax: 923 21 14 53

**San Sebastián**

Excaide, 14  
20005 - San Sebastián (Guipúzcoa)  
Tel.: 943 42 01 01  
Fax: 943 42 57 88

**Tarragona**

Rambía Vella, 10  
43003 - Tarragona  
Tel.: 977 22 56 59  
Fax: 977 23 40 36



**Tenerife**

Bethencourt y Molina, 16  
38003 - Santa Cruz de Tenerife  
Tel.: 922 21 00 00  
Fax: 922 22 05 26

**Vigo**

Gran Vía, 16  
36203 - Vigo (Pontevedra)  
Tel.: 986 22 72 08  
Fax: 986 43 41 23

**Dirección de Comunicación e Imagen**

José Ortega y Gasset, 22-24, 4ª planta  
28006 - Madrid  
Tel.: 91 436 53 00  
Fax: 91 589 45 09  
[www.once.es](http://www.once.es)

**Oficina de Información**

José Ortega y Gasset, 22-24, 4ª planta  
28006 - Madrid  
Tel.: 91 577 37 56/91 436 53 00  
Fax: 91 436 53 53  
[soi@once.es](mailto:soi@once.es)

**Incontri svolti nel corso  
del sopralluogo a Parigi  
(21-23 ottobre 2002)**

*Lunedì, 21 ottobre 2002*

Incontro con il presidente di PMU – Ente che gestisce le scommesse nel settore ippico, Mr. B. Bélinguier.

Visita alla *Française des Jeux*: accoglienza del Presidente C. Blanchard Dignac e del vice direttore generale F. Jonchère.

Incontro con Mr. M. Janot, responsabile della Regolamentazione, sul tema «*Organizzazione e regolamentazione dei giochi di lotteria e pronostici sportivi in Francia*».

Incontro con Mr. P. Bruneau, direttore della strategia e delle relazioni internazionali, sul tema «*Il mercato dei giochi d'azzardo in Francia: Evoluzioni e prospettive*».

*Martedì, 22 ottobre 2002*

Incontro presso il Ministero dell'Interno con il vice direttore della Direzione generale del Ministero dell'Interno, *Direction des Libertés Publiques et Affaires Juridiques*, dottor M. M. Bonneau, ed il vice direttore della sezione corse e giochi della Direzione generale dello stesso Dicastero, *Direction des Renseignements Généraux* dottor M. B. Besson.

Incontro con il senatore François Trucy autore del rapporto su «*Les jeux de hazard et d'argent en France*».

*Mercoledì, 23 ottobre 2002*

Incontro con il Capo del Servizio del Bilancio del Ministero dell'Economia, Mr. F. Mordacq.





## Nota di sintesi degli incontri svolta a Parigi

Lunedì, 21 ottobre 2002

Dopo il saluto del presidente Bélinguier, il presidente Pedrizzi illustra le finalità dell'indagine ricordando la specifica situazione del settore ippico in Italia e, in particolare, la difficoltà del settore delle scommesse sportive.

Il Presidente del PMU – ente che gestisce le scommesse ippiche – dopo aver ricordato che l'ente da lui presieduto ha relazioni commerciali con lo SNAI e l'UNIRE, fa presente in premessa che in tutti gli Stati c'è una regolamentazione più o meno estesa del settore dei giochi.

Descrivendo l'organizzazione dell'ente PMU, gruppo di interesse economico secondo la terminologia giuridica francese, sottolinea che lo stesso è posseduto, secondo quanto prevede la legge, dalle società di corse e gestita da un consiglio di amministrazione nel quale siedono i rappresentanti dello Stato (Ministero dell'economia e dell'agricoltura) e le quattro società di corse. Sono pertanto coinvolti tutti i soggetti presenti e interessati al settore delle corse dei cavalli.

Descrive poi l'andamento economico della società dando un giudizio positivo e soddisfacente dell'attuale *trend*, caratterizzato da un fatturato in crescita, nonostante la riduzione del numero degli occupati. Il miglioramento dei conti appare indispensabile per assicurare risorse economiche a tutta la filiera del cavallo (circa 50.000 occupati), nonché per assegnare risorse significative all'erario. L'ente PMU ha versato infatti alle casse dello Stato nel 2001 un miliardo di euro. Descrive poi la rete commerciale (8.000 punti vendita) e sottolinea che in Francia si possono fare scommesse sia via telefono che via *minitel*, nonché attraverso canali televisivi interattivi. I controlli statali – effettuati dal Ministero dell'interno – hanno lo scopo di evitare illeciti soprattutto relativamente al *doping* dei cavalli. Il segreto del relativo successo registrato nel settore risiede, a giudizio dell'oratore, nello stretto collegamento tra società di corse e PMU, che ha una forte autonomia gestionale in fatto di politica commerciale e di *marketing*. Lamenta la concorrenza imposta dalla Gran Bretagna sulle scommesse sportive, in conseguenza della sostanziale eliminazione del prelievo operata in quel Paese.

Al senatore Brunale risponde che le scommesse sono gravate da un prelievo complessivo tale che agli scommettitori venga restituito il 70 per cento delle giocate. Per quanto riguarda la rete commerciale, egli non ritiene necessario un elevato numero di punti vendita, il cui costo risulta particolarmente elevato, quanto piuttosto che sia necessario stimolare la crescita del settore e andare incontro alle esigenze dell'utente facili-

tando la scommessa nel più ampio modo possibile, anche da casa. La rete dell'ente PMU riguarda solo la scommessa ippica, ma i raccoglitori, bar e tabacchi, possono proporre anche altri tipi di giochi. Le scommesse ippiche rappresentano il 33 per cento delle quote di mercato.

Al senatore Pedrizzi risponde che l'ente PMU finanzia la filiera del cavallo e le società di corse. Non c'è alcuna destinazione prefissata delle imposte pagate, che afferiscono al bilancio complessivo dello Stato. Fa presente che i controlli sono effettuati dalle stesse società di corse negli ippodromi, e che non si rilevano fenomeni di gioco compulsivo tra i giocatori di corse dei cavalli.

Afferma quindi, in merito agli obblighi tributari delle agenzie ippiche, che esse non devono pagare alcun minimo garantito al PMU né allo Stato. Il sistema dei minimi garantiti viola, a suo giudizio, un principio di parità di trattamento con altri tipi di imprese: sarebbe molto meglio indicare ai gestori delle agenzie ippiche degli obiettivi di fatturato e di gestione, invece che imporre pagamenti fissi svincolati dalla effettiva raccolta di gioco.

Ad un successivo quesito posto del senatore Pedrizzi risponde che il sistema di attribuzione delle licenze o concessioni avviene liberamente da parte del PMU, dopo un parere favorevole del Ministero dell'interno sulla richiesta dell'agenzia.

Il vice direttore generale della *Française des jeux - FDJ*, François Jonchére, fa presente che l'ente gestisce in situazione di monopolio le lotterie e i concorsi pronostici.

Illustra quindi il sistema di organizzazione e regolamentazione dei giochi, delle lotterie e dei pronostici sportivi.

Al senatore Pedrizzi risponde che le lotterie o le tombole parrocchiali e locali non sono gravate da imposte, c'è bisogno solo di un'autorizzazione. Quando la FDJ decide di introdurre un nuovo gioco sottopone la proposta al Ministro dell'economia, soprattutto per decidere il rapporto tra percentuale di prelievo, percentuale dei premi e pagamento dei costi.

Jonchére risponde poi ad un quesito del senatore Brunale affermando che la rete informatica che collega i punti vendita è di proprietà della FDJ.

Passando alla problematica delle macchine da intrattenimento, dichiara che le macchine d'azzardo sono autorizzate solo nei casinò ed interdette quindi nei locali pubblici, laddove possono essere collocate solo quelle di intrattenimento puro.

Sottolinea poi che il problema sociale e di ordine pubblico collegato all'utilizzazione delle macchine "mangiasoldi" consiste soprattutto nel fatto che la malavita organizzata utilizza tale circuito per il riciclaggio di denaro.

Per quanto riguarda il gioco *on line*, ad una domanda del senatore Brunale, risponde che le difficoltà nella regolamentazione del gioco in *internet* risiedono nella circostanza che tale modalità di gioco esclude l'applicazione del principio di territorialità. L'insieme delle società che gestiscono le lotterie nazionali in Europa ha raggiunto un accordo per consen-

tire di ricevere le puntate e le giocate fuori dal territorio applicando un codice deontologico che prevede un filtro sui conti bancari esteri; l'accordo non è stato sottoscritto dagli italiani.

In merito al gioco del Bingo, che non esiste in Francia, dichiara che al momento non esiste alcuna volontà di introdurlo.

Descrive poi le modalità del gioco in *internet*: poiché il giocatore deve iscriversi e aprire un conto corrente, tale macchinosità e proceduralizzazione scoraggia il gioco compulsivo.

Aggiunge infine un'osservazione in merito alla struttura della rete distributiva della *FDJ*, sostenendo che la presenza di punti di vendita nei piccolissimi centri evita il pericolo che il commercio a dettaglio in determinate aree sia completamente fagocitato.

Il presidente della *FDJ*, Blanchard Dignac, sottolinea che il settore del gioco è un settore economico nel quale è l'offerta a creare il mercato e non viceversa. L'offerta è limitata, mentre la domanda è potenzialmente illimitata. Ragioni di interesse pubblico e non di natura economica spingono a regolamentare il settore ai fini della difesa di determinate fasce sociali (minori, ludopati), nonché ai fini della tutela del settore dalle infiltrazioni della criminalità. In ultima analisi è sicuramente opportuno e giusto che lo Stato detti regole precise e limitative dell'attività di gestione dei giochi.

L'intervento pubblico è inoltre giustificato dalla considerazione che, in assenza di un'offerta lecita, la domanda si orienta automaticamente verso quella illecita clandestina. D'altro canto occorre considerare che ove lo Stato aprisse totalmente il mercato dei giochi ci sarebbe il rischio di un sostegno pubblico a fenomeni di ludopatia, di circonvensione dei minori e di allarme sociale.

In Francia il mercato dei giochi è meno sviluppato che altrove, e pertanto non ritiene che una stretta regolamentazione al momento possa creare fenomeni depressivi per gli operatori economici. Certamente tale punto di vista contrasta con la filosofia di stampo liberistico che si va imponendo altrove, come ad esempio nel Regno Unito.

Occorre tener presente che l'unica motivazione che spinge i cittadini a sottoporsi ad una sorte di tassazione volontaria è il tasso di ritorno in premi delle somme giocate: più la fiscalità erode il montepremi meno i giocatori si avvicinano ad un gioco.

Per quanto riguarda *internet*, ribadisce la piena competenza dello Stato a regolamentare il settore, anche se in Europa il Regno Unito e l'Olanda stanno portando avanti una politica diversa. Il modello da adottare nel contesto comunitario non può che essere quello statunitense, nel quale l'impostazione normativa generale è dettata dallo Stato federale e poi ogni Stato vi innesta le proprie regole.

Per contrastare il fenomeno delle scommesse *on line* gestite dai *book-maker* inglesi, in Francia si ricorre al giudice, anche se va detto che in molti Paesi europei, a differenza della Francia, il settore del gioco non è coperto da una tutela di tipo penale.

Ricorda poi che negli Stati Uniti il Congresso sta per varare una legge sul gioco *on line*.

Nell'Unione Europea si registra una sostanziale indifferenza rispetto al problema di regolamentare i giochi. Nella Commissione non ci sono Paesi che intendono contrastare il modello adottato dalla Gran Bretagna o piuttosto di affievolire l'intervento dello Stato in quei Paesi europei in cui vige un sostanziale monopolio pubblico del settore. A suo giudizio occorrerebbe varare regole comuni in Europa sulla base della condivisione di principi comuni – ad esempio che solo il settore pubblico deve avere il monopolio del gioco e che il comparto non può essere affidato alle regole del mercato – lasciando poi ai singoli Stati la facoltà di disciplinare la materia secondo le proprie tradizioni.

Fa infine riferimento alla possibilità che siano istituiti dei giochi europei.

*Martedì, 22 ottobre*

Il vice direttore della *Direction des libertés publiques et affaires juridiques*, dottor M. Michel Bonneau, illustra le competenze amministrative e di controllo del Ministero sul settore dei giochi e sul casinò in particolare. Casinò, circoli privati, *Française des jeux* e scommesse ippiche: sono questi gli ambiti di intervento del Ministero.

Il settore del gioco è fortemente regolamentato, poiché a parte il divieto del gioco d'azzardo le uniche modalità di gioco consentite sono quelle sottoposte all'autorizzazione del Ministero dell'interno. Le procedure per aprire i casinò sono molto formalizzate e attengono all'accertamento di tutti i requisiti previsti; la Commissione superiore dei giochi è l'organismo che esprime pareri per l'apertura dei casinò.

Per il dottor M. Bernard Besson, vice direttore della sezione corse e giochi della *Direction des renseignements généraux*, la polizia dei giochi ha compiti di controllo a carattere amministrativo, vigilando sul rispetto delle norme previste per le corse e per i giochi: verifica di licenze, autorizzazioni, rispetto della normativa di settore. Tali verifiche sono compiute con ispezioni nei locali, ma mai in incognito. Ci sono poi controlli fissi, a scadenza, sulla tenuta della contabilità, sull'ambiente di gioco dei casinò e anche sul rispetto delle norme sulla ristorazione, sull'animazione e sul complesso dei servizi offerti, con una vera e propria *audit* di bilancio.

Per quanto riguarda le corse, invece, la polizia dei giochi si concentra soprattutto sugli ippodromi, sugli allevatori e sulla regolarità delle competizioni, vigilando, in particolare, sul fenomeno del *doping* e sulle *combines*. Inoltre, in relazione al monopolio delle scommesse detenuto dall'ente PMU, la polizia dei giochi vigila anche sull'eventualità di organizzazione di scommesse clandestine. Anche nei casinò la polizia dei giochi controlla che non ci siano truffe ai danni dei giocatori.

In merito al settore dei videogiochi, l'oratore osserva che il vero problema è la diffusione di macchine clandestine e illegali utilizzate dalla malavita per il riciclaggio di denaro.

Rispondendo al senatore Castellani, il dottor Bonneau dichiara che le *slot machines* non possono essere installate fuori dei casinò.

In Francia si stimano 15 mila macchine autorizzate e 80 mila clandestine. Non ci sono casi di organizzazione di riciclaggio di denaro, invece, in grande stile, nei casinò.

Ciò che si verifica è una contraffazione illecita delle macchine da intrattenimento che si trasformano così in veri e propri congegni per il gioco d'azzardo: anche in Francia l'interdizione di tale fenomeno è estremamente difficoltosa, in quanto non esiste alcuna disciplina che sottoponga le macchine ad una certificazione dei requisiti tecnici nella fase di produzione, né ad un rigido controllo nella fase di esercizio.

Per quanto riguarda *internet*, ci sono casi di utilizzo illegale della rete con la raccolta non autorizzata di scommesse: è stato contrastato l'accesso nei casinò a siti stranieri per le scommesse *on line*. Lamenta inoltre una forte differenziazione delle discipline per la regolamentazione del gioco elettronico.

Il senatore Trucy fa presente che il sistema francese si fonda su un divieto generalizzato del gioco d'azzardo, riservando allo Stato la competenza esclusiva ad autorizzare i giochi: lotterie, casinò, circoli privati, scommesse sportive sono tutte attività gestite dai privati su concessione, autorizzazione o licenza. Il regime di disciplina molto estesa ha fatto sì che il settore delle corse sia sostanzialmente sano, sottoposto a rigorosi controlli. La lacuna della disciplina francese è data dal ritardo nell'affrontare l'innovazione dei giochi e nelle difficoltà ad arrestare la proliferazione delle macchine clandestine, fenomeno verso il quale esprime forte preoccupazione, anche per i risvolti sociali che si determinano.

Osserva poi che ormai tutti i casinò reggono il proprio conto economico con gli incassi delle *slot machines*. Il fatturato complessivo del settore dei giochi in Francia si è sviluppato grazie al dinamismo della *FDJ*. Afferma poi che non c'è nessuna destinazione sociale dei proventi dei giochi, né attività di sostegno pubblico ai ludopati.

A domanda dei senatori Brunale e Castellani, osserva che il prelievo fiscale complessivo è troppo elevato, che c'è una polverizzazione delle risorse, laddove sarebbe opportuno concentrarsi anche sui settori che gravitano nel mondo delle scommesse.

Per ciò che concerne le macchine da intrattenimento, il senatore Trucy si dichiara favorevole ad individuare tipologie diverse di macchine da intrattenimento e d'azzardo, differenziandone la disciplina autorizzatoria e fiscale. Naturalmente, fatto salvo l'obbligo dello Stato di vigilare sui fenomeni di ludopatia e di fornire sostegno ai soggetti più deboli, sarebbe possibile consentire la collocazione di macchine da intrattenimento con piccole giocate e modeste vincite solo nei pubblici esercizi.

*Mercoledì, 23 ottobre*

L'incontro al Ministero dell'economia con il capo del servizio del bilancio, Franck Mordacq, ha confermato sostanzialmente le informazioni e le impressioni ricevute nel corso degli incontri francesi, soprattutto per quanto riguarda l'impostazione che sorregge complessivamente il ruolo pubblico nel settore. Infine, i dati fiscali illustrati confermano la sostanziale crescita dell'intero comparto.

# LES RAPPORTS DU SÉNAT

## LES JEUX DE HASARD ET D'ARGENT EN FRANCE : L'État croupier, le Parlement croupion ?

FRANÇOIS TRUCY  
Sénateur



Commission des finances

N° 223

2001-2002

N° 223

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 février 2002

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France,*

Par M. François TRUCY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Lambert, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudou, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.



### Extraits du Petit Robert

**Croupier** : *n.m.* (1690, « associé d'un joueur » ; *cavalier croupier* « qui monte en croupe », 1651 ; de *croupe*). *Mod.* (1797 qui tient le jeu, ... et ramasse l'argent.

**Croupion** : *n.m.* (v. 1460 ; de *croupe*)... 3° *Hist.* (trad. Angl.) *Le Parlement Croupion* : convoqué par Charles Ier en 1640, dissous par Cromwell en 1653 et rappelé à deux reprises.

## SOMMAIRE

### PREMIÈRE PARTIE - PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX SECTEURS .....

#### INTRODUCTION.....

#### CHAPITRE PREMIER - LES COURSES DE CHEVAUX.....

##### I. HISTOIRE DU CHEVAL DE GUERRE À L'ÉQUITATION ET AUX COURSES .....

##### II. LE MONDE DU CHEVAL .....

###### A. L'INSTITUTION DES COURSES.....

1. *La tutelle de l'Etat et le Décret du 5 mai 1997*.....
2. *La Fédération Nationale des Courses Françaises*.....
3. *Les Sociétés Mères*.....
4. *Les Dix Fédérations Régionales de courses*.....
5. *Les Sociétés de courses de province*.....
6. *Hippodromes et réunions de courses*.....
7. *Les organismes chargés de la formation et de l'action sociale*.....
8. *Les Encouragements : prix et primes distribués*.....
9. *L'Association des Élus locaux et nationaux pour la promotion de l'activité hippique*.....
10. *Le Groupe d'études Cheval du Sénat*.....

###### B. LA GESTION DES PARIS SUR LES COURSES .....

1. *L'Histoire du PMU*.....
2. *L'Entreprise PMU*.....
3. *Le réseau du PMU*.....
4. *Les parieurs du PMU en France et à l'étranger*.....
5. *Statistiques et comptes du PMU - pour l'année 2000*.....
6. *Répartition des produits des paris en 1999 et en 2000*.....
7. *Les prélèvements de l'Etat*.....
8. *La presse hippique - les médias*.....
9. *Les perspectives*.....
  - a) *une amélioration progressive*.....
  - b) *bientôt un pari mutuel sur la pelote basque dans les hippodromes ?*.....

###### C. LA FILIÈRE CHEVAL .....

1. *Les haras nationaux et l'élevage*.....
2. *L'élevage*.....
3. *Le commerce de chevaux en France*.....
4. *Les propriétaires de chevaux de courses*.....
  - a) *combien sont-ils ?*.....
  - b) *une fiscalité française par trop pénalisante*.....
  - c) *les rémunérations des propriétaires*.....
5. *Les entraîneurs*.....
6. *Les cavaliers*.....
  - a) *combien sont-ils ?*.....
  - b) *les rémunérations de cavaliers*.....

---

---

c) c'est un métier de tradition mais à hauts risques.....

d) le dopage et la lutte contre le dopage .....

**D. MÉTIERS ET EMPLOIS, LES UTILISATEURS AUTRES QUE LES COURSES .....**

1. *Les métiers et emplois créés au sein des organismes.....*

2. *Les professions en contact permanent avec le cheval.....*

3. *Emplois des activités non spécifiques du cheval.....*

**CHAPITRE DEUX - LA FRANÇAISE DES JEUX .....**

**I. PRÉSENTATION DU GROUPE.....**

A. CHRONOLOGIE .....

B. STRUCTURES .....

1. *Organes dirigeants .....*

2. *Composition du capital .....*

3. *La mission .....*

**II. LÉGISLATION-RÈGLEMENTATION-CONTRÔLES.....**

A. L'ÉVOLUTION DES TEXTES APPLICABLES .....

B. LES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE SONT NOMBREUX.....

**III. LE RÉSEAU .....**

A. LES POINTS DE VENTE .....

B. LE CENTRE INFORMATIQUE DE VITROLLES.....

C. LES TERMINAUX .....

D. DES OUTILS MODERNES .....

**IV. LES ACTIVITÉS.....**

A. LES PRODUITS .....

B. LA CLIENTÈLE .....

1. *Données sociologiques.....*

2. *Les gagnants et leurs gains .....*

3. *Les perdants .....*

4. *Le problème des mineurs.....*

**V. CHIFFRES CLEFS 1999 ET 2000 .....**

A. BILAN D'ENSEMBLE.....

B. LE POIDS ÉCONOMIQUE, LES EMPLOIS .....

1. *Les salariés du groupe.....*

2. *Le poids économique des apports pour le commerce local est considérable .....*

C. LES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT .....

**VI. LE CONTEXTE INTERNATIONAL.....**

**A. PERSPECTIVES.....**

1. *Perspectives de production* .....
2. *Perspectives de notoriété d'image et d'audience* .....
3. *Perspectives de gestion* .....
4. *Perspectives statutaires*.....
5. *Perspectives en matière de concurrence* .....
6. *Perspectives de partenariat*.....

**B. LES CONCURRENTS HISTORIQUES ET NOUVEAUX .....**

1. *Histoire des loteries*.....
2. *Typologie*.....
  - a) les loteries à résultat immédiat .....
  - b) les loteries à résultats différés .....
  - c) les loteries instantanées.....
3. *Les loteries clandestines* .....
4. *Les loteries caritatives* .....
5. *Les cyberloteries*.....
6. *Loteries commerciales, concours et jeux des sociétés commerciales* .....

**CHAPITRE TROIS - LES CASINOS.....**

**I. HISTORIQUE DES CASINOS .....**

**II. LÉGISLATION ET RÉGLEMENTATION .....**

**A. EVOLUTION DES TEXTES.....**

**B. LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES JEUX.....**

**C. UNE FISCALITÉ LOURDE ET COMPLEXE .....**

1. *La formation du produit brut des jeux (PBJ)*.....
2. *Prélèvements, impôts et taxes de l'Etat et des communes* .....

  - a) le premier prélèvement est forfaitaire et au premier franc .....
  - b) deux abattements sur le PBJ interviennent ensuite.....
  - c) le prélèvement progressif sur le PBJ (PPPBJ).....
  - d) les communes perçoivent directement un prélèvement qualifié de conventionnel .....
  - e) les casinos supportent, en outre, divers prélèvements de droit commun.....

3. *Les impôts dus par les joueurs* .....
4. *Une nouvelle imposition des casinos se prépare-t-elle ?* .....

**D. DES ACTIVITÉS TRÈS SURVEILLÉES.....**

1. *L'importance du rôle des renseignements généraux*.....
2. *Blanchiment d'argent et fraudes*.....
3. *Le contrôle des jeux traditionnels*.....
4. *Le régime des machines à sous*.....
5. *Les dispositions relatives au personnel des casinos et des cercles*.....
6. *Les interdits de jeux dans les casinos et cercles*.....
  - a) les interdictions volontaires .....
  - b) les interdictions autres que volontaires.....
  - c) conformément à la loi, les casinos et les cercles sont interdits aux mineurs .....
  - d) le rôle du ministère de l'intérieur .....
  - e) en France, aucune statistique officielle sur la proportion de joueurs compulsifs .....

E. LES GRIEFS DE LA PROFESSION À L'ENCONTRE DE SA TUTELLE .....	
1. À l'encontre de la commission supérieure des jeux .....	
2. À l'encontre de la tutelle du ministère de l'intérieur .....	
F. LES PRÉROGATIVES DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	
1. Les pouvoirs de la commune .....	
2. Les cahiers des charges .....	
3. Nature et portée des contrats passés.....	
a) ces contrats passés entre commune et opérateurs de jeux sont bien des concessions .....	
b) la loi Sapin s'applique .....	
c) quelles sont les obligations des communes dans le choix d'un exploitant de casino ? .....	
4. Les intérêts financiers directs et indirects de la commune.....	
III. DESCRIPTION DU SECTEUR .....	
A. UNE TENDANCE À LA CONCENTRATION .....	
1. La France des casinos.....	
2. Les casinos indépendants .....	
3. Les groupes de casinos .....	
4. Une sous-valorisation boursière ? .....	
5. De forts investissements à l'étranger .....	
B. UN SYNDICALISME ÉCLATÉ DONT RÉSULTE UN DÉFICIT DE REPRÉSENTATIVITÉ.....	
IV. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION.....	
A. UNE RENTABILITÉ DÉCUPLÉE PAR LES MACHINES À SOUS .....	
B. DES CHIFFRES D'AFFAIRES ET UN PBJ EN PLEINE EXPANSION .....	
C. UN IMPACT APPRÉCIABLE SUR L'EMPLOI.....	
CHAPITRE QUATRE - AUTRES CADRES ET PRATIQUES LUDIQUES .....	
I. LES CERCLES ET MAISONS DE JEUX .....	
A. HISTORIQUE.....	
1. Jeux de cartes .....	
2. Jeux populaires et mondains contemporains.....	
3. Histoire et législation des cercles et Maisons de jeux .....	
B. DES ÉTABLISSEMENTS DIFFÉRENTS POUR LES DIVERS JEUX D'ARGENT .....	
1. Les différents établissements de jeux légaux .....	
a) les casinos (voir chapitre précédent).....	
b) les cercles de jeux.....	
c) les maisons de jeux de commerce qui sont des sociétés commerciales.....	
2. Les divers types de jeux d'argent .....	
a) les jeux de contrepartie exclusivement pratiqués dans les casinos .....	
b) les jeux de commerce exclusivement pratiqués dans les cercles.....	
c) les jeux de hasard pratiqués dans les cercles et les casinos.....	
3. Les spécialités de chaque catégorie d'opérateur.....	
a) dans les cercles et maisons de jeux se pratiquent les jeux de hasard et de commerce .....	

- b) les casinos sont les seuls à accueillir les jeux de contrepartie et les appareils automatiques .....

**C. LE FONCTIONNEMENT DES CERCLES ET MAISONS DE JEUX .....**

- 1. *Statuts* .....
- a) les cercles sont des associations régies par la loi de 1901 .....
- b) leur objet a un caractère social ou culturel.....
- c) le statut des cercles .....
- d) les ressources des cercles.....
- e) l'accès aux salles de jeux.....
- 2. *Personnels et « banquiers »* .....
- a) le personnel est identique à celui des casinos.....
- b) les « Banquiers » .....
- 3. *Les contrôles* .....
- 4. *Les intérêts financiers* .....

**D. SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES .....**

- 1. *Un poids économique modeste mais non négligeable* .....
- 2. *Des problèmes qui méritent considération* .....
- a) les renouvellements d'autorisation .....
- b) la fiscalité.....
- c) la concurrence des casinos en centre-ville .....

**II. LES MACHINES À SOUS ET AUTRES PRATIQUES CLANDESTINES .....**

**A. UN NOUVEAU MARCHÉ POUR LE GRAND BANDITISME .....**

- 1. *Un phénomène difficile à cerner* .....
- 2. *Une activité des plus rentables* .....
- 3. *Des problèmes de répression*.....
- 4. *Une délinquance en progression* .....

**B. LA FRANCE DOIT ELLE LÉGALISER CES APPAREILS CLANDESTINS ? .....**

- 1. *Les inconvénients d'une prohibition qui singularise notre pays* .....
- 2. *Les arguments des partisans d'une légalisation sous condition* .....
- a) le dilemme des autorités.....
- b) les demandes des professionnels intéressés .....
- c) la proposition de loi du sénateur Nicolas About.....

**C. TRIPOTS ET JEUX PRIVÉS.....**

- 1. *Dans les lieux publics* .....
- 2. *Chez les particuliers* .....

**III. LE JEU À DISTANCE .....**

**A. LES CYBERCASINOS .....**

**B. LES JEUX D'ARGENT TÉLÉVISÉS .....**

## DEUXIÈME PARTIE - SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS.....

### CHAPITRE PREMIER - DIFFÉRENCES ET RESEMBLANCES ENTRE ACTEURS DANS UN CONTEXTE PLUS CONCURRENTIEL.....

#### I. LA PERSISTANCE DE DIFFÉRENCES SIGNIFICATIVES ENTRE LES PRINCIPALES CATÉGORIES D'OPÉRATEURS.....

##### A. DES OFFRES SPÉCIFIQUES CORRESPONDANT À DES DEMANDES DISTINCTES.....

1. *Des jeux spécialisés*.....
  - a) des produits monopolistiques.....
  - b) une attractivité inégale.....
2. *Des clientèles non identiques*.....
  - a) une représentativité variée.....
  - b) une échelle de mises graduées.....
  - c) des motivations diverses.....
  - d) des comportements plus ou moins addictifs.....

##### B. DES EFFETS DISSEMBLABLES.....

1. *Un impact économique qui n'est pas le même sectoriellement comme territorialement*.....
  - a) sur le plan sectoriel.....
  - b) sur le plan territorial.....
2. *Des disproportions en terme de nombre d'emplois*.....
  - a) les effectifs des casinos et de la Française des Jeux.....
  - b) ... sans commune mesure avec le total de personnes que font vivre les courses de chevaux.....
3. *Des degrés de pression fiscale disparates*.....
  - a) aperçu d'ensemble.....
  - b) des contributions variables.....

##### C. DES SITUATIONS JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES DIVERGENTES.....

1. *Jeu et service public*.....
  - a) les casinos.....
  - b) la Française des Jeux.....
  - c) les sociétés de courses.....
2. *Des statuts et des relations avec l'administration hétérogènes*.....
  - a) les statuts et les structures.....
  - b) les relations avec les pouvoirs publics.....

#### II. SIMILITUDES ET CONVERGENCES.....

##### A. DES SIMILITUDES SOUVENT ANCIENNES.....

1. *Les exceptions à une prohibition de principe, justifiées par l'affectation à de nobles causes*.....
  - a) la prohibition de principe.....
  - b) les exceptions justifiées par l'affectation à de nobles causes.....
2. *Des autorisations sous conditions*.....
  - a) les limitations de durée.....
  - b) des prélèvements indolores en majorité non fiscaux.....
  - c) les contrôles de l'Etat.....
3. *Des règles claires et transparentes*.....
  - a) la réglementation des casinos est récapitulée dans un document public.....
  - b) les règlements des jeux de la Française sont publiés au Journal Officiel.....
  - c) ... de même que ceux des courses de chevaux.....

**B. DES CONVERGENCES EN PARTIE LIÉES À DES PHÉNOMÈNES DE CONCURRENCE.....**

1. *Les convergences*.....
  - a) la diversification des produits.....
  - b) le développement des réseaux.....
  - c) l'utilisation des nouvelles technologies.....
  - d) les restructurations.....
2. *Un contexte plus concurrentiel*.....
  - a) une clientèle en partie non captive.....
  - b) une certaine internationalisation.....
  - c) les leçons de la jurisprudence.....
  - d) les cyberjeux.....
  - e) les conséquences de la loi Sapin.....

**CHAPITRE DEUX - DES ACTIVITÉS IMPORTANTES ET CROISSANTES ET POURTANT MÉCONNUES.....**

**I. UNE IMPORTANCE CROISSANTE.....**

**A. UN POIDS ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE.....**

1. *Le poids économique*.....
  - a) le chiffre d'affaires.....
  - b) l'emploi.....
2. *L'impact budgétaire*.....

**B. DES RÉSULTATS EN AUGMENTATION.....**

1. *Sur le long terme, une progression inégale*.....
  - a) présentation d'ensemble.....
  - b) la forte expansion des casinos.....
2. *Les dernières données disponibles sont dans l'ensemble satisfaisantes pour les trois branches*.....
  - a) une croissance supérieure à la moyenne.....
  - b) une manne pour l'Etat.....
  - c) les effets du dynamisme des opérateurs.....

**C. UN FAIT SOCIAL MAJEUR.....**

1. *Une proportion appréciable de joueurs occasionnels ou réguliers*.....
2. *Un phénomène comparativement accentué*.....

**II. UN SECTEUR MÉCONNU.....**

**A. LES NÉGLIGENCES DE LA SPHÈRE PUBLIQUE.....**

1. *Des connaissances périmées ou incomplètes sur les jeux*.....
  - a) l'ancienneté des analyses de l'INSEE et du CREDOC.....
  - b) les déficiences relatives au jeu pathologique.....
  - c) une carence seulement en partie comblée par l'initiative privée.....
2. *Les lacunes des données relatives aux prélèvements publics*.....
  - a) certaines recettes sont bien évaluées.....
  - b) ... des informations incomplètes sur les casinos.....
3. *L'absence de vue d'ensemble*.....
  - a) l'éclatement des compétences.....
  - b) le manque de coordination.....
  - c) le défaut de comparaisons internationales.....



- B. LES INCONNUES EXCUSABLES .....
  - 1. *Les machines clandestines*.....
    - a) différents appareils .....
    - b) un phénomène en augmentation .....
    - c) des estimations divergentes.....
    - d) l'inconvénient d'une rigueur excessive ?.....
  - 2. *Les pratiques sur Internet* .....
    - a) Davantage de Français concernés ? .....
    - b) L'explosion de l'offre.....
- C. DES CONSÉQUENCES REGRETTABLES .....
  - 1. *L'information très incomplète du Parlement*.....
    - a) Des pouvoirs législatifs assez limités.....
    - b) ... un éclairage cependant nécessaire .....
  - 2. *Un handicap pour les décisions de l'exécutif*.....

**CHAPITRE TROIS - QUELLE POLITIQUE POUR UN SECTEUR EN PLEINE MUTATION ?**.....

**I. LES INCONVÉNIENTS D'UNE ATTITUDE TROP LIMITATIVE**.....

- A. UNE POSITION RESTRICTIVE .....
    - 1. *Des objectifs différemment déclinés selon les ministères*.....
      - a) le rôle coordonnateur du ministère chargé du budget .....
      - b) le point de vue du ministère de l'intérieur .....
      - c) la mission du ministère de l'agriculture.....
    - 2. *Une réprobation sous-jacente* .....
      - a) des réticences compréhensibles... ..
      - b) ... exprimées souvent devant le juge .....
  - 3. *Un cadre juridique et financier contraignant*.....
    - a) la prohibition et ses exceptions .....
    - b) un lourd système de prélèvements.....
- B. UNE APPROCHE CRITIQUABLE .....
  - 1. *Une vision parallèle*.....
    - a) une vue incomplète... ..
    - b) ...marquée par des considérations moralisatrices.....
  - 2. *Un certain immobilisme* .....
    - a) l'Etat censeur et rentier.....
    - b) un cadre légal et réglementaire archaïque et complexe .....
3. *De possibles effets indésirables*.....
  - a) un danger de sous exploitation des potentialités économiques et budgétaires des jeux .....
  - b) des risques d'exercice clandestin ou d'expatriation des activités concernées.....
4. *Une adaptation insuffisante à de profondes mutations*.....
  - a) de profondes mutations .....
  - b) des réponses pas toujours adéquates.....

**II. PRINCIPALES SUGGESTIONS ET INTERROGATIONS**.....

- A. POUR UNE POLITIQUE PLUS OUVERTE MAIS PROTECTRICE.....
  - 1. *Une politique plus ouverte* .....
    - a) un domaine mieux étudié .....
    - b) des décisions prises autrement .....
    - c) Les priorités .....

2. Une politique protectrice .....	
a) le rôle de la sous-direction des courses et des jeux .....	
b) les interdits de jeux.....	
c) les joueurs compulsifs.....	
d) des contrôles plus efficaces.....	
<b>B. LES SUJETS D'INTERROGATION .....</b>	
1. La loi Sapin .....	
a) une qualification de service public parfois mal comprise .....	
b) une mise en concurrence difficile.....	
2. Quelle concurrence ? .....	
a) une question ardue.....	
b) ...mais qui ne peut être éludée.....	
c) faut-il une autorité de régulation ?.....	
<b>CONCLUSION .....</b>	
<b>RÉCAPITULATION DES PROPOSITIONS.....</b>	
<b>I. PROPOSITIONS GÉNÉRALES .....</b>	
<b>II. PROPOSITIONS DÉTAILLÉES.....</b>	
<b>A. LES COURSES DE CHEVAUX.....</b>	
<b>B. LA FRANÇAISE DES JEUX .....</b>	
<b>C. LES CASINOS.....</b>	
<b>D. AUTRES JEUX .....</b>	
1. Les cercles.....	
2. Les machines à sous clandestines.....	
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	
<b>ANNEXES.....</b>	
<b>I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES.....</b>	
<b>II. RÉFÉRENCES.....</b>	
<b>A. OUVRAGES ET ÉTUDES, RAPPORTS .....</b>	
<b>B. ARTICLES DE PRESSE (QUOTIDIEN, HEBDOMADAIRE) ET DE REVUES.....</b>	
<b>C. QUESTIONS ÉCRITES .....</b>	
<b>III. GRAPHIQUES, TABLEAUX ET CARTES.....</b>	
<b>A. VUE GÉNÉRALE.....</b>	
1. Comparaisons internationales.....	
2. Evolution des parts de marchés en France depuis 1990 .....	
3. Evolution du chiffre d'affaires des jeux d'argent .....	
4. Comparaison de la répartition des enjeux du PMU et de la FDJ.....	
5. Prélèvements publics et part des opérateurs.....	

---

---

**B. LES COURSES DE CHEVAUX**.....

1. *L'amont*.....

    a) Trot.....

        (1) Elevage et production (étalons).....

        (2) Entraînement.....

    b) Galop.....

        (1) production de pur sang dans le monde.....

        (2) Elevage et production en France.....

        (3) Commerce des pur sang.....

    c) Fiscalité.....

        (1) Propriétaires (comparaison France-Irlande).....

        (2) Entraîneurs.....

2. *Le rôle de l'institution*.....

    a) Organisation.....

    b) Activités et enjeux.....

    c) Répartition des produits.....

**C. LA FRANÇAISE DES JEUX**.....

1. *Comparaisons européennes*.....

2. *Evolution du chiffre d'affaires et du taux de commissions (1989-2000)*.....

3. *Panorama financier 2000*.....

4. *Contribution aux finances publiques*.....

**D. LES CASINOS**.....

1. *Nombres de jours d'exploitation et d'entrées (saison 1999 et 2000)*.....

2. *Prélèvements au profit des communes*.....

## PREMIÈRE PARTIE

### PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX SECTEURS

Les jeux d'argent et de hasard en France se développent pour l'essentiel dans trois domaines très différents : les loteries et jeux instantanés de la Française des jeux, les jeux de cartes, de boules et les machines à sous des casinos, cercles et maisons de jeux, enfin les courses de chevaux.

Pour ces trois domaines il existe trois différences majeures concernant :

- 1° Les places respectives du hasard pur et de l'habileté du joueur ;
- 2° Leurs impacts économiques variés ;
- 3° Les comportements diversifiés de l'Etat à l'égard de chacun des trois opérateurs.

1° Suivant les jeux, le hasard pur, les connaissances des joueurs, l'appel aux calculs et à une stratégie, jouent dans des proportions variables donnant leur originalité aux jeux et expliquant les différentes populations de joueurs.

A la Française des jeux les chances sont exclusivement liées au hasard et il ne peut entrer aucune notion de calcul ou de stratégie dans le mental du joueur.

Dans les casinos, les cercles et les maisons de jeux, les jeux traditionnels de boules et les machines à sous répondent à la définition précédente même si les vendeurs de « martingales » font encore de bonnes affaires auprès des joueurs débutants ou naïfs.

Seuls les jeux de cartes ménagent une place non négligeable aux calculs et à la stratégie des joueurs.

Il en est tout autrement pour les courses de chevaux ; dans ce domaine les connaissances des parieurs sur les chevaux, les entraîneurs, les jockeys, le terrain, leur sont vraiment utiles face aux aléas de la course et aux comportements des jockeys ou des chevaux.

2° Les éléments qui forment l'impact économique de ces trois domaines pèsent de manière très différente.

La Française des Jeux présente dans ses 42 950 points de vente une "gondole" d'un petit mètre carré, chargée d'une trentaine de formulaires de jeux en papier.

On a vu que cette activité était génératrice d'emplois mais pour la plupart d'entre eux un métier est exigé : celui de vendeur.

Dans les casinos et autres établissements de jeux, le fonctionnement est identique quel que soit le nombre des jeux traditionnels ou de machines à sous.

Les emplois sont nombreux mais seuls certains demandent une certaine spécialisation (croupiers, caissiers, physionomistes ).

De plus, faute d'outils de formation de la profession, la formation initiale est apportée sur place et avec les moyens du bord.

Le tissu économique de l'Institution des courses est autrement dense.

Il crée, forme et utilise de nombreux métiers durs et exigeants : éleveurs propriétaires, entraîneurs de trot, de plat et d'obstacles, garçons de voyages, métiers d'écurie, etc.

Il faut ajouter les emplois d'hippodromes : entretien des installations, gestion des paris et des réunions, restauration, agents du PMU et PMH, sans oublier les vétérinaires, les biologistes du centre anti-dopage et, bien entendu, les administratifs de tous les organismes de la Filière cheval et de la Filière équestre.

Ce monde est très structuré mais complexe ; il représente des dizaines de milliers d'emplois, son poids économique est considérable et il tient, dans l'imaginaire des français une très grande place.

Tout ceci justifie, aux yeux du rapporteur, de donner un large développement, à coté des données financières, à toutes les branches de ce grand arbre.

3° L'Etat n'adopte pas la même attitude suivant qu'il s'adresse à la Fédération française des jeux, aux casinos ou au PMU.

Il n'y a que deux constantes communes aux trois régimes : l'Etat prélève pour lui directement ou indirectement un maximum sur le produit des

jeux, et il pèse de tout son poids sur les structures, les entreprises et les acteurs.

Ces aspects importants seront développés dans les conclusions.

Les casinos intéressent les collectivités locales et, au premier chef, les communes : ces intérêts seront examinés.

Enfin, le présent rapport, en face des trois grands mondes que sont en France la FDJ, les courses de chevaux et les casinos, n'oubliera pas d'évoquer le petit monde des jeux familiaux qui garde une si grande importance pour la vie de tous les jours de nos concitoyens.

L'étude d'un domaine aussi vaste et aussi complexe que celui des jeux d'argent et de hasard est difficile.

En France, l'histoire des courses de chevaux avec paris, celle des loteries et de la Loterie nationale qui ont précédé la Française des jeux et son Loto, les cercles de jeux et des casinos qui leur ont succédé, remontent à la nuit des temps.

Tous les régimes politiques ont été confrontés au phénomène et ont adopté, c'est le moins que l'on puisse dire, des attitudes variables dans le temps et dans leur nature, relativement plus préoccupés qu'ils étaient du rapport pour les caisses de l'Etat que de la morale publique.

Derrière nombre d'interdictions de principe du jeu édictées jusque dans la Loi, que de dérogations, que d'entorses à la règle, que de tolérances profitables.

Pour tenter une présentation claire, le rapport utilisera deux angles d'attaque : l'observation descriptive et l'analyse opérationnelle.

La première abordera le jeu (les jeux), phénomène mondial et historique, la place du hasard et de l'argent dans les jeux, les comportements des joueurs (y compris celui des joueurs dits « compulsifs »), le comportement de l'Etat législateur et contrôleur, celui des opérateurs de jeux, les perspectives de la mondialisation, les progrès technologiques et quelques rares comparaisons internationales, faute de temps et de place.

L'analyse opérationnelle se voudra, elle, analytique bien sûr, mais aussi comparative, critique, prospective et morale (au sens de morale sociale).

Pour éviter les redites, le plan qui est suivi conjuguera et alternera ces deux angles d'attaque suivant le besoin.

## INTRODUCTION

**Il est probable qu'on n'a jamais autant joué en France qu'à l'heure actuelle.**

Pour étayer cette affirmation nous manquons cruellement de statistiques et d'études remontant suffisamment loin dans le temps mais les évolutions des jeux, leur nombre important et sans cesse croissant, plus encore leur extrême facilité d'accès pour les joueurs en tous genres, expliquent aisément cet engouement.

L'expliquent aussi l'élévation du niveau de vie moyen de la population, plus spécialement celui des personnes âgées, l'émergence d'une société où les loisirs sont nombreux, diversifiés et pour beaucoup bon marché, la réduction des temps de travail et les aides conséquentes apportées aux chômeurs.

Ainsi dans la France des années cinquante, pauvre en ressources et en communications, les ruraux, qui constituaient à l'époque la très grande majorité de nos concitoyens, n'avaient à leur disposition pour jouer que les loteries de village, les casinos n'étaient fréquentés que par les curistes et les villégiaturistes des classes aisées et les citadins ne pouvaient parier sur les courses de chevaux que sur les hippodromes et ce à des heures de la journée impraticables pour la plupart des gens au travail.

Depuis cette époque et plus particulièrement depuis ces vingt dernières années, les progrès technologiques des matériels, les développements incroyables des télécommunications ont rendu possibles à toute heure et en tout lieu, les jeux, les enjeux, les mises et d'une manière générale tous les rendez vous avec la chance et le hasard.

Ce Rapport tente de recenser la palette des jeux de hasard pratiqués en France, de décrire l'organisation et le fonctionnement des principaux promoteurs de jeux, et leurs perspectives d'avenir face à une concurrence suraiguë, dans un contexte en pleine mutation.

S'agissant du cadre législatif et réglementaire dans lequel évoluent les jeux, le rapport précisera l'essentiel de l'arsenal, ancien, très complet, précis (pour ne pas dire tatillon), des textes qui enserrant les organisateurs.

Toute activité humaine donnant naissance tôt ou tard à des dérives plus ou moins graves le rapport examinera les principales transgressions existant dans le domaine de chacun des grands jeux légaux.

Il y a une délinquance des jeux ; il y eu, dans un passé proche, une criminalité majeure dans les casinos et il y a des résurgences criminelles très inquiétantes avec les nouvelles machines à sous clandestines.

Face à cela il y a aussi une Police des Courses et des Jeux compétente et efficace.

Les promoteurs de jeux, pour leur part, savent (ou devraient ne pas oublier) que le respect de la Loi et celui de leurs propres intérêts réclament une vigilance de tous les instants

L'Etat, dont les intérêts financiers sont évidents et considérables en termes budgétaires, ne craint pas d'exploiter massivement les produits des jeux par des prélèvements dont il surveille jalousement le rendement.

De grands ministères, comme les Finances et l'Intérieur, assurent une surveillance policière et administrative "rapprochées" de tous les établissements et un contrôle de tous les instants confié à des Institutions de haut niveau.

L'Etat est vertueux et rigoureux en apparence mais si âpre au gain que son comportement apparaît ambigu.

L'étude des comportements des joueurs est importante : ils sont variables dans les détails face à la diversité des jeux, relativement homogènes pour ce qui concerne les aspects psychologiques, peu différents d'une région française à l'autre. Cet examen souffre, alors qu'il faudrait bien connaître les conséquences sociales et économiques du phénomène, de la pauvreté dans notre pays en études d'ensemble, en travaux spécifiques, en colloques et débats nationaux sur le sujet.

Le rapporteur déplore ces lacunes et formulera des propositions destinées à les combler.



Le rapport fera une place importante aux emplois créés et aux retombées économiques et financières des différents secteurs des jeux de hasard ; elles sont très importantes qu'il s'agisse de la filière cheval, financée par le PMU, des intérêts majeurs pour le tourisme et l'aménagement du territoire de l'implantation des casinos, ou du niveau très significatif des compléments de ressources que la FDJ apporte à un petit commerce de distribution bien réparti sur le territoire.

## CHAPITRE PREMIER

### LES COURSES DE CHEVAUX

Pour tenter de réaliser une présentation claire de ce monde dense et complexe, ce chapitre premier abordera successivement :

- l'histoire du cheval et des courses ;
- l'étude de l'Institution des Courses ;
- l'étude du PMU PMH, par ce que c'est le cœur du réacteur et la source de tous les financements au sein de l'Institution des courses, des filières équines et équestres ;
- l'étude de la Filière Cheval depuis l'élevage (rôle essentiel des Haras nationaux) jusqu'au retour des chevaux au paddock après la course.
- l'étude de la Filière Equestre, qui vit à un autre rythme, connaît un plein essor et révèle des activités passionnantes ;
- l'étude des données financières et économiques et de la très complexe et très particulière répartition des gains du PMU entre les bénéficiaires.

#### I. HISTOIRE DU CHEVAL DE GUERRE À L'ÉQUITATION ET AUX COURSES

L'histoire du cheval laisse la place à mille controverses.

Pour certains le cheval vient d'Asie, des steppes Kirghize de l'Altaï.

La cavalerie a compté dans la victoire des Cossiens sur les Sumériens au 18<sup>e</sup> siècle avant JC.

Avec l'âge d'or de la civilisation grecque, le traité de l'équitation de l'écuyer KIKKULIS et les écrits de XENOPHON (entre 391 et 371) « de l'équitation » et l'« Hipparque » la notoriété des équidés s'accroît.

776 avant JC: les courses hippiques figurent aux programmes des Jeux Olympiques ;

600 avant JC : le premier hippodrome est construit à Rome par Tarquin l'Ancien.

Puis vient la domination de l'Angleterre qui invente les règles et comprend dès le Moyen Age que les courses peuvent être un élément d'une politique de l'élevage.

Richard cœur de Lion (1157-1189-1199) soutient les races orientales et institue la première course anglaise sur la lande d'Epsom dotée de 40 livres d'or.

Henri VIII (1491-1509-1547) crée des prix fameux : la St George's Bell d'argent et les « courses au clocher ».

La première loi réglementant les courses date de 1512.

Jacques 1<sup>er</sup> (1566-1603-1625) crée le premier hippodrome à Newmarket

Guillaume III (1650-1689-1702) crée le Stud book, répertoire des généalogies toujours en vigueur.

A la fin du 18<sup>e</sup> siècle l'Angleterre qui a créé la race du pur-sang anglais, dispose d'une structure hippique quasi définitive où les races orientales rapides ont été privilégiées.

L'Angleterre fut ainsi longtemps le premier pays au monde au niveau des courses hippiques et possédait à l'époque un siècle d'avance sur la France pourtant pourvue des dons naturels qui lui permettraient un jour de rivaliser.

En effet, la France, par ce qu'elle avait un passé riche d'épopées, de prouesses guerrières et d'actes héroïques où le cheval tenait une place éminente, avait les moyens de faire sa place.

Louis XIV permit des épreuves du genre « pari disputé » entre deux grands nobles sur de longs parcours à travers champs.

En 1683, une grande course internationale eut lieu dans la plaine d'Acher.

On copie les coutumes anglaises, leurs mœurs, mais l'organisation des épreuves hippiques est anarchique et le retard sur les Anglais ne se réduit pas.

Sous Louis XVI, grâce à l'anglomanie persistante, les courses françaises progressent.

En 1750, fondation du Jockey Club.

En 1776, le futur Charles X importe de nombreux pur-sang anglais. Les premières courses françaises sont organisées dans la Plaine des Sablons.

En 1780, Louis XVI dote certaines de prix importants. L'hippodrome de Vincennes est créé.

La Révolution élimine les courses mais développe des divertissements populaires sans paris en argent.

Le Premier Empire dote les courses et l'élevage de statuts solides mais excessivement rigides.

Les 135 compétitions organisées entre 1805 et 1815, sont exclusivement militaires et sans paris.

C'est au Camp de Boulogne en 1805 que Napoléon I<sup>o</sup> signe le décret qui autorise les courses dans les départements qui « produisent les meilleurs chevaux ».

Les cinq premiers haras sont créés en 1805.

En 1824 Charles X, joueur invétéré, crée le Prix du Roi doté de 6.000 F.

Par ordonnance du 3 mars 1830 Louis-Philippe crée le Stude Book.

1833 Création en France du Comité de la Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux dans les milieux aristocratiques et anglophiles de Paris

1834 Création du Code des Courses

1836 Premier prix de Jockey Club

La Loi du 21 mai proscrit toute forme de loteries, les paris « à la poêle » (de pool) et le pari mutuel

1837 Premières courses de Trot en France.

Pendant la période faste du Deuxième Empire, la production de pur-sang français est remarquable.

1857 Inauguration de l'Hippodrome de Longchamp par Napoléon III

1863 Création de la Société de Steeple Chase

1864 Ouverture de Deauville

1865 Ephrem Houël de Hamel, Inspecteur Général des haras, crée littéralement le Trot en France et fonde la Société pour l'amélioration du cheval français de demi-sang

1866 Des paris en agence de poule (ou paris au chapeau) existent qui laissent une place majeure au hasard

1873 Ouverture d'Auteuil

1886 Naissance de la Société Sportive d'encouragement

1981 Loi organique, dite loi RIOTTEAU, subordonnant les courses au Ministère de l'Agriculture et autorisant le Pari Mutuel sur les hippodromes.

Disparition des paris « à la cote » monopolisés par les Bookmakers. et des paris « au livre » où le Bookmaker ne joue qu'avec des clients connus de lui.

1909 Loi contre les paris clandestins

1912 Première recherche anti-dopage à Saint Cloud

1919 Naissance en France de la Fédération Nationale des Sociétés de courses

1920 Premier Prix de l'Arc de Triomphe

1920 Création du P M U

A partir de cette date où l'on peut parler d'« époque moderne » des courses françaises, tous les faits marquants se trouvent dans le présent chapitre-B-1° Histoire du PMU)

## II. LE MONDE DU CHEVAL

### A. L'INSTITUTION DES COURSES

Une annexe précise assez bien sa structure :

## **1. La tutelle de l'Etat et le Décret du 5 mai 1997**

Les quatre Ministères de l'Agriculture (Direction du Cheval, Direction de l'espace rural et de la forêt), des Finances; de l'Intérieur et du Budget, interviennent dans la législation, la réglementation, la gestion, le contrôle des courses et des organismes aux quels elles sont confiées.

Le Décret n° 97-456 du 5 mai 1997 signés des quatre ministres et relatif aux Sociétés de courses de chevaux constitue, en dépit de quelques critiques, une avancée considérable pour l'Institution des courses.

Il dispose en effet que deux Sociétés dites mères, pour le Galop et pour le Trot, sont agréées par le Ministre de l'Agriculture et autorisées, pour un an (!), à organiser des courses, que la parité est établie en leur sein entre les socioprofessionnels et les membres des Sociétés etc.

Le décret précise également les structures des organisations régionales et nationales et du PMU.

## **2. La Fédération Nationale des Courses Françaises**

Association Loi 1901, instituée par le décret de 1997, elle rassemble toutes les Sociétés de courses de France, métropole et Outre mer et représente l'Institution des Courses.

La Présidence de la Fédération est tournante et assurée alternativement par France galop et le Cheval français. En 2001 la Présidence revient à Madame Head et le Secrétariat Général à Monsieur Gilles Delloye

Le Conseil d'Administration comprend :

2 représentants de la Société Mère, France Galop, dont son Président ;

2 représentants de la Société Mère des courses au trot, dont son Président ;

2 représentants des sociétés régionales :Trot et Galop.

Participent aussi avec voix consultative :

le chef du service des haras, des courses et de l'équitation,

le contrôleur d'Etat

le Président du PMU.

Le budget de fonctionnement, 28 MF par an, est financé à parité par les Sociétés Mères.

La Fédération a pour objet :

- de définir la politique commune de l'institution ;
- de fixer, avec le Ministère, les orientations budgétaires ;
- de proposer les calendriers des courses.

Elle gère le Fond commun de l'Élevage et des courses.

Elle organise la lutte anti-dopage, applique le Protocole signé avec l'État et gère les « centimes » qui représentent des sommes énormes. L'Etat garde pour lui seul les centimes des hippodromes de la région parisienne soit, pour l'année 2000 : 139.288.000 F (!) et limite pour les sociétés organisatrices de province leur part des centimes à 200.000 F en instaurant le reversement de l'excédent à la Fédération, pour affectation au budget de la lutte contre le dopage.

Pour Michel Bodiguel, Président de l'Association de défense et de promotion des courses de province, la parité, instaurée par le décret de 1997, entre les Sociétés et les Professionnels des courses, n' a pas eu que des effets positifs.

Les mentalités, les cultures des bénévoles des Sociétés et des professionnels étant tout à fait différentes, il y a beaucoup de difficultés au sein de la Fédération à concilier les points de vue.

Les affrontements à propos des réclamations de professionnels portant sur les équipements mis à leur disposition sur les champs de courses, seraient constants.

L'Association redoute aussi que l'autorité des Commissaires se trouve affaiblie par la pression des professionnels « justiciables », de leur part, de sanctions en course et dotés simultanément des qualités de membres de la Fédération !...

Pourtant, le décret de 1997, voulu et mis en place par l'Etat, pour mettre un terme aux retards et aux dissensions du monde des courses de chevaux, a le mérite d'avoir largement modernisé ce secteur et de l'avoir doté d'un nouveau statut plus clair et plus conforme aux nécessités de l'heure.

Même ainsi, l'Institution des courses reste néanmoins une structure très lourde, complexe et difficile à gérer.

### 3. Les Sociétés Mères

#### Généralités concernant le Galop et le Trot

Le Décret de 1997, dans son titre I, dispose que les Sociétés de courses (toutes les sociétés) sont régies par le statut d'association loi 1901 et que leur objet est l'organisation de courses de chevaux et des activités liées.

Elles sont toutes soumises à un agrément du Ministère de l'Agriculture.

Dans chacune des spécialités, Trot et Galop, une société est agréée comme Société Mère de courses de chevaux.

Y sont regroupés les membres socioprofessionnels : propriétaires, éleveurs, entraîneurs, jockeys et drivers à parité de nombre avec des membres compétents et les présidents (ou vice présidents) de chacune des fédérations régionales de courses.

L'autorisation d'organiser les courses est accordée pour un an et constamment soumise, pour ses renouvellements, aux décisions du Ministère.

La même parité se retrouve dans la composition de l'Assemblée générale dite « comité » : 25 socioprofessionnels, 25 délégués des sociétés.

Les Conseils d'Administration comptent 12 membres au maximum.

Toutes les fonctions sont gratuites.

Le décret de 1997 institue auprès des deux Sociétés Mères, un Comité Régional constitué uniquement des délégués des Socioprofessionnels.

Les missions des deux Sociétés Mères sont identiques :

- Exercer leurs responsabilités sur l'ensemble de la filière de leur spécialité ;
- Proposer au Ministère leur Code des courses ;
- Veiller au respect de ceux ci ;
- Organiser les courses ;
- Délivrer, seules, après enquêtes du Ministère de l'Intérieur, les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver ;



- Etablir les projets de calendriers à l'intention de la Fédération des courses ;
- Etablir les programmes des courses soumis au Ministère de l'Agriculture ;
- Proposer à la Commission nationale du Fonds commun les conditions d'attribution et les taux de primes aux éleveurs ;
- Etablir la répartition des subventions pour prix de courses concourant aux activités Techniques, sociales et de formation professionnelle.
- Les Commissaires et les Juges sont agréés par le Ministère de l'Agriculture.

Elles ont le pouvoir disciplinaire et, dans le cadre de la lutte anti-dopage, elles appliquent les sanctions quand un dossier de fraude leur parvient de la Fédération Nationale gestionnaire du Laboratoire spécialisé.

Elles ont acquis le privilège d'édicter un règlement applicable à tous les hippodromes et à l'égard de tous les intervenants. C'est un caractère très particulier à ces associations que de pouvoir étendre leur autorité à l'égard de tiers.

#### La Société Mère France Galop

France Galop est l'avatar 2001 de la Société d'encouragement des races de chevaux (1933) de la société de steeple-chase, de celle des courses d'obstacles, de la société sportive d'encouragement et de la société sportive de France.

Elle a été créée en 1995 sous la pression de Bercy et dans le cadre d'une séparation d'avec le Trot.

L'ensemble de ses structures est identique à celui du Cheval Français.

Elle a le pouvoir disciplinaire et, dans le cadre de la lutte anti-dopage, elle applique les sanctions quand un dossier de fraude lui parvient de la Fédération Nationale gestionnaire du Laboratoire spécialisé.

En tant que Société de courses, France galop gère aussi les six hippodromes et les centres d'entraînement de la région parisienne c'est à dire :

Auteuil (trot), Longchamp (plat), Saint-Cloud (plat), Chantilly + centre d'entraînement (2.500 chevaux), Maisons-Laffitte + centre (800 chevaux), Deauville + centre (300 chevaux).

Ceci représente 200 réunions, 48 % du chiffre d'affaires du PMU.

France galop emploie 445 salariés dont 300 sur les hippodromes et les centres d'entraînement.

La Société Mère le Cheval Français :

L'Association dite « Société d'encouragement à l'élevage du Cheval Français » (SECF) gère le Trot, répond aux mêmes critères et assure les mêmes missions que France Galop.

Son « Comité » comporte :

- 16 délégués socioprofessionnels (5 propriétaires, 3 propriétaires-entraîneurs, 5 éleveurs, 2 entraîneurs public et privé, 1 représentant du collège jockeys et drivers ;

- les 9 présidents des Comités régionaux du Trot (socioprofessionnels) ;

- les 9 présidents, ou vice-présidents, des Fédérations Régionales des courses ;

- 16 délégués compétents des Sociétés de courses.

Le Président du Cheval Français est élu pour quatre ans et rééligible ; en 2001 la présidence est assurée par M. Dominique de Bellaigues.

Le Conseil d'Administration comporte douze membres au maximum.

Dans chacune des neuf Régions, un Conseil; tous les Conseils régionaux sont membres de la Fédération nationale des courses.

Comme pour France Galop, un Comité Régional du Trot rassemble les Socioprofessionnels.

Les Commissaires de la Société, pris en dehors des membres élus du Comité, au nombre de trois minimum, élus pour quatre ans et rééligibles, sont en charge de l'application du Code des courses.

Les Commissaires de Courses sont désignés à chaque réunion.

Il existe une Commission Supérieure devant laquelle peuvent être déférées les décisions des Commissaires de la Société, des courses et les Juges des courses.

On notera au passage que lors de la Conférence mondiale du trot à Sydney en 1999, le trot français a affirmé son hostilité à la priorité donnée aux techniques au détriment des méthodes de l'élevage traditionnel, aux transferts d'embryons et au clonage.

Les effectifs du Cheval français sont de 211 salariés : 79 au siège et 132 sur les hippodromes et les centres d'entraînement.

#### 4. Les Dix Fédérations Régionales de courses

Chaque Fédération Régionale dispose d'un Conseil d'Administration comportant un Président et un vice-président Trot et Galop.

Chacune est assistée d'un Conseil Régional Trot et d'un Conseil Régional Galop eux-mêmes composés à 50 % par les sociétés de courses et à 50 % par les socioprofessionnels.

Leur rôle est de transmettre les calendriers aux Sociétés Mères, de donner un avis sur les aides à apporter aux sociétés, et les propositions de classification des hippodromes.

#### 5. Les Sociétés de courses de province

Elles sont 248, plus nombreuses que dans le reste de l'Europe des Quinze, réunies au sein de la fédération nationale des Courses Françaises.

Elles ont pour mission d'organiser les courses locales (16.400 en 1999 dont 4.944 supports de paris PMU).

Seules les secondes dégagent un solde de gestion positif pour les Sociétés qui luttent pied à pied pour en obtenir le bénéfice : l'organisation d'un Quinté (+) sauve le budget d'une société.

L'exemple de la Société des courses de Nantes est démonstratif : en 2000 la Société a organisé, pour un chiffre d'affaires de 255 MF, 32 réunions dont 28 ont été déficitaires ; résultat : la Société n'a recueilli que 0,59% du chiffre d'affaires !

La situation des Sociétés de courses de province est très loin d'être florissante car outre la charge des réunions elles ont aussi celle d'entretenir les hippodromes et elles n'ont pas les moyens de le faire de manière satisfaisante.

Conséquences : d'une part, nombre d'hippodromes de province ne sont plus aux normes requises de sécurité et de confort et d'autre part les professionnels des courses protestent contre cet état de fait et réclament des travaux.

On cerne là le problème actuel : cohabitent dans les courses de chevaux deux cultures, deux mentalités.

Les professionnels préoccupés par leurs finances exigent de meilleurs installations.

Les bénévoles des Sociétés font de leur mieux mais n'ont pas les moyens.

Michel BODIGUEL, Président de l'Association de défense et de promotion des courses de province (172 sociétés sur 248) : « *il y a risque de démobilisation des dirigeants des Sociétés de province car un malaise diffus affecte leur moral par ce que la complexité croissante de la gestion et la multiplication des risques juridiques, sont de moins en moins compatibles avec leur statut de bénévole. Le malaise, s'il persiste, menace tout le dispositif des courses de province* ».

Le Président Bodiguel a consulté ses adhérents :

75 % des Sociétés ne disposent pas des moyens suffisants pour les réunions ;

92 % ont obligatoirement recours à des sponsors pour « boucler » leurs budgets ;

91 % souhaitent que la « subvention d'ouverture d'hippodrome » (aide apportée par la Fédération Nationale des Courses françaises) soit modulée pour tenir compte du coût plus élevé du Galop ;

85 % sont inquiètes pour leur avenir ;

37 % ont des problèmes relationnels avec les professionnels ;

56 % sont présidées par un élu communal, départemental, régional ou national ;

(Attention aux gestions de fait !!)

#### La grande question des « centimes »

Il s'agit de la différence entre la cote réelle et celle payée aux joueurs, ou plus précisément des centimes au dernier franc entre le rapport théorique d'un gain (exemple 10 F 47 centimes) et ce qui sera versé au gagnant (10 F 40 centimes) = 7 centimes restants.

Plus la cote est basse plus le nombre des centimes augmente du fait du quotient multiplicateur.

Le cumul de ces centimes restants atteint des sommes considérables.

Exemple : le règlement de la réunion PMU du 1<sup>er</sup> juillet 2000 à Nantes :

Sommes engagées au PMU	123 173 427 F
Bénéfice des centimes HT	675 635 F
TVA (à régler par la Société)	132 424 F
Bénéfices centimes > 200 000 F	475 635 F
TVA (à récupérer par la Société)	93 224 F

Qui bénéficie de cette manne ?

Initialement c'étaient toutes les Sociétés de courses : Galop, Trot et Sociétés de province.

Aujourd'hui, le sujet est particulièrement épineux car l'Etat, un jour, a accaparé la totalité des centimes sur toutes les courses parisiennes, faisant, par la même occasion, main basse sur le fonds de réserve des centimes qui se montait à quelques centaines de millions de francs.

Le Trésor Public reçoit donc les centimes pour toutes les réunions organisées par les Sociétés Mères sur les hippodromes parisiens.

Par ailleurs, dans un premier temps, il a laissé « leurs centimes » aux courses de province pour leur permettre d'entretenir leurs hippodromes mais, quand l'Association a obtenu la mutualisation du système pour mettre un terme aux disparités de traitement entre petites et grandes sociétés, en échange de son accord, il a imposé de plafonner cette ressource à 200 000 F par an et par société, le surplus étant versé à la Fédération et affecté au Fond de contrôle du dopage.

Conséquence : 1/3 des centimes va aux sociétés, 2/3 à la lutte contre le dopage.

De nos jours les Sociétés de province ne peuvent utiliser leurs centimes que pour combler les déficits financiers de l'organisation de leurs réunions et le problème de l'entretien des hippodromes reste entier.

Dans cette affaire le comportement de l'Etat à l'égard de l'Institution est révélateur de la main-mise de fait qu'il exerce sur les courses, de son appétit constant à se procurer des ressources dites « de poche » et de l'étroitesse de la marge de manœuvre dont disposent les Sociétés de courses.

## 6. Hippodromes et réunions de courses

Les hippodromes français sont nombreux, très nombreux (trop nombreux) ?

Ils étaient au nombre de 450 en 1900, 400 en 1950; ils sont 264 aujourd'hui, 47 de première catégorie (voir la carte en annexe) et 217 de 2°, 3° et 4° catégorie.

Avec ce stock, la France dispose d'autant de champs de courses que les quatorze autres pays d'Europe.

Alors richesse ou handicap ?

Les responsables de l'Institution des courses répondent « richesse ».

Si l'on parle aménagement du territoire, valorisation du terroir, respect de l'environnement et animations locales, les hippodromes représentent une richesse incontestable.

Si l'on s'inquiète de la rentabilité, des équilibres de gestion, du niveau technique des équipements : la réponse sera, peut être, plus nuancée.

Au total, les champs de courses français accueillent 2.180 réunions et 5 millions de spectateurs en 1990.

Une analyse détaillée montre une véritable faiblesse : seuls quelques cinquante hippodromes accueillent plus de dix réunions par an.

21 sociétés organisent plus de 20 réunions par an ;

27 sociétés organisent de 11 à 20 réunions par an ;

154 sociétés organisent de 2 à 10 réunions par an ;

62 sociétés organisent une seule réunion par an.

Sur le plan géographique, 60 % des hippodromes sont situés dans cinq régions :

La Normandie, l'Anjou, le Maine, la Bretagne et les Pays de Loire.

Dans un tiers des cas, le champ de courses est propriété de la Société, un tiers appartient à des propriétaires privés, un autre tiers aux communes.

Maître François Forcioli-Conti, président de la Société Hippique de la Côte d'Azur, paye un centime par an de loyer (!) pour le magnifique hippodrome de 70 hectares en pleine ville mis à sa disposition par le Syndicat intercommunal Nice Cagnes.

Quatre hippodromes ne sont utilisables qu'à marée basse.... quand la plage émerge !

Il n'y a nulle part de redevance versée aux collectivités locales.

Leur surface moyenne est de 25 hectares ; ils comportent une ou plusieurs pistes, de 1.000 à 2.000 mètres ou plus, des tribunes plus ou moins spacieuses et de nombreux bâtiments techniques.

L'espace hippique, c'est 10.000 hectares affectés aux courses et si les noms des hippodromes parisiens célèbres sont sur toutes les lèvres : Chantilly, Longchamp, Auteuil, Vincennes, Evry, chaque champ de courses, fut-il le plus modeste, constitue, pour la commune ou le département, une richesse patrimoniale incontestable.

Pour l'urbaniste (et pour nous) l'hippodrome est un théâtre végétal grandiose, une zone de verdure privilégiée mais aussi de calme et de beauté au service des loisirs, du tourisme et de l'animation.

Mais l'Hippodrome perd ses spectateurs selon un rythme alarmant et, à ce compte, beaucoup de champs de courses risquent de disparaître, car les possibilités de jouer dans d'excellentes conditions SANS avoir besoin de fréquenter le champ de course se multiplient : Téléphone, Minitel, Equidia, Cafés courses, Internet ...

En 2000, les onze hippodromes parisiens ont totalisé 1.076.781 entrées, dont 37 % gratuites, pour 447 réunions soit 2.409 en moyenne par réunion.

Or ce ratio était de 2.796 en 1997, de 2.702 en 1998 et de 2.576 en 1999, soit une diminution de 13,8 % en quatre ans. Alors même que le redressement des courses et des enjeux était bien engagé après la crise de 1995.

Cette étude souligne bien la désaffection dont souffrent les champs de courses.

D'ailleurs, pendant cette crise, la fermeture de Maisons-Laffitte et de Chantilly n'avait-elle pas été envisagée : seule l'intervention des collectivités locales l'avait évité.

Le Rapport PERI G Picardie de novembre 1995 ne disait-il pas que « France galop ne pourra pas, à terme, conserver la gestion de tous les hippodromes et des courses » et que « seul motivait les Sociétés mères le désir de maintenir le vivier des joueurs de province par ce qu'ils jouaient sur Paris ».

Quoiqu'il en soit, si les Sociétés ne trouvent pas les moyens de maintenir, voire de recréer, l'attractivité des hippodromes, les parieurs potentiels se satisferont de ces moyens modernes, bon marché et pratiques, évoqués plus haut.

La convivialité y perdrait beaucoup.

D'où la nécessité impérieuse pour les Sociétés de créer, dans ces magnifiques cadres, festifs par définition, des événements, des animations associées (ou non) aux courses de chevaux. Comme salons d'antiquaires ou de motos, Floralies, practices de golf, parcours de footing, etc.

Mais ce n'est pas simple surtout si les Services fiscaux donnent suite à leur intention d'assujettir ces manifestations à la TVA.

On a vu récemment des rapprochements hippodromes et casinos sur des projets de créations ou de transferts de casinos dans l'enceinte même des courses.

Le Ministère de l'Intérieur semble pour l'instant plus que réticent devant ces perspectives.

Rien de surprenant à constater la pression croissante de l'Institution sur les collectivités locales pour les amener à participer plus largement aux investissements indispensables.

A Cagnes-sur-Mer, le dernier investissement en date, la piste en sable-fibré, a bénéficié d'une aide importante (60 %) du Conseil régional, du Conseil général et de France galop.

#### **Réunions avec ou sans événement PMU (2000)**

Une société hippique de province ne peut survivre et jouer son rôle d'animation locale que si elle obtient l'organisation d'un ou plusieurs réunions PMU avec événement, quinté + de préférence.

Ainsi la Société hippique de Toulouse réalise en une journée 149 MF de chiffre d'affaires net et celle de Strasbourg 70 MF par ce que leurs réunions ont bénéficié d'événements PMU.

A l'inverse, sans événements, Fontainebleau ne réalise que 28,7 MF et Amiens 8,3 MF !.



Pour les 76 courses régionales à enregistrement national, avec une moyenne d'enjeux de 1.298.864 F, les écarts sont extrêmes entre Lisieux (9 avril) 2,557 MF et le Lion d'Angers (19 juin) avec 0,350 MF.

Autres exemples en PMU Régional :

Toulon avec 20 courses réalise 1,675 MF de moyenne par réunion.

Pompadour avec une course, 0,122 MF.

Il existe donc de très grandes disparités de sort pour les sociétés de province dont en outre les taux de gestion du PMH sont trop variables d'un champ de course à l'autre.

Genets avec une réunion par an 30,65 %

Clairefontaine avec 17 réunions 4,48 %

Moyenne générale pour 1735 réunions 8,76 %

Moyenne générale en 1999 pour 1734 : 9,12 %

Le docteur Roland Laquière, Président de la société de Toulon-Hyères : « Les sociétés qui ne bénéficient pas de quartés ou de quintés régionaux ne peuvent marcher et il faut se battre pour se voir attribuer le titre de pôle régional ».

On le voit bien, le prix de l'Arc de Triomphe, joyau des courses françaises, ne peut être retenu comme prototype de réunion avec ses 400 millions de téléspectateurs dans 170 pays, ses 650 journalistes invités et 50 000 turfistes à Lonchamp.

## 7. Les organismes chargés de la formation et de l'action sociale

L'Association de Formation et d'Action Sociale des Ecuries de Courses (AFASEC) est chargée de la formation initiale des jeunes personnels aux métiers spécifiques : jockeys, lads, cadres des écuries, maréchaux ferrant, selliers etc, et dispose de 5 Centres de formation.

Ces centres accueillent chaque année 650 élèves, pour 3 à 4 ans et délivrent 200 diplômes par an. Mais force est de constater qu'un quart seulement des jeunes formés restera dans les courses, ce qui représente une perte considérable d'argent et d'énergie.

On trouvera plus loin quelques explications à ce phénomène préoccupant.

Autre difficulté, et de taille : depuis toujours le financement de la formation et de l'action sociale était assuré par les « impayés des courses » c'est à dire les tickets gagnants non réclamés En effet, il s'agit de sommes absolument considérables de l'ordre de 200 MF par an, 0,5 % du chiffre d'affaires des paris !!!!!

Or, avec les progrès de l'informatisation à tous les stades de ceux-ci, le nombre des « impayés » décroît rapidement et va continuer à le faire.

D'ores et déjà, l'AFASEC est déficitaire et les deux Sociétés Mères équilibrent son budget.

L'action sociale s'appuie sur 10 foyers d'hébergement et assure la protection sociale et les reconversions.

Pour ces deux actions, l'AFASEC ne dispose, sauf erreur, que du financement apporté par le Fonds des gains non réclamés qui représente 0,5 % du Chiffre d'affaires des paris.

L'AFPPICC pour la formation Professionnelle des personnels de l'Institution

L'ORPESC organisme de retraite et de prévoyance de l'Institution.

## **8. Les Encouragements : prix et primes distribuées**

Les encouragements distribués sur les hippodromes, sont financés par le prélèvement légal effectué sur les paris mutuels.

La masse essentielle est issue d'une partie de ce prélèvement (13,55 % des enjeux), directement versée aux Sociétés de courses et à la Fédération Nationale des courses.

Une autre part, plus réduite, s'ajoute à la première et provient, elle aussi, du prélèvement mais transite par le Fonds des Haras et des activités hippiques (1,4 % des enjeux) sous la forme d'une contribution à la dotation du Fonds commun de l'élevage et des courses.

Pour 1999, la première part représente 5,046 MdF, la deuxième 0,522 MdF; leur addition donne 5,568 MdF dont 2,037 sont affectés aux encouragements.

Comparaison :

- \* Encouragements : 2,037 MdF soit 17,85 % du prélèvement.
- \* Frais de gestion du PM 2,660 MdF soit 23,30 %
- \* Frais de gestion hippodromes 0,870 MdF soit 7,62 %

Comparaison 2

<u>Encouragements</u>	5,47 % des enjeux.
Part de l'Etat hors secteur cheval	15,04 %
Gestion PM	7,14 %
Gestion hippodrome et CE	2,34 %.
Gestion des Haras	0,67 %
Les parieurs	69,34 %

Comparaison 3

Parieurs et Etat	84,38 %
<u>Filière cheval</u>	15,62 %

Sous quelles formes ces encouragements sont-ils distribués ?

\* Prix et allocations aux Propriétaires des gagnants (1<sup>o</sup>) et placés (2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>)

Pour 1999 ces prix ont atteint :

Total pour le Trot	0,864 MdF
Total pour l'Obstacle	0,269 MdF
Total pour le Plat	0,421 MdF
Total :	1,556 Mdf soit 76,35 % des encouragements.

\* Surprimes aux Propriétaires de chevaux nés et élevés en France gagnants et placés dans les courses ouvertes aux chevaux nés et élevés l'étranger

Total : 0,145 MdF soit 7,15 % des encouragements

\* Entrées (engagements et forfaits) versés par les propriétaires:

Total : 0,063 MdF soit 3,10 % des encouragements

\* Primes aux Eleveurs

Total : 0,219 MdF soit 10,78 % des encouragements

\* Contributions diverses des Sociétés de courses

Total : 0,052 MdF soit 2,65 % des encouragements.

A l'intérieur de chacune de ces rubriques, le système de répartition entre les bénéficiaires est compliqué à l'extrême : il est impossible de le détailler ici.

Retenons, pour illustrer la réputation de la France d'avoir des courses mieux dotées qu'ailleurs, une statistique donnant la place de la France selon trois critères :

	Prix	Courses	Allocation moyenne par course
Courses de Plat	5°	1°	11°
Courses d'Obstacles	1°	2°	3°
Courses de trot	2°	5°	1°

**Les chiffres clef des courses de chevaux en France (2000)**

Parieurs	6 millions
Propriétaires de chevaux de course	11 000
Sociétés de courses y compris les sociétés mères	250
Chevaux participants	68 290 (1999 : 68 164)
Nombre moyens de chevaux par course	10,85 (1999 : 10,55)
Chevaux à l'entraînement	10 603
Nombre de courses et hippodromes	6 384/177 (1999 : 6 325)
Chiffre d'affaires France Galop	2358,2 M euros
Chiffre d'affaires de ventes Galop	59,8 M euros
dont ventes de yearlings	38,5 M euros
Entrées aux hippodromes	459 838 M euros

	Trot	Plat	Obstacle
Nombre moyen de chevaux par course	10,14	5,14	4,38
Courses organisées en %	61,07	25,94	12,99
Dotations en MF	996,89	705,31	335,66
Pourcentage des dotations	48,92	34,6	16,47

**9. L'Association des Élus locaux et nationaux pour la promotion de l'activité hippique**

Sous la houlette de son Président, le député maire de Maisons-Laffitte Jacques MYARD, elle regroupe 79 membres couvrant tout l'éventail politique du pays et jouissant d'une grande notoriété.

Son but est de promouvoir les activités hippiques, faire reconnaître l'importance économique de ces activités et des courses et défendre les intérêts de la filière cheval.

#### **10. Le Groupe d'études Cheval du Sénat**

Au Sénat, le groupe d'études sur le Cheval, créé et présidé par le Sénateur du Calvados, M. Ambroise Dupont, assume un très important travail en rassemblant de nombreux sénateurs intéressés par la vie des différents secteurs de la Filière Cheval.

Le groupe d'études assure une liaison permanente avec le PMU, les sociétés hippiques et tous les professionnels concernés.

Il joue un rôle majeur de sensibilisation auprès des ministères.

Au fil du temps, il a été à l'origine de nombre de propositions, toutes utiles, à l'amélioration de la race chevaline et à la prospérité de la filière.

Votre rapporteur remercie de grand cœur le Président Ambroise Dupont pour l'aide qu'il lui a apportée dans la conduite de ce travail.

### ***B. LA GESTION DES PARIS SUR LES COURSES***

#### **1. L'Histoire du PMU**

En France, le Pari Mutuel Urbain –service des Sociétés des Courses organisant les paris mutuel hors des hippodromes– est un organisme collecteur des paris sur les courses de chevaux hors des lieux où elles se tiennent (cafés, brasseries, boutiques spécialisées, etc.).

Il se distingue ainsi du PMH, Pari Mutuel Hippodrome, qui collecte les enjeux pris sur les champs de courses.

Il n'en n'a pas toujours été ainsi et les courses de chevaux et les paris sont très anciens.

La première loi qui a traité le sujet, et qui est toujours en vigueur, date du 2 juin 1891.

Elle légalise les paris sur les courses de chevaux et instaure le principe de la mutualisation.

Ceci signifie que les parieurs jouent les uns contre les autres et se partagent les gains une fois effectués les prélèvements légaux prévus par la loi au profit de l'Etat et de l'institution des courses.

Les paris étaient exclusivement réservés à la mutualité des parieurs et ceci mit un terme à la pratique des paris à la cote en vigueur jusque-là.

Seules étaient autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline.

Le Parlement dans ce texte avait créé le prélèvement légal sur la valeur des paris et confié l'organisation des courses aux Sociétés de Courses soumises à un agrément du Ministère de l'Agriculture.

Le principe du PMU avait été inventé dans son principe par le Français, né en Espagne Joseph Oller; la postérité de cette invention est immense : la plupart des organisations de courses de chevaux dans le monde ont adopté ce système.

Le 16 avril 1930, une autre loi autorisa les Sociétés de courses à enregistrer des paris en dehors des hippodromes qui étaient jusqu'alors le siège exclusif des enjeux.

La distinction était établie entre PMU et PMH.

Le 3 mars 1931 : naissance du PMU à Paris, puis dans les grandes villes de province.

On joue au « simple » et au « report ».

Le 22 janvier 1954 : invention du Tiercé par André Carrus.

Le 17 juin 1956 : première retransmission télévisée du Tiercé. C'est une véritable explosion et le Tiercé devient une passion française.

1968 : Premiers paris par téléphone; en 2000 il existe 100 000 comptes.

1976 : Création du Quarté

1983 : Le PMU prend la forme d'un G I E auquel, à l'époque sont affiliées 43 sociétés membres (France galop, Cheval Français, associations régionales etc.)

1985 : Début de l'automatisation

1986 : Création du Quarté +

1988 : Informatisation des points PMU

1989 : Naissance du Quinté +qui relaie le Tiercé

1993 : Création du 2 sur 4 qui réalise 2 milliards de francs de chiffre d'affaires en 2000

1994 : Huit pays d'Afrique reçoivent les images de courses françaises et jouent.

1997 : (décret du 5 mai) le statut du PMU fut doté de structures de gestion renforcées pour renouveler le partenariat avec l'Etat et les Sociétés de Courses

Le GIE est alors doté d'un conseil d'administration.

1999 : Déploiement de nouveaux systèmes d'informatisation avec création de 12 000 nouveaux terminaux.

Naissance du site Internet pmu.fr

Equidia, chaîne thématique permettant de jouer aux courses chez soi, voit le jour. Elle est diffusée, en 2001, sur Canal satellite, TPS et sur le câble.

## 2. L'Entreprise PMU

A fin décembre 2000 le GIE PMU comptait 54 membres : France Galop, le Cheval Français et 52 sociétés de courses.

Premier opérateur de pari mutuel européen, troisième mondial, son chiffre d'affaires d'entreprise compte parmi les 50 plus importants de France.

La tutelle de l'Etat s'exerce par le truchement des ministères de l'Agriculture et du Budget.

Statutairement, l'Assemblée Générale nomme le PDG pour quatre ans mais cette nomination doit recevoir l'agrément des Ministères.

En réalité, l'Etat s'efforce de peser davantage sur cette désignation. Dans cette démarche, il n'a pas toujours eu la main heureuse dans le passé, au point de mécontenter le GIE et de se heurter à une occasion à un refus très ferme. L'Etat a dû renoncer et retirer son « candidat ».

Le Conseil d'administration compte 10 membres : le Président, le Directeur Général délégué, deux représentants de France Galop, deux du Cheval français, le Sous directeur du Budget, le Sous-directeur de la Comptabilité Publique, le Sous directeur du Cheval du Ministère de l'Agriculture, un Ingénieur Général du GREF.

Assistent également aux Conseils : le Directeur des affaires financières et économiques du Ministère de l'Agriculture qui assume le rôle de Commissaire du Gouvernement auprès du GIE, le Chef de la Mission de contrôle et un Contrôleur d'État.

On le constate : sur treize personnes, l'Etat n'a placé pas moins de sept de ses représentants !

La Mission du GIE PMU est d'organiser, promouvoir, commercialiser et traiter les paris sur les courses de chevaux.

365 jours par an le PMU assure l'enregistrement des « paris », le calcul des « rapports », et le paiement des gains aux parieurs, sur une moyenne de 14 courses hippiques par jour.

Après déduction des sommes affectées aux gains des parieurs et aux prélèvements publics et couverture des frais de gestion du PMU, les sommes restant disponibles constituent la « marge nette » pour les Sociétés de Courses.

Elles en disposent pour leurs propres dépenses de gestion, les prix des courses et l'entretien des hippodromes et des Centres d'Entraînements.

On le verra plus en détail dans la suite du rapport, mais il apparaît déjà très clairement que le GIE PMU est au cœur d'un vaste financement du secteur Cheval. Dans l'économie des courses de chevaux, l'Institution des Courses organise les courses et le PMU organise les paris.

### **3. Le réseau du PMU**

L'organisation du PMU est complexe ; on lui demande d'assurer au profit des parieurs la sûreté, les performances et la transparence d'un système fonctionnant en continu.

Après une récente restructuration géographique de son réseau, le PMU s'appuie en 2000 sur 5 Directions régionales (7 en 1997) et sur 27 agences (37 en 1997) un service central informatique qui reçoit, traite les données des Serveurs PLR et ALR et redistribue les informations.

Conformément au projet d'entreprise 1997 – 2002, les Directions régionales sont en charge maintenant de négocier des contrats commerciaux avec objectifs chiffrés à la clef.

Le Système PEGASE après des débuts laborieux et terriblement coûteux, semble maintenant donner satisfaction.

Le réseau comporte plus de 8 000 points de vente dont la rémunération atteint 656,7 MF en 2000 soit 1,78 % des enjeux. 7 779 points de



vente ALR (avant la réunion) le matin dans les cafés, tabacs, débits de boisson et 424 points PLR (pendant la réunion) en relation directe avec les hippodromes.

14 000 terminaux informatiques équipent les points.

Les paris peuvent être enregistrés aussi par Téléphone, par Minitel, sur la chaîne télévisée thématique EQUIDIA, et sur INTERNET.

Un progrès très sensible a été marqué par la création des Cafés-courses, (1998) où le parieur bénéficie de l'instantanéité ALR et PLR et touche ses gains dès la fin de la course sur Equidia.

La progression sensible du chiffre d'affaires du PMU en 2000 serait à mettre au compte de ces 344 cafés courses : l'objectif pour 2001 est d'en compter 500 à fin décembre.

En dépit de la stratégie affichée de réduction des effectifs prévue dans le Projet d'Entreprise, le nombre des salariés n'a pas sensiblement diminué : passant de 1.488 en 1999 à 1.460 en 2000.

La gamme des produits du PMU passe pour être la plus étendue du monde et reflète assez bien le désir de l'entreprise de répondre à la diversité des attentes de sa clientèle.

Le tableau ci-après détaille les résultats de dix grands jeux proposés.

Jeu	Mise de base	Chiffre d'affaires (en MdF)	%
Pari simple	10 F	4,65	12,2
Pari couplé	10 F	4,72	12,44
Pari jumelé	10 F	3,94	10,39
Trio urbain	6 F	0,810	2,13
Trio hippodrome	10 F	1,47	3,8
Trio report	20 F	0,569	1,5
2 sur 4	20 F	2,16	5,7
Tiercé	6 F	3,4	9,0
Quarté +	8 F	3,8	10,0
Quinté +	10 F	12,4	32,7

Déjà en 1995, le Rapport Péri critiquait « une trop grande complexité des jeux » et disait « la gamme des produits de PMU est trop large ».

#### 4. Les parieurs du PMU en France et à l'étranger

##### Les parieurs français

Depuis 1999, les parieurs sont au nombre de six millions avec 1,1 milliard de tickets validés (valeur moyenne :24, 60 F).

Dans les 8.145 points de vente leur auront été reversés 27,5 milliards de gains (sur un total d'enjeux de 39,5 MdF).

En 1999, 209 gagnants millionnaires contre 160 en 1998.

Sur les 6 millions de parieurs (14 % de la population française de plus de 18 ans) 1,6 à 2 millions jouent au moins une fois par semaine.

28 % sont des femmes.

55 % sont des clients réguliers : ils connaissent les courses, apprécient la convivialité du PMU ce sont des joueurs du week-end.

40 % sont des joueurs occasionnels attirés par les grands événements hippiques : ils jouent une fois par mois et au Quinté +.

5 % sont des passionnés, lecteurs assidus de la presse hippique, ils jouent plusieurs fois par semaine.

Il est tout à fait surprenant que, d'année en année, dans sa documentation particulièrement soignée et complète, le PMU ne consacre pas une ligne aux joueurs en difficulté, aux joueurs compulsifs, aux grands blessés du jeu.

Parlant d'abondance de ses millions de clients, qu'il paraît bien connaître, il semble ne consacrer aucune attention particulière à celles et ceux pour qui la passion du jeu constitue une calamité familiale, professionnelle et sociale.

La dernière campagne de promotion commerciale du PMU fait appel aux « émotions » dans un style très racoleur : on ne devrait pas oublier, et passer sous silence, que ces « émotions » ont des aspects négatifs graves.

Le rapport reviendra sur ce problème qui se révèle très choquant surtout quand l'industriel des jeux (PMU, Française des jeux ou Casinos) qui expose avec complaisance sa réussite professionnelle entretient avec l'Etat, moralisateur à bon compte, des liens extrêmement étroits aussi bien sur le plan juridique que sur dans le domaine financier.

### Les parieurs étrangers

Le PMU a développé de nombreux partenariats en s'appuyant sur son savoir faire, ses capacités d'expertise qui sont grandes et reconnues dans le monde.

Le PMU peut ainsi, en expert technique, intervenir dans des pays désireux de se doter d'un système de pari mutuel sur les courses qui se déroulent en France ou sur leurs propres courses.

Des 1986 le PMU a travaillé sur trois axes :

1 - La mise au point de prise de paris « en masse commune » par des terminaux situés à l'étranger et directement reliés au réseau PMU.

Ainsi les enjeux Monégasques ou Suisses sont regroupés avec les enjeux français ce qui est avantageux pour ces étrangers.

2 - L'assistance technique et la création de réseaux, mais toujours sur les courses françaises, à Madagascar, au Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Mali, Niger, Sénégal et... Roumanie.

3 - La vente de programmes, de résultats et d'images en différé ou en direct qui permet d'organiser à l'étranger (onze pays, Djibouti, Allemagne, Autriche) des paris en « masses distinctes ».

En 2001 le PMU marque un point satisfaisant en enlevant l'appel d'offres des Hippodromes de l'Andalousie et en s'implantant à Madrid.

### **5. Statistiques et comptes du PMU - pour l'année 2000**

5 073 courses encouragées par le PMU contre	4 944 en 1999
8 619 points de vente en France et à l'Etranger	8145
6 millions de parieurs.	6 millions
1,2 milliard de tickets validés	1,1 milliard
25,10 F de valeur moyenne du ticket	24,60 F
187 gagnants millionnaires	209

Audience d'Equidia (7j/7 et 24h/24) x par 3 : 50 000 comptes et 305 MF de Chiffre.

Comptes d'Exploitation (en MdF)

	1997	1998	1999	2000
Chiffre d'affaires (enjeux)	34,566	34,976 (+1,18 %)	35,612 (+1,8%)	37,930 (+6,5 %)
Gains des parieurs soit du CA	23,992 69,4 %	24,153 69,0 %	24,627 69,15 %	26,386 69,57 %
Prélèvements publics soit du CA	6,0 17,3 %	6,102 17,4 %	6,041 17,0 %	6,255 16,5 %
Marge brute	4,482	4,609	4,698	5,080 +8,1 %
Charges de fonctionnement	2,192	2,346	2,544	2,656 +19,2 %
Solde pour les sociétés de courses	2,289	2,263	2154	2,424

Le chiffre d'affaires 2000/1999 a augmenté de : +6,5 %

Le chiffre d'affaires à l'international de : + 135,5 %.

Au bilan :

les immobilisations corporelles sont de 1,234 MdF

les immobilisations incorporelles de 0,374 MdF

les immobilisations financières de 0,017 MdF

l'actif immobilisé total est de 1,626 MdF contre 1,450 en 1998

les dettes sont de 2,428 MdF contre 2,104 en 1998

La présence du PMU à l'étranger apporte au GIE un chiffre d'affaires appréciable mais y a-t'il une progression de ce secteur ? Ce n'est évident ni en chiffre, ni en pourcentage des enjeux totaux.

Les enjeux collectés à l'étranger représentaient :

en 1996	0,436 milliard de francs de CA	soit 1,26 % des enjeux totaux
en 1997	0,389 milliard de francs de CA	soit 1,14 % des enjeux totaux
en 1998	0,382 milliard de francs de CA	soit 1,11 % des enjeux totaux
en 1999	0,404 milliard de francs de CA	soit 1,15 % des enjeux totaux
en 2000	0,440 milliard de francs de CA	soit 1,08 % des enjeux totaux

## 6. Répartition des produits des paris en 1999 et en 2000

La répartition s'établit de la manière suivante :

### (1) Montant total des enjeux en 1999 et en 2000

PMH	1 634 921 090 F soit 4,3 %	(contre 1 581 371 568 F)
PMU	35 612 137 185 F soit 95,7 %	(contre 37 930 109 633 F)
Total	37 247 058 275 F	(contre 39 511 481 201 F)

(2) Parieurs gagnants 69,34 % soit 25 827361 021 F

(3) Prélèvement légal 30,66 % soit 11 419 697 254 F

Le prélèvement légal prend trois destinations :

(4) Part de l'Etat hors secteur cheval 15,04 % soit 5 602 968 622 F

(4.1) Etat prélèvement et taxes 13,32 % soit 4 961 465 010 F

(4.2) Prélèvement à l'étranger 0,32 % soit 117 997 671 F

Total Etat 5 079 452 681 F

(4.3) Fonds National d'adduction d'eau 1,25 % soit 464 519 355 F

(4.4) Fonds National vie associative 0,10 % soit 37 857 954 F

(4.5) FN développement du sport 0,06 % soit 21 128 632 F

(5) Fonds National des haras et des activités hippiques :

2,07 % soit 770 654 427 F

(5.1) Service des haras lui même 0,67 % soit 247 885 719 F

(5.2) Contribution au fonds commun 1,40 % soit 522 768 708 F

(6) Part revenant directement aux Sociétés de courses et à la FNCF

13,55 % soit 5 046 074 205 F

La contribution (5.2) s'ajoute à la part (6) pour donner la part totale revenant aux courses (7)

(7) 14,95 % soit 5 568 842 913 F

Une fois soustraits de cette part :

(8) les 7,14% destinés aux frais de gestion du PMU,

(9) les 2,34 % destinés à ceux des courses,

il reste (10) 5,47 % affectés aux encouragements soit 2 037 870 374 F

En résumé :

Sur 100 F d'enjeux :

69,34 % reviennent aux parieurs gagnants

15,04 % restent à l'Etat hors secteur cheval.

15,62 % vont directement ou non aux courses et au cheval

se décomposant en :

7,14 % pour la gestion du GIE PMU

2,34 % pour la gestion des courses

5,47 % pour les encouragements soit 2 MdF<sup>1</sup>

0,67 % pour les haras et les activités hippiques.

En 1999, ces 15,62 % représentaient 5 816 728 632 F

## 7. Les prélèvements de l'Etat

Sur la masse totale des paris engagés par les turfistes sur les courses de chevaux en France sur le PMU (95,6 %) et le PMH (4,4 %) la première répartition est la suivante :

Les parieurs gagnants	70 %	69,15 % en 1999	69,57 % en 2000
L'Etat	18 %	16,96 % en 1999	16,49 % en 2000
Les courses	12 %		13,61 % en 2000

<sup>1</sup> Tous les prix distribués aux courses, ne vont pas, il s'en faut, en totalité à des chevaux, des propriétaires, des entraîneurs et des jockeys français.

Les prélèvements de l'Etat sont proportionnels au montant des enjeux :

	Droit de timbre	3,7 %
	TVA	2,7 %
	CSG	1,03 %
	CRDS	0,35 %
	Sur les enjeux suisses	0,01 %
	Pré sup progressif	4,84 %
	Bénéfice centimes	0,36 %
Mais aussi	Pour les haras	2,04 %
	Pour l'adduction d'eau	1,25 %
	Pour le FNDS	0,05 %
	Pour le FNDVA	0,1 %
	<b>Total des prélèvements</b>	<b>16,49 %</b>

Par comparaison avec ceux des pays européens qui ont communiqué leurs chiffres :

	Angleterre	Italie	Allemagne	France
	%	%	%	%
Parieurs	83,05	71,4	74	70
Etat	6,75	18,6	0,7	18
Bookmakers	9	Interdits	Interdits	Interdits
Courses	1,2	10	27,3	12

## 8. La presse hippique – les médias

La presse spécialisée française pour ce qui concerne les courses de chevaux est abondante.

Paris-turf, seul quotidien français, a été créé en 1972 par le journal l'Aurore, possédé par Boussac, puis le groupe Hersant. En 1997, il mettait en avant une capitalisation de 500 MF. Il est en situation de monopole, tire à 150 000 exemplaires avec des pointes à 280 000, coûte 7 francs (7,50 francs le dimanche) mais il connaît aujourd'hui de grosses difficultés en raison de la concurrence de tiercé magazine et de tous les journaux qui ont plus ou moins une rubrique hippique (Le Parisien tire 4 à 8 pages de cette rubrique).

Week-end est un journal du tiercé. Tous les hebdomadaires ou presque, aussi.

Il faut citer le trimestriel Turf magazine.

Dans une documentation abondante, on retiendra la « Grande encyclopédie du PMU », le service de pronostics 3615 SELZ, l'édition de nombreuses fiches pratiques d'initiation aux courses et l'existence à Paris d'un centre de documentation des courses hippiques.

Une interrogation : comment se fait-il que l'Equipe qui couvre avec excellence tous les sports français et de nombreux sports étrangers, ne consacre pas une ligne aux Courses de chevaux ? Le rapporteur s'interroge : y a-t-il moins d'argent qui circule dans le football, le tennis, le basket ?

N'y a-t-il pas de concours de pronostics en France et en Europe sur les résultats de certains sports majeurs ?

Paris Turf emploie 150 salariés, (la plupart de ses journalistes sont pronostiqueurs) et possède une banque de données historiques considérables avec les pedigrees, les performances des chevaux, etc...

La rédaction travaille en coordination avec 12 rédactions régionaux et des correspondants locaux qui sont souvent les pigistes de la presse locale.

Le talon d'Achille de Paris Turf : il ne fait pas de publicité.

Pour M. Guy Delabrosse, président des journalistes hippiques, l'avenir de cette presse est sombre car les espoirs placés dans le développement des chaînes TV (Canal +) et de la chaîne satellite Equidia, ne correspondent peut être pas à des avancées pour la presse écrite.

Les relations entre le PMU, France 2 et Canal + et la chaîne thématique Equidia sont traitées dans le chapitre consacré au PMU.

#### Les attentes du public

Elles sont précises, n'ont jamais beaucoup varié dans le temps et s'adressent à tous les médias :

- Annonces des courses et des chevaux « partants »
- Informations sur les courses « avec événement »
- Un traitement correct des courses sans événement
- Des pronostics
- Des conseils de jeux (plus rarement)
- Les résultats et les rapports

D'une manière générale, les professionnels de la course et de la filière cheval estiment que cette information est bien faite.



## 9. Les perspectives

### *a) une amélioration progressive*

Après plusieurs années très difficiles, la situation du PMU s'améliore progressivement et nettement sous la direction efficace et sérieuse de l'équipe dirigeante actuelle.

Pendant sept ans, de 1990 à 1997, tandis que le PIB des Français augmentait de 7 %, le chiffre d'affaires du PMU baissait de 12 %.

Le projet d'entreprise 1997-2002 comporte de louables efforts de gestion et en particulier une incontournable réduction des effectifs qui a fait l'objet d'un plan social discuté avec les employés.

Mais il affiche aussi un vaste objectif interne entièrement conçu avec les salariés et tournés vers eux.

Sous le titre « Les salariés acteurs du changement » le projet veut :

Développer les compétences, l'autonomie et les responsabilités

Construire des cursus de métiers

Individualiser les parcours

Optimiser l'animation et l'encadrement

Consacrer à la formation des ressources nouvelles :

+ 7 % en 1999, + 12 % en 2000.

85 548 heures de formation dispensées en 1999.

Réorganiser le réseau, améliorer la productivité, soutenir la croissance.

Les résultats semblent au rendez-vous : le chiffre d'affaires a repris sa croissance : + 12 % en 1998, + 1,8 % en 1999, + 6,5 % en 2000.

Y ont contribué incontestablement, le fonctionnement de Pégase enfin sorti des douleurs de l'accouchement, le traitement des paris par Cap Gémini, le raccourcissement des délais de prise de paris avant la réunion, l'utilisation des cartes bancaires et des bornes interactives dans les lieux publics, le développement d'Equidia, pôle TV multimédia, etc.

Ces bons résultats demandent à être soutenus car la concurrence étrangère est dure, principalement appuyée sur des disparités fiscales qui avantagent énormément les autres pays où ces activités sont beaucoup moins imposées.

Pour autant, le PMU surveille de près les performances et les résultats de ses concurrents français, la Française des Jeux et les Casinos.

*b) bientôt un pari mutuel sur la pelote basque dans les hippodromes ?*

La Fédération nationale de la pelote basque (FNPB) qui date de 1921 compte 18 000 licenciés, 320 clubs, 11 ligues régionales et 60 000 pratiquants de loisir.

Même si la région où elle s'est historiquement développée est réduite, la Fédération n'organise pas moins de 90 championnats (hommes, femmes et enfants) couvrant les 22 spécialités de ce beau sport. Le professionnalisme existe aux USA (Floride et Connecticut), il est réduit en Espagne, mais il est absent en France.

Ce jeu ne permet à aucun de nos 25 meilleurs joueurs d'en vivre. Tout au plus, quelques-uns encaissent-ils quelques primes (15 000 F pour le vainqueur d'un des grands tournois de l'année).

Il sont qualifiés par leur Fédération d'« amateurs indépendants », connus comme tels de l'Urssaf et leurs gains sont déclarés par les organisateurs de tournois. Tous les autres joueurs sont des « amateurs ».

Depuis longtemps, la FNPB tente d'obtenir l'autorisation d'organiser des paris selon les règles suivies par le PMU pour les courses de chevaux.

Après une proposition de loi (17-11-1998), un amendement à une loi de finances du 12 avril 1996, la parution le 1<sup>er</sup> avril 1997 du décret n° 97-309 a consacré l'autorisation d'un pari mutuel, mais l'arrêté fixant le règlement de ce pari mutuel n'était pas encore paru...

Les élections ayant l'étrange propriété d'accélérer la sortie de certains textes, il vient d'être publié<sup>1</sup> un arrêté qui permettra d'assurer une promotion nationale et une couverture médiatique dignes de ce sport spectaculaire et de qualité.

La FNPB en attend les moyens de financer les équipements, frontons, trinquets et Jaï Alai, d'organiser enfin le professionnalisme, de protéger les amateurs et de conforter les résultats internationaux déjà brillants.

Les conditions d'agrément exigées sont les suivantes :

L'Egide du PMU

Une gestion assurée par une société à objectif sportif

L'installation des frontons dans l'enceinte des hippodromes

La gestion des paris par les sociétés de courses avec les mêmes règles

Un déroulement des parties selon le code des Jaï Alai

Des grands projets sont déjà bien avancés à Pau et Auteuil.

<sup>1</sup> Arrêté du 11 décembre 2001- J.O. du 4 janvier 2002

### **C. LA FILIÈRE CHEVAL**

Depuis la saillie (publique ou privée !) d'une poulinière par un étalon soigneusement sélectionné, jusqu'à la réforme du pur sang ou du poney après vingt ans de bons et loyaux services et son éventuel aboutissement dans la boucherie hippophagique (ne nous voilons pas la face : cela existe) toute une série de personnes qualifiées vont intervenir en tant que professionnels ou amateurs.

Le secteur cheval comporte bien évidemment la filière des courses et l'argent du PMU qui fait vivre toute la filière du cheval, mais cette dernière est d'une très grande importance en raison de sa profonde implantation économique et sociale dans la France rurale et agricole mais aussi dans les mentalités de centaines de milliers d'acteurs et de sympathisants.

L'énumération des métiers, des emplois et des usages du cheval est impressionnante.

#### **1. Les haras nationaux et l'élevage**

Depuis peu l'ancien service des haras a fait place à une nouvelle organisation : la sous direction du cheval du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

##### L'Etablissement public des haras nationaux

Le premier est chargé d'appliquer la politique de l'Etat pour le cheval (textes, décrets, arrêtés) il est la tutelle a posteriori des haras, et la tutelle des courses et de l'élevage.

Les haras nationaux participent à la définition et à la mise en œuvre de la politique de l'Etat pour le cheval, assurent la cohérence, le développement et la valorisation de la filière cheval.

Ils ont une mission de service public très ancienne et l'assument, pensons-nous, d'une remarquable façon, et ce en dépit des pressions constantes de nombreux professionnels plus intéressés par leurs intérêts financiers immédiats que par la pérennité des qualités de la race chevaline.

Les haras nationaux ont pour mission :

- d'organiser la production
- de veiller à la génétique du cheptel
- de contrôler les organismes concourant à la sélection

- de proposer la « monte publique » d'étalons sélectionnés et répartis dans les dépôts et stations de monte

Dans chacune des 23 circonscriptions, il existe un haras, dépôt d'étalons.

La force des haras nationaux est de s'adapter aux évolutions incessantes, d'en tirer le meilleur parti et de résister aux modes : les utilisateurs recherchant un jour plus de rapidité des chevaux, un autre plus de robustesse, de résistance, etc.

Exemple : après une assez longue vogue des chevaux américains (plus rapides que résistants) on a assisté, en compétition, à une réapparition des anglo-arabes, spécialité des haras nationaux.

La fonction de régulation qu'ils assurent est essentielle mais ils manquent vraiment aujourd'hui de moyens et de personnel.

Leur travail dans le domaine de la génétique est capital ; il permet d'améliorer sans cesse les races utiles mais aussi de préserver de la disparition nombre de races intéressantes.

Ainsi le Haras de Gelos (Pau) veille à la conservation du Potttock des Pyrénées, du Poney Landais et de l'âne des Pyrénées.

Chaque haras, aux quatre coins de la France du cheval, assure la préservation d'une partie de notre patrimoine équin.

Le conseil d'administration comporte 9 socioprofessionnels, 4 membres du personnel et 11 représentants de l'Etat (Finances, Agriculture, Tourisme et Aménagement).

Son Président est un professionnel, M. Jean Lesne et son directeur général M. Christian Ferté.

Il dispose de trois comités d'orientation (stratégie, science et technique, prospection économique et génétique) dotés d'un président et d'une majorité de professionnels.

Leurs moyens : 23 dépôts d'étalons, 204 stations de monte (beaucoup trop nombreuses). Le projet des haras est d'en fermer 50.

Les ressources des haras :

la monte publique	60MF
les prestations aux éleveurs	30 MF
le ministère de l'agriculture	165 MF

le PMU par le CST<sup>1</sup> 200 MF

Le ministère de l'agriculture prenant directement en charge la masse salariale soit 200 MF

Exemple : en l'an 2000 : pour un montant total d'enjeux de : 39,511 MdF

le prélèvement de l'état était de 11.419 MdF, soit 30,66 % des enjeux

la dotation au CST pour les Haras de 0,247 MdF, soit 0,67 %

## 2. L'élevage

L'UNIC évalue le nombre des éleveurs à 34 344 en 1999, dont 12 505 pour le trait, 7 489 pour le trotteur français, 7 080 pour le cheval de selle etc.

La plupart de ces éleveurs 25 843 (75 %) ne possèdent qu'une jument !

On a donc affaire à un élevage certes de grande qualité mais extrêmement dispersé et dont on ne peut pas dire qu'il apporte beaucoup d'argent aux éleveurs.

Quand il faudra plus loin chiffrer les emplois créés par la filière cheval on ne reprendra pas ce nombre, loin s'en faut, tant qu'il est vrai que dans cette affaire on ne peut dire : une jument = un emploi.

L'élevage français connaît et maintient quelques 41 races d'équidés.

Pour les seuls chevaux de sang on en compte neuf bien distinctes : les Pur sang (PS), l'Arabe (AR), le Trotteur Français (TF), l'Anglo-arabe (AA), le Selle français (SF), le Cheval de selle (CS), le Poney (12 races reconnues), le Camargue, le Mérens.

Pour le cheval de trait il existe 9 races.

Le cheptel français est estimé en 1999 à 500 000 têtes :

348 000 chevaux

22 000 ânes

13 000 mulets

---

<sup>1</sup> De fait, en dehors de cette prise en charge, la majeure partie des ressources des Haras proviennent de l'affectation d'une partie du prélèvement légal de l'Etat sur les enjeux du PMU après versement des gains aux parieurs.

Ce reversement transitait par un CST, Compte Spécial du Trésor, que le Ministère des Finances a supprimé au profit d'une inscription budgétaire ordinaire dans la Loi de Finances

Avec ce cheptel de 348 000 chevaux la France se situe à la 6<sup>ème</sup> place en Europe (7 493 000)

Russie	2 000 000
Roumanie	825 000
Ukraine	721 000
Allemagne	670 000
Pologne	567 000
France	348 000
Italie	310 000
Espagne	260 000
Grande Bretagne	173 000

L'UNIC, dans son ouvrage Ecus 2000 consacre plus de vingt pages à l'élevage et à ses statistiques révélant la complexité et l'ampleur du travail effectué dans la filière française pour ce secteur vital.

Le cheptel de poulinières : 34 000 pour le trait.

La gestation d'une poulinière dure 11 mois.

#### Les étalons

Les haras nationaux, en 1999, mettaient à la disposition des éleveurs privés 1 314 étalons entretenus dans les 23 dépôts et répartis, à la saison de la monte, dans les stations plus proches des poulinières (pour 8 races de sang, 8 de trait, ânes et mulassiers).

Ces étalons « publics » des haras représentaient 23,8 % du total des reproducteurs (contre 30,9 % en 1988).

Un étalon peut fournir 30 saillies par an.

#### Les saillies

On compterait, par an, 15 000 saillies publiques contre 17 000 privées.

D'autres chiffres sont exposés et difficilement superposables : 1992 : 94 752, 1999 : 87 974,

Trait 1995 : 30 000 ; Pur-sang 1999 : 7 800 ; Trot 1999 : 17 000.

Le coût d'une saillie à la station : 250 F, chez l'éleveur 500 F ; pour un pur sang : 25 KF, pour Dollar du Mûrier : 30 à 50 KF.

La monte publique au haras cause moins de tracas aux Haras nationaux que celle pratiquée dans les stations ou chez les éleveurs : le coût et les contraintes de cette pratique incite de plus en plus à recourir à l'insémination artificielle.

### Les produits

Les saillies n'aboutissent que dans le proportion de six sur dix.

La France enregistre plus de 50.000 naissances par an (toutes races confondues) . Avec 4 234 nouveaux produits, elle figurait, en 1999, pour les purs-sangs, au 8° rang mondial. Après :

USA	33 265
Australie	17 992
Japon	8 308
Irlande	8 119
Argentine	6 502
Grande-Bretagne	5 361
Nouvelle Zélande	4 868

Selon les professionnels, les meilleurs étalons se trouvant, paraît-il, en Angleterre et en Irlande (y compris les étalons d'origine française qui sont partis dans ces deux pays pour des raisons fiscales) de nombreux propriétaires français se déplacent pour les saillies dans ces pays à fiscalité nulle ou faible (pour ce qui touche à l'élevage) et rapatrient les produits en France !?

### La rémunération des éleveurs

A de rares exceptions près, pour un agriculteur, les ressources venant de l'élevage de chevaux ne représentent qu'une modeste part de ses revenus ; élever des chevaux de course représente plus pour lui une occupation accessoire et passionnante qu'une opération profitable pour l'exploitation.

Par contre, les éleveurs reçoivent une part des « Encouragements » provenant des prélèvements sur les enjeux des courses de chevaux.

Encouragements distribués aux éleveurs en 1999

Courses		1	2	Primes en MF
Plat	PS + Aqps <sup>1</sup>	1 439	1 037	69,205
Obstacle	PS + Aqps	948	736	40,257
Trot		1 636	597	97,903
<b>Total</b>		<b>4 023</b>	<b>2 370</b>	<b>207,366</b>

**3. Le commerce de chevaux en France**

Les 330 marchands de chevaux français adhèrent à la Chambre Syndicale de commerce de chevaux français (CSCCF) et y exercent officiellement leur profession. Plus que centenaire, la Chambre adhère elle-même à la structure internationale du cheval.

Elle participe à la promotion du cheval français dans le monde avec UNIC et ACTIM.

Les départements de l'Ouest Calvados (18 agences), Côtes d'Armor (8), Finistère (7), tiennent la corde. Les transactions intéressent toutes les catégories d'équidés : Chevaux de sport, de courses, de loisirs, d'endurance, poneys, chevaux lourds, chevaux d'attelage, trotteurs ...

Pour l'année 1999, les ventes Galop et Trot ont donné les résultats suivants :

	GALOP		TROT	
	CA (F)	Vendus	CA (F)	Vendus
Foals	8 234 000	70,5 %	1 101 000	60,6 %
Yearlings	203 086 000	75 %	32 605 500	61,2 %
Poulinières	29 685 000	70 %	8 057 250	69,6 %
Chevaux entraînement	46 012 000	70,5 %	30 004 000	64,0 %
<b>Total</b>	<b>287 017 000 F</b>	<b>72,7 %</b>	<b>74 826 020 F</b>	<b>67,6 %</b>

Ces chiffres sont très encourageants mais peut-être faut-il les rapprocher d'une statistique US ;

Aux USA la vente de 8 738 yearlings<sup>1</sup> a représenté 2 473 243 542 F !

<sup>1</sup> Aqps : Autre que pur sang.



La France est 7<sup>ème</sup> avec 784 yearlings pour 203 086 000 F.

En 1999 la vente aux enchères de 227 chevaux de selle (AA, SF, CS) (80 % de vendus) a représenté 27 324 000 F dont 52 chevaux à l'exportation pour 7 848 000 F.

Pour se faire une idée exacte de la situation de la filière commerce des chevaux en France, il faut savoir qu'en 1988 la majorité des yearlings à la vente étaient achetés par des étrangers mais restaient en France pour l'entraînement mais qu'en 1992 seuls 30 % avaient le même sort ; il est vrai qu'en 1993 la tendance s'est inversée.

C'est dire la volatilité de ce marché.

A l'heure actuelle, 60 % des yearlings (en volume) sont achetés en devises étrangères soit 78 % en valeur.

La balance entre les exportations françaises et nos importations est passée de + 816 MF en 1984 à -545 MF en 1992. Pourtant la France exporte plutôt des chevaux à haut potentiel et importe des chevaux de moindre qualité.

La conséquence saute aux yeux : le niveau de gamme des effectifs français baisse.

#### **4. Les propriétaires de chevaux de courses**

*a) combien sont-ils ?*

Trop et Galop confondus, ils seraient 7 400 en 2000.

Pour ne pas parler que du Galop, ils étaient, dit-on 3 594 en 1981, 4 003 en 1992, 2 888 en 1998 et 2 811 en 2000 (Français et étrangers).

Le taux de leur renouvellement, qui était de 12,6 % par an en 1981, est passé à 9 % en 1994. Cette population vieillit car il existe un réel découragement qui gagne de nombreux propriétaires confrontés à une fiscalité française par trop pénalisante, et à d'autres difficultés comme l'accroissement régulier du nombre des entraîneurs-propriétaires.

De fait, seuls de riches propriétaires (mais ils le sont pour d'autres raisons que leur passion pour les chevaux de courses) parviennent à maintenir un cheptel de haute qualité.

---

<sup>1</sup> Poulain âgé de un an.

*b) une fiscalité française par trop pénalisante*

M. J.C. Séoul, Président du syndicat national des propriétaires de chevaux de courses au galop – octobre 2001.

« Les propriétaires sont soumis à l'imposition des plus values lors des ventes de chevaux, qu'ils soient professionnels ou non. Leurs pertes ne sont pas déduites du revenu global pour les non professionnels et tout un ensemble de cas particuliers perturbe la jurisprudence, les services fiscaux comme les contribuables ».

Par une note de synthèse du 31 octobre 2001, le syndicat a, une fois, encore, attiré l'attention de la direction générale des impôts sur ces problèmes et, se fondant sur le travail de la Commission fiscale des deux sociétés mères, trop et galop, il a formulé six revendications.

Il est exact que les comparaisons entre la fiscalité française et celle de nos principaux concurrents en matière de cheval sont particulièrement frappantes.

Le fisc irlandais n'impose, ni les gains, ni les primes de courses, ni les bénéfices et revenus de la vente de saillies, ni les plus-values réalisées lors des ventes de chevaux et d'étalons...

D'autre part, même si les effets du niveau de taxation des enjeux aux courses n'est qu'indirect sur les revenus des professionnels de la filière des courses, force est de constater que l'Etat français effectue les prélèvements les plus sévères.

Irlande	0 %	USA	3,3 %
Allemagne	0,74 %	Italie	3,99 % !
Australie	1 %	Grande-Bretagne	6,7 %
Grèce	3 %	France	15,51 %

Encore faut-il reconnaître pourtant que l'Etat a fait des efforts sensibles, en six ans, de 1992 à 1998, pour diminuer son prélèvement de 14 %, le ramenant, en francs courants, de 6,78 MdF à 5,789 MdF ; mais malheureusement cet effort fut contemporain de la baisse des jeux subie par le PMU et n'a fait qu'accompagner le déclin de l'activité.

*c) les rémunérations des propriétaires*

M. Péri G Picardie, dans son rapport de novembre 1995 (voir bibliographie) écrivait : « posséder un cheval de courses signifie perdre de l'argent ». C'est l'exacte vérité.

Les propriétaires se rémunèrent sur les gains en course, les encouragements et les éventuelles plus-values réalisées dans les ventes de leurs chevaux.

Les « encouragements » correspondent à des sur-prix accordés aux propriétaires de chevaux nés et élevés en France, gagnants ou placés dans les courses où ils ont été engagés (voir plus loin). Ces primes sont également ouvertes aux chevaux nés et élevés à l'étranger appartenant à des propriétaires français.

Les « encouragements » comprennent : les prix et allocations, les primes ou « sur-prix », les entrées (et forfaits).

#### Encouragements versés au propriétaires en 1999

Courses	1	2	Total en MF
Plat	3 729	2 792	596,323
Obstacle	2 211	1 673,	275,825
Trot	4 401	6 664	878,243
<b>Total</b>	<b>10 341</b>	<b>8 129</b>	<b>1 750,391</b>

1 Nombre de propriétaires ayant au moins UN cheval partant en 1999

2 Nombre de propriétaires « dans l'argent » en 1999 + 9

Peuvent s'ajouter des primes supplémentaires du fonds européen de l'élevage (FEE).

Face à ces situations, qui ne sont pas favorables à un bon développement de la filière Cheval, des tentatives intéressantes pour inverser la tendance se font jour ; c'est ainsi que le syndicat des propriétaires de chevaux de courses au galop a formé en 2001, avec le syndicat des éleveurs une intersyndicale du galop.

Nul doute que cette nouvelle institution plaidera d'autant plus fort pour une amélioration d'une fiscalité de la branche particulièrement défavorable sur le plan de la concurrence.

### **5. Les entraîneurs**

Un cheval appelé à participer à une course publique doit au préalable faire l'objet d'une triple autorisation :

- celle de courir (rôle du propriétaire) ;
- celle d'être entraîné (rôle de l'entraîneur) ;
- celle d'être monté (rôle du jockey).

L'entraîneur occupe une place et joue en rôle charnière et le Code des courses lui permet d'exercer ses fonctions selon des statuts différents professionnels et amateurs.

Il peut être entraîneur public, indépendant, gérant une écurie où les chevaux peuvent appartenir à des propriétaires différents ;

Il est pour cela licencié par sa Société mère après un examen théorique et pratique.

Il peut être entraîneur particulier pour un seul propriétaire dont il est alors le salarié par un contrat agréé par la Société mère.

**Dans ces deux cas, l'entraîneur est un professionnel qui dirige souvent de nombreux salariés sans que pour autant sa profession soit reconnue après une formation technique sanctionnée par un diplôme.**

Mais la société mère de courses, qui distribue les licences, peut attribuer :

- des « autorisations d'entraîner » à certaines personnes pour leurs propres chevaux.
- ou des « permis d'entraînement ».

Considérées comme des activités de loisir elle ne confèrent que la qualité d'amateurs.

Comparaison des statistiques de licences délivrées en 1980 et 1994  
(Rapport Lenoir).

	1980	1994	1999
Entraîneurs publics	391 (66 %)	485 (90 %)	411
Entraîneurs particuliers	108 (34 %)	57 (10 %)	44
<b>Total</b>	<b>499</b>	<b>542</b>	<b>455</b>
Permis d'entraîner	460	521	572
Autorisations d'entraînement	0	87	60
<b>Total général</b>	<b>959</b>	<b>1 150</b>	<b>1087</b>

En 1999, on comptait

Entraîneurs publics	galop	411	trot	759
Entraîneurs privés		44		142
Permis d'entraîner		572		413
Autres		60		533
<b>Total</b>		<b>1 087</b>		<b>1 847</b>
<b>Total galop + trot</b>	<b>2 934 dont 1 769 professionnels (60 %)</b>			

### Rôles fonctions et situation des entraîneurs

Rappelons tout d'abord que :

Un cheval de galop, dont la parenté et le pedigree est rigoureusement établi par son stude-book n' a pas à confirmer ses aptitudes pour avoir le droit de courir.

A l'inverse, un trotteur doit obligatoirement subir, depuis 1969, des épreuves de qualification (chronométrage) pour obtenir ce droit.

Les entraîneurs de Galop vivent une très grande hétérogénéité de situation : nombre de chevaux en pension, tarif de celle-ci, disparité des effectifs etc.

Conséquence : des disparités dans les résultats des courses, la clientèle et le marché suivant qu'ils exercent en province, à Chantilly ou à Maisons-Laffitte.

De même, les entraîneurs de Trot connaissent de grandes différences de prix de pension entre la province et Paris.

En 1993, la pension d'un trotteur était par jour de 64,20F en province, de 97,80 F à Maisons-Laffitte et de 143 F à Chantilly.

Pour la répartition des gains en courses, aucune règle n'existe ; l'usage seul de la plupart des contrats accorde 15 % des gains du cheval à l'entraîneur.

D'autre part, le propriétaire qui paye la pension du cheval est loin de couvrir ses frais avec sa part de gains ; le rapport Lenoir (1995) a confronté les allocations versées dans les courses de trot et de galop avec les prix de pension de l'époque.

Les gains ne couvraient les dépenses qu'à 58,6 % pour le trot et 49,3 % pour le galop.

La situation sociale des entraîneurs est critiquable : cotisations sociales d'une extrême complexité, cotisation personnelle et régime fiscal (affiliation agricole ?) inextricables ....

La situation économique des écuries est très difficile, les prix de pension diminuent tandis que les charges augmentent, les impayés s'accumulent.

La formation d'entraîneur doit être organisée et reconnue par un diplôme ou une certification de l'expérience professionnelle.

Après tout, dans les centres équestres, le monitorat s'impose pour la tenue d'un établissement qui réclame l'agrément du Centre d'entraînement et l'agrément de l'exercice de l'activité de l'entraîneur.

## 6. Les cavaliers

Sous ce vocable général sont visés non seulement les jockeys, mais aussi tous les autres « conducteurs » de chevaux de courses des différentes spécialités : galop (plat et obstacle), trot. Ne sont pas concernés les autres cavaliers qui seront vus dans la filière Equestre.

a) combien sont-ils ?

	Nombre de cavaliers en 1999	
	1	2
Plat	1 189	876
Obstacle	569	465
Trot	2 944	2 417
<b>Total</b>	<b>4 702</b>	<b>3 758</b>

1 Nombre de cavaliers : jockeys, apprentis, gentlemen riders, drivers ayant participé à une course eu moins en 1999

2 Nombre de cavaliers « dans l'argent » en 1999

L'association nationale des jockeys -président M. Maurice Philiperon -annonce 800 jockeys contre 1000, naguère.

b) les rémunérations de cavaliers

Le statut actuel des cavaliers implique qu'ils soient les salariés des propriétaires soit à temps complet, soit le temps de la course pour laquelle ils sont été engagés.

Cet état de fait suscite nombre de difficultés de tous ordres ; les plus importantes touchent aux problèmes sociaux : affiliations, cotisations, insuffisance de la couverture sociale.

Ainsi une proportion très importante des jockeys par ce qu'ils ne participent pas à un nombre suffisant de courses dans l'année, ne sont pas considérés comme des salariés, ne peuvent être couverts par la Mutualité Sociale Agricole (MSA) et ne sont pas protégés en cas d'accident du travail. (voir plus loin).

Les cavaliers reçoivent, eux aussi, des rémunérations qui sont financées par un prélèvement sur les sommes gagnées par les propriétaires dans les courses.

Courses	Cavaliers	Monte perdante		Monte gagnante
		Paris	Province	
	Jockeys	89 FF	83 FF	
Plat	Apprentis	46,50	45	
	J gagnant plus de 30 courses	318	249	7 % minimum
Obstacle				+ 15 % pour la caisse
	J gagnant moins de 30 courses	184	184	de compensation des jockeys au galop

Cinq jockeys gagnent 2 à 3 MF par an, dix entre 1 et 2, trois cents gagnent peu, et cinq cents ne font qu'équilibrer leurs charges.

*c) c'est un métier de tradition mais à hauts risques*

Les « jockeys » sont particulièrement exposés aux accidents.

Sur quinze ans, entre 1986 et 2000, on ne compte pas moins de 4 501 accidents de courses, soit en moyenne 300 par an (presque un par jour) et un décès par an !

Comme on pourrait s'en douter :

806 accidents soit 18 % concernent les courses de plat (les plus graves)  
3 695 accidents soit 82 % concernent les courses d'obstacles.

Par ailleurs, les accidents d'entraînement sont nombreux eux aussi. Il y a autant de décès en courses qu'à l'entraînement.

La France doit elle vraiment s'enorgueillir d'avoir 256 hippodromes (contre 50 en Angleterre !) quand les jockeys prétendent que l'inadaptation de leurs équipements est responsable, pour une bonne part des accidents qu'ils subissent.

La haute fréquence des accidents du travail dans cette profession a d'autres conséquences graves pour les cavaliers.

Après l'accident, la maladie et la rééducation devrait venir le temps de la réinsertion dans la vie active. Handicapés (COTOREP), ils n'ont que deux solutions, s'ils veulent rester dans la filière.

Or leur extrême spécialisation fait que les jockeys qui ne peuvent pas revenir en course rencontrent les plus grandes difficultés à se reconvertir.

Très peu, faute de diplômes et avec seulement deux stages par an, peuvent devenir entraîneurs, d'autant que, si avant 1993 une majorité d'entre

eux pouvaient le faire, depuis cette date le ministère de l'Agriculture a beaucoup durci les conditions d'accès à cette profession.

De même, très peu obtiennent un reclassement dans le Groupe technique des hippodromes parisiens (GTHP) et ils n'ont aucune possibilité d'obtenir un poste de technicien, handicapé, ou commissaire de courses, dans l'institution de France Galop.

Pas de postes de responsabilité, pas de salaires intéressants, il ne leur reste qu'à abandonner leur voie.

« Gens simples, peu éduqués mais passionnés par leur métier », ils savent très mal communiquer ; ils s'estiment « méprisés et mal traités ».

Passé le temps de la « forme », ils sont oubliés...

#### Pour cette profession : trois attentes principales

Un statut qui apporte aux jockeys une protection minimale, une couverture sociale suffisante et des retraites valables<sup>1</sup>.

Une amélioration d'une fiscalité inadaptée à un métier caractérisé par des carrières courtes, aléatoires et à haut risque pour la santé.

Un effort de l'institution des courses pour rendre plus précoce et plus facile la préparation à une reconversion inéluctable.

#### *d) le dopage et la lutte contre le dopage*

Les procédés pour truquer les courses de chevaux sont sans doute presque aussi anciens que les courses elles-mêmes.

De nos jours, les sociétés mères, les sociétés hippiques de province, le PMU, font tout ce qui est possible pour que les tentatives de dopage ne compromettent pas l'image d'honnêteté des courses en France et ne viennent pas affaiblir la confiance des turfistes.

Tous les acteurs de l'institution des courses et de la filière cheval réalisent parfaitement que, si la crédibilité des courses venait à disparaître, tout le système serait vulnérable face à la concurrence des autres formes de jeu.

Le dopage d'un cheval consiste en l'administration de produits interdits mais décelables aux contrôles.

---

<sup>1</sup> Le ministère de l'Agriculture, interrogé, semble bien conscient de la nécessité de clarifier la situation des jockeys, quand ils courent, vis-à-vis des propriétaires, des entraîneurs et des sociétés de courses.



Ceci dit, il existe malheureusement, comme pour le dopage des êtres humains, une frontière ambiguë, des limites mal définies entre les médicaments vétérinaires autorisés pour certains cas pathologiques et les produits dopants.

Comme la lutte contre le dopage humain, les hommes de laboratoire et les décideurs de la Fédération rencontrent souvent des difficultés à distinguer ce qui est traitement de ce qui est dopage. Les résultats d'une analyse sont donc une chose, leur interprétation en est une autre et réclame enquête et prise en compte du contexte.

La mise en œuvre de la lutte contre le dopage concerne plusieurs niveaux de l'Institution des courses. Les sociétés hippiques organisatrices se doivent de donner aux vétérinaires toutes les facilités requises pour effectuer les contrôles à l'arrivée sur les chevaux gagnants (tous ceux des courses PMU) et les cinq premiers des courses Tiercé-Quinté +.

Il s'agit de prélèvements d'urine ou de sang pratiqués qui sont adressés dans des délais précis au laboratoire spécialisé géré par la fédération nationale des courses françaises.

En cas de résultats positifs traduisant la présence d'un produit interdit, une enquête est diligentée par la fédération ; elle est contradictoire et les « présumés coupables de fraudes » peuvent faire appel à une contre-expertise.

Si la tentative de fraude est confirmée, le dossier est transmis à la société mère intéressée (galop ou trot) ; c'est elle qui dispose du pouvoir disciplinaire et prendra les sanctions.

On observera que les délais nécessaires pour avoir le résultat des contrôles sont conséquents. Comme il est hors de question de différer le paiement des gains aux turfistes, cela signifie que les parieurs sont payés depuis longtemps quand intervient une sanction pour dopage.

Il n'y a donc jamais de pénalisation des gagnants d'une course truquée sauf si l'enquête révèle que tel ou tel gagnant est complice du ou des « dopeurs ».

Statistiquement parlant, 15 000 contrôles sont pratiqués par an.

Le financement de la lutte contre le dopage est assuré par un prélèvement effectué sur le produit des « Centimes » des courses de Province, étant admis que la totalité des centimes des hippodromes parisiens a été depuis longtemps accaparée par l'Etat.

Rappelons que la ressource des « centimes province » est normalement destinée aux sociétés hippiques de province pour leur permettre

de financer les équipements de leurs hippodromes mais elle est, de par la loi, plafonnée à 200 000 F par an et par société.

Le surplus (en sus des 200 000 FF) est versé à la Fédération nationale des courses françaises et exclusivement consacré au financement de la lutte contre le dopage.

Le budget du laboratoire est de 20 MF par an.

La lutte contre le dopage dans les courses françaises semble être menée de manière rigoureuse.

#### ***D. MÉTIERS ET EMPLOIS, LES UTILISATEURS AUTRES QUE LES COURSES***

Les responsables des courses affichent tous plus de 50 000 emplois directs et 120 000 personnes vivant de la filière course.

Le rapport souhaitant mettre en évidence le poids économique précis de ce secteur, l'étude de ces emplois fait, ci-dessous, l'objet d'un inventaire détaillé.

Rappelons que deux institutions contribuent à la formation d'une partie des métiers des courses :

- l'A F A S E C, Association de formation et d'aide sociale des écuries de courses :

- l'A F P P I C C, Association pour la formation professionnelle des personnels de l'institution des courses de chevaux.

L'Inventaire se doit de distinguer trois sortes de métiers et d'emplois :

les emplois des organismes et des institutions de la filière ;

les professions au contact permanent avec le cheval ;

les emplois des activités non spécifiques du cheval.

**1. Les métiers et emplois créés au sein des organismes**

1°	<u>Administration des haras nationaux</u> : ingénieurs etc	1 068
2°	<u>Organismes des courses</u>	1 065
	France Galop	416
	Courses au Trot	209
	Groupement des hippodromes parisiens	256
	Fédération nationale des courses françaises	60
	Courses de Province	124
3°	<u>Organismes des paris</u>	17 648
	P M U	1 448
	Réseau PMU	13 887
	Réseau PLR	1 784
	P M H	414
	Maintenance Informatique	75
4°	<u>Organismes liés aux activités hippiques</u>	162
	Fédération Française d'Equitation	100
	Société Hippique Française	10
	ORPESC,AFPIC,UNIC,GHN	27
	Agences de ventes	25
	<b><u>Total</u></b>	<b>19 943</b>

## 2. Les professions en contact permanent avec le cheval

1° Les éleveurs, dans leurs haras, petits ou grands, choisissent les étalons et les poulinières, réalisent les meilleurs croisements possibles, préparent les poulains qui quitteront le haras à 18 mois pour la vente ou pour le débouillage et pour l'entraînement aux courses.

Ils sont très nombreux : 27 734 pour les principales races de sang, 354 pour les autres chevaux, 13 334 pour le trait et les ânes.

De ces 41 422 éleveurs, seuls 1 000 seront retenus pour l'inventaire.

On estime le personnel d'élevage à 18 000 personnes

dont Jockeys	3 795
Clubs équestres	10 150
Elevage	4 000

Pour les Jockeys la course au galop mobilise 974 professionnels et 320 amateurs ; la course au trot mobilise, elle, 2 453 professionnels.

Mille cinq cent treize sont retenus pour l'inventaire.

Pour le personnel des centres équestres 1 000

2° Les Entraîneurs jugent les aptitudes du cheval et le préparent physiquement et psychologiquement.

Entraîneurs Galop	1 087
Entraîneurs Trot	1 847
Total	2 934 (dont 1.769 professionnels)

3° Les premiers garçons, cadres de l'écurie de course : ils sont les adjoints des entraîneurs.

4° Les palefreniers-soigneurs, pour les soins quotidiens et l'entretien du matériel.

5° Les garçons de voyage sont chargés des déplacements des chevaux vers les hippodromes, des formalités, des soins et de la sellerie.

6° Les Lad drivers ou lad jockeys sont les compagnons du cheval, le montent à l'entraînement ; un lad monte de 3 à 4 chevaux tous les jours.

7° Les Jockeys ; pièces maîtresse des courses, ce sont des athlètes de haut niveau. Ils montent à l'entraînement et en courses, veillent à la mise au point du cheval. Ils courent des risques réels, en particulier dans les courses d'obstacles.

8° Les Vétérinaires équins et leurs personnels salariés 440

9° Les Dentistes examinent régulièrement les dentitions, condition d'une bonne hygiène dentaire et par là, d'une bonne condition physique des coursiers.

10° Les Maréchaux ferrant : dont le travail est déterminant pour l'équilibre, les aplombs et l'aisance du cheval ; il adapte les fers. Ils sont 968 + 296 salariés, soit 1 264.

11° Les Bourreliers réparent les harnais selles et accessoires.

12° Les Juges au départ et à l'arrivée

13° Les Handicapeurs qui hiérarchisent la valeur des chevaux et établissent les handicaps.

14° Les Commissaires de courses, tous bénévoles

15° Les Marchands (278) et les Courtiers (26) pièce maîtresse des ventes 304

**Total** 27 390

### 3. Emplois des activités non spécifiques du cheval

1° <u>Industrie hippophagique</u> avec 894 boucheries chevalines, et 1 192 salariés	2 080	
2° <u>Selliers, bourreliers, gainiers</u> avec 503 fabricants, 698 salariés	1 201	
3° Presse hippique	375	
4° La filière formation avec 180 centres, les lycées agricoles, les maisons rurales, l'AFASEC	840	
5° Les centres de recherche (42 en 1997), leurs 90 chercheurs dont spécialistes	54	
6° Le transport des chevaux avec 75 constructeurs de véhicules et de vans, 70 transporteurs, 30 transitaires et douaniers	175	
7° Les Assurances	30	
8° L'Alimentation : fabrication, distribution	300	
9° Équipement et matériel	150	
	<b>Total</b>	<b>5 211</b>
<b>1. Organismes</b>		<b>19 943</b>
<b>2. Au contact du cheval</b>		<b>27 390</b>
<b>3. Activités non spécifiques</b>		<b>5 211</b>
<b>Total général</b>	<b>52 524 emplois ou équivalents plein temps</b>	

**LES EVOLUTIONS DE LA GARDE REPUBLICAINE A CHEVAL :**  
**DE LA FANFARE AU MAINTIEN DE L'ORDRE**

*On ne saurait clore cette longue énumération d'utilisateurs du cheval sans citer les 55 chevaux de la Garde républicaine et les 581 militaires et civils qui l'animent.*

*Sa fanfare (à l'exception des timbaliers : montures grises) et le 1<sup>er</sup> escadron sont remontés en chevaux alezans, le 2<sup>ème</sup> escadron en bais et le 3<sup>ème</sup> en bais bruns.*

*La fanfare a assuré en 1999-2000, 79 prestations dont deux à l'étranger.*

*La Garde républicaine renouvelle chaque année 10 % de ses chevaux.*

*Huit selliers professionnels composent l'atelier de la Garde pour entretenir ses « selles d'armes modèle 1874 ».*

*Elle a créé le, 15 octobre 1998, un peloton d'intervention à cheval (PIC) qui agit dans le domaine de la sécurité en renfort des unités territoriales : chaque jour, les trois escadrons du régiment fournissent chacun une escouade au PIC. En 2000, celui-ci est intervenu à douze reprises.*

Toutes ces statistiques datent de 1999 et sont parfois d'un document à l'autre, très difficiles à préciser ; il faut parfois savoir se contenter d'estimations.

Nous les devons à l'excellente publication ECU publiée par l'UNIC, Union nationale interprofessionnelle du cheval, qui se révèle plus documentée et plus précise que certaines administrations d'Etat.

Celle-ci conclut sur 50 000 emplois directs et 120 000 personnes vivant du cheval et de sa filière. On le voit par l'étude ci-dessus, ces chiffres sont loin d'être surestimés.

Toutes ces statistiques datent de 1999 et sont parfois très difficiles à préciser ; il faut parfois se contenter de quelques estimations.



## CHAPITRE DEUX

### LA FRANÇAISE DES JEUX

#### I. PRÉSENTATION DU GROUPE

##### A. CHRONOLOGIE

- 1976 : Les Emetteurs, autorisés en 1933 à commercialiser la Loterie nationale, sont regroupés dans le GIE « PRELO » et lancent le Loto ;
- 1978 : La Française des Jeux (FDJ), sous sa forme actuelle, est créée par un décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 ;
- 1979 : L'Etat prend le contrôle du Loto avec une SA d'économie mixte : la Société de la Loterie nationale et du Loto national ;
- 1989 : La Société est rebaptisée « France Loto » ;
- 1990 : La Société est rebaptisée « Française des jeux » ;

##### B. STRUCTURES

La FDJ est une Société d'économie mixte d'Etat constituée sous la forme d'une société anonyme.

Une convention pour 30 ans, entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 1979, entre la FDJ et le ministre du budget fixe les modalités d'exercice de la mission confiée à la société.

Cette convention est résiliable à tout moment après un préavis de 6 mois.

#### 1. Organes dirigeants

Le président est nommé par décret du Président de la République sur proposition du conseil d'administration (CA).

L'actuel président est M. Christophe Blanchard-Dignac.

Ses pouvoirs sont définis par un décret du 9 novembre 1978.

Le conseil d'administration est composé de 12 membres :

- 9 hauts fonctionnaires représentant l'Etat (Conseil d'Etat, Cour des comptes, etc) ;
- 3 administrateurs nommés par l'AG des actionnaires parmi lesquels sera désigné le président.

Sans mésestimer le moins du monde l'excellent travail effectué par ces hautes personnalités, la FDJ aurait sans doute intérêt dans l'avenir à adjoindre à son CA, d'une manière ou d'une autre des personnes extérieures à la haute administration française, compétentes en matière de jeux, de nouvelles technologie, voire des personnalités étrangères surtout si des participations croisées voient le jour entre la FDJ et les loteries européennes ses voisines.

Un comité d'audit assure auprès du CA un important travail de veille.

## **2. Composition du capital**

Le capital est détenu par :

1. Etat :	72 %
2. FCP des salariés de la FDJ	5,0 %
3. Soficoma des courtiers mandataires	3,0 %
4. Les émetteurs historiques	20 %

dont :

Union des blessés de la face et de la tête	9,2 %
Fédération Maginot	4,2 %
Change de la bourse	2,6 %
Confédération des tabacs	2,0 %
Mutuelle du trésor	1,0 %
Comalo	0,6 %
Emission Berger	0,4 %

Quelle sera en 2008 la nouvelle répartition du capital social ?

Les émetteurs qui détiennent encore 20 % du capital, n'ont plus aucun rôle d'émission; ils ne gênent pas la FDJ mais ne sont plus acteurs de l'entreprise.

La mission historique que l'Etat leur a confié aux lendemains de la première guerre mondiale auprès des associations d'anciens combattants a été parfaitement assurée ; ils ont eu le mérite de bien travailler en leur temps, de créer le Loto et encore aujourd'hui de financer de très importantes et très utiles initiatives sociales et médicales profitables aux anciens combattants.

Les fonds cumulés dont ils disposent sont considérables (1 MdF, 1,5 MdF pour certains).

Ceci demande plus que jamais un contrôle attentif et peut être des réorientations nouvelles des affectations de crédits.

Quoi qu'il en soit, en 2008 tous les contrats d'émission seront échus et à cette date, l'Etat devra décider du sort de ces 20 % du capital.

Cession onéreuse à l'Etat, cession sans rachat, cession partielle à tel ou tel nouveau partenaire français ou étranger pour créer des participations croisées dont la FDJ pourrait avoir besoins ? Plusieurs solutions sont possibles.

La tentation pour l'Etat en 2008 pourrait être de s'attribuer tout ou partie de ces parts sociales, augmentant d'autant la part qui lui revient des dividendes distribués chaque année. Pour mémoire, en 1999, le bénéfice distribué après impôt a été de 538 MF. Vingt pour cent de dividendes supplémentaires auraient représenté pour l'Etat une plus value de recette de 107,6 MF

Le Président Blanchard-Dignac souhaiterait voir augmentée la part du capital social qui est dévolue aux salariés de l'entreprise (5 %) parce qu'il existe une forte demande interne et que la motivation du personnel en serait accrue.

Par contre il ne voit aucune urgence et aucun intérêt particulier à modifier profondément le capital et aller en Bourse : la FDJ n'a aucune dette et vient même d'investir un MdF (entièrement autofinancé) dans son système informatique.

### **3. La mission**

La FDJ a pour mission de concevoir, développer et commercialiser les loteries et certains jeux de pronostics sportifs sur l'ensemble du territoire national.

Son rôle est d'en assurer la régularité, la transparence et le bon déroulement.

Son activité s'exerce sous le contrôle de l'Etat qui fixe le cadre juridique des jeux et la répartition des mises.

La FDJ est un groupe qui comprend 12 sociétés consolidées dénommées filiales (voir tableau en annexe).

A chacune est confiée une mission spécifique.

Ainsi, la « Française de motivation » a pour fonction d'intéresser les détaillants du réseau avec des primes au rendement sous forme de voyages offerts. Cette filiale est une authentique agence de voyage ce qui exige un agrément spécial à cette profession

Par contre, en matière de maintenance la FDJ s'est dégagée de la Française de maintenance, dans laquelle elle ne garde qu'une part réduite, considérant qu'elle a intérêt à externaliser cette fonction.

## II. LÉGISLATION-RÉGLEMENTATION-CONTRÔLES

### *A. L'ÉVOLUTION DES TEXTES APPLICABLES*

La loi du 21 mai 1836 a prohibé en France les loteries de toutes espèces.

L'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 a dérogé à cette règle en autorisant le gouvernement à créer la Loterie nationale.

Le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978, modifié par le décret 97-783 du 31 juillet 1997, régit cette dérogation.

L'article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 a autorisé le Loto sportif, devenu depuis Loto foot.

L'article 48 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994 a autorisé la FDJ à exploiter « des appareils de jeux individuel, portable et jetable »; aucun décret d'application n'a paru.

Le décret n° 97-783 du 31 juillet 1997 confie à la FDJ l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933.

Il précise les caractéristiques essentielles de ces jeux qui peuvent être fondés sur les principes de répartition ou de contrepartie.

## ***B. LES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE SONT NOMBREUX***

Commissaires aux comptes

Contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques (décret 53-707 du 9 août 1953)

Contrôle économique et financier de l'Etat (décret 55-723 du 26 mai 1955)

Contrôle de la Cour des Comptes

Vérifications de l'Inspection Générale des Finances

Un contrôleur d'Etat travaille quasi en permanence à la FDJ où il dispose de bureaux.

La société est placée sous la tutelle du ministère du budget qui fixe la répartition des mises en tenant compte des prélèvements institués par la loi (droit de timbres, FNDS, RDS, CSG).

Le ministre fixe notamment la part des mises affectées aux frais d'organisation et d'exploitation des jeux.

Sur cette part la commission de la société est fixée à 6,10 % depuis 1999.

Cette législation est-elle obsolète ?

Pour l'essentiel de l'activité actuelle de la FDJ ce n'est sans doute pas le cas mais face aux concurrences nouvelles (voir plus loin) comme les jeux sur Internet, l'Etat, dans sa stratégie, est largement en retard.

Très heureusement, dans ses premières et timides approches du problème, l'Etat s'est inspiré des idées et des propositions de la FDJ. Il devrait continuer dans cet esprit et accélérer le mouvement, car le temps presse.

Toutes les loteries de l'Europe des 15 ont déjà adopté pour elles-mêmes des règles identiques, ce qui n'est déjà pas si mal, mais leur association ne dispose contre les contrevenants que d'une seule et bien molle sanction : l'exclusion de l'association !

Il n'y a donc pas de législation européenne dans cette matière sensible et le bât blesse.

Pour le président Blanchard-Dignac, il faut se garder de privatiser la FDJ ; l'Etat doit continuer à jouer son rôle qui garantit les joueurs contre toute dérive du système.

Il cite l'exemple très spectaculaire de « loto Québec », organisme d'Etat comparable à la FDJ et qui a vu, en 3 à 4 ans, le parlement québécois ajouter à ses missions traditionnelles d'organisateur de loteries, la gestion des casinos, de leurs hôtels, et celle des machines à sous clandestines pour mettre un terme à des dérives importantes, dangereuses et criminelles.

### III. LE RÉSEAU

#### A. LES POINTS DE VENTE

Le réseau de la FDJ est considérable. C'est le réseau le plus « capillaire » de France. Il est constitué d'un Centre informatique à Vitrolles relié ou connecté à 42.950 points de vente sur le territoire métropolitain, les DOM-TOM et Saint Pierre et Miquelon.

Depuis 1986 le Loto est géré en temps réel avec des terminaux reliés par Transpac et un ordinateur central.

En 1994, 15.500 points de vente ont été dotés d'une deuxième génération de terminaux raccordés au réseau Numéris.

L'évolution des points de vente et de leur équipement est étudiée en concertation avec les détaillants et les 200 courtiers mandataires en charge de la commercialisation (188 en 2000).

Les courtiers sont les relais commerciaux, logistiques économiques et formateurs de la FDJ pour son réseau. Regroupés en GIE régionaux, ils gèrent 200 points de vente chacun et sont rémunérés à la commission.

Le DAT, distributeur automatique de tickets fait une percée avec déjà 500 points expérimentaux.

Le comptoir de jeux RONDO est un présentoir de tous les jeux esthétique (!) et pratique.

L'animation des points de vente est permanente : par affichettes, argumentaires, etc.

En 2000, la FDJ disposait du premier réseau de distribution de France avec 42.950 points de vente.

Il s'agit, en métropole de bureaux de tabac, diffuseurs de presse ou bars auxquels s'ajoutent dans les Dom-Tom, des épicerie de village et des stations-service.

26.750 d'entre eux ne distribuent que des jeux instantanés soit 62%.

15.500 sont équipés, de terminaux permettant la prise de jeux en temps réel.

13.500 disposent d'un espace-jeux produits.

Cela représente un détaillant pour moins 1.400 habitants : mieux que les boulangeries où les bureaux de poste. Ces points de vente sont majoritairement des commerces possédant au moins une des trois activités suivantes : tabacs, bars ou presse.

Les détaillants reçoivent une formation au centre de Vitrolles, et participent aux concours de la Française de Motivation : 1.600 d'entre eux en 1999 ont gagné un séjour d'une semaine à Agadir ou aux USA s'ils n'ont pas gagné l'un des 250 séjours en Thaïlande. (voir filiale « Française de motivation »).

En France : un bar sur deux, un diffuseur de presse sur deux et deux tabacs sur trois détiennent un point de vente de la FDJ.

La rémunération des détaillants est de 5 % (2 167 MF en 2000) contre 6 % et plus en Europe. Celle des courtiers est de 2,4 % ; celle des émetteurs de 0,1 %, celle de GDL de 0,2 %, etc. La rémunération de la Française des Jeux, elle-même, est de 6,1 % ; elle était de 9 % en 1991).

## ***B. LE CENTRE INFORMATIQUE DE VITROLLES***

Créé et structuré de façon provisoire, en 1977, à l'époque héroïque du traitement mécanographique, quasi manuel, des bulletins de jeux, il s'est développé jusqu'en 1979 avec les débuts de l'informatique et gérait déjà, à cette époque, cinq millions de bulletins par semaine.

Le passage du « off line » au « on line » date des années 1986-1989 avec la première génération de terminaux.

En 1991, le Centre devint unique en France et traita la deuxième génération de terminaux.

Il emploie actuellement 273 personnes dont 85 cadres, et a trois activités :

- La production informatique, 24 h/24 et 365 j/an (Dom-Tom et Internet obligent), avec des technologies les plus évoluées pour la collecte et le traitement des prises de jeux.

- La relation opérationnelle avec les courtiers et les détaillants à l'aide, en particulier, d'un CAU, Centre d' Assistance (téléphonique) aux usagers, qui traite 450.000 appels par an.

Son niveau de performances a été récompensé par le « Casque d'argent » des CAU.

- Le Centre de formation et de perfectionnement AGORA qui fonctionne à l'intention des détaillants et de leurs personnels sous la forme de séminaires d'une journée.

La FDJ vient d'investir la dernière tranche de 300 MF (entièrement sur fonds propres) dans le développement et la mise en place d'un schéma directeur du système Informatique –site central-, qui vient d'être « basculé » sans aucune difficulté entre décembre 2000 et le 23 juillet 2001.

Il a été conçu pour répondre à la nécessité d'assurer le traitement de la totalité des enjeux, le passage à l'Euro, l'intégration des loteries on line de la FDJ qui gère, en temps réel, Loto, Keno, Loto-foot et Rapido, mais aussi celle des jeux à domicile et la croissance d'Internet.

Le Centre est déjà relié à 20.000 terminaux et traite plusieurs millions de transactions par semaine.

Toutes les prises de jeux sont gravées en temps réel sur des disques optiques numériques non réinscriptibles qu'un huissier de justice vient chaque jour mettre sous scellés, entre 19 heures, fin de prises de jeu et 19 heures 50, son tirage, garantissant l'invulnérabilité du système.

La visite du centre de Vitrolles de la Française des jeux est impressionnante : l'entreprise accentue de la sorte son avance dans le domaine technologique et conforte sa position de leader européen sinon mondial.

### **C. LES TERMINAUX**

Le terminal de prise de jeux SAPHYR qui équipe le réseau depuis 1993 a été modernisé en 1998 ; avec le modèle DIAMANT de dernière génération, 20.000 terminaux étaient en place fin 2000.

Au deuxième trimestre 2001 sera installé un nouveau système central d'acquisition de traitement et de contrôle des jeux « on line ».

A la FDJ le souci d'évoluer et de moderniser semble permanent.

Il peut y avoir des échecs. L'essai du projet « Arpège », qui consistait à donner, avec une carte, la possibilité de jouer « chez soi », a échoué tout



simplement par ce que les détaillants n'avaient aucun intérêt, bien au contraire, à vendre ces cartes qui éloignaient leurs clients.

Par contre en 1999 et 2000 le renouvellement de l'informatique de courtage avec le programme « Fortuna » a sécurisé l'expérience de la loterie instantanée avec 13 000 terminaux spécifiques.

La mise en place en 2001 de la Loterie FDJ sur Internet Abracadabra réalise une avancée significative dans le domaine encore aventureux des jeux à domicile.

#### ***D. DES OUTILS MODERNES***

La FDJ dispose de plusieurs outils efficaces pour fidéliser sa clientèle et assurer le bon déroulement des jeux :

- Le service « Audiotel » de l'entreprise (créé en 1993) qui donne les résultats des jeux informatisés et a reçu 7 millions d'appels en 1999.
- Les « 36-15 Loto et 36-15 Keno » qui fournissent règles, résultats et conseils.
- Un service d'information « Relations joueurs ».
- Un site Internet, créé en 1998, avec déjà 60.000 connexions par mois.

### **IV. LES ACTIVITÉS**

#### ***A. LES PRODUITS***

La FDJ commercialise deux gammes de produits :

1) les jeux à tirage différé et pronostics sportifs, jeux informatisés qui représentent 46,4 % du CA

2) les jeux instantanés qui représentent 53,6 % du CA

Deux cents courtiers mandataires (parties prenantes au capital social de la FDJ pour 3 %) assurent la promotion et la diffusion de ces produits auprès du réseau.

Après la création du Loto en 1976, les principales évolutions et créations ont été :

- 1985 Naissance du premier jeu de pronostics sportifs
- 1989 Création des premiers jeux instantanés
- 1991 Lancement du Millionnaire télévisé
- 1996 Création du Premier Super Loto
- 1997 Premier jeu instantané Événementiel « France 98 » et Coupe du Monde de Football.

Comme pour les autres industries des jeux, l'Etat réglemente TOUS les jeux de la FDJ.

Chaque année, la FDJ soumet au ministre des finances un programme complet dans lequel elle propose des abandons de jeux en déclin ou vieillissants, les maintiens et les projets de création de nouveaux jeux.

Ces derniers exigent chaque fois l'autorisation expresse du ministre.

## ***B. LA CLIENTÈLE***

### **1. Données sociologiques**

En 2000, 30,5 millions de personnes ont joué à un jeu de la FDJ, soit un français (ou une française) sur deux ; 48 % étaient des hommes et 52 % des femmes ; 44% avaient moins de 35 ans.

Ils ou elles jouent par semaine 27F à la FDJ, 92 F au PMU et 260 F au casino.

Une étude IPSOS de 1999 montre que les joueurs de la FDJ présentent les mêmes caractéristiques que le reste de la population française; leur profil sociologique reflète la diversité sociale du pays avec une discrète sur représentation des ouvriers et des employés et une tout aussi discrète sous représentation des retraités (la vogue des machines à sous des casinos chez les retraités n'en est elle pas la cause ?).

34 % ont joué au moins une fois par semaine

32 % " " " par an

Jeux préférés : le Millionnaire (46 %) le Loto (41 %) le Banco (30 %)

PROFIL SOCIO PROFESSIONNEL DES JOUEURS

( Ipsos 1999---En % )

Catégorie S P	Population française	Joueurs à la FDJ
Professions Libérales	3	2
Cadres supérieurs	7	6
Prof intermédiaires	13	13
Employés	16	18
Ouvriers	13	15
Agriculteurs	2	3
Retraités	23	19
Inactifs	22	24

La même étude IPSOS en 2000 donne des chiffres très comparables à ceux de 1999.

**2. Les gagnants et leurs gains**

Pour les jeux informatisés en 2000 la FDJ a récompensé 261.733.934 gagnants.

Sur 261 millions de gagnants, 1.180 ont touché le pactole (plus d'un MF), soit 0,004 %.

Pour les jeux instantanés, on compte, la même année, 582.121.107 gagnants, dont 35.109 gros.

Pour l'année 2000, la FDJ a redistribué 25 milliards de francs, soit 59 % des enjeux.(+ 16% sur 1999).

Pour l'année 1999, c'était 21, soit 57,7% des enjeux.

Très important : au-delà de 1.000 F en loterie instantanée et 3.000 F au Loto, tous les gains sont payés par chèque.

Face aux difficultés de tous ordres rencontrées par les perdants et tout particulièrement par les joueurs en état de dépendance, les gagnants ne sont pas dépourvus de problèmes et certains éprouvent même de véritables difficultés à assumer leurs succès.

Ceci étant, la FDJ en redistribuant 59 % des enjeux à ses clients est bien moins généreuse que le PMU (72 %) ou que les machines à sous des casinos (90 % au minimum).

Le poids considérable des prélèvements de l'Etat est responsable de cette (relative) faiblesse, mais nul doute que les joueurs se réjouiront d'apprendre que l'Etat est servi le premier... et copieusement !

Il est difficile de calculer exactement le taux de redistribution de la FDJ au profit des gagnants car aucun des jeux qui leur sont offerts ne bénéficie du même taux : ceux-ci sont variables d'un jeu à l'autre.

La FDJ est visiblement très réticente à les faire connaître ou du moins à les afficher explicitement car elle veut éviter de trop gros déplacements entre les jeux et elle ne souhaite pas « s'exposer à la concurrence ».

Ces précautions sont peut-être un peu dérisoires car on peut faire confiance aux joueurs pour comprendre assez vite, et la concurrence, quant à elle, ne doit pas ignorer grand chose de ces données.

### 3. Les perdants

Pas plus que les autres industriels du jeu (Pmu – Casinos et Cercles) la FDJ ne semble être obsédée par le sentiment de devoir se préoccuper du sort des joueurs en difficultés et plus particulièrement de ceux qui vivent en état de prévalence.

Les joueurs pathologiques, compulsifs, obsédés par le jeu, courent sans cesse après leurs pertes pour « se refaire ». Incapables de se dominer, de se ressaisir, ils sont nombreux, très nombreux et ignorés pour la plupart par les promoteurs de jeux.

Si certains sont (théoriquement) protégés contre eux-mêmes par l'Interdiction de jeux qu'ils ont demandée ou qui leur a été imposée par décision de justice, le plus grand nombre reste exposé car si l'Interdiction est à peu près gérée par l'Administration et les casinos pour les jeux traditionnels, ce n'est pas le cas des machines à sous pour lesquelles rien n'existe.

Or ces machines représentent, à l'heure actuelle 90% des activités des casinos.

Les situations créées par la dépendance au jeu peuvent être catastrophiques : déstabilisation de l'individu, perte d'emploi, chômage, familles délaissées, réduites à la misère, recours à l'alcool ou aux drogues, malversations et délits pour se procurer l'argent nécessaire.

Pour sa part, la FDJ estime (et c'est vrai) que ses produits sont peu chers et ne sont donc pas « addictifs », c'est-à-dire ne créent pas de dépendance.

Le rapport traitera plus en détail ce problème en fin d'ouvrage, mais il était essentiel que le lecteur, dès le début, soit sensibilisé aux problèmes sociaux graves qui existent dans cet univers souvent inhumain.

#### **4. Le problème des mineurs**

Là encore, la FDJ, connaissant parfaitement les critiques qui lui sont adressées et leurs origines, expose que les mineurs sont interdits de jeux par définition, à la FDJ comme ailleurs, qu'elle ne peut, en pratique, surveiller personnellement les dizaines de milliers de points de vente et qu'elle fait confiance à ses détaillants pour respecter et faire respecter la règle jusqu'à 16 ans.

Pour sa part, elle rappelle qu'elle n'a conçu aucun jeu spécifique pour les jeunes et ne fait pas de publicité auprès d'eux.

## V. CHIFFRES CLEFS 1999 ET 2000

### A. BILAN D'ENSEMBLE

	1999	2000
Chiffre d'affaires – Activité des jeux	37,793 Mdf(+ 5,8 %)	42,803 (+ 13,3 %)
dont jeux informatisés (47,6 %)	17,519 Mdf(+ 20,7 %)	20,330Mdf (+ 16,2 %)
et jeux instantanés (52,4 %)	(53,6 %)	22,445 Mdf(+10,7 %)
Résultat net après impôts	0,539 Mdf	0,510 Mdf
Points de vente	42950	42500
Nombre de prises de jeu (hors Rapido)	436 millions	406 millions
Tickets grattés	2,950 Mdf	2,516 Mdf
Lots distribués	22.000	25.277 (+15,9 %)
Gagnants de 1 Mf et plus	672	598
Contribution au finances publiques (dont contribution au FNDS)	9,7 Mdf (1,055 Mdf)	11,581 Mdf (1,197)
IS, CRDS, CSG et dividendes	0,327 Mdf	1,199

*(Les autres données financières détaillées sont regroupées dans les annexes)*

<i>Classement de la FDJ en 2000</i>	
<i>Classement mondial du Chiffre d'affaires</i>	<i>5°</i>
<i>du Loto</i>	<i>6°</i>
<i>des Jeux Instantanés</i>	<i>1°</i>

### CHARGES D'EXPLOITATION 1999 et 2000

(en milliards de F)

	1999	2000
Matières premières et approvisionnements	0,337	0,245
Autres achats et charges extérieures	1,067	1,108
dont :		
- Pub, sponsoring, mécénat	0,479	0,470
- Sous-traitance générale	0,162	0,134
- Entretien et maintenance	0,146	0,176
- Transmissions et communication	0,136	0,141
Salaires et charges sociales	0,284	0,292
Impôts et taxes	0,066	0,639
<b>TOTAL</b>	<b>1,880</b> (-7,9 %)	<b>1,876</b> (-0,2 %)

## **B. LE POIDS ÉCONOMIQUE, LES EMPLOIS**

### **1. Les salariés du groupe**

Au 31 décembre 2000, le groupe FDJ comptait 876 salariés (814 en 1999), FDJ (790), Pacifique des jeux (21), Française de motivation (17), Française d'image (16), Française de développement (26).

On peut estimer le nombre des emplois induits en prenant en compte d'abord ceux du réseau des courtiers mandataires : 187 courtiers et 1.300 salariés des courtiers soit 1.500 emplois

On peut ensuite calculer le nombre des emplois créés par les activités jeux dans les 43.000 points de vente détaillants en divisant la masse des commissions qui leur est reversée par le montant du SMIC.

Pour 1999, ce calcul donne 1,9 MdF de commissions et 15.633 emplois.

Pour 2000, 2,14 MdF et 19 300 emplois.

Au total pour 2000 990 + 1 500 + 19 300 = 21 750 emplois.

### **2. Le poids économique des apports pour le commerce local est considérable**

Les détaillants perçoivent une commission de 5 % sur la vente de jeux.

Dans la région Côte d'Azur, prise comme exemple, la FDJ a redistribué en 1999, 42,8 MF de commissions au 776 détaillants (+ 7% sur 1998), ce qui représente une commission annuelle moyenne de 62.113 F (+ 4%).

Dans la région Provence-Alpes-Corse 123 MF à 2.363 détaillants, soit 52 094 F par an.

Pour encaisser ces commissions, les points de vente détaillants ont réalisé un chiffre d'affaires moyen hebdomadaire en 1999 de :

28.696 F de jeux on line et 8.887 F de jeux instantanés

En 1999, la Française des Jeux a redistribué 1,9 MdF .....

L'activité Jeux apporte en moyenne aux points de vente les recettes annuelles suivantes :

<u>Type de point</u>	<u>Nombre de points</u>	<u>Recette moyenne annuelle</u>
ON LINE	12 550	90 500 F
LOTERIE	23 750	12 500 F
ON LINE + RAPIDO	3 000	145 000 F
LOTERIE + RAPIDO	3 000	67 000 F
RAPIDO	600	55 000 F

Il convient d'ajouter, à ces recettes, celles des autres ventes effectuées dans l'établissement par les joueurs présents et l'avantage de la gestion d'une trésorerie non négligeable.

La comparaison de la contribution de la FDJ à ce réseau de petits commerces avec les produits de leurs autres activités donne :

Tabac 54%, FDJ 19%, PMU 17%, Presse 7%, autres 3 à 4 %.

En fin de compte, les points de vente tirent de la vente de jeux :

58 % de leurs frais de personnel

36 % de leur marge commerciale

32 % de leur résultat courant avant impôt.

Ces résultats sont d'autant plus appréciables que ce petit commerce de proximité évolue dans un contexte économique difficile, ces établissements ont perdu la vente des vignettes auto (2000), subissent la baisse de la consommation de tabac, l'augmentation des charges et la concurrence des grandes surfaces.

En leur apportant ce complément de ressources significatif, la FDJ participe activement au maintien du commerce de proximité ; en outre continue à augmenter le nombre de ses points de vente + 770 dans la seule Région PACA en 6 ans. (+ 5,5%).



### *C. LES INTÉRÊTS DE L'ÉTAT*

Ces intérêts sont importants (voir annexe) ; bien surveillés par le groupe lui-même et par sa tutelle. Les contributions de la FDJ aux dépenses de l'Etat, d'origine fiscale ou non représentent une somme appréciable pour chaque exercice budgétaire.

Comme le montrent les annexes, ces contributions atteignent quelques 13,6 MDF par an.

L'Etat prélève 28 % (non compris taxes et impôts divers)

Les joueurs gagnent 59 %

La SA FDJ fonctionne avec 13 %, dont :

6,1 % pour les charges de la FDJ

5 % pour les détaillants

1,9 % de divers.

### **VI. LE CONTEXTE INTERNATIONAL**

A ne comparer que les références des loteries européennes en l'état actuel des choses, la position de la FDJ est excellente ; elle est la 5<sup>e</sup> loterie au monde par le chiffre d'affaires, mais seulement la 55<sup>e</sup> pour le chiffre d'affaires par habitant.

Une étude de 1999 (annexe) montre toutefois d'importantes différences entre ces pays suivant que l'on considère les chiffres d'affaires, le montant moyen des mises des joueurs ou le nombre des points de vente.

Les Français jouent infiniment moins que les Italiens (de 1 à 2,6), les Espagnols ou les Norvégiens.

Le Français est 10<sup>e</sup> sur 15 pour ce qui concerne l'engouement pour les jeux de loteries.

Il serait intéressant de savoir si ceci est dû à un recours plus important en France qu'ailleurs aux courses de chevaux ou aux machines à sous des casinos ou à une plus grande vertu !

En revanche, le public français dispose pour ses jeux du deuxième réseau européen de points de ventes, mais si le chiffre d'affaires de nos loteries est le cinquième, c'est là encore très loin derrière l'Italie, l'Espagne et la Grande-Bretagne.

## A. PERSPECTIVES

### 1. Perspectives de production

Devant le comportement des joueurs et leurs attentes, la FDJ semble très soucieuse d'enrichir son offre de produits, de prendre en compte l'usure des jeux quitte même à les retirer, sans insister, devant un accueil trop tiède du public.

Il ne faut pas oublier d'autre part qu'un jeu de loterie qui connaît une longue durée de vie est d'autant plus exposé à la fraude sous forme d'usage de faux tickets.

La FDJ est très bien armée contre la fraude. Celle ci est impossible sur les jeux on line dont les prises d'enjeux et les tirages sont rigoureusement protégés par l'informatique.

En loterie instantanée on observe quelques tentatives ponctuelles et artisanales ; sur le « Millionnaire » quelques détaillants se sont risqués à la fabrication de tickets bricolés mais aisément réparables.

L'avenir de la fraude ici est très compromis dans la mesure où les machines apporteront à la FDJ une capacité de contrôle sans cesse accrue : c'est une garantie majeure de fiabilité pour les joueurs et l'Etat.

La FDJ réagit bien face à la concurrence des autres jeux nationaux et internationaux dans un marché en pleine mutation.

Elle sait utiliser les nouvelles technologies, moderniser constamment les outils de son réseau, et en particulier l'exploitation commerciale de la Loterie instantanée grâce à des terminaux spécifiques dans les points de vente.

Elle est très proche de sa clientèle et communique beaucoup avec elle de différentes et efficaces façons.

Elle s'appuie à fond sur les événements et les moyens audio visuels.

Ainsi en 1999 FDJ n'a réalisé pas moins de 651 émissions télévisées.

Son chiffre d'affaires en 2000 a augmenté de 13,3% ; pendant les 5 premiers mois de 2001 de 12 %.

## 2. Perspectives de notoriété d'image et d'audience

Un Sponsoring fort et bien ciblé dans le domaine du sport lui confère une excellente image auprès du public sportif.

La FDJ conduit dans ce domaine, plusieurs opérations : « le Challenge » au profit de sportifs de haut niveau mais désargentés, un prix littéraire « Sport Scriptum » et surtout elle finance « l'Equipe cycliste de la FDJ » et affiche, face aux scandales qui affectent le cyclisme, la volonté d'œuvrer pour le renouveau de ce sport éminemment populaire.

Cette équipe est très connue ; elle est jeune et « pure » car chaque coureur sait que le moindre écart en matière de dopage serait immédiatement sanctionné par son renvoi. Compte tenu que cette attitude est loin d'être partagée par nombre d'équipes étrangères, cela réduit les chances actuelles de victoires de la « FDJ » mais lui permet de bénéficier d'une excellente image.

Mais, ici comme ailleurs, le séisme du dopage n'a-t-il pas déjà commencé à faire reculer l'intérêt de la FDJ pour le cyclisme ?

Si sa contribution réglementaire au Fond national de développement du sport ( FNDS) est sans doute mal connue du public et insuffisamment appréciée des sportifs, pour lesquels elle est devenue routinière, il convient de rappeler ici à la fois sa grande importance : 90 % des crédits dont dispose le FNDS, créé en 1978 et géré par le ministère de la jeunesse et des sports, proviennent de cette contribution de la FDJ, soit pour 1999, 1,055 MdF (2,9 % de son CA) pour 2000, 1,2 MdF.

Chacun comprendra que grâce à cet apport considérable, tous les sports sont gagnants et dispose ainsi de ressources non fiscales bien pratiques.

En bonne logique et pour une statistique claire, il convient de considérer la contribution de la FDJ au FNDS comme une ressource pour l'Etat au même titre que le prélèvement direct qu'il inscrit dans la loi de finances.

## 3. Perspectives de gestion

La FDJ veut optimiser sa gestion des approvisionnements, diminuer les tâches manuelles, réduire les dépenses et elle y parvient.

En 1999, ses charges d'exploitation de 1,880 MdF ont baissé de 7,9 % ; en 2000 elles sont de 1,876 MdF, soit - 0,2 %.

Elle vise un développement durable et devrait, selon nous, y parvenir dans de bonnes conditions, mais la concurrence s'amplifie.

#### 4. Perspectives statutaires

Pour le Président de la FDJ, Christian Blanchard-Dignac, l'entreprise jouit effectivement d'un monopole des loteries mais pour des raisons éthiques et non d'ordre économique.

C'est d'ailleurs la règle partout dans le monde et les Pays qui seraient tentés de libéraliser leur système le regretteraient.

La jurisprudence de la Cour de Justice européenne a confirmé le droit des Etats à restreindre les libres prestations et le libre établissement.

La France, dans la FDJ, a su concilier la rigueur d'une structure publique et l'efficacité d'une entreprise privée avec le statut d'une SEM, un comité d'audit et de multiples contrôles (Cour des comptes, contrôle d'Etat) ; 100 % des résultats sont vérifiés.

Incontestablement la FDJ est bien gérée : la Commission qui lui est fixée par l'Etat, et qui finance ses frais de gestion n'a cessé de diminuer, passant de 9 à 6 % en six ans, tandis que ses charges en faisaient autant : 7,2 % en 1994, -4,4 % en 2000, sans que son développement ne ralentisse.

#### 5. Perspectives en matière de concurrence

On voit apparaître et se développer :

- des émissions de Télévision telles que « Qui veut gagner des millions » ?

- des loteries en ligne « gratuites » sur Internet, loteries promotionnelles.

- des casinos européens ou exotiques sur Internet fréquentés par des Français. Pour ces derniers, on notera qu'en Suisse les banquiers refusent d'honorer les mises payées sur ces sites avec des cartes bancaires.

Pour l'instant, les loteries européennes ne se concurrencent pas et observent une attitude amicale les unes vis-à-vis des autres.

Seuls les bookmakers britanniques font cavaliers seuls avec des loteries d'argent.

Toutes les loteries au monde sont des loteries d'Etat, sauf au Royaume-Uni où c'est une concession (!).

Tous ces éléments devraient inciter les Etats à mettre en place une législation adaptée aux évolutions du marché.

Il est notamment urgent que les Etats membres de la communauté produisent une législation européenne unique car, dans ce secteur sensible, il faut éviter que l'exercice de la profession ne tombe dans le domaine exclusif de la concurrence pure (!) et simple.

Dans 3 à 5 ans, le marché européen des loteries se constituera obligatoirement et il n'y a toujours pas de droit pour lui.

La création, en 2001, par la FDJ d'une loterie instantanée sur Internet (Abracadabra) représente une très grosse avancée sur les réseaux.

Pour la FDJ, Internet est potentiellement un rabatteur d'informations et de promotion.

D'autre part, s'il faut deux ans pour mettre au point un simple jeu de grattage, il ne faut que deux mois pour un jeu sur Internet !

Après un rodage du 2 avril au 31 mai, la loterie devrait être ouverte au public au deuxième semestre.

Le projet est remarquable en tous points : garantie de légalité, garanties juridiques pour les joueurs, accès réellement interdit aux mineurs mais ouvert aux résidents en France métropolitaine, aux DOM-TOM et à Monaco (!), connexions aux ordinateurs des joueurs, procédures claires et simples, etc.

Sur la base des premières informations, on peut estimer son taux de redistribution théorique à 68 %

avec 190 911 lots attribués pour des blocs de 500.000 enjeux (26 % )

et 1.020.000 F de lots pour 1.500.000 F d'enjeux(68 %).

S'il s'avère exact, le taux de redistribution d'Abracadabra serait notablement supérieur au taux moyen dont bénéficient les jeux actuels de la FDJ.

Avec cette création, la FDJ se positionne sur un point essentiel, ne prend aucun retard sur Internet et marque son territoire.

Elle a mis au point un jeu apparemment bien « bordé » mais elle ne l'ouvre pas aux clients à l'étranger.

Pour quelle raison ? Pour se roder ? Est ce provisoire ?

Pourquoi ne pas l'autoriser, dès que possible, à profiter du marché offert par la Toile mondiale ?

Cette extension exigerait-elle une harmonisation législative européenne ?

De juin à août 2001, 3 MF de chiffre d'affaires ont été réalisés pour 6 à 7.000 clients inscrits.

Notons avec satisfaction cette initiative de la FDJ autorisée par l'Etat, souhaitons sa réussite mais constatons que l'Etat fait, au profit de « sa » FDJ, une exception qui sera ressentie sans doutes avec beaucoup d'amertume par les autres industriels des jeux.

Les casinos français, en particulier, redoubleront d'efforts pour obtenir les autorisations de casinos sur Internet que l'Etat leur refuse.

Les sociétés françaises qui peuvent offrir des sites opérationnels, des logiciels sous licence de qualité, et une excellente maintenance de tels casinos cybernétiques, feront de même.

Il faudra bien que l'Etat réponde sans tergiverser davantage à ces demandes.

## **6. Perspectives de partenariat**

Il vient d'être établi avec Loto Québec. D'autres pistes sont ouvertes avec l'Allemand West Loto et les Hollandais pendant que se prépare un Super Loto Européen.

### ***B. LES CONCURRENTS HISTORIQUES ET NOUVEAUX***

#### **1. Histoire des loteries**

C'est un jeu de hasard pur dans lequel les connaissances et la stratégie n'ont aucune place.

Elles sont interdites à peu près partout mais en fait autorisées par dérogation et lors strictement réglementées.

Litré donne cette définition : « sorte de jeu de hasard où se font des mises pour lesquelles on reçoit des billets portant des numéros ».

En regard d'une définition aussi simple que de variantes !

Leur création est souvent attribuée aux Romains parce que Petrone (66 ans après JC), dans son *Satiricon*, les évoque en parlant des repas et parce que Suétone, dans « *La vie des 12 Césars* », évoque la remise de prix par Auguste lui-même à l'occasion des Saturnales.

En fait il ne s'agissait pas de tirages au sort de loteries, mais plus vraisemblablement de simples cadeaux, largitiones et missilia, et si les Romains utilisaient bien le tirage au sort, c'était comme un mode de sélection institutionnalisée pour attribuer postes, charges, prébendes et terres.

Par contre, le monde arabe préislamique (5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> siècles) eut recours à d'authentiques loteries puisque les sourates 2 et 5 du Coran les condamnaient sévèrement (1400 ans avant les Talibans !).

Domage, car les Arabes pouvaient ainsi jouer des dixièmes de chameau (sic).

Le Moyen-Age ignore le phénomène.

Mais à Bruges, en 1441, les loteries apparaissent : les Hollandais fournissent le mot « *loterij* » avec sa racine francique « *lot* » qui donne aux Allemands « *los* » (le sort) et le « *lotto* » aux Italiens.

Suivent alors les loteries des Pays-Bas Bourguignons, les « *lotissements* » de St-Omer en 1476, les loteries de la France du 17<sup>e</sup> siècle pourvues du « *numéro* » emprunté aux loteries italiennes, la « *lottery* » anglaise, les « *lotteries* » allemandes, les « *loterias* » espagnoles, et bien sûr le « *lotto* » transalpin.

D'ailleurs, l'Italie affirme alors une nette prédominance : dès le 15<sup>e</sup> siècle, tourniquets, dés spéciaux et billets numérotés préfigurent la roulette.

Peut-on aller jusqu'à penser que le goût du risque financier coïncide avec l'essor du capitalisme et surtout avec les timides progrès de l'écriture ?

## 2. Typologie

Avec la diversification des jeux on distingue vite :

- Les paris « au tableau », avec affichage de lots fixés d'avance.
- Les paris « à la cote », qui rapportent un multiple à des joueurs qui choisissent le niveau de leurs paris.
- Les paris « au totalisateur » comme le PMU.

Aujourd'hui, le tableau, ce sont les loteries à billets numérotés.

- La cote c'est la Roulette ou le Lotto génois.

- Le totalisateur c'est le Loto moderne.

Si l'on veut être complet, il faut dresser un autre classement qui différencie :

*a) les loteries à résultat immédiat*

Rassemblant un faible nombre de joueurs, ce sont :

- les loteries simples : cartons de 6 à 12 cases, un dé ou un toton comme le « tchic tchic » des quartiers populaires, le « Crown and anchor » des marins anglais, le « piek en zen » hollandais, de nombreux jeux asiatiques, le « jeu du sept » ou le « gioco della barca », « le jeu de la chouette » italien, etc.

- les loteries à choix multiples où le joueur mise plusieurs fois (comme à la roulette), mais avant celles-ci, la « hoca » catalane interdite par Louis XIV, le « biribi » italien supplanté par la roulette elle-même.

La formule familiale du loto apparaît au 18<sup>e</sup> siècle, se répand, se nomme « keno » (prononcez kino) du français « quine », et bientôt le « Bingo » des anglo-saxons.

*b) les loteries à résultats différés*

Elles s'adressent à un très grand nombre de joueurs et réclament beaucoup de moyens.

- Loteries à billets (pari au tableau) avec lots définis, date connue des tirages, billets pré-numérotés, connues en France sous le nom de « Tombolas ».

C'était l'ex Loterie nationale.

Inexorable déclin depuis 1970 de ces tombolas caritatives, qui échappent aux condamnations morales mais n'évitent pas l'abandon par le public.

- Les Lotos où les joueurs choisissent plusieurs numéros

En 1576, la république de Gênes, en créant un Sénat (quelle sage décision !), soumet le renouvellement de ses membres à un tirage au sort de 5 membres tous les six mois.



Inutile de dire que les paris s'organisèrent aussitôt sur les noms des candidats.

L'engouement pour ces paris fut tel qu'il résista à la réduction du nombre de sénateurs qui passa de 120 à 80.

Giacomo Casanova, dont les activités et performances sont décidément très variées, fit ouvrir, au cours d'un passage à Paris, des bureaux de loteries avec l'agrément des financiers et de d'Alembert (!).

C'est l'origine de la Loterie Royale, créée par Louis XV en 1757 pour alimenter les caisses de l'Ecole Militaire (!).

Aux USA, après la très longue prohibition -1892-1963- qui avait favorisé les jeux clandestins, les loteries s'engouffrèrent dans la brèche.

Le Brésil (Jogo da Bicho), la Chine (Chi fa, Chi tam, etc) firent de même.

En définitive, le principe qui connaît la réussite maxima c'est le totalisateur.

Cet appareil naît en 1954 : il est le fruit du travail de deux allemands, Peter Weiland et Lothar Lammer, qui appliquent à la vieille loterie génoise le principe du Pari Mutuel inventé par Joseph Oller à Paris en 1868 pour les courses de chevaux.

Le succès fut foudroyant.

A partir de 1970 la Loterie au totalisateur conquiert tous les pays, à commencer par l'Europe.

### *c) les loteries instantanées*

Loteries dites « A GRATTER », où le gain est inscrit sur le ticket et qui réclament une fabrication irréprochable par des imprimeurs hautement spécialisés

Grande facilité du jeu, résultat immédiat, gros succès...

### **3. Les loteries clandestines**

Le mot « clandestines » est peut-être bien gros pour parler de ces mini loteries de villages ou de bistrotts organisés par le seul tenancier de l'établissement autour d'un jambon ou d'un lot de bouteilles.

Ces loteries existent ; elles sont sans doute nombreuses mais échappent totalement à la statistique et au contrôle de l'Etat.

Elles sont pourtant illégales par définition.

#### 4. Les loteries caritatives

Elles étaient innombrables, anciennes et tolérées par les pouvoirs publics en raison de leur nature même.

Qu'en est-il aujourd'hui au temps d'Internet, du Loto informatisé, du course par course sur satellite et des « gratteurs-minute » ?

Elles survivent et même vivent bien dans un contexte bien particulier très convivial et très humain.

Allons, par exemple, dans les Pyrénées-Orientales examiner ce qu'est une « Riffle Catalane ».

En Roussillon, et en Cerdagne, les riffles s'organisent au profit des bonnes causes (le club de rugby, les œuvres sociales), dans les salles des fêtes ou des bistrot d'autant plus accueillants que la fièvre du jeu assoiffe.

Parce que c'est convivial et attrayant, on s'y rend en famille ou entre copains pour tenter de gagner les succulents produits du terroir tels que lots de jambons, volailles ou boudin renommé, rousquettes de Vallespie, ou vins de Banyuls.

Pour 50 ou 100 francs, nos catalans participeront à 10 ou 20 tirages, courseront la « quine » ou le « carton plein » sous la houlette d'un héraut de la riffle, notable local respecté, à la voix grave et qui porte loin.

Le héraut parle bien entendu le catalan car il annoncera les numéros souvent dans cette langue, ne serait-ce que pour complexer les « parisiens » présents, voire les « gabatchés » languedociens peu considérés par ce que voisins.

Chaque numéro annoncé sera en outre gratifié d'une remarque ou d'une boutade d'une finesse incontestable telles que : (2 « comme papa »), (6 « la queue en l'air »), (69 « la porte du paradis »).

A ces expressions gaillardes, connues de tous car rabâchées depuis des générations, répondent en écho la bonne humeur ambiante et le plaisir de jouer entre amis dans un climat familial.

La recette de ces joyeux moments est répandue dans toutes nos provinces, assortie de variantes locales linguistiques et folkloriques bien enracinées sur un fond « culturel » commun.

Ces Lotos cohabitent en bonne harmonie avec ceux des paroisses, des kermesses, des partis politiques; ils animent les matinées et soirées froides ou pluvieuses de la France profonde.

Mais les associations qui désirent organiser des loteries ou des lotos à but caritatif se heurtent souvent des difficultés que ne rencontrent pas des organisateurs moins dignes d'intérêt.

L'Union nationale des organismes faisant appel à la générosité du public (UNOGEP), relate ceci :

Puisque le jeu est interdit et que toute organisation de loterie est soumise à autorisation, l'Association des paralysés de France (APF) des Côtes-d'Armor fit les démarches pour monter une très grande loterie de tout la Bretagne.

Elle édita 1 million de billets à 10 F sans savoir, comme d'habitude, quelle proportion en serait vendue.

Effrayés par ce « Capital d'émission » (sic) inusité, les services de la préfecture demandèrent l'avis du TPG qui interrogea la Préfecture de Police de Paris (!), laquelle sollicita l'avis du ministère des affaires sociales (!), la réponse fut « Votre capital d'émission est trop important ».

Il fallut en outre soumettre la maquette du billet : de fax illisible en fax de vérification, le président de l'APF fut dûment convoqué au commissariat de police du 13<sup>e</sup> arrondissement de Paris pour remettre en mains propres la maquette à un commissaire.

Les démarches pour ces bénévoles de l'APF durèrent de mai à novembre !

Or, en regard de cette (louable ?) vigilance à l'égard d'œuvres connues de tous les Français, comment comprendre, à l'inverse, que rien ne vienne entraver le curieux travail effectué par des organisateurs en marge du milieu associatif qui proposent à des associations, à de petits clubs sportifs de « monter » pour eux leurs lotos annuels, leur laissant en tout et pour tout 10 % de la recette.

Ces mêmes « professionnels » contournent, en outre, la réglementation qui n'autorise que trois lotos par an et par demandeur, en jouant sur le fait, prétendu par eux, que vendredi + samedi + dimanche = 1 jour.

Le tout multiplié par trois dans l'année et le tour est joué.

## 5. Les cyberloteries

On peut jouer sur Internet. Et on ne s'en prive pas : selon NETVALUE, 2 millions de Français se rendent chaque mois sur les sites de jeux d'argent.

Le succès est tel que chaque mois un nouvel organisateur de jeux se lance sur Internet.

Déjà existent et prospèrent Bananelotto, Lotree.com, Luckyvillage.com, Bingopoly.com, Eldoradowin, etc.

Ces sites font miroiter la possibilité de gains entre 1 et 10 MF ! ; mais les probabilités de gagner le gros lot sont faibles : une chance sur 14 millions.

On le sait très bien aujourd'hui, la première motivation des sites n'est pas d'enrichir nos compatriotes : car derrière le jeu se cache une stratégie commerciale très précise et efficace.

Pour visiter un site, un joueur doit « s'inscrire » et du même coup fournir tout une série de renseignements sur lui : nom, prénom, sexe, âge adresse, e.mail, et surtout ses pôles d'intérêt.

Ces données valent de l'or pour les sociétés de marketing qui achètent les listing aux patrons des sites et les revendent à leurs clients en mal de prospection commerciale

Tout est légal d'autant que le joueur peut parfaitement refuser que ces renseignements soient communiqués, encore faut-il qu'il « décoche » les cases, bien entendu validées d'office, qui autorisent le site à disposer gratuitement des données fournies par le joueur.

En juillet 2000, 1,256.470 visiteurs ont consommé 575.000 heures de jeu sur sites avec une moyenne de séjour de 27,5 minutes, réalisant dans le domaine du loisir une part d'audience de 34,6 % devant les voyages (16,4 %) et les sports (14,6 %).

Le même mois, neuf sites Internet spécialisés ont attiré 1 % des Internautes soit 60.000 visiteurs.

Le phénomène est donc considérable, n'est qu'à ses débuts et provoque chez tous les industriels des jeux une panique justifiée.

La Française des jeux semble avoir trouvé une parade qu'elle a mis en place fin 2001 (voir plus haut).

Les casinos en cherchant une, harcèlent l'Etat pour qu'il définisse ce qu'il autorise et attendent la réponse !

## 6. Loteries commerciales, concours et jeux des sociétés commerciales

Une question écrite du député François Rochebloine au ministre des finances en date du 5 juin 2000 nous semble bien situer le problème.

M. François Rochebloine attire l'attention de M. le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur la prolifération des concours et jeux organisés par les sociétés commerciales. En fait, ces opérations publicitaires répondent aux caractéristiques des « loteries commerciales » telles qu'elles sont définies par les articles L.121-36 et suivants du code de la consommation. Or, les sociétés commerciales se gardent bien de qualifier de loteries les jeux et concours qu'elles organisent.

Cela induit une confusion dans l'esprit des consommateurs.

Afin de limiter cet amalgame, la mention « loterie commerciale » répondant aux conditions des articles L.121-36 et suivants du code de la consommation devrait obligatoirement figurer sur tout support présentant une telle opération. De même, le règlement complet devrait, dans son intégralité, être reproduit sur les documents promotionnels.

Par ailleurs, il lui demande s'il n'est pas envisageable de promouvoir une participation réellement gratuite (enveloppe avec port payé par le destinataire, numéro de téléphone vert, par exemple), alors que prolifèrent les sollicitations téléphoniques d'un coût non négligeable (comme le préfixe 06-36-68, tarifé à 2,23 francs par minute).

Réponse – Les contrôles effectués ces dernières années par les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) font apparaître que dans plus de 90% des cas les loteries commerciales sont organisées dans le strict respect des textes, grâce notamment aux effets pédagogiques de quelques décisions de justice et des initiatives prises par le syndicat de la vente par correspondance et à distance.

De surcroît, les textes qui encadrent les publicités ainsi que les loteries commerciales offrent un niveau élevé de protection des consommateurs. En particulier, les dispositions de l'article L.121-1 du code de la consommation relatives à la publicité trompeuse ou de nature à induire en erreur permettent de sanctionner les opérateurs indélicats qui présentent, sous le couvert de jeux-concours de véritables loteries commerciales ne respectant pas les prescriptions de l'article L.121-36 du code de la consommation.

Il ne semble pas nécessaire, dans ces conditions, d'envisager une modification des textes en vigueur.

Par ailleurs, les consommateurs peuvent se prévaloir des dispositions de l'article L.121-38 du code de la consommation, pour obtenir gratuitement, lorsqu'il n'est pas annexé aux documents publicitaires, le règlement des opérations d'une loterie commerciale. Enfin, la tarification téléphonique pour participer à des jeux concours, ou des loteries commerciales, n'entraîne pas un coût élevé pour les consommateurs.

Elle est le plus souvent faible, voire, dans certains cas, nulle.

Sur ce point, les services de la DGCCRF n'ont pas constaté d'abus et il ne paraît pas nécessaire de modifier les textes en vigueur.

Tout ceci est bien rassurant ou prétend l'être. Il n'en reste pas moins que le nombre croissant de ces jeux, leur aspect plus ou moins fantaisiste et là encore, l'absence de données officielles et de statistiques, laissent craindre que ces dérives commerciales ne viennent dans l'avenir parasiter les systèmes légaux.

## CHAPITRE TROIS

### LES CASINOS

Les casinos : une image périmée mais bien ancrée dans l'esprit du public

L'image que le public conserve encore des casinos est une image élitiste peu conforme à la réalité de notre temps « les casinos ne sont fréquentés que par une élite fusse-t-elle celle de l'argent » sur eux planent encore deux qualificatifs : ésotérisme et manigance.

L'ésotérisme : la définition du Littré « doctrine secrète que certains philosophes de l'Antiquité ne communiquaient qu'à un petit nombre de leurs disciples » pouvait sans doute convenir aux casinos d'autrefois car les obstacles pour être admis, le droit de timbre pour entrer, la tenue exigée, les rites observés, le cérémonial autour des tables, la complexité supposée des jeux, la surveillance exercée par l'établissement lui-même et par les autorités, l'idée d'un endroit fermé d'où l'on pouvait ressortir en très mauvais état, tout contribuait à créer une image plutôt sulfureuse.

De nos jours ce folklore, style « Macao l'enfer du jeu », a laissé la place à un mode de fonctionnement transparent et comme aseptisé, garanti par la surveillance ostensible des autorités et de l'Etat.

Les manigances : à l'instar de n'importe quelle affaire de loisirs où circulent des masses d'argent importantes, les casinos sont régulièrement taxés, entre autres choses, de rapports avec le Milieu.

Il y a eu, par le passé, une grande part de vérité dans cette réputation, tant divers procédés, tels que prête-noms ou racket, ont longtemps permis à des délinquants notoires de maîtriser la trésorerie de certaines maisons et à organiser la délinquance sinon le crime.

Des scandales spectaculaires, abondamment médiatisés, des affaires longues, tortueuses et sanglantes, sont là pour confirmer le public dans cette opinion.

Ceci est du passé et, même à l'époque, ces cas étaient l'exception.

Mais pourtant ceux là même qui, aujourd'hui, critiquent une législation française si serrée qu'on la juge la plus rigoureuse de la planète, devraient plutôt reconnaître que l'Etat a puissamment contribué à assainir leur

profession et, par sa vigilance omniprésente, la protège encore tous les jours contre les tentatives récurrentes d'infiltrations, de main mises sur les établissements et de blanchiment d'argent qui restent, comme on le verra plus loin, tout à fait d'actualité.

On peut affirmer aujourd'hui que le Casino est sans doute la profession la plus contrôlée de France et que la constitution de Groupes de casinos, chaque jour plus importants, leur entrée en Bourse, apporteront incontestablement un surplus de rigueur dans les gestions, et donc de garanties d'honorabilité et de sérieux.

Tant pis pour le folklore, le cinéma et la presse écrite, gourmandes de ces histoires, tant micux pour les joueurs !

## I. HISTORIQUE DES CASINOS

Le vocable vient de l'italien « casa » et c'est à Venise en 1626 qu'est né le principe des casinos.

De cette « maison », le décret de 1959 dit que ce doit être « un établissement comportant trois activités distinctes : spectacle, restauration et jeux, réunies sous une direction unique sans qu'aucune d'elles puisse être affirmée ».

Avant que ne naisse en France cette définition lapidaire (et qui pèse encore lourdement, on le verra plus loin, sur la gestion actuelle des établissements), les jeux, qu'ils soient ou non intéressés, ont existé de par le monde et de toute antiquité sous des formes plus ou moins primitives.

L'empire romain légiféra le premier pour pouvoir frapper les tenanciers (et non les joueurs) coupables « d'abjection ».

Pour ne traiter que de la France faute de temps et de place, la Royauté française, par la suite, se perdit (comme l'actuelle administration républicaine) en arrêtés successifs visant à marginaliser, sinon à supprimer, les établissements.

Ce n'est qu'à la fin du XVIe siècle que le jeu fut légalisé -pour les nobles seulement-, restant banni pour le peuple !

La Révolution française toléra totalement le jeu tout en le proscrivant pudiquement dans les textes !

La véritable innovation est due à un décret de 1806 qui permit au Préfet de police de délivrer des autorisations dérogoatoires pour les stations



balnéaires et « pour les lieux où il existe des eaux minérales, pendant la saison des eaux seule et pour la Ville de Paris ».

## II. LÉGISLATION ET RÉGLEMENTATION

### A. EVOLUTION DES TEXTES

En 1907, une Loi, la Loi fondamentale pour les jeux en France (et non plus un décret), autorisa les cercles de jeux et les casinos dans les sites thermaux en y adjoignant les stations climatiques, imposa l'aval du Ministère de l'intérieur, et fixa la destination des bénéfices bruts.

En 1920, parut une décision très contraignante : aucun casino ne pouvait s'établir à moins des cent kilomètres de la capitale mais, tout aussitôt, en 1931, conformément aux paradoxes permanents qui prévalent dans ce secteur d'activité, une exception fut faite au profit de la ville d'Enghien !

Cette disposition est toujours appliquée aujourd'hui.

L'Etat établit un prélèvement progressif sur les recettes.

En 1969, un décret autorisa trois nouveaux jeux américains : la roulette américaine, le black jack et le craps.

De l'abondante réglementation existante, il faut retenir deux décisions qui présentent une très grande importance pour la période actuelle : l'amendement Chaban Delmas qui autorise, depuis 1988 et dans certaines conditions, l'implantation de casinos dans les villes de plus de 500.000 habitants et l'autorisation, en 1987, par Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, des machines à sous dans les casinos et eux seuls.

A un moment où tous les casinos, même les plus huppés, battaient fortement de l'aile, et où leur nombre diminuait (155 en 1969 contre 135 en 1985), ces deux autorisations ont provoqué un redémarrage spectaculaire des activités (160 casinos en 1999 et 170 en 2001) et des chiffres d'affaires, suscité des projets et des réalisations très importantes, en particulier à Lyon, Bordeaux, peut-être Lille, et accru d'autant les recettes de l'Etat !

L'histoire des cercles et maisons de jeux est traitée plus loin dans le chapitre IV.

## **B. LA COMMISSION SUPÉRIEURE DES JEUX**

Elle a été créée par le décret du 6 novembre 1934 et son statut actuel date de 1975. Elle est chargée d'examiner les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de jeux des casinos et des cercles.

Elle est composée de 15 hauts fonctionnaires d'Etat, parmi lesquels deux conseillers d'Etat, dont le plus ancien préside, deux conseillers-maîtres de la Cour des comptes, deux inspecteurs des finances, etc.

Plusieurs élus y siègent : un député, un sénateur, deux maires de communes classées, et le président de l'Association nationale des maires de stations climatiques.

Sa composition est publique mais seules sont mentionnées les fonctions, jamais les noms des membres.

Les fonctions de la Commission sont gratuites.

La CSJ examine, au rythme d'un après-midi par mois, au moins cinq dossiers par séance.

Pour toute demande de création, d'extension, de réouverture ou, à l'inverse, de fermeture provisoire ou définitive de casino, la CSJ se prononce sur les bases d'un dossier volumineux.

C'est la Direction des libertés publiques du ministère de l'intérieur qui prépare les dossiers, fixe l'ordre du jour, inscrit les demandes au rôle, assure le secrétariat des séances et désigne les Rapporteurs (toujours extérieurs à la Commission) parmi des conseillers d'Etat, des auditeurs de la Cour des comptes, des inspecteurs des finances ou des membres de l'inspection générale de l'administration.

Les dossiers comportent l'avis du conseil municipal de la commune, du préfet, et surtout l'enquête approfondie des Renseignements généraux du département qui rassemble tous les éléments exigés : moralité des candidats, plan de financement, origine des capitaux investis, qualités du personnel prévu, cahier des charges envisagé par la commune, programmes proposés par le casino pour ce qui concerne la restauration, les activités culturelles, les animations, etc.

La CSJ ne procède à aucun examen préalable des dossiers et elle juge en droit et en opportunité

Les débats au sein de la Commission sont approfondis ; le maire de la commune intéressée est invité à défendre son projet et mettre en valeur son importance pour le développement et l'économie de la commune, mais il aurait

tort de n'insister que sur l'intérêt financier pour son budget, cet aspect n'étant pas considéré comme prioritaire par les Commissaires.

La CSJ, en fonction de la législation en vigueur, se fonde en premier lieu, pour formuler son avis, sur le respect des critères d'implantation exigés : station balnéaire, thermale ou climatique. Elle prend en compte évidemment aussi le critère « ville de plus de 500.000 habitants » bien que, pour elle, cet amendement a purement et simplement « tourné la loi » et elle le regrette !

D'ailleurs, s'interroge votre rapporteur, à une époque où les regroupements de communes sont très nombreux et prennent différentes formes, comment la CSJ devra-t-elle répondre à une demande de création de casino, non pas pour une ville de plus de 500.000 habitants, mais pour une communauté de villes ou de communes répondant à ce critère de population ?

Pour l'instant la CSJ a adopté la conception restrictive de « la ville » et rien d'autre.

La CSJ prend en compte tous les éléments du dossier du ministère de l'intérieur, ainsi que les éléments de concurrence locale, les intérêts économiques de la région, et ne perd jamais de vue les intérêts de la morale publique.

La CSJ a bien conscience, par exemple, que la remise à flot du casino d'Amneville a sauvé sur le plan économique tout un secteur de Lorraine.

Elle veille enfin au respect de la loi Sapin qui pose toujours et posera beaucoup de problèmes aux casinos au moment du renouvellement des « concessions de service public » que sont maintenant leurs activités et ce pour des périodes très variées de 5 à 15 ans.

La CSJ ne rend qu'un AVIS.

Elle n'a aucune obligation de rendre publics les motifs de celui-ci et elle ne le fait pas. C'est le ministre qui décide, qui motive et donne connaissance de sa décision.

Dans le même état d'esprit, le président de la CSJ ne s'exprime jamais en public et n'accorde aucune interview.

Une bonne preuve de l'utilité de la CSJ n'est elle pas qu'elle fait l'objet de beaucoup de critiques de la part de ses « administrés » ?

Mais il est clair qu'elle estime que sa mission est de freiner les demandes de création de casinos, de machines à sous, d'augmentation de leur nombre ; face aux demandes incessantes dans ce domaine, elle freine !..., estimant que six mois à un an d'attente lui permettent de mieux apprécier les intentions des communes et la valeur des cahiers des charges.

### **C. UNE FISCALITÉ LOURDE ET COMPLEXE**

La base, l'assiette des prélèvements de l'Etat et des communes sur le produit des activités des jeux des casinos et des cercles de jeux est le produit brut des jeux (PBJ).

La formation du PBJ est étudiée plus loin, notamment dans le tableau I ci-après.

La suite du parcours du PBJ, le mode des prélèvements de l'Etat et des communes, le sort du compte d'exploitation des casinos, la part des impôts et taxes jusqu'à la formation du produit net des jeux sont étudiés dans les paragraphes et le tableau II qui suivent.

#### **1. La formation du produit brut des jeux (PBJ)**

A la « Caisse initiale », de chaque table de jeu traditionnel, remise au chef de table par la direction (A), s'ajoutent les éventuelles « Avances complémentaires » (B) qui peuvent être rendues nécessaires si le casino perd à cette table en cours de partie. S'y adjoignent aussi les pertes des joueurs. En sont retranchés leurs gains.

L'« encaisse finale » de la table (C), à l'issue de la journée, est enregistrée.

Comme le montre le tableau I ci-dessous, le PBJ (D) résulte de l'addition des encaisses des différents tables de jeux traditionnels et des encaisses des machines à sous (MAS) du casino.

Le PBJ est donc le gain brut de l'établissement avant que ne s'abatte sur lui une véritable déferlante de taxes et d'impôts dont le détail est donné plus loin, dans le tableau II.

---

---

**TABLEAU I**

**Une table de jeux X**

---

Caisse Initiale (A) >>>>>>>	>>>>>>> Gains des joueurs
Avances complémentaires (B) >>>>>	<<<<<<<< Pertes des joueurs

---

**Encaisse Finale de la table (C)**

Encaisses des autres tables >>>>>>>	<<<<<<<< Encaisses des MAS <sup>1</sup>
-------------------------------------	---

**Produit Brut des jeux (D)**

---

**2. Prélèvements, impôts et taxes de l'Etat et des communes**

Le tableau II (voir plus loin) montre comment s'effectuent les divers prélèvements.

*a) le premier prélèvement est forfaitaire et au premier franc*

c'est-à-dire qu'il ne bénéficie d'aucun des deux abattements cités plus loin. Il est prélevé avant que ceux-ci n'interviennent.

Il est de 0,5 % sur le PBJ des jeux traditionnels au profit de l'Etat.

Il est de 2 % sur le PBJ théorique des machines à sous au profit de la commune.

Pour 99/00 il a représenté 209 MF (+ 10,8 % sur 98/99).

---

<sup>1</sup> MAS : machines à sous

*b) deux abattements sur le PBJ interviennent ensuite*

Ces abattements interviennent AVANT que ne soit effectué le prélèvement progressif sur le PBJ

Le premier est automatique, de 25 % sur la base taxable. Il a été créé par le décret loi du 28 juillet 1934 pour permettre aux casinos de faire face à leurs charges d'exploitation.

Il a été majoré, du 1<sup>er</sup> novembre 1986 au 31 Octobre 1988, et porté à 33 % pour faire face à l'accroissement des charges sociales, puis ramené depuis, à 25%.

Le second est facultatif, cumulable avec le précédent, si le casino, au titre du cahier des charges qui le lie à la commune, prend en charge des manifestations artistiques de qualité\* (sic) ou des dépenses d'équipement et d'entretien des établissements hôteliers ou thermaux appartenant aux casinos\*\*.

Le taux de cet abattement est de 10 % maximum :

5 % pour chacune des deux catégories de dépenses \* et \*\*.

L'abattement de 5 % pour les manifestations artistiques peut être porté à 8 % sur dérogation ministérielle sans que le total de l'abattement supplémentaire excède 10 % (article 72 de la loi de finances pour 1962 et décret n° 63-595 du 20-6-1963).

*c) le prélèvement progressif sur le PBJ (PPPBJ)*

Il a été instauré par la loi de finances du 19 décembre 1926 dont les dispositions ont été plusieurs fois modifiées par la suite

Son barème, avant le 1er novembre 1986 et depuis le 1er novembre 1988, est le suivant :

<u>Taux</u>	<u>Tranche</u>	
10 %	Jusqu'à	290.000
15	de 290 000	à 575.000
25	de 575.000	à 1.775.000
35	de 1.775.000	à 3.300.000
45	de 3.300.000	à 5.500.000
55	de 5.500.000	à 16.500.000
60	de 16.500.000	à 27.500.000
65	de 27.500.000	à 38.500.000
70	de 38.500.000	à 49.500.000
80 %	au-delà de	49.500.000

Les syndicats de casinos font observer que ce barème n'a pas été modifié depuis 1988 (!) et que l'inflation cumulée de cette date jusqu'en 2001 a eu pour effet d'alourdir leurs charges de quelque 30 %.

Un élargissement des tranches du barème progressif a bien été octroyé par la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 mais en échange d'une obligation d'investissement de 5% des recettes supplémentaires générées par cet élargissement. Ces investissements doivent être affectés à des travaux destinés à améliorer l'équipement touristique de la commune mais peuvent tout aussi bien l'être à des travaux dans le casino !!!

Pourquoi faire simple quand on peut faire (très) compliqué ?

C'est sur le produit de cette taxe qu'est prélevée la part destinée à la commune : elle est de 10 %, l'Etat en conservant 90%.

*d) les communes perçoivent directement un prélèvement qualifié de conventionnel*

Le taux en est fixé par le cahier des charges accepté par la commune (loi de finances pour 1991).

Il ne peut excéder 15 % du PBJ. La commune ne peut, au total, percevoir de « son » casino plus de 5 % de ses recettes ordinaires.

Pour 99/00, à ce titre, les communes ont perçu 1,064 MdF (+ 14,22 % sur 98/99).

Le cumul de tous les prélèvements pour l'Etat et pour les communes ne doit pas dépasser 80 % du PBJ du casino !

Pour la Comptabilité publique le PBJ est un « Compte d'attente spécifique de l'activité ludique ».

Il sera crédité chaque jour par le casino du produit intégral des jeux.

Il sera débité chaque quinzaine :

pour le Trésor public, du PPPBJ

pour la commune, du prélèvement conventionnel.

Comme le montre le tableau II, après ces prélèvements le produit net des jeux est constitué (PNJ).

Il prend sa place dans le compte d'exploitation de l'établissement au même titre que les autres recettes (restauration, bar, etc) et les charges.

*e) les casinos supportent, en outre, divers prélèvements de droit commun*

C'est sur la base du Compte d'exploitation et de son résultat que l'Etat et les collectivités locales prélèvent taxes et impôts :

Ce sont l'impôt sur les sociétés (IS) ou sur le bénéfice industriel et commercial (BIC), les TVA, taxe sur les salaires, TP, TH, TFB, l'impôt sur les spectacles, et, enfin, la CSG et la CRDS.

- L'impôt sur les sociétés ou BIC

Sont pris en compte pour la détermination du bien imposable :

- . le produit net des jeux,
- . les droits d'entrée dans les salles de jeux,
- . la fraction des pourboires laissée par la convention collective nationale à la disposition de la direction pour financer la rémunération du personnel non affecté aux jeux, etc.

- La TVA

Sont taxables :

- . les recettes provenant d'activités autres que spectacles, hôtellerie, restauration, etc,
- . les pourboires pour la même proportion que ci dessus .

Ne sont pas taxables :

- . le produit net des jeux,
- . les pourboires perçus par les employés des salles de jeux.

- La CRDS (art 18-111 de l'ordonnance du 24 janvier 1986)

Elle représente pour les casinos une charge de 3 % du PBJ, soit 341 MF pour 99/00.

Il est curieux de constater qu'en assujettissant les casinos et les cercles au CRDS, l'Etat demande à ces établissements de payer cet impôt au lieu et place des joueurs qui devraient le faire sur leurs gains.

Le montant de ceux-ci étant globalement appréciables mais non identifiables individuellement, l'Etat reporte la charge sur l'entreprise.

Le résultat est pittoresque sur le plan fiscal puisque l'Etat prélève un impôt sur les pertes de jeux de l'entreprise au lieu de le faire, conformément à la loi, sur les gains imposables des clients du casino.



Dans leur recours en Conseil d'Etat contre cette disposition, les casinos ont été déboutés.

Mais il y a beaucoup mieux ; ne pouvant aisément comptabiliser la base taxable au CRDS, un texte a imaginé un calcul assez admirable.

Le voici :

*Extrait : Dans son rapport au Président de la République, relatif à l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relatif au remboursement de la dette sociale, le ministère du travail et des affaires sociales dispose que :*

*« L'article 18 institue des contributions (Crds) sur la part redistribuées aux gagnants des sommes engagées sur les jeux exploités par la Française des jeux et sur les paris hippiques, ainsi que sur un multiple des recettes brutes des jeux des casinos, représentatif des gains des joueurs.*

*Le multiple retenu fut le multiple SIX.*

*L'Article 19 fixe le taux des contributions à 0,5 % ».*

C'est ainsi que la base taxable au CRDS est le montant du PBJ multiplié par six !

Cette alchimie fiscale de haut niveau peut parfois créer quelque désordre jusqu'au sein du Parlement, pour peu que les parlementaire émettent le vœu de créer une taxe nouvelle sur les activités des casinos.

C'est ainsi qu'en mai 2001, le rapporteur de la commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale, voulant proposer de taxer les casinos au profit d'un abondement significatif des crédits d'Etat pour les acquisitions d'œuvres d'art des musées nationaux, s'est vu proposer par les services de l'Assemblée des chiffres erronés pour établir la base de la taxe envisagée.

Parmi d'autres erreurs, au lieu de prendre en compte le montant réel du PBJ, fut fourni le montant du multiple six construit pour le CRDS cité plus haut.

Le résultat (provisoire) de cette histoire compliquée, est que le projet de taxe qui n'avait pas l'avis favorable de la ministre de la culture ne rapportait que 100 MF au lieu des 600 escomptés par les députés.

Devant une perspective aussi alléchante, majorité et opposition furent unanimes pour voter l'amendement 28 de la loi sur les Musées !

Mirage trompeur ou effet pervers d'une de ces élucubrations fiscales dont le Code des impôts a le secret ?

- La CSG a été créée par la loi du 27 décembre 1996.

Elle se monte à 7,5 % de 68 % du produit brut théorique des machines à sous, soit 518 MF pour 99/00 (+ 11%).

Les casinos sont les seules personnes morales privées assujetties à la CSG. C'est, aux yeux du syndicat des casinos de France un impôt sur l'impôt.

- L'impôt sur les spectacles qui frappe les machines à sous

Perçu au profit des communes (après déduction par les services de l'Etat de 5 % pour frais d'assiette et de recouvrement), il est variable suivant la taille de la commune et peut être de 100 à 600 F par machine, la commune étant tenue d'en reverser au moins un tiers au Bureau d'aide sociale.

- La taxe professionnelle est assise sur la valeur locative des immobilisations, les salaires et le montant réel des pourboires.

- La taxe sur les salaires

La base imposable en est le salaire minimum garanti de la convention collective ou, à défaut, les accords particuliers, les salaires des personnels non payés directement au pourboire et les rémunérations des personnes bénéficiant de déductions supplémentaires pour frais professionnels.

- La taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti, enfin, sont perçues selon le droit commun.

### 3. Les impôts dûs par les joueurs

Les gains au jeu sont théoriquement exonérés d'impôt; mais sont cependant à la charge des joueurs :

- le droit de timbre de 65 F par jour réclamé pour l'accès aux salles de jeux traditionnels ; il a représenté pour 99/00 73 MF. Ce produit est en baisse ;

- une taxation de 10 % sur les gains supérieurs à 10.000 F aux machines à sous ; il a représenté 214 MF pour 99/00 (+ 26,18 %).

#### 4. Une nouvelle imposition des casinos se prépare-t-elle ?

Fin juin 2001, les casinotiers ont découvert, par des fuites, que les ministères de l'intérieur et des finances préparaient un projet de décret (qui aurait déjà l'approbation du Conseil d'Etat) pour modifier le mode de prélèvement sur le produit des machines à sous.

Comme c'est souvent le cas, la discrétion nécessaire a exclu toute concertation !

Explications : à l'heure actuelle, l'Etat taxe les machines à sous au moyen d'un prélèvement sur le produit théorique des jeux. Qu'est ce ?

Toute machine à sous est programmée pour redistribuer aux gagnants 85 % au minimum pour certaines, davantage pour d'autres, jusqu'à 92 % pour les plus attrayantes.

Ainsi, pour un montant de 100.000 F de jeux et 92 % de redistribution, il reste 8.000 F de produit théorique pour le casino.

Mais, en fait, ce gain maximum n'atteint vraiment 92 % que si le joueur mise à chaque fois le maximum (ex. 3 pièces dans les trois fentes de la machine).

S'il ne le fait pas, la machine réduira sensiblement son taux de redistribution ; ce phénomène s'appelle le « glissement » et certaines machines « glissent beaucoup » d'après certains joueurs !

Pour 1999/2000 l'écart entre le réel et le théorique atteindrait 2,12 milliards de francs.

Si le projet du gouvernement de taxer, dans l'avenir, le produit réel au lieu et place du produit théorique voit le jour, les casinos verront leur marge fondre comme neige au soleil.

La profession a vivement réagi devant cette perspective et le syndicat des casinos de France s'est adressé aux deux ministres concernés en disant que les casinos n'étaient nullement opposés à une évolution de leur fiscalité mais en concertation, et dans une perspective d'ensemble de la législation fiscale du jeu en France.

Votre rapporteur n'a pas à prendre parti, bien entendu ; mais il estime pour sa part qu'il est éminemment préférable de revoir, en concertation, une législation et une réglementation obsolètes, compliquées et sans doute passablement difficiles et coûteuses à gérer, plutôt que d'ajouter, à l'emporte pièce, un impôt supplémentaire.

S'il n'y prend garde, l'Etat ratera une occasion de moderniser ce secteur qui lui rapporte pourtant beaucoup d'argent et sera taxé de ne voir dans les casinos qu'une vache à lait, dépendante et soumise, dont il ne veut pas prendre en compte les données économiques et sociales qui sont aussi difficiles à assumer pour cette profession que pour les autres industries.

FISCALITE des CASINOS

TABLEAU II

PRELEVEMENTS TAXES et IMPOTS

Base taxable : le PBJ

	/	/→0,5% sur JT
	/--(1) Prélèvement forfaitaire /	
	/	/→2% sur MAS
R1 < --- Abattement de 25 % (2 a)----- /		
R2 < --- Abattement supplémentaire (2 b) /		/→Etat 90 %
	/(3) Prélèvement progressif /	
	/	/→commune 10 %
	/	
	/(4) Prélèvement conventionnel /→commune <15 %	
	/	

---

COMPTE D'EXPLOITATION

/

Produit Net des jeux

(+) Recettes R 1 et R 2

(+) Autres recettes d'exploitation

(--) Charges d'exploitation

(=) Résultat d'exploitation

---

ETAT	/	COMMUNE et COLLECTIVITES LOCALES
←-----IS ou BIC (5)	/	
	/(11)-----Taxe sur les spectacles-----→	
←-----TVA (6)	/	
	/(12)-----Taxe professionnelle--6----→	
←-----RDS (7)	/	
	/(13)-----Taxe d'habitation----66----→	
←-----CSG (8)	/	
	/(14)-----Taxe Foncier Bâti ----666--→	
←-----Taxe sur salaires (9) /		
←-----Droit de timbre (10) /		

---

RESULTAT NET APRES IMPOT

## **D. DES ACTIVITÉS TRÈS SURVEILLÉES**

### **1. L'importance du rôle des renseignements généraux**

La surveillance des casinos est assurée, pour l'essentiel, par les Renseignements généraux du département.

Formés à cette tâche, présents sur le terrain, au minimum une fois par semaine le jour ou la nuit, sur rendez vous ou de manière impromptue, les commissaires assurent :

\*la surveillance du comportement du personnel et des joueurs, l'ambiance et la fréquentation ;

\*le respect de la réglementation (prévention et information) ;

\*les enquêtes pour la sous-direction des courses et jeux (SDCJ) et la sous-direction des libertés publiques (SDLP) du ministère de l'intérieur ;

\*les contacts nécessaires avec leurs collègues du département ou des départements voisins ; il existe une fois par an des réunions régionales de perfectionnement ;

\*le commissaire vise les carnets d'avances des tables de jeux et le grand Livre où ils sont collationnés ;

\*il vérifie les cartes, les jetons et les plaques ;

\*il supervise les échéances mensuelles des contributions du casino à l'Etat ;

\*il vise le registre d'exploitation et peut y inscrire des remarques ;

\*il contrôle le fonctionnement du circuit de surveillance vidéo ;

\*Il reçoit, instruit, contrôle et achemine les demandes d'interdiction de jeux émanant des joueurs ;

\*il veille lui même à la destruction des jeux de cartes réformés ;

\*il adresse un rapport hebdomadaire au ministère de l'intérieur ;

#### De l'opinion de ces agents

- La profession de casinotier est la plus contrôlée de France.

- La direction d'un casino ne peut frauder ; le personnel dispose de quelques astuces pour le faire, mais cela suppose des complicités difficiles à réunir.

- En cas de flagrant délit, le commissaire prend les mesures conservatoires qu'il estime nécessaires et confie l'enquête à la section judiciaire de la SDCJ.

- Sur les machines à sous aucune fraude n'est possible.

De fait, aux USA, on signale quelques très rares fraudes ayant nécessité des techniques extraordinairement complexes du point de vue technologique.

La brigade des jeux de Paris effectue un contrôle inopiné par an.

D'autres administrations effectuent des contrôles : le Trésor public, les trésoreries générales, les chambres régionales des comptes.

La Police judiciaire fait vérifier les machines à sous et les cylindres des tables de jeux.

## **2. Blanchiment d'argent et fraudes**

Le blanchiment d'argent avec des casinos a incontestablement existé.

Fin 1980, la tentative de prise de contrôle du casino de Menton a bien démontré et prouvé l'intervention de la Camorra ; tout y était, à commencer par une Société écran (la Sofextour), dont les actionnaires étaient tous des prête-noms, contrôlée de fait par des intérêts italiens (Mr Gianni Tagliamento, collaborateur de Michel Zaza), des résidents monégasques et des représentants du milieu corse, dont J C Orsini et Jules Trameni.

Cette affaire a, selon les services du ministère de l'intérieur, signé la fin des intérêts italiens dans les casinos français.

Depuis cette date, la fermeture en 1988, 1989 et 1991 de quatre casinos dans l'hexagone a sans doute parachevé ce travail.

Aujourd'hui, s'il persiste, ici où là, quelques soupçons de mouvements de capitaux suspects sur trois casinos, les concentrations dans les mains de plusieurs grands groupes hôteliers et touristiques, leur arrivée en Bourse, sont des facteurs favorables à l'assainissement de cette profession.

Par contre, deux affaires récentes pourraient bien refroidir ce bel optimisme. Il y a une enquête en cours sur les conditions d'achat, de création et de vente du casino d'Annemasse.

En effet, après l'achat, en 1993, pour une bouchée de pain, du projet de ce casino et l'arrivée en avril 1994 de l'autorisation de sa création par le ministère de l'intérieur (contre l'avis de la commission supérieure des jeux !), le titulaire de l'autorisation, au lieu d'exploiter, préféra revendre l'établissement pour 100 MF !! au groupe Aaron.

Cet enchaînement de faits a intéressé la Justice.

L'étude des méandres compliqués suivis par l'argent de cette revente, l'identité des divers bénéficiaires du partage et les éventuelles implications de partis politiques ne relèvent pas du présent rapport, mais il est fâcheux de constater qu'il n'aura pas suffi de contrer l'intrusion de l'argent de la pègre dans les casinos. D'autres dérives, tout aussi dangereuses, peuvent se produire à tout instant, justifiant pleinement la vigilance des autorités qui exigent à bon droit d'être informées de toute modification chez les actionnaires.

La deuxième affaire concerne une information contre X pour « blanchiment », ouverte le 14 août 2000 au casino d'Ajaccio (le seul établissement de Corse).

C'est TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre la circulation financière clandestine) qui avait donné l'alerte et signalé des retraits de plus de 11 MF entre 1994 et 1997 pour une destination pour l'instant inconnue mais activement recherchée.

Le fait de retrouver plusieurs noms identiques dans les deux affaires laisse craindre qu'elles soient liées.

Quoi qu'il en soit, en définitive, il y a blanchiment et blanchiment.

Si l'on parle des blanchiments d'argent provenant du trafic de drogue, de la prostitution et d'autres activités criminelles, on désigne des masses financières considérables que les milieux « investissent » dans l'achat de casinos comme celui d'autres entreprises commerciales.

Cette possibilité permanente justifie pleinement la vigilance des autorités.

Si l'on parle du blanchiment de « petites » sommes à travers le jeu lui-même dans les salles de casinos, rien ne prouve que cela soit possible autrement que de manière occasionnelle et à une échelle réduite.

Car tenter de blanchir de l'argent en jouant expose d'abord à en perdre beaucoup, à en gagner peut être, mais plus sûrement à être repéré.

De par la loi, l'identité de toute personne qui mise ou qui perd plus de 10.000F doit être relevée.



Dans ces conditions, encore une fois, s'il y a blanchiment il ne peut être ni organisé ni massif.

Dans un autre ordre d'idées, puisqu'il y a argent et mouvements d'argent, il ne faut pas s'étonner de voir des activités de « services » assez étranges se développer à l'extérieur des casinos : ainsi, en 1998, la sous direction des courses et jeux, associée à la Guardia Financiera italienne, a mis fin aux activités, sur la Côte d'Azur, de prêteurs changeurs qui avançaient de l'argent aux joueurs à des taux usuraires et récupéraient leurs créances par des moyens musclés.

Pour les opérations de blanchiment, la complicité des casinos s'avère indispensable alors même que ces établissements sont astreints à une « déclaration de soupçon de blanchiment d'argent » (12 juillet 1990).

De telles déclarations, collectées par TRACFIN (service du ministère des finances), sont répercutées vers les procureurs, la PJ et les douanes.

Dans tous les cas de figure, l'efficacité du travail des services de l'Etat s'avère réelle.

### **3. Le contrôle des jeux traditionnels**

Les tables des jeux traditionnels, autour desquelles les joueurs se rassemblent, vont et viennent, étaient, avant l'apparition des machines à sous, le moteur des casinos.

Une description sommaire en est donnée plus loin.

Leur fonctionnement réclame un personnel nombreux, expérimenté et bien entendu insoupçonnable, qu'il s'agisse des casinos ou des cercles de jeux.

Leur recrutement n'est autorisé qu'après enquête du ministère de l'intérieur et une habilitation individuelle révoicable ad nutum.

Les salles de jeux ne sont accessibles qu'après un filtrage payant (droit d'entrée) du bureau d'accueil ; une tenue décente est exigée et le joueur ne doit pas figurer sur la liste des Interdits de jeux.

Au fil du temps, ces jeux ont connu une vraie désaffection et ont vu, en particulier, disparaître une certaine clientèle huppée ou très fortunée, et si les machines à sous ont sauvé les casinos, l'afflux brutal d'une nouvelle et importante clientèle dans ce secteur n'a pas pour autant revigoré les jeux traditionnels.

Le secteur des jeux traditionnels d'un casino est toujours déficitaire.

Pourtant, législation et réglementation françaises restent sur un point intransigeantes : un casino qui sollicite une autorisation de jeux (ou son renouvellement) doit obligatoirement créer (ou conserver) des salles de jeux.

En conséquence, qu'il y ait des clients ou pas, les salles doivent fonctionner et le personnel doit être en place.

En outre un casino doit ouvrir et fonctionner au moins un an avec les seuls jeux traditionnels s'il veut pouvoir un jour accueillir des machines à sous.

Les contraintes sont lourdes et tendent à plutôt favoriser les groupes qui ont seuls les moyens d'attendre en perdant de l'argent.

Inversement, on peut sans doute comprendre les raisons de l'Etat : si de telles obligations n'existaient pas, la tentation serait très forte pour les casinos de fermer leurs salles de jeux déficitaires pour n'exploiter que des machines à sous incomparablement plus rentables et moins difficiles à gérer.

#### 4. Le régime des machines à sous

##### Fonctionnement et usage

« Pour l'apparence, une machine à sous a les boutons d'un juke box, les clignotants lumineux et les musiques d'un flipper, la stature d'un réfrigérateur et la vitrine d'un distributeur automatique. »

Elle coûte 50.000 F en moyenne.

Sa durée de vie est de plus en plus courte en raison des effets de la mode et des progrès de la technologie.

Il faut vérifier si la France est vraiment le seul pays qui doive acheter ses machines à sous.

Baptisées slots machines, reel slot machines, video poker games, machines à sous (MAS, mas), bandits manchots, ce sont des machines à rouleaux ou des video pokers qui fonctionnent avec des pièces ou des « tokens » que le joueur introduit dans une ou plusieurs fentes de la machine.(voir plus bas : produit théorique).

Suivant les casinos, les joueurs disposent soit de pièces (1F, 2F, 5F, 10F, 20F), soit de jetons ayant les mêmes valeurs, plus des 100 F.

L'administration française est très exigeante pour la fabrication de ces tokens et en particulier pour les alliages métalliques.

S'agissant de la monnaie ou des jetons utilisés, le passage à l'EURO a été préparé avec beaucoup de soins et, bien qu'extrêmement coûteux, sans aide du ministère analogue à celle dont a bénéficié la Française des jeux, qui aurait obtenu, à ce titre, un allègement de 1 point du prélèvement de l'Etat sur l'exercice concerné.

Sur la « face » de la machine sont affichées les combinaisons gagnantes et les gains possibles. L'affichage du taux de redistribution de la machine n'est pas obligatoire et laissé à la discrétion du Casino.

Les joueurs chevronnés utilisent les boutons et n'ont recours au « bras » unique, placé sur le coté droit et qui fait partie de l'imagerie populaire (d'où le nom de bandit manchot) qu'en cas d'exaspération contre une malchance persistante et dans l'espoir (tout à fait illusoire) d'obtenir d'autres tirages et de « réveiller le hasard ».

Ce levier a une valeur symbolique et ne saurait disparaître en dépit du fait qu'il est devenu aujourd'hui totalement inutile.

Derrière cette façade rutilante et bruyante se cache le cœur de la machine, le « Time Random Generator (TRG), véritable horloge électronique.

Avec les 32 symboles de la machine, le TRG possède 32.768 écrans différents, tournant au rythme de 1/1.000 de seconde (!)

Chaque 1/1.000<sup>e</sup> de seconde, les 32.768 combinaisons ont exactement les mêmes chances de sortir.

Dans le programme du bandit manchot se trouve la table des paiements.

Quand le joueur introduit une pièce, une combinaison se concrétise sous la forme de symboles que la machine affiche.

Contrairement à ce que croit le joueur, la machine ne contient pas de combinaisons préenregistrées et ne comporte pas de périodes gagnantes, de zones ou de cycles gagnants.

Rien ne prouve qu'une machine qui vient de délivrer un « jack pot » ne réitérera pas son geste très vite.

Rien ne prouve qu'une machine qui n'a rien donné depuis longtemps finira par faire gagner son client.

Le système est génial car tout est possible et rien n'est certain.

La passion des joueurs pour ces machines répond bien à leur caractères si particulier.

Le bruit que fait la machine est un facteur très important : avec des « accents », des mélodies différentes, il signale un gain particulièrement intéressant, les crédits versés au compte du joueur (voir Martignoni Hutin : la fonction crédit des mas), les débits prélevés ; une sirène stridente (cri de souffrance du casino ?) annonce un jack pot et provoque un attroupement joyeux et les congratulations de la communauté joueuse.

La machine se doit de faire beaucoup de bruit, surtout si le joueur ne gagne pas, l'incitant ainsi à persévérer ; d'ailleurs si la mas est silencieuse le joueur s'inquiète et soupçonne la panne.

Il faudrait un volume pour traiter des comportements des joueurs face aux MAS.

En fait, l'ouvrage existe ; c'est l'« Ethnosociologie des machines à sous » que l'on doit au professeur J P Martignoni Hutin, sociologue de l'Université de Lyon (voir Bibliographie).

L'état des comportements des joueurs révèle une foule de choses qui font prendre conscience de la nature très particulière de ce petit monde clos et des risques de dérives du comportement qu'il peut générer.

Retenons déjà avec Martignoni Hutin, que sur 54.743.576 entrées au casino en 96/97, 98, 48 % concernaient les salles de mas (contre 5,18 % pour les jeux traditionnels).

Retenons aussi qu'aux premières machines de 1987 ont succédé à un rythme d'escargot dû à la circonspection des pouvoirs publics, les 11.301 de 1994-1995, puis les 13.557 de 1999-2000, présentes dans 95,5 % des établissements, ce qui paraît très raisonnable devant les chiffres américains : 417 casinos et 210.000 bandits manchots dans le seul État du Nevada (principalement à Las Vegas et Reno et dans leurs environs).

L'organisation des salles de machines à sous, ou MIX, est tout à fait différente de celle des jeux traditionnels.

Le directeur du casino est responsable de cette organisation. La recherche du « Mix » c'est-à-dire de la meilleure disposition des machines, de leur nombre, de leurs emplacements mais aussi les proportions entre video poker et reel slots, les positions respectives des machines à 1F, 2F, etc, les places de la caisse, du bar, etc, fait l'objet d'une étude très attentive ; elle peut être longue et tâtonnante.

Les statistiques sont importantes : exemple, 69 % des « slotistes » préfèrent les machines à rouleaux (reel slot) 19 % les video poker, 12 % jouent aux deux.

Les joueurs estiment que le jeu « le plus intelligent » est le video poker ; nous dirions plutôt que c'est le jeu qui a l'interactivité la plus forte.

#### **5. Les dispositions relatives au personnel des casinos et des cercles**

a) Si l'initiative du **recrutement** reste aux directeurs des casinos et aux directeurs de jeux des Cercles, la totalité des personnels de ces établissements doit recevoir un agrément du ministère de l'intérieur, après enquête des renseignements généraux du département.

Rappelons que la nomination des directeurs eux mêmes est soumise à l'agrément du ministère après enquête de moralité.

A tout instant ces habilitations peuvent être retirées à ces employés à la suite d'une plainte ou d'un rapport des RG.

b) Par ailleurs, de très nombreux **détails du fonctionnement des établissements** qui concernent le personnel sont réglés par la législation française des jeux : le plus pittoresque et le mieux connu concerne l'interdiction faite aux vêtements des croupiers de posséder des poches et des revers aux pantalons mais il y en a une foule d'autres.

c) Au 1er novembre 1998, les casinos français en métropole et dans les DOM TOM employaient 12.600 salariés, dont 11.054 à plein temps (87,75 %) et 1.543 à temps partiel (12,25%), 87,2 % de ces emplois en CDI et 2,8 % en CDD et une ancienneté moyenne de 5 ans et 8 mois.

Les casinos employaient 146 personnes handicapées (soit 1,15 %).

49 % des salariés sont affectés aux jeux traditionnels, 24,8 % à la boule et 19,5% aux machines à sous.

d) Les salaires des employés des casinos sont très difficiles à détailler dans le cadre de ce rapport, compte tenu de ce qu'il existe 4 catégories d'établissements (très grands, grands, moyens et petits casinos), et trois hiérarchies différentes pour les jeux traditionnels, la boule et les machines à sous, avec entre 7 et 4 niveaux d'emplois suivant ces hiérarchies.

	<u>Catégories</u>	<u>PNJ en MF</u>	<u>Nombre</u>	<u>%</u>
<u>Très grands casinos</u>	A	> 80	11	6,9
<u>Grands casinos</u>	B	>40 <80	30	18,9
<u>Moyens casinos</u>	C	> 20 <40	45	28,3
<u>Petits casinos</u>	D	< 20	73	45,9

*(PNJ = Produit net des jeux c'est-à-dire le produit total réel des jeux diminué des prélèvements de l'Etat et des communes.*

Les salaires varient donc d'abord en fonction de la taille de l'établissement.

Le rapport de branche de casinos de France 1998 rend compte parfaitement de la hiérarchie des salaires.

Il faut commencer par dire qu'il n'y a, conformément à la loi, pas d'intéressement aux jeux pour le personnel des casinos et cercles de jeux.

Les pourboires sont un élément excessivement important dans la mesure où ils représentent une part considérable de la rémunération des salariés des casinos et des cercles, qu'ils soient spécialisés ou non.

Par rapport à la rémunération des salariés d'autres secteurs, la proportion entre salaires et pourboires dans les casinos est très particulière et crée un mode de rémunération absolument spécifique de la profession.

Les pourboires sont distribués et répartis entre les différentes catégories de personnel suivant un barème établi et respecté. Il en est tenu une comptabilité spéciale très rigoureuse.

Ils sont inscrits sur l'état DAS I et sont compris dans les bases de la taxe professionnelle.

Dans cette matière, il existe toutes sortes d'usages, de coutumes et une véritable mythologie entretenue autour de « l'influence » (supposée) des croupiers sur le déroulement du jeu, sur la nécessité « d'être bien vu » de ceux-ci, « d'être dans leurs petits papiers », sur une relation hypothétique entre la

générosité des joueurs gagnants et leurs chances ultérieures de continuer à gagner, etc.

La satisfaction d'avoir gagné et le désir d'être « bien avec le croupier » (comme s'il était possible à celui-ci d'avantager un joueur), la superstition et la convivialité font ici bon ménage.....

Voilà pour les fantasmes !

e) Dans cet univers clos, les **relations sociales** étaient jusqu'ici guidées par les usages et les accords appliqués essentiellement aux pourboires des tables de jeux traditionnels.

L'arrivée de nouvelles activités, des machines à sous, le développement des restaurants et des spectacles aboutissent à une plus grande pluralité des métiers.

En conséquence, les casinos travaillent à la mise en place d'un statut des personnels en cohérence avec les évolutions économiques du secteur.

En raison de la très grande diversité des horaires de travail qui existe, la loi de réduction du temps de travail (RTT) à 35 heures n'est pas encore mise en place partout mais les établissements s'y emploient.

Formation. Il a déjà été dit que la profession n'organise pas de formation spécifique autre que celle qui est dispensée sur place et avec les moyens du bord.

Il existe cependant un accès au FAFIH auquel adhèrent les casinos.

Il existe dans la réglementation des casinos une disposition coûteuse et anti-économique que dénoncent avec virulence les Groupes de Casinos.

Si dans un casino X, appartenant à un groupe, un employé, spécialisé ou non, est malade ou indisponible, il est interdit au directeur du casino ou au président du groupe de pourvoir à son remplacement en mutant, même à titre provisoire, un employé venant d'un autre casino du même groupe.

L'Administration considère en effet que chaque établissement est une société distincte même quand il fait partie d'un ensemble comme un groupe et refuse le remplacement pour cette raison.

Cette **limitation majeure à un certain degré de mobilité** à l'intérieur de l'entreprise est durement ressentie par la profession car elle gêne considérablement la gestion quotidienne et a un coût certain.

Cette disposition a certes pour effet de figer les effectifs et peut être d'éviter des restructurations a minima.

Elle paraît à votre rapporteur peu compréhensible, tout à fait excessive, coûteuse sans aucun doute, mais peut être aussi sans précédent et sans références comparables dans d'autres activités économiques.

## 6. Les interdits de jeux dans les casinos et cercles

La plupart des joueurs, qu'ils fréquentent les salles de jeux traditionnels ou les salles de machines à sous, contrôlent plus ou moins aisément leur passion pour le jeu. Certains s'efforcent de tenir un budget et de limiter leurs pertes quand le sort leur est défavorable, mais d'autres n'y parviennent pas, dépassent leurs possibilités et se mettent dans des situations inextricables.

Or, tout est prévu dans la réglementation française pour, avec leur consentement, ou plus exactement à leur demande, interdire l'accès aux casinos à certains joueurs dits « compulsifs ».

*Littéré : "compulsif" : "Qui oblige, qui contraint "*

*Autres termes utilisés : Compulsivité, rémanence, Prévalence, maladie, accros, addictifs.....*

### *a) les interdictions volontaires*

Les directeurs de casinos ou de cercles, qui connaissent très bien leur clientèle, s'emploient à aider les joueurs les plus dépendants ou les plus « sinistrés ». « Aider » signifie, de nos jours, dans ce cas inciter à moins jouer et dans les cas extrêmes à solliciter une demande d'interdiction. (c'est une intervention d'assistance assez modeste !).

La plupart des interdits de jeux (95 % selon le ministère) le sont à leur propre demande. Les demandes émanent donc de joueurs qui sont conscients de leur situation et de leur incapacité à s'éloigner des tables de jeux traditionnels.

La demande d'interdiction fait l'objet d'une enquête confiée au commissaire des renseignements généraux local en charge du contrôle permanent du casino.

L'enquête est transmise à la sous-direction des courses et jeux à l'intention de la sous-direction des libertés publiques qui décide de l'interdiction.

C'est donc une procédure lourde et complexe, mais elle conduit à une décision irrévocable d'interdiction pour cinq ans, valable pour le joueur dans tous les casinos français. Cette décision oblige les casinos et les cercles à tenir

à jour un fichier informatique des interdits, conforme à celui du ministère de l'intérieur en ce sens que le fichier du casino est la copie exacte de celui du ministère.

Décision irrévocable, car toutes les demandes de levées de l'interdiction sont systématiquement déboutées ; en outre, au bout des cinq ans, la sous-direction des libertés publiques peut parfaitement, de sa propre autorité, maintenir l'interdiction s'il y a triche ou ruine du joueur.

Le joueur, pour protéger sa famille, peut accepter une « curatelle aggravée pour prodigalité ».

*b) Les interdictions autres que volontaires*

En dehors des interdits volontaires, sont frappés de refus d'admission : les incapables en tutelle ou en curatelle, sur la demande de leur représentant légal, et certains condamnés sur la demande du juge d'application des peines.

Aucun autre tiers ne peut mettre en œuvre cette procédure et en particulier pas les familles (!).

S'appuyant sur l'éthique de leur entreprise, certains établissements, casinos ou cercles, sur décision du conseil d'administration, peuvent, de leur propre initiative, prononcer l'exclusion et le refus d'admission, établissant leur propre fichier des « Personnes à ne pas recevoir » (ANPR).

Cette pratique n'a, paraît-il, aucun fondement juridique dans la mesure où la marge de manœuvre de la direction pour ces problèmes n'est pas précisée par les textes ; mais la décision doit être obligatoirement communiquée aux RG et elle peut être attaquée par un client mécontent devant le Juge judiciaire qui appréciera la validité des motifs du directeur.

L'ANPR est strictement locale et non limitée dans le temps.

La Direction des courses et jeux peut utiliser « en urgence » l'ANPR dans l'attente de la conclusion de l'enquête sur une interdiction effective.

*c) conformément à la loi, les casinos et les cercles sont interdits aux mineurs*

Pour les salles de jeux traditionnels, le respect de cette règle à la responsabilité des établissements est assuré sous le contrôle de l'Etat.

Ce n'est pas du tout le cas pour les salles de machines à sous, réputées incontrôlables par les autorités elles-mêmes, qu'il s'agisse des mineurs ou des interdits de jeux.



Il a été affirmé à un syndicat de casinos que le ministère étudiait une méthode pour assurer ce contrôle dans l'avenir.

*d) le rôle du ministère de l'intérieur*

Il gère les demandes, décide les interdictions et administre le fichier national informatisé des interdits de la sous-direction des libertés publiques.

Mais pour quelle raison, bien qu'informatisé, le fichier du ministère de l'intérieur n'est-il pas connecté avec l'informatique des casinos ?

Faute de cette liaison informatisée, les mises à jour des fichiers des casinos ne peuvent s'effectuer en temps réel et nécessitent de ressaisir les informations sur les nouveaux interdits fournis par le ministère sur des listes papier.

Ces listes parviennent par la Poste (!) à un rythme très lent, trimestriel il y a peu, mensuel aujourd'hui.

Ce fonctionnement tout à fait anachronique occasionne beaucoup de travail inutile, des retards gênants et d'autant plus nocifs qu'un grand nombre d'interdits ne cesse de tenter de contourner l'interdiction, alors même qu'ils l'ont demandé : la vigilance des casinos pour les détecter est donc fortement sollicitée.

Votre rapporteur insiste pour demander une rapide modernisation de ce système qui dessert à l'heure actuelle l'excellent travail effectué par ailleurs par les services du ministère.

Le fichier national des interdits de jeux compterait 2.000 noms (30.000 pour Sylvie Guyoni du « Monde »).

MAIS  
CETTE PROCEDURE NE CONCERNE QUE LES JEUX TRADITIONNELS  
ET NE TOUCHE PAS LES MACHINES A SOUS

Aucun dispositif, aucune réglementation, aucune approche du problème n'existent pour étendre le dispositif aux machines à sous.

Pourtant, dans les salles qui accueillent ces slots machines, il y a déjà, c'est notoire, nombre de « joueurs » compulsifs « et de surendettés » ; les directeurs les connaissent, les observent, tentent de les aider mais n'ont pas à leur disposition de réglementation adaptée.

*e) en France, aucune statistique officielle sur la proportion de joueurs compulsifs*

Il n'existe, en France, aucune statistique officielle qui permette d'évaluer la proportion de joueurs compulsifs des casinos et des cercles, pas plus d'ailleurs que pour les autres grands jeux FDJ et PMU

Le psychiatre Marc Valieux du centre Marmottan de Paris estime pour sa part leur nombre à 300.000 en 1999 –un nombre équivalent à celui des toxicomanes- ! (« Le jeu Pathologique » - Que sais je 1999).

L'absence de statistique officielle est très regrettable mais peu surprenante quand on connaît le désert français pour tout ce qui concerne les connaissances modernes, sérieuses et scientifiques du jeu et des joueurs dans notre pays.

Votre rapporteur reviendra sur ce problème dans ses conclusions.

Ce fait est d'autant plus regrettable que d'autres pays sont plus avancés que la France dans ce domaine, montrant l'importance qu'ils accordent au phénomène du jeu.

Ainsi, grâce à la Harvard Medical School, nous savons qu'en 1997, aux USA, on évaluait le nombre des joueurs compulsifs américains à 1,14 % des joueurs de toutes les formes de jeux d'argent confondus.

D'autres études américaines fournissent les chiffres de 1,5 à 3 % avec un taux nettement supérieur chez les jeunes.

Au Canada, le taux est estimé à 1,14 % en moyenne (de 0,9 à 1,38 %) avec, pour les jeunes (Youth Général Population), un chiffre cinq fois supérieur 5,77 % (de 3,17 à 8,37 %).

## ***E. LES GRIEFS DE LA PROFESSION À L'ENCONTRE DE SA TUTELLE***

### **1. À l'encontre de la commission supérieure des jeux**

La profession lui reproche entre autres choses :

- de ne pas divulguer sa composition ;
- de ne pas accepter la présence des syndicats à ses réunions ;

*a) les renouvellements d'autorisation*

Alors que les demandes de renouvellement d'autorisation de jeux étaient faites tous les cinq ans, pourquoi avoir adopté récemment un rythme annuel ? Puisque les contrôles de toute nature sont bien faits et efficaces et que le ministère a tout pouvoir pour intervenir sans délais en cas d'incident, pourquoi imposer aux établissements ce surcroît de procédure ?

Non seulement cette pression supplémentaire est difficile à vivre par les intéressés, à qui elle interdit toute programmation à moyen terme, mais le ministère ignore à quel point il les place en position difficile à l'égard des propriétaires quand le renouvellement des baux coïncide avec les demandes de renouvellement.

*b) la fiscalité*

Une modification des paliers du barème progressif d'application de la taxe sur les spectacles paraîtrait équitable pour corriger les effets d'une inflation de 33 années.

Le statut à but non lucratif des cercles crée une situation compliquée et ambiguë. Il est fort curieux de voir des associations Loi 1901 payer cependant la taxe sur les spectacles (!) puis l'impôt sur les sociétés qui concerne les activités commerciales (!! ) et ne retrouver le statut non lucratif que pour se voir interdire, *in fine*, toute redistribution de bénéfice et devoir affecter le résultat à un fonds de réserve (!!!).

Il est évident que la soumission à l'impôt sur les sociétés est logique puisque un cercle ouvert a délégué l'essentiel des activités, sinon la totalité, à une structure professionnelle, le comité des jeux.

On notera toutefois que l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés de la totalité du résultat du compte d'exploitation aboutit à taxer les cotisations des membres d'une association Loi 1901 prisonnières de l'ensemble des ressources du Cercle.

*c) la concurrence des casinos en centre-ville*

Un autre problème, plus préoccupant pour les cercles, pourrait apparaître si, à Paris, ville interdite aux casinos par la loi, l'amendement Chaban-Delmas venait à permettre l'implantation de casinos.

Qu'advierait-il des cercles ?

Est-ce dans cette perspective que l'Etat a réduit de 5 à 1 an la durée des autorisations des cercles et des cercles seuls ?

## II. LES MACHINES À SOUS ET AUTRES PRATIQUES CLANDESTINES

### A. UN NOUVEAU MARCHÉ POUR LE GRAND BANDITISME

En face de l'essor des machines à sous légales des casinos, autorisées au compte-gouttes par un ministère de l'Intérieur très parcimonieux dans ce domaine, l'apparition d'un autre type de « bandits manchots » parfaitement illégaux, l'accroissement de leur nombre et les conditions de leurs implantations, pose de graves problèmes à la Police française.

#### 1. Un phénomène difficile à cerner

Déjà, on estime qu'au regard des 13 000 machines installées dans les casinos, existe un « parc » de 6 000 appareils clandestins installés dans les bars de province et de 400 en banlieue parisienne.

Tel professionnel français dit 30 000, tel autre de 20 à 30 000 !

Quelqu'un connaît-il vraiment ce chiffre ? c'est peu probable.

Pour certains experts étrangers « l'estimation basse » des autorités françaises est très éloignée de la réalité et ils pensent qu'il y a déjà 100 000 machines clandestines en service chez nous ; chiffre n'est pas forcément étonnant quand on sait qu'en Espagne on en compte 252 000 et 227 000 en Allemagne, toutes légalisées.

Que sont ces « baraques » ? Qui les met en place ?

Ce sont en apparence de simples jeux de comptoirs, d'arcade, des machines d'adresse, des flippers, des jeux vidéo qui ont été modifiés secrètement par l'adjonction de logiciels qui les transforment en machines à sous tels que Bingo ou Vidéo poker. Le joueur, au lieu de gagner des parties gratuites ou des bricoles, gagnera de l'argent avec des mises par exemple de 10 à 20 francs pour une vidéo poker.

La machine fonctionne en jeu d'adresse tant que le logiciel n'est pas activé ; il le sera, soit par le cafetier derrière le bar, soit par le joueur, connu de la maison, et qui procède sur la « baraque », à une manœuvre spéciale comme : appuyer plus de dix secondes sur un bouton et poursuivre par deux impulsions, etc.

Les gains du joueur lui seront discrètement payés dans les toilettes par le cafetier. La « baraque » rétrocéderait aux gagnants de 40 à 50 % des enjeux selon certains ; ce n'est pas l'avis du Directeur Régional de la police

judiciaire de Marseille, M. X. Guillepain, qui estime ce chiffre à 20 % maximum. Le bénéfice sera réparti pour moitié entre le cafetier et le placier qui a fourni la machine.

Le placier travaille pour un réseau, un ou plusieurs intermédiaires et enfin le « caïd » qui ramasse l'essentiel de la mise. Les réseaux sont nombreux, concurrents et gérés par les gangs. Le jeu a pénétré dans le monde de la criminalité et des guerres du milieu.

## **2. Une activité des plus rentables**

Un nouveau et très important « marché » pour le « Milieu ».

Les investissements pour la machine (25 000 F) et pour le logiciel (10 000 F) sont dérisoires au vu des rendements escomptés (30 000 F en moyenne par mois).

Certains parlent de 2 000 F par jour pour les emplacements les plus productifs.

C'est bien l'avis du Directeur Guillepain qui estime ces rapports à 20 à 60 000 F par mois et par machine.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce qu'on estime à 2 milliards de francs le chiffre d'affaire du parc clandestin (6 000 machines au minimum selon la police) à rapprocher des 9 milliards de francs du produit brut des jeux des machines à sous légales.

S'il fallait croire à l'estimation de 100 000 machines (voir plus haut) rapportant 30 000 francs par mois, ceci représenterait 36 milliards de francs par an ! C'est peut être beaucoup !

## **3. Des problèmes de répression**

La répression de ce nouveau phénomène criminel est très difficile à effectuer parce qu'elle réclame, du renseignement, (les dénonciations sont exceptionnelles), de longues enquêtes préliminaires de la police nationale, de la gendarmerie et des douanes, très souvent associées dans ces opérations délicates<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il est surprenant que l'excellent Rapport annuel « La Douane en 2000 » ne dise pas un mot des actions de lutte contre cette fraude alors même qu'une bonne part de ses 20 000 agents y est affectée. Pourquoi Mme le Secrétaire d'Etat au Budget ne parle-t-elle pas de cette mission dans sa conférence de presse du 10 avril 2001 ?

Planques nocturnes, observation des bars suspects, repérage et filature des « placiers » pour identifier le réseau des machines placées (souvent imposées aux cafetiers sous la menace), dépôts et ateliers, saisine du Parquet, commissions rogatoires, descentes massives de police (dans plusieurs dizaines de bars simultanément), saisies des carnets de gains, des machines<sup>1</sup>, arrestations, mises en examen, instruction, procès. C'est un combat très difficile.

Les prévenus risquent deux ans de prison, 200 000 francs d'amende et des droits de fraude prélevés par les Douanes<sup>2</sup>, ce qui est dérisoire pour les délinquants au regard des gains potentiels. D'ailleurs, les réseaux protègent leurs clients, payent les amendes et vont même jusqu'à dédommager les bars condamnés par les Préfets à une fermeture administrative de six mois à la condition cependant que les tenanciers acceptent de reprendre les « baraques » lors de leur réouverture !

Pour le SRPJ de Marseille, la principale difficulté provient du fait que ce genre de délit est mineur et qu'il n'y a pas même la possibilité d'une présentation à un magistrat ; pas même celle de demander une commission rogatoire pour diligenter un contrôle des machines suspectes.

C'est assez pénible à reconnaître, mais la seule répression réelle semble celle exercée par les règlements de comptes en série qui caractérise ce secteur du banditisme.

Les efforts remarquables de « fidélisation » de la part du « milieu » pour les bars « associés » s'expliquent par le fait que pour lui ce « nouveau marché » est non seulement extrêmement rentable mais aussi infiniment moins risqué que celui des braquages, du trafic de drogue ou de la prostitution.

Les « baraques » appelées aussi « gagneuses » (surnom réservé jusqu'ici aux prostituées), ne « balancent » pas, ne sont jamais malades et rapportent un argent fou !

#### 4. Une délinquance en progression

Par contre, les « parts de marché » sont difficiles à conquérir et à conserver car la concurrence des gangs et la guerre des réseaux a déjà fait 48 morts en quelques années dans le « Triangle de la Mort » : Bouches-du-Rhône, Vaucluse-frontières espagnoles et italiennes. (cf. les travaux de Xavier Raufer et Stéphane Quere – Université de Paris II – Panthéon Assas – Mars 2001 « Machines à sous : une guerre bien réelle »).

<sup>1</sup> Machines saisies en 1999 : 141 ; en 2000 : 188.

<sup>2</sup> Droits de fraudes : en 1999 : 4 MF ; en 2000 : 14 MF.

En fait, toujours d'après le SRPJ de Marseille, en août 2001, on peut retenir un chiffre assez supérieur à 52 morts en quelques années. Actuellement, en région PACA trois règlements de compte sur quatre sont à mettre au compte des machines à sous clandestines.

Même si la région Sud, jusqu'à Orange, détient tous les records, la remontée vers le Nord s'effectue relativement lentement. Mais ce n'est qu'une question de temps et la région parisienne est maintenant touchée : en octobre 2000, en Seine-Saint-Denis, un coup de filet a concerné 21 bars et donné 41 interpellations, la saisie de 30 pokers, 15 flippers bingo, 20 logiciels, et celle de carnets de gains de 78 000 francs en pièce de 10 francs.

Pour les mêmes faits, en avril 2001, à Bastia, on trouvait dans le box des accusés 28 personnes, toutes frappées inexplicablement de cette forme grave du mutisme qui sévit de façon endémique dans l'île de Beauté. !

Dans la seule Région Ile-de-France, le potentiel de croissance de ce trafic est immense et inquiétant estime la Brigade de répression du proxénétisme qui s'est dotée en 1995 d'un groupe spécialisé dans les jeux et les machines à sous.

De toute façon, le phénomène ne peut que croître puisque le profit augmente.

## **B. LA FRANCE DOIT ELLE LÉGALISER CES APPAREILS CLANDESTINS ?**

### **1. Les inconvénients d'une prohibition qui singularise notre pays**

Avec ce rocher de Sisyphe, la Police nationale et ses partenaires ont du « pain sur la planche » tant que le profit restera aussi juteux pour la pègre.

Or, en Europe, les « gagneuses » ne restent illégales qu'en France et au Portugal.

Encore, dans ce pays, l'attitude des pouvoirs publics serait-elle en train de changer ?

Partout ces machines sont légales, nombreuses et rapportent d'importantes recettes fiscales aux Etats.

France	13 000 machines (casinos) + 6 000 ?
Espagne	252 000

Allemagne	227 000
Grande-Bretagne	215 000
Belgique	68 000

Pour certains, « la France commet une erreur en laissant un espace important à la criminalité du jeu illicite par le biais de l'interdiction de ces machines ».

Il est vrai que le jeu illégal signifie inévitablement emprise du crime organisé, racket, violences et troubles à l'ordre public.

Il est vrai aussi que ces recettes faciles et régulières permettent aux gangs une « accumulation primitive du capital criminel » ( Prs Rauffer et Quéré ) qui leur permet de se lancer ultérieurement dans des activités « haut de gamme », organisées et continues telles que trafic de stupéfiants, vols de voitures ou attaques à main armée.

A l'heure actuelle, le pactole des « gageuses », constitue la base des financements criminels.

## **2. Les arguments des partisans d'une légalisation sous condition**

### *a) le dilemme des autorités*

Les autorités françaises sont donc devant un choix :

- soit elles maintiennent le régime restrictif actuel, durcissent la répression et augmentent leurs moyens de lutte en ne perdant pas de vue que les voyous, s'ils craignent la prison et la saisie de leur argent, n'ont vraiment peur que des exécutions. Quand un truand commande une de celle-ci et établit le contact avec les « spécialistes », le langage codé utilise les mots de « barbecue » (s'il s'agit de tuer puis de mettre le feu au véhicule – procédé très à la mode à l'heure actuelle parce qu'il a l'avantage de détruire les traces) ou de « bouillabaisse ». Incontestablement la culture méditerranéenne s'impose !

- soit elles légalisent ces jeux clandestins, définissent et encadrent leur fonctionnement (et perçoivent les recettes fiscales).

Mais votre rapporteur pense que l'Etat, s'il décidait cette légalisation, ne pourrait faire l'économie conjointement d'une répression très dure qui ne saurait s'exercer sans la création au préalable d'une législation adaptée (au moins comparable à celle qui régit la prostitution) et surtout réaliste et applicable par des magistrats convaincus de la gravité de la situation.



*b) les demandes des professionnels intéressés*

La Société Française d'Automatique demande la légalisation des machines.

L'Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie (UMIH) plaide avec insistance pour l'autorisation de placer dans les bars, cafés et autres débits de boissons des « machines récréatives à gains limités » fonctionnant avec des mises faibles (5 et 10 francs) et offrant des gains maxima entre 300 et 500 francs. Le dossier de M. Michel Biron, le vice-président de l'UMIH, mérite d'être examiné.

Cette confédération, qui a pris le relais de la Fédération Nationale de l'Industrie Hôtelière créée en 1947, rassemble aujourd'hui 103 organisations départementales, 20 régionales, 30 chaînes hôtelières et 80 000 adhérents au total.

Elle s'inquiète de la diminution progressive mais considérable du nombre des cafés, bars ou « débits de boissons ». Les chiffres, que l'UMIH fournit, parlent d'eux-mêmes.

En quinze ans, de 1983 à 1998, l'évolution du nombre des entreprises est la suivante:

Restaurants	1983	56 182	1998	90 797
Cafés, bars, débits		79 957		52 639 - 34 %
Hôtels, hôtels restaurants		27 094		29 828
Total		162 233		173 264

Exprimée en nombre d'emplois l'évolution est tout aussi frappante :

<u>Emplois salariés :</u>				
Restaurants	1983	153 144	1998	276 749
Cafés, bars, débits		57 249		42 076 - 26 %
Hôtels, hôtels restaurants		121 853		158 906
Total		332 246		477 731
<u>Emplois non salariés :</u>				
Restaurants	1983	72 757	1998	83 453
Cafés, bars, débits		74 936		55 097 - 26 %
Hôtels, hôtels restaurants		34 322		24 217
Total		181 475		162 767

Cette diminution du nombre des cafés et des emplois qu'ils créaient est donc certaine et très forte.

Elle trouve son explication dans la désertification des campagnes, des villages, de grands quartiers urbains frappés par les restructurations industrielles mais aussi dans les modifications de la consommation des particuliers et la diminution ou la disparition de certaines recettes annexes des cafés comme la vignette auto ou les timbres fiscaux.

A coté de ces raisons majeures, il n'est pas sûr que le principal de cette réduction des activités des « estaminets » français résulte des efforts des gouvernements successifs pour réduire l'alcoolisme et le tabagisme.

L'inquiétude de l'UMIH est donc fort compréhensible et on peut la partager car on connaît l'importance de ces établissements, au même titre que les bureaux de poste ou les boulangeries, pour la vie de proximité et pour la convivialité des villages et des quartiers mais aussi pour certains services marchands et pour le sacré saint « aménagement du territoire » dont on nous rappelle « l'ardente obligation » à longueur de journée.

L'UMIH, pour convaincre l'Etat, développe un certain nombre d'arguments. Pour la confédération, l'autorisation de mises en place dans les cafés de « machines récréatives à gains limités », de classe B :

- Contribuerait à développer toute une nouvelle industrie de services créatrice d'emplois ;
- Apporterait une forte augmentation de recettes à une profession menacée de disparition ;
- Eliminerait les jeux illégaux en les remplaçant par des jeux autorisés mais placés sous un contrôle strict ;
- Apporterait à l'Etat et éventuellement aux collectivités locales des recettes nouvelles importantes ; cette situation serait plus convenable que l'actuelle où l'Etat ne touche rien, dépense beaucoup pour une répression difficile tandis que seul le « milieu » s'enrichit.
- En matière de recettes fiscales annuelles (TVA sur le produit brut des jeux, vignettes ou timbres), l'Espagne percevrait 120,6 milliards de pesetas, l'Allemagne 1,128 milliard de deutsch marks, le Royaume-Uni 791 millions de livres (1999).

Consciente des difficultés pour les pouvoirs publics d'établir toute une nouvelle législation, l'UMIH présente une étude très complète traitant des définitions des machines nécessaires, de leurs caractéristiques techniques, de la nature des entreprises de fabrication ou d'importation, de leur obligatoire classification Iso 9000.

Cette étude apporte de nombreuses données sur l'identification des machines, les descriptions des jeux, leur homologation, treize clauses de conformité technique, quinze dispositions du contrôle par l'Administration, les sanctions, etc.

Si le lecteur s'étonne de la place consacrée dans ce rapport aux dires de l'UMIH sur le sujet, il en saisira mieux les raisons dans les conclusions.

Pour votre rapporteur, l'Etat subit plus qu'il ne maîtrise la situation actuelle et, compte tenu de la gravité des faits et des perspectives, il doit reprendre l'initiative.

*c) la proposition de loi du sénateur Nicolas About*

Pour sa part le sénateur UDF Nicolas About, maire de Montigny-le-Bretonneux (Yvelines) a déposé le 16 janvier 2001 une proposition de loi sur le sujet.

L'infatigable et très « pointu » membre du Groupe Républicain et Indépendant de la Haute Assemblée note que « depuis quelques années, la loi est bafouée par le développement de nouvelles pratiques qui semblent échapper au contrôle de l'Etat : loteries en ligne sur le réseau Internet et machines à sous trafiquées dans les bars et cafés ».

Nicolas About souligne le caractère « particulièrement criminogène » de ces activités et propose en conséquence d'autoriser ces machines sous certaines conditions : délivrance d'un agrément préalable de l'Administration, respect de normes strictes, définies en Conseil d'Etat, pour la fabrication, l'installation et l'exploitation des machines autorisées, la création de taxes fiscales.

Il y ajoute très opportunément l'interdiction aux moins de 18 ans et l'établissement de périmètres d'interdiction autour des écoles et des établissements de soins.

### **C. TRIPOTS ET JEUX PRIVÉS**

#### **1. Dans les lieux publics**

Toute organisation de jeux de hasard étant par définition interdite en France sauf dérogation officielle et Ministérielle, il est illégal d'héberger dans un lieu public ou privé un quelconque jeu d'argent.

Par définition aussi, le nombre de cafés, bars ou autres débits, qui d'une manière ou d'une autre, discrètement ou non, accueillent des jeux, reste parfaitement inconnu.

Il est sans nul doute important mais on voit mal comment l'Etat et sa Police des Jeux pourraient savoir ce qui se passe en ce domaine dans les 52 639 débits de boissons français et encore moins intervenir efficacement.

## 2. Chez les particuliers

On peut en dire tout autant des jeux de cartes ou de roulettes « intéressés » qui s'organisent ici ou là, chez des particuliers à l'occasion de soirées improvisées ou non.

On connaît la réponse à la question rituelle « Et si on intéressait la partie ? ».

## III. LE JEU À DISTANCE

### A. LES CYBERCASINOS

Pour être apparus après les machines à sous clandestines, les cybercasinos représentent pour les casinos traditionnels (et les cercles de jeux) une concurrence encore plus dangereuse.

Sur de tels sites conçus à cet effet, le joueur, devenu internaute pour satisfaire sa passion, ou l'internaute devenu joueur par curiosité, tentent leur chance sur le réseau internet.

Géographiquement les sociétés opératrices de jeu sont implantées dans les paradis fiscaux rebaptisés « zones de fiscalité privilégiée » (!) comme Antigua, Belize, Grenade, les Keys de Floride, les réserves indiennes des USA (voir plus loin) avec une mention spéciale pour le Costa Rica où la législation autorise tout, mais aussi dans des pays plus proches de nous par la fiscalité plutôt que par la distance, comme l'Islande, la Finlande, l'Australie ou l'Afrique du Sud.

Contrairement aux déclarations lénifiantes et stériles de certains (très) grands organismes financiers mondiaux le nombre des pays dotés de « zones de fiscalité privilégiée ne fait que croître ».

Une fois créé (10 millions de francs d'investissement), le site est opérationnel sur la « Toile ». Il existe et devient accessible à plus de 160 pays du monde.

C'est le bien le caractère mondial de cette existence qui constitue le problème majeur pour les législateurs en mal de réglementation.

Les USA, si libéraux pourtant pour toutes les activités économiques et commerciales, ont pour l'instant interdit la création de sites de jeux.

Est-ce simplement dans l'attente d'une sécurisation authentique du mode de paiement par carte bancaire ?

Quoiqu'il en soit, pour l'instant, les opérateurs se contentent de s'implanter aux Bahamas ou aux Bermudes pour tourner la loi américaine.

Les grands casinotiers américains ne cachent pas leurs inquiétudes devant le succès foudroyant de ces casinos d'un nouveau genre.

On avance des chiffres impressionnants 1 400 sites Internet de casinos payants, autant de loteries et sports book opérant sur le Web, 2,2 milliards de dollars par an de chiffre d'affaires.

Selon « Wirend » magazine branché de la cyberculture, les seuls américains ont joué 500 millions de dollars en 1995.

Il faut toujours examiner avec le plus grand soin l'impact d'une nouvelle technologie, d'un nouveau procédé sur la mentalité des intéressés. A ce titre, comme le souligne encore le Professeur J.C.G Martignoni Hutin à qui le rapport doit un très grand nombre d'informations et d'éclairages, (voir Bibliographie) la clandestinité de ces jeux contourne imparablement (pour l'instant ?) les législations de tous les pays qui affichent, sincèrement ou non, leur hostilité aux jeux d'argent et aux passions qu'ils suscitent.

Elle peut également « lever les inhibitions des joueurs » qui, dans l'intimité retrouvée avec leur seul ordinateur, peuvent se livrer à leur passion, chez eux, sans frais supplémentaires, en gardant pour eux leur âge et leur casier judiciaire (terminées les interdictions de jeux) en ayant en outre la satisfaction béate de ne pas verser, directement ou indirectement, un sou à l'Etat.

Aux USA, pour compliquer encore les choses, le gouvernement fédéral, par commission interposée, recherche des solutions au problème, mais a concédé aux tribus indiennes (sans doute pour calmer quelques revendications ethno-catégorielles) un statut spécial les autorisant à créer, sur leurs territoires, des salles de jeux. Dès que cela fut possible techniquement les tribus ont immédiatement créé des sites sur Internet !

Le problème général des cybercasinos aux USA se réglera-t-il dans les tribunaux ? ou plus vraisemblablement à Las Vegas à l'occasion de l'une de ces grandes négociations dont les USA ont le secret ?

Si c'était le cas, se constituerait aussitôt un gigantesque complexe de jeux américains sur Internet qui ferait subir aux casinos traditionnels du reste du monde un sort peu enviable.

Anticipant une telle évolution, des concepteurs de logiciels conçus pour ces serveurs (il y en a d'excellents en France qui piaffent d'impatience) ont créé des sites, comme « Virtuel Vegas », où l'on joue avec de l'argent fictif.

Ces opérateurs « en attente » éduquent de la sorte et habituent leur future clientèle.

Il y a en France un seul casino gratuit BET in PARIS parfaitement autorisé depuis deux ans par le ministère de l'intérieur.

La loi française interdit par définition tout casino sur internet et toute implantation de site serveur sur notre territoire mais elle est incapable comme les autres pays de sanctionner les français qui jouent sur la toile.

Les casinos français sont tous demandeurs d'autorisations de créations de cybercasinos car ils redoutent, comme tous les autres industriels du jeu, une concurrence aussi redoutable et ils n'espèrent pas lutter contre elle avec uniquement les attraits de leurs restaurants et des animations culturelles que les cahiers des charges leur imposent.

Aucun d'entre eux, bien entendu, n'a pris le risque d'enfreindre la loi, connaissant par expérience la susceptibilité et la rapidité d'intervention du ministère de l'intérieur.

Il existe déjà une autre concurrence qui préoccupe les industriels des Jeux en France : c'est le système des loteries gratuites (voir chapitre deux) qui n'exige pas de mises, distribue un peu d'argent, et rentabilise ses fichiers de joueurs en vendant les données personnelles de ceux-ci pour des opérations de marketing

C'est un secteur en plein développement : n'estime-t-on pas à 10 000 les emplois créés ?

Dans l'état actuel des choses, il n'existe, avec ces casinos cybernétiques, aucune protection des mineurs et aucune sécurité bancaire ; seules les banques suisses refusent encore d'honorer des dettes de jeux payées par carte bancaire.

Nous sommes persuadés que les ministères intéressés travaillent sur ce vaste sujet.

Il est absolument indispensable que l'Etat active ces recherches et conclut, car la situation actuelle est préjudiciable à tous : à l'Etat qui pourrait

voir fondre les ressources qu'il tire du jeu, aux grands industriels du jeu français qui occupent à l'heure actuelle les uns et les autres des positions exceptionnelles, aux joueurs qu'on envierait, si l'on ne faisait rien, se faire embobiner quelque part sur la toile.

### **B. LES JEUX D'ARGENT TÉLÉVISÉS**

Il était prévisible que le jeu prenne une place croissante dans les programmes de la télévision, principal support médiatique des Français.

La quasi totalité des chaînes ont mis au point et exploitent des jeux de qualité à l'occasion desquels les concurrents peuvent gagner des sommes d'argent importantes dans un laps de temps très court. Ces émissions bénéficient de plages horaires excellentes et sont très suivies par le public.

Dans les débuts de la TV, une émission de jeu comme « La tête et les jambes » était unique, ne rassemblait que deux concurrents et s'étalait sur quelques six semaines à raison d'une émission, assez longue, par semaine ; les gains étaient quasi symboliques.

De nos jours, ce sont des milliers de candidats qui se présentent aux sélections, des centaines qui concourent et les gains sont énormes.

Tous les pays pratiquent en général de la même manière ; certaines émissions sont de simples copies vendues par la chaîne qui les a inventées.

Votre rapporteur a pensé qu'il serait intéressant de rassembler les données financières de ces jeux mais aussi de connaître un certain nombre de leur paramètre : comportements des joueurs, intérêts des chaînes, etc.

Pour cela, il a adressé un questionnaire aux chaînes françaises TF1, France 2, France 3, La 5, M6.

Seule, La 5 a fort obligeamment répondu : le texte intégral du questionnaire est reproduit, ainsi qu'une lettre d'accompagnement qui prouve que certains médias savent faire du jeu un outil pédagogique...

Les autres chaînes ne l'ont pas fait, malgré deux lettres (26 mars et 31 juillet 2001), ce qui témoigne, soit d'une grande désinvolture vis-à-vis de la transparence si prônée de nos jours, soit d'une incapacité à connaître leurs budgets et l'organisation d'un secteur clé.

A cause de ces refus de communication, votre rapporteur ne pourra pas éclairer ce secteur nouveau et important : Carton rouge au silence !

## DEUXIÈME PARTIE

### SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

Réaliser une étude d'ensemble sur les jeux de hasard et d'argent, même limitée à la France, est assurément une tâche difficile en raison :

- du caractère très évolutif des activités en cause,
- du manque de données disponibles et d'analyses à leur sujet,
- enfin, de leur complexité et de celle de la législation et de la réglementation qui leur sont applicables.

Les situations respectives des principales catégories d'opérateurs diffèrent sur certains points importants. Mais, sous d'autres aspects, elles comportent des similitudes ou des convergences liées à de nouvelles formes de concurrence (chapitre premier).

Il s'agit, d'autre part, d'activités qui, malgré leur importance et leur croissance, demeurent relativement méconnues (chapitre deux).

La politique actuelle des jeux, enfin, est-elle adaptée aux profondes mutations, actuelles ou prévisibles, de ce secteur ? (chapitre trois).



## CHAPITRE PREMIER

### DIFFÉRENCES ET RESSEMBLANCES ENTRE ACTEURS DANS UN CONTEXTE PLUS CONCURRENTIEL

#### I. LA PERSISTANCE DE DIFFÉRENCES SIGNIFICATIVES ENTRE LES PRINCIPALES CATÉGORIES D'OPÉRATEURS

Les principales différences entre les trois principaux secteurs intéressés concernent :

- l'offre et la demande de jeux,
- l'impact de ces activités,
- la situation des opérateurs (statuts et structures, relations avec l'administration).

#### *A. DES OFFRES SPÉCIFIQUES CORRESPONDANT À DES DEMANDES DISTINCTES*

A l'origine, les offres et la clientèle des trois principales catégories d'opérateurs de jeux en France étaient nettement différenciées.

Bien qu'ils tendent depuis quelques années à s'atténuer, ces clivages continuent cependant d'exister dans une assez large mesure.

#### **1. Des jeux spécialisés**

##### *a) des produits monopolistiques*

Bien qu'une certaine diversification des offres et des conditions dans lesquelles elle sont proposées finissent par les conduire à se concurrencer quelque peu (voir plus loin), celles-ci conservent la marque de leur différenciation d'origine, analysée par le conseil de la concurrence dans sa décision du 5 mars 2001<sup>1</sup>. Ce dernier y considère, en effet, que « les offres de

---

<sup>1</sup> Décision n° 00-D-50 du 5 mars 2001 relative à certaines pratiques de la Française des Jeux.

jeux proposées par la Française des Jeux, le PMU et les casinos ne sont pas substituables entre elles ».

Le Conseil distingue les jeux de « hasard partiellement maîtrisé » du PMU de ceux, de « hasard pur », proposés par les casinos et la Française des jeux.

Les résultats des paris peuvent être influencés, pour les premiers, par les connaissances et les analyses des joueurs susceptibles d'infléchir, dans une certaine mesure, la loi des probabilités.

S'agissant des seconds, la diffusion sur tout le territoire des produits de la Française des Jeux contraste avec celle, géographiquement limitée, des activités des casinos qui en sont donc bien distinctes.

En tout état de cause, le PMU possède le monopole des paris sur les courses de chevaux, et les casinos (pour le moment) celui de l'exploitation des machines à sous.

Les paris à cote étant interdits en France, au bénéfice, exclusif, de systèmes mutualisés, les seuls jeux relatifs aux courses de chevaux autorisés appartiennent à la catégorie des jeux de répartition. En revanche, la majeure partie des jeux traditionnels des casinos sont des jeux de contrepartie (de cartes, de dés ou, surtout, de roue).

La Française propose les deux sortes de jeu : le Loto (plus d'un quart des mises en 2000) est un jeu de répartition ; le Keno et le Rapido (près de 20 % à eux deux) sont des jeux de contrepartie.

La spécificité de ses offres, dont le renouvellement est particulièrement rapide, n'en est pas moins marquée (notamment avec les jeux de grattage, dont elle a l'apanage ou comme Keno et Rapido qui allient la chance à une certaine réflexion dans la prise de risque).

Mis à part certains jeux de cartes pratiqués aussi dans les cercles, les casinos ont également le monopole de leurs produits, tout comme les sociétés de courses.

#### *b) une attractivité inégale*

Une autre différence, sélective, entre les offres des principaux opérateurs, peut être constatée au niveau des taux de redistribution des mises des joueurs.

Différents selon les prix et variant au gré du hasard, pour les jeux de contrepartie, ceux-ci sont globalement les suivants :

Taux de redistribution moyen (en % des mises)	
FDJ <sup>(1)</sup>	59 %
PMU <sup>(1)</sup>	69,57 %
Casinos <sup>(2)</sup> :	
- Machines à sous	85 %
- Boule	88,9 %
- Black-jack	94,1 %
- Roulette	97,3 %
- Baccara	98,5 %

(1) Source : rapport d'activité 2000

(2) Source : syndicat « Casinos de France »

Ces résultats peuvent exercer un effet plus ou moins attractif sur les joueurs mais ce n'est pas le seul élément qui entre en ligne de compte : l'espérance de gains dépend de leur fréquence, elle-même liée à leur montant. A chaque type de jeu (plus ou moins addictif) correspond un profit de joueur.

## 2. Des clientèles non identiques

La décision, précitée, du conseil de la concurrence considère que « le profil sociologique des joueurs\*et le montant moyen des mises conduisent à distinguer entre des catégories de clientèle différentes ».

### *a) une représentativité variée*

- Ainsi, les deux tiers de nos concitoyens jouent aux jeux de la Française des jeux.

Les caractéristiques de la clientèle de cette dernière correspondent grosso modo à celles de la population française. Leur profil sociologique reflète la diversité sociale du pays avec une légère sur-représentation des ouvriers et une proportion de retraités (mais pas des inactifs dans leur ensemble) légèrement moins élevée.

- Par comparaison, 15 % seulement des Français jouent aux courses au moins une fois dans l'année, les parieurs étant à 65 % des hommes âgés de 35 à 49 ans et issus de milieux socio-professionnels généralement modestes.

L'IPSOS, en 1996, évaluait à 96 % le taux de notoriété des produits de la Française des jeux<sup>1</sup>, contre 53 % pour le PMU<sup>2</sup>.

- Selon le Parisien du 18 août 2001, 45 % des adultes français ont fréquenté au moins une fois un casino et 41 % des habitués sont des inactifs (sans emploi ou retraités), proportion nettement plus élevée qu'à la Française des jeux (24 %).

Concernant les machines à sous, une étude du sociologue Jean-Pierre Martignoni-Hutin révèle que si le plus gros des effectifs se situe dans la classe des adultes de 30 à 50 ans (37 %), les personnes ayant passé la cinquantaine (51-70 ans) pèsent autant que les moins de trente ans (29 % chacun). Près de 60 % (59,4 %) exercent une activité professionnelle et 76 % possèdent un diplôme de niveau égal ou supérieur aux CAP-BEP ou BEPC.

*b) une échelle de mises graduées*

Des écarts importants existent entre les mises moyennes engagées par les joueurs selon le type de jeu :

- 30 F pour la Française des jeux
- 60 F pour le PMU<sup>3</sup>
- 250 F pour les machines à sous, dont la clientèle est pourtant moins huppée que celles des jeux traditionnels des casinos, preuve du caractère particulièrement addictif de ces engins.

*c) des motivations diverses*

Les motivations varient selon les jeux.

L'espoir de gains particulièrement importants fait rêver les uns.

Le nombre de gagnants millionnaires a été en 2000 de :

- 598 pour la Française des Jeux ;
- 187 au PMU.

D'autres préfèrent gagner plus souvent des sommes moins élevées. C'est possible avec des jeux comme :

- deux-sur-quatre du PMU (250 F de gain moyen pour une mise de 20 F) ;

<sup>1</sup> Avec une préférence des joueurs pour le Loto et le Millionnaire, suivis de Morpion, Banco et Solitaire.

<sup>2</sup> 67 % du chiffre d'affaires du PMU est réalisé sur les courses Quinté +.

<sup>3</sup> Avec des écarts importants 60 % jouent moins de 50 F, 22 % de 50 à 100 F, et le reste davantage.

- banco, morpion et vegas dont un ticket sur quatre, à peu de chose près, est gagnant ;
- enfin, les machines à sous des casinos, si l'on résiste à la tentation de réinvestir ses gains, pour tenter sa chance (très faible) de toucher le « jackpot ».

Votre rapporteur n'a pu recueillir de statistique permettant de mesurer, pour les trois principales catégories d'opérateurs, la fréquence et le montant moyen des gains.

Concernant les autres motivations des joueurs figurent le caractère distrayant et la convivialité (citée par plus de 70 % des sondés d'une étude du PMU sur le marché des jeux et sa clientèle tandis que M. Martignoni-Hutin souligne, à propos des machines à sous, le rôle de la sociabilité et de la famille dans l'initiation ludique).

La simplicité et la facilité d'accès ont aussi leur importance. Elles font défaut aux jeux traditionnels des casinos et les cantonnent à une clientèle restreinte.

L'émotion que provoque le spectacle des courses, vécu en direct sur les hippodromes ou grâce à la télévision, constitue un atout particulier pour le PMU.

*d) des comportements plus ou moins addictifs*

- 34 % seulement des joueurs de la Française jouent une fois par semaine ;

- en revanche, 32,5 % des adeptes des machines à sous jouent plusieurs fois par semaine et 5,7 % tous les jours ;

- quant à la clientèle du PMU, elle comporte 47 % de joueurs hebdomadaires dont :

22 % qui jouent une fois par semaine  
22 % plusieurs fois  
et 3 % tous les jours.

Moins de 20 % cependant dépensent plus de 100 F à chaque fois, or ce pourcentage est de 67 % pour les jeux de casinos !

En définitive, les spécificités des offres et de la clientèle de chaque opérateur demeurent, ainsi qu'il vient d'être montré, assez marquées.

D'autres différences ont trait à l'impact de ces diverses activités.

## **B. DES EFFETS DISSEMBLABLES**

Les effets des activités des différents opérateurs sont différents sur le plan économique, social et au niveau des finances publiques.

### **1. Un impact économique qui n'est pas le même sectoriellement comme territorialement**

#### *a) sur le plan sectoriel*

Historiquement, les activités des casinos ont un lien, qui leur est propre, avec le développement du tourisme, la protection de la santé ou la promotion de la culture.

La loi, encore en vigueur, du 15 juin 1907, autorise en effet l'exploitation de ces établissements dans les stations classées, balnéaires, thermales ou climatiques.

Le législateur a voulu que leurs activités concourent au développement touristique des communes concernées.

C'est parce qu'il oblige l'exploitant d'un casino à contribuer à l'animation culturelle ou touristique de sa commune d'implantation que son cahier des charges, pris dans son ensemble, présente le caractère d'une concession de service public<sup>1</sup>.

Par la suite, le célèbre « amendement Chaban » à une loi du 5 janvier 1988 est venu subordonner l'autorisation d'ouverture de tels établissements de jeux dans des villes centres d'agglomérations de plus de 500 000 habitants à la double condition, qu'elles :

- soient classées touristiques ;
- contribuent, pour plus de 40 %, au fonctionnement d'un théâtre, d'un orchestre ou d'un opéra ayant une activité régulière.

De fortes synergies existent entre le secteur des casinos et celui de l'hôtellerie qui fondent la stratégie du groupe Barrière (deuxième casinotier de France) ou l'intérêt pour ces activités du groupe Accor.

Des trois domaines d'activité ludique étudiés par ce rapport, c'est celui qui paraît avoir actuellement la croissance et la rentabilité les plus fortes,

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil d'Etat « ville de Royan » : du 25 mars 1966, confirmé par celle du 8 juillet 1987 - « société d'exploitation du casino de Capvern-les-Bains » puis par un avis du ministère de l'Intérieur de la même haute juridiction du 4 avril 1995.

en raison du développement des machines à sous, du moins tant qu'aucun autre appareil ne viendra les concurrencer par ailleurs.

Les courses de chevaux représentent un maillon essentiel de la filière hippique, qu'elles financent quasi-exclusivement dans son intégralité (voir plus loin). Cette filière est diversifiée, importante et relativement bien structurée.

Si l'élevage représente, par lui-même, une activité essentiellement agricole, ses débouchés sont variés et pluridisciplinaires : sportifs, touristiques, éducatifs, voire culturels et artistiques.

L'amélioration de la race chevaline représente l'objet social exclusif des sociétés de courses et la condition, exigée par la loi du 2 juin 1891, à l'autorisation de leur création.

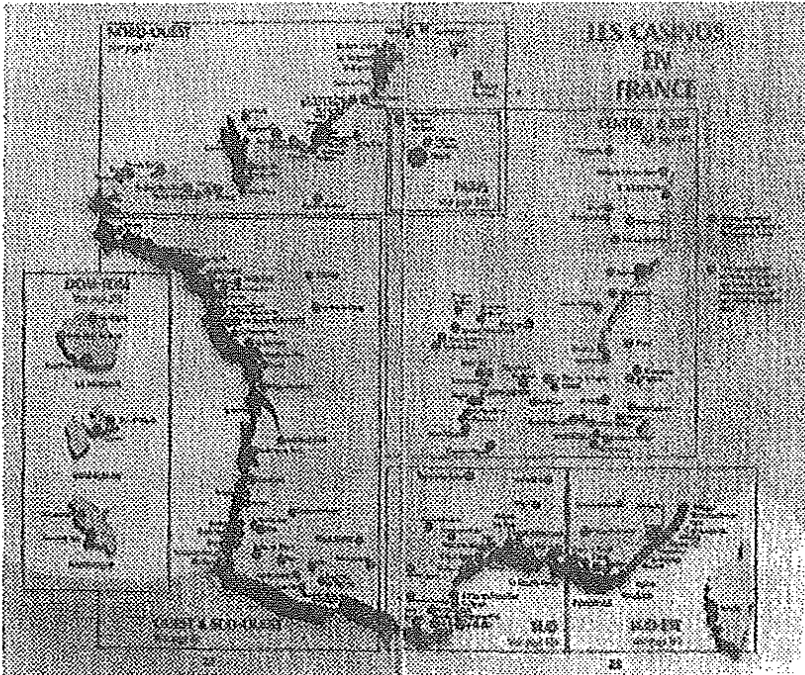
Les enjeux des paris mutuels, qu'elles seules ont le droit d'organiser, assurent le financement non seulement de leurs propres activités mais aussi de celles, qui leur sont liées, de l'administration des haras nationaux en faveur de la filière en générale (et notamment de l'élevage et de l'équitation).

La Française des Jeux se contente, pour sa part, de contribuer au maintien de commerces de proximité sur tout le territoire, grâce à son réseau de 42 500 détaillants qui perçoivent, globalement, 326 millions d'euros (2,14 milliards de francs) de commissions.

Le système de distribution du PMU ne comporte, lui, que 8 169 points de vente.

*b) sur le plan territorial*

Autorisés, comme on l'a vu, dans les stations classées balnéaires, thermales ou climatiques, les casinos sont très inégalement répartis sur le territoire français(cf. carte ci-après).



Les établissements concernés sont principalement concentrés sur les côtes du littoral et dans les régions de l'est.

Quelques uns se situent dans le centre.

La loi de finances du 31 juillet 1920 a exigé que tout casino ouvrant des salles de jeux soit éloigné de Paris d'au moins 100 kilomètres (une dérogation, bénéficiant à l'établissement d'Enghien-les-Bains, a ensuite été prévue par la loi du 31 mars 1931 en faveur des casinos des stations thermales n'exploitant pas de jeux de boule<sup>1</sup>).

Mais l'amendement Chaban pourrait conduire un jour à l'ouverture de salles de jeux accessibles au public dans la capitale.

S'agissant des courses de chevaux, on constate :

- une importante activité en région parisienne concernant les compétitions (8 hippodromes, 401 réunions en 2000 et plus d'un million d'entrées) et l'entraînement (le tiers des

<sup>1</sup> Auxquels, la roulette, finalement, ne saurait être assimilée !



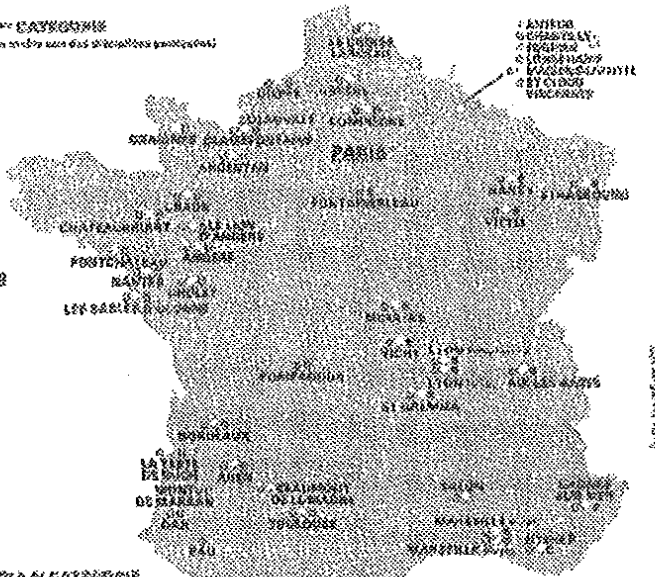
entraîneurs au galop y exercent leur métier, principalement à Chantilly et Maisons-Laffitte ; une concentration importante d'écuries de trot existe au centre de Grosbois, près de Boissy-Saint-Léger).

Cependant, les activités de courses en province sont, elles aussi, très appréciées (elles représentent une part notable des 4.249 réunions PMH<sup>1</sup> de galop et d'obstacles et des 2.135 réunions PMU qui ont eu lieu en 2000). La France compte autant d'hippodromes (257) que tous les autres pays de l'Union européenne réunis (voir ci-après).

47 HIPPODROMES 1<sup>er</sup> CATEGORIE

(570000 1<sup>er</sup> catégorie par an en nombre de réunions par hippodrome)

La France compte autant d'hippodromes que dans les 15 pays de l'Union Européenne réunis



213 HIPPODROMES 2<sup>e</sup> & 3<sup>e</sup> CATEGORIE

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47

<sup>1</sup> Pari mutuel sur les hippodromes.

- pour l'élevage et la production, la Normandie se distingue en ce qui concerne les pur sang, les trotteurs (avec les régions de l'ouest en général) et les chevaux de selle français<sup>1</sup>. L'anglo-arabe est plutôt une spécialité du sud-ouest (de même que les poulinières de chevaux arabes dont les étalons, sont, en revanche, assez bien répartis sur tout le territoire).

## 2. Des disproportions en terme de nombre d'emplois

### a) *les effectifs des casinos et de la Française des Jeux...*

Ainsi qu'il a été indiqué dans la première partie de ce rapport, les casinos français employaient à la fin de 1998 (total qui pourrait être aujourd'hui supérieur, étant donné la croissance de ce secteur) 12 600 salariés, en métropole et dans les départements et territoires d'outre-mer.

La grande majorité (près de 90 %) travaillent à plein temps, selon des contrats à durée indéterminée (il s'agit donc d'emplois stables) et un peu plus de la moitié (51 %) est affectée à des activités autres que les jeux (restaurations, spectacles...).

Les casinos ne sont plus autant qu'autrefois une industrie de main d'œuvre, du fait du déclin des jeux traditionnels.

Pour sa part, la Française des Jeux n'emploie que 818 personnes<sup>2</sup>. 188 courtiers-mandataires assurent la promotion et la diffusion de ses produits auprès d'un réseau de 42 417 détaillants qui encaissent des commissions dont le montant (voir ci-avant) équivaut à 19 300 emplois rémunérés au SMIC.

### b) *... sans commune mesure avec le total de personnes que font vivre les courses de chevaux*

Les courses de chevaux peuvent, elles, se targuer de faire vivre une filière économique complète qui représente, selon l'UNIC (Union Nationale Interprofessionnelle du Cheval), plus de 50.000 emplois, dont 40.000 emplois directs<sup>3</sup> d'après la Fédération nationale des courses françaises.

Un peu plus de 1.000 personnes (1.065) sont affectées à l'organisation des courses et de l'entraînement, à l'exclusion des paris qui en mobilisent près de 18.000 (17.648 emplois ou équivalents temps plein).

Dans les écuries de courses, les effectifs sont les suivants :

<sup>1</sup> notamment le Pin et Saint-Lô

<sup>2</sup> au 31 décembre 2000

<sup>3</sup> élevage, entraînement, commerce, organisation des compétitions..

ECURIES DE COURSES			
	Galop	Trot	Total
- Entraîneurs (dont professionnels)	1 087 (455)	1 847 (1314)	2 934 (1769)
- Jockeys	857	1 572	2 429
- Salariés	2 050	1 446	3 496
- Cadres (Total)	--	--	120
	3 994	4 865	8 979

En ce qui concerne l'élevage (plus de 28 000 emplois en 1999), il est difficile de distinguer les activités concernant les chevaux de courses de celles relatives à des équidés destinés à d'autres usages (loisirs...).

On recense près d'un millier d'éleveurs « professionnels » (plus de neuf juments) de chevaux de sang dans notre pays.

Quoiqu'il en soit, c'est l'ensemble de la filière équestre, à travers tous ses métiers, et pas seulement les courses de chevaux, qui se trouve financée par le système complexe actuel de répartition des mises des parieurs.

Jusqu'en 2002, 6,75 % du prélèvement sur les enjeux (et 2,07 % de ces derniers) étaient affectés au « Fonds national des haras et des activités hippiques » : (soit 770,6 MF en 1999), qui vient d'être budgétisé par la dernière loi de finances<sup>1</sup>.

Ce fonds finançait :

- d'une part, l'exécution des missions de service public des haras et de l'équitation (1 068 emplois), établissement public à caractère administratif (depuis 2000) qui concourt non seulement à l'amélioration de la race chevaline, en assurant la tutelle de l'élevage, mais aussi au développement de l'équitation en général ;

- d'autre part, une dotation (de 522,8 MF en 1999) à un autre fonds, commun à l'élevage et aux courses.

### 3. Des degrés de pression fiscale disparates

#### a) aperçu d'ensemble

Le tableau d'ensemble qui suit permet de mesurer les écarts entre les taux des prélèvements subis par les différents opérateurs et leur rendement pour les finances publiques.

<sup>1</sup> Qui l'a remplacé par un fonds national des courses et de l'élevage inscrit au budget du ministère de l'agriculture

Taux de prélèvement sur les mises en 2000		Montant des recettes (en francs)
FDJ	26,0 %	11,5Mds
PMU	15,7 %	6,25 Mds
Casinos <sup>(1)</sup>	53 %	7,3 Mds

(1) Estimation de casinos de France, y compris prélèvements sociaux (CSG et CRDS) mais hors fiscalité de droit commun

*b) des contributions variables*

La Française des jeux apparaît comme une entreprise particulièrement rentable pour l'Etat : c'est le résultat d'une gestion efficace et d'un effort de publicité et de créativité qui explique que ses produits soient les plus connus, les mieux diffusés et davantage consommés que ceux des autres opérateurs. Mais c'est aussi la conséquence d'un plus faible taux de redistribution (voir ci-avant).

Les frais d'organisation des courses de chevaux sont, inévitablement, plus lourds que ceux des jeux de la Française (transport des animaux, contrôles, notamment antidopages, rémunérations des jockeys, entretien des hippodromes). Aussi près de 15 % des enjeux reviennent à l'institution<sup>1</sup>.

Par ailleurs, cette activité fait vivre, on l'a vu, une filière importante pour l'agriculture, l'environnement et l'aménagement du territoire.

Sans doute, est-ce pour ces raisons que l'Etat se contente d'un taux d'imposition plus modéré, ce qui permet de verser aux parieurs gagnants près de 70 % des enjeux.

Les casinos apparaissent, bien que redistribuant aux joueurs la part de leurs mises la plus importante, comme les plus taxés.

Ils procurent, en effet, des recettes importantes non seulement à l'Etat mais aussi aux communes (qui bénéficient d'environ 20 % du montant des prélèvements considérés).

Il est cependant très difficile d'effectuer des comparaisons avec les autres opérateurs :

- d'une part, parce que la notion de produit brut des jeux (qui constitue l'assiette des prélèvements) diffère de celle de chiffre d'affaires. Le réinvestissement des mises (notamment dans les machines à sous) rend, par ailleurs, leur appréciation globale délicate ;

<sup>1</sup> - Gestion du PMU : 7,40 %  
- prix et primes : 5,47 %  
- fonctionnement des sociétés de courses : 2,08 %

- d'autre part, parce que l'Etat néglige (voir plus loin) de tenir un compte consolidé des différents prélèvements et taxes (y compris les impôts de droit commun) que subit ce secteur.

La croissance des activités en cause du fait, principalement des machines à sous, et leur rentabilité très élevée, attisent, à leur rencontre, la convoitise fiscale <sup>1</sup> et conduit la majeure partie de la population, des élus et des autorités à ne pas s'apitoyer outre mesure sur leur sort.

Il importe pourtant (voir plus loin) de pas casser la dynamique économique de cette branche.

### **C. DES SITUATIONS JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES DIVERGENTES**

#### **1. Jeu et service public**

##### *a) les casinos*

Chargé par le ministère de l'Intérieur de préciser la nature juridique des concessions d'exploitation des casinos dans les stations classées, le Conseil d'Etat, conformément à sa jurisprudence précédente précitée<sup>2</sup>, a affirmé, dans un avis du 4 avril 1995, qu'il s'agissait :

- de concessions de service public ;

- et, dès lors, de contrats de délégation de service public auxquels la « loi Sapin » était applicable.

Toutefois, cette qualification juridique résulte non pas de l'activité ludique des casinos elle-même, mais de leur contribution à l'animation culturelle ou touristique de la commune.

##### *b) la Française des Jeux*

La même haute juridiction a, en revanche, infirmé sa décision antérieure « Angrand » de 1948, qui mentionnait le « service public de la loterie nationale » en estimant récemment que la mission dévolue à la Française des Jeux ne revêt pas le caractère d'une mission de service public (C.E. Rolin du 27 octobre 1999).

<sup>1</sup> Un alourdissement de leur taxation est en projet et l'instauration d'un prélèvement spécifique a été évitée de justesse lors de la discussion du projet de loi « Musées de France »

<sup>2</sup> 25 mars 1966 ville de Royan

Il a néanmoins été ultérieurement reconnu que c'était « une raison impérieuse d'intérêt général », liée à la protection de l'ordre public, qui justifiait le monopole de cette société en matière de jeux de loterie, dans la mesure où il s'agissait d'un moyen d'en assurer la limitation et le contrôle (C.E. 15 mai 2000 – confédération des professionnels en jeux automatiques).

*c) les sociétés de courses*

Comme pour la Française des jeux, le Conseil d'Etat a jugé, en 1979, que les sociétés de courses, en tant qu'elles sont chargées d'organiser les courses de chevaux elles-mêmes et le pari mutuel correspondant, ne sont pas investies d'une mission de service public.

Les casinos semblent donc se distinguer des deux autres opérateurs, Française des Jeux et sociétés de courses, par le rattachement à l'exécution d'un service public des obligations des contrats par lesquels les communes leur concèdent le droit d'exploiter leurs établissements. Mais cette différence est moins importante qu'il n'y paraît puisque le jeu n'est qu'une de leurs trois activités distinguées par l'article premier de l'arrêté du 23 décembre 1959 qui vise aussi la restauration et le spectacle, donc l'animation culturelle. C'est cette dernière qui emporte, comme on l'a vu, la qualification de service public (qui choque parfois certains élus, comme l'a relevé la Cour des Comptes).

## **2. Des statuts et des relations avec l'administration hétérogènes**

*a) les statuts et les structures*

Les statuts des trois catégories d'opérateurs sont très différents :

- les casinos sont exploités par des groupes ou des sociétés familiales de droit privé, sous un contrôle cependant très rigoureux de l'Etat.

Le secteur est affecté par un mouvement rapide de concentration (voir plus loin).

Les cinq entités les plus importantes sont les groupes Partouche, Barrière, Accor, Européenne de Casinos et Tranchant.

Cinq sociétés également sont cotées à la Bourse de Paris : on y trouve, outre les groupes Partouche et l'Européenne des Casinos, précités, la société des hôtels et casinos de Deauville, la Fermière du casino de Cannes et la société des bains de mer de Monaco.

Jusqu'en 1996, la majorité des casinos français étaient possédés par des entreprises familiales.

Quelques années plus tard, 60 % étaient exploités par un groupe touristique, hôtelier ou financier (parmi lesquels figure l'un des leaders mondiaux de la gestion de fonds : Providential, dont une filiale, Leisure Holding, a repris en 1999 les casinos du groupe Moliflor).

Aujourd'hui, moins de 20 % des 166 casinos autorisés en France sont des indépendants. Et la situation évolue très rapidement...

- La Française des jeux, pour sa part, est une société d'économie mixte, créée par un décret de 1978<sup>1</sup>, et constitué sous la forme d'une société anonyme. L'Etat en détient 72 % du capital<sup>2</sup>.

Elle a succédé à la Société de la Loterie Nationale et du Loto National (SLNLN), société, elle aussi, anonyme d'économie mixte qui avait pris en 1979 la relève de la Loterie nationale, administration dépendant du ministère des Finances, en raison du succès spectaculaire du Loto National, créé en 1976.

- Le système des sociétés de courses, en comparaison de la structure, très intégrée de la Française des jeux, semble beaucoup plus décentralisée, tout en étant bien coordonné.

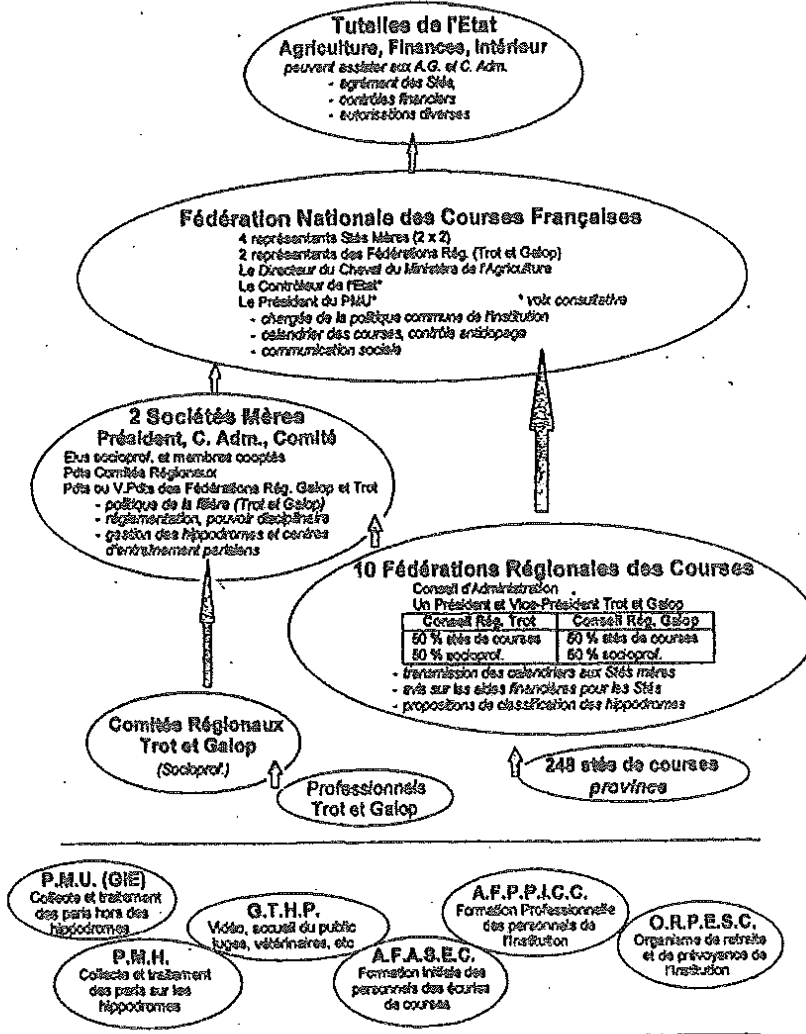
Les sociétés de courses (au nombre de 249) sont des associations sans but lucratif (ce qui les distingue à la fois des casinos et de la française). Deux d'entre elles sont sociétés-mères : France Galop et, pour le trot, la Société d'Encouragement à l'élevage du cheval français (cf. organigramme ci-après).

---

<sup>1</sup> décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978

<sup>2</sup> les émetteurs historiques 20 %, les salariés 5 % et les courtiers mandataires 3 %

## L'INSTITUTION DES COURSES



Document réalisé par l'AFPPICC - 24.02.2000

La Fédération nationale des courses françaises définit la politique commune de l'institution et coordonne l'activité des sociétés de courses et des fédérations régionales.



Aux termes de l'article 27 du décret du 5 mai 1997, les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel hors des hippodromes dans les conditions fixées par la loi du 2 juin 1891<sup>1</sup>, en confèrent la gestion pour leur compte à un GIE (groupement d'intérêt économique), dénommé Pari Mutuel Urbain (PMU) qu'elles constituent entre elles.

Siègent désormais, avec voix délibératrice, aux assemblées générales du Groupement, l'ensemble des sociétés de courses de province (53) qui organisent au moins une course par an faisant l'objet d'un pari mutualisé au niveau national.

*b) les relations avec les pouvoirs publics*

- Le secteur des courses se distingue des autres domaines par le rôle du ministère de l'agriculture et par une relative autonomie.

- Aux termes des dispositions de la loi du 2 juin 1891 et du décret du 8 mai 1997, le ministère de l'Agriculture :

- arrête les statuts types des sociétés de course, agréé les sociétés mères et approuve leurs statuts ainsi que les codes des courses (trot et galop) proposés par les sociétés mères, et agréé après enquête de la sous-direction des courses et des jeux du ministère de l'Intérieur, les commissaires et les juges des courses ;

- participe au contrôle et à la surveillance des courses et du pari mutuel (aux côtés de fonctionnaires des haras, de la Police et du Trésor...).

La sous-direction du cheval de ce département ministériel comprend deux bureaux chargés, respectivement, des courses et du pari mutuel, de l'élevage et de l'équitation (y compris la tutelle sur les haras nationaux).

- Mais les sociétés de courses disposent d'une relative autonomie : les sociétés mères rédigent les codes des courses qui réglementent minutieusement tout ce qui conditionne le déroulement des compétitions et aussi, en ce qui concerne le trot, l'autorisation d'entraîner.

Elles délivrent seules (après enquête et avis favorable, cependant, des services de l'Intérieur), les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter ou de conduire des attelages (« driver » : dans le jargon des courses au trot).

Les pouvoirs des commissaires et des juges de courses, auxquelles leur bénévolat confère une indépendance incontestable, sont très importants.

---

<sup>1</sup> c'est-à-dire sur autorisation spéciale du ministre de l'agriculture

On constate, par ailleurs, que les représentants de l'Etat<sup>1</sup> sont minoritaires au sein du conseil, nommé par l'assemblée, qui administre le PMU.

- Concernant les prélèvements publics, le PMU bénéficie<sup>2</sup> d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, en raison du caractère non lucratif de ses activités, ainsi que de l'affectation à des dépenses à caractère social d'une partie du produit des gains non réclamés.

- Les spécificités de la situation des casinos, tiennent, en grande partie, à leurs relations avec les communes, aux procédures particulières d'autorisation de leurs activités, ainsi qu'à la surveillance comptable plus étroite dont ils font l'objet.

- La surveillance des casinos est exercée conjointement par les représentants des ministres de l'intérieur et des finances qui possèdent les mêmes prérogatives et droits de contrôle.

Le ministère de l'intérieur a compétence pour ce qui concerne :

➤ L'instruction des autorisations d'exploitation (premières demandes, renouvellements, extensions), assurées, en collaboration avec les préfetures, par la direction des Libertés publiques et des affaires juridiques.

Les décisions appartiennent au ministre après avis d'une commission supérieure des jeux<sup>3</sup> dont la Cour des Comptes vient de critiquer le manque de transparence et de cohésion des positions.

➤ La sous-direction des courses et des jeux de la direction centrale des renseignements généraux est chargée d'une mission de police. Elle veille ainsi à la préservation de la moralité et de l'ordre public.

Au sein du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, outre la direction du budget et celle des impôts, la direction générale de la comptabilité publique joue un rôle important. Elle centralise les rapports de vérification annuelle des trésoriers payeurs généraux et établit une synthèse de l'évolution du produit brut des jeux et des prélèvements publics. Elle s'assure de l'encaissement des recettes exigibles au niveau local et effectue sur place les contrôles nécessaires.

---

<sup>1</sup> Sur dix membres, on compte :

- 4 représentants des sociétés membres du GIE

- 4 fonctionnaires (2 du ministère de l'Agriculture et 2 de celui chargé du budget)

- enfin, le Président directeur général et le directeur général délégué qui doivent être, cependant, agréés par les deux ministres de tutelles mais sont choisis de façon indépendante.

<sup>2</sup> A la différence de la Française des jeux et des sociétés de casinos, soumises à l'ensemble des dispositions fiscales applicables aux sociétés commerciales.

<sup>3</sup> Ses compétences ne s'étendent pas aux secteurs autres que les casinos.

Comme le souligne la Cour des Comptes, l'importance des flux d'argent qui transitent par les casinos ainsi que l'absence de factures ou de pièces justificatives correspondantes nécessitent une surveillance très vigilante.

Pour cette raison, les personnels des jeux sont agréés et les directeurs d'établissement soumis à des contraintes particulières (résidence, dans la situation, présence dans les salles...).

- Les relations des casinos avec les communes conduisent à l'établissement d'un cahier des charges fixant leurs obligations et sont régies par la « Loi Sapin » du 29 janvier 1993.

En vertu de cette loi, l'octroi ou le renouvellement des concessions d'exploitation devraient donner lieu à une mise en concurrence de plusieurs candidats.

Il incombe, en outre, aux collectivités locales de définir les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations fournies par les casinos et les conditions de tarification des services rendus à leurs usagers (article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales).

Or, la Cour des Comptes a observé que ces règles n'étaient pas toujours respectées et se révélaient difficiles à appliquer.

L'existence de prélèvements au profit des communes<sup>1</sup>, qui s'ajoutent à ceux de l'Etat, constitue la deuxième particularité marquante de la situation des casinos par rapport aux autres opérateurs.

- Par comparaison, les relations de la Française des Jeux avec les pouvoirs publics sont beaucoup plus simples.

La tutelle de l'Etat, actionnaire principal, est exercée principalement par la Direction du Budget ;

Une convention passée avec le ministère correspondant<sup>2</sup> précise les modalités d'exercice de la mission dont est chargée la société. C'est ce même département qui décide, par arrêté, des affectations des enjeux.

---

<sup>1</sup> - 10 % du prélèvement progressif dans la limite de 5 % de ses recettes :

- prélèvement spécifique plafonné à 15 % du produit brut des jeux (PBJ) au titre de l'exécution du cahier des charges ;

- affectation à des travaux d'intérêt touristique du produit de l'avantage découlant d'une révision en 1986 du barème du prélèvement progressif sur le PBJ (« prélèvement à employer ») ;

- taxe communale sur les appareils automatiques ;

- prélèvement de 15 % au profit d'œuvres sociales (d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique).

<sup>2</sup> Convention du 29 décembre 1978.

La moitié des membres du conseil d'administration sont des représentants de l'Etat.

Le Président, qui a pouvoir d'établir le règlement des jeux, est nommé, sur proposition du conseil d'administration par décret du Président de la République.

\*

\* \*

Les différences, qui viennent d'être recensées, entre les régions des trois principales catégories d'opérateurs de jeux en France, paraissent nombreuses et importantes.

Pourtant, leurs situations respectives comportent aussi certaines similitudes, souvent anciennes et profondes, et tendent à converger, à plusieurs égards, d'une façon qui en accentue le caractère concurrentiel.

Les éléments de dissemblances peuvent se révéler en même temps des facteurs de ressemblances. Par exemple, les différentes affectations des produits des divers jeux autorisés procèdent d'un seul et même principe : celui de la justification par l'affectation à de nobles causes, des dérogations à l'interdiction de principe de ces activités.

## **II. SIMILITUDES ET CONVERGENCES**

Les similitudes existantes entre les régimes des différents acteurs sont souvent anciennes et les convergences qui affectent leur évolution plus récentes.

## A. DES SIMILITUDES SOUVENT ANCIENNES

### 1. Les exceptions à une prohibition de principe, justifiées par l'affectation à de nobles causes

#### a) la prohibition de principe

Le principe général d'interdiction des jeux de hasard en France, posé depuis le 19<sup>e</sup> siècle par l'article 410 de l'ancien code pénal, est désormais énoncé par l'article premier de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983.

Cette prohibition de principe est fondée sur la loi du 21 mai 1836<sup>1</sup> qui proscriit les loteries de toute espèce.

Sont définies comme telles les affectations de biens, de primes ou autres bénéfices dues même partiellement au hasard et, plus généralement, toute opération susceptible de faire naître auprès du public l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort.

- De son côté, la loi du 2 juin 1891<sup>2</sup> sanctionne les paris sur les courses de chevaux.

- Enfin, la loi du 12 juillet 1983 est venue ensuite interdire les jeux de hasard en général et les « machines à sous » en particulier.

Une telle rigueur tend à conjurer les dangers des activités considérées : démon du jeu susceptible de ruiner ceux qui sont sous son empire, d'une part, tentation d'escroquer les joueurs à laquelle pourraient céder les organisateurs, d'autre part. Elle est inspirée, enfin, par la condamnation morale que peuvent susciter des gains « mal acquis ».

Cette prévention a perduré !

Comme le rappelle Bertrand Mathieu<sup>3</sup>, l'exposé d'une loi du 18 avril 1924, complétant le texte, précité, du 21 mai 1836, exposait que : « la loterie est dangereuse comme faisant naître l'espoir d'un gain important qui n'a pas sa source dans le travail ; elle détourne de l'effort et engage à l'inaction ».

Plus tard, en mai 1993, un commissaire du gouvernement est allé encore plus loin dans ses conclusions sur la décision « société d'exploitation d'industries touristiques », en semblant assimiler purement et simplement les

<sup>1</sup> Loi portant prohibition des loteries.

<sup>2</sup> Loi ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

<sup>3</sup> Les jeux d'argent et de hasard en droit français. Petites affiches - 8 Janvier 1999 - n° 6.

casinos à des maisons closes, du point de vue des atteintes éventuelles à l'ordre et la morale publiques.

« Nous aurions peine à imaginer –déclarait-il en effet aux conseillers d'Etat- que vous n'acceptiez pas de ranger parmi les mesures de police (justifiant la non-application, en l'occurrence, du principe de la procédure contradictoire) les interdictions d'exploiter un casino alors que vous y placez la fermeture des lieux de débauche »<sup>1</sup>.

Ces points de vue ne sont pas limités à la France. Dans une interprétation de l'arrêt Schindler<sup>2</sup> du 21 septembre 1999, la cour de justice européenne évoque ainsi des considérations d'ordre moral, religieux ou culturel et les risques élevés de délits et de fraudes qui peuvent conduire les législations nationales à limiter, voire à interdire, la pratique des jeux d'argent et à éviter qu'ils ne soient source de profit individuel.

Elle relève cependant qu'ils peuvent contribuer, de manière significative, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général telles que les œuvres sociales ou caritatives, le sport ou la culture.

Tel est le cas en France.

*b) les exceptions justifiées par l'affectation à de nobles causes*

- Une loi du 15 juin 1907 est venue tout d'abord autoriser, sous conditions, l'exploitation de casinos dans les stations balnéaires, thermales ou climatiques.

Ce même texte, toujours en vigueur, prévoit qu'un prélèvement de 15 % sera opéré sur le produit brut des jeux, au profit d'œuvres communales d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique (première justification morale à l'interdiction de principe des jeux).

Un arrêté du 23 décembre 1959, on l'a vu, est venu ensuite préciser que l'activité d'un casino ne consistait pas seulement en une offre de jeux mais aussi en prestations de restauration et d'organisation de spectacles.

Se fondant sur les activités d'animation artistique et culturelle de ce type d'établissement (deuxième justification de la dérogation à la règle de prohibition), le Conseil d'Etat a été jusqu'à estimer, en 1966, dans sa décision précitée « ville de Royan » qu'un contrat liant un casino municipal à une commune constituait une concession de service public.

<sup>1</sup> Il faut rappeler cependant que M. Fratoni, poursuivi par la justice et en fuite à la date des faits, était mêlé à cette affaire.

<sup>2</sup> Du 24 mars 1994.

Plus récemment, ces établissements se sont vus accorder, par la loi du 5 mai 1987, l'autorisation conditionnelle d'exploiter des machines à sous, par exception à l'interdiction de la loi du 12 juillet 1983.

Aucune raison d'intérêt général n'a, cette fois, été invoquée comme motivation de cette mesure qui, il est vrai, a sauvé de la faillite de nombreux casinos tout en augmentant substantiellement les ressources publiques.

- Inventé en 1868 par un ingénieur, Joseph Oller, le pari mutuel sur les courses de chevaux a été autorisé par une loi de finances du 16 avril 1930 afin de lutter contre des pratiques clandestines très répandues, « moyennant un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage » (ainsi se trouvait moralisée la dérogation à l'interdiction de la loi de 1892).

Les sociétés de courses conservent aujourd'hui, on l'a vu, le statut d'associations sans but lucratif, vouées exclusivement à l'amélioration de la race chevaline.

Une partie des enjeux des parieurs est directement versée à des fonds finançant diverses actions d'intérêt général<sup>1</sup>.

- Après le vote en 1930 d'un texte autorisant les communes à organiser des loteries pour financer l'achat de matériel de lutte contre les incendies, la loi de finances du 31 mai 1933 a créé la Loterie nationale, dont une partie du produit devait être affectée aux pensions des anciens combattants<sup>2</sup>.

Initialement placée sous l'autorité d'un secrétariat général, dépendant du ministère des finances, sa gestion sera confiée en 1979, en même temps que celle du Loto national, créé en 1976, à une société anonyme d'économie mixte, précurseur de la Française des jeux : la SLNLN (Société de la Loterie nationale et du Loto national).

La Française des jeux, comme le PMU, voit une partie des enjeux de ses clients alimenter le FNDS (Fonds national pour le fonctionnement du sport).

## 2. Des autorisations sous conditions

La conditionnalité même des autorisations accordées aux différents opérateurs par dérogation au principe général d'interdiction est en soi quelque

<sup>1</sup> FNDAE (Fonds national pour le développement des adductions d'eau).

FNDS (Fonds national pour le développement du sport).

FNDVA (Fonds national pour le développement de la vie associative).

<sup>2</sup> En transitant par une caisse de solidarité agricole.

chose qui les rapproche, même si les exigences qui leur sont imposées ne sont pas toutes identiques.

*a) les limitations de durée*

Les durées d'autorisation sont variables :

- un an en ce qui concerne l'autorisation d'organiser des courses de chevaux. L'article 5 de la loi du 16 avril 1930 dispose que l'autorisation spéciale d'organiser le pari mutuel, accordée par le ministère de l'agriculture, est révocable ;

- la durée de concession d'exploitation des casinos est fixée librement par les cahiers des charges, selon la loi Sapin<sup>1</sup>, bien qu'un arrêté du 9 mai 1997, dont la légalité paraît contestable, la limite à dix-huit ans ; cela n'empêche pas le ministère de l'Intérieur de décider, arbitrairement, au coup par coup, du temps de chaque autorisation de jeu.

- la convention du 29 décembre 1978 entre l'Etat et la Française des jeux, relative à l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie et du Loto sportif, a été conclue pour une durée de 30 ans.

*b) des prélèvements indolores en majorité non fiscaux*

L'affectation directe à de nobles causes spécifiques est devenue marginale dans l'utilisation du produit des jeux.

L'une des raisons d'être principales de l'autorisation de ces activités semble être désormais de procurer des recettes importantes à l'Etat (et, dans le cas des casinos, aussi aux communes).

Ainsi, là encore, malgré des dissemblances dans les détails, on constate une ressemblance quant à l'objectif.

Autre point commun : les prélèvements effectués sur les jeux et paris sont, en grande majorité, non fiscaux<sup>2</sup>, ce qui les soustrait à tout contrôle parlementaire mais pas à la surveillance de l'administration.

S'agissant des impôts dont les opérateurs sont redevables, des règles communes existent.

---

<sup>1</sup> Cf. Bertrand Mathieu : L'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 exige seulement que la durée de conventions de délégation de service public soit limitée et prévoit qu'elles peuvent être prolongées sous certaines conditions.

<sup>2</sup> - Ligne 114 pour la Française des jeux : 7,8 milliards de francs en 2001 sur un total de prélèvement de 12 milliards ;

- Ligne 315 pour le PMU : 2,1 milliards de francs sur un prélèvement de 3,4 milliards ;

- Ligne 314 pour les casinos : 5,2 milliards sur un total inconnu.



- Ainsi sont exonérés :
  - de l'impôt sur le revenu, sauf circonstances exceptionnelles, les gains réalisés à l'occasion de la participation, même habituelle, aux jeux de hasard (loteries, lotos, courses...)
  - de la TVA, l'organisation de jeux de hasard soumis au prélèvement brut des jeux dans les casinos<sup>1</sup> et le produit brut de l'exploitation des paris mutuels hippiques, de la loterie nationale et du loto<sup>2</sup>
- des droits de timbre sont en revanche exigibles (à des taux variés) sur :
  - les tickets du PMU (3,80 %),
  - les bulletins des loteries et jeux assimilés : loto national et sportif (4,7 %), loteries instantanées (1,6 %)
  - ainsi qu'à l'entrée des salles des jeux traditionnels des casinos (65 F la journée et 1.200 F la saison).
- Les gains importants réalisés au PMU, au loto et au loto foot sont soumis à un prélèvement progressif.

#### *c) les contrôles de l'Etat*

Soucieux de ne pas voir lui échapper une partie des recettes que lui procurent les jeux, l'Etat subordonne leur autorisation à une multitude de contrôles financiers qui ont aussi pour but d'améliorer la gestion des opérateurs, dans leur propre intérêt.

Les sociétés et organismes de l'institution des courses<sup>3</sup>, comme la Française des jeux<sup>4</sup> et les casinos<sup>5</sup>, sont soumis au contrôle économique et financier de l'Etat et à ceux de l'inspection générale des finances et de la Cour des comptes.

La Cour des comptes vient de présenter, dans son dernier rapport, des observations sur les relations entre les collectivités publiques et les casinos.

<sup>1</sup> ou à l'impôt sur les spectacles (cercles et maisons de jeux)

<sup>2</sup> sauf les rémunérations des intermédiaires ou professionnels participant à l'organisation de ces jeux

<sup>3</sup> Art. 35 du décret précité du 8 mai 1997 et décret du 26 mai 1955.

<sup>4</sup> Décrets n° 53-707 du 9 août 1953 et n° 55-733 du 26 mai 1955.

<sup>5</sup> Art. 90 de l'arrêté du 23 décembre 1959.

Auparavant, l'inspection générale des finances avait procédé à un audit de la Française des jeux à la demande de son nouveau président, M. Blanchard-Dignac, au moment de la prise de fonctions de ce dernier.

- L'Etat se réserve aussi un droit de regard sur la désignation des personnels des jeux, au sommet comme à la base<sup>1</sup>.

### 3. Des règles claires et transparentes

Les règles des différents jeux de hasard et d'argent, quels que soient les opérateurs, doivent être précisées et portées à la connaissance du public.

*a) la réglementation des casinos est récapitulée dans un document public*

L'arrêté précité du 23 décembre 1959, relatif à la réglementation des jeux dans les casinos figure, avec les autres textes qui régissent l'activité de ces établissements, dans une brochure spéciale éditée par les journaux officiels

Le chapitre II traite du fonctionnement des casinos.

Y sont détaillées les règles des jeux de la boule et du vingt-trois, et des autres jeux de contrepartie, celles applicables à la roulette (française, anglaise, américaine), aux jeux de cercle et, notamment, les règles particulières à divers jeux de cartes (black jack, trente et quarante, punto banco, stud poker, baccara, écarté...) ou de dés (craps).

*b) les règlements des jeux de la Française sont publiés au Journal Officiel...*

Les règlements des jeux de la Française, que son président a le pouvoir d'établir, sont publiés au Journal officiel<sup>2</sup>

Un décret du 22 juillet 1933 a d'abord précisé l'organisation de la Loterie nationale, créée par une loi de finances de la même année (du 31 mai).

Par la suite, un décret du 10 juillet 1975 a fixé les règles selon lesquelles il pouvait être procédé à des « tirages supplémentaires ». C'est ainsi que naquit la Loto.

---

<sup>1</sup> Nomination du président de la FDJ par décret du Président de la République.

Agrément du PDG et du directeur général délégué du PMU, des commissaires aux courses, du directeur et des membres du comité de direction responsables des casinos, des personnels des jeux et de ceux chargés de la surveillance et du contrôle des machines à sous.

<sup>2</sup> Article 21 du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des loteries autorisées.

Puis un nouveau décret du 9 novembre 1978<sup>1</sup>, en application duquel la Française des jeux a été créée, a opéré une distinction entre les loteries de répartition (loto), sans risque pour l'organisateur, et de contrepartie aux risques illimités (Keno...) ou limité (loteries instantanées visées par l'article 13)<sup>1</sup>.

Les principaux textes suivants concernent la création du Loto sportif par la loi de finances pour 1985, jeu de pronostic dont les modalités ont été fixées par décret<sup>2</sup>.

*c) ... de même que ceux des courses de chevaux*

De la même façon, les règlements des jeux concernant les courses de chevaux sont publiés au Journal officiel

Les statuts du PMU prévoient (art. 18-1) que le conseil d'administration délibère sur le lancement de nouveaux paris.

---

Caractère dérogatoire et plus ou moins précaire et révocable des autorisations, contrôles et prélèvements de l'Etat, obligation de transparence quant à l'organisation des jeux, les situations des différents opérateurs sont donc moins éloignées qu'il n'y paraît à première vue (en outre, tous sont soumis, sauf peut-être la Française des jeux, à une réglementation complexe et parfois archaïque - cf. chapitre trois).

A ces similitudes qui ne datent, pour la plupart, pas d'aujourd'hui, s'ajoutent des convergences dans l'évolution des différents secteurs, qui contribuent également à les rapprocher, tout en les soumettant à une certaine concurrence.

#### ***B. DES CONVERGENCES EN PARTIE LIÉES À DES PHÉNOMÈNES DE CONCURRENCE***

Sans qu'il soit possible de bien distinguer les effets des causes, l'évolution des différents secteurs de jeux a été marquée par un certain nombre de convergences (diversification de l'offre de produits et accroissement de leur diffusion), liées au caractère plus concurrentiel de leurs activités, sous l'effet notamment des technologies nouvelles.

---

<sup>1</sup> Selon que le nombre de lots est fixé par le hasard ou par le tableau des lots, le risque est illimité (mais cependant plafonné selon l'article 15 du décret) ou limité.

<sup>2</sup> Article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984, et décret modifié n° 85-390 du 1<sup>er</sup> avril 1985.

## 1. Les convergences

### *a) la diversification des produits*

Chaque opérateur a enrichi sa gamme de produits.

- Dans le secteur des **casinos**, les machines à sous<sup>1</sup>, en plein essor, ont pris la relève des jeux traditionnels déclinants.

Mais, parmi ces derniers, le Stud Poker qui allie à la magie du Poker des règles relativement simples, connaît une croissance très forte.

Comme le souligne M. Bégin<sup>2</sup>, de nouveaux concepts apparaissent : « Pasino », combinaison de distractions pour tous publics du groupe Partouche ou casinos à thème, comme celui de « Egypte des pharaons » à Lyon ou « la Louisiane » du groupe Barrière à Deauville.

- Le **PMU** a encore davantage diversifié son offre, depuis la création en 1954 du tiercé, relayé, en 1987, par le quarté +, puis le Quinté +, en 1989, premier jeu d'argent en France.

Le **PMU** offre à ses clients la gamme la plus riche au monde de paris mutuels susceptibles d'être engagés avant ou pendant la réunion<sup>3</sup> hippique (ALR et PLR).

Ensemble, le tiercé, le quarté + et le quinté + contribuent à plus de la moitié du chiffre d'affaires.

La dernière création couronnée de succès a été celle en 1993 du 2 sur 4.

Des nouveaux tickets baptisés « Découverte » : principalement destinés aux non joueurs ont été lancés en mai 2000 (2 sur 4 et quinté +).

- De son côté, la **Française des jeux** a également considérablement diversifié ses produits depuis la création du Loto national en 1976 avec les lancements : du tac O Tac en 1984, du loto sportif en 1985, du tapis vert en

---

<sup>1</sup> Ce sont surtout des machines à rouleaux, assimilables à des jeux de roue. Un dispositif électronique de génération aléatoire de nombres fait défiler en permanence autant de nombres que de combinaisons possibles. Une combinaison, gagnante ou perdante, va venir s'afficher sur commande du joueur (qui actionne un levier ou appuie sur un bouton). Dans les premières machines, les alignements de figures, au moment de l'arrêt de la rotation des cylindres, déterminait les gains. Avec de nouvelles machines dites « à bonus », il est possible de remettre en jeu ses gains en les multipliant ou en les perdant intégralement

<sup>2</sup> Pour une politique des Jeux - L'Harmattan - mars 2001

<sup>3</sup> ALR : Quinté +, couplé, tiercé, quarté +, simple, 2 sur 4, trio urbain, report, classic tiercé  
PLR (pour turfistes initiés) : simple, jumelé, trio hippodrome - on joue, comme sur l'hippodrome, course après course

1987 (par un décret déclaré illégal par le Conseil d'Etat) puis des premiers jeux instantanés en avril 1989.

Le Millionnaire, loterie instantanée dont le tirage des gains importants est effectué au cours d'une émission de télévision, a provoqué, à partir de 1991, une forte croissance du chiffre d'affaires du groupe.

Une loi de 1994, dont aucun décret d'application ne sera paru, autorise, théoriquement, la diffusion d'« appareils de jeux individuels, portables et jetables ».

Puis ont été lancés en 1998 et 1999 deux nouveaux jeux informatisés : Rapido et Joker.

En 2000, la gamme de la Française comportait 20 produits dont 3 occasionnels<sup>1</sup> (Sydney, Saint-Valentin et an 2000) :

- des jeux de loterie en ligne (loto, rapido, keno, loto foot) ou de grattage instantanés<sup>2</sup>
- des jeux télévisés (millionnaire et tac o tac).

#### *b) le développement des réseaux*

- Avant la création en 1931, du **Pari Mutuel Urbain**, seuls étaient autorisés les paris sur les courses engagés sur les hippodromes parisiens.

Limitée d'abord à Paris, l'organisation des paris mutuels, hors des hippodromes, allait s'étendre progressivement, à toutes les grandes villes de France, puis à l'ensemble du territoire.

Le réseau de distribution du PMU compte désormais plus de 8 000 points de vente où l'on peut parier :

- avant la réunion (ALR), généralement dans les centres commerciaux ;
- ou pendant la réunion (PLR), au rythme des retransmissions télévisées, dans les points, clubs ou cafés-courses (144 de ces derniers ont été ouverts en 2000).

Dans son rapport annuel d'activité pour 2000, le GIE souligne l'atout de la proximité et annonce qu'il « poursuivra sa politique d'extension ou de redistribution de ses points de vente pour être au plus près de ses clients ».

<sup>1</sup> jeux de grattage instantanés

<sup>2</sup> vegas, solitaire, astro, black jack, pile et face, goal, banco, morpion, bingo, BD culte, saga (star wars/Indiania jones)

Ceux-ci sont du reste considérés comme des partenaires du développement commercial de l'entreprise et intéressés, à ce titre, à la croissance de leurs résultats.

- Selon un article du journal « Le Parisien », du 18 août 2001, 20 nouveaux casinos ont ouvert leurs portes depuis 1994. Leur nombre, actuellement supérieur à 160, devrait vraisemblablement augmenter sous les effets de l'« amendement Chaban » qui a déjà entraîné l'ouverture en 2000 du « casino Le pharaon et du Hilton » à Lyon (groupe Partouche) et de l'« Aquitania » à Bordeaux (groupe Accor).

- Concernant la Française des jeux (FDJ), elle dispose du premier réseau de distribution de France (42 500 points de vente). 188 courtiers-mandataires régionaux lui servent d'intermédiaires avec les détaillants.

Un GIE, qui perçoit une part des mises des loteries instantanées, a été constitué entre ces intermédiaires et la société, afin de favoriser la diffusion des jeux.

### *c) l'utilisation des nouvelles technologies*

Tous les opérateurs de jeux ont recours aux nouvelles technologies de l'informatique et de la communication pour réaliser leurs objectifs, qui viennent d'être évoqués, de diversification et d'accroissement de la diffusion de leurs produits.

Mais il s'agit également de sécuriser aussi leurs activités, en prévenant les risques de fraudes ou d'erreurs.

- Les machines à sous des casinos, on l'a vu, sont des machines informatiques. Le caractère aléatoire de leur fonctionnement est garanti. Les programmes informatiques, auxquels l'exploitant ne peut accéder, sont agréés par les autorités de tutelle ainsi que les sociétés de fourniture et de maintenance.

Le groupe Partouche vient par ailleurs de lancer, de façon peut-être illégale (voir plus loin), un site de cybercasino à son enseigne (casino.partouche.com), afin de se prémunir contre certains types de concurrence (voir plus loin).

Les techniques informatiques permettent également de transformer en machines à sous les appareils informatiques installés dans des bars, ce qui peut causer aux casinotiers une autre forme de préjudice (*ibid*).

- Le dernier rapport d'activité de la Française des jeux présente l'outil technologique comme l'un des piliers de la stratégie de développement de l'entreprise.

Il s'agit à la fois de renforcer la sécurité des jeux tout en optimisant la gestion des approvisionnements.

Déjà, en 1986, le passage, grâce à l'informatique, au Loto en temps réel a mis fin à une gestion manuelle fastidieuse.

Depuis cette date, l'informatisation des systèmes de prise et de contrôle des jeux s'est beaucoup améliorée.

La sécurité s'en trouve accrue au niveau :

- de la fabrication des tickets (appel à des imprimeurs fiduciaires accrédités et à des programmes très sophistiqués préservant le caractère secret et aléatoire de la détermination des gains) ;
- de la désignation des gagnants des jeux en ligne.

Les jeux informatisés correspondent à 47,6 % du chiffre d'affaires (26,8 % pour le Loto et 12,9 % pour le rapido, jeu de contrepartie en temps réel à tirage fréquent). Plus de 18 000 points de vente étaient équipés en 2000 de terminaux permettant la prise de jeux en temps réel.

Trois grands chantiers ont été conduits, simultanément, cette même année afin :

- d'automatiser la gestion de la loterie instantanée (jeux de grattage) ;
- d'améliorer le système de prise et de contrôle des jeux informatisés.

2001 a été, ensuite, l'année du basculement du centre de Vitrolles de l'ancien procédé d'acquisition, de traitement et de contrôle des jeux informatisés (Unisys) à un nouveau système (pro :sys) permettant de traiter deux fois plus de transactions par seconde.

Un site internet ([www.fdjeux.com](http://www.fdjeux.com)) présente, par ailleurs, l'entreprise et ses produits et propose des loteries en ligne.

- Le PMU n'est pas en reste dans l'utilisation des technologies nouvelles.

Depuis avril 2000, les abonnés des bouquets Canal satellite et TPS peuvent parier sur les courses françaises retransmises par la chaîne Equidia avant ou pendant la réunion, à partir de leur télécommande.

Il leur suffit d'introduire leur carte bancaire dans le lecteur, intégré au terminal, pour approvisionner un compte puis de cliquer en se laissant guider par les informations du service affichées à l'écran.

Cette application interactive est le fruit d'un partenariat entre le PMU et Canal satellite.

La chaîne Equidia (dont l'audience quotidienne a triplé depuis sa création en 1999<sup>1</sup>) est également regardée dans les points PMU (clubs, cafés...).

Le succès paraît au rendez-vous si l'on en croit la montée en puissance des paris PLR<sup>2</sup>.

Plus de 40 000 abonnés auraient déjà, en outre, misé plus de 800 MF par l'intermédiaire de la télévision par satellite (cf. Lettre de l'Expansion du 24 septembre 2001).

Comme la Française des Jeux, le PMU a ouvert un site internet qui devait, à partir de 2001, permettre de parier en ligne.

Après les quelques déboires essuyés au démarrage du système Pégase en 1994<sup>3</sup>, l'informatique du PMU fonctionne de façon satisfaisante. Un nouveau procédé d'enregistrement des paris, encore plus rapide, a été testé en 2000.

Dès 1985, l'acheminement des bordereaux avait pu, auparavant, être évité par des liaisons entre les points de vente et des ordinateurs placés dans des centres régionaux. Puis ont été résolus informatiquement des problèmes délicats comme le traitement des « non partants » ou le paiement des gains dans d'autres lieux que celui de l'enregistrement du pari.

#### *d) les restructurations*

Devenus des entrepreneurs et des contribuables à part entière, et non plus seulement les financiers de bonnes œuvres, tolérés parce qu'ils mettaient l'argent du vice au service de la vertu, les opérateurs de jeux ont tous connu des restructurations destinées à accroître leur efficacité.

- Le secteur des casinos, tout d'abord, fait l'objet de mouvements de concentration.

<sup>1</sup> Elle a succédé à France Courses

<sup>2</sup> Le chiffre d'affaires des points de vente correspondants a augmenté de 20 % en 2000

<sup>3</sup> Ces difficultés ont été imputables, semble-t-il, à des erreurs incombant davantage à la tutelle et aux lacunes, logicielles, du fabricant d'ordinateurs (IBM) qu'au PMU lui-même.



Comme le souligne la Cour des Comptes, « alors que les groupes ne réalisaient qu'un quart du produit total des casinos français en 1990 contre les trois-quarts pour les indépendants, cette proposition est aujourd'hui inversée ».

L'acquisition d'Européenne de casinos, notamment, fait actuellement l'objet d'une bataille boursière qui oppose les groupes Partouche et Accor Casinos, ce dernier espérant devenir le numéro un français dans ce domaine<sup>1</sup>.

Mais cette évolution ne reflète pas seulement une logique de marché, mais aussi, comme le note la Cour, les effets de la limitation par l'Etat de l'installation de machines à sous et de l'ouverture de nouveaux établissements.

Cette politique a mis en difficulté l'ensemble des exploitants, et plus particulièrement les plus petites entreprises familiales, et a conduit les sociétés les plus puissantes à privilégier une croissance externe, en rachetant des casinos existants.

- La loterie nationale est devenue, on l'a vu, en 1979, une société d'économie mixte, dotée d'une certaine autonomie, qui prendra le nom de « Française des jeux » en 1991.

La part des émetteurs historiques y sera ramenée de 49 % en 1979 à 20 %.

Cette société est conduite, au mieux de ses intérêts, à filialiser ou à externaliser certaines de ses activités. Elle a récemment vendu, par exemple, sa filiale de maintenance informatique<sup>2</sup> mais en a conservé d'autres spécialisées dans les déplacements professionnels des collaborateurs du groupe (Française de motivation), l'audiovisuel (Française d'images) ou l'organisation de jeux en Polynésie (Française du Pacifique).

- Concernant, enfin, l'institution des courses, le décret précité, de mai 1997, a réduit de trois à deux le nombre de sociétés mères (le galop et l'obstacle ont été unifiés).

Le service des haras est devenu en juillet 1999 un établissement public administratif (afin de ne pas confier à la même autorité les aspects réglementaires et opérationnels de l'amélioration de la race chevaline) ;

Le PMU et le PMH (paris qui mutualisent seulement les mises sur place des spectateurs d'un seul hippodrome à Paris ou en province) devraient prochainement fusionner<sup>3</sup>, ce qui devrait entraîner des reclassements de personnel.

<sup>1</sup> Cette bataille s'est terminée par la victoire de Partouche qui contrôle désormais 56,4 % du capital de l'Européenne (cf. correspondance économique du 28 février 2002)

<sup>2</sup> Dont elle conserve cependant une partie du capital.

<sup>3</sup> au « tiercé » du PMU correspond le « trio » du PMH

On constate, en amont, au niveau de la profession d'entraîneur, une certaine concentration des écuries (notamment en région parisienne mais aussi en province...).

Par ailleurs, quel peut être l'avenir, à long terme, des 49 sociétés de courses qui n'organisent qu'une réunion par an ?

Ainsi pour des raisons d'efficacité, aucun secteur n'échappe à des restructurations et tous les opérateurs diversifient leur offre et cherchent à accroître la diffusion de leurs produits en utilisant les nouvelles technologies. Est-ce seulement pour leurs propres fins ou sous les effets d'une certaine compétition entre les trois principaux domaines d'activités, en France, et, au sein de chacun d'eux, avec des concurrents étrangers ?

## 2. Un contexte plus concurrentiel

### *a) une clientèle en partie non captive*

Dans sa décision, précitée, du 5 mars 2001, le conseil de la concurrence a affirmé que les offres de jeux proposées par la Française des Jeux, le PMU et les casinos n'étaient pas substituables entre elles et s'adressaient à des catégories de clientèle différentes ;

Or, plusieurs analyses conduisent à nuancer cette appréciation : dans un bulletin datant, hélas (voir chapitre suivant) de 1993, l'INSEE<sup>1</sup> évalue à plus de 10 %, pourcentage non négligeable, la proportion de multi-joueurs chez les hommes.

D'autre part, un document plus récent de la direction marketing du PMU (le marché des jeux et sa clientèle – rétrospective 2000) fait apparaître que sur les 62 % de Français joueurs, 11 % consomment à la fois des produits du PMU et de la Française des jeux dont les clientèles exclusives représentent respectivement 2 % et 49 % de la population.

Les 38 % de non joueurs sont évidemment courtisés par les opérateurs (cf. les tickets « découverte » et les paris en ligne « flash » du PMU), un pourcentage important, dont les estimations varient<sup>2</sup>, de joueurs du PMU déclarent se fier entièrement au hasard pour établir leurs paris et, dès lors, pourraient être attirés par les loteries.

---

<sup>1</sup> INSEE première – n° 270 – juillet 1993

<sup>2</sup> 26 % selon la direction marketing du PMU

57,3 % (s'agissant de la clientèle exclusive de ce dernier) selon l'INSEE

40 % d'après M. Bégin

Enfin, M. Martignoni-Hutin, dans son étude sociologique précitée de janvier 1998 fait valoir que « 70 % des joueurs de machines à sous jouent régulièrement à d'autres jeux d'argent ».

« Les résultats, affirme-t-il, sont sans appel et confirment la qualité de multi-joueurs des Français ».

« Contre l'atomisation qui sépare les Français dans des activités de jeux différentes, l'expérience ludique en train de se faire, conclut-il, confirme la synergie existante entre les différentes offres de jeu contemporaines ».

*b) une certaine internationalisation*

Si les jurisprudences françaises et européennes légitiment, ou, en tout cas, ne remettent pas en cause l'existence de monopoles au niveau de l'offre des jeux, cela n'empêche pas l'apparition de formes de concurrence tant au niveau de la demande (dès lors que la clientèle peut se déplacer ou utiliser des réseaux de télécommunication) que de certains déterminants des activités ludiques (élevage et entraînement de chevaux de course notamment).

- S'agissant des casinos, il est naturel, bien qu'ils soient concessionnaires de service public, que s'effectuent des investissements français à l'étranger et étrangers en France car ce sont des sociétés privées.

**L'essentiel pour notre pays est que le solde de ces mouvements de capitaux, entrant et sortant, ne soit pas globalement défavorable au développement des activités concernées sur notre territoire.**

La clientèle est mobile, notamment dans les zones frontalières, et comporte de nombreux étrangers.

Le secteur se concentre et se mondialise :

- une société britannique, Leisure Holding, filiale du groupe Prudential, a repris, on l'a vu, en 1999, les casinos du groupe Moliflor (4,2 % du marché).

Européenne de Casino dispute à Accor, et à d'autres, le marché du casino de Bruxelles, avec l'appui du leader belge du secteur, et au groupe Lucien Barrière<sup>1</sup>, la conquête des casinos suisses.

Tout récemment, le groupe Partouche, qui entend se concentrer sur la Belgique et la Suisse, a lancé, pour l'acquisition de l'Européenne de casinos, une OPA rivale de celle d'Accor, allié du fonds américain d'investissements Colony Capital, auquel il céderait 50 % de ses activités du secteur en cas de succès de sa tentative.

---

<sup>1</sup> qui a racheté les parts de Swissair dans le casino de Montreux

Partouche, de son côté, s'il devait l'emporter, solderait son opération par la cession de six établissements de l'Européenne au groupe Moliflor Loisirs.

Numéro un français, il est présent aussi en Espagne et en Roumanie.

- Concernant l'institution des courses, la commission européenne a estimé<sup>1</sup> qu'« il existe une certaine concurrence, sur le marché communautaire, dans le secteur, et des échanges entre Etats membres<sup>2</sup>, en ce qui concerne la prise de paris, notamment par l'échange d'images télévisées ».

Elle a rappelé que le PMU développait des activités à l'étranger.

En effet, l'entreprise a plus que doublé son chiffre d'affaires à l'international en 2000.

Elle a, d'une part, multiplié ses offres de paris sur les meilleures courses internationales et, d'autre part, permis à des parieurs étrangers de jouer sur des courses françaises (dans 12 pays africains et 7 pays européens dont la Suisse et l'Espagne).

Une réflexion est en cours pour la définition d'un pari européen et une harmonisation des règlements de nature à faciliter le développement des échanges entre les opérateurs de l'Union européenne.

Le monopole du PMU, sur les paris dont les courses qui se déroulent en France font l'objet, n'empêche donc absolument pas l'internationalisation des activités en amont (élevage, entraînement) comme de celle des courses elles-mêmes, ouvertes aux meilleurs chevaux et jockeys étrangers<sup>3</sup>.

**Là encore, l'essentiel est que notre compétitivité soit suffisante pour améliorer ou, en tout cas ne pas compromettre, les résultats de l'institution et de toute la filière.**

Doivent être considérés de ce point de vue, les charges fiscales et sociales et le cadre législatif et réglementaire de ces activités (voir chapitre III).

Or, la prise en compte de ces données conduit à l'expatriation de nombre de propriétaires, d'entraîneurs ou de jockeys français. Beaucoup de naissances, par ailleurs ont lieu en Irlande, pays où les bénéficiaires ou revenus

---

<sup>1</sup> Décisions du 22 septembre 1993 relatives à des aides publiques au PMU et aux sociétés de courses

<sup>2</sup> En Allemagne, 40 % des recettes des bookmakers proviennent de paris sur les courses françaises et 20 % de paris sur les courses britanniques

<sup>3</sup> Il est intéressant, par exemple, d'analyser, à ce sujet, les participations au dernier prix de l'Arc de Triomphe (prix Lucien Barrière) : sur 17 chevaux partants, deux seulement étaient d'origine française et quatre appartenaient à des propriétaires français.

résultant de la vente des saillies d'un étalon, quel qu'en soit le propriétaire<sup>1</sup>, ne sont imposables ni à l'impôt sur le revenu ni à celui sur les sociétés.

Toutefois, la situation des entraîneurs paraît relativement moins préoccupante dans la mesure où ils se trouvent davantage intéressés aux résultats des courses que dans d'autres pays.

- La Française des jeux paraît moins exposée à la concurrence internationale, si ce n'est par l'organisation de loteries sur internet.

L'inspection des finances lui a conseillé d'adopter à cet égard une stratégie défensive consistant à réfléchir à un projet de jeu européen éventuel (comme le « viking », loto qui existe dans les pays scandinaves) ou à l'organisation de paris à cote, en ligne, sur des événements sportifs, afin de contrer toute velléité d'offensive des bookmakers britanniques sur Internet.

### *c) les leçons de la jurisprudence*

- L'article 136 de la loi de finances du 31 mai 1933 autorise le Gouvernement à fixer par décret les conditions d'organisation d'une loterie<sup>2</sup>.

Jusqu'où va cette habilitation ?

Plusieurs requêtes attaquant des décrets concernés ont permis de le préciser.

La diversification des jeux de loterie est légale si elle est assortie de conditions de publicité et de contrôle public suffisants<sup>3</sup>.

Des loteries nouvelles, sans lien automatique avec la loterie nationale peuvent ainsi être instituées (sur le tirage de séquences de numéros, lettres, couleurs ou symboles) quel qu'en soit le support (billet, bulletin), sous réserve que soient précisées par le décret lui-même les caractéristiques essentielles des tirages et les conditions de détermination des gains<sup>4</sup>.

Les activités de la Française des jeux ne revêtent pas le caractère d'une mission de service public<sup>5</sup>. Cependant des « raisons impérieuses d'intérêt général », ayant pour objet la protection de l'ordre public, peuvent justifier une limitation (voire un monopole) de l'offre de jeux de loterie qui

<sup>1</sup> En France, le régime fiscal des copropriétés de chevaux de course et d'étalons avantage les indivisions par rapport aux sociétés en participation dont les conditions d'imposition dissuadent les investisseurs étrangers.

<sup>2</sup> C.E. - syndicat chrétien de l'administration centrale des finances - 25 novembre 1980 - Rien ne s'oppose à ce qu'elle soit exploitée non plus par une régie mais par un GIE ou une SEM.

<sup>3</sup> C.E. - société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France

<sup>4</sup> qui ne peuvent être renvoyées à un règlement particulier cf. annulation du règlement du jeu « tapis vert » - C.E. - syndicat des casinos autorisés de France

<sup>5</sup> C.E. - Rolin - 27 octobre 1999

n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire et n'entraîne pas de discrimination en fonction de la nationalité des opérateurs<sup>1</sup>.

Les décisions en question du Conseil d'Etat concernent souvent des jeux nouveaux de la française des jeux attaqués par d'autres opérateurs se sentant menacés (sociétés de courses, casinos). Ceci prouve que les intéressés ont le sentiment, à tort ou à raison, que leurs activités ont un caractère concurrentiel.

Il semble pourtant admis que l'offre de jeux de loterie puisse être à la fois diversifiée (au niveau des produits) et limitée (en ce qui concerne les prestataires), ce qui porte doublement atteinte à la concurrence.

Entreprise créative, efficace et remarquablement bien gérée<sup>2</sup>, la Française des Jeux peut ainsi, à l'abri de son monopole, lancer librement de nouveaux produits (comme le loto sportif qui porte atteinte aux prérogatives naturelles du PMU en matière de jeux de pronostics) alors qu'elle est moins exposée que les autres opérateurs aux nouvelles formes de concurrence, internationales ou déloyales (cyberjeux ou jeux clandestins).

Elle vient d'ailleurs d'être sanctionnée sévèrement par le conseil de la concurrence (décision confirmée par la cour d'appel) pour abus de position dominante consistant à avoir :

- subordonné l'agrément de ses détaillants à l'acquisition d'un mobilier spécial (comptoir et présentoir) auprès d'un fournisseur exclusif.
- subventionné sa filiale de maintenance informatique, sous la forme de surcroûts de rémunérations, en l'avantageant ainsi, par rapport à ses concurrents, dans ses relations avec d'autres clients.

Même s'il a été mis fin à ces pratiques litigieuses, qui datent de 1995, celles-ci démontrent ainsi que les soupçons qui ont pesé sur l'ancien président Gérard Colé, les dangers de toute situation de monopole, fût-elle justifiée par des nécessités d'ordre public.

- La jurisprudence de la Cour de justice européenne est assez proche de celle du Conseil d'Etat en ce qui concerne les loteries.

Il a ainsi été reconnu<sup>3</sup> que les dispositions du traité instituant la Communauté européenne relatives à la libre prestation des services (auxquels

<sup>1</sup> transposition de la jurisprudence européenne Läära et Zenatti de la CJCE – CE. -confédération des professionnels en jeux automatiques – 15 mai 2000

<sup>2</sup> comme en témoigne le satisfecit que lui ont décerné la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances

<sup>3</sup> questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'arrêt Schindler dans l'affaire Läära

les jeux doivent être assimilés) ne s'opposent pas à ce qu'une législation accorde des droits exclusifs d'exploitation des machines à sous à un seul organisme public pour des « raisons impérieuses d'intérêt général » (termes repris par le Conseil d'Etat).

Ces raisons peuvent s'entendre comme étant d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique et répondant au souci « de limiter l'exploitation de la passion des êtres humains pour le jeu, d'éviter les risques de délit et de fraudes qui en résultent et de n'autoriser que les activités contribuant au financement d'œuvres de bienfaisance ou de causes désintéressées ».

Ainsi étendue aux machines à sous, la jurisprudence Schindler<sup>1</sup> sur les loteries a ensuite été considérée comme s'appliquant aux paris sportifs<sup>2</sup>. A cette occasion, a été introduite la notion selon laquelle les restrictions apportées à l'offre de jeux ne doivent pas être disproportionnées à leur objectif.

- La commission a de son côté une conception des paris sur les courses de chevaux nettement plus libérale que celle de la Cour de Justice concernant les loteries et jeux assimilés.

Dans une décision, précitée, du 22 septembre 1993<sup>3</sup>, elle a, en effet, considéré certaines exonérations fiscales accordées au PMU comme des aides illégales de l'Etat, déniaient tout caractère agricole à l'entreprise et rappelant qu'il existe, dans son domaine d'activité « une certaine concurrence sur le marché communautaire ».

En effet, « si les courses de chevaux sont organisées et courues sur des hippodromes nationaux, observe-t-elle, les paris sur ces courses sont organisées internationalement ».

« La concurrence et les échanges sur ce marché vont s'accroître », estime-t-elle, tout en constatant que le PMU développe ses activités à l'étranger.

La France a ainsi été tenue de supprimer sans délai et d'exiger du PMU le recouvrement de l'aide<sup>4</sup> accordée sous forme d'exonération de la contribution des employeurs à l'effort de construction.

---

<sup>1</sup> Les autorités britanniques avaient refusé à un courtier allemand le droit de vendre des tickets de loterie allemande sur le territoire du Royaume-Uni

<sup>2</sup> Affaire Zenatti : interdiction de la collecte de paris en Italie pour le compte de bookmakers londoniens

<sup>3</sup> rendue sur plainte de la société Ladbroke organisatrice de paris sur les courses de chevaux dans plusieurs pays

<sup>4</sup> Etaient également visés :

- le produit financier de l'arrondi du gain au décime inférieur accordé de 1982 à 1985

- la dispense de la règle du décalage d'un mois pour la déduction de la TVA avant 1989

Le PMI (Pari Mutuel International), filiale du PMU chargée de valoriser à l'étranger les images télévisées des courses françaises, a dû par ailleurs modifier, à la demande de la commission, les clauses, jugées anticoncurrentielles<sup>1</sup> par celle-ci, d'un contrat avec une société allemande DSV, portant sur la retransmission en Allemagne et en Autriche de données relatives aux courses françaises.

*d) les cyberjeux*

Le développement sur Internet de cyberjeux de hasard et d'argent constitue pour tous les opérateurs nationaux une menace sérieuse de concurrence.

Les organisateurs de tels jeux ont, en effet, toute chance –semble-t-il– de ne pas être soumis aux mêmes contraintes que les leurs, en matière de prélèvements, de normes législatives et réglementaires, de contrôle, d'entretien d'un réseau de points de vente.

L'interactivité à domicile qui évite les déplacements et ne connaît pas de frontières, est susceptible d'engendrer une forte consommation de la part de joueurs rendus plus facilement dépendants dans l'intimité de leurs foyers.

Bien que les paris sur Internet soient interdits dans la majorité des Etats, les jeux d'argent en ligne progressent très rapidement en Amérique (selon La Lettre de l'Expansion du 30 juillet 2001, un million de citoyens des Etats-Unis jouent chaque jour au casino via Internet, 1.400 sites de casinos virtuels auraient généré, en 2000, des revenus de 1,5 milliard de dollars).

Les internautes, cependant, feront-ils confiance à des organisateurs qui ne sont pas soumis aux mêmes contrôles et ne bénéficient pas de l'honorabilité des opérateurs « officiels » ?

D'autre part, il semble que des évolutions technologique récentes puissent permettre de repérer les internautes joueurs afin de les rappeler à leurs obligations légales ou fiscales (l'Agence de régulation du Nevada aurait autorisé, pour cette raison, l'ouverture d'un service de paris en ligne, d'après La Lettre de l'Expansion datée du 27 novembre 2000).

La Cour des Comptes observe de son côté que « Depuis plusieurs mois, les sites de loterie en ligne connaissent un succès grandissant en France à l'instar du phénomène observé aux Etats-Unis où ces sites sont parmi les plus visités<sup>2</sup>. Cependant, outre qu'ils offrent peu de garantie aux joueurs, ces

<sup>1</sup> les bookmakers personnes physiques (alors que le plaignant, Ladbroke Deutschland était une personne morale) et ceux existant déjà à la conclusion du contrat étaient favorisés

<sup>2</sup> Selon un sondage récent réalisé par « Net Value » et cité par la haute juridiction, 21,6 % des internautes français (soit 1,25 million de personnes) se sont connectés à des sites de jeux d'argent au mois de juillet 2000, contre 6,1 % en février 2000.



sites échappent au contrôle des Pouvoirs publics et aux prélèvements publics. Conscient des risques induits par ce phénomène, le ministère de l'intérieur a mis en place, en 2000, un service de veille Internet chargé d'empêcher l'implantation de tels sites sur le territoire français, mais cette action ne pourra être réellement efficace que dans le cadre d'une concertation internationale qui fait défaut à ce jour. ».

A condition d'y être autorisés, les opérateurs « historiques » sont néanmoins tout à fait aptes à présenter eux-mêmes des offres de jeux en ligne :

- Depuis l'automne 2001, il est possible de parier en ligne sur le site pmu.fr (et sur les téléphones portables wap) jusqu'à 3 minutes avant le départ de la course.
- Le groupe Partouche, comme cela a déjà été rappelé, vient de lancer un cyber-casino à son enseigne (casino-partouche.com).
- Enfin, l'inspection des finances a suggéré à la Française des jeux de songer à organiser des paris à cote (pour contrer des initiatives éventuelles de bookmakers étrangers) ou d'autres jeux en ligne sans frontière.

Une chose est, en tout cas, certaine : des cybercasinos ou des cyberloteries peuvent être créés sur internet mais les chevaux qui courent sur les hippodromes ne seront jamais virtuels !

#### *e) les conséquences de la loi Sapin*

L'applicabilité aux casinos, reconnu par le Conseil d'Etat, de « la loi Sapin » du 29 janvier 1993, implique, au niveau local, une ouverture à la concurrence, selon des règles très strictes, de l'octroi ou du renouvellement des concessions d'exploitation des casinos.

La Cour des comptes a cependant relevé que la mise en œuvre de ces procédures nouvelles n'allait pas sans difficultés.

Les pouvoirs publics n'ont jamais précisé, jusqu'ici, par exemple, en quoi consistaient les « caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations » que la commune, selon la loi, devrait définir dans la convention de délégation de service public.

Par ailleurs, de fréquents manquements aux règles de mise en concurrence ont été observés par la haute juridiction (candidature unique, prime au sortant ou, au contraire, surenchères entraînant la prise en charge par les casinos de dépenses éloignées de l'animation touristique ou culturelle censée justifier la « concession de service public »).

\*

\* \*

Les jeux de hasard et d'argent ne constituent peut-être pas, sur le plan juridique, un marché global « pertinent » au sens où l'entend le Conseil de la concurrence. Le contexte dans lequel ils évoluent semble pourtant de plus en plus concurrentiel.

Une opposition subsiste néanmoins entre deux conceptions possibles : celle, d'un côté, d'une activité économique à part entière, créatrice de valeurs, utile à la société mais qui justifie une surveillance particulière, et une autre vision marquée par une réprobation morale implicite et une attitude craintive, justifiant une limitation de l'offre par les pouvoirs publics et l'affectation de l'argent du vice à de nobles causes ou, tout du moins, à l'Etat.

Votre rapporteur figure parmi les tenants de la première de ces deux approches et souhaite que soit évitée toute fuite de capitaux et de compétences préjudiciable à la contribution de ce secteur à la croissance, à l'emploi et à l'aménagement du territoire.

Il mériterait, quoi qu'il en soit, d'être tout d'abord mieux connu, étant donné son importance et sa dynamique.

## CHAPITRE DEUX

### DES ACTIVITÉS IMPORTANTES ET CROISSANTES ET POURTANT MÉCONNUES

Malgré son poids économique et budgétaire croissant et son importance, d'un point de vue socioculturel, le secteur des jeux est relativement mal connu en France, notamment par les pouvoirs publics.

#### I. UNE IMPORTANCE CROISSANTE

##### A. UN POIDS ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE

##### 1. Le poids économique

##### a) le chiffre d'affaires

L'étude, précitée, effectuée pour le compte de la Direction Marketing du PMU sur le marché des jeux, évalue le chiffre d'affaires total des jeux pour 2000 à 157,4 milliards de francs (23,4 milliards d'euros).

	2000 (milliards de francs)
Total FDJ (dont Loto + Joker)	42,8 (11,5)
Total PMU (dont Quinté +)	37,9 (12,4)
Total PMH	0,98
Total Casinos	75,7
<b>TOTAL MARCHÉS DES JEUX</b>	<b>157,4</b>

Ce résultat global (qui n'intègre pas, naturellement, les données relatives aux machines à sous clandestines) est supérieur à celui de la SNCF (19,8 milliards), selon l'édition 2001 du classement annuel établi par le

magazine *L'Expansion* qui place la Française des jeux et le PMU respectivement au 46<sup>e</sup> et au 50<sup>e</sup> rang des entreprises françaises.

*b) l'emploi*

Le secteur des jeux fait vivre plus de 80.000 personnes, soit un peu moins que le groupe Danone (86.657 salariés), mais plus qu'Usinor (60.475).

Emploi des jeux	
Courses de chevaux	50.000
Casinos	11.000
FDJ	818 (emplois directs) 19.300 (détailants)*
<b>TOTAL</b>	<b>81.118</b>

\* En équivalents SMIC, d'après le chiffre d'affaires

## 2. L'impact budgétaire

Les résultats des prélèvements sur les jeux ont été les suivants en 2001<sup>1</sup>, sans compter les contributions de droit commun des casinos.

	FDJ	PMU	Casinos	Total (milliards d'euros)
Prélèvements non fiscaux	ligne 114 : 1,2 ligne 116 (dividendes) : 0,04	ligne 315 : 0,33	ligne 314 : 0,8	2,33
Total	1,24	0,33	0,8	2,37
Affectations	0,2 <sup>(1)</sup>	0,2 <sup>(2)</sup>	-	0,4
Impositions	0,3 <sup>(3)</sup>	-	?	?
<b>TOTAL</b>	<b>1,8</b>	<b>0,53</b>	<b>0,8</b>	<b>2,8</b>

(1) FNDS.

(2) FNDS, Fonds nationaux de l'eau, des courses et de l'élevage, pour le développement de la vie associative (comptes spéciaux du Trésor).

(3) Droit de timbre, TVA, IS.

Le total des ressources procurées par les jeux à l'Etat apparaît ainsi comme atteignant, au bas mot, 2,8 milliards d'euros, soit davantage que le budget de la culture et de la communication (2,5 milliards).

<sup>1</sup> Selon le rapport général (Tome 1, volume 2) du député Didier Migaud sur le projet de loi de finances pour 2002.

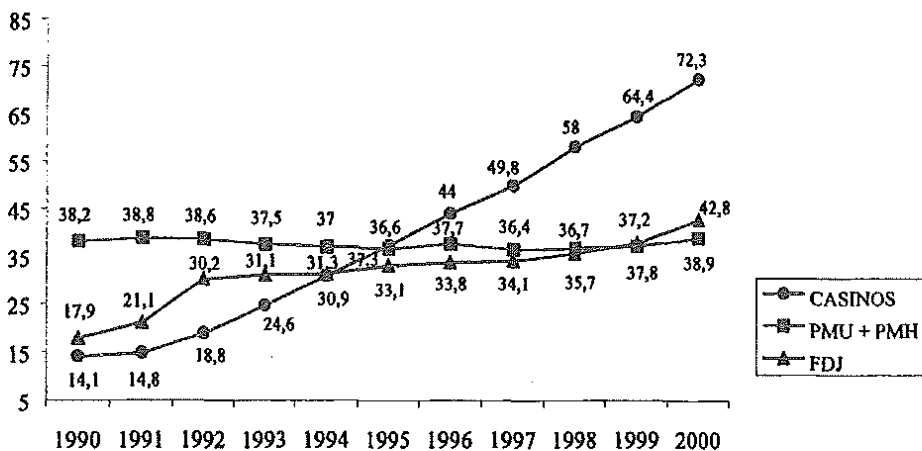
## B. DES RÉSULTATS EN AUGMENTATION

### 1. Sur le long terme, une progression inégale

#### a) présentation d'ensemble

Le graphique ci-après témoigne d'une évolution différente, sur dix ans, des résultats des trois principaux secteurs de jeux.

Evolution du Marché des Jeux depuis 1990  
(en milliards de francs)



Le chiffre d'affaires des casinos est calculé en se basant sur le PBJ et un taux de redistribution moyen estimé à 85 %.

- La croissance des casinos est très forte, grâce aux machines à sous.

- Celle de la Française des jeux a connu deux phases d'accélération : 1991-1992 sous l'effet de la réussite du lancement du Millionnaire, puis 1999-2000, en raison de la progression soutenue des jeux informatisés et d'une cession d'actifs exceptionnelle (voir plus loin).

- Le PMU a retrouvé un dynamisme lui ayant permis, depuis 1997, d'améliorer ses résultats qui rejoignent et dépassent légèrement le niveau du début de la deuxième décennie.

*b) la forte expansion des casinos*

Le tableau qui suit, extrait du rapport précité de M. Migaud, rend compte de la très forte progression des résultats des activités des casinos et en fournit des éléments d'explication.

Evolution du produit brut des Jeux dans les casinos

(en millions d'euros)

Saisons (a)	Jeux traditionnels		Machines à sous			Total	
	Produit brut des jeux	Evolution (en %)	Nombre (b)	Produit brut des jeux	Evolution (en %)	Produit brut des jeux	Evolution (en %)
1987-1988	174,69	+ 13	2 110	15,89	-	190,58	+ 23,2
1988-1989	192,97	+ 10,5	2 110	108,16	+ 580,9	301,13	+ 58
1989-1990	202,41	+ 4,9	2 060	148,09	+ 36,9	350,50	+ 16,4
1990-1991	200,20	- 1	3 340	165,80	+ 12	365,00	+ 4,4
1991-1992	178,32	- 10,9	6 378	283,80	+ 71,2	462,12	+ 26,2
1992-1993	170,67	- 4,3	8 942	438,40	+ 54,5	609,06	+ 31,8
1993-1994	167,94	- 1,6	10 290	597,91	+ 36,4	765,84	+ 25,7
1994-1995	157,31	- 6,3	11 301	767,75	+ 28,4	925,06	+ 20,8
1995-1996	155,12	- 1,4	11 956	935,44	+ 21,8	1 090,56	+ 17,9
1996-1997	153,00	- 1,4	12 990	1 078,88	+ 15,3	1 231,88	+ 12,9
1997-1998	173,49	+ 13,4	13 011	1 260,30	+ 16,7	1 433,78	+ 16,4
1998-1999	175,32	+ 1	13 237	1 395,67	+ 10,7	1 570,99	+ 9,6
1999-2000	183,24	+ 4,5	nd	1 549,03	+ 11	1 732,27	+ 10,3

(a) La saison débute le 1er novembre d'une année et s'achève au 31 octobre de l'année suivante.

(b) Nombre de machines à sous en service à la fin de la saison.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La croissance, très soutenue et régulière du produit des machines à sous, contraste avec les résultats dans l'ensemble déclinant (sauf en 1997-1998, du fait de la percée du stud-poker ?) des jeux traditionnels.

Ces derniers ne représentent plus que 10 % du produit brut total des jeux de casinos en 2000, contre 90 % pour les machines à sous.

Les résultats de ces dernières explosent littéralement alors que leur nombre, du fait d'une politique dans l'ensemble restrictive du ministère de l'intérieur, n'augmente que faiblement d'une année sur l'autre (sauf durant les trois premières années de la décennie 1990).

C'est que la rentabilité de ces appareils est proprement stupéfiante : elles ne coûtent, selon M. Bégin<sup>1</sup>, qu'environ 50.000 F à l'achat et ne peuvent rapporter de l'ordre de 700.000 F par an.

Pour les groupes intéressés, souligne Le Monde<sup>2</sup>, le métier de casino est beaucoup plus rentable que l'hôtellerie. Le rapport serait de 1 à 3, voire de 1 à 5.

<sup>1</sup> Op-cit. « Pour une politique des jeux »

<sup>2</sup> Enquête sur la folie des jeux - 24-25 juin 2001

La rentabilité des capitaux employés est ainsi, pour Accor, de 16 à 17 % concernant les casinos, alors qu'elle n'atteint que 11,6 % s'agissant de l'ensemble des activités de l'entreprise.

Le même groupe espère un retour à l'investissement à l'année de 4 ou 5 s'il obtient l'autorisation d'exploiter des jeux automatiques à Bordeaux en 2002.

Dans ces conditions, l'hebdomadaire Valeurs actuelles<sup>1</sup> pouvait conseiller à ses lecteurs, l'été dernier, de « jouer les casinos » dont les valeurs, dans un environnement boursier morose, lui paraissaient comporter un fort potentiel de croissance.

Les machines à sous, soulignait l'article, sont au cœur des profits des groupes cotés, notamment de l'Européenne de Casinos qui présentait, à l'époque, la plus forte marge opérationnelle du secteur en raison de la prééminence des machines à sous dans ses activités.

## **2. Les dernières données disponibles sont dans l'ensemble satisfaisantes pour les trois branches**

### *a) une croissance supérieure à la moyenne*

La croissance des trois principaux secteurs de jeux en 2000 a continué à être inégale, tout en dépassant cependant nettement celle de l'économie dans son ensemble.

	Evolution du chiffre d'affaires en 2000 <sup>(1)</sup>
FDJ	+ 13,2 %
PMU	+ 6,5 %
CASINOS	+ 10,2 %

*(1) Sources : rapports d'activité et, pour les casinos, service Marketing du PMU*

### *b) une manne pour l'Etat*

En conséquence, les estimations relatives à l'augmentation du produit des prélèvements non fiscaux (largement majoritaires parmi les recettes que procurent les jeux à l'Etat) ont été revues en hausse d'un point pour 2001 (+ 7,1 % au lieu de + 6,1 %), après un accroissement de 13,9 % en 2000.

<sup>1</sup> Numéro du 29 juin 2001

La somme de 15 milliards de francs aurait été dépassée en 2001.

Une progression de + 7,9 % a été escomptée pour 2002.

*c) les effets du dynamisme des opérateurs*

Chaque secteur a ses « locomotives » :

- les machines à sous, dont le produit brut a crû de 10,2 % en 2000, pour les casinos ;

- les paris<sup>1</sup> pendant la réunion (PLR) pour le PMU (+ 24,2 % de progression du chiffre d'affaires durant cette même année) ;

- les jeux informatisés (+ 16,2 %), dont la part approche la moitié du chiffre d'affaires, et instantanés (+ 10,7 %, 52 % des mises totales), pour la Française des jeux.

Le PMU, qui a enregistré en 2000 la croissance la plus forte de ces dernières années, encaisse les bénéfices de sa politique de développement des cafés-courses et de paris par satellite.

Pour la FDJ, dont le loto, lancé il y a 25 ans, reste le produit phare<sup>2</sup>, il est intéressant de noter le rôle moteur de deux jeux à fort taux de redistribution (+ 13,3 % en 2000) : Rapido et Vegas.

**Il semble que ce facteur, qui contribue par son effet attractif à élargir la clientèle de chaque produit, joue, avec la publicité<sup>3</sup> et le renouvellement de l'offre, un rôle stratégique essentiel.**

Le rapport d'activité pour 2000 note cependant une diminution du résultat net de la société et un résultat exceptionnel négatif, du fait d'un recul de l'incidence positive d'une cession d'actifs<sup>4</sup> et souligne l'augmentation de trésorerie due à cette opération, ainsi qu'à la constitution d'une provision en raison de l'arrivée à échéance, en 2008, de la convention signée avec l'Etat.

La structure de bilan est, enfin, affectée par la cession, fin 1999, du contrat confiant au GIE Prélo l'exploitation de la loterie instantanée.

<sup>1</sup> Les paris PLR représentent 21 % des enjeux et les ALR (avant la réunion) 79 %.

<sup>2</sup> Et a progressé en 2000 (+ 3,4 %) pour la première fois depuis 1991.

<sup>3</sup> La FDJ dépense trois fois plus que le PMU pour la promotion de ses produits.

<sup>4</sup> De la société Altadis.



### **C. UN FAIT SOCIAL MAJEUR**

#### **1. Une proportion appréciable de joueurs occasionnels ou réguliers**

Les jeux constituent une pratique très répandue qui touche, une fois par an ou davantage, 62 % de la population (soit près de deux Français sur trois).

Près d'un client sur deux du PMU (soit 6,5 % environ de la population) parie au moins une fois par semaine.

Cette proportion de joueurs réguliers représente environ le tiers de la clientèle de la Française des Jeux (donc 16,3 % des Français) et, en saison, près de 40 % de celle des machines à sous (mais il ne s'agit encore, pour le moment, que de 3 % de nos concitoyens).

En prenant en considération l'effet statistique des multijoueurs on peut estimer grosso modo à 20 % (soit un Français sur cinq) le pourcentage de la population jouant régulièrement.

#### **2. Un phénomène comparativement accentué**

Le jeu est donc un phénomène de société marquant dans notre pays.

La France se place, du reste, en Europe :

- en deuxième position pour le volume de paris sur des courses de chevaux

- en première, concernant le produit brut des jeux de casinos, comme le rappelle la Cour des Comptes dans son rapport annuel (ceci étant cependant lié au monopole des établissements concernés sur les machines à sous dans notre pays).

Pour sa part, la Française des Jeux se serait située, en 1999, au cinquième rang des loteries dans le monde pour le total de ses ventes<sup>1</sup>.

**Le passage d'une société de consommation à une société de loisirs, privilégiant l'émotion par rapport à la possession, a toute chance de perpétuer voire d'accroître l'engouement des Français pour les jeux.**

---

<sup>1</sup> D'après le cabinet La Fleur cité par M. Bégin dans son ouvrage « Pour une politique des jeux »

\*  
\*   \*

Il est étonnant qu'un secteur, dont le chiffre d'affaires dépasse celui de la SNCF, et la croissance celle de l'économie et qui intéresse 62 % de la population<sup>1</sup>, soit si peu étudié et aussi mal connu, notamment des pouvoirs publics.

## II. UN SECTEUR MÉCONNU

Une distinction peut être établie entre les méconnaissances qui relèvent de la négligence (A) et celles qui sont excusables (B), car liées à des pratiques clandestines (appareils illicites) ou à des phénomènes difficiles à évaluer (cyberjeux). Cependant, quelles qu'en soient les causes, les conséquences de cette ignorance sont graves (C). Elle prive le Parlement d'une information à laquelle il a droit et handicape les prises de décisions des pouvoirs publics.

### A. LES NÉGLIGENCES DE LA SPHÈRE PUBLIQUE

**Il semble que l'Etat ait omis, depuis longtemps, de demander aux organismes publics compétents de produire les données ou de procéder aux études nécessaires à l'accomplissement de sa mission d'encadrement des jeux.**

Les informations, relatives aux joueurs, dont il dispose sont périmées ou incomplètes (heureusement, il reste l'initiative privée !). Il ne semble même pas en mesure d'évaluer avec précision le total des recettes que lui procurent ces activités.

#### 1. Des connaissances périmées ou incomplètes sur les jeux

##### a) *L'ancienneté des analyses de l'INSEE et du CREDOC*

La dernière publication complète (au demeurant remarquable) sur les dépenses de jeux de hasard et d'argent en France date de 1993<sup>2</sup>, soit d'il y a près d'une dizaine d'années, et a été rédigée à partir d'une enquête sur les loisirs effectuée en... 1988 !

<sup>1</sup> D'après l'étude marketing précitée du PMU, seulement 38 % de la population âgée de plus de 18 % n'ont pas joué à un jeu d'argent au cours des douze derniers mois.

<sup>2</sup> INSEE première - n° 270 - juillet 1993

En réponse à une demande expresse et renouvelée de votre rapporteur, le Directeur Général de l'Institut national des Statistiques n'a pu fournir que quelques résultats<sup>1</sup> issus d'une enquête sur le budget des familles de 1995 ;

Celle-ci révélait que la dépense moyenne annuelle des ménages (y compris ceux qui ne jouent jamais) était, à l'époque, de 600 F (mais nettement plus élevée chez les ouvriers et les personnes âgées de 45 à 54 ans et moins importante, en revanche, parmi les jeunes, les agriculteurs et les cadres).

Il a également été signifié à votre rapporteur que le secteur 927 A des statistiques économiques « Jeux de hasard et d'argent » ne fait pas partie du champ d'interrogation de l'enquête annuelle d'entreprises sur les services.

Cela est regrettable !

- La deuxième et seule source d'information publique, non fiscale, sur les Français concernés par le sujet de ce rapport, est une étude exploratoire, elle aussi remarquable et vieille de près de dix ans, sur les joueurs dépendants<sup>2</sup>. Elle a été réalisée pour le compte du CREDOC<sup>3</sup> par Armelle Achour, psychologue, Fondatrice de « SOS joueurs », la seule association française qui accueille ces personnes.

Dans sa conclusion, Mme Achour regrettait que la population concernée n'ait fait l'objet d'aucune enquête épidémiologique ou étude clinique d'envergure en France (rien n'a changé depuis lors !) et constatait qu'en l'absence d'information sur la taille de ce groupe, les résultats de ses travaux n'étaient pas extrapolables à l'ensemble des joueurs dépendants.

#### *b) les déficiences relatives au jeu pathologique*

Selon la présidente de « SOS joueurs », la dépendance des joueurs n'est pas une pathologie mais un trouble du comportement qui représenterait environ 1 % de la population (estimation effectuée par extrapolation de données américaines).

Sortant du cadre habituel de ses travaux qui portent sur le contrôle de l'utilisation des deniers publics, la Cour des Comptes aborde ce « problème de société » dans son dernier rapport public<sup>4</sup> pour déplorer ainsi que Mme Achour et votre rapporteur, l'absence d'analyse française de ce problème.

<sup>1</sup> Cette enquête ayant été reconduite en 2001, les résultats ne devraient pas en être disponibles avant la mi 2002.

<sup>2</sup> Les joueurs dépendants : une population méconnue en France – avril 93

<sup>3</sup> CREDOC : centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

<sup>4</sup> Dans la partie consacrée aux relations entre les collectivités publiques et les casinos

« Aucune étude française, observe-t-elle, ne permet de connaître l'évolution des effets nocifs ou pathologiques des jeux (phénomènes de dépendance, actes délictueux<sup>1</sup>...) ni les risques créés dans ce domaine par le développement du parc de machines à sous ».

Elle rappelle que des corrélations ont été mises en évidence par des chercheurs américains entre le risque de dépendance et le développement de l'offre de jeux en général et des machines à sous en particulier (ce que l'expérience associative de Mme Achour semble confirmer) « en raison de leurs caractéristiques : accessibilité, rapidité, illusion d'adresse et de contrôle procurée aux joueurs ».

*c) une carence seulement en partie comblée par l'initiative privée*

La déficience de données publiques est partiellement compensée par des sondages ou des études de marché (qui n'ont pas un caractère sociologique).

La Française des Jeux a ainsi passé commande à l'IPSOS, et le PMU a fait effectuer l'étude<sup>2</sup> sur « le marché des jeux et sa clientèle » à laquelle votre rapporteur s'est abondamment référé, ne disposant d'aucune autre source de statistiques aussi complète sur l'ensemble des trois composantes de ce secteur d'activités.

C'est, enfin, à une demande privée elle aussi (émanant de Casinos de France) qu'a répondu M. Martignoni-Hutin, en réalisant son étude sociologique précitée sur les machines à sous.

Les craintes, relatives à la dépendance des joueurs, que suscitent les appareils en question s'y trouvent confirmées. En effet, il apparaît que si 74 % d'entre eux se fixent une somme à ne pas dépasser lorsqu'ils les utilisent, 21 % excèdent souvent cette limite fixée à l'avance (cela ne signifie pas que tous aient pour autant une conduite addictive mais témoigne du pouvoir que les machines en question peuvent exercer sur les individus).

## 2. Les lacunes des données relatives aux prélèvements publics

A défaut de bien évaluer les caractéristiques de la population des joueurs, et notamment la pathologie de ceux d'entre eux qui se trouvent en

<sup>1</sup> Mme Achour constate que près de 20 % des joueurs dépendants avouent commettre des délits, notamment des détournements de fonds au détriment de leur employeur ou de leur famille

<sup>2</sup> Les informations de ce document proviennent en partie d'un sondage téléphonique, mené en mai 2001, pour le PMU, par la société Téléperformance, auprès d'un échantillon de 2 000 personnes représentatives de la population française

situation de dépendance, on aurait pu espérer que l'Etat ait du moins une connaissance très précise de ce que lui rapportent les activités concernées.

Il n'en est, malheureusement, pas tout à fait ainsi !

*a) certaines recettes sont bien évaluées...*

Les tableaux figurant dans la partie précédente de ce chapitre montrent que les prélèvements publics non fiscaux sur les jeux et paris sont certes correctement comptabilisés (y compris ceux opérés au profit des communes<sup>1</sup> sur le produit brut des casinos).

Les affectations diverses à différents fonds nationaux, déjà mentionnés, sont, naturellement, elles aussi bien mesurées.

De même, peuvent être appréciés, pour la Française des Jeux, les produits des dividendes qu'elle verse à l'Etat actionnaire majoritaire ainsi que ceux des impositions spécifiques (droits de timbre) ou de droit de commun (impôt sur les sociétés, TVA sur les frais d'organisation) générés par ses activités.

Concernant les casinos, le rendement des droits de timbre, bien que non distingué au sein de l'ensemble des recettes fiscales correspondantes, est néanmoins connu, grâce aux relevés de la Direction générale de la comptabilité qui sont établis cependant, par saison (73,87 MF pour 1999-2000) et non au titre de chaque exercice budgétaire.

*b) ... des informations incomplètes sur les casinos*

Votre rapporteur n'a pu obtenir de la Direction générale des Impôts un relevé des impôts de droit commun payés par les établissements et sociétés de casinos.

De toute façon, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie lui a fait savoir qu'« *il ne fixe pas de compte consolidé des différents prélèvements et taxes opérés sur le seul secteur des casinos, dans la mesure où le besoin d'un tel compte synthétique ne s'est jamais fait sentir* ». (sic !)

Toutefois, il a pu disposer, grâce à l'obligeance de Mme la directrice du budget, des montants du produit des contributions sociales assises sur le produit brut des jeux correspondants, soit, pour la saison 1999-2000, 731,90 MF pour la CSG ET 340,90 MF pour la CRDS.

---

<sup>1</sup> En 1999-2000 : 1 449,22 MF dont  
- 1068 au titre du cahier des charges  
- 381,2 résultant du prélèvement progressif

### L'absence de vue d'ensemble

... ses déficiences, qui viennent d'être évoquées, de ses connaissances sur certains aspects du sujet (profil sociologique et comportement des joueurs, somme exacte des recettes publiques correspondantes) sont, à la fois, la cause et l'effet du manque de vision d'ensemble qu'en a l'Etat.

Cette lacune résulte aussi de l'éclatement des compétences relatives aux jeux entre plusieurs administrations, de l'insuffisante coordination entre ces dernières et de l'inexistence ou de la rareté des comparaisons internationales.

Le dévouement et le talent des fonctionnaires concernés ne sont donc pas en cause.

#### *a) l'éclatement des compétences*

On dénombre pas moins de trois ministères (sans compter ceux qui gèrent certains comptes d'affectation spéciale) et sept services intéressés.

L'encadré suivant donne un aperçu de la répartition de leurs tâches.

#### JEUX : PRINCIPAUX SERVICES COMPETENTS

##### - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- Direction du budget (coordination, recettes, affectations)
- Direction générale des impôts (fiscalité)
- Direction générale de la comptabilité publique (contrôle des casinos et encaissement des prélèvements sur leurs recettes)
- Direction générale des douanes et droits indirects (recouvrement de l'impôt sur les spectacles<sup>(1)</sup>, lutte contre les machines clandestines)

##### - Ministère de l'agriculture et de la pêche

- (sous-direction du cheval, tutelle de l'établissement public des haras)

##### - Ministère de l'intérieur

- Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (sous-direction des libertés publiques et de la police administrative : autorisation des casinos)
- Direction centrale des renseignements généraux (sous-direction des courses et des jeux : surveillance et police)

(1) Sur les cercles et maisons de jeux, les machines à sous et appareils automatiques dans les bars.

Encore ce recensement est-il incomplet !

La Direction générale des collectivités locales peut intervenir à l'occasion (contrôles budgétaires ou de légalité).

Les nombreux comptes d'affectation spéciale (comptes spéciaux du Trésor), alimentés par des prélèvements sur les jeux de la Française<sup>1</sup> ou du PMU<sup>2</sup>, sont en outre parfois employés par d'autres ministères.

Si le ministère de l'agriculture gère, seul, le Fonds national des courses et de l'élevage<sup>3</sup>, en revanche, le ministère de l'environnement est responsable, avec lui, du Fonds national de l'eau (mais pour la partie -il est vrai- correspondant au sous compte « Fonds national de solidarité pour l'eau », distinct du « Fonds national de développement des adductions d'eau » qui, seul, reçoit des subsides du PMU).

C'est, par ailleurs, un autre ministère non cité jusqu'ici, celui de la jeunesse et des sports, qui utilise :

- le Fonds national pour le développement de la vie associative,
- celui pour le développement du sport (FNDS) qui bénéficie de prélèvements sur les produits à la fois de la Française des jeux et du PMU.

On remarquera que la relation entre les recettes, en provenance des jeux, de ces Fonds et les dépenses concernées (vie associative, adduction d'eau...) ne semble pas avoir le caractère direct exigé par l'article 21 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances<sup>3</sup>, sauf en ce qui concerne le Fonds national des courses et de l'élevage.

**Il ne saurait, en effet, y avoir de paris sans courses, ni de courses sans élevage.**

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a décidé de traiter de ces activités dans son rapport (voir chapitre trois).

Il considère, pour cette même cause, qu'il doit mentionner ici les haras nationaux, service doté, en 1999, du statut d'établissement public administratif (qui lui confère une certaine autonomie et dissocie, dans ce domaine, les fonctions opérationnelles de celles qui relèvent de l'élaboration du cadre réglementaire des activités concernées).

---

<sup>1</sup> Fonds national pour le développement du sport (FNDS).

<sup>2</sup> FNDS + Fonds national de l'eau (FNE),

+ Fonds national des courses et de l'élevage (FNCE),

+ Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA).

<sup>3</sup> Loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001.

Cet établissement a pour mission de développer l'élevage et les activités liées au cheval, y compris l'amélioration des races qui est aussi du ressort des sociétés de courses.

Les ressources des haras ont été soustraites aux aléas liés aux fluctuations des recettes provenant des enjeux des paris sur les courses. Elles figurent donc désormais dans le budget du ministère de l'agriculture et ne dépendent plus du compte spécial du Trésor n° 902-19 dont l'intitulé a changé en conséquence (il se nomme désormais « Fonds national des courses et de l'élevage » et non plus « Fonds national des haras et des activités hippiques », et continue de financer les actions de développement de l'élevage et des courses autres que les interventions des haras nationaux).

**L'organisation de la tutelle de l'Etat sur les jeux apparaît ainsi comme complexe et quelque peu dispersée.**

Il en résulte des difficultés de coordination.

*b) le manque de coordination*

La Cour des comptes souligne, dans son rapport public annuel, la superposition « sans véritable vue d'ensemble » de prélèvements publics sur le produit brut des jeux des casinos et l'« absence de coordination des contrôles » (entre le ministère de l'intérieur et celui chargé du budget) exercés sur ces établissements.

M. Bégin, dans la conclusion de son ouvrage précité « Pour une politique des jeux », estime que « l'organisation actuelle des jeux est régie par une succession de dispositions prises sans vue d'ensemble ».

Il faut reconnaître que la tâche de la direction du Budget, responsable de la politique de l'Etat dans ce domaine, est particulièrement difficile, en l'absence de structure de coordination interministérielle.

« Les décisions sont néanmoins partagées », a-t-il été cependant prétendu à votre rapporteur par ce service qui a mis en avant le fait qu'aux côtés de son propre représentant siège désormais un fonctionnaire du ministère de l'intérieur, au sein du conseil d'administration de la Française des jeux.

*c) le défaut de comparaisons internationales*

Les comparaisons internationales en matière de jeux de hasard et d'argent font cruellement défaut.

L'OCDE n'ayant absolument rien publié sur ce sujet, votre rapporteur a dû se contenter de glaner quelques renseignements auprès de certaines de nos ambassades.



Mais les informations qu'il a pu ainsi recueillir sont trop éparses pour qu'il puisse en être fait une exploitation d'ensemble significative.

Rien non plus ne paraît exister au niveau européen, en dehors de quelques considérations venant étayer les décisions sus-mentionnées, de la Cour de justice européenne ou de la commission.

L'organisation des jeux, pour s'en tenir à la France, s'avérant déjà terriblement complexe, votre rapporteur a l'intention de procéder à des comparaisons internationales dans un rapport d'information ultérieur; si tant est que la commission des finances veuille bien lui en confier la responsabilité.

En attendant, le manque d'analyses dans ce domaine n'est pas seulement frustrant pour lui-même, il est très regrettable aussi en ce qui concerne les pouvoirs publics dont il devrait éclairer les décisions.

\*

\* \*

Seuls les grands corps de contrôle de l'Etat que sont la Cour des comptes et l'inspection des Finances paraissent en mesure d'apporter aux pouvoirs publics la vue d'ensemble qui leur fait défaut. Encore le font-ils secteur par secteur (casinos, FDJ, PMU...), sans procéder à un audit de l'ensemble de la politique des jeux. Par ailleurs, leurs conclusions ne sont pas toujours rendues publiques (cf. rapport de l'inspection sur la Française ou certains référés ou rapports particuliers de la Cour généralement, communiqués cependant à votre commission des finances).

## ***B. LES INCONNUES EXCUSABLES***

### **1. Les machines clandestines**

#### *a) différents appareils*

En fait, ce ne sont pas les machines elles-mêmes mais plutôt la façon dont elles sont exploitées et les pratiques auxquelles elles donnent lieu qui sont illégales.

Des gains sous forme de lots en nature ou de parties gratuites, notamment, sont transformés en gains d'argent illicites.

Les « appareils à partie multiple » auraient ainsi, dès la fin des années 70, donné lieu à ce type de dévoiement, puis les « distributeurs alimentaires à primes » (distributeurs de confiserie) autorisés, par dérogation à la loi de 1983<sup>1</sup>, par un décret du 13 avril 1987<sup>2</sup>.

Actuellement, coexisteraient :

- dans le midi, des « bingos », jeux d'adresse, un peu analogues à des flippers, consistant à guider des billes dans des trous numérotés, de façon à gagner —en théorie !- des parties gratuites en fonction du score réalisé ;

- des jeux vidéos trafiqués au moyen de logiciels provenant d'Extrême-Orient, qui les transforment en machines à sous (non autorisées puisque seuls les casinos ont le droit d'en exploiter, d'après la loi Pasqua du 15 mai 1987).

*b) un phénomène en augmentation*

Il semble que la demande et l'offre de ce type de jeux soient en forte augmentation :

- la demande, parce que les consommateurs se lassent des jeux traditionnels (flippers, baby foot, juke box, etc...) qui leur sont proposés, le plus souvent, dans les cafés. Ils ont pris goût aux jeux électroniques divers à leur disposition (jeux d'ordinateurs, à domicile, jeux vidéos d'arcade) et sont, de plus en plus, sensibles à l'intervention du hasard ou aux espérances de gain ;

- du côté de l'offre, c'est la rentabilité très forte de ces machines (dont les revenus échappent à toute imposition) qui explique l'attrait qu'elles exercent auprès des malfaiteurs, d'autant que le risque encouru est relativement faible<sup>3</sup>, par rapport à d'autres infractions (proxénétisme, trafic de drogue, etc...).

On les appelle, d'ailleurs, les « gagneuses ».

Il ne faut pas les confondre avec les appareils-loteries à mise et gain limités, existant dans presque tous les pays membres de la communauté européenne, dont l'autorisation, dans les débits de boisson, est demandée par la Confédération française des professionnels en jeux automatiques (CFA).

Bien qu'incertaines et divergentes, les estimations avancées s'accordent à constater une augmentation des jeux interdits en France.

<sup>1</sup> - Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.

<sup>2</sup> - Décret n° 87-264 du 13 avril 1987 pris pour l'application de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries.

<sup>3</sup> 2 ans de prison et 200.000 F d'amende (loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992).

*c) des estimations divergentes*

Les chiffres ou les indices fournis émanent :

- de la CFA (voir plus haut),
- du Centre universitaire et juridique de recherche sur les menaces criminelles contemporaines (MCC), qui a produit une étude sur la question<sup>1</sup> ;
- ou de la Direction générale des douanes (constats de machines illégales<sup>2</sup>).

L'actualisation, en 2001, de l'étude ci-dessus mentionnée de septembre 1999, évoque une guerre (territoriale et de succession) qui s'aggrave, gagnant notamment la région parisienne et ayant provoqué dans celle-ci et dans le midi près de vingt décès en 2000.

	MCC	CFA
Nombre de machines (dont Ile-de-France)	6.000 en 1999 (400)	30.000 (5.000)
Revenu mensuel par machine	de 30.000 F à 50.000 F	de 5.000 F à 40.000 F

Quels que soient les chiffres exacts, cette dérive mafieuse est des plus inquiétantes. Elle provoquerait, selon la CFA, une évvasion de recettes fiscales de l'ordre de 6 milliards de francs.

*d) l'inconvénient d'une rigueur excessive ?*

L'Etat peut certes prétexter, pour ne pas être en mesure d'évaluer avec précision l'ampleur de ces pratiques, leur caractère occulte.

Mais cette clandestinité n'est-elle pas, comme pour l'alcool aux Etats-Unis dans les années trente, la conséquence d'une prohibition excessive (voir chapitre III) ?

Le régime actuel est, en effet, très rigoureux puisqu'il interdit l'installation et l'exploitation, dans les lieux publics ou ouverts au public, de tout appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui procure aux joueurs un avantage quelconque même sous forme de parties gratuites (loi du 16 décembre 1992 modifiant la loi du 12 juillet 1983).

<sup>1</sup> Notes et études de Xavier Raufer et Stéphane Quéré de septembre 1999, actualisée en mars 2001.

<sup>2</sup> 141 en 1999, 188 en 2000. Cette augmentation peut, toutefois, être liée, en partie, à celle de l'efficacité des services concernés.

Les seules exceptions légales qui demeurent concernent :

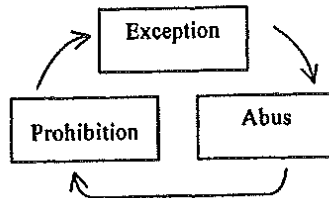
- les machines à sous des casinos (loi du 5 mai 1987),
- certaines loteries (organisées dans les fêtes foraines, ou attribuant des objets mobiliers ou des lots de faible valeur, dans un cercle restreint ou dans un but de bienfaisance).

Par ailleurs, le problème de la distinction entre hasard et adresse dans certains jeux, qui font simultanément appel à l'un et à l'autre, n'a jamais été juridiquement tranché<sup>1</sup>.

Certes, la dureté des dispositions actuelles est la conséquence d'abus constatés à la suite d'un assouplissement, par une loi de septembre 1986, du régime de la loi précitée de 1983. Cette libéralisation concernait les distributeurs de confiseries, évoqués plus haut, ainsi que des appareils permettant des gains en nature ne devant pas excéder 30 fois le montant de la mise, elle-même limitée à 10 F.

Il a fallu y mettre fin.

Mais comment sortir du cercle vicieux prohibition-assouplissement-abus-durcissement ?



## 2. Les pratiques sur Internet

Combien de Français participent à des cyberjeux de hasard et d'argent sur la toile ? Quel manque à gagner en résulte-t-il pour les finances publiques ? Est-il possible de faire respecter, à cet égard, la loi française par ceux qui résident sur notre territoire ? Une nouvelle forme, réticulaire, de dépendance est-elle en train d'apparaître et comment aider ses victimes ?

<sup>1</sup> L'argument de M. Läärä invoquant le fait que les possibilités de gains offertes par les machines qu'il exploitait reposait, pour une part considérable, sur l'habileté du joueur, n'a pas été pris en considération par la Cour de justice européenne.

L'Etat paraît bien en mal de répondre à ces questions, pourtant très importantes.

Mais cette méconnaissance est sans doute davantage excusable que la précédente.

*a) Davantage de Français concernés ?*

Là encore, les seules références disponibles sont d'origine privée : un sondage récent, réalisé par « Net Value », et cité par la Cour des comptes dans son rapport public, évalue à 21,6 % (soit 1,25 million de personnes) la proportion des internautes français qui se sont connectés à des sites de jeux d'argent au mois de juillet 2000, contre 6,1 %, six mois plus tôt, en février 2000.

*b) L'explosion de l'offre*

Selon **Le Monde** des 24-25 juin 2001, une vingtaine de sites se partageaient, à cette date, les loteries en ligne (la Française des jeux en proposant trois<sup>1</sup> sur son site fdjeux.com). 53 % des opérateurs ne respectaient pas la réglementation qui interdit le cumul des quatre caractéristiques suivantes : appel au public, participation financière<sup>2</sup>, intervention du hasard, espérance de gain.

Le même quotidien vient de publier un article, le 2 février, qui fait état d'un doublement en deux ans du nombre de casinos virtuels qui atteindrait désormais 1.200. Relais de croissance pour les opérateurs traditionnels (comme Partouche) ou couverture idéale pour le blanchiment de capitaux, ces sites seraient basés le plus souvent dans des paradis fiscaux (notamment aux Antilles, au Costa Rica ou au Vanuatu), ce qui contribue à faire de leur exploitation une activité très lucrative, en l'absence de toute règle internationale contraignante. Mais, note **Le Monde**, il est très difficile de vérifier leurs performances et très peu sont cotés en bourse.

Les Etats parviendront-ils à s'entendre, et de quelle manière, pour faire appliquer aux joueurs le droit de leur pays de résidence (ou de nationalité) pour réprimer les escroqueries ou les opérations de blanchiment ?

Un obstacle au développement de ces pratiques semble venir de la réticence des banques à valider les dépôts, par carte bancaire, des mises initiales des joueurs, de crainte que ces derniers ne se retournent contre elles en cas de perte.

---

<sup>1</sup> Quatre supplémentaires devaient démarrer en septembre. Le taux de redistribution est de 68 %. La probabilité de gagner de un sur quatre.

<sup>2</sup> Qui permet de distinguer loterie et libéralité.

En effet, ils pourraient alors, une fois la partie terminée, invoquer le caractère illégal du jeu pour s'opposer au recouvrement de leurs dettes.

Ce flou juridique, comme celui des connaissances réelles de l'Etat sur l'ensemble des activités, légales ou non, relatives aux jeux de hasard et d'argent, a des conséquences regrettables.

### **C. DES CONSÉQUENCES REGRETTABLES**

#### **1. L'information très incomplète du Parlement**

Ne disposant pas de ses propres sources statistiques et comptables, le Parlement pâtit des déficiences, ci-dessus analysées, des connaissances de l'administration sur les jeux de hasard et d'argent.

Il lui est difficile, dans ces conditions, de suppléer, par ailleurs, au manque de vue d'ensemble qu'en a l'Etat.

##### *a) Des pouvoirs législatifs assez limités...*

Déjà, le droit de regard de la représentation nationale sur ces activités est limité :

- la majorité des prélèvements sur leur produit présente, on l'a vu, un caractère non fiscal ;

- beaucoup de dispositions essentielles, par ailleurs, sont déterminées par décret ou arrêté, bien qu'il appartienne au législateur<sup>1</sup>

- de fixer le principe de prohibition des jeux en question et d'autoriser les dérogations à cette interdiction
- de consentir aux limitations de la liberté du commerce et de l'industrie qui résultent de l'octroi de monopoles à la FDJ et au PMU en matière de loterie et de courses de chevaux.
- de définir le régime général d'autorisation des casinos.

---

<sup>1</sup> Lois du 21 mai 1836 et du 31 mai 1933 (loteries), du 2 juin 1891 (courses de chevaux) du 15 juin 1907 (casinos) du 12 juillet 1983 (jeux de hasard) du 5 mai 1987 (machines à sous)

Sont ainsi détaillés par voie réglementaire :

- les conditions dans lesquelles doivent fonctionner les casinos et les règles de chaque jeu qui y est pratiqué (décret du 22 décembre et arrêté du 23 décembre 1959)
- l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie autorisés par la loi du 31 mai 1933 (décret du 9 novembre 1978)
- ou encore, le régime des sociétés de courses de chevaux et du pari mutuel (décret du 5 mai 1997).

*b) ... un éclairage cependant nécessaire*

**Ainsi privé, dans les faits, du droit de fixer les règles de fonctionnement des jeux et les caractéristiques des prélèvements essentiels qu'ils subissent, au moins le Parlement devrait-il être correctement informé de l'évolution de ce secteur pour :**

- déterminer, si nécessaire, en tant que législateur, les principes fondamentaux qui les régissent ;
- exercer, en connaissance de cause, dans ce domaine sa mission générale de contrôle de l'exécutif.

**La représentation nationale ne saurait, en effet, se désintéresser d'activités d'une telle importance sociale, économique et budgétaire.**

**Sans doute serait-il même souhaitable, à ce titre, d'accroître ses prérogatives en la matière.**

## **2. Un handicap pour les décisions de l'exécutif**

Si le manque d'informations et de vue d'ensemble des pouvoirs publics est regrettable en ce qui concerne le Parlement, il est encore plus grave s'agissant de l'exécutif qui, comme il vient d'être indiqué, joue un rôle essentiel dans l'encadrement des jeux.

Cela est d'autant moins admissible que :

- les mutations profondes de ce secteur obligent à repenser la politique des jeux sous tous ses aspects ;

- certains pouvoirs de l'administration, par exemple en matière d'autorisation des casinos, sont discrétionnaires et l'Etat, en France, jouit d'un monopole sur les loteries.

\*

\* \*

Les conditions ne sont pas réunies pour que la politique des jeux puisse être réexaminée, comme il convient, dans notre pays, en pleine connaissance de cause.

Les réflexions nécessaires à ce sujet doivent pouvoir être nourries et éclairées par des données statistiques, des études sociologiques, des comparaisons internationales beaucoup plus fournies, fiables et régulières.



## CHAPITRE TROIS

### QUELLE POLITIQUE POUR UN SECTEUR EN PLEINE MUTATION ?

Sur un sujet aussi vaste, complexe et méconnu, votre rapporteur ne prétend pas détenir la vérité.

A partir d'une analyse objective de la politique poursuivie actuellement par les pouvoirs publics, et de ses insuffisances, il espère faire œuvre utile en se contentant d'émettre des suggestions et de soulever des interrogations.

#### I. LES INCONVÉNIENTS D'UNE ATTITUDE TROP LIMITATIVE

##### *A. UNE POSITION RESTRICTIVE*

La politique actuelle de l'Etat vis-à-vis d'un secteur en pleine expansion semble être, dans l'ensemble, plutôt limitative.

##### **1. Des objectifs différemment déclinés selon les ministères**

###### *a) le rôle coordonnateur du ministère chargé du budget*

Censée assurer la coordination des actions des différents départements ministériels impliqués, la Direction du Budget privilégie la poursuite de trois objectifs :

- maîtrise de l'offre de jeux ;
- permettre une croissance régulière du secteur susceptible d'éviter un tarissement de la source de prélèvements publics qu'il représente ;
- maintenir une concurrence équilibrée entre ses trois principales composantes.

Malheureusement, les deux premiers de ces buts, maîtrise et croissance peuvent, dans une certaine mesure, se contrarier (notamment en cas de forte progression spontanée des activités en cause) ;

*b) le point de vue du ministère de l'intérieur*

La rue des Saussaies<sup>1</sup>, comme il est naturel, met plutôt l'accent, de son côté, sur la protection de l'ordre public au sens large (dans une conception qui englobe la défense de la moralité publique et la protection sociale des individus...).

Cette vue des choses est compatible avec l'objectif de maîtrise de l'offre de la Direction du Budget énoncé plus haut.

*c) la mission du ministère de l'agriculture*

Quant au ministère de l'agriculture, il se préoccupe, spécifiquement, des intérêts de la filière hippique tout en s'intéressant en même temps, conjointement avec les renseignements généraux, à la police des courses (en même temps qu'à leur réglementation).

## **2. Une réprobation sous-jacente**

*a) des réticences compréhensibles...*

L'espèce de suspicion sous-jacente aux textes qui réglementent les jeux et à l'attitude envers eux des autorités est compréhensible, étant donné les dangers inhérents à ces activités qu'elles ne sont cependant pas les seules, il faut le souligner, à comporter.

Elle concerne aussi bien :

- l'offre (escroquerie, trucages...)

- que la demande (fraude, dépendance...).

Les deux côtés peuvent se prêter à des opérations de blanchiment, surtout l'offre<sup>2</sup>.

*b) ... exprimées souvent devant le juge*

La jurisprudence témoigne souvent de cette méfiance. Des exemples en ont été donnés dans le chapitre premier (une interdiction d'exploiter un casino étant notamment assimilée par un commissaire du Gouvernement à la fermeture d'un lieu de débauche). Plus récemment, à l'occasion d'une requête, présentée en Conseil d'Etat par la CFA, afin d'obtenir l'annulation du décret

---

<sup>1</sup> Sous-direction des libertés publiques et direction centrale des renseignements généraux

<sup>2</sup> les possibilités de blanchiment d'argent sale concernant les joueurs se limitent, semble-t-il, à l'achat par le malfaiteur de tickets gagnants de loto ou de quinté + à leurs heureux bénéficiaires

de 1978 relatif à la Française des jeux, le ministère de l'Intérieur a évoqué, comme justification du monopole de cette dernière, « une préoccupation morale très marquée qui excède les seules exigences tenant à la protection de l'ordre public ». Il a rappelé que « le droit positif français reste imprégné par la force de ces principes moralisateurs qui sont à la base du principe général de prohibition ». « Si l'exigence de protection de l'ordre public répond à une nécessité objective, -a-t-il fait valoir- l'aspect socioculturel de la question ne doit pas être négligé ».

### 3. Un cadre juridique et financier contraignant

Pour les raisons ci-dessus évoquées, auxquelles se réfèrent d'autres pays européens, l'Etat a soumis les jeux de hasard et d'argent à un régime juridique et financier rigoureux.

#### *a) la prohibition et ses exceptions*

Le cadre juridique des jeux de hasard et d'argent en France s'articule en un triptyque prohibition-exceptions-monopole :

##### - prohibition

- des loteries, par la loi de 1836
- des paris sur les courses, par celle de 1891
- des jeux d'argent en général, par le code pénal, puis par la loi du 12 Juillet 1983

- exception, moyennant des prélèvements en faveur d'œuvres de bienfaisance (l'argent du vice ainsi mis au service la vertu) au profit :

- des casinos (par la loi du 15 juin 1907, puis celle<sup>1</sup> du 31 mars 1931)
- de sociétés agréées contribuant à l'amélioration de la race chevaline (1891)
- de la loterie nationale (loi du 31 mai 1933)

---

<sup>1</sup> Pour les casinos situés à moins de 100 km de Paris ne proposant pas de jeu de boule

- monopole

- sur les loteries prohibées (jeux de hasard et d'argent) au profit de la Française des Jeux (décret modifié d'application de la loi de 1933 précitée de novembre 1978)
- sur les paris hors des champs de course, au bénéfice d'un service (PMU), commun aux sociétés précitées agréées par le ministère de l'Agriculture (loi du 16 avril 1930)
- sur les machines à sous, en faveur des casinos (loi du 5 mai 1987)

*b) un lourd système de prélèvements*

Aux affectations aux bonnes œuvres sont rapidement venues s'ajouter<sup>1</sup> des prélèvements directs, majoritairement non fiscaux, au profit de l'Etat.

Ceux-ci qui rapportent, aujourd'hui, au total, plus de 2 milliards d'euros, ont déjà été décrits dans le chapitre qui précède.

\*

\* \*

Reflétant une prédominance des préoccupations d'ordre public conduisant à privilégier la maîtrise de l'offre, la politique actuelle des jeux de hasard et d'argent que mène l'Etat n'est pas sans inconvénients.

## ***B. UNE APPROCHE CRITIQUABLE***

A partir d'une vision du jeu qui n'est que partielle (pour ne pas dire partielle), l'administration semble se satisfaire d'un maintien du statu-quo.

---

<sup>1</sup> la loi de finances du 31 mai 1933, créant la Loterie nationale, avait ainsi prévu un prélèvement à la source de cent millions de francs au profit de l'Etat avant l'affectation aux pensions des anciens combattants via une caisse de solidarité contre les calamités agricoles

## 1. Une vision partielle

La vision du jeu qui est celle de l'Etat paraît incomplète et trop exclusivement inspirée par des considérations moralisatrices.

### *a) une vue incomplète...*

Comme cela a été monté au chapitre précédent, les connaissances de l'Etat sur le jeu sont déficientes.

La population des joueurs et ses comportements (notamment pathologiques) ne semblent pas suffisamment étudiés par l'administration.

L'analyse économique du secteur paraît négligée au détriment de celle des règles juridiques et financières qui lui sont applicables (et ne sont pas toujours réformées pour autant comme elles le devraient).

La vision de l'Etat n'est pas assez panoramique et prospective (des phénomènes comme l'irruption des cyberjeux, notamment, ne semblent pas avoir été correctement anticipés).

### *b) ...marquée par des considérations moralisatrices*

Ainsi qu'il a été indiqué, l'approche de l'administration (et du juge) demeure marquée par des principes moralisateurs hérités du XIX<sup>ème</sup> siècle. S'agit-il d'une analyse ou de préventions ? **Doit-on continuer aujourd'hui à considérer le jeu comme une activité immorale, passible de prohibition sauf si elle finance des activités d'intérêt général ?** Ou bien s'agit-il d'une distraction, nécessitant, certes, une surveillance particulière, mais profitable à l'économie, en même temps qu'au budget de l'Etat ?

**Sans vouloir trancher cette question de société, votre rapporteur estime qu'elle mérite de faire l'objet d'un véritable débat politique devant le Parlement, à l'occasion d'une prochaine réforme de la législation applicable dans ce domaine.**

Il observe que ce secteur, même si ses activités comportent des risques particuliers, est soumis à des contrôles rigoureux et se montre loin d'être le seul à avoir fait l'objet d'« affaires », (comme celle du casino d'Annemasse). Qu'on pense aux banques et, notamment, à l'escroquerie du sentier, ou à la Bourse !

Les casinos, notamment, souffrent auprès d'une partie de la population d'une image sulfureuse, le plus souvent injustifiée et nourrie de fantasmes (voir première partie).

Il n'est pas certain que les Français, dont les deux tiers sont des joueurs occasionnels et un cinquième des joueurs réguliers, partagent ce point de vue. Un très faible pourcentage d'entre eux, au demeurant (de l'ordre de 1 % de la population) peut être considéré comme dépendant.

Les renseignements généraux constituent, finalement, la seule source d'informations exclusive et permanente de l'Etat (avec la comptabilité des recettes).

Le point de vue de celui-ci paraît donc au total trop exclusivement inspiré par des préoccupations d'ordre public et des principes moraux et pas assez fondé sur des analyses objectives ;

## **2. Un certain immobilisme**

### *a) l'Etat censeur et rentier*

Selon une conception minimaliste de son rôle, l'Etat peut se contenter de se comporter en censeur et rentier.

**Il fait respecter d'un côté l'ordre public avec une efficacité qui ne lui est généralement pas contestée.**

Il encaisse, par ailleurs, sans trop d'état d'âme, les recettes que les jeux lui procurent, auxquelles s'ajoutent, dans le cas de la Française des Jeux, ses dividendes d'actionnaire principal.

**La logique juridique et financière prévaut. Les aspects économiques et concurrentiels sont négligés.**

**Le consommateur est doublement méprisé :**

- d'une part, parce que la politique des jeux pratiquée est une politique de l'offre qui tient peu compte de la demande (sans laquelle, par exemple, les machines clandestines ne connaîtraient pas un tel succès...);

- d'autre part, car le problème de la pathologie des joueurs dépendants est méconnu et pas vraiment traité (limiter l'offre globale de jeux n'est pas une réponse adéquate).

### *b) un cadre légal et réglementaire archaïque et complexe*

L'immobilisme et le minimalisme conduisent au maintien de dispositions désuètes et à l'absence de refonte globale du cadre juridique et financier dans lequel s'exercent les activités de jeux. Il en résulte une superposition de règles qui engendre une grande complexité.

♦ **Archaïsme** : des dispositions de textes datant du XIX<sup>e</sup> siècle (1836 pour les loteries, 1891 pour les courses), sont encore en vigueur.

• s'agissant des *loteries* : la dernière mesure réellement importante (lancement du loto sportif) date de 1985.

Le décret qui régit aujourd'hui l'organisation des jeux de loterie est celui du 9 novembre 1978 (il y a près de vingt-cinq ans). Il a été pris en application d'une loi de mai 1933<sup>1</sup> dérogeant à la prohibition de principe, toujours en vigueur, prévue par le texte, précité de... 1836.

Ce cadre, pourtant très ancien, n'empêche pas, comme on l'a vu, une diversification dynamique, par la Française des jeux, de ses produits.

On notera, au passage, que le décret d'application d'une loi de décembre 1994<sup>2</sup> autorisant l'exploitation par cette société « d'appareils de jeux individuels, portables et jetables » n'a jamais été publié. Pourquoi ne pas abroger cette disposition ?

Par ailleurs le lien entre les activités de la Française et le développement du sport auquel une partie de ses recettes se trouvent affectées<sup>3</sup> paraît loin d'être aussi direct que l'exige l'article 21 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances<sup>4</sup>.

La convention en vigueur entre l'Etat et la Française des jeux, arrive à expiration en 2008.

**Le monopole des loteries doit-il être remis en cause à cette occasion ? La question mérite réflexion dès maintenant.**

Déjà réduite, en 1979, de 49 % à 20 %, la part des émetteurs historiques<sup>5</sup>, (qui bénéficient actuellement d'une véritable rente de situation) pourrait à cette occasion diminuer encore si l'Etat augmente le capital, voire être réduite à néant s'il y a liquidation ou nationalisation.

• Concernant les *casinos*, votre rapporteur partage les conclusions de la Cour des comptes. Celle-ci juge le cadre législatif et réglementaire actuel de ces établissements « ancien et partiellement inadapté ».

Elle relève que « certaines dispositions sont devenues obsolètes ou n'ont jamais été appliquées » (telles l'article 4 de la loi du 15 juin qui prévoyait un prélèvement de 15 % au profit d'oeuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique).

<sup>1</sup> créant la loterie nationale

<sup>2</sup> art 48 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994

<sup>3</sup> FNDS : fonds national par le développement du sport

<sup>4</sup> n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001

<sup>5</sup> union des blessés de la face et de la tête, Fédération, Maginot, imprimeurs de tickets, etc...

Le critère de « station classée » (balnéaire, thermale ou climatique) exigé en ... 1907, pour l'implantation d'un casino, paraît aujourd'hui d'autant moins pertinent qu'il a été remis en case par l'amendement Chaban<sup>1</sup> introduit dans la loi du 15 juin 1988.

La commission supérieure des jeux, chargée de donner un avis au ministre de l'intérieur sur les demandes d'autorisation de jeux, a été instituée par un décret du 6 novembre... 1934.

La cour critique le caractère à la fois flou et fluctuant des motivations de ses décisions auxquelles les professionnels concernés reprochent, de surcroît, d'être prises sans concertation, de manière arbitraire.

Enfin, le barème du prélèvement progressif, décrit dans un précédent chapitre, n'a pas été actualisé depuis 1986 ! En outre, cette dernière révision donne lieu à un « prélèvement à employer » (pour des investissements touristiques), calculé sur la base de l'avantage qui en a résulté pour les communes par rapport au précédent barème de 1981 ! Ce **prélèvement ubuesque** est parfois mal calculé, selon la Cour, et utilisé dans des conditions irrégulières.

• Concernant le *PMU*, il s'agit d'une organisation commune à des sociétés de courses dont le statut date encore en partie de 1891. Toutefois un décret assez récent, du 5 mai 1997, est venu clarifier l'organisation des sociétés de courses et du pari mutuel. L'institution est structurée selon un système fédératif à plusieurs échelons, respectant la dualité trot-galop :

A la base 249 sociétés de courses

Puis des fédérations régionales

Ensuite, une fédération nationale et des sociétés<sup>2</sup> mères (pour le trot et le galop).

Le décret de 1997 n'a pas remis en cause le statut de groupement d'intérêt économique (GIE) du PMU, ni celui d'association de la loi de 1901 des sociétés de courses (dont l'autorisation, accordée pour un an par le ministre de l'agriculture, demeure précaire et révocable).

Il était prévu initialement que :

- l'amélioration de la race chevaline constitue l'objet social exclusif des sociétés (loi de 1891) ;

<sup>1</sup> convention, conclue pour trente ans, du 29 décembre 1978

<sup>2</sup> société d'encouragement à l'élevage du cheval français (trot) + France Galop



- que l'autorisation accordée à certaines sociétés d'organiser le Pari-Mutuel hors des hippodromes soit subordonné à un prélèvement fixe en faveur des oeuvres locales de bienfaisance et de l'élevage.

Il en subsiste :

- une affectation, compatible avec la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, d'une partie des mises (plus de 80 M€ en 2002) à un Fonds national des courses et de l'élevage (cf. chapitre précédent) ;

- des versements d'une partie des gains non réclamés, ou du produit des arrondis des gains des parieurs au décime inférieur, au profit des régimes sociaux des personnels de l'institution.

Les courses contribuent, par ailleurs, tout comme la FDJ à alimenter

- le FNDS (ce qui peut se concevoir en raison de l'aspect sportif des courses qui sont cependant des compétitions à caractère professionnel et non pas amateur) ;

- le fonds de la vie associative (non dépourvue de tout lien avec l'activité des courses qui sont elles-mêmes des associations) et, enfin, ce qui semble vraiment incongru, le sous-compte consacré aux adductions d'eau au sein du fonds national de l'eau.

**Le cadre juridique de l'institution des courses peut sembler anachronique dans un secteur qui risque de s'ouvrir de plus en plus à la concurrence.** (la gestion du loto confiée auparavant à un GIE a été ensuite transférée une société d'économie mixte ad hoc).

**Il n'en présente pas moins de nombreux avantages conduisant à préconiser aujourd'hui de le conserver :**

- la structure de GIE permet d'associer à la gestion du PMU, les secteurs du trot et du galop et les sociétés membres ;

- le statut de l'association de la loi du 1901 assure à l'institution le concours désintéressé – ce qui est admirable à notre époque – de quelques 6.000 bénévoles motivés par une passion commune pour « la plus noble conquête de l'homme » (les fonctions de commissaires aux courses et de présidents des sociétés de courses, notamment, sont gratuites). Il lui en coûterait, autrement environ 6 milliards de francs.

♦ **complexité** : l'immobilisme de l'Etat est source de complexité dans la mesure où il conduit, faute de rénovation de la législation et de la réglementation des jeux dans son ensemble, à l'empilement, par strates successives, de mesures partielles prises au gré des circonstances.

• Concernant la *Française des Jeux*, la situation est pourtant relativement claire et simple d'un point de vue juridique et fiscal (diversification de l'offre compatible avec le maintien du monopole sur les loteries prohibées, cumul de prélèvements spécifique et de droit commun, ...).

Le fonctionnement du FNDS, alimenté, à la fois, par la FDJ et le PMU, a toutefois été critiqué dans un rapport de votre commission des Finances<sup>1</sup> qui dénonçait la complexité et l'absence totale de transparence de la répartition de ses crédits<sup>2</sup>.

• S'agissant des *casinos*, la Cour des comptes rejoint les critiques formulées par votre rapporteur, dans la première partie de ce rapport sur la **complication et la lourdeur du système de prélèvements**. Ce système superpose, en effet, sans véritable vue d'ensemble :

- Deux prélèvements progressifs, assis sur le produit brut théorique des jeux (PBJ) des machines à sous (MAS) au profit, d'une part, de l'Etat et, d'autre part, des communes.

- Deux prélèvements proportionnels, l'un sur le produit des mêmes machines (de 2 %), l'autre (de 0,5 %), sur celui des jeux traditionnels.

- Un droit de timbre sur les cartes d'entrées dans les salles de jeux, variable selon leur durée de validité.

- Un prélèvement communal en application du cahier des charges.

- Enfin, des contributions sociales (CSG et CRDS) calculées selon un mécanisme compliqué.

Les facteurs de complexité résident dans :

- divers mécanismes de plafonnement des prélèvements au profit des communes<sup>3</sup>. Ces derniers sont réduits si, avec ceux de l'Etat, ils conduisent à un taux d'imposition du PBJ supérieur à 80 %.

- des abattements de base, l'un, systématique de 25 % (pourquoi instaurer un barème progressif compliqué pour ne pas l'actualiser régulièrement et en fausser les effets par une telle mesure ?), les autres de 5 %

---

<sup>1</sup> « Le FNDS à la croisée des chemins » 2799-2000 de Michel Sergent et Paul Loridant.

<sup>2</sup> Leur vocation n'était pas suffisamment distinguée de celle du budget de la jeunesse et des sports et la part attribuée aux petits clubs insuffisante du fait de la multitude de structures sportives intermédiaires.

<sup>3</sup> Leur part du prélèvement progressif sur le PBJ (10 %) des MAS ne doit pas rapporter plus de 5 % du total de leurs recettes. Le prélèvement au titre du cahier des charges est plafonné à 15 % du PBJ.

au titre des investissements hôteliers<sup>1</sup> et du déficit des manifestations artistiques.

- La différence (ou « glissement ») entre le produit théorique (qui sert d'assiette au PBJ) et le produit réel des MAS. Les explications de cet écart<sup>2</sup> sont divergentes. Il s'explique, pour les casinotiers, par le comportement des joueurs, et, selon la Direction du Budget, par l'action des exploitants qui s'efforcent de l'accroître.

Il en résulte, quoiqu'il en soit, une diminution d'assiette évaluée à 2 milliards de francs pour la saison 1999-2000.

L'administration voudrait diminuer cet avantage. Mais il est question, selon les informations communiquées à votre rapporteur, de passer non pas au PBJ réel mais à un PBJ théorique rectifié (concession faite à la profession), calculé en retenant comme base le PBJ réel, auquel serait appliqué un coefficient de réfaction.

Le régime fiscal des casinos ne s'en trouvera pas simplifié !

- Enfin, un dernier élément de complexité réside dans le mode alambiqué de calcul de la CRDS et de la CSG<sup>3</sup>.

• Pour ce qui est enfin, de l'*institution des courses*, le schéma ci-après (simplifié !), de répartition des prélèvements sur les enjeux montre qu'il s'agit d'une « usine à gaz ». Mais celle-ci, une fois n'est pas coutume, fonctionne, semble-t-il, à la satisfaction des diverses parties prenantes. Chacune y trouve son compte !

Toutefois, contrairement à ce qui se passe pour les casinos, les collectivités locales, pourtant souvent sollicitées au titre de l'entretien de l'hippodrome, sont exclues de la manne.

<sup>1</sup> L'abattement « hôtelier », comme l'observe la Cour, procure un avantage concurrentiel à ses bénéficiaires.

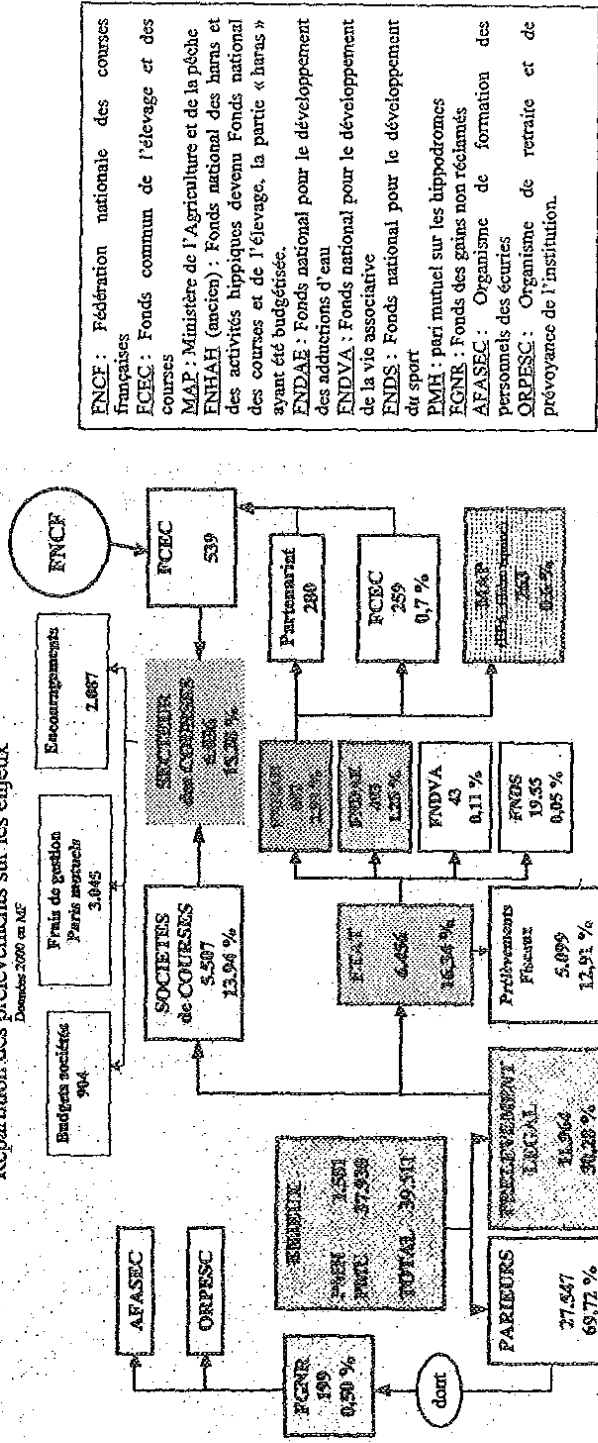
<sup>2</sup> Le produit brut réel est supérieur au produit brut théorique car, en réalité, les joueurs gagnent moins d'argent qu'ils le pourraient théoriquement, ce qui accroît la rentabilité des machines : ils se contentent de gains modiques pour jouer plus longtemps et s'abstiennent, de ce fait, de miser les sommes plus fortes qui augmenteraient leurs chances de gagner, plus rapidement, davantage d'argent. Le PBJ est calculé, pour chaque machine, en multipliant le montant des mises par le complément à 1 du taux de redistribution programmé (exemple : pour une mise de 100 et un taux de redistribution de 85 %, le PBJ est de  $100 \times 0,15 = 15$  F). Le taux théorique programmé suppose que les joueurs successifs misent toujours la somme maximum admise par la machine.

<sup>3</sup> CRDS : application d'un taux de 0,5 % à une assiette égale à 600 % du PBJ

CSG : 7,5 % de 68 % du PBJ des MAS (pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué !) et 10 % des gains supérieurs à 1 524,5 €, ces contributions ont, en réalité, pour assiette, comme le note la Cour, les pertes nettes annuelles des joueurs.

### Répartition des prélèvements sur les enjeux

Données 2000 en NF



**FNCF** : Fédération nationale des courses françaises  
**FCEC** : Fonds commun de l'élevage et des courses  
**MAP** : Ministère de l'Agriculture et de la pêche  
**ENHAH** (ancien) : Fonds national des haras et des activités hippiques devenu Fonds national des courses et de l'élevage, la partie « haras » ayant été budgétisée.  
**ENDAE** : Fonds national pour le développement des adductions d'eau  
**ENDVA** : Fonds national pour le développement de la vie associative  
**ENDS** : Fonds national pour le développement du sport  
**PMH** : pari mutuel sur les hippodromes  
**FGNR** : Fonds des gains non réclamés  
**AFASEC** : Organisme de formation des personnels des écuries  
**ORPESC** : Organisme de retraite et de prévoyance de l'institution.

Le prélèvement de 16,34 % de l'Etat se répartit en des affectations, déjà évoquées, à différents fonds et des prélèvements, qualifiés à tort de fiscaux par le tableau, au profit du budget de l'Etat.

Le secteur des courses bénéficie de sommes prélevées à la fois par l'Etat (via le Fonds national des courses et de l'élevage) et les sociétés de courses.

L'institution s'autofinance entièrement par ce système qui contribue aussi au financement d'une certaine part des activités de la filière équestre dans son ensemble.

Sa complexité est peut être excessive mais elle reflète, dans une mesure plus ou moins inévitable, la diversité du monde du cheval.

Il en va de même de la fiscalité applicable aux différentes catégories :

- de propriétaires ou copropriétaires (professionnels, indivisaires ou sociétaires, exploitants agricoles ou non)
- d'éleveurs (parfois en même temps propriétaires et entraîneurs, qui bénéficient généralement du régime agricole)
- d'entraîneurs (publics ou particuliers, exploitant agricole ou non).

Mais, dans ce cas, la nécessité d'une simplification, ou tout du moins d'un allègement des charges (y compris sociales) des intéressés, ne fait aucun doute (voir plus loin).

Le système de prélèvements des casinos paraît presque limpide en comparaison de celui, extraordinairement touffu, qui s'applique à l'amont des courses de chevaux.

S'abstenir de toute réforme en maintenant sans justification (sauf parfois pour l'institution des courses), le *statut quo*, c'est risquer d'entraver l'adaptation du secteur des jeux aux défis auxquels il est confronté, et de ne pas exploiter son potentiel de croissance et d'emploi.

### 3. De possibles effets indésirables

Un cadre législatif et réglementaire trop contraignant, ainsi que des charges excessivement lourdes peuvent conduire à des effets indésirables :

- sous exploitation du potentiel de croissance et d'emplois du secteur des jeux (et du gisement de ressources publiques qu'il constitue), d'une part,
- exercice clandestin ou expatriation des activités concernées, d'autre part,

*a) un danger de sous exploitation des potentialités économiques et budgétaires des jeux*

La croissance, décrite dans le chapitre précédent, du chiffre d'affaires des jeux et des recettes qu'elles procurent aux collectivités publiques témoigne du dynamisme de ce secteur (surtout dans le secteur des machines à sous...).

Le développement des machines clandestines procède de la même tendance (si ces appareils prolifèrent, ce n'est pas seulement du fait de la pègre, c'est d'abord parce qu'il y a une forte demande pour ce type de divertissements...).

La situation des jeux en France peut sembler satisfaisante puisque notre pays se situe :

- au deuxième rang mondial, selon la Cour des comptes, pour les casinos
- au cinquième, en ce qui concerne les loteries,
- en seconde position européenne, d'après la commission, en terme de volume de paris.

Cependant

- concernant les machines à sous, la loi très rigoureuse, du 16 décembre 1992<sup>1</sup>, prohibe « la fabrication de tout appareil dont le fonctionnement repose sur le hasard et qui permet, éventuellement, par l'apparition de signes, de procurer moyennant enjeu un avantage direct ou indirect, de quelque nature que ce soit, même sous forme de parties gratuites. »

---

<sup>1</sup> Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992.

**Il n'y a donc pas d'industrie nationale correspondante, malgré une demande, et donc des débouchés potentiels, importants.**

Au sujet des machines autorisées par la loi du 5 mai 1987 dans les casinos, la Cour des comptes a souligné, dans son rapport public, le ralentissement sensible de leur croissance, depuis 1995, face à une progression exponentielle de la demande, du fait de la politique limitative des pouvoirs publics (les motivations de cette attitude restrictive, soi-disant justifiée par des impératifs de police « ne reposent pas –d'après la haute juridiction- sur des données objectives et mesurables, faute d'analyse et d'étude sur les effets du développement des jeux... »).

De fortes pressions ne manqueront pas de s'en suivre.

A l'appui de son refus actuel d'autoriser des machines à sous dites « douces » (à mises et gains limités) dans certains lieux publics (à déterminer, mais il semble que les débits de boisson soient les plus indiqués) l'administration invoque :

- les abus auxquels auraient donné lieu des assouplissements précédents

- l'impossibilité matérielle de mettre en place des contrôles suffisants.

Ces deux raisons ne paraissent pas pleinement recevables à votre rapporteur :

- les dérives constatées à la suite des dérogations à la loi de 1983, autorisées par le décret du 13 avril 1987, s'expliquent par une mauvaise conception des dispositions en cause, beaucoup plus que par un risque inhérent à toute libéralisation.

En effet, les « distributeurs de confiserie » concernés, dits « distributeurs alimentaires à prime », étaient mis en vente libre sans homologation préalable ni contrôle.

La mesure avait été préparée et prise sans concertation avec les professionnels intéressés.

- Concernant la difficulté, alléguée, d'assurer un contrôle efficace sur des jeux dispersés en une multitude de sites d'implantation, elle est réelle mais maîtrisable par l'administration.

En effet, le fonctionnement des quelques 15.000 machines à sous actuellement implantées dans environ 60 casinos paraît actuellement encadré de façon satisfaisante.

Les logiciels sont agréés (et inaccessibles aux opérateurs) de même que les sociétés de fourniture et de maintenance (SFM). Une même marque ne doit pas représenter plus de 50 % du parc d'appareils installés, sauf dans de petits établissements, et les ventes de machines d'occasion sont interdites.

Par ailleurs, 170.000 pompes à essence et 400.000 instruments de pesage sont bien vérifiés, aujourd'hui, par soixante organismes habilités à le faire, de façon déconcentrée, par les DRIRE<sup>1</sup>.

La tâche ne semble donc pas insurmontable (il existe 65.000 débits de boissons titulaires d'une licence IV dont 40.000 exploitent environ 80.000 appareils).

En tout état de cause, l'étude précitée du MCC<sup>2</sup> fait état d'un parc de machines, le plus souvent installées dans des cafés et tabacs de :

- 227.000 appareils en Allemagne

- 215.000 en Grande-Bretagne

- 252.000 en Espagne.

Cette estimation rejoint celle de la Cour qui évalue le nombre de machines à sous, dans les casinos ou autres lieux, à plus de 200.000 dans ces mêmes pays.

Cela n'y pose pas -que votre rapporteur sache !- de problèmes majeurs d'ordre public.

### **Il résulte de la prohibition française :**

- une absence d'industrie nationale, un freinage, dans les casinos, de l'adaptation de l'offre à la demande (près d'une centaine d'établissements ne possèdent pas encore de machines), et le développement de pratiques clandestines, donc, au total, un **déficit de croissance et d'emploi**.

Dernier effet non désiré (sinon indésirable) :

La limitation de l'ouverture de nouveaux établissements et de celle, dans les casinos existants, de l'implantation de machines à sous<sup>3</sup> ont conduit à accentuer la concentration du secteur, au détriment des petites entreprises familiales.

<sup>1</sup> Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.

<sup>2</sup> Centre universitaire et juridique de recherche sur les Menaces Criminelles Contemporaines.

<sup>3</sup> Notamment la règle, non écrite, de la période probatoire d'exploitation pendant un an de jeux de table, inventée par la commission supérieure des jeux.



Les machines « douces » rapportaient en 1999, selon l'étude précitée du MCC, de 1,7 (Grande-Bretagne, Allemagne) à 5,6 milliards de francs (Espagne) de recettes publiques aux pays considérés. L'évasion fiscale due à l'interdiction de ces appareils en France est évaluée à environ 6 milliards de francs.

*b) des risques d'exercice clandestin ou d'expatriation des activités concernées*

- L'exercice clandestin d'activités trop rigoureusement prohibées n'est plus un risque, en ce qui concerne les machines à sous hors des casinos, c'est une réalité.

Le phénomène toucherait, on l'a vu, de 6.000 à 30.000 appareils non autorisés en France, provoquant, pour s'en assurer les profits, de sanglants affrontements (guerres territoriales, gagnant, à partir du midi, notamment la région parisienne et guerres de succession au sein de la pègre).

- Dans le secteur des casinos, qui se concentre et s'internationalise, l'essentiel, comme indiqué au chapitre premier, est que le solde des mouvements de capitaux entrant et sortant ne nous soit pas défavorable.

**Or notre pays reste assez attractif pour des investisseurs étrangers en raison du potentiel de croissance des machines à sous et des perspectives ouvertes par l'amendement Chaban (ouverture d'établissements dans le cadre des grandes villes), même si le critère, désuet, des stations classées (thermales, balnéaires ou climatiques) est limitatif.**

**On pourrait, d'ailleurs, lui substituer celui de la fréquentation touristique.**

L'interdiction des machines « douces » dans les lieux publics exerce aussi une influence favorable.

**En revanche, un risque réel d'expatriation de compétences et de capitaux existe en ce qui concerne les cyberjeux.**

« L'attribution de licence se fait en plus en plus rare dans les pays occidentaux, note Catherine Radiguer, analyste financière chez Détroyat Associés<sup>1</sup>. Le rachat d'un autre établissement devient de plus en plus cher, d'où l'intérêt des acteurs traditionnels pour le Net ».

En l'absence de toute législation française dans ce domaine, ce n'est pas en France mais aux Bahamas qu'est hébergé, par une société tierce et

---

<sup>1</sup> Citée par *Le Monde* des 3 et 4 février 2002.

moyennant une rémunération au pourcentage, le site de casino virtuel que vient d'ouvrir le groupe Partouche (casino-partouche.com).

Il résulterait naturellement d'une généralisation de ces pratiques une évasion de capitaux et de revenus préjudiciable à la France.

Ce risque concerne aussi les concepteurs de cybercasinos. Il a été évoqué, devant votre rapporteur, par M. François Brust, créateur d'une start up spécialisée dans ce domaine, « Blue winners S.A. ».

La législation française, a-t-il fait valoir, n'autorise pas les internautes français à pratiquer des jeux d'argent en ligne sur des sites hébergés sur notre territoire (sauf en ce qui concerne les loteries de la Française des jeux ou les paris du PMU).

Seuls sont autorisés des gains en nature (voyages, etc...) financés par la publicité. Les frais de connexion doivent être remboursés<sup>1</sup> pour rester dans le cadre des loteries autorisés et ne pas rentrer dans celui des loteries prohibées.

M. Brust estime à 10.000 le nombre d'emplois liés aux cyberjeux en France.

Il a déclaré, lors de son audition, avoir réduit les effectifs de son entreprise et envisager de s'installer sous des cieux plus cléments, réglementairement et fiscalement.

- **Les prélèvements sur les jeux en France paraissent être les plus élevés du monde<sup>2</sup>.**

Or, pour que l'activité prospère et soit attractive, il faut :

- un renouvellement de l'offre, pour lutter contre l'usure, inévitable, des produits anciens ;

- une espérance de gains, à la fois assez fréquents et relativement élevés, ce qui dépend du nombre<sup>3</sup> de joueurs (pour les jeux de répartition) et du montant des mises ainsi que des retenues des pouvoirs publics.

---

<sup>1</sup> Cela élimine l'un (participation financière du joueur) des quatre critères dont le cumul constitue le délit de loterie prohibée (les trois autres sont : intervention du hasard, espérance d'un gain, ouverture au public).

<sup>2</sup> Toutefois (cf. M. Bégin), il est possible de considérer cette situation comme la contrepartie des monopoles dont jouissent les opérateurs. Par ailleurs, en ce qui concerne les courses de chevaux, les comparaisons excluent les paris à cote, interdits dans notre pays.

<sup>3</sup> Le PMU présente ainsi l'avantage d'une consolidation, par la mutualisation, au niveau national, des mises de millions de parieurs. Le Loto est aussi un jeu de masse.

Cependant, la situation des opérations est, actuellement, relativement florissante (ce qui ne saurait nécessairement perdurer, du fait de certaines nouvelles formes de concurrence...).

- **C'est, principalement, en amont des courses de chevaux que se posent les principaux problèmes.**

Sans les propriétaires, les éleveurs et les entraîneurs, il n'y aurait pas de courses, donc pas de paris possibles. C'est pourquoi votre rapporteur considère que leurs activités rentrent dans le cadre de son étude.

Le régime agricole dont peuvent bénéficier les éleveurs exerce une assez forte attraction sur les autres professions de la filière et a fait l'objet d'une certaine extension consentie par l'administration<sup>1</sup>.

En effet, les entraîneurs qui sont en même temps éleveurs, peuvent être placés sous ce régime à certaines conditions<sup>2</sup>, alors qu'ils relèvent, normalement, de celui des bénéficiaires non commerciaux<sup>3</sup> (BNC), de même que les propriétaires<sup>4</sup>.

Concernant ces derniers, une instruction du 28 mai 1997 est venue préciser les conditions d'imposition des copropriétés d'étalons qui peuvent prendre la forme d'une indivision conventionnelle (dont les règles sont plus souples que celles d'une indivision légale) ou d'une société en participation.

La jouissance individuelle et personnelle des biens est l'objectif recherché par les indivisaires tandis que celui des sociétaires est le partage des bénéfices des activités concernées (saillies, cessions...).

L'instruction précitée comporte différentes « mesures de tempérament » tendant à ce que le caractère indivisaire d'une copropriété qui, selon l'institution des courses, doit en constituer le statut de droit commun, ne soit pas remis en cause par certaines opérations<sup>5</sup>.

La qualification expresse en BIC (bénéficiaires industriels et commerciaux) des revenus des copropriétaires a été supprimée.

<sup>1</sup> Selon une instruction du 4 juillet 2000.

<sup>2</sup> Dès lors qu'ils relèvent, de plein droit ou sur option, d'un régime réel d'imposition et que 30 % des chevaux qu'ils mettent à l'entraînement sont issus de leur élevage (avec ou sans soi) ou ont été acquis ou pris en location par eux avant l'âge de deux ans au sens de la réglementation des courses.

<sup>3</sup> Ou de celui des BIC (bénéficiaires industriels et commerciaux) s'ils ont des moyens importants ou spéculent sur la nourriture ou le logement des chevaux (à moins que 50 % des effectifs de ces derniers seulement soient pris en pension sans être entraînés).

<sup>4</sup> Cas des propriétaires éleveurs de chevaux de courses exploitant un domaine agricole (y compris au titre des revenus de parts de copropriétés d'étalons).

<sup>5</sup> Exploitation en commun et répartition des résultats des saillies de l'étalon, saillies gratuites et supplémentaires (dans une certaine proportion des saillies individuelles), étalon conservant une activité de compétition...

Dans le cas de sociétés en participation, les membres de la copropriété se sont trouvés imposés désormais suivant les règles de droit commun applicables aux revenus perçus par les associés d'une société de personnes.

Cependant, ces mesures, ainsi que d'autres<sup>1</sup>, ne suffisent pas à éviter une certaine expatriation de capitaux, de compétences et d'activités, dans un secteur de plus en plus ouvert à la concurrence. Ainsi :

- la France abrite seulement 3 des meilleurs étalons mondiaux (dont les prix de saillie dépassent 100.000 F), l'Irlande 22, l'Angleterre 19 ;

- chaque année, 450 de nos meilleures juments partent se faire saillir à l'étranger ;

- les produits d'étalons français remportent moins d'un quart de nos propres épreuves de prestige et sont moins de 4 % à figurer dans le classement mondial ;

- en dix ans, le nombre de propriétaires de chevaux de galop a diminué d'un tiers dans notre pays<sup>2</sup> ;

- 1 % seulement des yearlings (poulains de un an) vendu à Deauville en août 2001 a été acheté par des propriétaires français résidents.

Cette évolution, très préoccupante, affectait jusqu'à présent, dans une moindre mesure, les entraîneurs et l'institution des courses elle-même.

Mais les premiers, convenablement dotés<sup>3</sup>, en ce qui concerne la répartition des gains des courses, sont en butte aux **difficultés liées aux 35 heures** (législation qui leur est particulièrement inadaptée). Et la seconde, si les compétitions françaises demeurent encore attractives aujourd'hui, est menacée, à terme, par la concurrence de pays à prélèvements inférieurs (notamment la Grande-Bretagne qui a considérablement allégé sa fiscalité en ce domaine).

Pour en revenir aux propriétaires de chevaux de course et d'étalons, l'Irlande, comme indiqué au chapitre premier, a une fiscalité incomparablement plus simple et plus légère que la nôtre.

---

<sup>1</sup> - TVA à taux réduit, par exemple, sur les gains de courses des propriétaires, entraîneurs et éleveurs ou sur une part, correspondant aux prestations d'entraînement, du prix de pension demandé par les entraîneurs publics aux propriétaires ou aux locaux ;

- abattement supplémentaire de 15 % par année de détention réduisant la plus-value imposable réalisée lors de la vente d'un cheval de course...

<sup>2</sup> De 4.003 en 1992, il est passé à 2.811 en juin 2000.

<sup>3</sup> 14 % des primes et prix de courses, pour le galop, dont 4 % pour le personnel des écuries.

Leur activité y étant considérée comme un loisir, les gains et primes reçus par les propriétaires à l'issue de courses hippiques échappent, là-bas, à l'impôt sur le revenu.

Il en va de même des bénéfices ou ressources relatifs aux saillies d'un étalon mis en pension dans ce pays, qui ne sont pas redevables non plus de l'impôt sur les sociétés, lorsque le propriétaire -ce qui est autorisé- est une société de capitaux<sup>1</sup>.

Cet avantage est également accordé aux propriétaires non-résidents de même que l'exonération dont bénéficient les plus-values de cession.

**Ainsi, comme le note très justement notre collègue sénateur Ambroise Dupont<sup>2</sup>, la France est très pénalisée par sa fiscalité.**

Sans se prononcer sur leurs aspects techniques, s'agissant d'une matière d'une complexité ahurissante, votre rapporteur voudrait faire état ici des principales difficultés rencontrées et suggestions émises :

- au sujet des *syndicats d'étalon*, les décrets relatifs aux statuts types et aux modalités de fonctionnement des sociétés en participation ne sont toujours pas parus (leur régime fiscal est plus rigoureux que celui des indivisions qui risquent, à leur détriment, d'être confondues avec elles...). Les syndicats attendent depuis plus de quatre ans une instruction sur la TVA, précisant notamment si les saillies individuelles doivent être prises en compte dans l'assiette de leur contribution ;

- une ambiguïté subsiste à propos des *associations de carrière*<sup>3</sup> qui peuvent prendre la forme soit d'une indivision conventionnelle, soit d'une société en participation. La présence parmi les membres de l'association de personnes exerçant des activités professionnelles ne devrait plus remettre en cause le caractère indivisaire de l'exploitation du cheval dès lors qu'il n'y a pas révélation d'un *affectio societatis* ;

- tous les *propriétaires* relevant du régime des BNC pourraient imputer leurs pertes sur leur revenu global, même ceux considérés comme n'agissant pas à titre professionnel (dans la mesure où 40 % seulement des frais d'entraînement d'un cheval de courses sont couverts, en moyenne, par les gains) ;

---

<sup>1</sup> Chez nous, les membres de copropriétés constituées sous forme de sociétés en participation (qui ne sont pas des personnes morales) sont soumis à l'impôt sur le revenu (article 8 quinquies du CGI). En outre, les non-résidents sont imposables en France sans que les conventions fiscales conclues avec les Etats de résidence des copropriétaires puissent y faire obstacle (cf. instruction du 28 mai 1997).

<sup>2</sup> Cf. Les Echos du 6 décembre 2001.

<sup>3</sup> Forme de groupement de plusieurs personnes ayant pour objet d'acquérir en commun un cheval, d'exploiter sa carrière et de partager le risque financier qui en découle.

- les propriétaires ou *éleveurs « sans sol »*<sup>1</sup> bénéficieraient d'un abattement sur leurs plus-values imposables en cas de cession :

- . de 15 % (au lieu de 30 %) pour les particuliers,
- . de 50 % pour ceux relevant des BNC

en compensation des cumuls de pertes souvent importants enregistrés les années antérieures ou pour atténuer les effets de la réalisation de gains importants avant la vente<sup>2</sup> ;

- il serait également bienvenu de préciser que les *éleveurs sans sol, non intervenant*<sup>3</sup>, ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu (sauf pour leurs plus-values, en cas de revente).

Mais il n'est pas certain que ces mesures, raisonnables, suffisent à contrer les effets du dumping irlandais. Sans doute pourrait-on en concevoir de plus radicales telles que :

. l'exemption d'impôt sur les bénéfices de l'exploitation des étalons stationnés en France ;

. ou l'exonération d'impôt sur les plus-values remployées à l'achat de chevaux.

Il existe un certain paradoxe français : tandis que les sociétés de courses, qui sont des associations de la loi de 1901, ne payent pas l'impôt sur les sociétés<sup>4</sup>, même si leurs activités sont rentables, certains propriétaires, qui ne sont pas des professionnels, tendent à être imposés comme tels, alors qu'ils essuient de lourdes pertes.

D'autre part, les prélèvements (non fiscaux) sur les mises, qui sont particulièrement lourds en France, contribuent à aider des activités, elles-mêmes taxées plus sévèrement aussi qu'ailleurs.

**Le prélèvement nourrit ainsi l'impôt !**

\*

\* \*

<sup>1</sup> Propriétaire d'une jument qui la confie à un exploitant agricole moyennant rétribution (il existe 2.500 *éleveurs sans sol* et 700 seulement avec sol).

<sup>2</sup> Non seulement le régime plus sévère que celui du long terme des plus-values à court terme s'applique, mais aussi les propriétaires ne peuvent bénéficier de l'exonération (art. 151 septies du CGI) des plus-values des petites entreprises.

<sup>3</sup> C'est-à-dire confiant, sans initiative ni contrôle, leur jument à des professionnels.

<sup>4</sup> Mais ne peuvent, de ce fait, amortir fiscalement certains de leurs investissements.

Les différentes formes d'évasion, dans la clandestinité ou à l'étranger, d'activités soumises à un excès de contraintes, sont liées à une inadaptation aux profondes mutations du secteur d'une politique des jeux trop restrictive et trop figée.

#### 4. Une adaptation insuffisante à de profondes mutations

##### *a) de profondes mutations*

Les mutations profondes que subit le secteur des jeux ont déjà été évoquées dans les chapitres précédents de cette partie du rapport. Elles tiennent :

- aux évolutions de la demande, et notamment à l'explosion de celle concernant les machines à sous, avec les nouvelles formes de dépendance qui les accompagnent ;

- aux possibilités offertes par le progrès des technologies qui permettent de contourner les législations nationales et d'offrir aux joueurs des possibilités et des sensations inédites ;

- enfin, aux formes originales de concurrence qui apparaissent et nécessitent une réaction de la part des opérateurs « historiques » : casinos et loteries en ligne, pression pour l'autorisation de machines douces dans les lieux publics, possibilité de parier en France sur des courses étrangères et tentation d'expatriation éprouvée par les acteurs de l'« amont » des courses de chevaux (propriétaires, éleveurs, entraîneurs...).

##### *b) des réponses pas toujours adéquates*

- La politique des jeux des pouvoirs publics est une politique de l'offre qui -on l'a vu- ne prend pas suffisamment en compte une demande qu'elle connaît mal parce qu'elle ne l'étudie pas assez.

De ce fait, l'Etat se replie sur une attitude restrictive, sans exercer pour autant, comme il conviendrait, ses fonctions régaliennes : la répression des machines clandestines (qu'il ne faut pas confondre avec les machines « douces » susceptibles d'être autorisées) n'est pas vraiment efficace. Les règles relatives à l'interdiction des jeux (concernant les mineurs et les adultes qui, le plus souvent, en ont fait eux-mêmes la demande) sont mal appliquées, notamment en ce qui concerne l'accès aux machines à sous des casinos. Comme l'a souligné la Cour des comptes au sujet de ces établissements, des contrôles, insuffisamment coordonnés et à certains égards

trop tâpillons, ne se concentrent pas assez sur l'essentiel<sup>1</sup>. La notion de groupe, notamment, n'est pas assez prise en compte, de même que l'intercommunalité dans le système de prélèvements publics.

- Les problèmes posés par le développement des cyberjeux n'ont pas été suffisamment anticipés. Il y a, dans ce domaine, un flou juridique (pas seulement en France<sup>2</sup>), et une absence, regrettable, de concertation internationale. Que faut-il essayer d'interdire ? Seulement l'offre à nos concitoyens, par des opérateurs français, de jeux interdits par notre législation ? Ou aussi la consommation de ces produits par des Français ? En d'autres termes, faut-il condamner seulement l'opérateur (qui peut proposer aux étrangers, hors de France, ce qu'il veut) ou aussi le joueur (dont on voit mal comment on pourrait le contraindre à respecter les monopoles français en l'empêchant d'accéder, sur des sites situés hors de notre territoire, à des jeux étrangers) ?

Il ne semble pas que l'administration, qui s'est contentée de créer un service de veille Internet<sup>3</sup> chargé d'empêcher l'implantation de tels sites en France, soit en mesure de résoudre cet épineux problème.

Elle a du mal, au demeurant, à établir des règles de jeux équitables entre opérateurs français (voir plus loin).

**Mais les nouvelles technologies doivent être considérées comme des moyens, pas seulement de contourner la législation, mais aussi, au contraire, de la faire respecter.**

On peut imaginer, par exemple, le recours à des techniques d'identification d'empreintes digitales<sup>4</sup> ou admettre que la CNIL<sup>5</sup> autorise des croisements de fichiers informatiques entre le ministère de l'Intérieur et les casinos, afin de mieux faire respecter les interdictions de jeux. Peut-être des systèmes de limitations automatiques des mises à domicile pour les jeux en ligne sont-ils concevables (comme il en existe pour les retraits d'argent liquide par carte bancaire dans les distributeurs automatiques) ?

- Les nouvelles technologies introduisent des formes inédites de concurrence dans le secteur des jeux.

Or, l'Etat ne fait pas toujours en sorte que celle-ci soit équitable entre opérateurs français.

---

<sup>1</sup> Une grande partie des contrôles porte sur des aspects secondaires (abattement de 5 %, « prélèvement à employer », cf. supra), alors que d'autres, plus essentiels, sont négligés : mouvements financiers entre sociétés des groupes, problème des interdits de jeux, etc...

<sup>2</sup> Aucune licence de casino en ligne n'est encore exploitée aux Etats-Unis, à la connaissance de votre rapporteur.

<sup>3</sup> Au sein du ministère de l'Intérieur.

<sup>4</sup> Dactyloscopie par lecteur optique (cf. Le Monde du 22 décembre 2001).

<sup>5</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés.



La Française des jeux et le PMU ont ainsi été autorisés à proposer des loteries ou paris en ligne, possibilité qui n'était pas offerte aux casinos (d'où l'initiative anticipée du groupe Partouche dont le site, semble-t-il, n'est cependant pas proposé depuis la France aux joueurs français...). Le monopole de la FDJ (à laquelle l'inspection des Finances a conseillé de réfléchir à une offre susceptible de contrer une éventuelle offensive en ligne de bookmakers étrangers) freine l'éclosion de nouveaux produits nationaux sur le Net.

**Plus généralement, « on se doit -comme le fait la Cour des comptes- de relever l'ambivalence du rôle de l'Etat, à la fois acteur à travers la Française des jeux, et régulateur dans un domaine aussi sensible ».**

Tout au long de ses lectures et de ses auditions, votre rapporteur a recueilli les doléances des différents opérateurs, les uns vis-à-vis des autres, preuve qu'il existe un véritable problème de concurrence dans le secteur (la jurisprudence, d'ailleurs, en témoigne) :

1. plaintes des créateurs de cyberjeux et des exploitants d'appareils automatiques à l'encontre du monopole de la FDJ ;
2. craintes des casinos menacés par des produits virtuels et par l'éventuelle autorisation de machines « douces » (que le PMU voudrait pouvoir installer dans les hippodromes) ;
3. dénonciation du caractère discrétionnaire des autorisations d'ouverture d'établissements données par le ministère de l'Intérieur, après avis d'une commission supérieure des jeux, elle aussi critiquée ;
4. jalousie, enfin, du PMU, à l'égard du budget publicitaire de la FDJ.

**Tout ceci paraît devoir faire réfléchir à la création éventuelle d'une instance indépendante de régulation (voir plus loin).**

Des trois principaux secteurs, celui des courses paraît à la fois le plus exposé à une réelle concurrence internationale (notamment dans l'amont) et le moins menacé par les cyberjeux : rien ne paraît devoir remplacer l'émotion que procure l'assistance en direct à une compétition entre des animaux bien réels (ou sa retransmission).

Le PMU semble aussi, à votre rapporteur, jouir d'une sorte de propension à l'organisation de pronostics. De ce point de vue, il était naturel que les paris sur les parties de pelote basque soient pris sur les hippodromes<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> *Loi de finances rectificative pour 1996 - décret d'avril 1997 - arrêté du 11 décembre 2001.*

mais il n'apparaissait pas rationnel d'avoir autorisé, en 1985, la Française des jeux à exploiter le Loto sportif.

L'institution des courses françaises apparaît doublement menacée :

- par les ambitions de la Grande-Bretagne qui, afin de faire de Londres l'une des capitales mondiales des paris, a supprimé les droits sur les enjeux, pour n'imposer (au taux de 15 %) que les bénéfices des participants ;

- par notre déficit en reproducteurs de qualité.

Notre patrimoine génétique, en effet, s'est considérablement appauvri de 1990 à 1998. Les rares syndications qui ont vu le jour depuis l'instruction, précitée, de mai 1997 (dissuasive, fiscalement, de toute participation étrangère) n'a malheureusement pas concerné le haut de gamme de l'étalonnage.

L'action des haras nationaux n'a pas suppléé sur ce plan, faute de moyens financiers, les déficiences de notre élevage (activité à caractère majoritairement privé en France).

Les activités liées aux courses souffrent d'une image brouillée de « passe-temps ou de fausse richesse<sup>1</sup> », quand leur caractère agricole n'est pas carrément contesté.

**Des avantages fiscaux substantiels ne sont-ils pas préférables à un système de primes (au propriétaire et à l'éleveur) ?**

Le statut de l'association de la loi de 1901 survivrait-il à l'instauration, dans l'Union européenne, de la concurrence véritable (mais il n'y a pas encore de politique commune en la matière) que la commission semble juger inévitable ?

Le président du syndicat des propriétaires de chevaux de courses au galop, M. Aubry-Dumand, suggère de se préparer dès maintenant à une telle éventualité<sup>2</sup>.

Les tenants du système actuel souligne qu'il n'empêche pas le PMU d'être géré comme une véritable entreprise et permet, grâce à l'appel au bénévolat, des économies substantielles.

---

<sup>1</sup> Selon les termes du président du syndicat des éleveurs, Charles-Henri de Moussac.

<sup>2</sup> Il estime qu'il serait au total moins coûteux de s'orienter vers des structures d'entreprise, permettant l'amortissement des investissements, en économisant les subventions de fonctionnement versées à de nombreuses structures administratives, à son sens plus ou moins utiles. Il suggère la création, à titre expérimental et transitoire, de sociétés anonymes filiales des sociétés mères et de sociétés commerciales concurrentielles.

\*

\* \*

Ainsi, une appréciation davantage fondée sur des principes moralisateurs que sur une analyse objective et approfondie de la situation des jeux, conduit l'Etat à privilégier la maîtrise de l'offre et les aspects juridiques et financiers, au détriment d'une logique plus économique qui s'efforcerait, à la fois, de mieux prendre en compte la demande et d'assurer une concurrence plus équitable entre les opérateurs. Un cadre trop contraignant, fiscalement et réglementairement, complexe et archaïque, conduit à des comportements d'évasion (expatriations ou pratiques clandestines) ou à des réponses inadéquates aux profondes mutations en cours (notamment technologiques et concurrentielles). L'Etat, pour autant, n'assure pas parfaitement la protection de l'ordre public qui constitue sa priorité (notamment en ce qui concerne les mineurs, les interdits de jeu, les machines clandestines...).

Mais il exerce cependant sa mission, de ce point de vue, d'une façon, dans l'ensemble, plutôt efficace et satisfaisante.

## II. PRINCIPALES SUGGESTIONS ET INTERROGATIONS

(NB. UNE LISTE COMPLÈTE DE PROPOSITIONS FIGURE À LA FIN DE CE RAPPORT.)

Sur certains points, les convictions de votre rapporteur sont suffisamment établies pour qu'il puisse d'emblée avancer des propositions ; pour préciser ces dernières, ou sur des sujets plus délicats, il se contentera, ensuite, de soulever des interrogations.

### A. POUR UNE POLITIQUE PLUS OUVERTE MAIS PROTECTRICE

Une politique des jeux rénovée devrait, selon votre rapporteur, concilier ouverture et fermeté :

- ouverture, plus que la politique actuelle, aux évolutions de la demande, et aux exigences de la concurrence et des progrès de la technologie ;
- fermeté, en ce qui concerne la protection du consommateur et de l'ordre public.

#### 1. Une politique plus ouverte

##### a) un domaine mieux étudié

- Une meilleure prise en compte des évolutions de la demande suppose d'abord de les connaître de façon plus approfondie.

Votre rapporteur suggère, en conséquence :

\* la création d'un **compte satellite de l'INSEE** rassemblant des statistiques, régulièrement mises à jour, sur les jeux de hasard et d'argent ;

\* ces statistiques pourraient être exploitées par un **observatoire des jeux**<sup>1</sup>, publiant un rapport annuel d'information ;

\* la France pourrait demander à l'**OCDE** de procéder, sur le sujet, à des **comparaisons internationales** ;

---

<sup>1</sup> Analogue à, par exemple, l'**OST** (observatoire des sciences et techniques). Cette suggestion rejoint celle faite, antérieurement, par J. P. Martignoni-Hutin (cf. Les Echos du 25 juin 2001)

\* des enquêtes de prévalence au **jeu pathologique** devraient être effectuées pour le compte des pouvoirs publics par le CNRS ou des départements universitaires de sociologie, ou encore par le CREDOC.

*b) des décisions prises autrement*

Les critères des autorisations seraient modifiés :

\* A l'occasion de la rénovation, qui s'impose, de leur cadre législatif, un **débat parlementaire** devrait permettre de déterminer les **principes fondamentaux du statut des jeux** aujourd'hui, et la façon dont ils doivent être considérés par la société, en l'état actuel de nos mœurs. Les prérogatives de la représentation nationale à leur sujet seraient en même temps précisées (notamment en matière de prélèvements) par rapport à celles de l'exécutif ;

\* Les attentes des joueurs (à condition qu'elles aient été légitimées), le potentiel de croissance et d'emploi des jeux et les nécessités d'une concurrence équitable entre les différents opérateurs seraient pris davantage en considération en même temps que les impératifs d'ordre public.

- Il faut s'efforcer de mieux coordonner et faire accepter les décisions prises, ce qui suppose :

- la création d'un **comité interministériel** (ou d'une délégation dont l'autorité de rattachement -Premier ministre ?- serait à préciser) ;
- à tout le moins une **modification** de la composition et de la motivation des avis de la **commission supérieure des jeux**<sup>1</sup>, très critiquée pour le flou de sa doctrine et le caractère arbitraire de ses avis ;
- il convient, selon votre rapporteur, d'aller plus loin en la remplaçant :

- soit par un **haut conseil** des jeux comprenant des représentants des professions concernées et chargé d'éclairer les autorités compétentes sur les questions relatives à toutes les composantes du secteur (pas seulement les casinos), de façon à en prendre en compte les aspects concurrentiels et à en avoir une vue d'ensemble ;

- soit par une **autorité indépendante de régulation**, dans l'hypothèse d'une plus grande ouverture à la concurrence des activités en question (suppression des monopoles de la

---

<sup>1</sup> Elle comprend 15 représentants de l'administration et 5 élus mais aucune personnalité qualifiée et aucun représentant de la profession.

Française des jeux et du PMU, qui pourrait être imposée, un jour, par une directive européenne ; autorisation de machines à sous « douces » dans les lieux publics et de cybercasinos, etc...).

*c) Les priorités*

Parmi les mesures qui doivent prioritairement être prises, votre rapporteur retient, en raison de leur urgence :

\* **l'autorisation**, sous condition<sup>1</sup>, de la fabrication et de l'exploitation, dans les débits de boisson, **de machines récréatives à mises et gains limités**, comme chez la plupart de nos voisins européens (machines à sous dites « douces »).

Il conviendrait qu'elles dissuadent cafetiers et clients, par une attractivité suffisante, de préférer recourir aux appareils clandestins contre lesquels la lutte devrait, de toute façon, être, en même temps, intensifiée.

\* concernant les **casinos**, votre rapporteur reprend à son compte les souhaits exprimés par la Cour des comptes d'un **toiletage d'ensemble du cadre législatif et réglementaire** de leurs activités et, notamment, d'une **simplification des prélèvements** qu'ils subissent. La substitution du critère de forte fréquentation touristique à celui de station classée (balnéaire, thermal ou climatique) lui semble recevable ainsi que l'idée d'une graduation des contraintes permettant de ne pas traiter de la même manière les premières demandes, les renouvellements et les extensions d'autorisation de jeux, afin d'en alléger, globalement, les procédures d'instruction. Le système actuel des abattements appliqués pour déterminer l'assiette du prélèvement progressif sur le produit brut des jeux (PBJ) est effectivement discutable (surtout en ce qui concerne l'abattement « hôtelier » qui procure un avantage concurrentiel à ses bénéficiaires).

Quant au « prélèvement à employer », que votre rapporteur qualifie, plus haut, d'« ubuesque », rien ne s'oppose à sa suppression ainsi qu'à celle d'autres dispositions devenues obsolètes (comme le prélèvement de 15 % sur le PBJ au profit des œuvres sociales de la commune).

Au total, le barème du prélèvement progressif pourrait faire l'objet d'un réaménagement comportant une suppression, simplificatrice, de

---

<sup>1</sup> Les conditions seraient négociées avec les professionnels concernés (le cas échéant par l'autorité de régulation envisagée ci-avant).

- Les machines seraient homologuées et leur entretien confié à des sociétés de fourniture et de maintenance agréées ;

- Elles seraient implantées dans les débits de boisson titulaires de la licence IV (à l'exception, éventuelle, des bars PMU et des distributeurs des jeux de la Française...);

- On s'inspirerait des exemples de nos voisins européens.

l'abattement légal de 25 % et une modification de son assiette, rapprochant celle-ci du PBJ réel.

Il faudrait veiller cependant à ce que :

- d'une part ces mesures soient négociées avec la profession,
- d'autre part, qu'elles n'entraînent pas une augmentation globale de la pression fiscale sur ces activités, non justifiée par une progression de leurs résultats.

**Les casinotiers français se plaignent, en effet, d'être les plus imposés d'Europe et le risque de voir des investisseurs étrangers, intéressés par le marché français, aller placer ailleurs leur argent, ne doit pas être sous-estimé.**

Enfin, votre rapporteur souscrit pleinement à l'observation de la Cour regrettant l'absence de prise en compte de l'intercommunalité dans l'affectation du prélèvement communal.

Plus ponctuellement, il souhaite qu'un croupier malade appartenant au personnel d'un établissement puisse être remplacé -ce que la réglementation actuelle n'autorise pas l- par un collègue d'un autre casino du même groupe.

• Dans le secteur des courses de chevaux, la priorité paraît être de prendre d'urgence les mesures fiscales qui s'imposent pour conjurer la menace d'un appauvrissement de notre patrimoine génétique, du fait de la concurrence étrangère, en particulier irlandaise. Ce danger affecte principalement le secteur du galop et les étalons de pur-sang.

Nos meilleurs reproducteurs partent à l'étranger et ce phénomène risque bientôt de toucher aussi les juments de nos éleveurs, que ceux-ci se contentent, pour le moment, d'aller faire saillir en Irlande ou en Angleterre (avec les pertes de devises et les charges que cela implique).

Il devient urgent de contrecarrer cette tendance par des allègements fiscaux (l'alignement se fera par le bas et par le haut, à moins - hypothèse peu probable- que Bruxelles réagisse contre le dumping irlandais et britannique).

Outre des aménagements ponctuels<sup>1</sup> déjà évoqués dans ce rapport, il convient de prendre sans tarder des mesures appropriées, de portée plus générale, telles que :

- le doublement de l'abattement de 15 % sur les plus-values des propriétaires particuliers,

- la réduction de moitié (de 16 à 8 %) du taux d'imposition de celles que supportent les propriétaires, éleveurs et entraîneurs,

- une exemption totale en cas de emploi de la plus-value en achat de chevaux,

- l'exonération d'impôt sur les bénéfices de l'exploitation des étalons stationnés en France<sup>2</sup>.

• Plus généralement, les prélèvements de l'Etat sur les jeux doivent être calculés en tenant compte de ce que la diminution de leur taux pourrait être compensée par un élargissement correspondant de leur assiette.

S'agissant plus particulièrement des paris sur les courses de chevaux, il faut tenir compte de leur caractère de plus en plus concurrentiel, du fait de la possibilité de parier à distance. De ce point de vue, l'**offensive de Londres (zéro prélèvement) paraît préoccupante.**

\*

\* \*

Une meilleure connaissance des jeux, une attitude plus ouverte à leur égard qui tienne compte de leurs effets économiques, une simplification de leur cadre juridique et un allègement de leurs charges doivent aller de pair avec une protection accrue des individus fragiles et le maintien de mesures fermes de prévention de toute atteinte à l'ordre public.

## **2. Une politique protectrice**

**Votre rapporteur ne prône pas, en matière de jeux, un libéralisme à tout va. Il est partisan d'une politique équilibrée alliant un assouplissement des autorisations (pour tenir compte des évolutions de la société et des**

---

<sup>1</sup> Concernant : la TVA des syndicats d'étalons sur les saillies, les associations de carrière, les éleveurs sans sol (exemption d'impôt sur le revenu des non intervenants), les déductions des pertes des propriétaires n'agissant pas à titre professionnel.

<sup>2</sup> L'instruction, précitée du 28 mai 1997, qui privilégie l'indivision conventionnelle, semble de nature à dissuader d'éventuels investisseurs étrangers de prendre des participations dans des syndicats établis sous forme de sociétés. Par ailleurs, certains textes complémentaires de cette instruction sont toujours en attente !



nécessités de l'économie) à un renforcement de la protection des joueurs et de l'efficacité des contrôles.

**S'il a, jusqu'ici, moins évoqué que d'autres questions la police des jeux et la protection de l'ordre public, c'est parce qu'elles sont, de l'avis général, dans l'ensemble, plutôt bien assurées.**

*a) le rôle de la sous-direction des courses et des jeux*

Comprenant 75 fonctionnaires spécialisés et 190 correspondants locaux compétents en matière d'information, de prévention et de répression, le personnel de la Sous-direction des courses et des jeux des Renseignements généraux<sup>1</sup> effectue des enquêtes et assure une présence dans les établissements de jeux, casinos, cercles ou sur les champs de courses.

Chargée, en amont, d'instruire les dossiers soumis par les casinos à la Commission supérieure des jeux, la sous-direction veille, plus généralement, au respect de la réglementation ainsi qu'à la défense des intérêts de l'Etat, des joueurs et des établissements de jeux.

Elle comprend, notamment, une section surveillance des casinos (et des cercles) qui effectue les enquêtes d'agrément des personnels de ces établissements, exigées par la réglementation.

Sa section judiciaire intervient, soit de sa propre initiative, en flagrant délit, soit en enquête préliminaire ou sur commission rogatoire, sous le contrôle de magistrats.

Afin d'éviter une consanguinité malsaine entre les responsables ou employés des établissements sous surveillance et les fonctionnaires chargés des missions correspondantes, une règle non écrite avait été instaurée, selon laquelle ces derniers ne devaient pas être affectés plus de sept ans à la sous-direction.

Mais le respect de cette coutume est rendu difficile par la « crise des vocations » que suscitent les exigences des fonctions en question.

**Votre rapporteur souhaiterait pourtant que les personnels concernés (y compris et peut-être plus encore au niveau local) soient soumis à une obligation de mobilité.**

Il conviendrait également qu'une prochaine loi, dont l'élaboration paraît nécessaire, sur les jeux dans leur ensemble, corrige une imperfection du nouveau code de procédure pénale qui a omis de conférer aux correspondants locaux des renseignements généraux la qualité d'officiers de police judiciaire.

---

<sup>1</sup> Direction centrale du ministère de l'Intérieur.

La Sous-direction a aussi en charge la répression de la pratique des jeux clandestins et participe, aux côtés de la Direction des douanes, à la traque des appareils interdits.

Comme l'a indiqué plus haut votre rapporteur, l'autorisation de machines « douces » devrait s'accompagner d'une intensification de la lutte contre les réseaux mafieux avec le renforcement des effectifs que cela suppose.

*b) les interdits de jeux*

Concernant les casinos, il existe environ de 30 à 40.000 interdits de jeux, dont 90 % le sont sur leur propre demande<sup>1</sup>. Le fichier en est tenu par le bureau de la prévention et de la protection sociales de la Sous-direction précitée des libertés publiques et de la police administrative.

Les mineurs sont interdits de jeux d'office dans ces établissements (loi du 1<sup>er</sup> septembre 1942).

Le respect de la réglementation applicable dans cette matière est rendu difficile par :

- le fait que chaque casino tient lui-même à jour manuellement un fichier dans lequel les intéressés sont répertoriés,
- l'accès aux salles de machines à sous n'est pas contrôlé.

Sur le premier point, il paraît possible d'envisager, avec l'autorisation de la CNIL<sup>2</sup>, la mise en place d'un réseau national d'échanges de données permettant un croisement des fichiers informatiques des établissements et de celui de la Direction des libertés publiques.

Concernant le second point, on pourrait, dans un avenir pas très éloigné, imaginer de recourir aux techniques d'identification dites « biométriques », mises à l'étude pour renforcer la sécurité des aéroports (il s'agit de moyens de détection automatiques des individus à risque reconnus par des caméras ou par les lecteurs optiques d'empreintes digitales, à partir d'une mise en mémoire de ces données numérisées sur ordinateurs...).

---

<sup>1</sup> Et le reste :

- sur décision de justice (condamnés avec mise à l'épreuve ou bénéficiant d'une libération conditionnelle, incapables placés sous tutelle ou curatelle),
- en raison de leur comportement (tricherie, scandale...),
- ou pour raison administrative (personnels ayant fait l'objet de mesures d'exclusion et de retraits d'agrément).

<sup>2</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Mais certains des joueurs concernés ont suggéré, d'eux-mêmes, une méthode beaucoup plus économique et rapide à mettre en œuvre, consistant à contrôler l'identité<sup>1</sup> des joueurs au moment où ils achètent des jetons.

Il existe aussi des interdits d'hippodrome. Mais, contrairement à ce qui se passe dans la majorité des cas, pour les joueurs des casinos, ils ne le sont pas, à leur demande, mais pour avoir troublé le déroulement d'une course ou le fonctionnement de l'organisation des paris, ou encore d'avoir tenté d'en altérer la sincérité des résultats.

Comme pour les produits de la Française des jeux, il est difficile de faire respecter l'interdiction des mineurs de parier sur les courses<sup>2</sup>.

*c) les joueurs compulsifs*

Une priorité (cf. supra) est d'abord de mieux étudier le phénomène de dépendance et de cerner la population qui en est victime.

Mais il est, en même temps, tout aussi indispensable de venir en aide aux personnes souffrant de ce type de troubles du comportement.

**Or, leur prise en charge par notre système de santé publique est totalement déficiente.**

Tout repose, actuellement, sur l'initiative privée. Le groupe Accor, ce qui est tout à son honneur, a mis en place un programme de prévention contre les abus de jeux.

Un « guide de prévention aux risques d'abus de jeu » est présenté aux clients dans tous ses établissements, comme dans les casinos américains. Il comporte des recommandations du style :

« Le jeu est un plaisir. Il doit le rester ! »

« Vous jouez avec votre argent, gardez la raison ! »

En outre, Accor est le principal contributeur (avec une subvention dont le montant doit atteindre 200.000 F en 2002) à « SOS Joueurs », seule association à s'occuper des joueurs compulsifs, de façon totalement désintéressée et sans le moindre soutien public.

**Il importe :**

**- de créer des consultations spécialisées dans les hôpitaux publics,**

---

<sup>1</sup> L'identité des gagnants de jackpot est, de toute façon, déjà relevée.

<sup>2</sup> Prévues par un arrêté du 13 septembre 1985.

- de donner à SOS Joueurs, qui est basée à Paris, les moyens d'essaimer en province ou de faire en sorte qu'elle suscite des émules.

Il serait par ailleurs souhaitable que les autres casinos suivent l'exemple d'Accor.

Enfin, concernant les jeux d'argent à domicile qui peuvent se révéler très addictifs, une étude pourrait être confiée à l'INRIA<sup>1</sup> sur d'éventuelles façon de limiter automatiquement les mises ou d'en rendre impossible l'accès aux mineurs.

*d) des contrôles plus efficaces*

Votre rapporteur a, ci-avant, souhaité une intensification de la répression de l'offre de jeux automatiques clandestins, indissociable de l'autorisation des machines douces dans les cafés.

L'assouplissement, qu'il préconise, des conditions d'autorisation de certains jeux, exige donc un renforcement des contrôles correspondants.

Mais la simplification, dont il est également partisan, du cadre législatif et réglementaire actuel, simplifierait la tâche, par ailleurs.

Comme l'a fort bien montré la Cour des comptes, c'est en se concentrant sur l'essentiel, sans se disperser dans les détails, que le contrôle par les pouvoirs publics des jeux de hasard et d'argent pourra gagner en efficacité.

Il faut notamment, comme l'observe la haute juridiction, que les contrôles financiers des résultats des casinos soient, d'une part, mieux coordonnés et prennent, d'autre part, « suffisamment en compte l'appartenance des sociétés exploitantes à des groupes (dont les capitaux sont parfois d'origine étrangère) » ainsi que « l'importance des mouvements financiers entre les sociétés exploitantes et la société mère ou d'autres sociétés du même groupe ».

Ainsi, pourraient être, le cas échéant, mieux mises en évidence et combattues certaines pratiques douteuses.

\*

\* \*

**Un renforcement, dans l'intérêt de tous les intéressés, de la protection des consommateurs et du contrôle des opérateurs constitue la**

<sup>1</sup> INRIA : Institut national de la recherche en informatique et en automatique.

**contrepartie inévitable d'une éventuelle extension de la sphère des jeux et d'un allègement des contraintes auxquelles ils sont soumis.**

Extension dans les cafés et les lieux de fréquentation touristique ou sur Internet.

Allègement des contraintes réglementaires et fiscales.

**Votre rapporteur convient donc de ce que le jeu n'est pas une prestation de services comme les autres.** La surveillance particulière dont ils doit faire l'objet rassure les joueurs et, pour cette raison, est souhaitée par les professionnels.

Certaines des propositions émises plus haut peuvent faire l'objet d'un consensus : amélioration de la connaissance de la population des joueurs et de leur comportement, renforcement de la coordination entre les autorités de tutelle...

D'autres sont sujettes à débat, telles l'autorisation de machines à mises et gains limités dans les cafés ou la création éventuelle d'une instance de régulation indépendante.

Enfin, certaines interrogations peuvent légitimement être soulevées.

## ***B. LES SUJETS D'INTERROGATION***

### **1. La loi Sapin**

#### *a) une qualification de service public parfois mal comprise*

La loi Sapin de 1993 est applicable, dès lors qu'il s'agit de « concessions de service public », aux contrats conclu entre les communes et les casinos.

La Cour des comptes a observé que cette qualification n'était souvent pas comprise dès lors que :

- les autres jeux de hasard et d'argent n'ont pas le même statut<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> *Mais ils ne sont pas concédés !*

- il s'agit d'activités que la commune n'a pas, réglementairement, la possibilité de gérer directement elle-même (ce qui, effectivement, est plutôt rare pour un service public),

- enfin, des restrictions sont apportées à leur développement alors qu'elles sont censées, vu leur régime juridique, être utiles au public.

*b) une mise en concurrence difficile*

Par ailleurs, constate la Cour, la mise en concurrence qu'entraîne l'applicabilité du texte précité soulève des difficultés déjà évoquées dans ce rapport.

Il est malaisé, notamment, de définir, comme la loi l'exige, préalablement à la délégation de service public, les « caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations » des casinos et « les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur ».

Mais tout en estimant la loi Sapin inadaptée au secteur des casinos, la Cour n'exclut pas d'en préciser les conditions d'application (voire de proposer des cahiers des charges types et des modèles de rapport annuel du délégataire) « à défaut d'une refonte d'ensemble du dispositif » qui impliquerait un changement de statut rompant avec la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Les concessions d'exploitation de casinos ne seraient plus considérées, dans ce cas, comme des délégations de service public.

Quelle est la préférence du législateur ?

Votre rapporteur l'ignore et n'a pas d'opinion sur ce point.

**2. Quelle concurrence ?**

*a) une question ardue ...*

Déterminer dans quelle mesure les activités liées aux jeux de hasard et d'argent doivent être ouvertes à la concurrence est une des questions les plus ardues qui soient.

Il ne s'agit pas en effet, comme votre rapporteur l'a déjà fait valoir, de prestations de services comme les autres et plusieurs facteurs sont à prendre en considération :

- le divorce entre le droit (moralisateur) et la pratique sociale très répandue et, semble-t-il, admise par la majorité de la population ;

- le phénomène, particulièrement difficile à maîtriser, de l'irruption des cyberjeux ;

- l'absence – mais pour combien de temps ? - de politique européenne<sup>1</sup>.

b) ...mais qui ne peut être éludée.

- L'autorisation, que votre rapporteur juge souhaitable, de machines à sous « douces » dans certains lieux publics créerait un nouveau contexte.

Il en résulterait probablement, pour les casinos, une certaine concurrence car, comme l'a noté la Cour des comptes, ces établissements sont moins nombreux qu'en France, chez nos voisins européens où ce type d'appareils automatiques est déjà très répandu. Où les installer ? Dans quelles conditions ? Quelle place réserver aux jeux qui font appel non seulement au hasard mais aussi à l'adresse ?

De fortes pressions ne manqueront pas de s'exercer. Le PMU, par exemple, souhaite l'implantation de telles machines sur les hippodromes.

**- Entre un encadrement, nécessaire, de la pratique des jeux d'argent et la perpétuation des monopoles actuels, il y a une marge qui constitue un espace ouvert à discussion.**

- Des cyberloteries françaises, constituant un débouché pour nos créateurs de logiciels, ne pourront prospérer que si elles cumulent les mêmes caractéristiques que celles dont la **Française des jeux** a le monopole aujourd'hui (participation financière du joueur, espérance de gain, intervention du hasard, ouverture au public). Les seules loteries pouvant fonctionner légalement en ligne aujourd'hui, à part celles de la Française des jeux, en sont réduites à proposer des gains en nature ou sont tenues de rembourser les frais de connexion des participants. Elles sont généralement financées par des recettes publicitaires.

Comment empêcher, de toute façon, nos concitoyens d'accéder à des cyberloteries fonctionnant à partir de sites hébergés à l'étranger ?

Est-il légitime, au demeurant, que l'État qui autorise en France les jeux de hasard et d'argent, soit en même temps l'actionnaire majoritaire de l'un des principaux opérateurs, détenteur d'un monopole qui s'étend désormais aux loteries en lignes hébergées sur notre territoire ?

<sup>1</sup> Pour le moment, la jurisprudence de la Cour de justice (arrêt Schindler, etc...) admet une pratique du « chacun maître chez soi » ne remettant pas en cause l'existence de monopoles, du moment qu'il n'en résulte pas de discrimination basée sur la nationalité.

- Concernant les **courses de chevaux**, le PMU comme la Française des Jeux, a installé un site internet. Il permet de prendre des paris en ligne. Mais les paris à cote restent interdits dans notre pays. Certes la mutualisation permet d'élargir l'assiette des mises, donc d'augmenter le montant des gains mais pas nécessairement leur fréquence. Là encore, ce monopole pourra-t-il perdurer ? Certains de nos concitoyens ne risquent-ils pas de prendre goût, via internet, à des jeux de contrepartie ? La commission européenne, dont on connaît les vues libérales, ne risque-t-elle pas d'intervenir un jour dans ce domaine par une directive contraignante ? Il est déjà possible de parier en France sur des courses étrangères et à l'étranger sur des courses françaises, mais cela passe par des accords négociés par le PMU. Enfin, on l'a vu, les activités de l'amont (élevage, entraînement) sont déjà très internationalisées et ouvertes à la concurrence. Convient-il de remplacer partiellement par un allègement des prélèvements, le système de primes actuel et de permettre aux sociétés de courses d'exercer leurs activités de manière lucrative ?
- Enfin, est-il normal que ce qui est permis à la Française des Jeux (créer des cyberjeux), ne le soit pas aux **casinos** ? L'installation, par des groupes français, aux Bahamas ou dans d'autres paradis fiscaux, de casinos virtuels ne représente-t-il pas, pour notre économie, une perte de substance financière et fiscale ?

Un flou juridique persiste, par ailleurs, dans ce domaine. Le principe du code civil français dit de « l'exception de jeu », qui s'oppose au recouvrement des dettes des joueurs, en raison du caractère immoral de leur activité, est opposable aux cybercasinos, aussi bien qu'aux organismes de cartes de crédits !

Enfin, les casinos eux-mêmes menacés par l'autorisation éventuelle de machines « récréatives » dans certains lieux publics, peuvent compromettre l'activité des cercles de jeux, dans la mesure où leur implantation est désormais susceptible d'être autorisée dans le centre de grandes agglomérations.

**En l'absence de politique commune européenne et de concertation internationale au sujet de la réglementation des cyberjeux, les réponses aux questions qui viennent d'être soulevées semblent des plus incertaines.**



*c) faut-il une autorité de régulation ?*

La délimitation de l'extension de la sphère des jeux de hasard à certains lieux publics ou à des stations à forte fréquentation touristique, la remise en cause éventuelle des monopoles actuels et l'encadrement des cyberjeux donneraient largement de quoi s'occuper à une autorité indépendante de régulation.

Mais en cas de maintien de statut quo, sa nécessité serait beaucoup moins évidente. Il suffirait de réformer la commission supérieure des jeux et d'améliorer la coordination entre autorités de tutelle.

Resterait cependant l'anomalie que constitue la détention par l'Etat de la majorité du capital de l'un des principaux acteurs.

## CONCLUSION

Jamais les Français n'ont autant joué ; l'offre et la demande évoluent, la prohibition de principe et les monopoles demeurent.

Un divorce semble ainsi être en train de se produire entre le droit et les jeux.

Ceux-ci méritent, en conséquence, un débat de société. Quel meilleur juge que le Parlement et quel lieu plus indiqué pour en discuter ?

Pourtant les prérogatives de la représentation nationale sont, on l'a vu, assez réduites, l'essentiel des prélèvements effectués ayant un caractère non fiscal (l'Etat croupier, le Parlement croupion ?) et beaucoup de mesures importantes étant prises par décret ou par arrêté.

On est frappé par les contrastes existant dans ce secteur entre :

- son importance et ses inconnues ;
- son dynamisme et l'immobilisme de la tutelle (banco ou fiasco ?)
- son modernisme et l'archaïsme de son cadre législatif et réglementaire.

Les jeux sont pour les uns un « impôt sur les pauvres », mais aussi, selon la charmante expression d'une heureuse gagnante, un « impôt du bonheur ». Le bonheur des uns fait le rêve des autres. C'est l'une des règles du jeu !

## RÉCAPITULATION DES PROPOSITIONS

### I. PROPOSITIONS GÉNÉRALES

Le rapport de la commission des Finances du Sénat propose :

Que l'Etat se dote d'une politique des jeux, nouvelle et moderne et réaliste qui :

- **Harmonise l'action de l'Etat** et la tutelle indispensable qu'il doit continuer à assurer, pour l'instant répartie entre trois ministères et de multiples services, au profit d'une structure interministérielle unique.
- **Modernise une législation complexe, obscure et obsolète ;**
- **Substitue** au pouvoir régalién de l'Etat des rapports plus réalistes qui tiennent compte de ses responsabilités d'ordre public mais aussi des besoins d'un secteur économique important et créateur de nombreux emplois.
- **Modernise, simplifie et actualise une réglementation** par trop pointilleuse et elle aussi archaïque.
- **Simplifie**, à résultat financier constant pour l'Etat si c'est nécessaire, **l'enchevêtrement des prélèvements, impôts, taxes payés par les jeux.**  
Pour des raisons de clarté, d'honnêteté politique et de respect de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, le ministère du Budget doit renoncer à opérer, sur les jeux, les multiples prélèvements spécifiques pour le FNDS, le Fonds d'adduction d'eau, la Vie association, etc...  
Si ces aides sont nécessaires, l'Etat doit les financer directement et n'opérer sur les produits des jeux que des prélèvements directs.
- Apporte sans tarder des solutions à quelques problèmes difficiles ou dangereux, comme **les casinos et loteries sur Internet ou les machines à sous clandestines.**

- Mette en place une véritable **Autorité de régulation des jeux**, à l'instar de ce qui vient d'être pratiqué pour les télécommunications avec l'ART.
- Crée un **Observatoire des jeux** rassemblant tous les experts concernés sans oublier les universitaires, les sociologues, les médecins et les chercheurs.  
La France ne dispose d'aucune étude, d'aucune recherche, d'aucune statistique complète ou récente traitant des jeux. Il convient de les lancer sans tarder.
- **Assure un meilleur respect de l'interdiction de jeux aux mineurs.**
- **Porte un intérêt réel aux graves problèmes rencontrés par les joueurs dépendants ;**  
Pour cela, il faut les mieux connaître, les dénombrer, étudier leurs cas, faire dans ce domaine au moins aussi bien que les Etats-Unis ou le Canada.
- **Finance les études nécessaires** et appelle à y contribuer l'ensemble des opérateurs de jeux.  
Suscite dans le **système de santé publique** la création de consultations et de soins spécifiques pour ces « malades ».  
Suscite la création d'**associations spécialisées**, pour apporter une aide de proximité, telles qu'il en existe depuis longtemps pour les problèmes liés à l'alcool, le tabac, la toxicomanie ou le sida.  
Leur permette de se faire connaître des joueurs sur les lieux même où se déroulent les jeux.  
**Commence par soutenir de manière conséquente et efficace la seule association qui existe : SOS Joueurs, et qui se débat dans l'indifférence générale...**
- Les jeux d'argent à domicile (paris par satellite, cybercasinos et cyberloteries) risquent d'entraîner de nouvelles formes de dépendance et de tentation pour les mineurs. Les nouvelles technologies devraient être mises à contribution pour prévenir ces dangers (contrôles d'accès renforcé, limitation des mises...).
- Dans les domaines des jeux, la plupart des prélèvements de l'Etat s'effectue sous la forme de prélèvements non fiscaux et les mesures les plus importantes ont été prises, ces dernières années, sous forme de décrets ou d'arrêtés.

Ce procédé est anormal : il retire au Parlement ses pouvoirs de contrôle et de décision et confie à l'exécutif un pouvoir excessif.

Il convient de réformer le système ; cela aura au moins pour avantage d'éviter que les Chambres dans l'ignorance de la législation et de la fiscalité des jeux, soient tentées de créer de nouvelles charges sans tenir compte de la situation économique de ces industries (cf. discussion du projet de loi « Musées de France »).

## II. PROPOSITIONS DÉTAILLÉES

### A. LES COURSES DE CHEVAUX

1.- La fiscalité qui pèse sur la filière cheval, et plus particulièrement sur l'élevage, provoque une **délocalisation croissante à l'étranger**. Il en résulte un déséquilibre de la balance commerciale française dans le domaine du commerce des chevaux et un affaiblissement de l'ensemble des activités concernées.

2.- La **profession d'entraîneur est en mauvaise posture**. Les services fiscaux devraient davantage tenir compte des charges spécifiques de cette profession et, en particulier, clarifier une fois pour toutes son statut et le rattacher à celui d'agriculteurs.

3.- La **situation des jockeys sur le plan social est très mauvaise**. L'Etat, la filière cheval, le PMU, les sociétés-mères devraient améliorer leur couverture sociale et, surtout, leur reclassement à la suite d'accidents (ils sont très nombreux), notamment dans les structures professionnelles existantes.

4.- S'agissant des « centimes », l'Etat, qui accapare la totalité des centimes des hippodromes parisiens, et affecte obligatoirement les deux tiers de ceux des courses de province à la **lutte contre le dopage, devrait faire financer celui-ci par les centimes parisiens**.

De la sorte, il pourrait supprimer le plafonnement qu'il a instauré sur les **centimes de province et en laisser la totalité aux sociétés de courses concernées pour les aider à assumer leurs tâches de gestion aujourd'hui très lourdes**.

5.- Le ministère de l'Intérieur devrait examiner avec une plus grande largeur de vue les propositions d'**ouverture des hippodromes à de nouvelles activités** (casinos, centres de loisirs, terrains de sport, etc...) pour leur permettre tout simplement de survivre sans faire appel aux aides des collectivités locales.

Certains ne peuvent organiser qu'un trop petit nombre de réunions hippiques ; tous connaissent des difficultés croissantes pour entretenir les espaces et, pourtant, il est éminemment souhaitable de leur permettre de conserver ces théâtres de verdure.

6.- Une partie des prélèvements sur les mises ne pourrait-elle pas être affectée aux collectivités locales qui subventionnent, d'une façon ou d'une autre, les activités hippiques, notamment au titre de l'entretien des hippodromes ?

7.- La **gestion et le fonctionnement de la formation et de l'action sociale (AFASEC)** des jeunes professionnels des courses, financée jusqu'ici par les « impayés des courses », est déficitaire du fait de la diminution régulière de cette source.

Ce sont les sociétés-mères qui compensent. L'Etat devrait tenir compte de cette situation dans ce calcul de la part des recettes du PMU qui reviennent à ces sociétés.

8.- L'Etat a-t-il vraiment avantage à imposer à chaque société de courses de **solliciter chaque année le renouvellement de son autorisation d'organiser les réunions hippiques** ?

9.- La Fédération nationale des courses ne devrait-elle pas moduler davantage ses subventions « **d'ouverture d'hippodrome** » pour tenir compte du fait que les courses de trot et de galop ont un coût de revient différent.

10.- **Les élus locaux qui président 56 % les sociétés de courses de province devraient prendre garde au risque de gestion de fait.**

## ***B. LA FRANÇAISE DES JEUX***

11.- L'Etat qui interdit tous les jeux, puis délivre des dérogations et contrôle de manière rigoureuse leur fonctionnement, pourrait assouplir les règles applicables aux loteries, lotos et autres manifestations caritatives, sportives ou populaires.

Par contre, il devrait interdire la « concession » de telles loteries à des particuliers qui grugent souvent les bénéficiaires et les organisateurs initiaux.

12.- La Cour des comptes relève « l'ambivalence du rôle de l'Etat à la fois acteur à travers la FDJ et régulateur dans un domaine aussi sensible », cela ne plaide-t-il pas en faveur, d'une part, d'un assouplissement des règles de prohibition et de monopole en matière de loteries et, d'autre part, d'une régulation des jeux dans leur ensemble par une autorité indépendante ?

13.- Dans les années à venir, l'Etat, déjà possesseur de 72 % du capital de la FDJ, devrait, à l'occasion de la prise de possession des 20 % appartenant encore aux émetteurs historiques, augmenter la part de capital des salariés et réserver quelque 10 % pour des partenaires français ou étrangers utiles à la stratégie de la FDJ du moment.

14.- La Française des jeux s'est vu reprocher d'avoir abusé de sa position dominante pour certaines prestations.

Entreprise d'Etat, elle se doit, sans défaillance, de donner l'exemple.

15.- De même qu'il n'y a pas de politique des jeux en France, il n'y a pas d'amorce d'une **politique des loteries en Europe**, alors même qu'elles sont toutes, ou presque, des monopoles d'Etat.

La France devrait prendre l'initiative de proposer une réelle régulation avant que le Conseil ou la Commission européenne ne s'en mêle. La position de leader de la FDJ en Europe, sinon dans le monde, lui en fournit un excellent moyen.

16.- La FDJ ne peut se dispenser de veiller à ce que ses distributeurs respectent **l'interdiction légale de vendre des jeux aux mineurs**.

Elle est suffisamment organisée et proche de son réseau pour obtenir ce résultat. Les moyens existent et elle peut les mettre en place.

17.- La FDJ, parce qu'elle est société d'Etat, doit, comme les autres opérateurs, se préoccuper du sort des joueurs dépendants.

Il lui faut initier ou participer à la réalisation des études nécessaires de ce grave problème de santé publique ; elle se doit aussi de participer au financement et au soutien aux organismes, services ou associations qui aident ou aideront les joueurs en difficulté.

### *C. LES CASINOS*

#### **18.- Les casinos et la loi Sapin**

La loi Sapin paraît à la Cour des comptes inadaptée aux casinos (qualification de service public mal comprise, mise en concurrence difficile).

Faut-il exclure ces établissements de son champ d'application ou établir des cahiers des charges types et des modèles spécifiques de rapport annuel des délégataires ?

#### **19.- S'agissant de la Commission supérieure des jeux**

Son existence, dans le contexte actuel, est éminemment utile mais elle gagnerait à se concerter davantage avec ceux dont elle examine les cas.

L'opinion d'un maire qui sollicite une autorisation d'ouverture d'un casino, ses arguments touchant au développement durable de la commune, méritent considération.

Les professionnels concernés, d'autre part, devraient avoir leur mot à dire.

Si l'Etat voulait bien définir et soutenir avec un peu de constance une politique des jeux, donner des objectifs de développement des différentes filières, la CSJ en serait instruite et pourrait s'affranchir de sa ligne actuelle qui, faute de consignes, s'apparente plus à un frein qu'à toute autre chose.

**Plus important** : la composition de la CSJ fait appel à un grand nombre de hauts fonctionnaires experts et compétents, mais exclut tout représentant de la profession à la différence des instances anglo-saxonnes. Elle dispose, grâce au travail de la Sous-direction des libertés publiques et à celui des rapporteurs, de tous les éléments des dossiers.

**Cependant, elle n'émet qu'un simple avis laissant au seul ministre de l'Intérieur le pouvoir de décision et de motivation.**

De deux choses l'une : ou la CSJ est compétente et représentative et elle peut « décider », ou elle ne l'est pas et l'examen des demandes revient au cabinet du ministre instruit par les services.

Votre rapporteur estime qu'il faut retirer au ministre de l'Intérieur son pouvoir régalien actuel de décision en matière d'autorisation des casinos : cela aurait l'avantage de lui éviter d'être



soupçonné, si sa décision s'écarte de l'avis de la Commission, d'avoir fait preuve de favoritisme.

Dans l'hypothèse où la CSJ exercerait à la fois les pouvoirs d'instruction et de décision, il est évident qu'elle doit pouvoir recourir aux moyens des sous-directions des courses et des jeux et des libertés publiques qui doivent continuer à jouer le rôle essentiel qui est le leur actuellement.

Après tout, les Autorités de régulation, créées récemment pour intervenir dans des secteurs industriels majeurs, comme les Télécom (ART) ou l'Electricité (CRE), disposent de moyens importants d'expertise et de pouvoirs étendus de décision et de sanction.

A l'inverse, si l'Etat, qui aura adopté bientôt (on peut l'espérer) une politique des jeux pour la France, ne dote pas la CSJ de tels moyens qui permettraient d'étendre éventuellement ses compétences au-delà du secteur des casinos, celle-ci sera inéluctablement supplantée par un autre organisme chargé de réguler ce domaine.

Dans la loi sur les jeux, que le Rapporteur appelle de ses vœux, la CSJ doit donc voir son rôle accru et ses pouvoirs étendus, sauf à créer une véritable autorité indépendante de régulation.

Une contrepartie s'impose cependant : comme dans tous les cas où un pouvoir est conféré, les « décisions d'une autorité » doivent pouvoir faire l'objet de recours ; on le sait, ce n'est pas pratiquement le cas aujourd'hui, même si c'est théoriquement possible, les opérateurs ne pouvant que se plier aux oukases d'un ministère aussi autoritaire.

Une autre contrepartie sans doute aussi : de même que l'ART communique beaucoup, et de manière très précise, sur tous les sujets y compris sur ceux qui « fâchent », une CSJ dotée de tels pouvoirs aurait l'obligation d'être **transparente et expressive**.

20.- Quant un casino fait une demande de machines à sous, il est anti-économique de lui faire attendre un an, voire plusieurs années, son autorisation.

De même, « saucissonner » cette autorisation en plusieurs tranches ne fait que ralentir, voire compromettre la montée en puissance de l'établissement.

En outre, un tel frein ne profite qu'aux groupes importants de casinos qui peuvent, seuls, supporter un long différé de la rentabilisation de leurs investissements.

21.- La fiscalité des casinos est certes très lourde, mais surtout extrêmement compliquée.

Pas moins de 14 prélèvements, impôts et taxes se succèdent, se superposent et s'entrecroisent.

Il faut simplifier au moins le système des prélèvements de l'Etat et celui des divers abattements.

Si l'Etat va jusqu'au bout de son projet de réformer l'imposition du produit brut des machines à sous en substituant, à la base, le produit réel au produit théorique, cette modification devrait logiquement faire partie d'une réforme d'ensemble.

**22.- Les tranches du barème du prélèvement progressif des casinos n'ont pas été actualisées depuis... 1988 !**

Ceci n'est pas équitable et doit être corrigé.

**23.- La perception du droit de timbre** (au profit de l'Etat), droit d'entrée journalier aux salles de jeux traditionnels des casinos, devrait être supprimée.

Son rapport est minime et il est contre productif pour la survie de jeux qui ont beaucoup de mal à résister à l'engouement pour les « bandits manchots ».

Sa suppression ouvrirait peut-être une piste pour concevoir un contrôle d'entrée centralisé pour toutes les catégories de jeux permettant de filtrer les personnes interdites à tous les jeux (machines et tables).

**24.- La profession de casinotier ne peut plus longtemps se dispenser de posséder, d'une manière ou d'une autre, un système de formation des personnels.**

Il ne serait pas difficile, par exemple, de créer dans les lycées techniques une telle formation.

**25.- Il n'est pas raisonnable d'interdire aux casinos d'un même groupe de muter d'un établissement à l'autre certains personnels quand apparaissent des besoins de remplacements occasionnels.**

**26.- La politique des interdits de jeux est sage et bien appliquée pour ce qui concerne les jeux traditionnels des casinos, mais rien n'existe pour les machines à sous.**

Or, 90 % du chiffre d'affaires de ces établissements est fait avec ces machines et l'on peut vraiment supposer que le pourcentage de joueurs compulsifs dans ce secteur doit être au moins le même que pour les jeux traditionnels.

Il est urgent d'imaginer et de mettre en place un système aussi efficace que celui des interdits de jeux volontaires actuels.

Ce n'est pas facile car, d'une part, l'entrée aux salles de machines à sous est totalement libre et ne fait appel à aucun contrôle et, d'autre part, le nombre d'entrées y est considérable (plus de dix fois supérieur à celui des salles de jeux).

De toutes les façons, la gestion du fichier central des interdits de jeux du ministère de l'Intérieur doit être modernisée et les mises à jour de ce fichier devrait être transmises aux fichiers informatiques des casinos par une liaison, sinon « on line » mais au moins hebdomadaire et automatique.

On pourrait aussi envisager le recours à des technologies nouvelles « biométriques » (identification automatique par caméra ou lecture optique d'empreintes digitales).

#### **27.- Cybercasinos et loteries sur Internet**

L'Etat ne peut plus longtemps négliger le développement rapide des jeux sur Internet. L'interdiction internationale se lézarde et, en même temps, se multiplient les sites sauvages, hébergés ou non dans les paradis fiscaux ou des îles bienveillantes.

Les joueurs n'ont aucune garantie d'aucune sorte. La plupart des banques refusent la couverture des cartes bancaires. Les jeux échappent à toute fiscalité et ils représentent une très remarquable filière de blanchiment de l'argent.

Les casinotiers français réclament de l'Etat qu'il les autorise à ouvrir des casinos virtuels apportant aux joueurs toutes les garanties dont ils jouissent dans les casinos « sédentaires ».

Devant le silence persistant des autorités, le groupe Partouche vient d'ouvrir ostensiblement un site, à l'étranger, géré par un étranger. Il a agi, ainsi, en bravant la loi, parce que l'Etat vient, en revanche, d'autoriser la Française des jeux à ouvrir une loterie sur Internet : deux poids, deux mesures.

Votre rapporteur propose que l'Etat, d'urgence, se penche sur le problème, légalise et autorise ces pratiques en s'entourant des précautions requises. Indirectement, une telle mesure profitera aux jeunes industriels français dont le savoir-faire informatique dans ce domaine ne trouve pas pour l'instant à s'employer.

## **D. AUTRES JEUX**

### **1. Les cercles**

28.- Le statut des cercles de jeux est ambigu, tantôt loi 1901, tantôt société commerciale. Dans leur fiscalité, ces deux statuts sont appliqués.

La loi devrait fixer une règle précise et unique. Chaque casino doit obtenir, pour une durée variable, de la CSJ et du ministère, le renouvellement de son autorisation de jeux.

**Pourquoi les cercles de jeux sont-ils, eux, soumis à un rythme annuel pour leurs autorisations ?**

Il serait équitable de leur appliquer la même disposition car le rythme annuel complique singulièrement leur gestion.

### **2. Les machines à sous clandestines**

29.- Il n'y a pas trente six solutions si l'Etat veut mettre fin à une situation aussi dangereuse et préjudiciable à l'ordre public.

Soit l'Etat choisit le statu quo et se refuse à légaliser, non pas les machines interdites existantes, mais la mise en place de machines nouvelles, différentes de celles qui sont dans les casinos, placées dans les lieux publics (cafés, bars, cafétérias, halls de gare, etc...).

Dans ce cas, il devra renforcer la répression, ce qui demandera de très gros moyens supplémentaires de police et de justice.

Soit il décide d'autoriser un nouveau type de machines : récréatives ? à petits enjeux ? à petits gains ? faisant appel pas seulement au hasard mais aussi à l'adresse ?

Elles devraient être suffisamment attractives pour priver de marché celles que l'on veut faire disparaître.

Mais l'Etat devrait aussi prévoir (et imposer) les cahiers des charges de ces appareils (homologation, fabrication, commercialisation), leur contrôle, leur maintenance par des sociétés agréées et, bien entendu, les taxes et impôts attendus (quelque 400 à 500 millions d'euros).

La difficulté majeure dans ces décisions : à qui confier en définitive la gestion de ce nouveau parc ?

Aux établissements eux-mêmes ? A un ou plusieurs opérateurs ?  
A la Française des jeux dont on murmure qu'elle y serait candidate ?

30.- L'Etat devrait autoriser la fabrication, en France, des machines à sous au lieu d'imposer leur importation, pour des raisons de sécurité difficiles à défendre.

Le contrôle d'une telle fabrication serait-il plus malaisé que celui des machines importées destinées aux casinos ?

Pourquoi, dès lors, ne pas autoriser un marché de l'occasion de ces machines ?

La balance commerciale de la France en serait améliorée d'autant.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Mardi 12 février 2002 - La commission des finances du Sénat a entendu une communication de M. François Trucy sur la mission d'information qu'il a effectuée sur les jeux de hasard et d'argent en France.**

Après avoir noté que l'on avait probablement jamais autant joué en France, **M. François Trucy** a abordé successivement la situation des trois principaux opérateurs concernés : les sociétés de courses de chevaux, la Française des jeux, les casinos.

Il a noté la complexité des structures de l'institution des courses, qui fédère une multitude d'associations, financées par un prélèvement de 13,94 % sur les mises des joueurs, selon un système de répartition qui constitue une « usine à gaz » mais qui fonctionne –une fois n'est pas coutume- à la satisfaction générale.

Il a, notamment, soulevé le problème que posent la prise en charge des frais d'entretien des hippodromes de province et l'affectation aux contrôles antidopage du produit des arrondis, au décime inférieur, des gains des parieurs (l'Etat affecte à ces contrôle les deux tiers des centimes des courses de province et accapare la totalité des centimes parisiens).

**M. François Trucy** a également souligné l'impact économique des activités liées aux courses qui représentent environ 50.000 emplois directs et les graves difficultés rencontrées, en amont, par les propriétaires et les éleveurs, du fait de charges fiscales et sociales trop élevées. Il en résulte une expatriation de nos meilleurs étalons et un solde déficitaire de nos échanges avec l'étranger dans ce domaine, beaucoup de juments françaises allant notamment se faire saillir en Irlande, en franchise d'impôts.

A propos de la Française des jeux, **M. François Trucy** a loué l'efficacité de son système informatique de gestion des jeux en ligne. Il a constaté le taux élevé de prélèvement de l'Etat (26,9 %, 59 % de leurs mises seulement revenant aux joueurs). Il a, enfin, abordé le problème de la concurrence de cyberloteries échappant aux prohibitions et au monopole prévus par la loi française.

Au sujet des casinos, ont été évoqués par **M. François Trucy** :

- la concentration du secteur (il ne subsiste plus, en dehors des grands groupes, que 38 % de casinos indépendants) ;

- le caractère discrétionnaire des décisions du ministère de l'intérieur et les déficiences de la commission supérieure des jeux ;

- la division syndicale, en deux structures rivales, regrettable pour la représentation de l'ensemble des établissements auprès des pouvoirs publics ;

- enfin, les conditions de l'entrée en bourse de certains groupes et l'internationalisation des activités correspondantes.

**M. François Trucy** a ensuite abordé les problèmes liés à l'essor considérable des machines à sous, depuis leur autorisation, dans les casinos, par la loi « Pasqua » du 5 mai 1987. Leur exploitation représente désormais 90 % du chiffre d'affaires de ces établissements.

Il a rappelé les interrogations soulevées par la Cour des comptes, dans son dernier rapport public, au sujet de la qualification de « concession de service public » des contrats passés entre les communes et les casinos.

En marge de l'institution des courses, de la Française des jeux et des casinos, se situent les cercles de jeux dont **M. François Trucy** a souligné l'ambiguïté du statut, puisqu'ils sont soumis à l'impôt sur les sociétés, bien qu'associations de la loi de 1901.

En réponse à un plaidoyer de **M. Auguste Cazalet** en faveur de l'autorisation de machines récréatives, à mises et gains limités, dans les cafés, **M. François Trucy** a déclaré y être, lui aussi, personnellement favorable.

**M. Maurice Blin** a observé que le jeu pouvait conduire à un oubli de la réalité et qu'il peut en résulter des perversions. Il a estimé que les Français étaient probablement moins attirés par cette activité que d'autres peuples.

La commission a alors donné acte à **M. François Trucy** de sa communication et décidé de l'autoriser à publier ses travaux et leurs conclusions sous forme d'un rapport d'information.





**ANNEXES**

## I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTRÉES

Par ordre chronologique  
A. à Paris

1	Jean-Pierre POUZOULET	Attaché parlementaire - Ministère de l'agriculture.	25.01.2000
2	Yves BERGER	Sous-directeur du Cheval	25.01.2000
3	Bertrand de GALLE François JONCHERE	Président directeur général Française des jeux Directeur général adjoint	13.03.2000
4	Philippe NICOLAS Philippe SAUVAGE	Conseiller technique au cabinet - Secrétariat d'Etat au budget Direction du Budget	21.03.2000
5	Hubert BENHAMOU Jean-Jack SEBAG	Président du Directoire du groupe Partouche Avocat à la Cour de Paris	06.04.2000
6	Marie-Françoise BECHTEL	Conseillère technique au cabinet du ministre de l'intérieur	03.05.2000
7	Jacques QUASTANA	Sous-directeur des Libertés publiques et de la Police administrative - Ministère de l'intérieur	printemps 2000
8	Bernard BESSON	Sous-directeur des Courses et des Jeux - Ministère de l'intérieur	05.12.2000
9	Professeur Jean-Pierre MARTIGNONI-HUTIN	Université Lumière	16.01.2001
10	Régis PARENQUE	Commission supérieure des jeux	28.03.2001
11	Ambroise DUPONT	Président du groupe d'études Cheval du Sénat	janv-01
12	Michel ACHILLE	Ancien secrétaire général de la Conférence française des professionnels en jeux automatiques (CFA)	28.03.2001
13	Bernard SECLY	Entraîneur (sauts d'obstacles)	03.04.2001
14	Mme Claude SCHWOERER Amiral Christian ROUYER	Syndicat "Casinos de France"	04.04.2001
15	Christophe BLANCHARD- DIGNAC	Président directeur général - Française des jeux	18.04.2001
16	Jean BIRON	Vice-président Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)	19.04.2001
17	Jean-Pierre BRUN	Secrétaire général - Association entraîneurs-courses au galop	24.04.2001
18	Gilles DELLOYE	Secrétaire général - Fédération nationale des sociétés de courses	24.04.2001
19	Louis ROMANET	Directeur général France Galop	25.04.2001
20	Dominique de BELLAIGUE Jean-Claude ARNAL	Président société-mère Trot (SEECF) Directeur administratif et financier	17.05.2001
21	Jean-Marie AUBRY-DUMAND	Expert comptable. Président de la commission fiscale de France- Galop	17.05.2001

22	Claude TASTET Claude TORRES	Président de la Conférence française des professionnels en jeux automatiques (CFA) Vice-président	22.05.2001
23	Georges CLERBOIS Pierre SANTAMARIA Thomas CERLINI	Président - Cercle Haussmann Trésorier Directeur des jeux	22.05.2001
24	Hubert BENHAMOU	Président - Syndicat moderne des casinos de France	23.05.2001
25	Jean LACKMANN	Directeur des Jeux - Club Anglais	23.05.2001
26	Michel ROUSSEL	Président - Syndicat entraîneurs (trot)	30.05.2001
27	Jean ADES	Professeur - CHU Louis Mourier	30.05.2001
28	Maurice PHILIPPERON	Président - Association nationale des jockeys	30.05.2001
29	Franck SCALIER	Editeur - SARL "Faites vos jeux"	31.05.2001
30	Joël MINGASSON Nicolas RICAT	Directeur général - ACCOR Casinos Directeur commercial	07.06.2001
31	Claude COUTY	Directeur financier - Européenne de Casinos	07.06.2001
32	Pierre FOND	Directeur général des douanes (sous-direction des affaires juridiques contentieuses et de la lutte contre la fraude)	12.06.2001
33	Guy DELABROSSE	Journaliste - Le Monde et Paris Turf	13.06.2001
34	Nicolas ABOUT	Sénateur des Yvelines	14.06.2001
35	François BRUST	Président directeur général - Blue winners	14.06.2001
36	Amélie ACHOUR	Psychologue - Présidente de "SOS joueurs"	14.06.2001
37	Jacques MYARD	Député des Yvelines - Maire de Maisons-Laffitte	26.06.2001
38	Professeur Philippe MAZET	Psychiatre	26.06.2001
39	Jacques CHARDEAU	Président - Commission supérieure des jeux	27.06.2001
40	Jacqueline REVERDY	Présidente - Fédération française d'équitation	10.07.2001
41	Daniel BRUNEAU	Président de l'Union nationale des organismes faisant appel à la générosité du public (UNOQEP)	10.07.2001
42	Christian FERTE	Directeur général - Les Haras nationaux	10.07.2001
43	Bernard BESSON	Sous-directeur Courses et Jeux - Ministère de l'intérieur - Direction des renseignements généraux	10.10.2001
44	Bertrand BELINGUIER Patrick GATIN	Président directeur général du PMU Administrateur	10.10.2001
45	Jacques QUASTANA	Sous-directeur des Libertés publiques et de la Police administrative - Ministère de l'intérieur	10.10.2001
46	Véronique AVRIL Mireille RIOU-CANALS Yves BERGER Philippe de CHAZEUX Pierre-Eric ROSENBERG	Conseillère au Cabinet du ministre de l'agriculture Directrice des affaires financières Sous-directeur Chef du bureau des courses et du paris mutuel Directeur de l'espace rural et de la forêt	10.10.2001
47	Fernand MARCE	Président - Chambre syndicale des commerçants de chevaux de France	10.10.2001
48	Christian BEGIN	Contrôleur d'Etat honoraire	11.10.2001
49	Sophie MAHEUX Charles LANTIERI	Directrice du budget - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie Sous-directeur	15.11.2001
50	Jean BIRON	Vice-président - Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)	30.11.2001
51	Guillaume DUREAU	Inspecteur des finances	24.01.2002

B. en province			
1	M. LOPEZ	Directeur du casino de Bandol	juin-00
2	Docteur Paul CESARI	FNSCF	"
3	Commissaire Eric VELLA	Renseignements généraux du Var	"
4	Me François FORCIOLI-CONTI	Président de l'hippodrome de Cagnes-sur-Mer	07.08.2000
5	Georges TRANCHANT	Président directeur général - Groupe Tranchant - Cagnes-sur-Mer	08.08.2000
6	Patrick SIONNEAU	Directeur général, administrateur du Rulh - Groupe ACCOR-Nice	08.08.2000
7	Visite du Haras de JELOS		août-01
8	Visite des complexes de pelote basque	Bayonne et Biarritz	août-01

## II. RÉFÉRENCES

### A. *OUVRAGES ET ÉTUDES, RAPPORTS*

1. Rapports annuels d'activité de la Française des jeux et du PMU
2. Les casinos – Mythes et réalités (Casinos de France)
3. Rapports annuels d'activité des principaux groupes de casinos
4. Guide des casinos de France et cercles parisiens. Edition Faites vos jeux
5. Réglementation des jeux dans les casinos. Edition des journaux officiels
6. Le marché des jeux et sa clientèle. Rétrospectives 2000 (direction marketing du PMU)\*
7. Référé de la Cour des comptes du 22 octobre 1997 sur la gestion des organismes de courses et du PMU\*
8. Rapport particulier de la Cour des comptes sur la gestion de la Française des jeux (exercices 1991 à 1997)
9. Rapport 2000-M-044-01 de l'Inspection générale des finances sur la Française des jeux \*
10. Extraits (Casinos) du rapport public 2001 de la Cour des comptes
11. Etude sociologique sur les machines à sous. GRS (groupe de recherche sur la socialisation) – Université Lumière – J.P. Matignoni Hutin – janvier 1998
12. Note sur les résultats des casinos français en 2001 – CNRS – Université Lumière – J.P. Martignoni Hutin
13. Les joueurs dépendants : une population méconnue en France – Etude exploratoire – CREDOC – Armelle ACHOUR – avril 1993 – n° 134
14. Rapport annuel de la sous-direction des courses et sous-direction centrale des renseignements généraux – ministère de l'Intérieur

---

\* *documents non publics*

15. Rapport général de M. Didier MIGAUD sur le projet de loi de finances pour 2002 – Tome I – volume 2 – n° 3320 – onzième législature – commission des finances de l'Assemblée nationale
16. Principauté de Monaco et blanchiment : un territoire complaisant sous protection française – Vincent PEILLON et Arnaud MONTEBOURG, députés – Assemblée nationale – n° 2311 – 2000 – onzième législature.
17. « Le FNDS à la croisée des chemins » - Michel SERGENT et Paul LORIDANT – commission des finances du Sénat n° 2799 – 2000
18. Proposition de loi Sénat n° 187-2000-2001 – Autorisation d'exploiter des machines à sous – Nicolas ABOUT
19. Notes et études de Xavier RAUFER et Stéphane QUÉRÉ – MCC (Centre universitaire et juridique de recherche sur les menaces criminelles contemporaines) – Université Paris II – mars 2001
20. Plaquette de l'Association des élus locaux et nationaux pour la promotion de l'activité hippique
21. Annuaire 2000 ECUS – Tableau économique statistique et graphique du cheval en France – données 1999 – UNIC (Union nationale interprofessionnelle du Cheval)
22. Pour une politique des jeux – Christian BÉGIN – L'Harmattan – mars 2001

**B. ARTICLES DE PRESSE (QUOTIDIEN, HEBDOMADAIRE) ET DE REVUES**

1. *L'ENA mensuel* n° 184-1988
  - a) L'argent du jeu : « l'Etat pousse-t-il au vice ? » (Danièle Lamarque)
  - b) Les jeux de hasard : « l'Etat arbitre ou juge de touche ? » (Dominique Latournerie)
2. *INSEE première* - n° 270 - juillet 1993 - « Les Français font leur jeux »
3. *Petites affiches* - 8 janvier 1999 - « Les jeux d'argent et de hasard en droit français »
4. *Investir Magazine* - octobre 1999 - « Le loto fait son numéro »
5. *Le Canard enchaîné* - 28 février 2001 - « Les machines à sous des amis de Pasqua »
6. *Problèmes économiques* - 2 août 2000 - « Le PMU conquiert L'Afrique »
7. *La gazette des collectivités locales* - 31 juillet 2000 « Les collectivités locales parlent sur les hippodromes ».
8. *Valeurs actuelles* - 11 janvier 2002 - « La Française des jeux : une machine à profits »
9. *Valeurs actuelles* - 29 juin 2002 - « Croissance : jouez les casinos »
10. *Le Nouvel Observateur/Paris Ile de France* - du 14 au 20 février 2002 - « Las Vegas à 20 minutes de Paris »
11. *Le Point* - 28 janvier 2000 - « Les bandits manchots »
14. *Le Point* - novembre 2000 - « Le marathon judiciaire de la Française des jeux »
15. *L'Express* - 13 juillet 2000 - « Bandits contre bandits manchots »
16. *L'Express* - 29 juin 1999 - « Cagnotte ravageuse »
17. *L'Express* - 15 juillet 1999 - « Casinos : à tous les coups l'on gagne »

18. *Revue des tabacs* – décembre 2001 (n° 482) – « Il faut légaliser les machines à sous »
19. *L'Expansion (la lettre de)* – 15 mai 2000 – installation de machines à sous au casinos d'Enghien-les-Bains
20. *L'Expansion (la lettre de)* - 27 novembre 2000 – ouverture d'un service de paris en ligne dans le Nevada
21. *L'Expansion (la lettre de)* – 26 février 2001 – Le groupe Barrière à la conquête de casinos suisses
22. *L'Expansion (la lettre de)* – 30 juillet 2001 –Fréquentation des cybercasinos par les américains
23. *L'Expansion (la lettre de)* – 10 septembre 2001 – Visées de l'Européenne de casinos (en Belgique, etc...)
24. *L'Expansion (la lettre de)* – 24 septembre 2001 – paris par satellite sur les courses de chevaux
25. *Le Figaro* – 13 juillet 1999 – « Paris sanglants sur les bandits manchots »
26. *Le Figaro (Economie)* – 21 janvier 2001 – « Casinos : La redistribution des cartes »
27. *Le Figaro (Economie)* – 27 février 2000 – « Partouche investit à Aix »
28. *Le Figaro (Economie)* – 10 juillet 2000 – « Vers la suppression de la redevance »
29. *Le Figaro (magazine)* – 2 septembre 2000 – « Loto virtuel »
30. *Le Figaro (Economie)* - octobre 2000 – « Jeux clandestins à la Seine Saint-Denis »
31. *Le Parisien* – 3 avril 2001 – « Machines à sous : la guerre des gangs est déclarée »
32. *Le Parisien* – 25 juin 2001 – « L'Etat veut toucher le jackpot secret des casinos »
33. *Le Parisien* – 18 août 2001 – « La fièvre du casino »
34. *Libération* – août 2000 – Le Lobby des manchots indiens en Californie



35. *Libération* – 17 janvier 2002 – « La fièvre du cyberjeu atteint la France »
36. *Les Echos* – mai 2000 – « Le syndicat des casinos réclame une véritable politique des jeux »
37. *Les Echos* – 25 juin 2001 – « Prolifération des jeux d'argent, misère de la recherche »
38. *La Tribune* – 17 juillet 2000 – « Loto, casinos et PMU au secours de l'audiovisuel public »
39. *Le Monde* – septembre 1999 – « Les casinos tentent de conquérir le centre des grandes villes »
40. *Le Monde* (supplément argent) – 24-25 juin 2001 – « Enquête sur la folie des jeux »
41. *Le Monde* – 2 février – « La gestion des casinos du Crédit Lyonnais examinée par la justice »
42. *Le Monde* – 3 – 4 février 2002 – « Les casinos éclosent sur Internet, en profitant d'un flou juridique »
43. *La correspondance économique* – 13 août 2001 – réouverture du casino Carlton de Cannes
44. *La correspondance économique* – 29 juin 2002 – OPA sur l'Européenne de casinos.
45. *La correspondance économique* – 28 février 2002 – Partouche responsable de la bataille boursière contre Accor.
46. *Paris Turf* – 19 décembre 2001 – Discours du président du syndicat des éleveurs, Charles Henri de Moussac.

*C. QUESTIONS ÉCRITES*

1. Pratique des jeux de grattage par des mineurs- *M. Bernard PERRUT* – J.O. AN du 17 mai 1999
2. Statut des entraîneurs – *M. François LOOS* – J.O. A.N. du 13 décembre 1999
3. Conséquences des nouvelles technologies sur les sociétés de courses – *M. Michel HUNAULT* – J.O. A.N. du 24 avril 2000
4. Professionnel des jeux de hasard et concurrence déloyale – *M. Michel DOUBLET* – J.O. Sénat du 7 juin 2001

### III. GRAPHIQUES, TABLEAUX ET CARTES

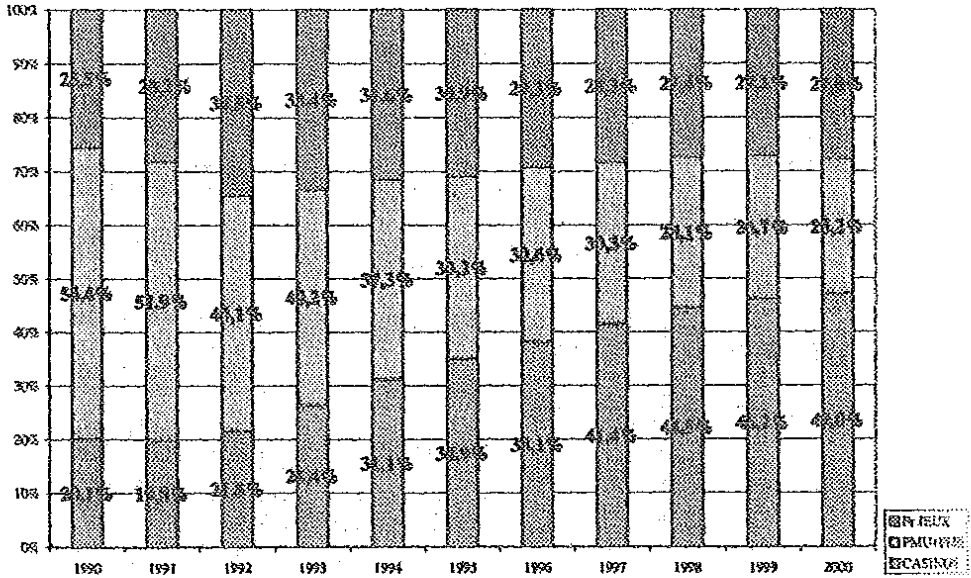
#### A. VUE GÉNÉRALE

##### 1. Comparaisons internationales

Nation		Mises (Milliards €)	Mises par Habitant € % PIB	
1	Japon	508,9	4 020	11,1 %
2	USA	499,2	1 811	4,6 %
3	Royaume Uni	69,4	1 161	4,2 %
4	Australie	61,0	3 178	12,5 %
5	Italie	48,6	844,6	3,4 %
6	Canada	42,1	1 356,5	5,2 %
7	Espagne	41,7	1 043,1	6,2 %
8	Allemagne	39,7	480	1,5 %
9	Chine	34,8	27,6	3,0 %
10	France	25,1	421,8	1,5 %
Total (sur 10)	36 % pop. Mondiale	1370,6 (77% mondial)	680,8 (moy)	5,3 % (moy)

## 2. Evolution des parts de marchés en France depuis 1990

Evolution des Parts de Marchés depuis 1990



### 3. Evolution du chiffre d'affaires des jeux d'argent

JEUX / ANNEES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
LOTO + JOKER	15,5	14,6	13	12,4	12,4	12,1	11,8	11,4	11,1	11,5
RAPIDO	-	-	-	-	-	-	-	-	3,1	5,5
KENO	-	-	0,6	1,3	1,5	1,9	2,2	2,5	2,5	2,7
MILLIONNAIRE	1,8	0,4	8,3	6,8	5,8	4,9	3,9	4	2,9	2,5
TAC O TAC	1,9	1,4	2,1	1,1	2	1	0,8	1,2	2	1,6
LOTO FOOT	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
AUTRES JEUX INSTANTANES (*)	1,2	4,1	6,5	9,2	10,8	13,4	14,9	16	15,6	18,4
<b>TOTAL FRANCAISE DES JEUX</b>	<b>21,1</b>	<b>30,2</b>	<b>31,1</b>	<b>31,3</b>	<b>33,1</b>	<b>33,8</b>	<b>34,1</b>	<b>35,7</b>	<b>37,6</b>	<b>42,8</b>
TIERCE	6,7	5,5	4,9	4,5	3,9	3,9	3,6	3,5	3,4	3,3
QUARTE +	6,7	5,5	5,1	4,7	4	4,2	3,9	3,9	3,7	3,8
QUINTE +	6,9	9,2	9,4	10,2	10,7	11,5	11,3	11,7	11,8	12,4
COUPLE	7	6,5	5,8	5,2	5,1	5	5	5	4,8	4,7
TRIO Urbain	1	1	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
SIMPLE	2,3	2,4	2,2	2	1,9	2	2,1	2,2	2,1	2,1
REPORT	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
2SUR4	-	-	1	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7	1,9	2,2
CLASSIC TIERCE	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,1
<b>TOTAL PLR</b>	<b>28,2</b>	<b>30,8</b>	<b>29,6</b>	<b>28,4</b>	<b>28,5</b>	<b>29,6</b>	<b>29</b>	<b>29,4</b>	<b>29,7</b>	<b>29,9</b>
SIMPLE	1,6	1,6	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8	2	2,5
JUMBLE	2,5	2,3	2,2	2,3	2,7	2,8	2,8	2,8	3,2	3,9
TRIO Hippodrome	-	0,8	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1	1,2	1,5
<b>TOTAL PLR</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>6,4</b>	<b>7,95</b>
<b>TOTAL PMU</b>	<b>35,3</b>	<b>35,4</b>	<b>34,5</b>	<b>34,2</b>	<b>33,8</b>	<b>35,2</b>	<b>34,6</b>	<b>35</b>	<b>35,6</b>	<b>37,9</b>
PMH	2,2	1,9	1,6	1,5	1,4	1,2	1,1	1,1	1,02	0,98
<b>MARCHE DES JEUX Hors casinos</b>	<b>58,6</b>	<b>67,5</b>	<b>67,2</b>	<b>67</b>	<b>68,3</b>	<b>70,2</b>	<b>69,8</b>	<b>71,8</b>	<b>74,42</b>	<b>81,66</b>
<b>CASINOS</b>	<b>14,8</b>	<b>18,6</b>	<b>24,6</b>	<b>30,9</b>	<b>37,3</b>	<b>44</b>	<b>49,8</b>	<b>62,7</b>	<b>68,7</b>	<b>75,7</b>
<b>TOTAL MARCHE DES JEUX</b>	<b>73,4</b>	<b>86,1</b>	<b>91,8</b>	<b>97,9</b>	<b>105,6</b>	<b>114,2</b>	<b>119,6</b>	<b>134,5</b>	<b>143,1</b>	<b>157,4</b>

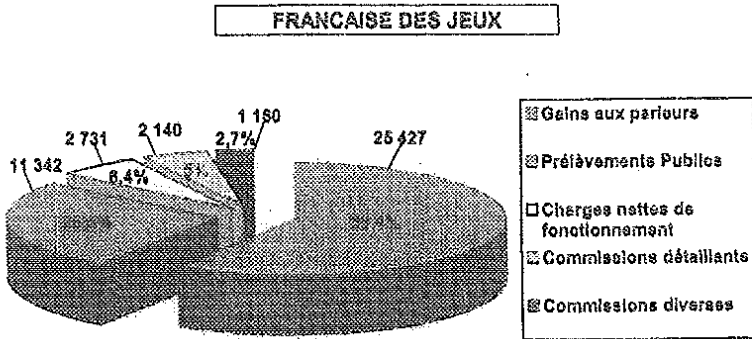
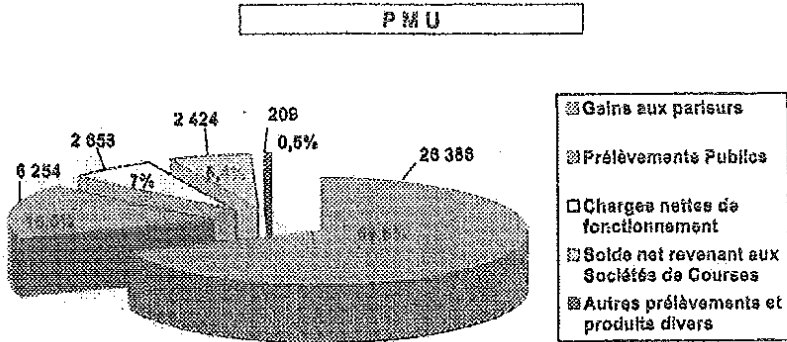
(\*) Jeux instantanés en 2000 (en milliards de francs) dont :

Vegas : 3,3	Goal : 1,6	Saga (Star Wars / Indiana Jones) : 0,6
Solitaire : 2,4	Banco : 1,5	Sydney 2000 : 0,4
Astro : 2,2	Morpion : 1,3	Saint Valentin : 0,3
Black Jack : 1,9	Bingo : 1,1	An 2000 : 0,08
Pile et Face : 1,6	XIII la BD culte : 0,9	

Pour les casinos, chiffres reconstitués à partir du PBJ et d'un taux de redistribution moyen estimé à 85 %

#### 4. Comparaison de la répartition des enjeux du PMU et de la FDJ

**ENJEUX 2000**  
(en millions de francs et en pourcentage)



### 5. Prélèvements publics et part des opérateurs

Selon l'ouvrage de M. Christian BÉGIN (« Pour une politique des jeux »), les prélèvements publics sur les jeux et la part des opérateurs ont été les suivants en 2000 :

Tableau 1 - Les prélèvements publics

en milliards de francs				
	PMU	Casinos	Française des Jeux	Total
Prélèvements fiscaux	2,3	0,5 <sup>(1)</sup>	2,3	5,1
Prélèvements sociaux	0,5	0,9	0,7	2,1
<b>Autres prélèvements</b>				
Etat	3,2	4,3	7,9	13,4
Communes	-	1,3	-	1,3
<b>TOTAL</b>	<b>6,0</b>	<b>7,0</b>	<b>10,9</b>	<b>23,9</b>
dont Etat	5,5	4,8	10,2	20,5

(1) Estimation

Tableau 2 - La part des opérateurs

en milliards de francs				
	Pari mutuel	Casinos	Française des Jeux	Total
Produit brut	11,0	12,9	16,0	39,9
Prélèvements	6,0	7,0	10,9	23,9
Solde disponible	5,0	5,9	5,1	16,0

En valeur absolue, la Française des Jeux apparaît comme le plus gros contributeur, mais son solde disponible est moins important que celui des casinos qui est le plus considérable des trois secteurs.

**B. LES COURSES DE CHEVAUX**

**1. L'amont**

**a) Trot**

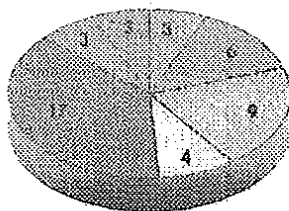
**ÉLEVAGE ET PRODUCTION DU TROITEUR FRANÇAIS (TF)**

**LES ÉTALONS TF**

Répartition géographique selon les circonscriptions

Élevés et utilisés en 1999  
sur la base de 528 de 150 000

**45 HÉRONIAUX**

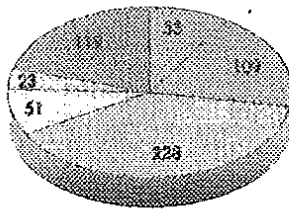


- Compiègne (7%)
- Lezobelle (7%)
- La Roche sur Yon (7%)
- Le Lion d'Angers (13%)
- Le Pin (20%)
- Saint-Lô (9%)
- Autres (37%)

Pas encore que pour la FS, l'élevage TF est essentiellement porté avec plus de 90% des étalons, supérieurs qui se retrouvent plus ou moins affaiblis sur tout le territoire.

Trois circonscriptions rassemblent près des deux tiers des étalons (Le Pin 38% ; Le Lion d'Angers 16% ; Saint-Lô 9%). C'est une expression de la prédominance de l'Ouest et de la Normandie dans l'élevage du TF. Il faut noter également que 9% des étalons TF fonctionnent dans le Nord de la France (circonscription de Compiègne).

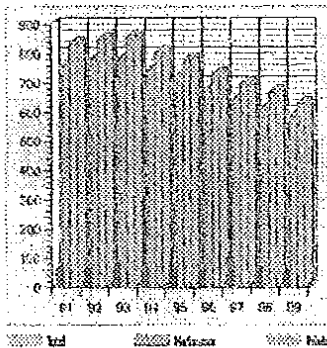
**583 FÈVES**



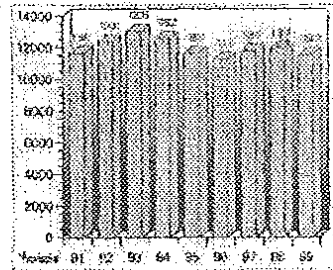
- Compiègne (9%)
- Le Lion d'Angers (19%)
- Le Pin (39%)
- Saint-Lô (9%)
- Hennebont (4%)
- Autres (20%)

Les étalons TF produisent à 96% dans la race, cela quasi exclusivement se vérifiant partout en France. Les étalons TF ont saisi quelques 320 juments (soit près de 2%) pour produire des Trotteurs étrangers.

**Balans trotteurs français**



**Produits TF inséminés en CO (jus en %)**

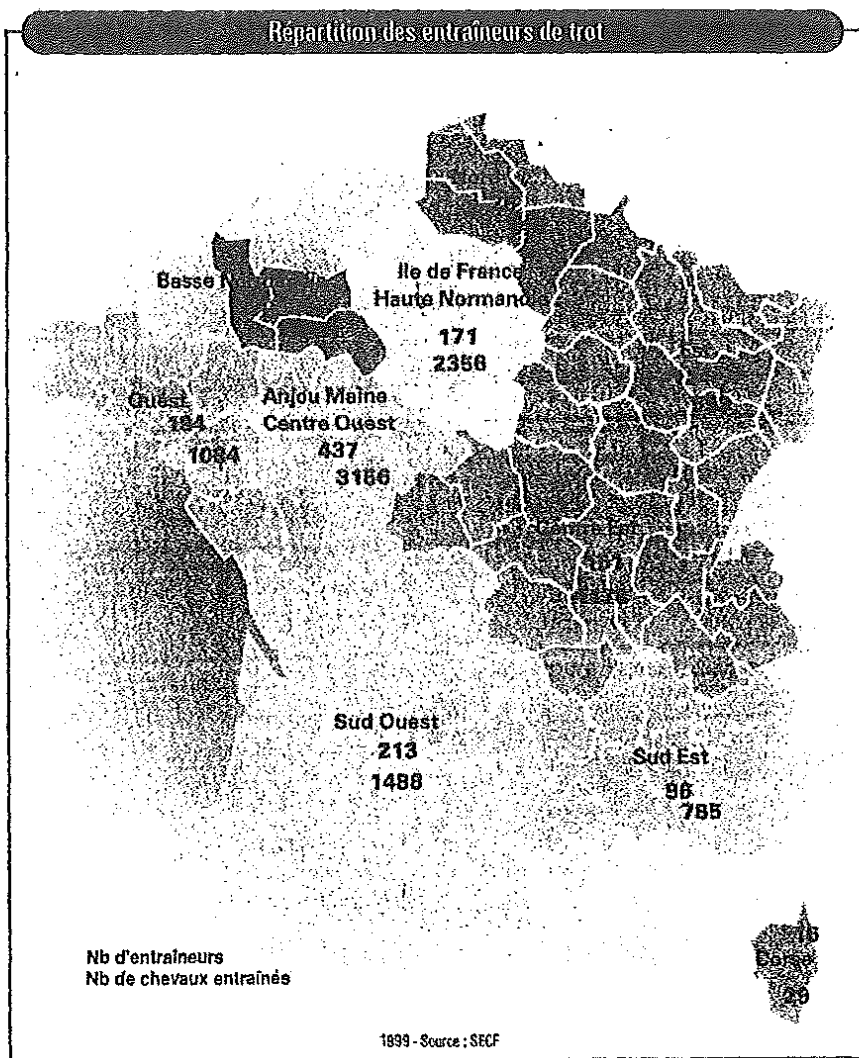


**ATTENTION :** Les données indiquées sur cette page concernent le nombre de produits en France par des étalons français aux autres. Elles concernent des ventes de monde élargies : records 99 pour les étalons et la possibilité records 98 (inséminés 99) pour les produits.

Source : annuaire 2000 ECUS de l'UNIC (voir Bibliographie)



(2) Entraînement



Source : plaquette de l'Association des élus pour la promotion de l'activité hippique

b) Galop

(1) production de pur sang dans le monde

PRODUCTION DU PUR SANG DANS LE MONDE

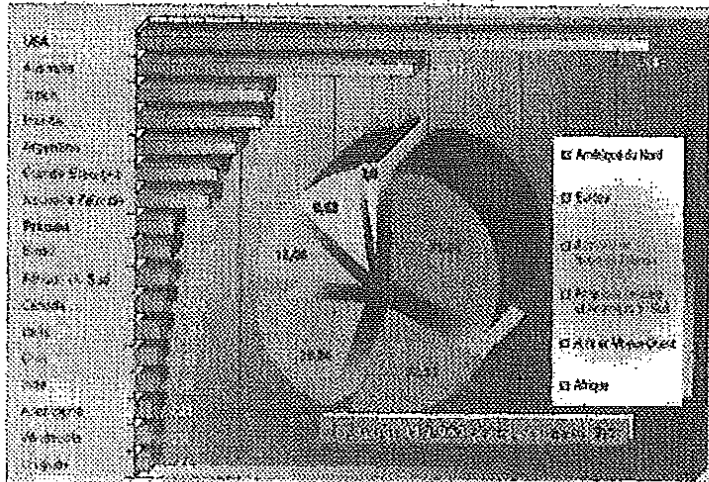
LE PUR SANG DANS LE MONDE D'APRÈS LE NOMBRE DE NAISSANCES (1999)

Source: FAO, IZ GALOP et UNIC

	1995	1997	1998	1999		1995	1997	1998	1999
AFRIQUE DU SUD	3 408	3 351	2 850	2 527	ARABIE SAOUDITE	118	118	118	N.C.
ALGERIE	56	59	98	N.C.	ARGENTINE	1	11	13	11
ANDORRE	1 420	1 423	1 418	1 371	AUSTRALIE	36	40	35	34
ARABIE SAOUDITE	196	214	0	178	BANGLADESH	103	131	124	108
ARGENTINE	7 200	6 420	6 361	6 363	BELGIQUE	428	416	N.C.	N.C.
AUSTRIE	17 000	18 331	17 834	17 999	BENIN	51	48	60	79
AUTOCHÈNE	38	29	37	39	BOLIVIE	5177	4872	4 820	4 668
BANGLADESH	34	64	69	81	BRAZIL	N.C.	N.C.	N.C.	4
BELGIQUE	158	14	97	88	BURUNDI	317	285	267	238
BENIN	4 101	3 839	3 426	2 422	CANADA	73	70	63	52
BOLIVIE	2 394	2 257	2 128	2 500	CHILI	615	564	592	702
BRAZIL	2 227	2 129	1 992	1 748	CHINA	233	276	306	N.C.
BURUNDI	322	311	369	353	CÔTE D'IVOIRE	369	399	425	429
CANADA	181	175	213	218	CUBA	600	706	725	N.C.
CHILI	292	367	471	578	ÉCOSSE	0	0	0	25
CÔTE D'IVOIRE	357	194	216	215	ÉTIOPIE	88	87	81	80
CUBA	4	6	11	15	FINLANDE	634	589	653	578
DANEMARK	N.C.	218	226	N.C.	FRANCE	378	362	369	437
ÉCOSSE	214	151	93	103	ALLEMAGNE	63	75	68	68
ÉTIOPIE	31 712	31 075	31 800	31 263	IRAN	78	64	60	59
FINLANDE	2 879	3 028	3 081	3 058	ITALIE	390	383	407	426
FRANCE	5 178	5 220	5 220	5 361	JAPON	127	228	302	377
ALLEMAGNE	492	447	444	436	RUSSIE	78	78	86	99
IRAN	264	290	252	292	ESPAGNE	378	425	463	514
ITALIE	1 657	1 897	1 897	1 464	SUÈDE	160	118	130	N.C.
JAPON	N.C.	N.C.	N.C.	400	SUISSE	1 017	959	145	1 045
ESPAGNE	6 556	7 128	7 718	8 119	TURQUIE	1 295	1 267	1 371	1 262
SUÈDE	1 722	1 827	1 828	1 924	ÉTATS-UNIS	160	150	115	143
SUISSE	8 863	8 438	8 263	8 338					

N.C. : données manquantes

LES FRANÇAIS PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS DE PUR SANG (1999) EN %



Source : UNIC

(2) Elevage et production en France

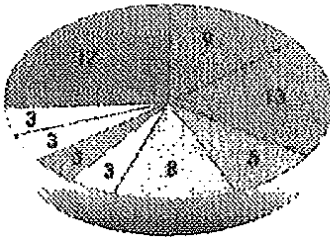
ELEVAGE ET PRODUCTION DU PÂR SANG (PS) EN FRANCE

LES ÉTALONS PS

Répartition géographique selon les circonscriptions

États et résultats en 1999  
sur un total de 224 222

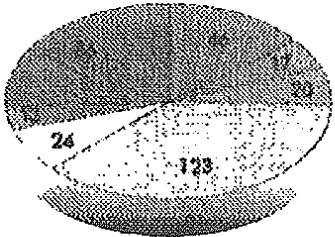
65 NATIONAUX



- La Roche sur Yon (5%)
- Lo Pin (17%)
- Paris Gables (5%)
- Saint-La (5%)
- Villeneuve sur Lot (5%)
- Astres (26%)

L'élevage PS est essentiellement pratiqué avec plus de 80% des étalons. Cette prépondérance au niveau national se retrouve peu ou prou dans toutes les circonscriptions, sauf à Clary (53%) qui est aussi le seul secteur où les étalons PS produisent surtout en SE. Sans doute faut-il voir là une forte participation des étalons sélectionnés à la production d'AGPS de crosses fermières comme SF dans la région de Clary ou un cas baroque d'élevage.

329 PARTIS

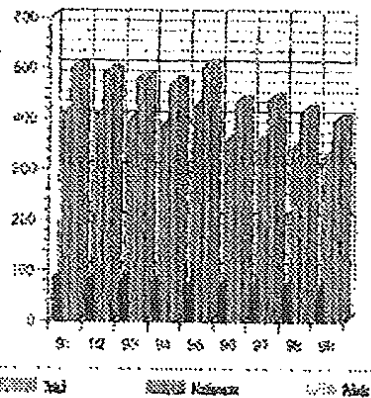


- La Roche sur Yon (5%)
- Lo Pin (37%)
- Saint-La (7%)
- Clary (4%)
- Astres (24%)

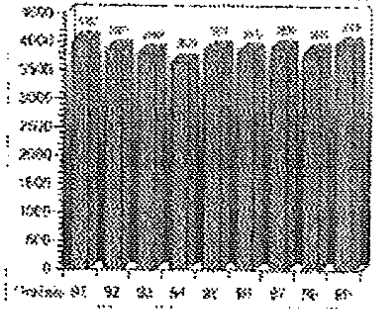
Géographiquement, les étalons PS sont essentiellement situés en Normandie (16% : 33% du total) et Saint-La (7%) et dans l'ouest (la Roche sur Yon : 14%).

A 75%, les étalons PS croisent dans la race. Ils sont utilisés à 17% pour produire des SE et à 7% pour produire des AA.

Étalons Par Sang



Produits PS (sexe/total) en 00 (rés en 99)



ATTENTION : les données à disposition sur cette page concernent la structure de produits PS obtenus par les associations sans but lucratif.  
Elles ne prennent pas en compte les ventes effectuées par :  
- les PS pour les étalons et les poulinières  
- les PS pour les PS pour la production.

(3) Commerce des pur sang

LES VENTES DE YEARLINGS DANS LE MONDE

Enquête UNIC

Les pays sont classés par ordre décroissant du nombre des sujets vendus en

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
USA	NOMBRE	7 413	7 706	7 882	8 025	8 014	8 275	8 738
	SOMMES FF	1 045 402 317	1 242 036 637	1 303 479 533	1 355 490 738	1 610 942 347	2 120 809 408	2 473 243 542
	MOYENNE F	141 023	161 178	165 374	168 908	201 016	256 291	283 045
AUSTRALIE	NOMBRE	3 582	3 505	3 778	3 776	3 891	3 904	3 898
	SOMMES FF	192 206 676	258 861 931	315 592 096	382 602 147	399 751 837	449 650 000	442 025 557
	MOYENNE F	53 659	73 855	83 534	101 325	102 737	115 177	113 398
GB/IRE*	NOMBRE	2 229	2 511	2 398	2 544	2 768	2 492	2 534
	SOMMES FF	429 735 729	437 697 627	436 033 471	578 534 149	801 066 750	888 571 104	866 795 954
	MOYENNE F	192 793	174 312	181 832	227 411	289 403	356 569	342 066
NOUVELLE ZÉLANDE	NOMBRE	1 200	1 037	1 045	981	925	1 027	1 139
	SOMMES FF	74 129 391	94 933 260	102 402 902	93 423 736	116 437 405	150 303 132	211 068 774
	MOYENNE F	61 774	91 546	97 993	95 233	125 878	146 352	185 311
AFRIQUE DU SUD	NOMBRE	1 125	1 044	1 012	881	906	879	869
	SOMMES FF	60 032 832	60 905 603	61 121 330	50 438 025	43 798 222	64 668 480	49 472 892
	MOYENNE F	53 363	58 339	60 397	57 251	48 342	73 570	56 931
JAPON	NOMBRE	450	443	427	458	482	699	868
	SOMMES FF	139 318 520	164 501 543	146 610 472	128 967 980	148 761 333	210 992 800	266 822 738
	MOYENNE F	309 597	371 335	343 350	281 589	308 633	301 849	307 399
FRANCE	NOMBRE	688	700	715	691	751	729	784
	SOMMES FF	109 972 000	112 998 000	111 999 000	121 957 000	147 778 500	182 827 000	203 086 000
	MOYENNE F	159 116	161 425	156 642	176 493	196 775	250 791	259 038
ALLEMAGNE*	NOMBRE	-	-	-	-	178	209	231
	SOMMES FF	-	-	-	-	23 438 921	25 786 625	36 794 055
	MOYENNE F	-	-	-	-	131 679	123 381	159 282
ITALIE**	NOMBRE	333	244	269	271	321	238	231
	SOMMES FF	26 289 375	20 499 900	18 058 920	29 292 200	32 940 691	21 821 200	24 308 360
	MOYENNE F	78 947	84 016	62 487	108 089	102 619	91 686	105 231

\* Chiffres correspondant aux 4 ou 5 principales ventes aux enchères. \*\* Chiffres correspondant aux ventes ANAC uniquement.

Source : UNIC

**LES PRINCIPALES VENTES DE YEARLINGS, dites "DE SÉLECTION"  
à Deauville, Keeneland (USA) et Newmarket (GB), de 1990 à 1999.**

Taux de change par rapport au  
Code des Courses Françaises

	TOTAL YEARLINGS	MONTANT TOTAL (F)	MOYENNE PAR CHEVAL (F)
<b>I) DEAUVILLE (Août - 2 premiers jours) Source : Agence française de vente du pur sang</b>			
1990	142	72 485 000	510 458
1991	148	71 432 000	482 648
1992	145	57 762 000	398 359
1993	100	52 595 000	525 950
1994	94	51 995 000	553 138
1995	110	58 715 000	533 773
1996	111	64 375 000	579 955
1997	94	66 650 000	709 043
1998	95	88 140 000	927 789
1999	113	108 720 000	962 124
<b>II) KEENELAND SUMMER SALES (Juillet) Source : The Blood-Horse</b>			
1990	233	475 474 800	2 040 665
1991	229	373 824 870	1 632 423
1992	181	244 081 600	1 348 517
1993	209	272 905 500	1 305 768
1994	194	267 289 825	1 377 783
1995	188	249 390 000	1 326 543
1996	167	285 693 485	1 710 739
1997	175	328 129 472	1 875 026
1998	149	430 872 680	2 891 763
1999	132	431 700 300	3 270 459
<b>III) NEWMARKET (Houghton) Source : Bloodstock Sales Review</b>			
1990	280	224 119 904	800 429
1991	147	118 561 770	806 543
1992	229	99 543 047	434 686
1993	256	135 583 956	529 625
1994	280	149 017 874	532 207
1995	222	150 112 191	676 181
1996	213	197 924 430	929 223
1997	302	285 105 270	944 057
1998	207	351 872 320	1 699 866
1999	215	322 384 500	1 499 463

Source : UNIC

c) Fiscalité

(1) Propriétaires (comparaison France-Irlande)

IMPOSITION DES PROPRIETAIRES DE CHEVAUX DE COURSE

CATEGORIES		France		Irlande		Propositions	
		Régime fiscal					
I	<b>PROPRIETAIRES</b>	Note de synthèse				1 NI 2	
A	Propriétaire non intervenant Sans déclaration	gains pertes cessions	N,I N,D P,V, régime spécial:abattement15%	IR	NI NI	loisir loisir	30%
B	Propriétaire déclarant (art.92) BNC non professionnel	gains pertes cessions	I D sans P,V, professionnelles	BNC CT IR LT 16%+10%	NI NI	loisir loisir	D s/ rev global
C	Propriétaire professionnel BNC	gains pertes cessions	I D s/ rev, global P,V, professionnelles	BNC CT IR LT 16%+10%	NI NI	loisir loisir	8% + 10% ou exonération si condition de rempli
A	Copropriétaire non intervenant Indivision conventionnelle	gains pertes cessions	NI NO P,V, régime spécial:abattement15%	IR	NI NI	loisir loisir	30%
B	Copropriétaire non professionnel (Art.92)			BNC	NI		8% + 10%
C	Copropriétaire professionnel			BIC,BNC,BA,IS	NI		8% + 10%
II	<b>ELEVEURS</b>						
	Avec sol	gains pertes cessions	I D P,V, professionnelles	BA	NI NI		8% + 10%
	Sans sol	Même fiscalité que les catégories A,B,C, des propriétaires ou copropriétaires			NI		
III	<b>ENTRAINEURS</b>						
	profession libérale	Cas général Cas particulier sur option		BNC BIC BA			8% + 10%

(2) Entraîneurs

Catégories d'entraîneurs	BA	BIC	BNC
<p><b>Entraîneur-éleveur :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Éleveur professionnel ou non, exploitant un domaine agricole ou non</li> <li>Possibilité d'installations différentes pour l'élevage et l'entraînement</li> <li>Doit avoir une licence ou autorisation d'entraîneur et doit respecter la réglementation des courses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vente de chevaux et de saillies</li> <li>Relevances perçues par la location de carrière de chevaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Achat/vente</li> <li>Location de carrière</li> <li>Prise en pension</li> </ul>	<p>→ Si le cheval est à l'entraînement et sortit en course.</p> <p>→ Si l'activité est connexe aux activités de dressage et d'élevage et si plus de 50 % des chevaux sont entraînés.</p>
	<p><b>Conditions :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Doit être à un régime réel d'imposition de plein droit ou sur option</li> <li>Plus de 30 % des chevaux à l'entraînement doivent être issus de l'élevage ou acquis avant l'âge de deux ans.</li> </ol> <p>Calcul des 30 % : moyennes des trois dernières années. Si un cheval est détra pour plus de 50 % par l'entraîneur, il compte pour un cheval.</p> <p>Si le seuil de 30 % n'est pas atteint, les seules activités d'élevage avec sol et l'entraînement de ses propres chevaux sont imposées dans la catégorie des BA.</p> <p>Art 75 CGI : les revenus accessoires au titre de l'année civile précédant la date d'ouverture de l'exercice qui sont inférieurs à 30 % et 200 000 F de CA TTC, seront taxés dans la catégorie des BA.</p>	<p>Ce sont des activités commerciales dès lors qu'elles ne sont pas dans le prolongement de l'activité d'entraîneur.</p>	
			<p>REQUALIFICATION</p>

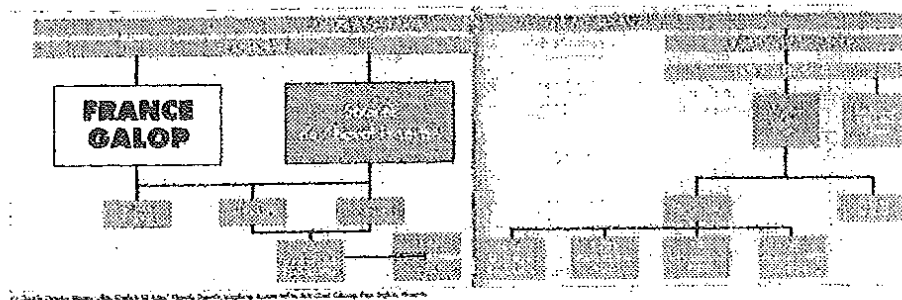
Catégories d'éleveurs	BIC	BNC
<p><b>Entraîneur non éleveur :</b></p> <p>Entraîneur public</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spéculation sur la prise en pension</li> <li>Moyens importants en matériel et en personnel</li> <li>Location de carrière</li> <li>Activités accessoires relevant des BIC</li> </ul>	<p>→ Si elle est connexe au dressage et que plus de 50 % des chevaux sont à l'entraînement (calcul sur les trois dernières années).</p> <p>→ Si elle est exercée à titre professionnel et effectif dans le cadre de l'activité d'entraîneur.</p> <p>→ Si l'activité est accessoire, elle est considérée comme un enseignement.</p> <p>→ Si elles sont directement liées à l'activité d'entraîneur et si le contribuable est d'accord pour être imposé en totalité aux BNC.</p>
<p>Entraîneur ayant une licence ou une autorisation d'entraîner.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Activité à caractère professionnelle, c'est à dire exercée à titre habituel et constant dans un but lucratif : le déficit est imputable sur le revenu global</li> </ul>
<p>Entraîneur particulier est un salarié qui est soumis à la catégorie traitements et salaires.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Activité à caractère non professionnel, le déficit est imputable sur les BNC de l'année ou sur les cinq prochaines années.</li> </ul>

Source : syndicat national des entraîneurs de chevaux de courses au trot

## 2. Le rôle de l'institution

### a) Organisation

79 ORGANIGRAMME DE LA FEDERATION NATIONALE DES COURSES FRANÇAISES

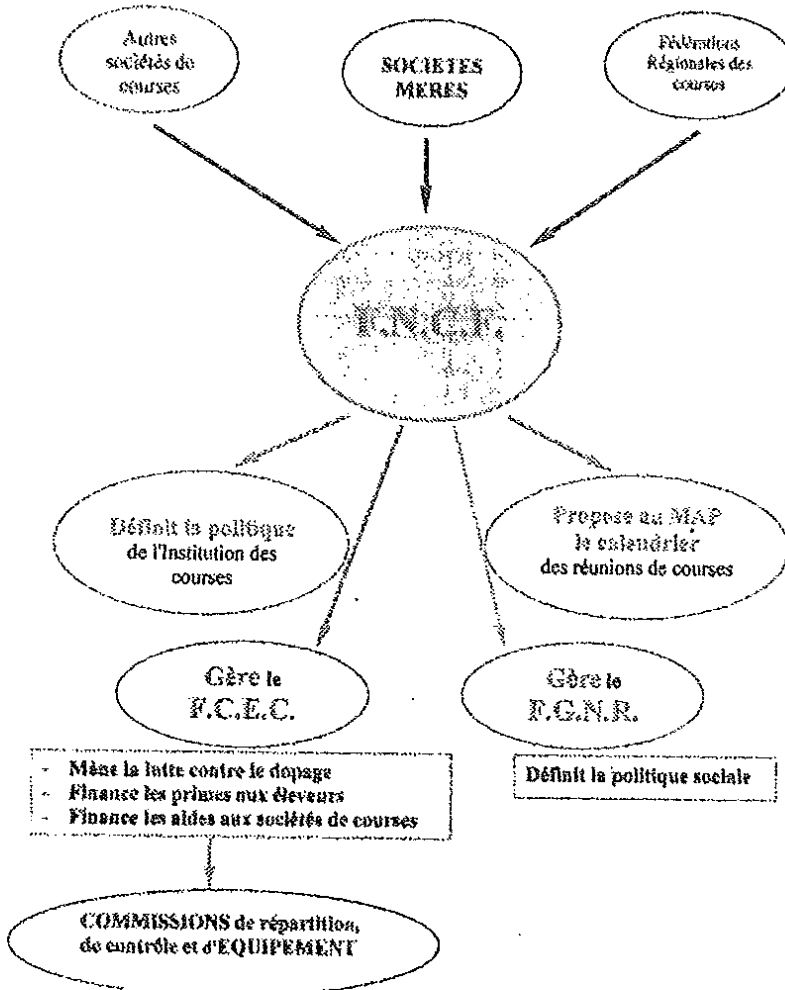


79 - 2000 - 2001 - 2002 - 2003 - 2004 - 2005 - 2006 - 2007 - 2008 - 2009 - 2010 - 2011 - 2012 - 2013 - 2014 - 2015 - 2016 - 2017 - 2018 - 2019 - 2020 - 2021 - 2022 - 2023 - 2024 - 2025 - 2026 - 2027 - 2028 - 2029 - 2030 - 2031 - 2032 - 2033 - 2034 - 2035 - 2036 - 2037 - 2038 - 2039 - 2040 - 2041 - 2042 - 2043 - 2044 - 2045 - 2046 - 2047 - 2048 - 2049 - 2050 - 2051 - 2052 - 2053 - 2054 - 2055 - 2056 - 2057 - 2058 - 2059 - 2060 - 2061 - 2062 - 2063 - 2064 - 2065 - 2066 - 2067 - 2068 - 2069 - 2070 - 2071 - 2072 - 2073 - 2074 - 2075 - 2076 - 2077 - 2078 - 2079 - 2080 - 2081 - 2082 - 2083 - 2084 - 2085 - 2086 - 2087 - 2088 - 2089 - 2090 - 2091 - 2092 - 2093 - 2094 - 2095 - 2096 - 2097 - 2098 - 2099 - 2100

Source : UNIC



## ORGANISATION NATIONALE



## SOCIETES MERES

F.F.A.C. ou CHEVAL FRANÇAIS	<b>COMITE</b> élus pour 4 ans	socio professionnels membres associés présidents ou Vice-présidents de fédé. régionale des courses
	<b>C.A.</b>	14 membres dont au moins : 1 propriétaire, 1 éleveur, 1 entraîneur, 1 président ou Vice-président de FRC

### MISSIONS :

- assurer la responsabilité de la filière,
- proposer les modifications du Code,
- contrôler les prescriptions du Code,
- organiser les courses et l'entraînement des chevaux,
- proposer au FCEC une politique de l'élevage,
- délivrer les autorisations aux socio-professionnels après enquête du Ministère de l'Agriculture,
- établir le projet de calendrier des courses,
- proposer au FCEC les conditions d'attribution et les taux des primes aux éleveurs,
- proposer la répartition des prix de courses au FCEC,
- concourir aux actions techniques, sociales et de formation professionnelle liées aux courses, à l'élevage ou à la sélection des chevaux et les proposer au FCEC pour autorisation.
- soumettre, pour approbation, les noms des commissaires et des juges de courses au FCEC.

*b) Activités et enjeux*

**LES PARIS À L'OCCASION DES COURSES DE CHEVAUX DANS LE MONDE (EN 1999)**

Source: France Galop et UCI pour la Finlande

Rang d'après les enjeux	Pays	Enjeux (en millions de francs)			Enjeu moyen annuel par habitant	% revenant aux parieurs (Paris Mutuel uniquement)	
		Paris Mutuel	Bookmakers	Total			
1	Japon	274 057	+	=	274 057	2 181,98	74,4
2	Etats-Unis	108 960	+	=	108 960	393,81	79
3	Hong-Kong	70 071	+	=	70 071	11 331,77	81,2
4	Australie	43 270	+	6 059	49 369	2 597,76	83
5	Grands-Bretagne*	1 483	+	46 307	47 795	821,22	76,87
<b>6</b>	<b>France</b>	<b>37 247</b>	<b>+</b>	<b>=</b>	<b>37 247</b>	<b>620,78</b>	<b>69,34</b>
7	Corée du Sud	18 218	+	=	18 218	398,64	71,5
8	Italie	15 383	+	=	15 383	268,93	
9	Canada	7 855	+	=	7 855	262,71	76
10	Suède	7 796	+	=	7 796	885,91	69,6
11	Malaise-Singapour	6 892	+	=	6 892	282,46	80,7
12	Turquie	4 163	-	=	4 163	66,27	52,8
13	Afrique du Sud	3 501	+	=	3 501	80,85	78,5
14	Allemagne	1 969	+	821	2 810	34,18	74,6
15	Macao	2 658	+	=	2 658	6 040,91	80,7
16	Nouvelle-Zélande	2 472	+	=	2 472	688,67	82,8
17	Argentine	2 463	+	=	2 463	68,99	76
18	Grèce	2 228	+	=	2 228	212,19	80
19	Norvège	1 887	-	=	1 887	428,86	65,6
20	Chili	1 251	+	=	1 251	86,88	70
21	Finlande	1 142	+	=	1 142	223,92	
<b>Total</b>		<b>612 991</b>	<b>+</b>	<b>53 227</b>	<b>666 218</b>	<b>688,00</b>	

Les 21 pays retenus dans le tableau ci-dessus ont tous réalisé un chiffre d'affaires sur les paris hippiques de plus d'un milliard de FRF en 1999. Ils représentent près d'un milliard d'habitants - ce qui correspond à une mise annuelle par habitant de 688 FRF. La France se classe au 6ème rang par le Chiffre d'affaires et au 8ème rang

par la mise moyenne, malgré un retour aux parieurs parmi les plus faibles (69,34%).

En raison des fluctuations des taux de change et d'inflation, les comparaisons doivent être effectuées avec une certaine prudence.

\* Excluant les paris hippiques en France

■ STATISTIQUES MONDIALES DES COURSES PLAY/OBSTACLES/TROU, EN 1999

Courus : Fédération Internationale des associations équestres au galop (Fédération mondiale en vue de la reconnaissance internationale créée à Paris à l'initiative du Pils de Paris de l'Empire et U.I.E.T)

**Play**

Pils et épreuves	France		Nombre de Courses		Récoltes moyennes par course	
		francs				francs
1 JAPON	4 528 431 864		1 ESPAGNE	54 423	1 ESPAGNE	457 242
2 ESPAGNE	4 248 029 313		2 JAPON	26 458	2 ESPAGNE ARABES UNIS	355 370
3 ALGERIE	1 195 074 971		3 ALGERIE	21 605	3 COSETE DU SUD	284 858
4 GRANDE-BRETAGNE	424 941 497		4 ARGENTINE	7 521	4 JAPON	244 260
5 FRANCE	424 077 344		5 SUÈDE	7 418	5 FRANCE	194 050
6 NIGER-SENEG	423 444 004		6 CANADA	5 775	6 HONGRIE	193 950
7 CANADA	375 437 991		7 CHILI	5 167	7 ESPAGNE	119 795
8 COSETE DU SUD	331 924 075		8 CHILI	4 800	8 ESPAGNE	114 710
9 CHILI	293 192 149		9 GRANDE-BRETAGNE	4 245	9 MALAISIE-SINGAPOUR	112 660
10 ARGENTINE	261 653 667		10 FRANCE	4 227	10 GRANDE-BRETAGNE	112 660
11 HONGRIE	224 248 800		11 AFRIQUE DU SUD	3 923	11 FRANCE	109 426
12 AFRIQUE DU SUD	217 722 442		12 ALGERIE	2 930	12 CHILI	91 490

**Obstacles**

Pils et épreuves	France		Nombre de Courses		Récoltes moyennes par course	
		francs				francs
1 FRANCE	227 076 420		1 GRANDE-BRETAGNE	3 182	1 JAPON	1 762 050
2 GRANDE-BRETAGNE	241 472 173		2 FRANCE	2 183	2 ESPAGNE	148 920
3 JAPON	234 276 514		3 ESPAGNE	1 151	3 FRANCE	139 560
4 ESPAGNE	84 270 784		4 SUÈDE	403	4 SUÈDE	95 560
5 FRANCE	59 020 060		5 ALGERIE	213	5 GRANDE-BRETAGNE	75 955
6 ESPAGNE	29 731 250		6 ESPAGNE	176	6 ESPAGNE	73 215
7 ALGERIE	15 374 630		7 NOUVELLE-ZÉLANDE	173	7 ALGERIE	72 165
8 NOUVELLE-ZÉLANDE	7 715 228		8 NORVÈGE	154	8 NORVÈGE	69 040
9 ALGERIE	4 553 320		9 JAPON	133	9 SUÈDE	57 430
10 SUÈDE	3 344 597		10 ALGERIE	72	10 SUÈDE	51 430
11 NORVÈGE	1 425 770		11 SUÈDE	63	11 ALGERIE	49 492
12 SUÈDE	1 374 600		12 SUÈDE	36	12 NOUVELLE-ZÉLANDE	47 150

**Trou**

Pils et épreuves	France		Nombre de Courses		Récoltes moyennes par course	
		francs				francs
1 ESPAGNE	2 143 435 740		1 ESPAGNE	54 644	1 FRANCE	59 290
2 FRANCE	865 013 431		2 CANADA	24 346	2 SUÈDE	47 090
3 SUÈDE	524 995 243		3 ALGERIE	13 724	3 ESPAGNE	59 120
4 CANADA	471 928 664		4 SUÈDE	13 823	4 COSETE	28 125
5 SUÈDE	450 244 000		5 FRANCE	8 890	5 SUÈDE	24 220
6 ALGERIE	244 070 956		6 ALGERIE	9 794	6 NORVÈGE	31 840
7 ALGERIE	171 250 922		7 SUÈDE	9 673	7 NOUVELLE-ZÉLANDE	25 830
8 NORVÈGE	134 173 120		8 FRANCE	5 970	8 CANADA	19 370
9 FRANCE	81 971 520		9 SUÈDE	4 950	9 ALGERIE	18 070
10 NOUVELLE-ZÉLANDE	53 391 421		10 NORVÈGE	4 214	10 ALGERIE	17 455
11 ESPAGNE	22 483 026		11 DANEMARK	3 900	11 ESPAGNE	14 920
12 NORVÈGE	12 519 459		12 NOUVELLE-ZÉLANDE	2 337	12 FRANCE	14 260

Source : UNIC

## Activités des sociétés de courses

248 sociétés de courses ont organisé 2 237 réunions en 2000, soit 16 493 courses.

206 392 chevaux ont participé à ces courses.

27 009 chevaux sont à l'entraînement.

### Les enjeux enregistrés

- 37,93 milliards de francs au Pari Mutuel Urbain (PMU), en augmentation de 6,5 % par rapport à 1999.

- 1,58 milliard de francs au Pari Mutuel sur les Hippodromes (PMH), en diminution de 3,2 % par rapport à 1999.

## Répartition des enjeux

**Parieurs gagnants : 70 %**

**Prélèvements légaux : 30 %**

- 13,90 % au profit des sociétés de courses,

- 16,30 % au profit de l'Etat répartis entre :

☞ prélèvements non fiscaux (3,40 %) au profit de 4 fonds spéciaux :

☒ 2 gérés par le M.A..P. : FNHAH ET FNDAE,

☒ 2 gérés par le M.J.S. : FNDS ET FNDVA,

☞ par prélèvements fiscaux (12,90 %)

Il est à noter que le FNHAH alimente lui-même :

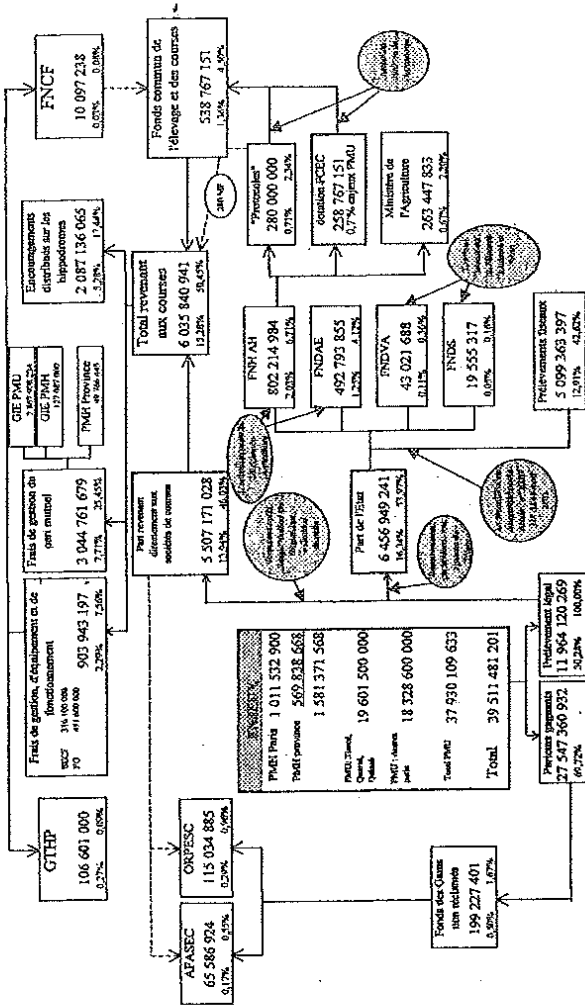
☞ le FCEC (0,7 % des enjeux par décret) entièrement destiné aux courses,

☞ l'E.P.A. « Les Haras nationaux » et la filière cheval « élevage et équitation » (0,6 % par lettre du Budget),

☞ le partenariat Etat-Institution des courses depuis 1993.

*N.B. : Le FNHAH est devenu, en 2002, « Fonds national des courses et de l'élevage » par suite de la budgétisation des ressources de l'EPA « Les haras nationaux » (qui correspondaient à un tiers du montant correspondant).*

Répartition des prélèvements sur les enjeux  
Domestiques 2000



Le plus faible des deux pourcentages indiqués a été calculé par rapport au total des enjeux et le plus élevé par rapport à celui du prélèvement

**DETAIL DE LA REPARTITION DU PRELEVEMENT LEGAL  
EXERCE SUR LES ENJEUX AU PARI MUTUEL**

Détail de la répartition du prélèvement légal à l'intérieur des 3 secteurs bénéficiaires :

	1997		1998		1999	
	MONTANT	%	MONTANT	%	MONTANT	%
<b>I - L'Etat et les Collectivités Locales hors Secteur-Cheval</b>	<b>5 448 626 462</b>	<b>100</b>	<b>5 592 110 812</b>	<b>100</b>	<b>5 602 968 622</b>	<b>100</b>
<b>A) Etat - Trésor</b>	<b>4 819 916 932</b>	<b>88,46</b>	<b>4 957 078 351</b>	<b>88,64</b>	<b>4 961 463 010</b>	<b>88,55</b>
- Prélèvement supplémentaire progressif (PSP)	1 874 559 415	34,40	1 941 293 434	34,71	1 881 883 568	33,59
- Droit de timbre proportionnel	1 356 860 726	25,09	1 378 555 615	24,65	1 399 268 071	24,97
- Taxe à la valeur ajoutée	973 026 228	17,86	992 334 815	17,75	1 033 731 811	18,45
- Trésor	88 490	-	2 900 885	0,05	76 595	-
- Produits de l'arrondissement des centres des sociétés parisiennes	136 870 600	2,51	134 368 131	2,40	130 944 151	2,34
- Contribution ou remboursement de la dette sociale (CRDS)	125 895 062	2,31	126 972 222	2,27	128 902 890	2,30
- CSG	342 617 401	6,29	380 653 249	6,81	386 628 014	6,90
<b>B) Etat</b>	<b>511 273 499</b>	<b>9,38</b>	<b>515 640 710</b>	<b>9,22</b>	<b>523 505 941</b>	<b>9,34</b>
- Fonds National d'adduction d'eau	453 645 228	8,33	457 540 366	8,18	464 519 355	8,29
- Jeunesse et Sports	32 404 652	0,59	32 681 449	0,58	21 128 632	0,38
- Fonds national pour le développement de la vie associative	25 203 619	0,46	25 418 895	0,45	37 857 954	0,68
<b>C) Autres prélèvements à l'étranger</b>	<b>117 436 031</b>	<b>2,16</b>	<b>119 391 811</b>	<b>2,14</b>	<b>117 997 671</b>	<b>2,11</b>
<b>Autofinancement des Courses et du Secteur-Cheval</b>						
<b>B - Les Courses</b>	<b>5 284 871 170</b>	<b>100</b>	<b>5 353 312 370</b>	<b>100</b>	<b>5 568 642 913</b>	<b>100</b>
- Frais de gestion du Pari Mutuel	2 306 619 680	43,63	2 428 624 312	45,37	2 660 586 086	47,78
- Encouragements distribués sur les Hippodromes (cf. chapitre « Visites des courses »)	2 008 423 854	37,99	2 034 407 390	37,44	2 037 870 374	36,59
- Frais de gestion, d'équipement et de fonctionnement	971 818 233	18,38	920 280 668	17,19	870 386 453	15,63
<b>III - Le Secteur Cheval via l'Administration des Haras Nationaux</b>	<b>311 207 463</b>	<b>100</b>	<b>316 684 269</b>	<b>100</b>	<b>247 885 719</b>	<b>100</b>
- Investissements exécutés par l'Etat	15 500 000	4,98	15 000 000	4,74	16 000 000	6,45
- Subventions en capital	15 500 000	4,98	14 830 000	4,68	13 830 000	5,59
- Matériel et frais de fonctionnement et achats de Chevaux de Selle	78 500 000	25,22	78 000 000	24,63	82 500 000	33,28
- Acquis nouveaux et renouvellement d'étables	36 000 000	11,57	36 000 000	11,37	36 000 000	14,52
- Intervention en faveur de l'élevage des chevaux et de l'équitation	126 500 000	40,65	126 000 000	39,79	126 000 000	50,83
- Dépenses diverses & accidentelles	-	-	-	-	-	-
- Subvention aux Sociétés de Courses	-	-	-	-	-	-
- Réserve sur solde antérieur et recettes propres au Service des Haras (à déduire au résultat)	+39 207 463	12,60	+48 854 269	14,79	+26 444 281	10,67

Source : UNIC

■ DOTATIONS DES COURSES FRANÇAISES

On constate que le total général (2 037 870 374 F en 1999) correspond très exactement à celui indiqué pages 8 et 11 sous la rubrique "Encouragements

distribués sur les hippodromes" et provient à ce titre du pourcentage sur le prélevement réaffecté aux courses.

Encouragements distribués sur les hippodromes		DETAIS ANNEE 1999				
		TROT en francs	OBSTACLES en francs	PLAT en francs		
<b>A - PAYS ET ALIÉNATIONS</b>						
Somme distribuée aux propriétaires des chevaux gagnants (1) et placés (2, 3, 4 et 5)	PAIS (1)	par les sociétés organisatrices	407 239 340	143 640 900	229 409 127	
	PROVINCE	ressources S&L ou subventions locales	8 092 298	3 281 570	4 408 383	
		par le Fonds Commun	449 453 517	120 537 238	265 724 749	
	TOTAL TROT		864 817 455			
	TOTAL OBSTACLES			269 659 708		
TOTAL PLAT				421 542 259		
TOTAL ET % SUR DOTATION TOTALE			1 894 019 400 F	76,33 %		
<b>B - PRISES PROPRIÉTAIRES</b>						
Surplus offerts aux propriétaires des chevaux nés et élevés en France, et gagnants et placés dans les courses ou-ertes aux chevaux nés et élevés à l'étranger + prises F.E.E.	PARIS	par France Galop			69 384 015	
	PROVINCE	par le Fonds Européen de l'Elevage			2 930 000	
		par France Galop		713 000		70 534 728
		par le Fonds Européen de l'Elevage				1 934 275
	TOTAL TROT					
TOTAL OBSTACLES			713 000			
TOTAL PLAT					144 953 028	
TOTAL ET % SUR DOTATION TOTALE			143 686 028 F		7,18 %	
TOTAL TROT			864 817 455			
TOTAL OBSTACLES				270 372 708		
TOTAL PLAT					566 495 287	
TOTAL ET % SUR DOTATION TOTALE			1 791 683 480 F		81,50 %	
<b>C - BÉNÉFICES VERSÉS PAR LES PROPRIÉTAIRES</b>						
Montant des engagements et des forfaits	TOTAL TROT		20 197 595			
	TOTAL OBSTACLES			4 217 791		
	TOTAL PLAT (1)				34 814 386	
	TOTAL ET % SUR DOTATION TOTALE			64 229 773 F		3,10 %
	TOTAL TROT			885 015 650		
TOTAL OBSTACLES				276 590 499		
TOTAL PLAT					603 309 653	
TOTAL ET % SUR DOTATION TOTALE			1 764 913 202 F		85,81 %	
<b>D - PRISES AUX ÉLEVÉS</b>						
Prises offertes aux éleveurs des chevaux nés et élevés en France et gagnants ou placés	PARIS/ÉTRANGER	par le Fonds Commun	45 837 710	24 845 918	34 244 699	
	PROVINCE		52 356 420	19 684 765	40 494 412	
	TOTAL TROT		98 214 130			
	TOTAL OBSTACLES			44 530 683		
	TOTAL PLAT					74 941 021
TOTAL ET % SUR DOTATION TOTALE			219 683 834 F		10,78 %	
<b>E - CONTRIBUTIONS OBLIGÉES (2)</b>						
PAIS	offerts par les sociétés organisatrices	10 852 229	7 444 050	10 983 431		
PROVINCE	offerts par les sociétés parisiennes	2 812 306	7 099 642	14 062 621		
TOTAL TROT		13 664 735				
TOTAL OBSTACLES			14 543 700			
TOTAL PLAT				25 046 102		
TOTAL ET % SUR DOTATION TOTALE			53 254 537 F		2,61 %	

(1) Constitué(e) aux courses au trot et à l'obstacle, les ventes aux enchères, ainsi que ceux, selon le principe de la "totalité", aux propriétaires des chevaux élevés pendant les années dans les années précédentes, lors d'élevés et aux enchères au plat, et réaffectés dans les années dans les gains et allocations. Cependant le principe de la "totalité" n'est pas appliqué dans certains cas particuliers, à la suite de certaines décisions d'Etat, y compris des compléments de dotations offerts par les propriétaires, aux années dans ce cas.

(2) Comprenant : Travaux, entretien et autres dépenses.



## ENCOURAGEMENTS DISTRIBUÉS

**36,6 % de la part revenant aux sociétés de courses, soit 2,09 milliards de francs versés aux socio-professionnels des courses, sous forme de :**

**- prix de courses : 1,67 milliard de francs.**

**745 MF pour le galop,**

**925 MF pour le trot.**

**Destinés aux propriétaires, aux entraîneurs et aux jockeys.**

**- prix aux éleveurs : 236 MF.**

**128 MF pour le galop,**

**108 MF pour le trot.**

**Primes versées par la FNCF.**

**- primes aux propriétaires, spécifiques au galop : 140 MF.**

**- encouragements divers pour 40 MF (indemnités de transport, saillies gratuites, primes écuries, objets d'art, etc.).**

**REPARTITION des PRIX de COURSES et PRIMES**  
« ENCOURAGEMENTS en 2000 »

FRANCE GALOP	S.E.C.F.
<p><b>PROPRIETAIRES</b> : 77,5 %    soit ~ 693 MF</p> <p><b>ENTRAINEURS</b> : 10 % (89 MF) spécifique entraîneurs + 4 % (36 MF) pour personnel des écuries</p> <p><b>JOCKEYS</b> ou <b>LADS-JOCKEYS</b> : 7 % (63 MF) sauf pour les apprentis n'ayant pas gagné 30 courses d'obstacles ou pour le plat (5 %) + 1,5 % (13 MF) versés à une caisse de compensation mutualisée et répartie en fin d'année au prorata des montes de chaque jockey + montes perdantes (90 F/monte PLAT) (300 F/monte OBSTACLE)</p> <p align="center"><b>TOTAL des PRIX ~ 894 MF</b></p> <p><b>ELEVEURS</b> : - PLAT : 21 % (79 MF) OU 25 % pour les courses de groupes du montant respectif des prix et primes de courses - OBSTACLE : 16 % (49 MF)</p> <p align="center"><b>TOTAL des PRIMES ~ 128 MF financés par le FCEC</b></p> <p align="center"><b>TOTAL GENERAL : ~ 982 MF</b> Auxquels s'ajoutent 40 MF (transports et autres indemnités ainsi que prix offerts par les propriétaires)</p>	<p><b>PROPRIETAIRES</b> : 100 % (~ 913 MF) des prix de courses et des entrées propriétaires, à charge pour eux de reverser leur part aux éleveurs, entraîneurs et drivers.</p> <p><b>ENTRAINEURS et PERSONNEL des ECURIES de COURSES</b> : 0,6 % pour alimenter, en partie, les caisses de compensation, soit ~ 5,4 MF.</p> <p><b>LADS</b> des écuries d'éleveurs courant à Vincennes, Caen, et Cabourg : 5 % des primes aux éleveurs : (~ 2 MF)</p> <p><b>LADS</b> des écuries d'entraîneurs courant à Vincennes, Caen, Cabourg et Enghien : 1 % des prix de courses (~ 4,3 MF)</p> <p align="center"><b>TOTAL des PRIX : ~ 925 MF</b></p> <p><b>ELEVEURS</b> : - 11,5 % des 100 % des 925 MF</p> <p align="center"><b>TOTAL des PRIMES : ~ 108 MF</b></p> <p align="center"><b>TOTAL GENERAL : 1.033 MF</b></p>

## C. LA FRANÇAISE DES JEUX

### 1. Comparaisons européennes



#### Principales Loteries européennes

(au 31 décembre 2000)

Pays	Loterie(s)	Chiffre d'affaires 2000 <sup>(1)</sup>		Nombre total de points de vente	Mise moyenne par an, par habitant	
		(M€)	(M£)		(euros)	(en francs)
◆ Allemagne	16 Länder (1 loterie / Land)	7 731	50 709	25 679	94,4	617,9
◆ Autriche	Österreichische Lotto	1 171	7 692	8 619	144,8	949,8
◆ Belgique	Loterie Nationale	1 030	6 755	7 573	101,0	662,5
◆ Danemark	Dansk Tippingeste	896	5 288	1 917	162,1	997,7
	LAE	7 106	39 891	10 569		
◆ Espagne	ONCE	2 412	15 955	22 000	256,2	1 681,6
	Loto Catalunya	80	526	2 564		
◆ Finlande	Oy Veikkaus	1 083	7 102	4 100	200,2	1 365,7
◆ France	La Française des Jeux	6 925	42 803	42 417	110,0	721,6
◆ Grande- Bretagne	Camelot	7 996	52 448	15 100	139,2	906,5
	Distressor's Pools	268	1 761	13 000		
	Lottomailka	7 354	48 238	15 000		
◆ Italie	Ities (pour toutes les régions)				189,5	1 243,0
	CONI	617	4 181	2 200		
	Monopoli di Stato	374	2 451	192		
◆ Irlande	An Post National Lottery	495	3 249	3 504	130,1	854,7
◆ Norvège	Norsk Tipping	1 003	6 577	1 795	222,8	1 461,5
◆ Pays-Bas	Staatsloterij	596	3 909	4 000	57,1	375,9
	SNS (de Lotto)	224	1 467	2 210		
◆ Portugal	SCML	871	5 711	4 415	103,1	676,3
◆ Suède	Svenska Spel	1 527	9 986	6 900	171,1	1 122,1
	Sport Lotto	493	3 234	1 790		
	Loterie Romande	192	971	2 667		
◆ Suisse	Interkantonale				116,7	765,1
	Landeslotterie	152	994	6 510		
	SEVA	11	201	1 216		

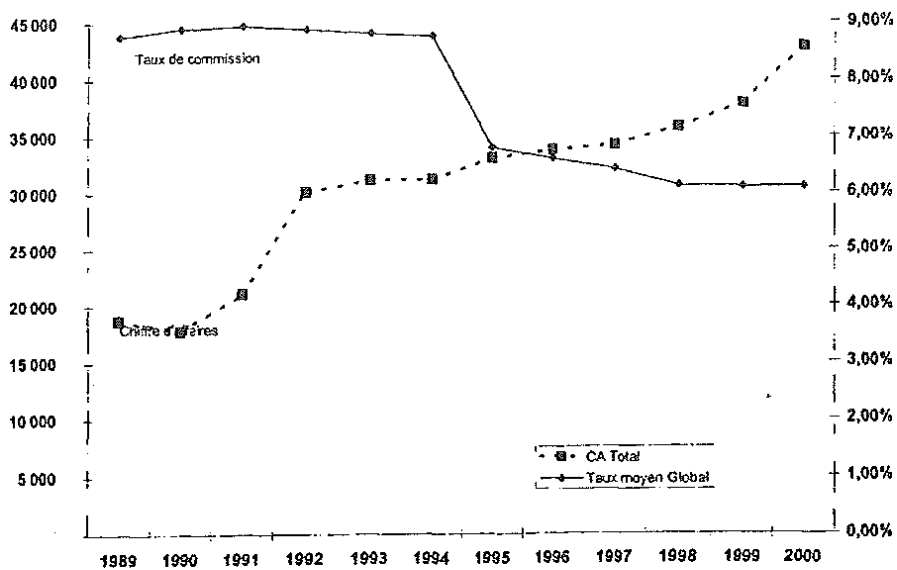
(1) Chiffre d'affaires exprimé en millions de euros et en millions de francs.

(2) Basé sur le chiffre d'affaires total, collecté pour l'ensemble des loteries de jeux.

Sources : Statistiques WIA, Rapports Annuels de la Française des Jeux.

Source : rapport annuel d'activité de la FDJ (2000)

### EVOLUTION DU CA ET DU TAUX DE COMMISSION DE LA FRANCAISE DES JEUX

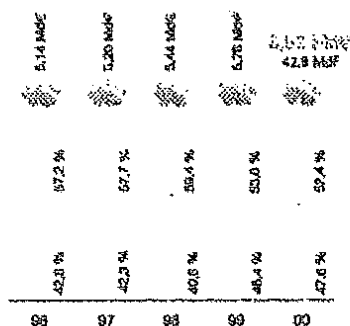


Protège de Gestion, le 12/04/2000

### 3. Panorama financier 2000



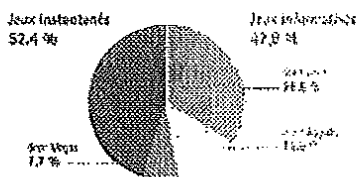
#### Panorama financier 2000



Évolution du chiffre d'affaires (en millions d'euros) et en pourcentage des mises totales

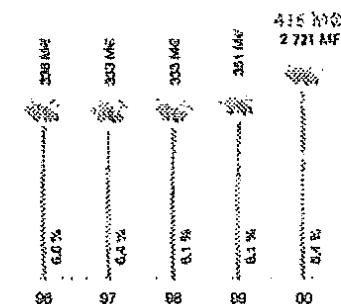
Les mises des joueurs atteignent 6,33 Md€ (42,8 Md€) en 2000, ce qui représente une progression de 11,1 % par rapport à 1999. L'entrepreneur n'avait pas connu une telle croissance depuis le lancement de Millionaire en 1991.

Jeux informatisés      Jeux instantanés.



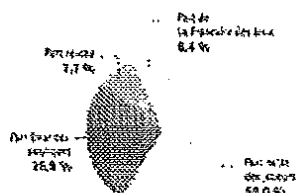
Répartition par gamme de jeux (en pourcentage des mises totales)

Avec un chiffre d'affaires de 1,30 Md€, les jeux informatisés représentent 47,6 % des mises totales, contre 46,4 % en 1999. Tirés par la poursuite du développement du jeu Rapid, les mises sur ces jeux réalisent une progression exceptionnelle de 16,2 % en 2000. Grâce notamment au lancement réussi de Vegas, le chiffre d'affaires des jeux instantanés augmente de 10,7 %, il atteint 3,42 Md€, ce qui correspond à une part de marché de 54,4 % (contre 51,6 % en 1999).



Évolution de la commission de La Française des Jeux (en millions d'euros) et en pourcentage des mises totales

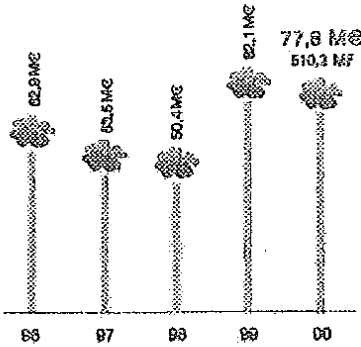
Le taux de la commission de base de La Française des Jeux est fixé par contrat et s'établit à 6,1 % depuis 1998. S'y ajoute, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, une commission de 0,5 % sur la loterie instantanée. Cette commission était précédemment payée par le GIE Pfla regroupant les distributeurs et a été transférée à La Française des Jeux qui s'agit l'exploitant, en direct, de la loterie instantanée. Compte tenu de l'augmentation des mises des joueurs, la commission perçue par La Française des Jeux a progressé de 64 M€ (418 M€) en 2000, pour atteindre 415 M€ (2731 M€).



Répartition des sommes mises aux jeux (en pourcentage et en moyennes)

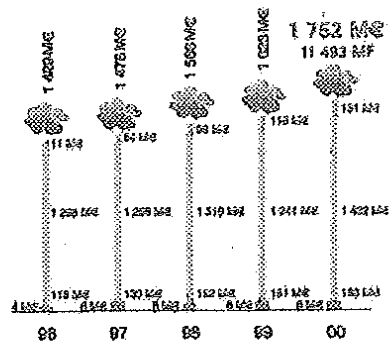
La redistribution nette des mises aux joueurs atteint 3,85 Md€ (25,3 Md€) en 2000, soit 59,0 % des sommes mises, contre 57,7 % en 1999. Par ailleurs, la part reversée aux finances publiques s'établit à 26,9 %, soit 1,75 Md€ (11,5 Md€). Enfin, 14,1 % des mises reviennent à l'exploitation (La Française des Jeux et son réseau de distribution).

Source : Rapport annuel (2000) d'activités de la Française des Jeux.



Évolution du résultat net de La Française des Jeux (en millions d'euros)

Le résultat net de l'exercice 2000 s'élève à 77,8 M€ (510,3 M€). Grâce à l'augmentation des commissions et des produits financiers, ainsi qu'à la maîtrise des charges d'exploitation, le résultat courant est en progression de 70,3 M€ (461,3 M€) par rapport à 1999. En revanche, le résultat 1999 bénéficiait de l'impact favorable d'une opération sur les titres de participation Delta/Ahadi.



Évolution des prélèvements publics (en millions d'euros - hors dividendes et impôts sur les sociétés)

La croissance de l'activité se répercute sur la participation de La Française des Jeux aux finances publiques qui progresse de 7,5 % par rapport à 1999. Elle s'élève à 1 752 M€ (11 493 M€) en 2000. À ce titre, La Française des Jeux a notamment contribué au Fonds National pour le Développement du Sport (FNDS) pour 183 M€ (1 199 M€). À ces prélèvements directs sur les Jeux, s'ajoutent l'impôt sur le bénéfice ainsi que les dividendes versés à l'État-actionnaire.

- Prélèvements sociaux (RDS et CSG)
- Recettes attribuées au budget général de l'État
- Contribution au FNDS
- Autres

État	72,0
Union des blessés de la face et de la tête	9,2
FCP des salariés de La Française des Jeux	5,0
Fédération Maginot	4,2
Soficoma	3,0
Change de la Bourse	2,6
Confédération des tabacs	2,0
Mutuelle du Trésor	1,0
Comalo	0,6
Émissions Bénger	0,4
Total	100,0

Répartition du capital de La Française des Jeux (en pourcentage)

La Française des Jeux est une société anonyme d'économie mixte dont le capital est détenu à 72 % par l'État. Parmi les autres actionnaires figurent notamment les anciens émetteurs de la loterie nationale, les salariés de La Française des Jeux et les courtiers-mandataires.

#### 4. Contribution aux finances publiques

##### Prélèvements opérés par l'Etat sur les jeux exploités par la Française des Jeux

(en millions de francs)

	1998	1999	2000	2001		PLF 2002
				LFI	révisé	
Recettes non fiscales (ligne 114)	6 431	6 231	7 362	7 600	7 850	8 300
Dividende (ligne 116)	253	238	387	300	220	220
Contributions au FNDS	999	1 055	1 197	1 031	1 290	1 196
Droit de timbre <sup>(1)</sup>	897	864	886	883	975	-
TVA sur les frais d'organisation <sup>(1)</sup>	1 052	1 093	1 191	1 184	1 250	-
Impôt sur les sociétés <sup>(1)</sup>	327	333	558	432	432	-
<b>Total</b>	<b>9 959</b>	<b>9 706</b>	<b>11 581</b>	<b>11 430</b>	<b>12 017</b>	<b>9 716</b>

(1) Estimations pour 2001 à partir des comptes fournis par l'entreprise

Source : rapport général A.N. - projet de loi de finances pour 2002 - Tome 1 - volume 2 - Didier Migaud

**D. LES CASINOS**

**1. Nombres de jours d'exploitation et d'entrées (saison 1999 et 2000)**

	NOMBRE DE JOURS D'EXPLOITATION	RECETTE JOURNALIERE MOYENNE	BOULE	AUTRES JEUX DE TABLE	NOMBRE D'ENTREES		TOTAL	PRODUIT BRUT DES JEUX (RAPPEL)
					TOTAL JEUX Traditionnels	M.A.S.		
SAISON 1999-2000	59 557	187 184	1 498 693	1 273 312	2 772 005	63 777 203	65 549 288	11 353 045 497
SAISON 1998-1999	58 001	177 659	1 397 949	1 242 811	2 640 760	60 760 015	63 400 775	10 304 426 684
EVOLUTION N/N-1	2,66%	5,36%	7,21%	2,45%	4,97%	4,97%	4,97%	10,27%

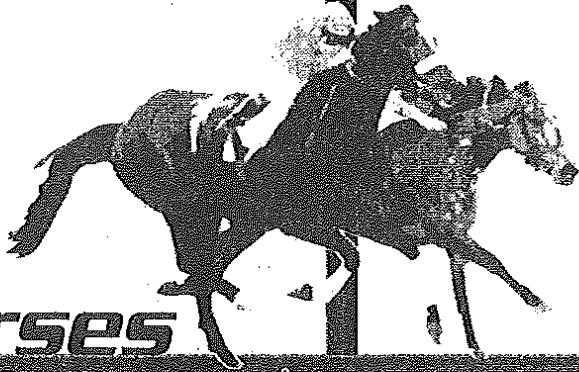
**2. Prélèvements au profit des communes**

saison	Prélèvement progressif	Prélèvement du cahier des charges	TOTAL (MF)
1986-87	25,44	80,19	105,63
1987-88	32,15	97,96	130,11
1988-89	56,99	188,12	245,11
1989-90	69,20	198,54	267,73
1990-91	74,33	230,73	305,06
1991-92	94,27	275,10	369,37
1992-93	127,35	337,32	464,66
1993-94	163,81	430,31	594,12
1994-95	199,70	527,02	726,71
1995-96	237,32	624,85	862,17
1996-97	269,83	719,20	989,03
1997-98	313,42	852,12	1.165,54
1998-99	344,95	950,90	1.295,86
1999-2000	381,18	1.068,04	1.449,22

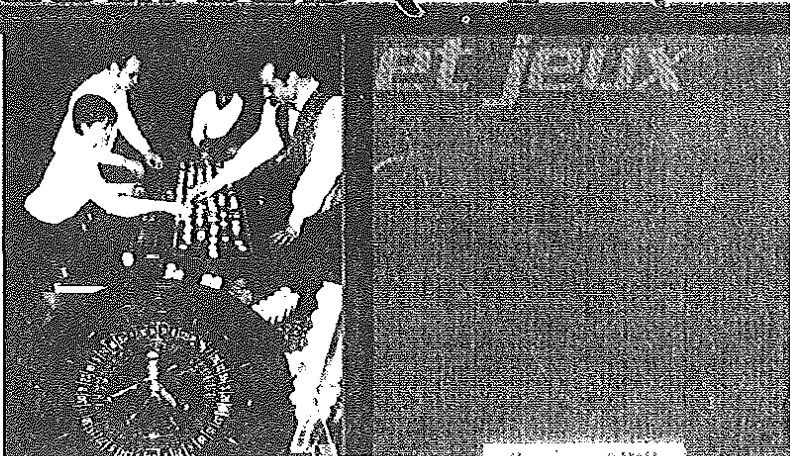




D  
O  
C  
U  
M  
E  
N  
T



Courses



## Sommaire

Organigramme de la direction centrale  
des renseignements généraux (DCRG).....

Organigramme de la sous-direction  
des courses et jeux.....

Historique des courses et jeux.....

Les missions de la sous-direction  
des courses et des jeux.....

Les sections.....

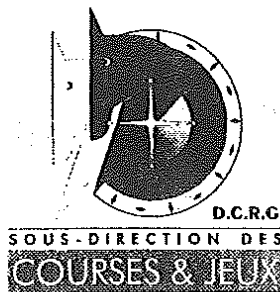
Quelques chiffres significatifs.....

Le rôle international de la sous-direction  
des courses et des jeux.....

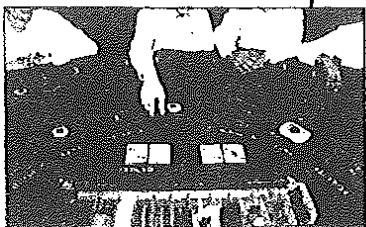
L'implantation des casinos.....

L'implantation des hippodromes.....

A presentation of the DCRG in English.....



## Présentation



La sous direction des courses et des jeux<sup>(1)</sup> de la Direction Centrale des Renseignements Généraux (D.C.R.G.) constituée de 75 fonctionnaires spécialisés, s'appuie sur le maillage des renseignements généraux en province mais aussi à Paris et sa banlieue.

Elle forme et entretient un réseau de près de 190 correspondants, fonctionnaires locaux, qui parallèlement à leurs missions de renseignement, effectuent les enquêtes et assurent une présence dans les établissements de jeux, casinos, cercles ou sur les champs de courses.

La sous-direction travaille en symbiose avec des services extérieurs.

Elle effectue un travail administratif en amont puisqu'elle instruit les dossiers que les casinos soumettent à la commission supérieure des jeux, ainsi que les demandes d'agrément tant des dirigeants et employés de jeux que des matériels et des locaux.



A ce titre, la sous-direction pratique des échanges quotidiens avec la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (D.L.P.A.J.), chargée de "dire le droit en la matière".

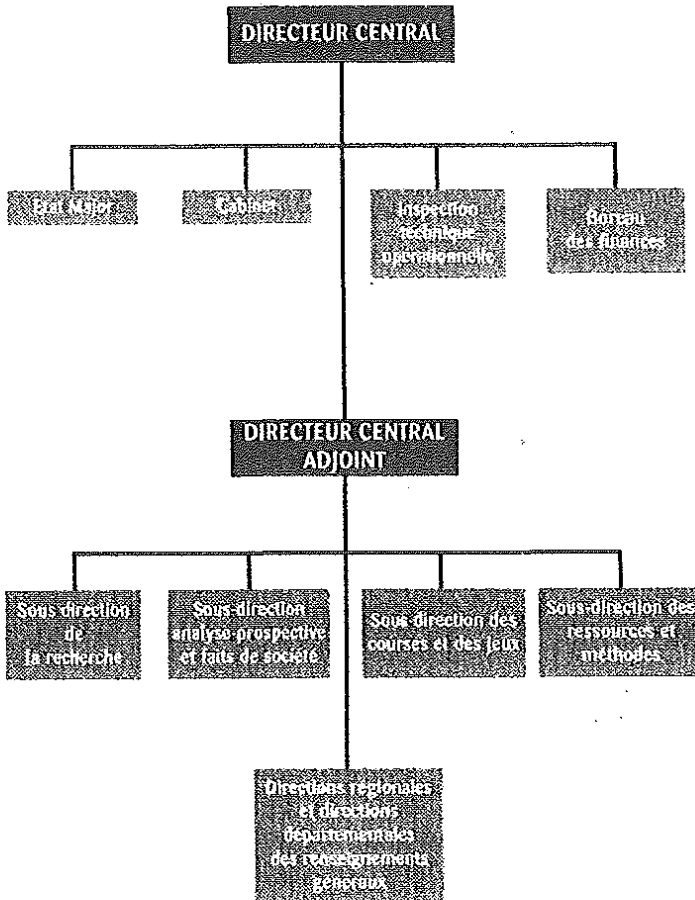
Son rôle de conseiller technique lui permet de contribuer à la rédaction de circulaires, de notes et de textes législatifs, relatifs à la réglementation des jeux. Elle traite également des demandes d'agrément émanant du ministère de l'Agriculture, des sociétés de courses, "France Galop" et "Le Cheval Français" (plus de 5000 demandes par an) et du Pari Mutuel Urbain (PMU).

Lorsque les règles ne sont pas respectées et que des infractions à la législation sur les jeux sont constatées, la section judiciaire de la sous-direction intervient d'initiative en flagrant délit ou en enquête préliminaire ou sur commission rogatoire, sous le contrôle de magistrats. Elle agit parfois en collaboration avec les divers services de police ou de gendarmerie. Dans certains domaines spécifiques, elle peut mener des actions conjointes avec la Direction Centrale de la Police Judiciaire (D.C.P.J.), ou la Direction Nationale des Recherches et Enquêtes Douanières (D.N.R.E.D.).

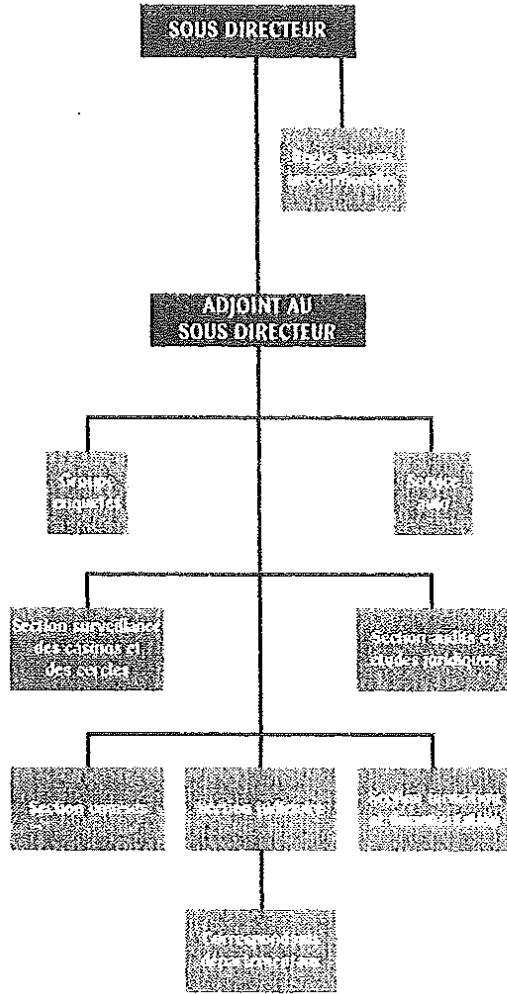
Le Sous-Directeur des Courses et des Jeux

<sup>(1)</sup> S.D.C.J. - 8, rue de Penthièvre 75008 PARIS Tél. : 01 49 27 36 32

## Organigramme de la D.C.R.G.



## Organigramme de la sous-direction des courses et des jeux



## Historique des courses et jeux

Il est indispensable pour l'Etat, d'exercer un contrôle étroit sur les établissements où le jeu est officiellement autorisé et de réprimer la pratique des jeux clandestins.

La sous-direction des courses et des jeux en France est le plus ancien service de police spécifique à compétence nationale, puisqu'il apparaît en 1892, sous l'appellation de "service de contrôle du pari mutuel".

Sa création est une conséquence indirecte du vote par le parlement français de la loi du 2 juin 1881, ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, afin de lutter contre les paris non contrôlés et faire la chasse aux bookmakers.

Ce nouveau service est notamment confié, un peu plus tard, à un haut fonctionnaire de police, Célestin HENNION, homme de confiance de Georges Clémenceau et futur préfet de police. Ce dernier entreprend d'imposer et de faire respecter la réglementation des jeux.

A cet effet, la loi du 15 juin 1907 est créée, réglementant les jeux "dans les cercles et les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques".

De 1932 à 1946, le service de contrôle du pari mutuel est successivement placé sous l'autorité de la police judiciaire, puis de la police administrative et générale.

Le 6 juin 1946, ce service est rattaché à la direction des renseignements généraux, sous l'appellation de "service des courses et jeux".

Enfin, par arrêté ministériel du 1er Août 1973, il est érigé en sous-direction des courses et des jeux. Ses missions au sein de la Direction Centrale des Renseignements Généraux (D.C.R.G.) sont alors redéfinies au terme du décret 95-94 du 16 janvier 1995.



## Les missions de la sous-direction des courses et des jeux

La sous-direction des courses et des jeux est essentiellement chargée de veiller au respect de la réglementation ainsi qu'à la défense des intérêts de l'Etat, des joueurs et des établissements de jeux.



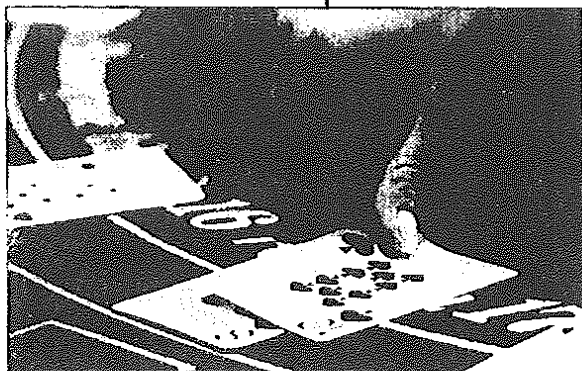
Les casinos sont placés sous le contrôle du ministère de l'Intérieur et plus particulièrement de la sous-direction des courses et des jeux. L'article 93 de l'arrêté du 23 décembre 1959 précise que "la police des jeux est assurée sous l'autorité du chef de service central des courses et jeux et dans les conditions fixées par lui".

Les fonctionnaires du service chargés du contrôle, sont habilités pour assurer, dans le cadre du présent arrêté, "la régularité et la sincérité des jeux".

Pour sa part, le monde des courses est essentiellement placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et du ministère des Finances, la Police Nationale ayant pour missions d'assurer le contrôle et la surveillance des courses et du Pari Mutuel (décret du 5 mai 1997). La sous-direction effectue, en outre, des enquêtes administratives sur les intervenants.

Ainsi, la sous-direction des courses et des jeux remplit une triple fonction :

- d'information, activité traditionnelle de la direction centrale des renseignements généraux à laquelle elle se rattache ;
- de prévention, contrôlant et surveillant, de façon permanente, l'application des règles de droit dans les casinos, les cercles et sur les hippodromes ;
- de répression des infractions prévues par le code pénal sous le titre "jeux, paris, loteries".



## Les sections

### LA SECTION SURVEILLANCE DES CASINOS ET DES CERCLES

La section surveillance des casinos et des cercles remplit sa mission de prévention et d'information par :

- les enquêtes d'agrément des personnels employés dans le casino (directeur responsable, membres du comité de direction et employés) et le suivi des mesures administratives ou volontaires d'interdiction de fréquenter les salles de jeux pour ce qui concerne les clients ;
- la garantie du respect de la régularité et de la sincérité des jeux prévue par la réglementation des jeux dans les casinos (art. 92 et 93 de l'arrêté du 23 décembre 1959) ;
- une présence permanente sur le terrain qui lui permet de mieux connaître le milieu ludique, de mettre en évidence les nécessités d'adaptation réglementaire et de détecter les comportements fautifs.

### LA SECTION AUDIT ET ETUDES JURIDIQUES

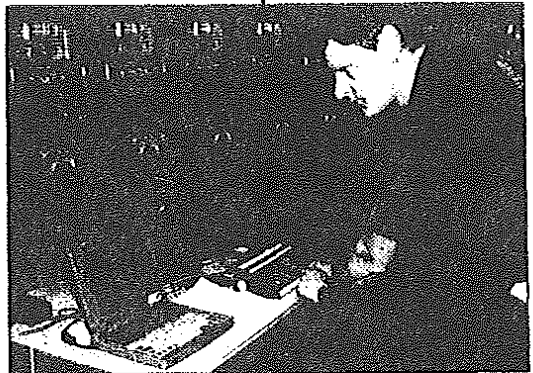
La section audit et études juridiques étudie, définit et diffuse "la jurisprudence et la doctrine" de la sous-direction des courses et des jeux.

Elle instruit toutes les demandes de renouvellement d'autorisation de jeux, d'ouverture et d'extension de casinos soumises à la commission supérieure des jeux. De même, elle contrôle les 14700<sup>(1)</sup> machines à sous en service, et assure la liaison avec les sociétés de fournitures et de maintenance (SFM).

La section agréé les nouveaux matériels et propose les évolutions réglementaires souhaitables.

Enfin, la section audit et études juridiques effectue les contrôles techniques et financiers des casinos, périodiquement ou lorsque la surveillance a détecté des dysfonctionnements.

<sup>(1)</sup> Au 28 juin 2002





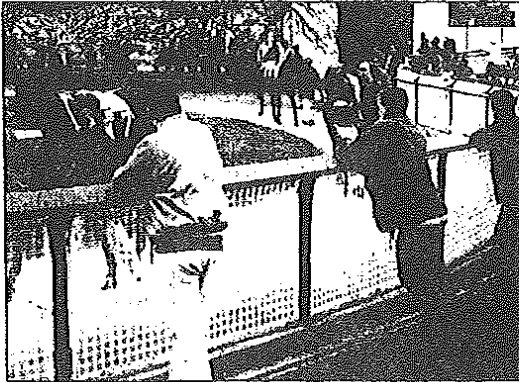
## Les sections

### LA SECTION COURSES

La section courses a, par sa présence sur le terrain, un rôle préventif permettant d'écarter des champs de courses les personnes interdites et les bookmakers.

Elle assure aussi une mission d'information par le contrôle des investisseurs hippiques.

La mission essentielle de contrôle et de surveillance exercée par la section sur le monde des courses de chevaux et de lévriers, se trouve renforcée, depuis peu, par le décret du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.



En effet, les sociétés "France Galop" et "Le Cheval Français" ne peuvent délivrer les autorisations de faire courir, d'entraîner et de monter, qu'après enquête et avis favorable de la section courses. Ce contrôle s'étend au Pari Mutuel, pour les candidats à l'exploitation des points PMU et clubs courses.

L'exercice de la mission administrative de la section courses peut déboucher sur des affaires judiciaires diligentes par la section judiciaire.

### LA SECTION FORMATION ET DOCUMENTATION

Le savoir-faire de la sous-direction et son expérience, lui valent une certaine réputation dans le domaine des jeux, tant au plan national qu'international. Ainsi, de nombreux stages sont organisés par la section formation à l'attention de personnalités étrangères, de magistrats, de sous-préfets et de hauts fonctionnaires de police.

Cette section dispose de l'infrastructure nécessaire à la formation des officiers et commissaires affectés à Paris et organise des stages de perfectionnement à l'attention des correspondants locaux. Son expertise est régulièrement sollicitée sur le terrain notamment dans le contrôle des parcs de machines à sous.

## Les sections

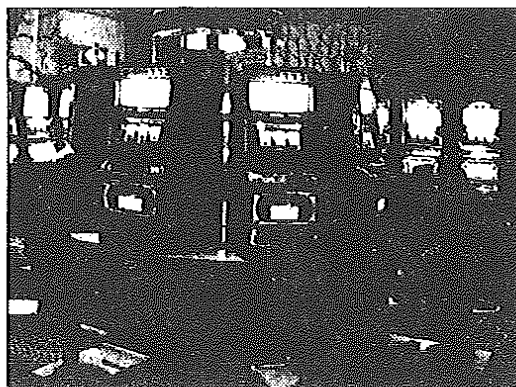
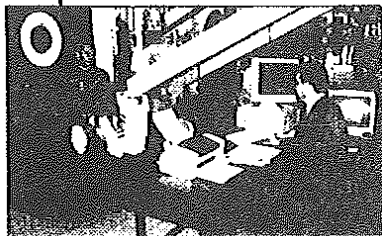
### LA SECTION JUDICIAIRE

Compétente sur l'ensemble du territoire national, la section judiciaire traite des infractions dans le domaine des jeux de hasard, en recherche les auteurs dans le cadre classique des diverses formes d'enquêtes judiciaires (préliminaire flagrant délit et sur commission rogatoire).

Son champ d'investigations est plus particulièrement délimité par la loi du 21 mai 1836 modifiée portant prohibition des loteries et la loi du 12 juillet 1983 modifiée relative aux jeux de hasard (maisons de jeux et appareils automatiques). A ces deux lois s'ajoutent les dispositions pénales réprimant les infractions aux courses (paris clandestins, vente de pronostics, dopage de chevaux...) ou divers délits de droit commun commis dans le milieu ludique (vols, escroqueries...).

Bénéficiant de l'infrastructure de la D.C.R.G. et des services territoriaux, la section a connaissance d'un grand nombre de faits qui lui permettent une certaine initiative dans la saisine. Mais elle est plus couramment saisie par les parquets et les juges d'instruction.

De même, les relations qu'elle entretient avec la Française des Jeux ou le Pari Mutuel Urbain (PMU) rendent la section judiciaire destinataire des plaintes émanant de ces organismes ou des victimes des malversations dans le domaine des jeux.



## Quelques chiffres significatifs



### Les casinos

178 casinos<sup>(1)</sup> autorisés fonctionnent sur le territoire national.

Ils dégagent un produit brut des jeux global (PBj) de plus de 1,9 milliards d'euros dont 56 % sont reversés à l'Etat.

Mais 89,98 % de ce produit, en hausse de 10,14 % par rapport à la saison précédente, sont réalisés par le secteur des machines à sous qui se développe plus rapidement que les grands jeux traditionnels (rouettes, black-jack, punto-banco, craps, boule, banque, chemin de fer, stud-poker).

Avec 185 millions d'euros, le secteur des grands jeux évolue moins rapidement avec une hausse de 3,62 % par rapport à la saison ludique 2000/2001.

Actuellement, 14700 machines à sous sont en service dans les établissements casinotiers.

Plus de 68 millions d'entrées ont été enregistrées au cours de l'année 2000/2001.

Les casinos emploient 13500 salariés et représentent jusqu'à 60 % des ressources fiscales de certaines communes.



### Les courses

Avec ses 8200 points de vente, le Pari Mutuel Urbain (PMU) présente un chiffre d'affaires de 6,17 milliards d'euros dont 17 % sont reversés à l'Etat.

Pour sa part, la Française des Jeux a un chiffre d'affaires de 7 milliards d'euros dont 18 % sont reversés à l'Etat.

Chaque année, 6 millions de turfistes parient sur les courses de chevaux en France, et 260 hippodromes sont répartis sur le territoire.

L'élevage du cheval fait vivre directement 50000 personnes ou indirectement 120000 personnes.

Sur tous ces enjeux, l'Etat et les communes perçoivent ensemble, près de 3 milliards d'euros.

En 2001, 13000 enquêtes ont été effectuées par la Sous-Direction :

- 8000 sur les casinos
- 5000 sur les courses.

En Europe, l'activité des jeux a toujours été très florissante. Aujourd'hui, le cumul des gains de loteries autorisées, des bookmakers, des institutions de paris d'Etat, des machines à sous dans les lieux publics et des casinos, représente un chiffre d'affaires de 53,3 à 61 milliards d'euros. Les jeux devancent ainsi d'importantes branches d'industrie comme l'informatique ou l'équipement de bureau.

<sup>(1)</sup> A la date du 28 juin 2002.

## Le rôle international de la sous-direction des courses et jeux

Comme c'est déjà le cas dans d'autres secteurs de l'activité policière, des échanges sont pratiqués avec les services de contrôle de nos partenaires européens.

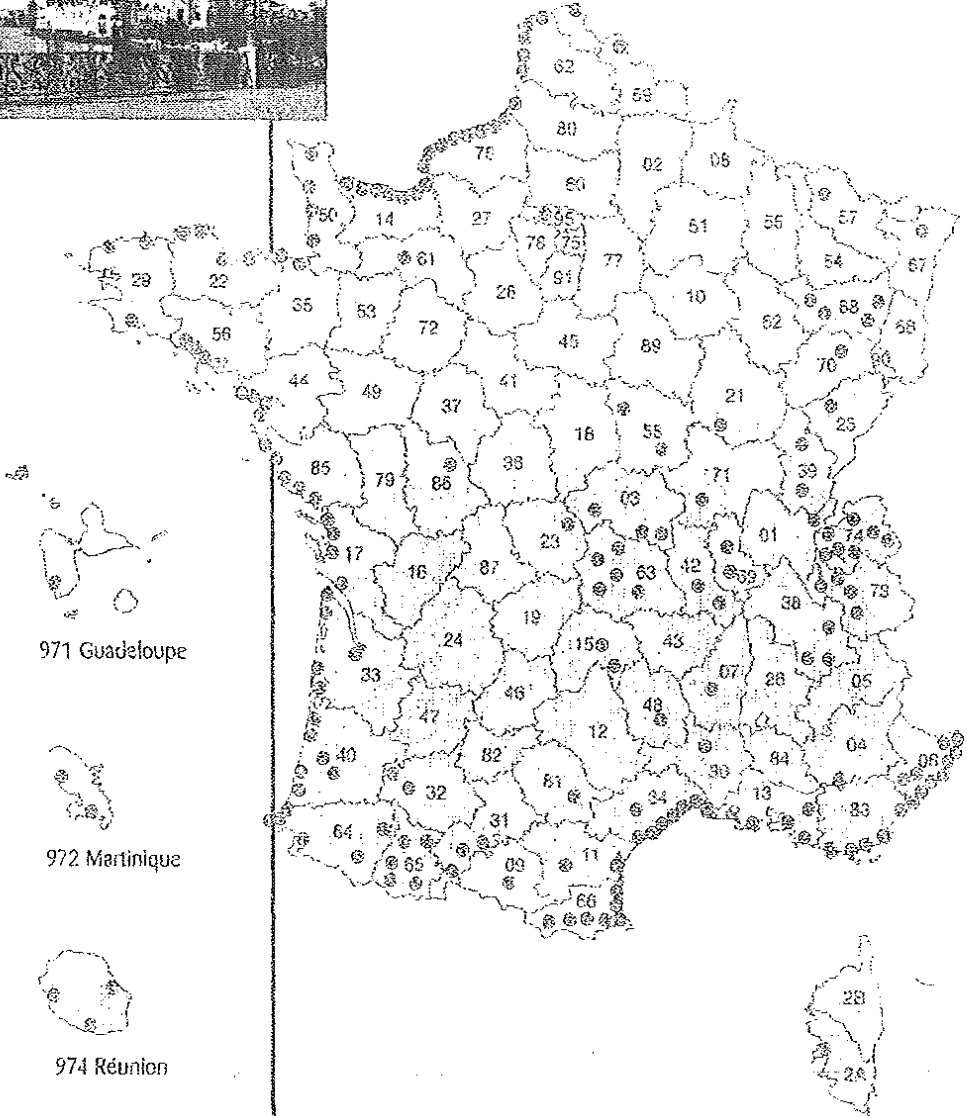
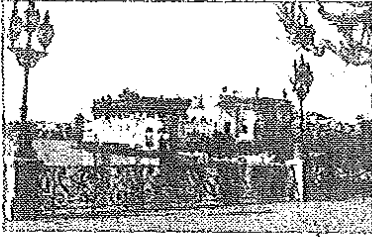
En dehors de l'Europe, la sous-direction des courses et des jeux s'intéresse activement aux investissements réalisés par des Français à l'étranger dans des domaines ludiques comme les loteries, les paris et les casinos français.

De la même manière, elle s'efforce d'identifier aussi bien les "gros" joueurs étrangers évoluant en France, que les établissements situés à l'étranger où les "gros" joueurs français sont invités, parfois dans le cadre de véritables "charters casinos".

La sous-direction participe à de nombreuses missions d'assistance ou d'échange d'informations, tant en France qu'à l'étranger, en liaison notamment avec le Service de Coopération Technique Internationale de Police (S.C.T.I.P.).



## Implantation des casinos



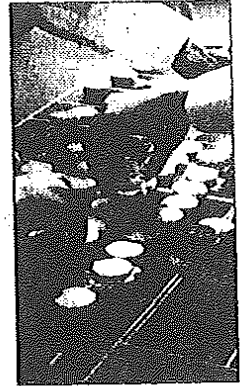
971 Guadeloupe

972 Martinique

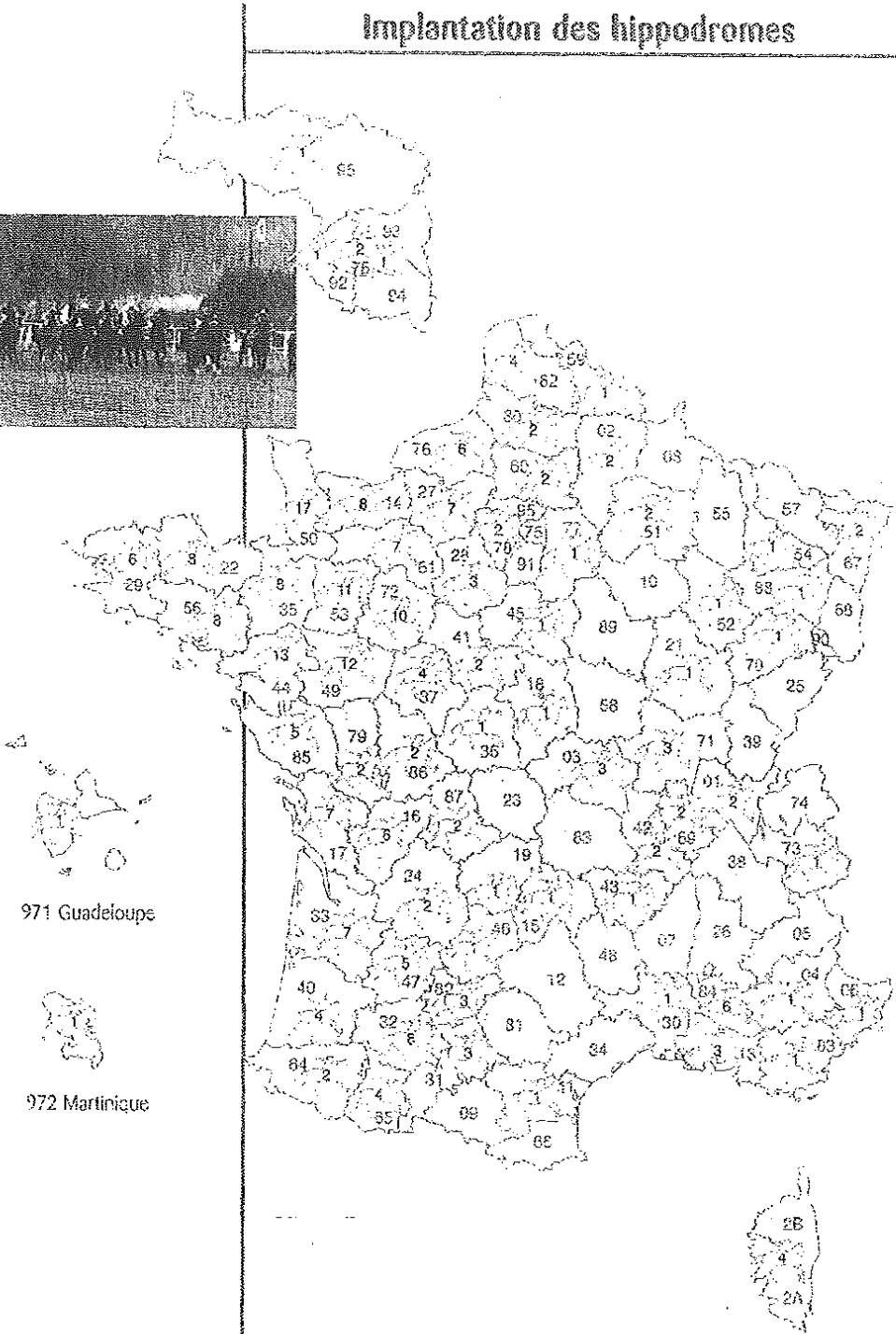
974 Réunion

## Implantation des casinos

- 01 DIVONNE-LES-BAINS
- 03 BOURBON L'ARCHAMBAULT  
NERIS-LES-BAINS  
VICHY Grand Café  
VICHY Casino
- 04 GREOUX-LES-BAINS
- 06 ANTIBES  
BEAULIEU-SUR-MER  
CANNES-SUR-MER  
CANNES Carlton  
CANNES Croisette  
GRASSE  
JUAN-LES-PINS  
MANDOLIEU  
MENTON  
NICE Rôtî
- 07 VALS-LES-BAINS
- 09 AX-LES-THERMES
- 11 ALET-LES-BAINS  
GRUSSAN
- 13 AIX-EN-PROVENCE  
CARRY-LE-ROUET  
CASSIS  
LA CIOTAT
- 14 CABOURG  
DEAUVILLE  
NOULGATE  
LUC-SUR-MER  
OUSTREHAM  
SAINT-AUBIN-SUR-MER  
TROUVILLE  
VILLERS-SUR-MER
- 15 CHAUDES-AUGVES  
VIC-SUR-CÈRE
- 17 CHATELAILLON  
FOURAS  
LA ROCHELLE  
ROFAN
- 20 AJACCIO
- 21 SANTEY
- 22 FREHEL  
LE VAL ANDRÉ  
PERROS GUREC  
SAINT QUAY PORTRIEUX
- 23 EAUX-LES-BAINS
- 25 BESANÇON
- 29 BENOÎT  
FLORESCAT  
ROSCOFF
- 30 ALLEGRE  
LE GRAD-DU-ROI
- 31 BAGNÈRES-DE-LUCHON  
BARBAZAN  
BAÏES-DU-SALAT
- 32 CASTERA-VERDUZAN  
CAZARBOŒN
- 33 ANDERNOS  
ARCACHON  
BORDEAUX  
LACANAU  
SOULAC
- 34 AGDE  
BALARUC  
LA-GRANDE-MOTTE  
LAMALOU-LES-BAINS  
PALAVAS-LES-FLOTS  
SÈTE  
VALRAS
- 35 DINARD  
SAINT-MAO
- 38 ALLEVARD  
SAINT-MARTIN-D'URVILLE  
VILLARD-DE-IANS
- 39 LONS-LE-SAUNIER  
SALIN-LES-BAINS
- 40 BISCARROSSE  
CAPRETON  
DAX  
SAINT-PAUL-LES-DAX  
WOSSEGOR  
MIRAZAN
- 42 MONTROD-LES-BAINS  
SAINT-GALMIER
- 44 LA BAULE  
PORNIC  
PORNICHET  
SAINT-BREVÈN
- 48 BAGNOLS-LES-BAINS
- 50 CHERBOURG  
COULANVILLE  
GRANVILLE  
SAINT-PAIR-SUR-MER
- 56 ARZON  
CARNAC  
QUÏBERON
- 57 ANNEVILLE
- 58 POUÛRÈS-LES-EAUX  
SAINT-HONORÉ-LES-BAINS
- 59 DUNKERQUE  
SAINT-AMAND-LES-EAUX
- 61 BAGNÈRES-DE-L'ORNE
- 62 BERCK-SUR-MER  
BOULOGNE-SUR-MER  
CALAIS  
LE TOUQUET 4 saisons  
LE TOUQUET Palais
- 63 CHATEL GUYON  
LA BOUBOULE  
LE-MONT-DORÉ  
ROYAT  
SAINT-NECTAIRE
- 64 BIARRITZ  
EAUX-BONNES  
HENDAYE  
PAU  
SAINT-JEAN-DE-LUZ  
BAÏES-DE-BEARN
- 65 ARGÈLES-GAZOST  
BAGNÈRES-DE-BIGORRE  
CAPVERN  
CAUTERETS  
LUZ-SAINT-SAUVEUR
- 66 AMÉLIE-LES-BAINS  
ARGÈLES-PLAGE  
CANET-PLAGE  
FONT-ROMÉU  
LE BOULOU  
SAINT-CYPRIEN  
VERNET-LES-BAINS
- 67 MIEDERBRONN-LES-BAINS
- 69 LA TOUR-DE-SAUVAGNY  
L'ION
- 70 LUXEUIL
- 71 BOURBON-LANCY
- 73 AIX-LES-BAINS Merveilles Casino  
AIX-LES-BAINS Grand Cercle  
BRIDES-LES-BAINS  
CHALLES-LES-EAUX
- 74 ANNECY  
ANNEMASSE  
CHAMONIX  
EVIAN  
MEGEVE  
SAINT-GERVAIS  
SAINT-JULIEN-EN-GENÈVOIS
- 76 DREPPE  
ÉFRETAT  
FECAMP  
FORGES-LES-EAUX  
LE TREPORT  
SAINT-VALÉRY-EN-CAUX  
VEUILLETES-SUR-MER  
YPORT
- 80 CAVEUX-SUR-MER
- 81 LACAUNE
- 83 BARDOL  
CAVALAIRE  
HYÈRES  
SAINTE-MAXIME  
SAINT-RAPHAËL
- 85 LA FAUTE-SUR-MER  
LES SABLES D'OOLONNE  
Gd Casino  
LES SABLES D'OOLONNE Les pès  
SAINT-GILLES-CROIX-DE-VIE  
SAINT-JEAN-DE-MONTS
- 86 LA ROCHE POSAY
- 88 CONTREXÉVILLE  
GERARDMER  
FLOMBÈRES  
VITTEL
- 95 ENGHEIN-LES-BAINS
- 971 GOSIER (Guadeloupe)  
SAINT-FRANÇOIS (Guadeloupe)
- 972 SCHOELCHER (Martinique)  
TROIS ÎLETS (Martinique)
- 974 SAINT-DENIS (Réunion)  
SAINT-GILLES (Réunion)  
SAINT-PIERRE (Réunion)



# Implantation des hippodromes



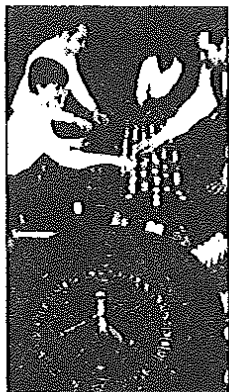
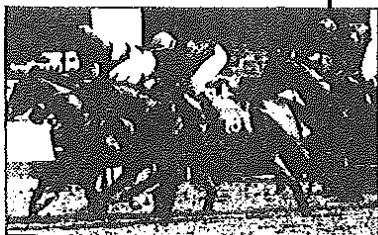
## Implantation des hippodromes

- |   |   |  |  |   |
|---|---|--|--|---|
| 01 CHATHAISON-SUR-CHALARONNE<br>DIVONNE-LES-BAINS   | LES ANDELYS<br>VERNON   | SAYENAY<br>VERTOU  | ARGENTAN<br>BAGNOLES-DE-L'ORNE<br>DOMFRONT<br>LE FERCHE<br>LE SAP<br>RANES   | YSSIE-SUR-LA-SOUSUE<br>SAULT  |
| 02 LA CAPELLE<br>LADON  | 29 CHARTRES<br>DREUX<br>LA FLÈTE-MADAME   | 45 ORLÈANS   |  | 85 CHALLANS<br>LA ROCHE-SUR-YON<br>LES SABLES-D'OLONNE<br>LUCON<br>SAINT-JEAN-DE-MONT |
| 03 MONTLUÇON<br>MOULINS<br>YCHY   | 29 CARMAUX-PLUGER<br>GUERLESQUIN<br>LANDOYSSIAU<br>MORLAUX<br>FLOUËSCAT<br>SAINT-POL-DE-LEON  | 46 GRAMAT  | 62 ABRAS<br>BERCK-SUR-MER<br>LE TOUQUET<br>SAINT-OMER  | 86 CHARROUX<br>LA ROCHE POSAY   |
| 04 ORANSON  | 39 NIMES  | 49 ANGERS<br>BEAUPREAU<br>SAINT-LEGER-SOUS-CHOLET<br>COMBREE<br>DURVAL<br>JALLAIS<br>LE MON-D'ANGERS<br>MONTREVAULT<br>ROCHEFORT-SUR-LOIRE<br>SAJOUR<br>SÈGRE<br>SEICHES-SUR-LE-LOIR   | 64 BIARRITZ<br>PAU   | 87 LE DORAT<br>LIMOGES  |
| 06 CAGNES-SUR-MER   | 31 BAGNERES-DE-LUCHON<br>GRENADE-SUR-GARONNE<br>TOULOUSE  | 50 AGON COUTAINVILLE<br>AVRANCHES<br>BOURIGNY<br>BREHAL<br>CARENTAN<br>CHERBOURG<br>GENETS<br>GRAIGNES<br>GRANVILLE<br>ET-PAIR-SUR-MER<br>JULLOUVILLE<br>LE MONT-SAINT-MICHEL<br>PONTORSON<br>PORTBAUL<br>SAINT-MARIE-DU-MONT<br>VALOGNES<br>VILLEHEU-LES-POËLES | 65 LANHEMEZAN<br>TARBES<br>TRIE-SUR-BAISE<br>VIC-EN-BIGORRE  | 88 VITTEL   |
| 11 CARCASSONNE  | 32 AUCH<br>CASTERA VERDUZAN<br>CAZALUSON<br>EAUTE<br>FLEURANCE<br>MIRANDE<br>VIC FEZEHSAC<br>VALENCE-SUR-RAISE  |  | 67 STRASBOURG<br>WISSEMBOURG   | 92 SAINT-CLOUD  |
| 13 MARSEILLE <i>Vieux</i><br>MARSEILLE <i>Borde</i> <i>ly</i><br>SALON-DE-PROVENCE  | 33 BAZAC<br>BOSDÉAUX<br>LA REOLE<br>LA TESTE-DE-BUCH<br>EJANON<br>ESPARE<br>LIBOURNE  |  | 69 LYON COURSES<br>LYON SPORTIVE   | 94 VINCCENNES   |
| 14 CABOURG<br>CAEN<br>DEAUVILLE<br>DEAUVILLE <i>Clairfontaine</i><br>DOZULE<br>LIZIEUX<br>SAINT-PIERRE-SUR-DIVES<br>VIRE    | 35 FOUGERES<br>LE GRAND FOUGERAY<br>LA GUERCHE-DE-BRETAGNE<br>LE PERTRE<br>MAURE-DE-BRETAGNE<br>REDON<br>SAINT-MALO<br>VITRE                                      |  | 70 VESOUL  | 971 KARUKERA<br><i>(Gard-Loispe)</i>  |
| 15 AURIELAC   | 36 CHATEAURoux  | 51 CHALONS-EN-CHAMPAGNE<br>REIMS   | 71 LA CLAYETTE<br>MACON CLUNY<br>PARAY-LE-MONIAL   | 972 MADININA<br><i>(Martinique)</i>   |
| 16 ANGOULEME<br>CHALAIS<br>JARNAC<br>LUXE<br>MANSLE<br>MONTIGNAC<br>CHARENTE  | 37 CHINON<br>NEUILLE PONT-PIERRE<br>RICHELIEU<br>TOURS  | 52 MONTIER-EN-DER  | 72 CHATEAU-DU-LOIR<br>ECOMMOY<br>LA CHARTRE-SUR-LOIR<br>LA FERTE BERNARD<br>LE MANS<br>MAMERS<br>MONTMIRAIL<br>SABLE-SUR-SARTHE<br>SILLE-LE-GUILLAUME<br>VIBRATY |   |
| 17 GEMOZAC<br>LA ROCHELLE<br>CHATELAILLON<br>MARANS<br>MONTENDRE<br>PONS<br>BOYAN LA PALMYRE                                | 49 AIRE-SUR-LADOUR<br>DAX<br>GABARRET<br>MONT-DE-MARSAN   | 53 AMBRIERES<br>CHATEAU-GOHTIER<br>CRAON<br>LAVAL<br>MERAL<br>MERLAY-DU-MANNE<br>MOLIERES<br>NUILLE-SUR-AYÇON<br>SAINT-QUEN-DES-TORTS<br>SAINT-PIERRE-LA-COUR<br>SENONNES POUANCE  | 73 AIX-LES-BAINS   |   |
| 18 LIGNIERES  | 41 MONDOURLEAU<br>SANGNY-SUR-BRAYE  | 54 NANCY   | 75 LONGCHAMP<br>AUTEUR   |   |
| 19 ARNAC-POMPADOUR  | 42 FEURS<br>SAINT-GALMIER   | 56 GUER-COÛTURDAN<br>JOSSELIN<br>LA GACILLY<br>MAURON<br>PLOËRMEL<br>PONTIVY<br>QUESTEMBERT<br>VANHES  | 76 BACQUEVILLE-EN-CALX<br>BIHOREL<br>DIEPPE<br>ELBEUF<br>ROUEN<br>GOURNAY-EN-BRAY  |   |
| 20 AJACCO<br>BIGUGLIA<br>PRUNELLI-DE-FUN'ORBU<br>ZONZA  | 43 JULLIANGES   | 59 LE CROISE LA ROCHE  | 77 FONTAINEBLEAU   |   |
| 21 VITTEAUX   | 44 BLAIN-BOUYRON-LE-GRAYES<br>CHATEAUBRIANT<br>CORDERMAIS<br>ERRAY<br>GUENENE PENFAO<br>MACHECOU<br>NANTES<br>NORD-SUR-ERDRE<br>PLESE<br>PORTCHATEAU<br>PORNICHET | 60 COMPIEGNE<br>CHANTILLY  | 78 RAMBOUILLET<br>MAISONS-LAFFITTE   |   |
| 22 COPLAY<br>DINAN<br>GUENGAMP<br>LOUDEAC<br>PLESTIN- <i>et</i> -GREYES<br>PLOURZALAY-LANCIEUX<br>ROSTRENEH<br>SAINT-BRIEUC |   | 61 ALENÇON   | 79 MORT<br>THOUARS   |   |
| 24 ISSIGÉAC<br>MONFATIER  |   |  | 80 AMIENS<br>ASBEVILLE   |   |
| 27 BERNAY<br>EYREUX<br>FRANCHEVILLE<br>LA BARRE-EN-OUËCHE<br>LE NEUBOURG  |   |  | 82 BEAUMONT-DE-LOMAGNE<br>CASTELSARRASIN<br>MONTANBAN  |   |
|   |   |  | 83 HYERES  |   |
|   |   |  | 84 AVIGNON<br>BOLLENE<br>CARPENTRAS<br>CAVALLOH  |   |



## ENGLISH

### Page 2 : The presentation of the sous-direction des courses et des jeux



The Sous-Direction des Courses et des Jeux<sup>(1)</sup> of the Direction Centrale des Renseignements Généraux (D.C.R.G.) has a staff of 75 specialist police officers working in the Renseignements Généraux network both in the provinces and in Paris and its suburbs.

It trains and maintains a network of 170 correspondents and local officers who, as well as carrying out their intelligence role, also make investigations and assure a presence in casinos, gaming establishments and racecourses.

The Sous-Direction works in close liaison with other services.

It has a leading investigative role, as it examines cases that casinos submit to the Commission supérieure des jeux, in addition to vetting managers, employees, equipment and premises.

In this context, it has daily exchanges with the Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (D.L.P.A.J.) in order to state legal policy in these matters.

Its role as "technical consultant", enables it to contribute to the drafting of circulars, memos and laws related to gambling.

It also deals with vetting questions emanating from the Ministry of Agriculture, horse racing organisations, "France Galop" and "Le Cheval Français" (with more than 4000 enquiries a year) and the Pari Mutuel (P.M.U. Betting society).

When the rules are not respected, and breaches of the legislation concerning gaming are observed, the Legal Section of the Sub-Department takes action on its initiative for flagrante delicto or to carry out a preliminary investigation or as a rogatory commission, under the control of magistrates. Sometimes it acts in collaboration with the various departments of the Police or the National Gendarmerie. In certain specific fields it may undertake joint actions with the Central Department of the Legal Police (DCPJ) or the National Department of Customs Research and Investigations (DNRED).

Le Sous-Directeur des Courses et des Jeux

<sup>(1)</sup> S.D.C.J. 8, rue de Penthièvre 75008 PARIS Tél. : 01 49 27 36 32

## ENGLISH

### Introduction

It is essential for the State to strictly control those places where gambling is legal and also to crack down on unlawful ones.

The Sous-Direction des Courses et des Jeux is the oldest competent, nation-wide specialised Police Department, as it first appeared in 1892 under the name : "Service du Contrôle du Pari Mutuel".

Its creation is an indirect consequence of the vote by the French Parliament of the law of 2nd June 1881, which was put into places to oversee the authorisation and the running of horse-racing in order to fight against unlawful betting practices and illegal bookmakers.

This service was later put under the authority of Celestin HENNION, Senior Officer of the Renseignements Généraux and right-hand man of CLEMENCEAU, who subsequently became Préfet de Police. He undertook the task of enforcing the law on gambling in casinos.

From 1932 to 1946, the Service du Contrôle du Pari Mutuel successively came under the authority of the Police Judiciaire, then under the Police Administrative et Générale.

On 6th June 1946, this department became part of the Direction des Renseignements Généraux under the name of "Courses et Jeux".

Finally, by ministerial order on 1st August 1973, it became the Sous-Direction des Courses et des Jeux, its role within the Direction Centrale des Renseignements Généraux was redefined through the order 95-94 of 16th January 1995.

The main aim of the Sous-Direction des Courses et des Jeux is to ensure that the laws are duly enforced and that government policy with respect to gambles and gambling is respected.

Casinos are under the control of the Home Office, or more specifically the Sous-Direction des Courses et des Jeux. Article 93 of the ministerial order of 23rd December 1959 stipulates that "the Head" of the Service Central des Courses et des Jeux is in charge of policing gambling practices, and fixes its own parameters.

The officers in charge of this policing are thereby duly entitled to ensure that correct and safe procedures are respected.

As far as horse-racing is concerned, it is mainly policed by the Ministry of Agriculture and the Chancellor of the Exchequer.

In addition, the Police Nationale surveys the races and the Pari Mutuel (order of 5th May 1997), and the Sous-Direction also vets the people involved.

Page 5 : History of the sous-direction des courses et jeux

Page 6 : Role of the sous direction des courses et jeux

## ENGLISH

the Sous-Direction des Courses et des Jeux has three main functions :

- to inform, which has always been the traditional role of the Direction Centrale des Renseignements Généraux, the service to which it belongs ;
- to prevent fraud, by permanently controlling and enforcing the law in casinos, clubs and on racecourses ;
- to suppress breaches in the Criminal Law, known as "Games, Betting and Lotteries.

### The sections

#### **Page 7 : The surveillance of casinos and clubs section**

The Surveillance of Casinos and Clubs Section fulfils its preventive and information role by :

- vetting casino staff (director, board members, employees), and checking on certain customers banned by voluntarily or by order from casinos and clubs ;
- enforcing the correct and safe procedures provided for in the rules on gambling (article 92 and 93 of the order of 23 December 1959) ;
- keeping a permanent presence in the field in order to get a better insight into these circles, to highlight necessary new changes in rules and legislation, and to detect suspicious behaviour.

#### **Page 7 : The "legal" studies and control section**

The Racing Section has by its very presence on the ground a preventive role enabling it to keep banned individuals and bookmakers away from racecourses.

It fulfils its intelligence role by investigating horse racing investors.

The section's fundamental role of the surveillance of greyhound and horse racing was recently strengthened by the order of 5th May 1997 concerning horse-racing organisations and the Pari Mutuel.

France Galop and Cheval français can only issue racing, training and riding licenses after investigation and the subsequent go-ahead given by the Section Courses. This measure also concerns the Pari Mutuel for PMU applicants and racing club centres.

Matters handled by the Racing Section can lead to criminal cases.

#### **Page 8 : The racing section**

The Racing Section has by its very presence on the ground a preventive role enabling it to keep banned individuals and bookmakers at bay from race courses.

It is tasked with an intelligence role by controlling horse races investments.

The section fundamental task of control and surveillance of the horses and greyhounds racing was recently intensified accordingly to the 5 May 1997 order concerning horse races societies and Pari Mutuel.

"France Galop" and "Le Cheval Français" societies can only issue racing, training and riding licences after investigation carried out by the section Course and it's following green light. This control also concerns the Pari Mutuel for the applicant-managers for PMU and Club Courses Centres.

The Racing Section administrative mission can lead on to a criminal case.

## ENGLISH

This section has a good national and international reputation thanks to its know-how and experience in the gambling field. During the previous years, many training courses were put into place for foreign VIPs, magistrates, "deputy-prefects" and high-ranking police officers. This section has the infrastructure required for training officers and superintendents assigned to Paris and organizes proficiency training courses for local correspondents. Its expertise is regularly sought in the field, notably in relation to control of gaming machine halls.

The 'Legal' Section has nation-wide competence to deal with gambling offences and can investigate offenders through the normal procedures of criminal enquiries (preliminary, in the act, rogatory commission). Its scope of activity is defined by the modified law of 21st May 1836 prohibiting lotteries and the modified law of 12th July 1983 on gambling (gambling rooms and slot machines).

In addition, there are the rules on racing offences (illegal betting, selling racing tips, horse doping...) and other ordinary offences committed in the gambling world (theft, swindling...).

The D.C.R.G. has a dense local network giving it access to a great of information enabling it to initiate proceedings. However, it is more common for prosecutors and examining judges to approach and inform the Legal Section. As the Legal Section also has close connections with La Française des Jeux and the Pari Mutuel, it receives and handles many complaints from these organisations from victims of embezzlement.

170 legal casinos were open during the 1999/00 season.

They made a gross profit of 11 thousand million FRF, 56% of which is paid back to the State.

However, 89.42% of this sum, 10.98% higher than the previous season, was made from slot machines, a sector which is progressing at the expense of traditional gambling (roulette, black-jack, punto-banco, craps, ball, bank, chemin de fer).

These big games are declining with a result of 1,2 thousand million FRF, or 4.52% compared to the 1998/99 season.

13 600 slot machines are currently in use in the casinos. More than 63 million customers used the facilities in the 1998/99 season. Casinos employ 13000 people and provide up to 60% of the taxes to certain towns.

### The sections

**Page 8 : The training data section**

**Page 9 : The "legal section"**

### Key figures

**Page 10 : Casinos**

## ENGLISH

### Key figures

#### Page 10 : Racing

The Pari Mutuel Urbain (PMU) has 8200 outlets and a turnover of 6,17 thousand millions Euros, 17 % of which is paid back to the State.

The Française des Jeux has a turnover of 7 thousand millions Euros, 18% of which is paid to the State.

6 million race-goers use the 260 racecourses every year.

Horse-breeding employs 50000 people directly and a further 120000 Indirectly.

The State and local authorities together receive about 3 thousand millions Euros.

In 2001, 13000 investigations were carried out by the Sous-Direction :

- 8000 on casinos

- 5000 on racing.

Gambling has always been a profitable business in Europe. Earnings on legal lotteries, bookmaking, State betting organisations, and slot machines in public places and in casinos amount to 53,3 - 61 thousand millions Euros.

Gambling, therefore, is some way ahead of certain big business such as computers and office equipment.

#### Page 11 : The international role of the sous-direction des courses et des jeux

In keeping with other areas of policing, there is close co-operation with our European partners in this field.

The Sous-Direction des Courses et des Jeux finds itself in an unusual position, however, as France is the only country in Europe to put the control of gambling under the authority of a police force.

The European Commission regularly reviews the "French exception" and the French State Monopoly on gambling. This "exception" concerns all member states. The commission would like to attribute gambling to a normal service industry, open to competition, but the specific national rules involved have so far hindered this project.

Outside Europe, the Sous-Direction des Courses et des Jeux takes an active interest in investments carried out by French citizens in such areas as lotteries, betting, and French casinos.

It also strives to identify the "big" foreign gamblers in France, as well as establishments abroad where the "big" French gamblers are invited, often through "casino charter trips".

The Sous-Direction also takes part in many gambling control missions or information share, in France and other countries, in association with the Service of International Technical Cooperation of Police (SCTIP).



**Incontri svolti nel corso  
del sopralluogo a Londra  
(23-27 ottobre 2002)**

*Giovedì, 24 ottobre 2002*

Incontro con una delegazione di «*CAMELOT Group plc*» gestore di «*The National Lottery*»: David Clark, Deputy Chief Executive; Ms. Sarah Kennedy, Head of Government Relations; Mr. Andrew Osborne, Director of Legal Services.

Incontro (*Courtesy Call*) con John McFall *MP*, Presidente del *Treasury Committee* della Camera dei Comuni.

Incontro con Gerald Kaufman *MP* e membri della Commissione della Camera dei Comuni, competente per il settore: House of Commons-culture Media & Sport Committee.

Incontro con Bill Bush, Special Political Advisor del Segretario di Stato per la Cultura, i Media e lo Sport.

Incontro con una delegazione della «*Betting Office Licensees Association*» (BOLA) Associazione di categoria delle «Agenzie di scommesse»: Tom Kelly, Director General; Barry Faulkner, Company Secretary, Angela Ruggeri, Assistant to the Director General.

*Venerdì, 25 ottobre 2002*

Incontro presso *HM Customs & Excise* con Kevin Williamson, Betting Gaming Policy Manager.

Incontro presso il *Department for Culture, Media & Sport* con la seguente delegazione:

David Bawden, Head of the Gambling Review Project;  
Karen Harvey, Deputy Head of GRP;  
Chris Bone, Head of gaming and lotteries Team;  
Clive Hawkswood, Head of betting and Racing Team;  
Colin Perry, Head of National Lottery Licensing.

*Sabato, 26 ottobre 2002*

Visita al Mecca Bingo Club.





## Nota di sintesi degli incontri svolti a Londra

Giovedì, 24 ottobre

Il *deputy chief executive della Camelot group plc*, David Clark, illustra la struttura e l'assetto proprietario della *Camelot*, organismo che ha voluto il bando di gara per la gestione dei giochi e delle lotterie nel Regno Unito. La *Camelot* ha una concessione per gestire le lotterie mentre non si occupa di scommesse e pronostici.

A domanda del senatore Pedrizzi risponde che il gioco più importante è il lotto (6-49 i numeri estraibili) che copre l'85 per cento delle vendite, poi ci sono le lotterie istantanee e i giochi di minore entità. Il 50 per cento delle somme raccolte va in premi, il 12 per cento al Tesoro, il 27 per cento è destinato a scopi sociali, l'11 per cento copre i costi di gestione di cui il 5 per cento è destinato ai dettaglianti.

Ad un successivo quesito posto dal senatore Pedrizzi, il direttore dei servizi legali, Andrew Osborne, dichiara che la liberalizzazione del settore in procinto di essere avviata da parte del Governo non dovrebbe coinvolgere la *Camelot*, o almeno il settore delle lotterie nazionali.

Clark, dopo aver fatto presente che esiste un'associazione delle lotterie nazionali europee, passa ad illustrare la struttura e il funzionamento della rete distributiva della *Camelot*: essa si fonda su una rete informatica che collega tutti i punti vendita, i quali sono scelti dalla stessa *Camelot* con criteri privatistici di massimizzazione delle entrate e capacità di investimento. Le percentuali di ripartizione dei proventi delle risorse della lotteria sono stabilite dal Governo. La concorrenza tra le lotterie e gli altri tipi di gioco è determinata non tanto dalle preferenze dei singoli giocatori, quanto dalla differente percentuale di prelievo e quindi dalla differente percentuale di restituzione delle somme giocate ai singoli giocatori. Mentre la lotteria restituisce in premi il 50 per cento, il Bingo o le macchine *slot machines* restituiscono dal 70 al 90 per cento. Afferma quindi che non esiste il fenomeno del gioco clandestino.

La società ha inoltre intenzione di sfruttare le opportunità offerte dalla rete, sviluppando alcuni prodotti in *internet*, ma solo ai residenti attraverso l'apertura di conto corrente bancario.

Per quanto riguarda la rete distributiva, i punti vendita della *Camelot* possono vendere anche altri prodotti, ma la rete informatica è diversa.

Il presidente della *Treasury Committee* della Camera dei Comuni, John McFall, nel ricevere la Commissione ha illustrato i temi di un'indagine conoscitiva sull'euro e sull'Unione, nella consapevolezza che comunque il baricentro politico e finanziario del Regno Unito rimangono gli Stati Uniti. Si tratta di un'indagine a largo spettro sugli *standard* economici e sociali dei vari Paesi dell'Unione per far meglio conoscere la realtà europea nel Regno Unito. Illustra poi la sessione di bilancio specificando che la manovra è presentata a novembre e che l'anno finanziario non coincide con l'anno solare.

Il Presidente della Commissione Media, sport and culture della Camera dei Comuni, Hon Gerald Kaufman, ha chiarito che la Commissione è sostanzialmente d'accordo sulla linea di liberalizzazione impostata a partire dal rapporto redatto da Alan Budd e confermato dal Libro Bianco redatto da Blair, poiché è condiviso il giudizio critico sulla rigidità eccessiva e la farraginosità della legislazione pre-riforma. La valutazione favorevole per l'impianto proposto nasce da una valutazione complessiva delle dinamiche del settore del gioco e delle conseguenze sociali della riforma stessa. Esprime infatti la convinzione che la riforma, nel rivedere anche le imposte sui vari tipi di gioco, possa essere un'occasione per incrementare il gettito complessivo. Per quanto riguarda gli aspetti etico-morali, la Commissione condivide l'impostazione di fondo secondo la quale il legislatore deve valutare l'impatto sui minori e sui ludopati della riforma, ma non può adottare un atteggiamento di rigida legislazione vincolistica: anzi il giudizio negativo sulla legislazione vigente nel Regno Unito giustifica l'adozione di una riforma di stampo liberistico, che sia fondata esclusivamente sul principio della tutela del singolo giocatore e della sua libertà di scelta. Una volta che il legislatore ha previsto forme di tutela del giocatore e modalità di controllo delle attività di organizzazione del gioco, tutto il resto è rimesso alla definizione di codici di deontologia professionale. Naturalmente tale atteggiamento si riflette in particolare sulle scelte che il Regno Unito sta per compiere in tema di gioco *on line*, per il quale non c'è ancora una regolamentazione.

In conclusione fa riferimento alla organizzazione delle sale Bingo.

Bill Bush, *Special Political Adivser* del Segretario di Stato per Cultura, Media e Sport osserva in premessa che il governo inglese ha promosso la riforma del settore del gioco, muovendo dalla considerazione che la confusione e la sovrapposizione di regole e discipline nel settore del gioco doveva essere eliminata, al fine di una semplificazione normativa e procedurale che stimolasse un completo rilancio del settore, soprattutto dei casinò, del Bingo e del gioco *on line*. Inoltre nell'ottica riformistica, il settore del divertimento è considerato un comparto di punta del settore turistico.

Tale disegno è stato impostato avendo peraltro la consapevolezza che storicamente il gioco in Inghilterra non ha mai avuto un pieno sostegno morale. Non vanno poi sottaciute le preoccupazioni che un progressivo impoverimento del fatturato avrebbe alla lunga determinato conseguenze anche sul piano del gettito. Così si è deciso di ammodernare tutto il comparto con un'azione complessiva di liberalizzazione che non trascurasse gli aspetti più delicati dell'ordine pubblico relativi in particolare alla difesa dei minori e all'assistenza alle fasce di popolazione più deboli e più esposte al rischio del gioco compulsivo e dell'impoverimento. Per quanto riguarda la criminalità, il Governo è riuscito a coinvolgere pienamente gli operatori del settore delle scommesse per risanare il comparto, manifestando la propria fiducia nei confronti di un settore che deve dare necessariamente garanzie di trasparenza e di legalità: un settore nel quale la legge tutela pienamente il giocatore.

Sostiene che comunque tutte le spinte ad un'azione commerciale più aggressiva per recuperare fatturato debbono tener conto della sensibilità

dei minori. Essi non possono infatti entrare nelle sale Bingo. In merito alle misure di controllo del fenomeno della ludopatia, a specifici progetti di ricerca scientifica in cui tale fenomeno viene trattato come un vero e proprio disturbo mentale si affiancano azioni volte a sensibilizzare gli operatori ai fini della destinazione di parte dei proventi del gioco legale a sostegno di tale patologia.

A giudizio di Bush c'è una larga condivisione tra i partiti della strategia complessiva della riforma e del suo indirizzo sostanzialmente liberista. La legge potrebbe essere varata nella primavera del 2004. L'azione di liberalizzazione coinvolgerà innanzitutto i casinò e le procedure autorizzative, così come la licenza per diventare *bookmaker* dovrebbe essere semplificata. I vincoli regolamentari e legislativi al settore del gioco, secondo l'oratore, traggono origine da una visione sociale ormai superata.

Per quanto riguarda le macchine da intrattenimento, a domanda del senatore Brunale, egli fa presente che ci dovrebbero essere tre tipi di macchine: una di intrattenimento con un premio assolutamente modesto; un altro tipo a moneta con un premio significativo ma comunque limitato; e poi le macchine d'azzardo.

Le prime sono collocabili ovunque; le seconde dovrebbero essere collocate nei locali pubblici, ma dopo aver risolto la problematica, molto sentita in Inghilterra, della contemporanea licenza alla vendita di bevande alcoliche. Il progetto del Governo in tal senso mira a favorire la creazione di locali pubblici di facile socializzazione, adatti a famiglie e giovani, nei quali poter anche giocare con i videogiochi a premi.

Esiste anche nel Regno Unito un problema di modificabilità delle macchine da intrattenimento, ed una conseguente proliferazione del gioco clandestino e del mercato nero. Peraltro, l'idea cardine dell'impianto riformistico è quella di prevedere una regolamentazione «leggera» e flessibile in modo da sconfiggere alla radice il gioco clandestino.

Per quanto riguarda i profili fiscali, egli ammette che occorre sempre far riferimento al delicato equilibrio tra percentuali dei premi pagati e prelievo.

Nel corso dell'incontro con i rappresentanti dell'associazione di categoria dei raccoglitori di scommesse (*Betting Office Licensees Association*), il Presidente Tom Kelly osserva che nel Regno Unito il settore si appresta a subire grandi modifiche legislative, mentre sono già state introdotte novità sul piano del prelievo tributario.

Per la prima volta il settore delle scommesse sarà sottoposto ad un'autorità indipendente.

Nel 1985 la normativa inglese, molto severa fino ad allora, è stata modificata consentendo ai raccoglitori di scommesse di allestire anche punti di rivendita di bevande e cibi. Nel 2001 si è poi proceduto a modificare il calcolo dell'imponibile in misura tale da alleggerire la pressione fiscale e di recuperare i margini di competitività perduti a beneficio delle scommesse raccolte *on line* all'estero. Grazie a tale riduzione del prelievo, in un solo anno si è passati da una raccolta di 7 miliardi di sterline a 13 miliardi di sterline.

Nei *betting shops* si possono effettuare scommesse sul calcio, sull'ippica, sui numeri estratti, giocare con le *slot machines*, la cui redditività è

molto alta. I *bookmaker* operano sia nei *betting shops* che negli ippodromi. In Gran Bretagna non c'è il sistema dei minimi garantiti, ma un sistema contrattuale che prevede un versamento alla filiera del cavallo.

Per quanto riguarda *internet*, l'obiettivo del Governo, con il quale l'associazione collabora attivamente, è quello di creare una percezione positiva da parte del giocatore del sistema inglese, provvedendo soprattutto alla tutela della buona fede e degli interessi del singolo utente. Sul problema del *dumping* fiscale, rispondendo al senatore Brunale, fa presente che l'armonizzazione fiscale in ambito europeo è certamente un obiettivo, ma ricorda che il settore del gioco rientra tra le sfere di competenza esclusiva degli stati membri. Per quanto riguarda gli obiettivi di fondo della riforma, egli sostiene che, rispetto agli attuali andamenti del mercato inglese, una buona regolamentazione, più flessibile di quella del passato, è sicuramente preferibile, anche per i settori diversi da quello delle scommesse, come i casinò.

Venerdì, 25 ottobre

Il responsabile della politica fiscale sui giochi del dicastero per le accise e le dogane, Kevin Williamson, illustra il sistema di prelievo sui giochi, facendo presente che il Governo ha puntato su una drastica semplificazione, al fine di raggiungere una maggiore omogeneizzazione e armonizzazione tributaria tra le diverse tipologie di gioco. Per quanto riguarda le macchine da intrattenimento, ogni licenziatario paga un canone fisso oltre all'Iva sugli incassi. La tassazione complessiva è del 27-28 per cento, la licenza è annuale. L'obiettivo dell'omogeneizzazione fiscale si scontra però con la valutazione delle differenze sostanziali tra i vari tipi di giochi: ad esempio il ritorno in premi delle macchine è circa il doppio delle lotterie (90 per cento il primo, 50 per cento il secondo).

Il gettito fiscale complessivo rinveniente dal settore delle scommesse ammonta a 2 miliardi di sterline, cioè lo 0,5 per cento dell'intero gettito erariale nel Regno Unito.

Il Governo si attende un recupero ulteriore di entrate in conseguenza degli ampi margini di crescita stimati dell'intero settore del gioco, anche conseguentemente alla riforma proposta. Certamente il gioco *on line* complica il quadro fiscale perché sottrae imponibile se effettuato con operatori collocati fuori del territorio nazionale. Infatti nel Regno Unito il gioco su *internet* è stato sviluppato soprattutto da imprese di ridotte dimensioni che hanno impiantato un *server* all'estero accettando scommesse molto appetibili in quanto i premi non erano gravati dal peso dell'imposta, praticamente non assolta.

Di fronte a tali fenomeni e nella consapevolezza del consistente rilievo economico del comparto del gioco, sia i Ministeri del tesoro e delle finanze che il Ministero della cultura hanno convenuto sulle priorità da assegnare alla proposta di riforma, nel senso di semplificare il calcolo della base imponibile ed evitare le distorsioni ingenerate dall'imposta non assolta. Dopo una risposta di carattere sanzionatorio e giudiziario si è quindi ritenuto opportuno scegliere la strada di un'ulteriore liberalizzazione e modernizzazione del settore, che rispecchiasse peraltro i profondi cambiamenti intervenuti nella percezione di gioco, quale fenomeno culturale e

sociale non più gravato agli occhi dell'opinione pubblica da connotazioni morali negative.

A tale riguardo poi, l'evoluzione tecnologica consente oggi una certa omologazione tra giochi tradizionali e giochi innovativi, ma socialmente squalificati.

Conferma infine che la recente modifica fiscale relativa alle scommesse ippiche ha comportato l'abolizione del prelievo a carico del giocatore.

Alle osservazioni critiche dei senatori Pedrizzi e Brunale circa l'approccio esclusivamente economico e finanziario della riforma illustrata, egli fa presente che il problema del gettito non è così rilevante per il Governo, in quanto l'incremento diretto derivante dall'ampliamento del settore del gioco dovrebbe essere modesto scontando un effetto di sostituzione dei giochi nuovi con i vecchi; la domanda complessiva rimarrebbe quindi sostanzialmente stabile.

Presso il *Department for culture, media & sport* si è svolto l'incontro con i responsabili del progetto di riforma del gioco del Governo. L'approccio seguito dal Governo inglese è di tipo pragmatico, senza tralasciare gli aspetti di tutela dei minori e dei ludopati. Certamente non sono state motivazioni di gettito a convincere il Governo ad approntare la riforma: si è piuttosto partiti dalla considerazione primaria che il settore del gioco ha finora mostrato una domanda non stimolata, affidata ad una legislazione vincolistica, con una disciplina molto regolamentata.

Oggi il comparto del gioco ha raggiunto un consistente livello di sviluppo e diffusione: 8 mila *bookmaker*, 120 casinò, 700 sale bingo, un numero imprecisato di macchine da intrattenimento e *videopoker*. Il fenomeno più rilevante riguarda però le scommesse *on line* offerte con operatori a base estera. I mutamenti tecnologici intervenuti nell'offerta del gioco hanno quindi spinto ad una revisione legislativa.

L'avvio della riforma sarà orientato a stabilire il principio della responsabilità sociale dei gestori di *betting shops* e il principio di tutela dei minori, dei ludopati e del giocatore in genere, nonché si accompagnerà all'azione di contrasto alle infiltrazioni criminali. La determinazione di un codice deontologico appare lo strumento per coinvolgere tutti gli operatori, mentre nello stesso tempo vengono rafforzati i poteri della Commissione sul gioco.

Il modello legislativo non è quindi quello fondato sul divieto assoluto, ma su un sistema di licenze che affida la tutela dei minori e dei soggetti più esposti al rischio del gioco compulsivo al singolo operatore e al rispetto delle regole autoassegnate con il codice deontologico.

Poiché oggi è già possibile giocare in *internet* con operatori stranieri, a nulla servirebbe una legislazione rigidamente restrittiva: meglio dunque modificare la disciplina consentendo di giocare in *internet* nel territorio nazionale, in modo da attrarre giocatori anche dall'estero. A tal fine viene prefigurato un sistema fondato su controlli dei giocatori con carte di credito e conti bancari.

In merito alla specifica questione della tutela del giocatore, è prevista l'interdizione dei minori nelle sale Bingo e nei casinò. La sensibilizzazione verso il problema della ludopatia ha poi condotto a riconoscere pie-

namente il carattere di menomazione e di malattia del fenomeno, per cui gli operatori dovranno versare delle risorse per finanziare la ricerca a favore di tali disturbi.

In definitiva, la posizione da cui è originata la riforma nasce da considerazioni prioritarie di ordine sociale e non solo da mere motivazioni economiche e fiscali; non è mai stata impostata la politica sul gioco per incrementare il gettito, ma per tenere conto dei grandi cambiamenti intervenuti nella società che hanno visto modificarsi l'atteggiamento complessivo nei confronti del gioco. Naturalmente il Governo ha compreso che una semplificazione e una riduzione del carico fiscale complessivo corrisponde anche alle esigenze di sostenere lo sviluppo del settore; si è quindi reso necessario prevedere una maggiore chiarezza e semplificazione del tributo, e soprattutto una sua riduzione.

Viene poi illustrata la composizione e le competenze della *Gambling Commission*, strutturata come una sorta di *Authority* indipendente che attribuisce le licenze a *bookmaker* e casinò.

Alla domanda del senatore Pedrizzi circa l'esistenza di legami e infiltrazioni della malavita nel settore del gioco, Bawden risponde che, a parte casi isolati sempre possibili, non esiste un rischio sistemico di penetrazione della criminalità.

Per quanto riguarda le macchine da intrattenimento, osserva che in Gran Bretagna ci sono tre tipologie di macchine, ma non esiste al momento alcuna ricognizione della quantità di macchine attive sul territorio nazionale. Il cambiamento che si profila nella riforma consiste nella collocazione delle macchine che finora avevano un monte premi illimitato nei soli casinò. Nei bar, nei *pub* e nei circoli potranno essere installate solo le macchine con poste medie e premi medi, escludendo comunque l'accesso ai minori.

Ad una successiva domanda posta dal senatore Pedrizzi, risponde che le macchine possono essere modificate, ed effettivamente lo sono, ma il gestore a cui viene contestata tale infrazione perde la licenza. I controlli sono effettuati sui documenti delle case costruttrici.

In conclusione, i responsabili del progetto di riforma e il Governo sono convinti che l'intero impianto poggia concretamente sull'accordo complessivo con gli operatori del settore, disposti a beneficiare della liberalizzazione e della semplificazione della disciplina in cambio di una assunzione di responsabilità nei confronti del costo sociale che emergerà dalla diffusione del gioco.

Department for Culture, Media and Sport  
Gambling Review Body



# gambling review report

Presented to Parliament by the Secretary  
of State for Culture, Media and Sport by  
command of Her Majesty July 2001

CM 5206

£38.90

# contents

## Gambling Review Body Members

## Introduction by the Chairman

### Part 1: Introduction

1. Executive Summary
2. Terms of Reference
3. The Central Dilemma

### Part 2: Background

4. Legislation on Gambling
5. The British Gambling Industry
6. Gaming Machines
7. Table Games
8. Bingo
9. Betting
10. Lotteries
11. Pool Competitions
12. On-line Gambling
13. Relationship with the Underlying Activities
14. Attitudes to Gambling

### Part 3: Why Regulate?

15. Keeping Crime Out of Gambling
16. Fairness to the Punter
17. Protecting the Vulnerable

### Part 4: Discussion and Recommendations

18. Regulation Introduction
19. Licensing of Individuals and Corporate Bodies
20. Licensing of Premises: General Issues
21. Licensing of Premises by Local Authorities
22. Gambling Activities: Common Issues

23. Gaming Machines
  24. Casinos
  25. Bingo
  26. Betting
  27. Spread Betting
  28. Lotteries
  29. Pool Competitions
  30. On-line Gambling
  31. Clubs
  32. Researching, Limiting and Treating Problem Gambling
  33. Powers and Functions of the Gambling Commission
  34. Funding the Gambling Commission and Estimates of Likely Workload
  35. Implications for the National Lottery
  36. The Business Environment
  37. Summary of Recommendations
- Bibliography

### Part 5: Annexes

- A. Abbreviations and Glossary
- B. Our procedures
- C. Invitation to submit written evidence
- D. List of those who submitted evidence
- E. List of those who gave oral evidence
- F. List of visits
- G. The nature of addiction
- H. Problem gambling terminology & screening instruments
- I. Note on clubs
- J. ONS survey



## GAMBLING REVIEW BODY

### Members

Sir Alan Budd, MA, PhD (Chairman)

Mr David Bishop

Mr Mihir Bose

Mr Peter Dean CBE

Professor Jeffrey Gray

Sir John Hoddinott QPM

Ms Phillipa Marks

Ms Sara Nathan

Ms Anesta Weekes QC

Professor Jonathan Wolff

### Secretariat

Geraldine Meneaud-Lissenburg

Jill Parry

Kirsty Wildgoose

Karen Joyce

# Chairman's Introduction

This report was commissioned by the Home Office, but, following changes in departmental responsibilities after the General Election, it is being submitted to the Department of Culture Media and Sport.

The terms of reference are listed in chapter 2.

The last review of gambling regulation was carried out by a Royal Commission under Lord Rothschild. It took two years to produce its report, which was published in 1978. We have tried to survey a rather more complex world of gambling in slightly more than one year. We received over 200 written submissions and, in addition, held more than 20 sessions at which we heard oral evidence. We are most grateful to all those who contributed evidence.

At an early stage of our proceedings I circulated a note which included a paragraph headed "The Chairman's dream." It included the following:

I hope we shall be able to establish principles which are acceptable to all sensible people and shall make proposals consistent with those principles. The (unanimous) Report will then be published (to schedule) to widespread acclaim and all its recommendations will be accepted.

The Report is unanimous and it is being published to schedule. We wait to see how it will be received. It was no doubt naïve to hope that it would be an easy matter to establish widely acceptable principles. It soon became apparent that gambling is an activity where individual values about such matters as the nature of society and the role of the state quickly become paramount. We know where the limits are - complete prohibition or complete deregulation - but there are no widely acceptable principles which tell us where we should stop between the two limits. The dilemmas we faced and our reasons for making the broad choices we did are described in chapter 3.

It is most unlikely that a group of the sort that formed the Gambling Review Body would represent a cross-section of public opinion and it was probably not intended to do so; but we did disagree, often quite vigorously. I believe that this was enormously useful and we hope that the compromises that we have willingly made have helped us produce a report that will be widely acceptable although it is inevitable that we shall be criticised by those who would have liked more deregulation and those who would have preferred further restrictions. I would like to pay a warm tribute to my colleagues on the body who not only had to put in far more time than they might have expected but who also brought their individual skills and personal views to produce such fruitful debates. It was a pleasure to work with them.

We all join in expressing our deepest thanks to the secretariat who supported our work, Geraldine Meneaud-Lissenburg, Jill Parry, Kirsty Wildgoose and Karen Joyce. They not only performed the administrative tasks of organising papers and interviews with great skill and good cheer but were also able to turn our incoherent discussions into logical prose. Most importantly they worked tirelessly on the preparation of the Report. We are extremely grateful to them.



Alan Budd

# part one

## introduction

# chapter one

## Executive Summary

### 1.1 Our recommendations are designed

- to simplify the regulation of gambling
- to extend choice for adult gamblers

while seeking to ensure that

- permitted forms of gambling are crime-free, conducted in accordance with regulation and honest
- players know what to expect, are confident they will get it and are not exploited
- there is protection for children and vulnerable persons.

### 1.2 We also take into account the wider social impact of our recommendations.

### 1.3 It is an essential aspect of our recommendations that the system of regulation should remain flexible

- to respond to future technical developments
- to adjust regulation (in either direction) in the light of the experience of the changes we recommend and of the results of further research.

### 1.4 We make specific recommendations for research into the causes and treatment of problem gambling.

Simplifying regulation

### 1.5 We propose that

- all regulation relating to gambling be incorporated in a single Act of Parliament
- all gambling activities (including betting) be regulated by a single regulator (the Gambling Commission). (Spread betting to continue to be regulated by the Financial Services Authority.)
- licensing of individuals and companies be undertaken by the Gambling Commission. (Licensing of premises be undertaken by local authorities.)

Extending choice for adult gamblers

### 1.6 We propose that

- the demand test for betting shops, bingo halls and casinos be abolished

- the 24-hour rule for casinos and bingo halls be abolished
- the permitted areas rule for casinos be abolished
- casinos be permitted to provide a wider range of gambling activities, including betting and bingo
- casinos be permitted to provide slot machines with unlimited stakes and prizes
- the current prohibition on alcohol on the gambling floor in casinos be lifted
- casinos be permitted to provide live entertainment
- bingo halls be permitted to offer unlimited prizes, rollovers and unlimited linked games
- betting shops be permitted to have jackpot machines
- betting on the National Lottery be permitted
- credit cards be approved for gambling purchases with the exception of direct use in gaming machines.

### 1.7 Our proposals in respect of casinos would permit the development of resort casinos. The question of whether a particular location should be granted a monopoly right to provide a gambling centre is a matter of public policy which is outside our terms of reference.

Keeping gambling crime free

### 1.8 We believe that the Gaming Act 1968 has generally achieved its main purpose of keeping gaming crime free and that the Gaming Board has been successful in carrying out its allotted tasks. We are convinced that a strong framework of regulation remains essential to keep gambling crime free.

### 1.9 While we accept that the current system for regulating betting mainly works well, we believe that there are risks which require attention. We recommend that the single regulatory body (the Gambling Commission) should be responsible for licensing all gambling operators and key workers, including those working in bookmaking. To enhance the effectiveness of the Gambling Commission we recommend that it be given the following powers

- to receive enhanced criminal records information
- to share with and receive information from all relevant law enforcement and licensing bodies

- a specified category of staff to have powers of entry, seizure and search
- to take forward prosecutions for offences under gambling
- to impose financial penalties on regulated persons who fail to comply with the requirements of gambling legislation
- to test and approve machines.

#### Licensing of people

1.10 Under current arrangements the Gaming Board licenses or certifies bingo managers and five separate categories of those employed in casinos. We propose an extension of its responsibilities for licensing operatives to include some or all of those working in

- on-course and off-course bookmaking (and betting brokers)
- the Tote
- adult-only amusement arcades (and family entertainment centres which include adult-only areas)
- pools on sporting activities

1.11 We also propose that the Gambling Commission take responsibility for smaller society (charitable) lotteries, currently regulated by local authorities.

1.12 We want to ensure that those who run and work in gambling are honest and competent and, where relevant, financially sound. The level of checks required will depend on the nature of the activity. Apart from those who are directly licensed by the Gambling Commission, we recommend that there should be a formal duty on operators to ensure that appropriate checks are made on employees who are involved in gambling. Our specific recommendations include the following

- employers in casinos to have a duty to require an employee to seek a certificate from the Criminal Records Bureau each time he is promoted, or transfers employers. In each case the Gambling Commission should be informed and sent a copy of the certificate
- bookmakers to undergo a fit and proper test and be investigated in relation to their competence and knowledge as well as honesty and financial probity
- betting shop managers to be licensed by the Gambling Commission

- bookmakers to require certificates from the Criminal Records Bureau for other key staff
- bookmakers and their representatives working at greyhound tracks and point-to-points to be licensed and regulated in the same way as bookmakers on race courses
- promoters of society and local authority lotteries to be required to provide a certificate from the Criminal Records Bureau
- operators of amusement arcades (or family entertainment centres which include an adult-only area) to be licensed by the Gambling Commission and liable to enhanced criminal record checks.

1.13 We recommend that money-laundering regulations, which currently apply to casinos, should also apply to bookmaking.

#### Fairness to the punter

1.14 Most punters are happy to take part in gambling activities while knowing that, on average, the punter will lose. They are either convinced that they possess above-average skill or good luck or simply enjoy a good night out with the occasional pleasure of a win.

1.15 Licensing of people and the other regulatory powers of the Gambling Commission, together with the normal operation of the criminal law, will help to ensure that punters are not cheated. Punters are also vulnerable to attempts to interfere in the outcome of sporting events. As far as the latter problem is concerned we regard this as largely a matter for the individual sports. They have strong incentives to ensure that events are conducted honestly. However we support the proposal that there should be a legislative framework to deal with corruption, including in sport. The legislation need not be part of gambling legislation. We also believe that sports should consider how they could apply tougher rules to limit or prevent betting or passing of information to bookmakers by those involved in sports.

1.16 Where possible, punters should be fully informed about the odds they are facing. In relation to betting shops we recommend

- bookmakers' rules, and specifically the rules relating to the completion of betting slips and limits on pay-outs should be clearly displayed
- gambling debts be enforceable
- the palpable error rule be abolished

1.17 We believe that competition between suppliers of gambling activities offers the most effective way of

providing a fair deal for the punter. Our proposals for the abolition of the demand test and the permitted areas rule will help to increase competition.

### Protecting the vulnerable

- 1.18 We recognise that some individuals become obsessed by gambling to the point at which they cease to function as normal members of society and may do great harm not only to themselves but also to their families and possibly to the general public. We believe that it is a legitimate role of regulation to limit the risk of problem gambling even if this means restricting the freedom of those who can gamble harmlessly.
- 1.19 Our proposals generally increase the gambling opportunities for adults but our concern with problem gambling has limited the degree of deregulation. In the case of children our proposals move towards some tightening of regulation.
- 1.20 We were unwilling to see an increase in ambient gambling, that is, gambling opportunities that are available in locations which are not dedicated to gambling. We also wished to limit the extent to which gambling could be combined with the consumption of alcohol. We do not therefore propose permitting
- betting in pubs, or
  - alcohol in betting shops.
- 1.21 We propose that gaming machines
- be banned from premises such as cafés and taxicab offices
  - not be permitted at "exempt entertainments".
- 1.22 It will be a primary task of the Gambling Commission to monitor the scale of problem gambling and to test the effects of new types of gambling, particularly those associated with gaming machines. It will have the powers to ban activities which are particularly likely to cause harm. It will also develop, with the industry, a code of practice in relation to advertising. Understanding of the nature of problem gambling and knowledge of the means to limit it will form part of the fit and proper test for employees. We also believe that the gambling industry has a responsibility to limit problem gambling and make a number of proposals to achieve this, including the requirement for training.
- 1.23 Many members of the gambling industry already recognise that they have a social responsibility towards the vulnerable. Members of trade associations, for example BACTA, sign up to an industry code which requires them, among other things to display posters

advertising help for problem gamblers. However this is an informal and voluntary practice, and non-members have no incentives to comply. To strengthen social responsibility we propose

- the Gambling Commission issues formal codes of social responsibility.

### Protecting children

- 1.24 The United Kingdom is unique, in the western world, in allowing children to play on gaming machines. This is largely an historical accident following the existence of seaside amusement arcades which included simple mechanical games. We believe that children are a vulnerable part of the community for whom it is right to prescribe special rules. We considered banning access of under 18s to all gaming machines, however we limited our proposals to the following
- coin-in/coin-out machines in family entertainment centres (outside any restricted area) to have a maximum stake of ten pence
  - low stake/low prize machines be limited to cash prizes only
  - the prize limit on low stake/low prize machines be frozen at £5 and the stake at ten pence
  - under 18s not be permitted to play on all-cash machines (ie machines with a maximum stake of 30p and maximum prize of £15) or jackpot machines wherever they are located.
- 1.25 Our proposals to ban gaming machines in unlicensed premises will also limit opportunities for children to gamble. Further, we recommend that the Government formally review the position in five years time to determine whether any such gambling by under 18s should be permitted, or whether Great Britain should come into line with other jurisdictions and ban it.

### The wider social impact

- 1.26 Our terms of reference require us to consider the wider social impact of our proposals. We take this as referring not only to the risk of increased problem gambling but also to the broader effect on communities. Our proposals are likely to lead to an increase in the number, and the possibly the size, of gambling establishments, particularly casinos. To reduce the risk of a proliferation of small casinos we recommend a minimum size.
- 1.27 Under our proposals, local authorities will be responsible for licensing premises. They will apply the normal planning rules in terms of suitability of location etc and will control opening hours. We recommend

- local authorities have the power to institute a blanket ban on all, or particular types of, gambling premises in a specified area
- in determining whether the location for gambling premises is appropriate the local authority have regard to the character of the locality and the use to which nearby buildings are put.

#### Flexibility in legislation

- 1.28 One of the difficulties of the current regime is that much of the detailed regulation is incorporated in primary legislation. This has made it difficult to respond to changing technologies or to shifts in the view of the appropriate role of regulation in this area. Our proposals are designed to maintain greater flexibility.
- 1.29 Our working assumption is that the existing Acts will be repealed and replaced by a single Act. We propose that as far as possible, discretion should be given to the Gambling Commission to adjust regulation in response to new demands and to fill any loopholes that may be exposed. For example, the level of stakes and prizes should not be enshrined in primary or secondary legislation. We propose that

- future legislation be in the form of an enabling act which delegates the detailed provisions to subordinate regulation and to codes issued by the Gambling Commission.

#### Moving into the causes and treatment of problem gambling

- 1.30 Our terms of reference require us to "consider the availability and effectiveness of treatment programmes for problem gamblers and make recommendations for their future provision, potential costings, and funding." As with the Rothschild Commission, more than two decades ago, we were struck by how little is known about either normal or problem gambling. We had very little in the way of hard evidence to guide our discussions.
- 1.31 To help remedy this problem we recommend
- research be carried out to understand the nature of normal, responsible, gambling behaviour and to understand the development of, and risk factors for, problem gambling
  - research be carried out to monitor the effect on problem gambling of changes in regulation

#### 1.32 In relation to treatment we recommend

- increased funding be made available by the NHS for the treatment of problem gambling; problem gambling be recognised as a health problem by the Department of Health; that Health Authorities develop strategies for dealing with problem gambling.
- research be undertaken to evaluate which forms of treatment for problem gambling are the most effective.

- 1.33 To organise and oversee the programme of research we recommend the establishment of a Gambling Trust. Ideally it would be voluntarily funded by the industry but, failing that, it should be funded by a statutory levy. It should secure initial funding of not less than £3 million a year.

#### On-line gambling

- 1.34 Internet gambling is already widely available to UK residents, although gaming (as opposed to betting) services cannot legally be provided by UK-based operators. We propose
- a new category of on-line gaming be created
  - operators be permitted to set up on-line gambling sites in Great Britain provided they are licensed and regulated by the Gambling Commission
  - licensed operators be required to pass a fit and proper test
  - only those on-line gambling sites which are registered and licensed by the Gambling Commission be permitted to advertise in the UK
  - operators licensed to offer bookmaking, pools or lotteries be able to receive entries on-line provided the "event" occurs off-line
  - all on-line gaming players be positively identified
  - on-line gaming software systems be tested and inspected by the Gambling Commission
  - operators prevent gambling by under 18s
  - gambling sites be required to provide contacts and information about problem gambling treatment and services.

# chapter two

## Terms of Reference

### 2.1 The Gambling Review's terms of reference were to:

- Consider the current state of the gambling industry and the ways in which it might change over the next ten years in the light of economic pressures, the growth of e-commerce, technological developments and wider leisure industry and international trends.
- Consider the social impact of gambling and the costs and benefits.
- Consider, and make recommendations for, the kind and extent of regulation appropriate for gambling activities in Great Britain, having regard to:
  - their wider social impact;
  - the need to protect the young and vulnerable from exploitation and to protect all gamblers from unfair practices;
  - the importance of preventing gambling from being carried out in a way which allows crime, disorder or public nuisance;
  - the need to keep the industry free from 'infiltration by organised and other serious crime, and from money laundering risks;
  - the desirability of creating an environment in which the commercial opportunities for gambling, including its international competitiveness, maximise the UK's economic welfare; and
  - the implications for the current system of taxation, and the scope for its further development.

- Consider the need for, and, if necessary, recommend new machinery appropriate for carrying out that regulation which achieves a more consistent and streamlined approach than is now possible and which is financed by the gambling industry itself.
- Consider the availability and effectiveness of treatment programmes for problem gamblers and make recommendations for their future provision, potential costings, and funding.

In conducting this review, the body should not consider changes to the National Lottery. But it will need to look at the impact on the Lottery of any proposed changes, including an assessment of the potential effect on the income to good causes.

### Great Britain

- ### 2.2
- We have been asked to make recommendations for the kind and extent of regulation appropriate for gambling activities in Great Britain. Our report has been written, and should be read, with that in mind. We have not attempted to highlight, in the body of the report, differences in practice between England and Scotland. We felt that to do so could unnecessarily impede the flow of the chapters, but it does not mean that we have not acknowledged the differences that do exist (which we discuss briefly in chapter 4). We have made our recommendations in terms relevant to the English legal system and the small modifications that may be needed to reflect Scottish law and practice do not affect the substantive recommendations.



# chapter three

## The Central Dilemma

- 3.1 The most difficult general issue that we have had to solve concerns the familiar dilemma between the desire to permit free choice and the fear that such choice may lead to harm either to the individual or to society more widely.
- 3.2 Our proposals generally move in the direction of allowing greater freedom for the individual to gamble in ways, at times and in places than is permitted under current legislation. This move to greater freedom is balanced by rather tighter controls on the freedom of young people to gamble and by some tighter controls over those who provide gambling services.
- 3.3 Our detailed proposals are explained in the relevant parts of our Report: our purpose here is to explain why we have moved in the direction of deregulation.
- 3.4 We have attempted to balance, as best we can, conflicting views about the importance of individual freedom and about the types and seriousness of harms that can accompany the activity of gambling. Fortunately the membership of the Gambling Review Body includes a range of views both about the benefits and costs of gambling and the appropriate role of regulation so that we have had valuable discussions among ourselves without always reaching complete agreement. We recognise that there will be the same (or wider) range of views among the general public.
- 3.5 The current state of regulation is based on the view that gambling should be tolerated rather than encouraged. By "encouraged" we mean that the general public should not be faced by unlimited opportunities to gamble and by uncontrolled inducements to do so (e.g. by unregulated advertising). Many forms of commercial gambling can only be conducted on licensed premises and at limited hours. There may be limits on the types of game, on the number of machines, on the size of stake and on the possible winnings. A period of 24 hours may have to elapse before one becomes entitled to play. The numbers and locations of gambling outlets are restricted.
- 3.6 Some of these regulations are based on the need to reduce the risk of criminal involvement, particularly among those who provide gambling services. As mentioned, if anything our proposals suggest tighter regulation for this purpose. The difficult issues relate to those regulations which limit the freedom of the individual punter.
- 3.7 The case for such regulations is based on a number of views, all of which deserve respect. They include the following:
- gambling can cause serious financial and psychological harm to some of those who do it (and to their families)
  - gambling is intrinsically undesirable because of the attitudes it sustains or encourages
  - the activity of gambling can adversely affect the lives of those who do not themselves gamble.
- 3.8 Those views are not completely separate. For example, the difference between the first two may be a matter of degree but the distinction is useful. In the first case we are talking about a condition which most people would recognise as involving harm. The person involved can cease to play a normal part in social and family life and may, indeed commit crimes to sustain the activity. We might call this the "danger" argument. The second involves what might be described as moral disapproval. The gamblers may be perfectly happy in their activity and functioning perfectly normally as citizens but others may feel that gambling is at best a waste of time and at worst engenders greed and envy. We might call this the "moral" argument.
- 3.9 The third view includes a number of different ideas. One is that problem gamblers may directly harm others through criminal acts or through abandonment of their family responsibilities. Dealing with such gamblers may impose costs (eg of law enforcement or health treatment) on the rest of society. That can be thought of as a third party extension of the danger argument. Another example of what economists would call "externalities" is the effect on a neighbourhood of gambling activities, either through the buildings themselves or through the behaviour of those who frequent them. There is a third way in which non-gamblers may be affected which can be thought of as an effect on society as a whole. People who disapprove of gambling might dislike living in a society in which gambling is widespread. This might be thought of as a third party extension of the moral argument.
- 3.10 We have had to try to decide how valid these statements may be in themselves and how far they may justify the regulation of gambling. It is one thing to believe that gambling is morally wrong and quite another to believe that such a view justifies regulation. A belief that gambling can cause harm (in the danger sense) to an individual does not necessarily lead to the

conclusion that the individual's behaviour should be regulated. (Still less does it lead to the conclusion that the behaviour of all gamblers should be regulated.) There is usually rather greater agreement that potential harm to third parties, at least in the danger sense, can justify restrictions on individual actions.

- 3.11 There is a widely held view that the state should respect the right of the individual to behave as he or she wishes, provided there is no harm to others. That view (the "liberal view") is held with varying degrees of robustness by the population of this country (and by members of the Review Body). Most current regulation of such activities as drinking, smoking, publication of erotic or violent and pornographic material (in books and films) represents a compromise between the danger argument (whether private or social) and the liberal argument.
- 3.12 It may be helpful to explain how our approach differs from that currently embodied in the law and endorsed by the Royal Commission on Gambling' (the Rothschild Commission) in its report published in 1978. We quote below an extract from that report, which was itself based on words from the previous Royal Commission, which had reported in 1951. It summarised its general beliefs "about the aims and proper limits of legal control over gambling in a society such as ours", as follows:

*To interfere as little as possible with individual liberty to take part in the various forms of gambling but to recommend the imposition or continuance of such restrictions as are desirable and practicable to discourage socially damaging excesses and to prevent the incursion of crime into gambling.*

*To support broadly the principle that the facilities offered should respond only to "unstimulated demand". This is a principle about which it is not easy to be specific....It implies, for instance, the maintenance of curbs on certain forms of advertising, and it has up to now been taken to imply the limitation of amenities in betting shops....The principle applies in different degrees to different types of gambling. It is obvious that too wide and too literal adherence to it could result in nonsensical recommendations, such as, to give an extreme example, that there should be no football because it stimulates betting on the pools. But the principle has some sense. People should not be pestered; they should not be distracted from their real work, even if betting at appropriate times boosts the morale of those engaged in repetitive or otherwise uncongenial tasks (as the late Ernest Bevin is said to have believed).*

*There is another and important feature of the Royal Commission's philosophy: it is that gamblers should invariably be made aware of what they are letting themselves in for when they gamble - in other words what they may lose. (Gamblers usually know, or think they know, what they may win.)*

- 3.13 We accept the last point completely; but we depart from the Rothschild Commission (and from current legislation) somewhat in relation to some of the views expressed or implied in the first two points. It comes down to our view of what is meant by "socially damaging excesses." We take a rather narrower view of what that phrase includes. That in turn leads us to suggest the dropping of the principle that facilities offered should respond only to unstimulated demand. This conclusion has only been reached after considerable debate among ourselves, and our detailed recommendations represent a compromise within a range of views about the role of the state in controlling or influencing individual activity. The recommendations of the Rothschild Commission clearly reflected a similar compromise. As that report said:

*All of us, however, agree that the gambling public should be told the facts about the types of gambling in which they indulge and that some measure of paternalism is desirable in some cases. These matters are dealt with at greater length in various parts of our Report, but the differences of emphasis among us reflect the great difficulty in drawing a line between what some may call paternalism and the "it's their own business" attitude.*

- 3.14 We have experienced a similar difficulty, although we have drawn the line in a rather different place. We can describe our approach by reference to the three potential arguments for restricting individual choice given above.

#### The danger argument

- 3.15 In chapter 17 we discuss at some length the evidence about the causes, extent and consequences of problem gambling. One important point is that we do not have definite answers to many of the questions that concern us. A similar point was made by the Rothschild Commission and it made recommendations for further study. Rather more is known now than then, but we are still having to rely on our judgement rather than on firm evidence.
- 3.16 It is clear that some individuals become obsessed by gambling to the point at which they cease to function as normal members of society and may do great harm not only to themselves but also to their families and possibly to the general public (for example through criminal activity). The existence or risk of problem gambling provides in our view the most important

potential reason for restricting the individual's freedom to gamble. In its evidence to us the Better Regulation Task Force<sup>1</sup> says:

*We do not think that the issue of problem gambling should influence the nature of gambling regulation; however the industry has a social responsibility to ensure that it contributes to measures to help problem gamblers.*

3.17 It is also says:

*Regulatory measures may be required to ensure that vulnerable consumers are not targeted specifically by the gambling industry. However, government regulation should not have the effect of preventing mature consumers from exercising their right to spend their money as they see fit. We would urge you to consider self-regulation, such as a code of practice endorsed by the industry.*

3.18 On the face of it, the first comment quoted above would suggest a wholesale deregulation of gambling insofar as the activities of the gambler are concerned (although there might still be controls over who could provide gambling services). The second comment might suggest some forms of control.

3.19 Our proposals do increase the freedom of adults to gamble how, where and when they might wish but they do not go as far as implied by the submission of the Better Regulation Task Force. We recognise that we now live in a more liberal society as far as individual activities are concerned and that this change of attitude can be recognised in proposed changes to licensing hours for pubs etc. But we believe it would be wrong to ignore completely the risks attached to gambling even if they only affect a limited number of individuals. As we explain in Chapter 17, some forms of gambling can particularly encourage repetitive play to the point at which the punter may suspend rational judgement and display all the signs of addiction, with subsequent financial and psychological harm. Evidence from countries where there has been considerable deregulation does suggest that the extent of problem gambling can grow significantly. So we are not proposing the degree of deregulation seen in some parts of the world. That means inevitably that we are limiting the freedom of individuals who could safely participate in such forms of gambling.

3.20 While we are recommending deregulation for adults, we are recommending some tightening of regulation as far as children are concerned. We discuss the general question of age limits in chapter 22. We have been particularly exercised by the question of young people's freedom to play on fruit machines. Persons under 18 may not enter betting shops or casinos. In

licensed arcades, they may only play on certain types of machine. Persons under 16 may not buy lottery tickets. However children of any age can play on fruit machines in certain premises. They can play on limited types in arcades in seaside resorts, in motorway service stations etc and they can play on higher pay-out machines in pubs and clubs. This freedom is unique to the United Kingdom and is the result of historical accident. We accept the evidence that children are particularly vulnerable to the harms associated with gambling and that fruit machines are a special problem. Although we recognise that these problems only affect a minority of those children who play on them, we propose some further limits on this activity for the under-18s. Our proposals are set out in chapter 23. Some of us would have gone further and removed fruit machines from all premises to which children have access. We do not, of course, believe that all children are irresponsible below the age of 18 and suddenly become responsible on their 18th birthday; but 18 seems a sensible, if arbitrary, age limit to choose.

3.21 Our cautious approach has also guided our response to two further issues: alcohol and ambient gambling. It is well established that alcohol reduces inhibitions. There is convincing evidence that it impairs judgement about gambling and can cause people to gamble excessively. Although current regulations allow gambling and the consumption of alcohol to be combined on certain premises we do not believe this freedom should be extended. We do not therefore propose permitting betting in pubs or the serving of alcohol in betting shops. Ambient gambling refers to the provision of gambling facilities on premises whose main purpose is not gambling. The most obvious form of ambient gambling is the sale of National Lottery tickets and scratch cards in a large number of retail outlets. Another example is the provision of gaming machines in pubs. Our cautious approach suggests we should not add to ambient gambling. This provides a further reason for not allowing betting in pubs. We go further and propose the removal of gaming machines from unlicensed premises.

The moral argument

3.22 We have received submissions stating that gambling should be restricted (or banned completely) because it is morally wrong. The Rothschild Commission provided a valuable summary of the views it had received from various religious authorities but noted that none of those who gave their views urged that the law or public policy should be determined by their religious beliefs. The moral objections to gambling include the idea that it represents an opportunity to gain at the expense of others and to gain a reward without commensurate effort.

3.23 It is difficult to judge how far current regulations are based on a moral disapproval of gambling but it is hard to escape from the sense that gambling, even if harmless, is at best an unworthy activity. The comments of the Rothschild Commission are quite revealing and show how they struggled with the issue.

3.24 In their discussion of betting offices the Commission makes the following comment:

*The objection that punters are wasting their time is a moral or possibly an aesthetic judgement. As it happens, none of us is attracted by the idea of spending an afternoon in a betting office. But the people who frequent betting offices have chosen to enjoy themselves in their own way and we think that in a free society it would be wrong to prevent them from doing so merely because others think that they would be better employed in digging the garden, reading to their children or playing healthy outdoor sports.*

3.25 That seems to place the Commission firmly in the liberal camp. But, as we have said, that generally liberal approach did not prevent them from retaining the "unstimulated demand" principle, which certainly limits the freedom of the individual since, among other things, it limits the numbers of betting shops and casinos. We have already quoted the words they used in that context with their reference to those engaged in "repetitive or uncongenial tasks". Some of us find those words intolerably paternalistic with the implication that gambling is acceptable (though not to be encouraged) for the workers, whose lives are so limited, but not something that could appeal to the educated. We believe that the core of the issue concerns what the Rothschild Commission called "social excess".

3.26 The expression itself is completely unhelpful, since an "excess" is, by definition, something of which one has too much and is therefore to be avoided if possible. The difficult question is when does one believe that gambling is causing social excess. What we believe is involved is the idea, mentioned above, that liberalisation of gambling might produce a state of society which was undesirable, even if those who were gambling were not unhappy. Let us suppose, for example, that a more relaxed approach to regulation greatly increased the number of gambling establishments and also raised both the number of active gamblers and the time (and money) they spent gambling. An adherent of the liberal approach would welcome this development as a sign that consumers were better able to spend their time and money as they wished. But an alternative view would be that the

quality of social life had deteriorated, that Britain had become less civilised, and that the state has a responsibility to prevent this from happening. To give a concrete example, it could be argued that we should prevent (as the law currently does) the construction of mass arenas where people spent all day (and night) playing on slot machines.

3.27 We found it extremely difficult to resolve this issue. Even if there were agreement, which there was not, about the state's legitimate role in this area we would find it difficult to determine where the limits should be placed. Our terms of reference do require us to take account of the wider social effects of our proposals. We take that as meaning that we should have some concern for the effects on society as a whole or on local communities of allowing increased freedom to establish gambling outlets.

3.28 Our proposals necessarily represent a compromise among rival views. We all agree that regulation can be justified by the following objectives (as set out in the reports of the Gaming Board):

- permitted forms of gambling should be crime-free (both in terms of those who operate them and the players they attract), conducted in accordance with regulation and honest
- players should know what to expect and be confident that they will get it and not be exploited
- there should be some protection for children and vulnerable persons.

3.29 Our view of what those objectives require guides most of our discussion and proposals. That list does not include the avoidance of social excess explicitly. But our proposals do take account of the wider social concerns that the expression implies. For example, since we are uncertain about the effects on individuals and on society as a whole of changes in regulation we suggest fairly cautious moves in the first place, with scope for further deregulation in due course if the results seem acceptable. We also recognise that some localities might choose to limit the number and scale of gambling establishments because of their effects, in the widest sense, on the local community. That seems to us to be a legitimate task of local government. Finally we recognise that our proposals are unlikely to be acceptable unless they broadly match public views about what is appropriate for our society. We have made our best efforts to achieve this but recognise that the final say must rest with Parliament.

# part two

## background

# chapter four

## Legislation on Gambling

### Historical background

- 4.1 The current gambling legislation in Great Britain in the main dates back to the 1960s. While the criminal law did not seek to interfere with private gambling between individuals, it did seek to place strict controls on, or to prohibit altogether, gambling for commercial gain. It was thought that if such activities were unregulated they would give rise to crime, or cause social problems to gamblers and their families.

### Gaming

- 4.2 As with betting, commercial gaming was similarly suppressed prior to 1960 either by prohibiting altogether the playing of certain games or otherwise outlawing gaming houses and gaming in public places. The Betting and Gaming Act 1960 sought to liberalise the law on gaming so as to allow those persons who wanted to game to do so, whilst at the same time continuing to prohibit commercial exploitation. To achieve its desired objective the Act imposed three conditions: no charges were to be made for gaming, no levies were to be taken from the stakes and, if the games were not of equal chance, then the chances were to be equalised by the method of play (for example, by rotating the bank between players). Despite these restrictions, commercial gaming was able to obtain a foothold because of what was thought to be a minor concession which allowed clubs to impose a charge to recover the costs of the gaming facilities they provided. There was no requirement that the amount of such a charge should be limited to the true cost of providing such facilities. Nor was the concession limited to genuine members' clubs and as a result a great number of commercially operated clubs emerged.

- 4.3 By the mid-sixties, the development of commercial gaming was out of control. There were around 1000 casinos operating in the UK. Unscrupulous operators were taking advantage of customers, and criminal involvement in gambling was rife. The profits to be made from slot machines were being exploited by criminals who used strong-arm tactics to enforce "sharing agreements". "It was impossible for the police and the courts to stem the tide without radical reform of the law." The Gaming Act 1968 was passed to restore order. The Act recognised that commercial gaming could no longer be suppressed, but instead sought to bring it under strict controls. The Rothschild Commission<sup>1</sup> replicated the Home Office's "Introduction to the Gaming Act" produced in 1968:

*The main purpose of the Act is to curb all forms of gaming which are liable to be commercially exploited and abused. It recognises that commercial gaming cannot now be suppressed, but seeks to bring it under strict controls. The principle on which it proceeds is that no one can claim a right to provide commercial gaming: it is a privilege to be conceded subject to the most searching scrutiny, and only in response to public demand.*

*The controls have as their common object to purge this activity of its criminal elements, to cut out excessive profits, and to ensure that gaming is honestly conducted in decent surroundings. Beyond that the intention underlying the Act is to reduce drastically the number of commercial clubs providing games other than bingo; to restrict bingo to a neighbourly form of gaming for modest prizes; and to check the proliferation of gaming machines and machines used for amusement with prizes.*

- 4.4 It is generally acknowledged that the Gaming Act 1968 has achieved its main purpose; although there have been examples dating from the 1970s and up to as recently as 1991 of casinos breaking the law.<sup>2</sup>

### Betting

- 4.5 Professional bookmakers began to make their appearance in the late eighteenth century. In 1845, the Gaming Act made wagering contracts unenforceable in law, thus preventing bookmakers from recovering forfeited stakes in cases where the betting had been conducted on credit terms. As a result, bookmakers insisted on receiving cash in advance and there followed a rapid growth in betting houses to meet the demand for cash betting. This was regarded as an unwelcome development and a Betting Act was passed in 1853 to suppress betting houses. The effect of the 1853 Act was simply that bookmakers operated on the streets. Consequently a further Act of 1906 made betting in the streets and other public places unlawful.
- 4.6 Betting continued to be conducted lawfully on-course and credit betting remained lawful off-course provided the bets were placed by post or telephone. The 1853 and 1906 Acts could not, however, suppress the demand for off-course cash betting, which consequently continued unlawfully. The Betting and Gaming Act 1960 swept away the 1853 Act and made it lawful for a bookmaker to run a cash betting office provided both he and his office were licensed.

1-Smith & Mankin (1987) 2-Rothschild Commission (1978) 3-Metropolitan Police (2000)

## Lotteries

- 4.7 An Act of 1698 laid down the principle, which is still operative, that all lotteries not expressly authorised by statute were unlawful. After 1698, state lotteries continued to be authorised by Acts of Parliament until 1826 when the practice was stopped, principally because lotteries were no longer an efficient means of raising Government revenue and because of the abuses associated with the lottery system. The 1698 Act remained in force until the Betting and Lotteries Act 1934 legalised private lotteries and small public lotteries incidental to an entertainment, such as a bazaar or sale of work. The Small Lotteries and Gaming Act 1956 introduced societies' lotteries, that is small public lotteries conducted by societies established for charitable or sporting purposes, but not for commercial gain. Finally, the Lotteries Act 1975 made provision for local authorities to promote lotteries on the same footing as societies. The law on lotteries was consolidated in the Lotteries and Amusements Act 1976.
- 4.8 The National Lottery Act 1993 introduced the National Lottery.

## The Statutory Provisions

### Impact of Devolution

- 4.9 Legislative responsibility for betting, gaming and lotteries is reserved. The Home Secretary determines the policy on gambling and, in doing so, consults the Scottish Executive.
- 4.10 Some powers to make secondary legislation have been devolved to the Scottish Parliament. The Scottish Parliament has responsibility for such matters as betting and gaming fees, gaming hours and casino permitted areas in Scotland.

### Gaming Board

- 4.11 The Gaming Board regulates gaming and larger societies' lotteries in Scotland. The Board has a regional office in Glasgow and one of the Board members has particular responsibility for gaming and lotteries in Scotland. The Board has a regional office in Bristol, from which its responsibilities in Wales are carried out.

### Application of the current law

- 4.12 Differences between the legal systems in England and Wales and in Scotland mean that there are some differences in procedures between the jurisdictions. For example, in Scotland the Local Authority Licensing Board carries out the functions of the Licensing Justices in England and Wales. As set out in chapter 2, we have written this report from the perspective of

law and practice in England and Wales, and we have not sought to highlight the consequences of our recommendations in Scottish law.

## Gaming

- 4.13 The principal statute on gaming is the Gaming Act 1968. Gaming is defined as playing a game of chance for winnings in money or money's worth. With the exception of gaming machines, commercial gaming is confined to clubs and is subject to a mixture of local and national controls.

### Casino gaming

- 4.14 Casino gaming is confined to licensed premises, which are required to operate as members' clubs. Before an applicant can apply for a gaming licence from the licensing justices, he must first obtain a certificate of consent from the Gaming Board for Great Britain. Certificates are only granted if the applicant is a fit and proper person and would be capable and diligent in ensuring compliance with the Act. An application for a gaming licence may be refused on the grounds that there is insufficient demand for the gaming facilities. In addition, casinos are permitted only in certain designated areas of the country, known as permitted areas. Only certain games can be played and a maximum of ten jackpot machines is permitted.

### Bingo

- 4.15 Bingo is a game of chance, determined by a random selection of numbers, which are not chosen by the player. Small amounts of stake are accumulated from large numbers of people to create a main prize.
- 4.16 Commercial bingo is allowed in bingo clubs licensed under the 1968 Act. Unlicensed bingo is played in places such as working men's clubs. Clubs not registered under the Gaming Act 1968 may offer games of equal chance, such as bingo, and impose small charges sufficient to recover the costs of gaming. Stakes and prizes are unlimited and all stakes must be returned in prizes.

### Gaming machines

- 4.17 The 1968 Act made provision for two types of gaming machine: jackpot machines and amusement-with-prizes (AWP) machines:
- Jackpot machines are confined to clubs licensed (i.e. casinos and bingo clubs) or registered (e.g. working men's clubs) under the 1968 Act.

The maximum stake is currently 50p and the maximum payout £1000 in casinos, £500 in bingo clubs and £250 in registered clubs.

- AWP machines need permits from the local authority to be located in places to which the public has access, e.g. arcades and cafés. Permits are required from the liquor licensing justices for machines in pubs. The maximum stake for an AWP machine is 30 pence, and the maximum prize is limited to either £5 in cash or £8 in tokens. In addition, since June 1996 all-cash AWP machines which pay out a maximum of £15 cash have been permitted in liquor licensed premises, adult arcades, bingo clubs and, for the first time, in betting offices. Under 18s may not be admitted to an area in an arcade in which all-cash machines are located. (Many arcades operate as adult arcades and exclude under 18s completely.)

- 4.18 The sale, supply and maintenance of machines is controlled separately through a scheme of certification run by the Gaming Board.

#### Betting

- 4.19 The law on betting is to be found in the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963. Betting is not defined by statute, but is generally regarded as entering into a contract by which each party undertakes to forfeit to the other, money or money's worth, if an issue in doubt at the time of the contract is determined in accordance with that other party's forecast. Unlike a lottery, a bet may involve skill or judgement.

#### Bookmaking

- 4.20 No person may act as a bookmaker without the authority of a permit issued (in England and Wales) by the licensing justices. The essential test applied by the licensing justices in considering an application, is whether or not the applicant is a fit and proper person. A bookmaker operating from a betting office requires a licence for the premises issued by the licensing justices.

#### ○ Off-course betting

- 4.21 Horserace courses must be approved by the Horserace Betting Levy Board. Greyhound tracks require a local authority licence. Pool betting can only be operated by the Horserace Totalisator Board (for horseracing) and by the track management (for greyhound racing).

The Horserace Betting Levy Board and the Horserace Totalisator Board

- 4.22 The Horserace Betting Levy Board was established, by the Betting Levy Act 1961, to assess and collect a levy on bets on horse races and distribute it for purposes conducive to the improvement of breeds of horses, the advancement or encouragement of veterinary science and education, and the improvement of horseracing.

- 4.23 The Horserace Totalisator Board was first established, as the Racecourse Betting Control Board, by the Racecourse Betting Act 1928. It was given its present official name in 1961, but has always been known as the Tote. It was founded to enable racegoers to bet by means of a totalisator (ie pool betting), and to raise money for racing.

- 4.24 In March 2000 the Home Secretary announced that the Government had decided to abolish the horserace betting levy and the Horserace Betting Levy Board. The Government had also decided that the Horserace Totalisator Board (the Tote) should be sold to a consortium of racing interests. The aim was to bring to an end the Government's direct involvement in the administration and financing of racing, so enabling racing to take responsibility for its own affairs and finances.

- 4.25 Detailed proposals for addressing the practical implications of abolishing the Horserace Betting Levy Board and selling the Tote were published by the Home Office in November 2000. Its "Consultation Paper on the Proposed Abolition of the Horserace Betting Levy Board and the Licensing of Racecourse Betting and Pool Betting on Horseracing" put forward some key proposals relevant to this Gambling Review:

- horseracing's governing body, the British Horseracing Board (BHB), would succeed the Levy Board as the central funding body for racing
- a new statutory regulator should be established with responsibility for approving and monitoring all racecourse betting operations – including the Tote
- the Tote itself would continue to enjoy an exclusive, but time-limited licence to conduct horserace pool betting
- the Tote would be expected to provide a pool betting service at all meetings, and would also be required to make its products available to third parties (e.g. bookmakers).



### Greyhound Racing

- 4.26 The law governing betting on greyhound tracks is contained in the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963. There is no statutory body for greyhound racing. The industry body, the National Greyhound Racing Club (NGRC), controls the conduct of racing. Unlike horseracing, track owners are allowed to operate their own totes for private gain. There is no statutory levy on greyhound bets but bookmakers are encouraged to contribute 0.4% of bets on greyhound racing to the independent British Greyhound Racing Fund.
- 4.27 In January 1996, the law was relaxed to allow inter-track tote betting and to remove certain other restrictions.
- 4.28 Pool competitions are also governed by the 1963 Act. The promoter must be registered with the local authority, which appoints an accountant to supervise his operations. The promoter has to submit to the accountant detailed information about each competition, showing, among other things, the stakes, the proportion paid in winnings and the expenses apportioned to each competition.

### Lotteries

- 4.29 All lotteries except the National Lottery are regulated under the Lotteries and Amusement Act 1976 and the Lotteries Regulations 1993. The 1976 Act contains no definition of a lottery, but case law holds that the essential ingredients are that there is a distribution of prizes by lot or chance and that the chances should be secured by some payment or contribution by those who take part. Regulation of lotteries is essential to combat fraud, since the player has no independent means of knowing either the total amount paid in or that the promised prizes have been paid out. The 1976 Act makes all lotteries (including foreign lottery operations here) unlawful except those provided for by the Act.
- 4.30 An important aim of the 1976 Act is to ensure that lotteries contribute to good causes rather than operate solely as gambling operations. The lotteries that are permitted are:
- small lotteries incidental to certain entertainments
  - private lotteries
  - society lotteries and
  - local authority lotteries.

### The National Lottery

- 4.31 The 1976 Act made no provision for major lotteries conducted on a national scale. In 1978, the Rothschild Commission recommended that there should be a single national lottery for good causes. But it was not until 1993 that Parliament passed the National Lottery Act.
- 4.32 28% of proceeds go to the National Lottery Distribution Fund to be allocated to good causes.
- 4.33 Under section 18 of the Act, betting on the outcome of the National Lottery is prohibited.

### The Regulators

#### The Gaming Board for Great Britain

- 4.34 The Gaming Board was created by the Gaming Act 1968. The Board's main purpose is to keep criminal elements out of commercial gaming and to help ensure that where commercial gaming takes place it is properly managed and conducted fairly and in accordance with the law.
- 4.35 In particular, the Board:
- Investigates the trustworthiness of all applicants for licences for casinos and bingo clubs and issues to them certificates of consent
  - issues certificates of approval to casino gaming managers, supervisors and operatives, and managers in bingo clubs
  - issues certificates to people selling or supplying gaming machines
  - advises the Secretary of State on all regulations made under the Act
  - advises the justices on the demand for gaming, the suitability of premises and any restrictions to appear on licences
  - appears before the justices to object to the grant or renewal of licences or to move for their cancellation, in appropriate cases
  - assists the police in the enforcement of the Act through the Gaming Board Inspectorate.
- 4.36 The Gaming Board also agrees codes of conduct with the industry, which set out principles of good practice where the law is insufficiently clear or is silent.

#### Financial Services Authority

- 4.37 The Financial Services Authority (FSA) regulates spread betting under the Financial Services Act 1986. Spread betting traders are authorised as principal traders. The FSA must establish that the firm and its key staff are fit and proper, that there is enough capital and that controls are adequate. Firms are subject to the Securities and Futures Authority (SFA) prudential and conduct of business rules. These cover the financial resources needed, the fitness and propriety of the management, and set standards to protect customers.

#### National Joint Pitch Council

- 4.38 The Levy Board issues Certificates of Approval to racecourses, including point-to-points. These are effectively licences that, subject to certain conditions, allow betting to take place on the course. Using this authority the Levy Board determines where betting (excluding Tote pool betting) is allowed and has issued a set of rules which govern how the betting ring is run. The National Joint Pitch Council (NJPC) was established to enforce those rules and administer the betting ring. The NJPC is a limited company whose board is made up of Levy Board appointees and representatives of the racecourses and bookmakers.
- 4.39 The NJPC's role is to administer, promote and regulate activities in the betting ring. It is self-funding, through charges to bookmakers.

#### National Lottery Commission

- 4.40 Part I of the National Lottery Act provides for the Lottery to be regulated by the National Lottery Commission. The Act places a duty on the Secretary of State for Culture, Media and Sports and the Commission to ensure that the Lottery is run with all due propriety, that the interests of participants are protected, and, subject only to these, to maximise the revenue to good causes.

#### Magistrates

- 4.41 In England and Wales, the authority for the grant of bookmakers' permits, betting agency permits, betting office licences, bingo licences and casino licences is a committee of not less than five nor more than fifteen of the justices acting for each petty sessions area (the licensing justices).
- 4.42 The licensing justices also register members' clubs and miners' welfare institutes for the use of jackpot machines and issue permits for Amusement with Prizes machines in pubs.

#### Local Authorities

- 4.43 In England and Wales, District councils or London boroughs:
- issue licences for greyhound tracks
  - register pool promoters
  - register societies that are promoting small society lotteries
  - issue permits for AWP machines in locations other than premises with a liquor licence.

#### Police

- 4.44 Enforcing gambling legislation is a responsibility of the police, though currently it comes low down on the list of police priorities. Nationally, the police do not claim to have very much expertise in dealing with gambling offences, although there are pockets of expertise, such as in the Metropolitan Police Clubs and Vice Unit.

# chapter five

## The British Gambling Industry

5.1 This chapter examines the British gambling market in terms of player, most popular activity and spend. It also looks at the turnover of the industry compared to other countries and the contribution that gambling makes in terms of tax revenue. The following chapters look at each gambling activity in greater detail.

### Punters

#### Gambling worldwide

5.2 A Prevalence Survey by the National Centre for Social Research (referred to hereafter as the Prevalence Survey) found that in the UK almost three-quarters (72%) of the population – that is about 33 million adults – took part in some gambling activity within the past year and over half the population had gambled in the past week. This is higher than participation in the United States, said to be around 63%, but lower than that in Sweden, where nine out of ten adults gamble.<sup>1</sup> It is also lower than participation levels in Australia, where about 80% of adults participate in gambling<sup>2</sup> and New Zealand, where between 85% and 90% of the adult population (those aged 15 and over) gamble.<sup>3</sup>

#### Most popular gambling activity

5.3 In the UK, the Prevalence Survey shows that in terms of participation, the three most popular gambling activities are lotteries, more specifically the National Lottery (65%) and scratchcards (22%), followed by fruit machines (14%) and betting (13%).<sup>4</sup> In an Office for National Statistics (ONS) survey which we commissioned, similar or slightly higher percentages were reported (although bingo recorded 14%, substantially higher than the Prevalence Survey's 7%). Lotteries are the most popular gambling activity in a number of countries. In New Zealand, over a third of adults report weekly Lotto participation, followed by Telebingo and Instant Kiwi (6%). Lotteries were also the most popular activity for past-year gamblers in the United States (52%), followed by casinos (29%), horseracing (7%) and bingo (6%).<sup>5</sup>

#### Player profile

5.4 The likelihood of participating in gambling, the type of activity and the number of activities are related to gender, age and social class. As figure 5.1 shows, the National Lottery, scratchcards and lotteries are equally popular with men and women. Men, however, are much more likely than women to have participated in football pools, fruit machines, betting and table games in the last year. Bingo is the only gambling activity that women are more likely to have played.<sup>6</sup>

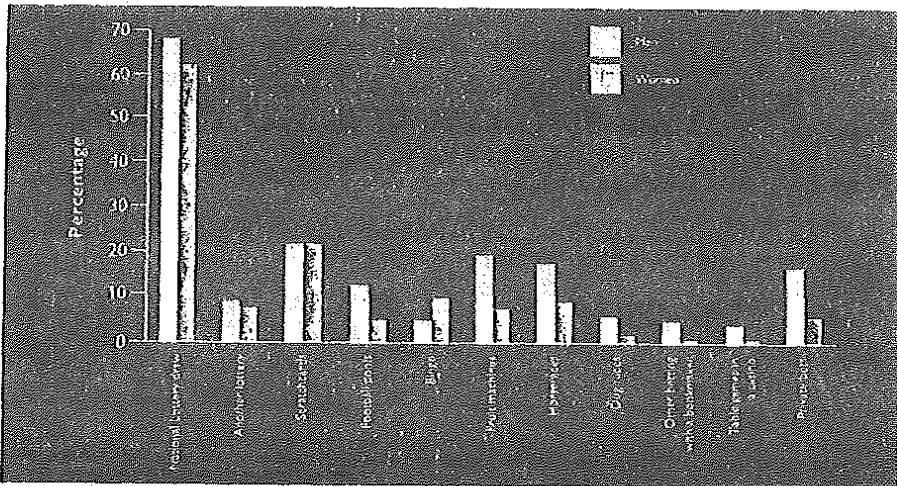


Figure 5.1: Gambling activities participated in within the past year

1-Sproston, Erns & Orford (2000); 2-Productivity Commission (1999) 3; 3-Abbott, Wenden & Volberg (2000) 14; 4-Sproston, Erns & Orford (2000); 5-Abbott, Wenden & Volberg (2000); 6-National Opinion Research Center (2000) 7; 7-Sproston, Erns & Orford (2000) 18

Source: Sproston, Erns & Orford (2000)

5.5 More men than women participate in multiple gambling activities. Twice the numbers of men as women have participated in more than four gambling activities. More women than men have not gambled. This is shown in figure 5.ii.

5.6 Age also appears to play a part in how much people gamble and on what. People aged 25-54 had the highest participation levels, at nearly 80%. People in the manual social classes (III Manual, IV and V) were more likely to have gambled in the past year, and to have participated in more activities\*. (See figures 5.iii and 5.iv.)

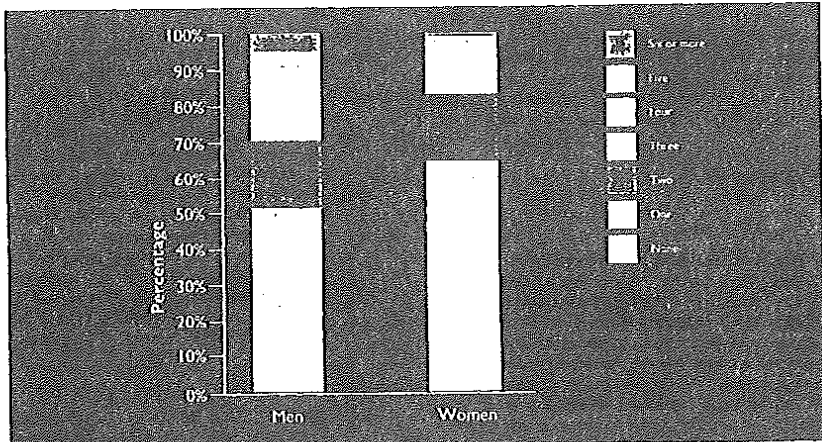


Figure 5.ii: Number of gambling activities participated in within the past year, by gender

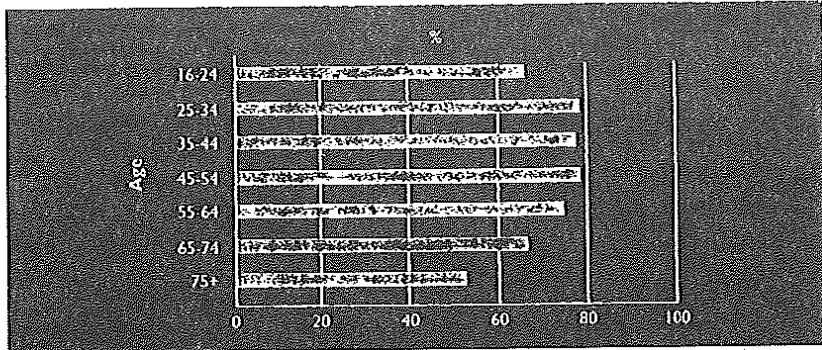


Figure 5.iii: Participation in gambling activities within past year, by age

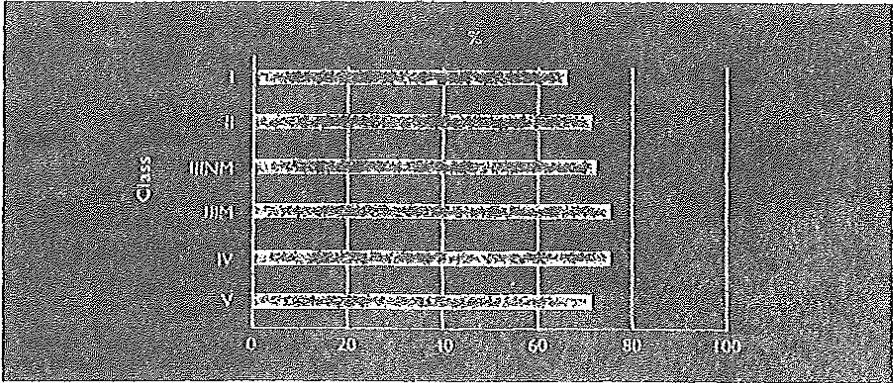


Figure 5.iv: Participation in gambling activities, by class

Source: Ipsos Mori, Crime & Criminal (2000)

### Expenditure on gambling

#### Overview

- 5.7 The average amount spent by players on each activity is dealt with in the individual activity chapters. This section examines the total amount spent on gambling and gambling products and changes over the last decade when compared to other types of spending.
- 5.8 The Family Expenditure Survey (FES) is a continuous survey of household expenditure and income.

Information for the FES is collected from people living in private households. The survey publishes information on the average weekly expenditure, by household, in terms of total gambling spend and separate sectors.<sup>9</sup>

- 5.9 As figure 5.v shows, weekly gambling payments were relatively static between 1990 and 1993 at £1.45, although they fell in real terms. There were large increases for the next three years and spending peaked in 1997-98 at £4.30.

All households, £	1990	1991	1992	1993	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Football pools	0.48	0.51	0.58	0.55	0.57	0.57	0.78	0.7	0.1	0.1
Bingo	*	*	*	*	0.29	0.47	0.48	0.5	0.4	0.3
National Lottery and scratchcards	*	*	*	*	0.82	2.28	2.79	2.7	2.2	2.2
Other lotteries & scratchcards	*	*	*	*	0.05	0.08	0.1	0.1	0.1	
Other betting	0.97	0.92	0.87	1.34	*	*	*	*	*	
Betting	*	*	*	*	0.74	0.69	0.72	0.8	0.7	0.7
<b>Total gambling payments</b>	<b>1.45</b>	<b>1.44</b>	<b>1.45</b>	<b>1.92</b>	<b>2.51</b>	<b>3.81</b>	<b>3.81</b>	<b>4.30</b>	<b>3.50</b>	<b>3.50</b>
Total gambling payments Year on year % change		0.7	0.7	32.4	33.7	51.8	0.3	12.6	-18.6	0.0

\* Indicates counting stopped - counted in a different way  
 \* Years prior to new counting method

Figure 5.v: Average weekly expenditure on gambling, by household

Source: ONS, Family Spending

5.10 The amount spent by the British is similar to the amount spent by gamblers in New Zealand where those who had gambled in the six months prior to the survey had spent an average of \$9.46 (£3.15<sup>10</sup>) a week.<sup>11</sup> Both spend substantially less than Australians who are said to be the heaviest gamblers in the world. They spend \$800 each a year which equates to \$15.38 (£6.15<sup>11</sup>) a week.<sup>12</sup>

Sector spend

5.11 The gambling categories in FES have altered over the last decade which can make comparisons between sectors difficult. The survey is also believed to underestimate the average expenditure on lottery draw tickets by about 30% and other forms of gambling even more.<sup>14</sup>

5.12 Data from FES show that weekly expenditure on football pools was static or increasing up to 1994-95 but has fallen since then by around 80%, or more in real terms. An initial downward trend in spending on bingo, betting and lotteries was reversed between 1992 and 1993 when expenditure reached £1.34 per week. After 1994-95, spending on bingo was relatively static but peaked in 1997-98 at £0.50 and then decreased. Betting has shown the same trend, peaking in 1997-98 at £0.80 and then decreasing. Spending on lotteries other than the National Lottery has increased from £0.05 in 1995-96 to £0.10 in 1997-98.

Expenditure on the National Lottery and scratchcards increased for the first three years and peaked at £2.70 in 1997-98. It has now dropped to a level lower than that of 1995-96.

5.13 Commentators differ on whether the introduction of a new gambling product, such as the National Lottery, will result in an increase in overall expenditure on gambling or displace spending on other gambling activities. Expenditure on all gambling products other than the National Lottery only increased significantly once in the last decade when it increased by 32% from £1.45 in 1992-93 to £1.92 in 1993-94. Before 1993, there had been little change in money terms. (See figure 5.vi)

5.14 The National Lottery data for 1994-95 only reflect the spend from November to April. Expenditure between 1995 and 1997 was static, and then increased in 1998. Expenditure on both the National Lottery and other gambling has remained static since 1998. In terms of National Lottery spend, this follows a pattern similar to that witnessed in other countries. Experience in the United States has been that within a few years of the introduction of state-sponsored lotteries, turnover begins to fall and it becomes necessary to maintain revenue levels by introducing new gambling media such as video lottery terminals that allow participants to stake money continuously.<sup>15</sup>

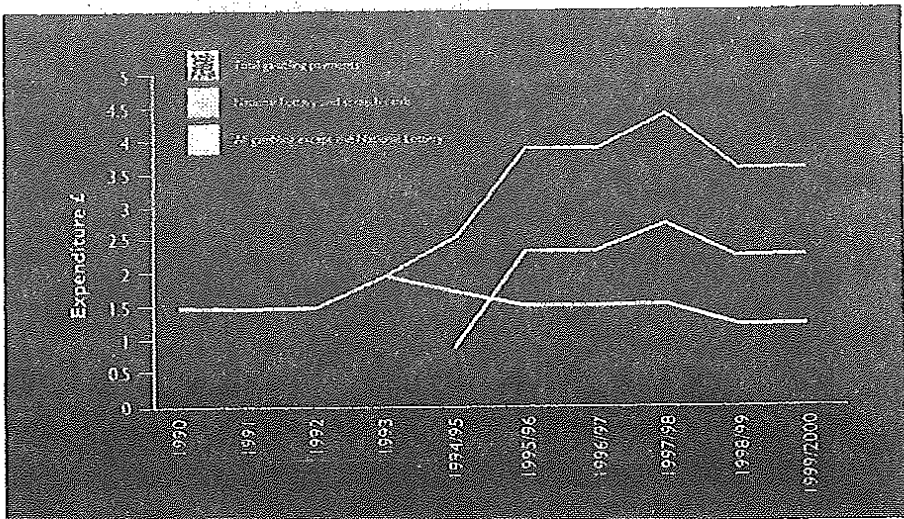


Figure 5.vi: Average weekly expenditure on gambling, by household

Source: ONS Family Spending

10-Using a conversion rate of (NZ)\$3 to (GB)£1 11-Department of Internal Affairs (2001) 12-Using a conversion rate of (AUS)\$2.50 to (GB)£1 13-Productivity Commission (2000) 14-King (1997) cited in Grun & McKegue (2000) 15-Harris (1998) in Grun & McKegue (2000)

All households, £	1990	1991	1992	1993	1994	95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
All gambling except the National Lottery and scratchcards	1.45	1.44	1.45	1.92	1.70	1.48	1.48	1.50	1.70	1.70	1.70
					0.87	2.18	2.29	2.70	2.70	2.70	2.70

\*First National Lottery draw - 19th November 1994

Source: ONS, Family Spending

Figure 5.vii: Average weekly expenditure on gambling

The industry

Size comparisons

5.15 In the UK, the annual turnover, or the amount wagered, on gambling activities is estimated to be in the region of £42 billion. Expenditure or gross gaming yield (amount wagered minus winnings paid out) was around £7.3 billion in 1998. Even though casinos have the largest share of turnover (44%), their share of the gross gaming yield is only 6.5% of the total. The National Lottery has the largest share of the gross gaming yield (37%) followed by betting (25%).

5.16 Gaming machines (not including those in casinos or bingo halls) ranked third in terms of amount wagered in Great Britain, but in countries such as Australia and

New Zealand gaming machines have the largest share of turnover. In 1997-98 Australians lost about \$11 billion on gambling (£4.4 billion)<sup>16</sup>, rising to \$12.4 billion (£4.9 billion) in 1998-99.<sup>17</sup> Of that:

- 52% was on non-casino gaming machines
- 20% was in casinos
- 15% was on racing
- 11% was on lottery products
- 3% was on other activities.

5.17 This equates to an average of about \$800 (£320) per person over the age of 18, or 3 per cent of household disposable income.

1998	Amount wagered		Gross gaming yield	
	£m	%	£m	%
Casinos (inc. machines)	18,547.3	44	478.5	6.5
Betting	8,404.3	20	1,856.5	25.3
Gaming machines	6,322.8	15	1,304.6	17.8
National Lottery	5,325.7	12.8	2,587.9	35.6
Bingo (inc. machines)	2,449.7	5.8	678.1	9.2
Football pools	370.1	0.9	255.0	3.5
Small lotteries	133.9	0.3	88.4	1.2
Premium Bonds	517.1	1.2		
Total	42,120.9		7,349.0	

Source: ONS (2000)

Figures 5.viii: Market share by sector, 1998

16-Using a conversion rate of (AUS)\$2.50 to (GB)£1. 17- Australian Institute for Gambling Research (2000)

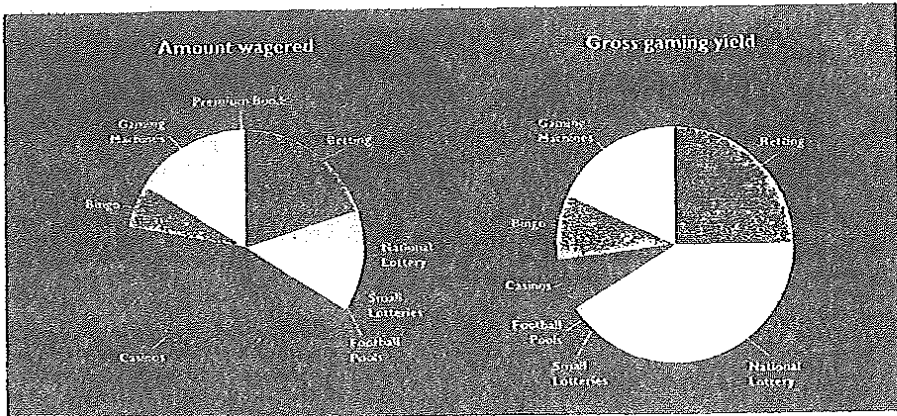


Figure 5.6c: Market share by sector, 1998-UK gaming activity

5.18 In New Zealand in 1998, gaming turnover was approximately \$7 billion (£2.33 billion)<sup>18</sup> and gross gaming yield exceeded \$1 billion (£0.33 billion). By 1999-2000, turnover exceeded \$8.4 billion (£2.8 billion) and gross gaming yield was nearly \$1.3 billion (£0.43 billion). Of the \$8.4 billion turnover:

- 45% was on non-casino gaming machines
- 34% was in casinos
- 15% was on race and sports betting
- 7% was on lottery products

5.19 Those that had gambled in the last six months typically spent \$41 per month which equates to \$492 (£164) per year.<sup>19</sup>

5.20 The gambling market in the United States is thought to be one of the largest. In 1998, people gambling in the US lost \$50 billion (£33.3 billion)<sup>20</sup>. In 1997, lotteries in 37 states and Washington DC garnered \$34 billion (£22.6 billion) in sales. Casinos are legal in 28 states and the largest casino market is in Nevada. It has 429 full-scale casinos, 1978 slots-only casinos and one Indian casino. Its gross gaming revenues for 1997 were \$7.87 billion (£5.25 billion). Despite its popularity, sports betting is illegal in all but two states (Nevada and Oregon).<sup>21</sup> In 1998, sports betting reached \$2.3

billion (£1.5 billion) in Nevada's legal sports book. Estimates of the scale of illegal sports betting in the United States range from \$80 billion (£53 billion) to \$380 billion (£253 billion) annually, making sports betting the most widespread and popular form of gambling in the US.<sup>22</sup>

#### Gaming and betting duty

5.21 In all, there are forty different excise duties of which six relate to gambling. There are duties on the National Lottery, pool betting, bingo, gaming and general betting, and amusement machine licences. Some activities are not subject to duty including cash bets taken by on-course bookmakers, bingo promoted by all member clubs or at travelling fairs, and lotteries (other than the National Lottery).<sup>23</sup>

5.22 The individual activity chapters examine tax and duty rates that apply to each activity in more detail. Figure 5.6x shows the amounts of gambling duty collected from 1995 to 2000 and the share of gambling taxation each sector contributes. Overall since its launch, the National Lottery has contributed around 40% of all duty collected - the largest share of duty. Betting contributes the second largest share at around 30%. The largest change has been in football pools. The duties collected from pools have fallen from £191m to £38m in the last five years.

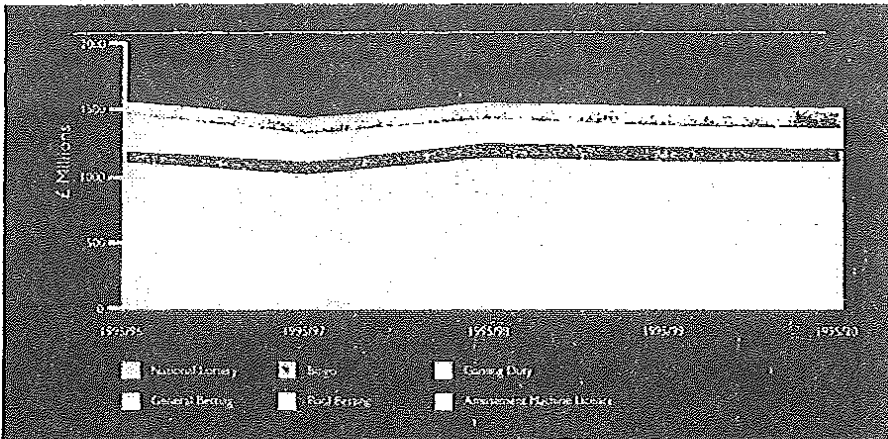
18-Using a conversion rate of (NZ\$1) to (GB£1) 19-Department of Internal Affairs (2001) 18 20-Using a conversion rate of (US\$1) 50 to (GB£1) 21-Sports betting refers to betting on the outcome of a contest. People bet on the outcome of many events, whether the outcome of the Academy Awards, individual athletic performances, or teamplay. For the purposes of this section on sports betting in the US, the term does not cover parimutuel activity which is legal in many states. 22-National Gambling Impact Study Commission (1999), 21-14 23-National Audit Office (2000) 11



	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
National Lottery	£512m	£558m	£675m	£628m	£609m
% of duty	38.9	38.7	43.3	41.0	40.2
General Betting	£459m	£453m	£467m	£459m	£432m
% of duty	31.1	31.5	29.7	31.4	32.5
Bingo	£91m	£96m	£102m	£105m	£101m
% of duty	5.8	6.7	6.5	6.9	7.1
Pool Betting	£121m	£127m	£97m	£70m	£38m
% of duty	12.1	8.8	6.2	4.6	2.5
Gaming Duty	£86m	£79m	£97m	£91m	£107m
% of duty	5.3	5.5	5.9	5.9	7.0
Amusement Machine Licence	£107m	£128m	£131m	£157m	£166m
% of duty	6.8	8.9	8.4	10.2	10.6
Total betting, gaming & lottery duties	£1,573m	£1,441m	£1,559m	£1,530m	£1,513m

Source: Customs & Excise

Figure 5.x: Sector share of total gambling duty revenues



Source: Customs & Excise

Figure 5.xi: Sector share of total gambling duty revenues

5.23 According to a National Audit Office (NAO) report on revenue from gambling duties, in 1998-99 Customs & Excise collected £1,530 million in gambling duties; an increase of some 22% over the £1,256 million of gambling duties collected in 1993-94. During this period gambling duties have provided some 1.6% of the total annual revenue, including VAT, collected by the

Department. In 1998-99, this represented an average rate of 22% of the £7 billion net amount spent on gambling in the United Kingdom, which was nearly 1.3% of consumer expenditure or £284 for every household.

# chapter six

## Gaming Machines

6.1 The 1968 Gaming Act permits three types of gaming machine:

- **Jackpot machine (section 31, 1968 Act).** These are permitted only in casinos, bingo halls and in clubs. The maximum stake is 50 pence and the maximum prize is £1000 (in casinos), £500 (in bingo halls) or £250, (in clubs).
- **Amusement with Prizes machine (AWP) (section 34(1), 1968 Act).** AWP's are most commonly found in arcades, but can be located in other premises, such as fish and chip shops, with the consent of the local authority. The maximum stake is 30 pence and the maximum prize is £5 cash or £8 tokens (or a non-cash prize).
- **All-cash machine (section 35 (5(e), 1968 Act)).** These are located in arcades, bingo halls, pubs and betting shops. The maximum stake is 30 pence and the maximum prize is £15.

6.2 Most gaming machines are of the reel-based type, also known as fruit machines. Although machines have a variety of other game features, the player wins by matching the symbols, possibly fruit, on the central line of the three reels. Some machines – including most jackpot machines – spin four reels.

6.3 In this report we have used the descriptions outlined above. Confusingly, both amusement with prizes and all-cash machines are often referred to as "AWP's". When we have quoted directly from the industry, we have used their terminology. Games using skill, including quiz machines, are not classified as gaming machines and are thus not subject to the limits as listed above. Other types of machines, which do fall to be classified as gaming machines under the 1968 Act, include pinball machines, pushers (penny falls) and cranes (or grabbers). Figure 6.1 summarises some of the current siting restrictions.

Location	Jackpot	£15 all cash	£5 cash/£8 token
Casinos	✓ 10 max no pots £1000		
Bingo clubs	✓ 4 max jackpot £500	or ✓**	✓
Licensed betting office		✓ £ only	
Clubs (Working Men's Societies, Social, Political Party)	✓ 3 max, jackpot £250		
Indoor arcades		✓*	✓
Seaside arcades		✓*	✓
Pubs		✓**	✓
Recreational and dog tracks (aliquor)			✓
Licensed premises		✓**	✓
Other liquor licensed premises (no leisure centres, roadside services, railway stations)			
Motorway services		✓**	✓
Cafes, musical outlets, fish and chip shops			✓
Travelling Fairs			✓**

\* Designated area  
 \*\* Diseases can be controlled by licensing justices or zoned  
 \*\*\* But must not be the only, or substantial, inducement to attend. Must only remain temporarily in one area

Figure 6.1 Summary

Age group	% of gaming machine players
16-24	32
25-34	22
35-44	15
45-54	7
55-64	5
65-74	3
75+	1

Source: Sprston, Erms & Ordert (2000)

Figure 6.ii: Gaming machine participation within the past year

**Designated areas**

- 6.4 Premises with a local authority licence to site all-cash machines (usually amusement arcades) operate a designated area. This is an area which is fenced off from the rest of the floor, separating the all-cash machines from the AWP's. It is open only to those over the age of 18 and access to the area must be supervised. Some operators choose to restrict entry to the whole premises to those over 18, effectively making the entire venue a designated area.

**Punters**

- 6.5 Overall, gaming machine players are likely to be from younger age groups and male. The Prevalence Survey found that 14% of people surveyed had played on gaming machines in the past year. However, gaming machine play was one of the gambling activities with the biggest differences between the sexes; 20% of men and 8% of women had played on a gaming machine in the past year. The highest levels of participation were found among the two youngest age groups in the survey: 16-24 year olds and 25-34 year olds. The lowest levels of participation were found among the oldest age groups.<sup>1</sup> There was little variation in gaming machine play between people in different social classes.<sup>2</sup>

**Average spend**

- 6.6 The Prevalence Survey did not distinguish between the location of gaming machines when calculating the net expenditure (the amount a player started with minus the amount he finished with) of people on gaming machines. However, it found that for those who had played on a gaming machine in the last seven days, 27% had broken even or won, 10% had lost less than £1 and 41% had lost £1-£5. 3% of people had lost more than £20 and one-third of those lost more than £50.<sup>3</sup>
- 6.7 The report for Business in Sport and Leisure (BISL), conducted by KPMG, separated the spend by location and asked respondents to report the average amount

they had spent on the most recent occasion.<sup>4</sup> As figure 6.iii shows, they found that the highest reported spend was on gaming machines in casinos, £118.65, and the lowest in cafes, £2.78.

- 6.8 In 1997, the Brewers and Licensed Retailers Association (BLRA) commissioned MORI to carry out a survey on gaming machine playing among pub visitors. It found that 19% of pub visitors played on AWP's or all-cash machines and spent about £2-3 each time.<sup>5</sup>
- 6.9 Thomas Estates submitted information about its bingo operations. It calculated that in its highest play bingo club, the spend on machines averaged less than £2.50 per head.<sup>6</sup> The overall average spend per head of those who entered bingo clubs was £2.41 which translated to £7.23 for each gaming machine player because "...about 35% of people entering the club actually play the machines".<sup>7</sup> However, in its evidence to us, the Bingo Association stated that the numbers playing on the machines have fallen from around 36% to about 28%.<sup>8</sup>

**The Industry**

**Trade Associations**

- 6.10 Trade associations involved in the gaming machine industry fall into two categories. First, those which have a primary focus on gaming machines, and which represent the manufacturers and users of gaming machines. Second, those which represent trade organisations, such as pubs, and which have interests in addition to gaming machines.
- 6.11 The largest gaming machine trade association is the British Amusements Catering Trades Association (BACTA). BACTA consists of four divisions and represents the manufacturers, operators and owners of coin-operated gaming and amusement equipment. It has 585 members, who are responsible for the operation of 90% of machines in the UK (though they do not necessarily represent 90% of the gaming

1-Sprston, Erms & Ordert (2000) 119 2-Ibid 24 3-Sprston, Erms & Ordert (2000) 117 4-BISL (2000) 5-BLRA (2000) 2:3 6-Thomas Estates (2000) 2 7-Thomas Estates (2000) 2 8-Bingo Association to the GPB Oral Evidence Hearing, 20/11/2000

Location of gaming machine	Average spend (£)
Casino	118.65
Inland arcade	9.33
Seaside arcade	6.89
Bingo hall	6.05
Pub	4.60
Club	4.48
Betting shop	3.30
Cafes & Takeaways	2.78

Source: BLS, (2000) 50

Figure 6.iii: Gaming machine average spend, by location

machine operators in the UK).<sup>9</sup> BACTA and the Gaming Board have a working group which, amongst other things, has produced a Unified Code of Practice and guidelines for machine control.<sup>10</sup> Operators of gaming machines, such as bingo halls, clubs and pubs, have trade groups representing their issues in general which include gaming machines among them.

**Industry size, structure and turnover**

6.12 Information on the size of the gaming machine sector relies, almost entirely, on information provided by the industry. Whilst those who wish to sell, supply or maintain gaming machines need a Gaming Board certificate, these certificate holders are not required to submit to the Board details of the numbers of machines they handle. Therefore the Gaming Board does not hold statistics on machine numbers and locations.<sup>11</sup> Although some parts of the sector are required to register with the Gaming Board or local authority, other parts operate without reference to any statutory body so very limited data are available.

6.13 We received evidence from two industry groups: BACTA and the Amusement Gaming Industry Forum (AGIF). The detailed evidence and data submitted by BACTA have been quoted where no official data are available.

6.14 The industry has a number of different layers: the first level consists of the gaming machine manufacturers who supply both domestic and export markets; the second is the machine suppliers, and the third is the locations or premises where the machines are sited. In some cases, particularly with large pub chains, site owners act as intermediaries between the suppliers (level 2) and eventual locations (level 3). This is shown in figure 6.iv.

**Machine manufacturers**

5.15 Gaming machine manufacturers are involved in both the design and manufacture of machines. Most

manufacturers are owned by public limited companies or major leisure corporations.<sup>12</sup> A number of major manufacturers and smaller companies are also involved in the conversion and rebuilding of used equipment for which there is a significant market, and the export of machines. We received evidence from BACTA and from a number of individual UK machine manufacturers.

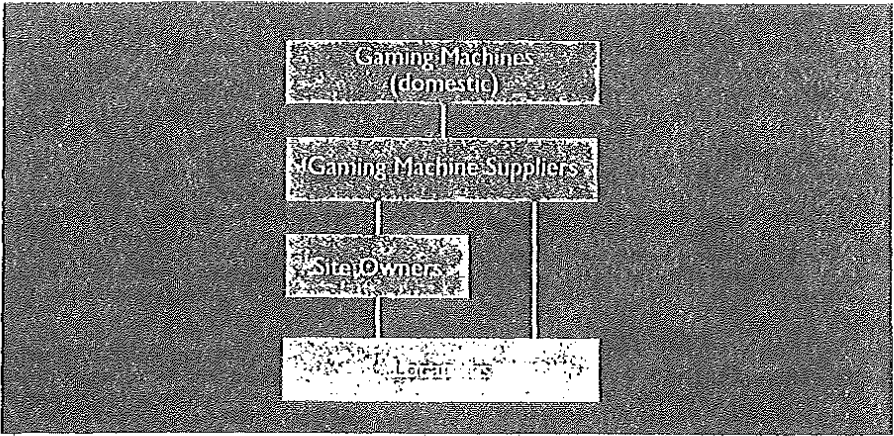
6.16 The industry told us that machine manufacture has been characterised by "roller coaster trading" trends in the UK over the last thirty years. Sales of AWP's (and all-cash machines) rose to 80,000 units in the mid 80s, but declined to some 50,000 units in the year 2000.<sup>13</sup> More specifically, BACTA states that in 1999, UK gaming machine manufacturers produced and sold approximately 107,000 new gaming machines worth about £180m.<sup>14</sup> The domestic market took 68% of the new machines. Of the total manufactured, 62,000 were all-cash machines, 4,000 were AWP's and 7,000 were jackpot machines. The remaining 34,000 were exported to places such as Holland, Belgium, Germany, Spain, Eastern Europe, Africa and the USA.<sup>15</sup> Figure 6.v shows the percentage breakdown. Bell Fruit Games alone sold a total of 23,000 gaming machines to the UK and overseas. Total sales were worth £36m and the UK market share was about 22%.<sup>16</sup>

6.17 According to BACTA, manufacturers sell most of their new machines directly to the larger machine suppliers or through a network of certified machine distributors.<sup>17</sup>

**Machine suppliers, operators and distributors**

6.18 Gaming machine suppliers are third party operators who supply and service machines for the many retail outlets, pubs, bingo halls, leisure centres and motorway service stations. They buy gaming machines from manufacturers and then offer the machines on a rental basis to site owners and operators, with a full back-up

9- BACTA (2000) 11 10- Gaming Board for Great Britain (2000) 46 11- Ibid 45 12- Playguy Machines Ltd (2000) 4 13- Ibid 14- EACTA (2000) 51 15- Ibid 51.55 16- Bell Fruit Games Limited (2000) 2 17- BACTA (2000) 52



Source: BACTA (2000)

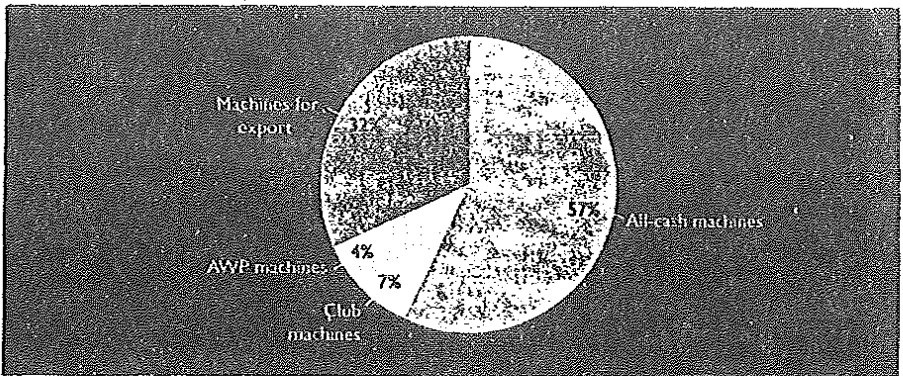
Figure 6.1v: Gaming Machines Industry

and maintenance service. Operators are also likely to offer other coin-operated machines such as skill games, pool tables, video games and jukeboxes. They receive a weekly rental for the gaming machines and a share of the cashbox in the case of other machines.<sup>19</sup>

6.19 BACTA told us that suppliers range in size from those that operate over 60,000 machines to those that operate fewer than 50 machines. Many of the larger operators supply machines on a national basis to site owners, such as pub chains. The smaller operators are more likely to operate more locally.<sup>20</sup> We received evidence from Leisure Link Group Ltd and Kunick plc who are gaming machine suppliers.

6.20 Leisure Link described its coin-operated machinery as ranging from casino jackpot machines to payphones. It operates about 90,000 pieces of equipment and claims to be the largest operator in the UK. It supplies many of the major site owners in the UK, including Bass plc, Scottish Newcastle plc, Punch and Gala Bingo.<sup>21</sup>

6.21 Kunick plc manages the Kunick Group's amusement and gaming machine interests. It has 31 depots covering the country and has 45,000 products sited in over 20,000 locations. It supplies games and amusements to Whitbread plc, William Hill, Scottish and Newcastle, Bass and others.<sup>22</sup>



Source: BACTA (2000) Appendix 1

Figure 6.v: Machine Manufacturing Market, 1999

18. Background information taken from: BACTA (2000) 13 19. Ibid 20. Leisure Link Group Ltd (2002) 1 21. Kunick plc (2000) 3

### Site owners and locations

6.22 The absence of a requirement to submit details of the numbers of gaming machines handled or operated to any statutory body means that there is no exact information on the number of machines currently in operation in the UK. However, the Gaming Board, using data provided by the industry, states that there are thought to be around 250,000 gaming machines of one sort or another (of the reel-based type) sited in Great Britain. They are thought to include around 32,000 jackpot machines and around 218,000 AWP and all-cash machines. In addition there are estimated to be another 10,000 pinball, pushers and crane grab machines.<sup>22</sup>

### Pubs and liquor licensed premises

6.23 The number of all-cash machines that pubs are permitted to have is determined by the local licensing justices (England and Wales) or licensing board (Scotland). It is common to see two all-cash machines in a pub plus other machines, such as quiz machines, which use skill and are not subject to the same restrictions. Other premises with a liquor licence can also have all-cash machines or AWP as long as they are installed in the bar area; hence gaming machines are sited in railway stations, roadside services, leisure centres and so on.

6.24 Pubs are the largest single sector in the gaming machine market, although there are conflicting estimates on the percentage of AWP and all-cash

machines in pubs. Representatives from the pub industry suggest that they control around 40%<sup>23</sup> of AWP and all-cash machines, whereas estimates from the gaming machine industry suggest a slightly lower figure, nearer to 35%<sup>24</sup>. However, around 70-80% of all new AWP machines manufactured for the UK are initially sited in the pubs.<sup>25</sup>

6.25 We received submissions from three major pub retail chains, Bass plc, Scottish & Newcastle Retail Ltd and Whitbread plc as well as Allied Leisure and the Punch Group. We also received submissions from three associations representing the interest of pubs: the Brewers and Licensed Retailers Association (BLRA), the British Institute of Innkeeping, and Business in Sport & Leisure (BISL).

6.26 BLRA told us that there are around 60,000 managed, tenanted and leased pubs, and free houses. There are about 77,000 all-cash machines and AWP sited in pubs, giving an average density of 1.28 machines per pub although the density of machines is higher in managed pubs, at 1.89.<sup>26</sup> The total turnover of the pub industry is said to be in the region of £17.7 billion per annum, of which gaming machines contribute £0.6 billion or around 3%.<sup>27</sup> Bass Leisure Retail's interest alone includes 2,500 managed pubs and bars, as well as restaurants and bowling sites, and approximately 6,000 all-cash machines.<sup>28</sup> BACTA estimates that about a further 5,200 all-cash machines and AWP are located in liquor licensed premises that include leisure centres, roadside services, cafes and railway stations.<sup>29</sup>

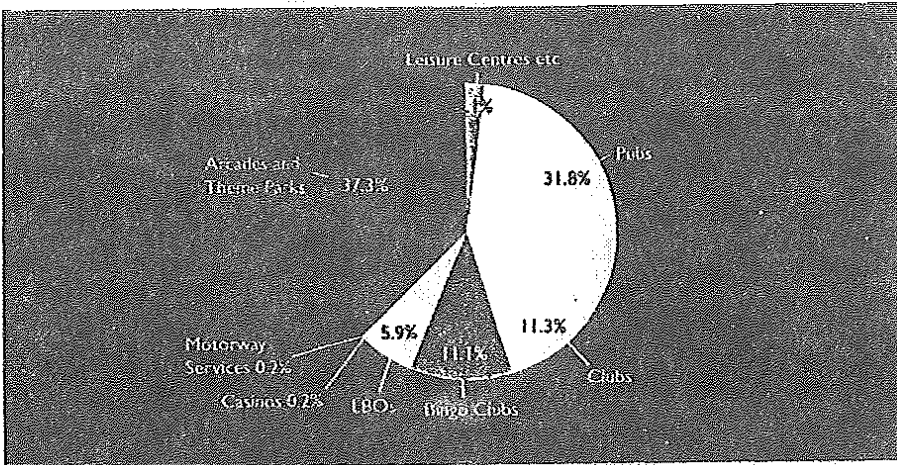


Figure 6.vii: Gaming Machine Industry Numbers

22- Gaming Board for Great Britain (2000) 45 23- BLRA (2000) 5 24- BACTA (2000) Appendix 1 25- Ibid 68 26- BLRA (2000) 2 27- Ibid 28- Bass Leisure Retail (2000) 2 29- BACTA (2000) Appendix 1

Source: BACTA (2000) Appendix 1

6.27 Pub operators told us that gaming machines are an important feature in pubs, both economically for the retailer and as part of the service to the customer. Machines are considered to be so important that even though all the pub retailers use the services of machine suppliers, the larger groups also employ their own specialist management teams to focus on and maximise machine income for their estates.<sup>37</sup>

#### Machine Turnover and Trials

6.28 The gaming machine sector in the major pub estates is characterised by a quick turnover of machines. Use of a new game peaks quickly after siting but falls over a period of time. Machines are moved from site to site on a regular basis in order to maximise revenue. BACTA estimates that, on average, machines stay on site for ten weeks and have an average lifespan of twelve months, during which time they will be sited at about five different locations. Machines will then be moved on to the secondary pub estates, likely to be leased and tenanted estates managed by the multiple pub companies and then the free estate. This extends machine site life by a further 12 to 18 months.<sup>38</sup> Operators claim that these secondary sites are not so focused on optimum machine performance as the managed estates and are therefore satisfied with older games.<sup>39</sup>

6.29 Site owners, and particularly those that manage the major pub retail estates, insist on gaming machines 'with a proven popularity, so operators carry out a significant amount of site testing. The overall rejection rate is high; in 1999 only 60 out of 180 different test models went on to full production.<sup>40</sup> Industry sources claim that approval by the major pub retail chains holds significant sway within the gaming machine industry; failure to obtain game approval from any pub retailer would result in zero sales for that game, whilst approval from all major retailers could result in sales of 2,000 units for that game.<sup>41</sup>

#### Licensed Betting Offices

6.30 Licensed betting offices are permitted to have up to two all-cash machines. Local licensing justices (or Licensing Board in Scotland) issue the betting office licence which brings with it an entitlement to gaming machines.

6.31 The Betting Office Licensees Association Limited (BOLA) suggests that most betting offices have two all-cash machines.<sup>42</sup> BACTA estimates that there are about 14,500 all-cash machines in betting offices.<sup>43</sup>

6.32 Information from suppliers in the industry suggests that the market structure for machine supply to

betting offices is very similar to the pub estate. The major chains, such as Ladbrokes, William Hill, Coral and Stanley, demand significant injection of new games but only after a thorough testing and approval process.<sup>44</sup>

#### Bingo halls

6.33 Bingo halls are allowed either jackpot machines or all-cash machines. They can have up to four jackpot machines with a maximum prize of £500 and stake of 50p. The maximum number of all-cash machines is determined by the local licensing justices. A deregulation proposal permitting bingo clubs to mix jackpot and all-cash machines was laid before Parliament in March 2001 but was not approved.<sup>45</sup>

6.34 The Gaming Board started collecting data on the number of gaming machines in bingo clubs in 1997-98. The survey found a total of 17,770 gaming machines in 1997-98, a total of 19,070 in 1998-99 and 17,933 in 1999-00. More details can be found in figure 6.vii. We were told that on average, bingo clubs tend to have between 40 and 60 all-cash machines. The highest number in the country is around 160.<sup>46</sup> Approximately 165 of the smaller bingo clubs opt to use the four jackpot machines rather than have all-cash machines. The Bingo Association states that revenue from gaming machines<sup>47</sup> accounted for 25-30% of income in bingo clubs.<sup>48</sup>

6.35 BACTA told us that many of the new all-cash machines sold to bingo halls, amusement centres and arcades tend to be of a slightly different nature from those sold to pubs and betting offices. Generally the games are simpler and packaged in cabinets reminiscent of American slot machines. Models designed for this sector tend to have a much longer sales life and can sell in high volume over a period of time.<sup>49</sup> Industry sources suggest that although the maximum stake is 50p on jackpot machines, in practice they play 25p or 30p.<sup>50</sup>

#### Inland Amusement Arcades, Seaside Arcades and Family Entertainment Centres

6.36 According to BACTA, there are around 1,000 inland amusement centres in the UK, typically found on the high street. The majority are single, operator-owned sites although there are companies that run up to 50 sites.<sup>51</sup> Estimates suggest that there are a further 1,000 seaside arcades and amusement centres which might typically include theme parks and piers. We have used the term "family entertainment centre" to refer to premises, such as seaside arcades and arcades in theme

37- B-5.57 31- Kinnick plc (2000) 5 32- Ibid 33- BACTA (2000) 53 34- BACTA (2000) 54 35- BOLA (2000) 4 36- BACTA (2000) Appendix 1 37- Kinnick plc (2000) 5 38- Select Committee on Deregulation (2001) 39- Information supplied during a visit to Beacon Bingo, Cricklewood, 26th July 2000 40- Thomas Estates (2000) 2 41- Bingo Association at the GRB Oral Evidence Hearing, 20/11/2000 42- BACTA (2000) 54 43- Thomas Estates (2000) 2 44- BACTA (2000) 14

	1997-98	1998-99	1999-2000
AWP (inc. cash and AWP)	17,359	18,187	17,274
Jackpots: £250 prize		654	599
Jackpots: £500 prize	61	29	60
Total	17,770	19,070	17,933

Figure 6.viii: Gaming machine numbers in bingo halls

parks, where the emphasis is on providing machines for children, rather than adult gaming. We received evidence from the British Association of Leisure Parks, Piers and Attractions (BALPPA).

- 6.37 BACTA estimates that inland arcades, seaside arcades and amusement centres have around 52,000 AWP machines<sup>45</sup> and 41,000 all-cash machines. The University of Salford estimated that in 1996 the amount wagered was £2,169m and the gross gaming yield (ie. money paid in minus money paid out as winnings) was £321m. By 1998, the amount wagered had increased by 7% to £2,320m and the gross gaming yield to £471m, as shown in figure 6.viii.
- 6.38 The British Resorts Association was one of many organisations that commented on the long-term decline of seaside resorts.<sup>46</sup> The industry also reports that seaside arcades have been in gradual decline as businesses over the last two decades.<sup>47</sup> Pier operators rely heavily on income from gaming machines which can account for 25% to 40% of total pier income, and almost all income in seaside arcades.<sup>48</sup>
- 6.39 The majority of inland arcades are adult-only; those that are not, operate a 'designated area' system. Most of the pub style machines will have been purchased as pre-owned from the machine suppliers.<sup>49</sup> The industry states that competition from home computers has destroyed the video-game market so most arcades now contain only AWP's.

### Clubs

- 6.40 Private clubs are permitted to have three jackpot machines with a maximum prize of £250. Such clubs require membership and include premises such as health and sports clubs, working men's clubs, ex-servicemen's clubs, political clubs and student unions. We received evidence from the Working Men's Club and Institute Union Limited on behalf of the 3,000 non-profit making working men's clubs that are affiliated to them.
- 6.41 BACTA estimates that there are over 29,500 different clubs in the UK with over 28,000 jackpot machines.<sup>50</sup> Estimates from the University of Salford suggest that in 1996, clubs' gross gaming yield from gaming machines was around £252m. Two years later it had decreased slightly to £251m.

### Casinos

- 6.42 Casinos are permitted to have up to 10 jackpot machines with a maximum stake of 50p and a prize of £1000. Winnings must be paid out in cash.<sup>51</sup>
- 6.43 In addition to comments made by BACTA, we also received evidence from the British Casino Association (BCA) regarding gaming machines in casinos.
- 6.44 According to BACTA, there are 612 jackpot machines sited in casinos. This represents a small fraction of all

(£ million)	1996	1998	% change
Amount wagered	2,169	2,320	7.0
less winnings	1,848	1,849	0.1
Gross gaming yield	321	471	46.7%

Figure 6.viii: Gaming machine activity in amusement arcades

45-ibid Appendix 1 46-British Resorts Association (1) UK Seaside Resorts - Behind the facade 47-BACTA (2000) 69 48-BACTA (1997) 5 49-BACTA (2000) 54 50-BACTA (2000) Appendix 1 51-Gaming Board for Great Britain (2000) 17



gaming machines, or around 2% of all jackpot machines. The BCA told us that gaming machines contribute less than 1% of casino gross gaming yield in Britain. In most European casinos, machines provide the majority of their gross gaming yield.<sup>11</sup>

- 6.45 The BCA also told us that machine manufacturers are not willing to develop new models for the very small British casino market, which means that only old-fashioned machines are available.<sup>12</sup>

#### Cost of Licences and Registration

- 6.46 Gaming machine suppliers must have a section 27 certificate for the sale, supply or maintenance of gaming machines. Between 1990 and 2000, the number of section 27 certificates in force dropped by over a quarter. In 1990, there were 1,080 in force, but by 1999-00 this had dropped to 773. A small number are refused or revoked every year. The highest number to be refused or revoked was six (in 1991-92 and 1995-96). Over the same period the cost of the section 27 certificate, which lasts five years, increased from £2,350 to £3,810. The cost of renewals increased from £920 to £1,520.

#### Duty

- 6.47 The duty on gaming machines is the amusement machine licence duty. Different rates of duty apply to AWP, all-cash machines and jackpot machines, depending on the stake and prize level. Companies that are registered for VAT also pay VAT on the gross gaming yield of the machine (which is the amount of money paid in, or wagered, minus the money paid out as winnings). Customs & Excise report that around 95% of gaming machine operators pay VAT on the gross gaming yield although it is not possible to separate that portion of VAT from the rest of the VAT paid by the business.
- 6.48 In 1990, the cost of an AWP licence was £375. By 1999-00, it had increased to £645. The cost of a jackpot machine licence increased from £960 in 1990-91 to £1,815 in 1999-00.
- 6.49 The total amount of duty collected increased from £98.6m in 1990-91 to £160.3m in 1999-00. The amount of duty collected increased substantially twice during that decade. Figure 6.xi contains more details.

(£ million)	1996	1999	% change
Amount wagered less winning <sup>1</sup>	1,261	1,293	0.6
Gross gaming yield	252	251	0.4

Figure 6.8c Gaming machine activity in clubs

	No	%
Casinos	612	7.1
Clubs	28,100	92.2
Bingo halls	200	0.7
Total	28,912	100

Figure 6.8c Jackpot machine numbers

Source: Centre for the Study of Gambling, Commercial Gaming, University of Salford

Source: BACTA (2000) Appendix 1

Employment

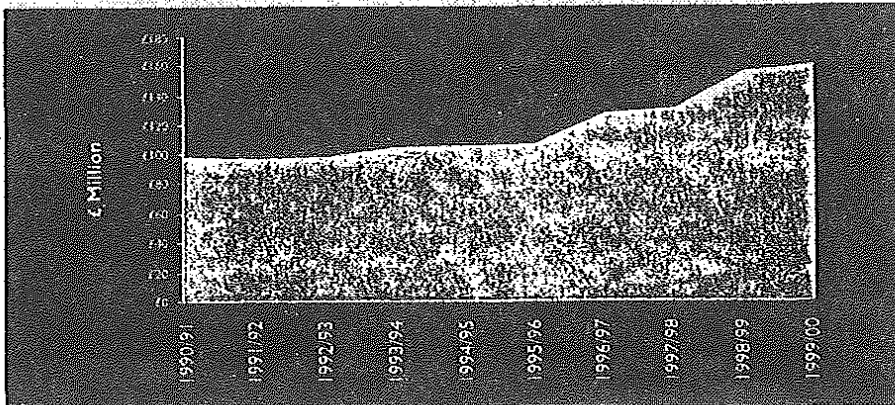
6.50 Evidence supplied to us by BACTA, which uses extracts from a model prepared by the Henley Centre, suggests that around 25,000 people are employed as a direct result of the gaming machine industry. Of these 1,800 people are employed in full-time positions in the manufacturing and conversion market. A further 122 work in the import sector and 130 people are employed by distributors. Operators employ 7,662 people. Assessing the number of people employed by premises on which gaming machines are operated is

complex. Although gaming machines are the primary activity in inland and seaside arcades, they are an incidental activity, in terms of staffing needs, in other locations such as pubs, betting shops and clubs. Gaming machines are a significant activity in bingo halls and casinos, if not necessarily the main activity for most attendees. BACTA estimated that around 4,380 people were employed in inland arcades and 9,000 people in seaside arcades.<sup>34</sup> This does not take account of indirect employment as a result of gaming machines, or the businesses that rely on income from gaming machines to support other parts of their operation.

		1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
AWP Machine											
Licence cost	Lower	£150	£150	£150	£150	£155	£155	£155	£155	£645	£645
	Higher	£375	£375	£375	£375	£375	£375	£375	£375	£645	£645
Jackpot Machine											
Licence cost	Lower	£375	£375	£375	£450	£535	£535	£535	£535	£645	£645
	Higher	£960	£960	£960	£1150	£1375	£1375	£1375	£1375	£1815	£1815
Plus VAT on gross gaming yield		17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%
Value of duty collected (£million)		£96.6	£96.7	£98.5	£104.4	£106.1	£105.6	£128.0	£130.9	£156.5	£160.3
% change			2.0	1.9	6.0	1.6	0.5	20.1	2.3	19.5	2.4

Source: Customs & Excise

Figure 6.xi: Gaming machine duty collected, 1990-2000



Source: Customs & Excise

Figure 6.xii: Value of duty collected on gaming machines, 1990-2000

# chapter seven

## Table Games in Casinos and Elsewhere

- 7.1 Table games are the kind of games conventionally associated with a casino. They include roulette, dice games such as craps and card games like blackjack.
- 7.2 Table gaming is governed by the Gaming Act 1968. The Act provides for the licensing and regulation of casinos and more specifically the gaming they provide.<sup>1</sup>
- 7.3 As with bingo, the following forms of gaming are exempted from the general scheme of licensing and registration:
- gaming at home
  - gaming in certain clubs and institutes where chances are equal as between players, subject to restrictions on charges for taking part
  - certain minor gaming on premises licensed under the liquor licensing laws
  - gaming at certain entertainments, not for private gain
  - gaming by way of amusements at bazaars and fêtes
  - gaming by way of amusements with prizes at commercial entertainments.<sup>2</sup>

### Permitted areas

- 7.4 Casinos may only operate in 53 permitted areas. These areas were set out in a regulation order in 1971 and are generally the areas of former county boroughs with populations of over 125,000 at that time. The 53 areas are as listed in figure 7.1, together with the number of casinos in each one. The government suggested a further 13 new areas in 1996, however, it did not take the proposals forward.<sup>3</sup>

### Demand test

- 7.5 The Gaming Act 1968 places a responsibility on licensing authorities to consider demand for gaming before granting a licence and gives them a discretion to refuse an application (for a casino licence) if unmet demand is not demonstrated.<sup>4</sup> The Gaming Board may advise the licensing authority, and it reviewed its policy on this in October 1999. It had formerly lodged formal objections in nearly all applications where there was already at least one casino in the area. The Gaming Board has since published a new policy having changed the criteria on which it judges unmet demand and in its 2000 annual report it suggested that the number of objections it made would be considerably reduced.<sup>5</sup>

### Operating restrictions

- 7.6 In addition to the restrictions on players, casinos are subject to the following:
- opening hours. Casinos may only open between 2pm and 6am on weekdays and until 4am on Sundays<sup>6</sup>
  - advertising. Following a deregulation order in August 1999, casinos are now permitted limited advertising in written publications. Prior to this, section 42 of the Gaming Act effectively prohibited all advertising
  - entertainment. Casinos are not allowed to provide any form of live entertainment
  - alcohol. Alcohol is not to be taken on to the gaming floor.

### Types of casino games

- 7.7 Both the games that can be played in a casino and the odds are regulated. The current bankers games that are allowed are: roulette, blackjack, punto banco, craps (dice), baccarat, Casino Stud Poker and Super Pan 9. In these, the bank is held by the house (the casino) and pays odds which are slightly in its favour. Games of equal chance in which the members of the casino club play among themselves and each has an equal mathematical chance of winning may be played in a separate card room, for which a charge can be made by the casino for its use.

1. Green, Mahigan, Phillips & Stevens (2009) 1034 2. Smith & Monkton (1987) 105 3. British Casino Association (2000) 16 4. Gaming Board for Great Britain (2000) 14 5. ibid. 15 6. British Casino Association (2000) 21

England	102	Scotland	17	Wales	4
Birkenhead	1	Aberdeen	2	Cardiff	3
Birmingham	5	Dundee	1	Swansea	1
Birkpool	2	Edinburgh	4		
Bolton	1	Glasgow	5		
Bournemouth	2				
Bradford	2				
Brighton	2				
Bristol	3				
Coventry	2				
Derby	2				
Dunfermline	1				
Great Yarmouth	2				
Hove	1				
Huddersfield	1				
Kingston upon Hull	1				
Leeds	4				
Leicester	2				
Liverpool	3				
London	24				
Luton	2				
Lyham St Athens	1				
Manchester	5				
Cardiff City	2				
Newcastle upon Tyne	2				
Northampton	1				
Nottingham	2				
Plymouth	2				
Portsmouth	1				
Rangers	1				
Reading	2				
Ryde	0				
Salford	2				
San Kevon/Shefflin	0				
Scarbrough	1				
Shefffield	3				
Southampton	2				
Southend-on-Sea	2				
Southport	1				
Stockport	1				
Stoke-on-Trent	1				
Sunderland	1				
Teesdale/Middlesborough	1				
Torbay	1				
Walsal	2				
Warrley	0				
West Bromwich	0				
Wolverhampton	1				

Figure 7.1: Number of licensed clubs operating, 31 March 2000

## Punters

- 7.8 Table gaming is an activity in which few participate. The Prevalence Survey reported that table games in a casino was the activity least likely to have been undertaken by respondents. Only 3% of respondents had played in the last year, comprising 4% of men and 1% of women.<sup>7</sup> The ONS survey showed similar figures: 5% of men and 2% of women had taken part in casino gaming (4% of all respondents).<sup>8</sup> The figures are not directly comparable, because the Prevalence Survey asked particularly about table gaming, whereas the ONS survey looked at all gaming in a casino, which would include gaming machines. The age groups which had the highest level of participation were 25-34 year olds (5% according to the Prevalence Survey) and 16-44 year olds (5% according to the ONS survey). Very few people over 65 reported playing within the past year.<sup>9</sup> The ONS survey also showed that casino gaming was far more common among younger men than women: 9% of men aged 16-24 and 8% of men aged 24-44 had taken part in casino gaming, compared to 1% and 2% of women respectively.
- 7.9 The Prevalence Survey found that the highest level of participation in table games was found in social class I (5%) and the lowest in social class V (1%).<sup>10</sup> The ONS survey showed regional preference: the North, Midlands and East Anglia, London, Wales and Scotland all scored between 3 - 4%. The South East had the highest at 6% and the South West, the lowest with 1%.<sup>11</sup> Even though Londoners report similar

participation levels as other parts of Britain, the British Casino Association told us that London casinos account for two thirds of UK casino earnings, but this is accounted for by high-spending overseas visitors.<sup>12</sup>

## Average spend

- 7.10 The Prevalence Survey reported the net expenditure for table games in a casino – that is, the amount a player started with, less the amount he finished with. The Prevalence Survey noted that the base of respondents who had participated in casino gaming in the previous seven days was too small for reliable estimates. Overall, the Prevalence Survey found that 35% of people had won or broken even and 28% had lost less than £20 in the last week. 10% of respondents had lost between £50-£200, and 10% had lost more than £200.<sup>13</sup> A consortium from the British casino industry commissioned Dr Susan Fisher to undertake research into gambling among casino patrons in 1996.<sup>14</sup> Dr Fisher found that only 11% of respondents had spent more than £100 on casino games, but that figure included 2% who had lost between £501-£1,000 and 1% who had lost more than £1,000.<sup>15</sup> The BCA reported that the average spend per visit on gaming in 1998-99 was £40. However, this sum is substantially dependent on high-spending overseas visitors at London's 23 casinos.<sup>16</sup> Three quarters of all visits occur outside London where the average net spend in 1998-99 was £21.<sup>17</sup>

Casino activity participation in within last year (%)

Age	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75+	Total
Prevalence Survey								
Table games in a casino	4	5	3	1	1			1
ONS Survey								
Gaming in a casino	5	↔	↔	4	2	2	0	3
ONS Survey - Men								
	9	↔	↔	3	1	1	0	5
ONS Survey - Women								
	1	↔	↔	5	3	4	0	2

↔ Signifies a positive value of less than 0.5%

Figure 7.8: Participation in table games

Source: Sproston, Evans & Orford (2000) 18; Office for National Statistics (2001) 7. Number survey specified casinos in British only so answers may reflect table gaming whilst overseas. 8- Sproston, Evans & Orford (2000) 19. 10- Sproston, Evans & Orford (2000) 24. 11- Office for National Statistics (2001). 12- British Casino Association (2000) 7. 13- Sproston, Evans & Orford (2000) 37. 14- Fisher, Dr Susan, (1996). 15- Ibid. 16- British Casino Association (2000) 7. 17- Ibid. 7

7- Sproston, Evans & Orford (2000) 18. 8- Office for National Statistics (2001) 7. Number survey specified casinos in British only so answers may reflect table gaming whilst overseas. 9- Sproston, Evans & Orford (2000) 19. 10- Sproston, Evans & Orford (2000) 24. 11- Office for National Statistics (2001). 12- British Casino Association (2000) 7. 13- Sproston, Evans & Orford (2000) 37. 14- Fisher, Dr Susan, (1996). 15- Ibid. 16- British Casino Association (2000) 7. 17- Ibid. 7

Admissions

7.11 The Gaming Board reported that casinos received 11.2 million visits in Great Britain in 1999-2000, a decrease of 2% on the previous year. Between 1995 and 2000, attendance peaked in 1997-98 with 11.7 million visits. Figure 7.11 gives more details. The BCA reports that the busiest clubs can receive more than 1,000 visitors a day at peak periods. Other, more exclusive, clubs may have only a couple of dozen people who make regular visits.<sup>18</sup>

Players restrictions

7.12 There are two controls on players wishing to game in a casino: membership and age. A person can only enter a casino either as a member or as bona fide guest of a member. Having applied for membership, players must wait 24 hours (previously 48 hours) before they can game. Since August 1999, players have been able to apply in writing. Before that they were required to attend the premises personally to join.<sup>19</sup> No-one under the age of 18 is allowed in a room whilst gaming is taking place, although in practice British casinos do not admit people under the age of 18.<sup>20</sup> Players are also restricted to payment by cash, cheques or debit card.

The Industry

Trade Association

7.13 The British Casino Association (BCA) is the trade association for the casino industry. It represents 95% of the licensed casinos in England, Scotland and Wales.<sup>21</sup>

Industry size and structure

7.14 On 31 March 2000, there were 123 licensed casinos in Great Britain of which 118 were trading.<sup>22</sup> Of those 118, four were in Wales and 12 were in Scotland. Over one fifth of the casinos in England are in London.

7.15 The casino industry in Britain is marked by a trend towards ownership by large listed PLCs with operations in both London and the provinces. Three companies dominate casino ownership in Britain: the Rank Group, Stanley Leisure and the Gala Group (which is privately owned). The Rank Group owns 31 casinos, of which four are in London. Stanley Leisure Group owns 30 casinos, of which three are in London.

	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
London	0.96	1.11	1.26	1.21	1.89
Wales	2.97	3.00	3.11	3.02	3.06
Scotland	2.11	2.15	2.21	2.14	2.11
England	2.11	2.21	2.24	2.51	2.23
Other	2.76	2.81	2.83	2.71	2.70
TOTAL (million)	10.91	11.31	11.65	11.59	11.19

Figure 7.11: Casino attendance (millions), 1995 - 2000

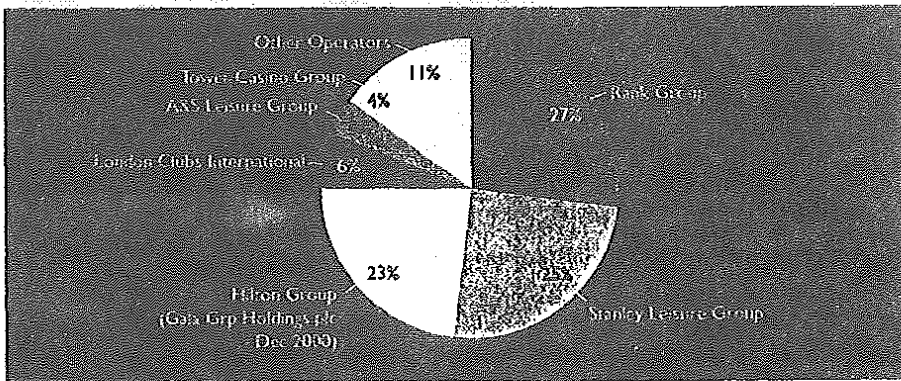


Figure 7.12: Casino ownership in Britain

18- British Casino Association (2000) 7 19- Gaming Board for Great Britain (2000) 17 20- Green, Mahigan, Phillips & Scovena (2000) 1058 21- British Casino Association (2000) 5 22- Gaming Board for Great Britain (2000) 11

Source: Gaming Board for Great Britain (2000)

Source: Gaming Board for Great Britain (2000)

Gala Group Holdings own Ladbroke Casinos Ltd, which has 27 casinos, of which six are in London. The Gala Group completed the acquisition of Ladbroke Casinos Ltd from the Hilton Group in December 2000. Together, these three operators operate three-quarters of casinos in Britain. A further three operators run mid-sized operations of between five and seven casinos.<sup>23</sup> Figure 7.iv shows the ownership of the industry.

Turnover

7.16 The BCA says that casinos do not have a turnover figure which can be readily compared with other industries. Both the amount exchanged by players for gaming chips (drop) and the value of wagers placed are misleading because about 97.5% of the wagers placed are paid out as winnings, which are recycled into repeated wagers during the course of a visit. A more meaningful measure is the gross gaming yield, or the "house win".<sup>24</sup>

7.17 Figures 7.v and 7.vi show the house win figures for the years 1990-91 to 1999-2000. Figures 7.v and 7.vii shows the drop over the same period and figure 7.iii shows the share of drop by type of game.

7.18 The house win was 19% of the drop in 1991-92 and 1992-93, but since then it has remained at 17-18%.<sup>25</sup> The Gaming Board reports that approximately 66% of the total drop in 1999-00 occurred in the London casinos.<sup>26</sup> Overseas visitors normally provide a substantial percentage of the gross gaming yield of London casinos. The BCA reports that in 1997, overseas visitors provided over half the gross gaming yield of London casinos.<sup>27</sup> Some people have also suggested that casinos in the UK are sustained by a relatively small core of very regular players.<sup>28</sup>

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
House win (£m)	£364	£392	£431	£418	£459	£471	£486	£464	£516
Drop (£m)		77	25	42	76	47	32	45	177
House win as % of drop		47.14	15.68	97.38	57.76	100.00	151.88	103.11	29.15
Year on year change %		7.7	-6.4	10.4	3.5	2.0	4.7	-4.9	16.5

Figure 7.v: House win and drop, 1991-2000

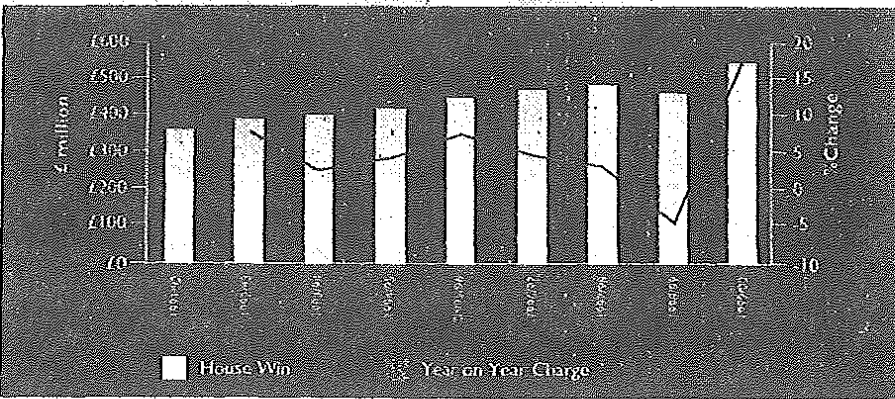
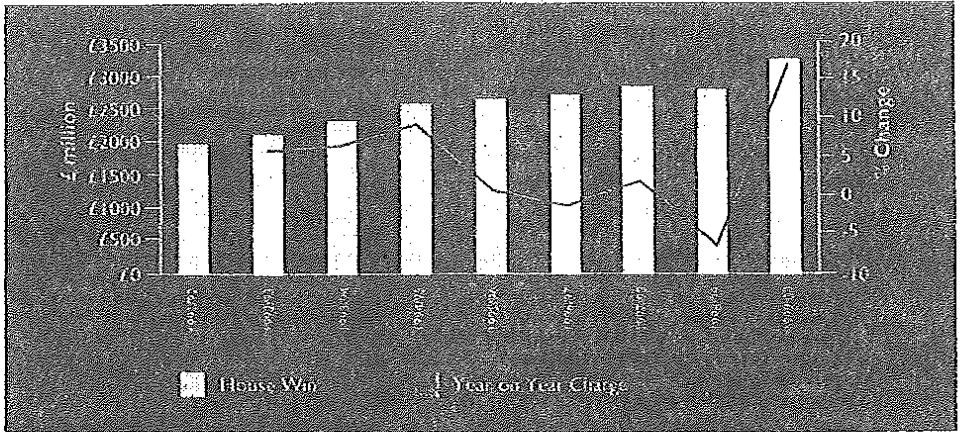


Figure 7.vi: House win

Source: Data prior to 1995 - Gaming Board for Great Britain (1995); Data after 1995 - Gaming Board for Great Britain (2000)

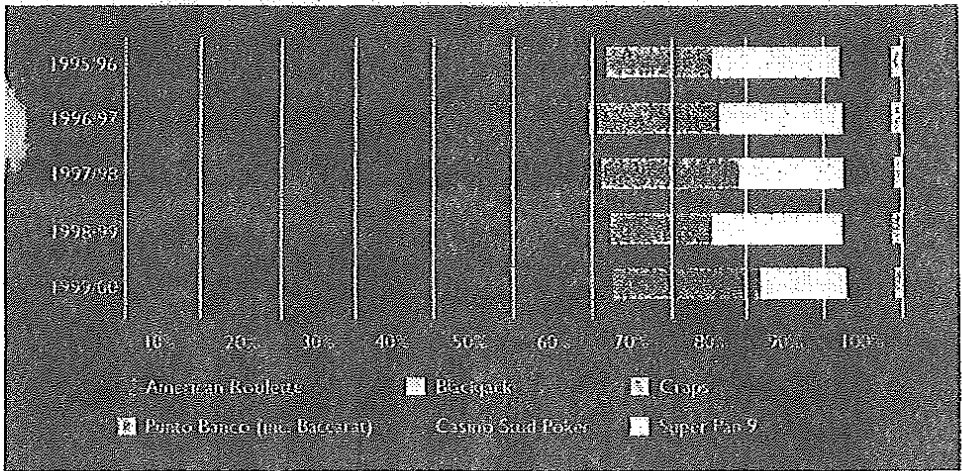
Source: Gaming Board for Great Britain (2000)

23- Gaming Board for Great Britain (2000) 12 24- British Casino Association (2000) 7 25- Gaming Board for Great Britain (2000) 23 26- Ibid 21 27- British Casino Association (2000) 8 28- Frisvold (1994) 10



Source: Gaming Board for Great Britain (2002)

Figure 7.viii: Drop per year



Source: Gaming Board for Great Britain (2002)

Figure 7.viii: Share of drop by game, 1995-2000



### Duty

7.19 Casino gaming is taxed by gaming duty. Payment is determined by the level of gross gaming yield and is charged at stepped increases from 2.5% to 40%. Figure 7.1x shows the details. Figure 7.x shows the annual payments of duty. There appears to be an upward trend, with erratic changes from year to year.

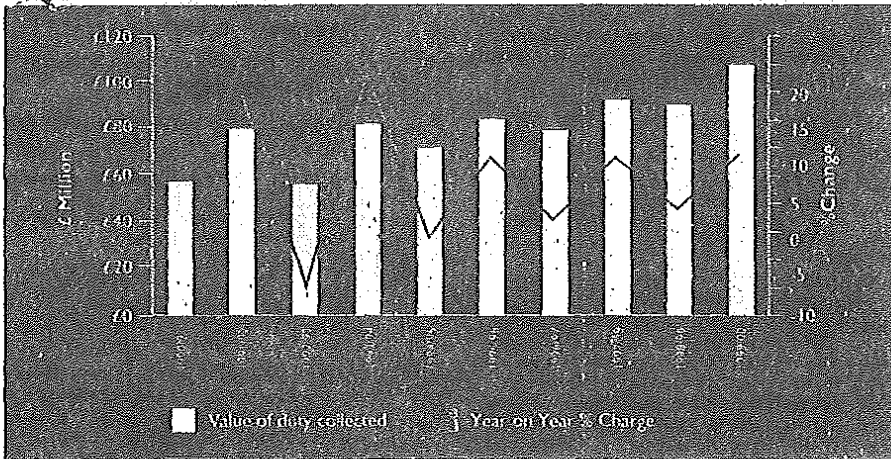
### Employment

7.20 The Gaming Board Report for 1999-2000 stated that the BCA estimated that there were currently 11,700 people employed in the casino industry in Great Britain. Of these 60% were directly involved in gaming. The remainder were non-gaming staff dealing with ancillary activities such as restaurant, bar and security.<sup>29</sup> Ladbroke Casinos reports that it employs 3000 people in 27 casinos.<sup>30</sup>

Date of charge	2.5% of net	12.5% of net	20% of net	25% of net	30% of net	
1-10-91	£450,000	£1,250,000	na	£2,700,000	na	25% of gross gaming yield
1-1-96	£450,000	£1,650,000	£1,100,000	na	£1,250,000	40% of net
1-4-99	£467,000	£1,930,000	£1,030,000	na	£1,800,000	40% of net restaurant

Source: Customs and Excise

Figure 7.1x Duty rates



Source: Customs and Excise

Figure 7.1y Gaming Duty collected 1999-2000.

# chapter eight

## Bingo

- 8.1 Bingo is a game of chance. In return for a stake, each player receives a set of numbers that he has not chosen. The player marks off the numbers in his set against numbers which are selected at random and announced by a caller. A player wins by completing a line, multiple lines, or a full house (all the numbers in their set) more quickly than other players. A winning set must include the number which was called last. A player invalidates his win if he does not call out quickly enough; the pace of the game is determined by the speed of the caller. The length of the game is determined, not only by the speed of the caller, but also the number of players, the proportion of numbers that constitute a win, and the range of numbers in the selection.
- 8.2 The paper-based games in which numbers are daubed or marked off are a common type of bingo but many clubs also offer mechanised cash bingo which typically uses a fixed plastic board with shutters.
- 8.3 Bingo game variations include linked bingo and multiple bingo:
- linked bingo is where two or more clubs combine to play a joint game of bingo. Pooling the money from stakes enables the clubs jointly to offer greater prizes
  - multiple bingo, often known as the National Game, is played by clubs across the country. The larger number of clubs playing creates a larger pool of stakes from which prizes are taken. The Gaming Board reports that weekday games generate a maximum national prize of £100,000, with additional regional and house prizes. The Sunday game currently has a prize of £200,000; the ticket price for this game is 50p.<sup>1</sup>
- 8.4 There are two main types of bingo: cash bingo, where cash can be won, and prize bingo, where prizes are won.
- Cash bingo is primarily a commercial activity and is controlled by the Gaming Act 1968. Commercial bingo can only be played at premises regulated by the Gaming Board. It may be played non-commercially in other clubs.
  - Prize bingo is a game played in seaside amusement arcades, travelling funfairs or as a game played in the intervals between cash bingo games at commercial clubs.<sup>2</sup> It is covered by the Lotteries & Amusements Act 1976 as far as arcades are concerned. It is, however, played under the 1968 Act in bingo clubs.
- 8.5 Under the Gaming Act 1968, cash bingo is permitted in a restricted number of premises: licensed proprietary clubs (such as commercial bingo clubs), registered members' clubs (such as working men's clubs) and miners' welfare institutes subject to control from the Gaming Board and the local licensing authorities. Most bingo should take place within this main scheme although there are some exceptions where gaming is also allowed:
- gaming in the home
  - gaming in certain clubs and institutes where chances are equal as between players, subject to restrictions on charges for taking part
  - certain minor gaming on premises licensed under the liquor licensing laws
  - gaming at certain entertainments, not for private gain
  - gaming by way of amusements at bazaars and fetes
  - gaming by way of amusements with prizes at commercial entertainments.<sup>3</sup>
- 8.6 Most bingo is played in licensed bingo clubs or private clubs.
- Licensed bingo clubs
- 8.7 Bingo may be played in premises licensed under Part II of the Gaming Act 1968. In order to play licensed bingo a certificate of consent from the Gaming Board is required currently costing £3,260 (grant) and £2,630 (transfer). After acquiring the certificate of consent, the club then needs to obtain a licence from the local licensing authority at a cost of £2,940 initially (£1,030 for a transfer licence) and £1,357 annually on renewal. As with casinos, the Gaming Act 1968 places a responsibility on licensing authorities to consider the demand for gaming before granting a licence and gives them discretion to refuse an application if unmet demand is not demonstrated. The club may levy charges for play. There is no limit on stakes, which must be returned to players in full as winnings (less any bingo duty). Only eligible members of the club and their bona fide guests may take part in the bingo. Persons under 18 may be present in the room while bingo is taking place but must not play.<sup>4</sup>

1- Gaming Board for Great Britain (2000) 28 2- Home Office website (viewed 8/5/01) [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk) 3- Smith & Piontcom (1987) 105

4- Gaming Board website (viewed 8/5/01) [www.gbgb.org.uk](http://www.gbgb.org.uk)

Private Clubs

- 8.8 Bingo can be played as one of the activities in a club under section 40 of the Gaming Act 1968. The club must be permanent, have at least 25 members and no public access is permitted. Not more than 60p per person per day may be charged for taking part in the bingo, although there is no limit on stakes, which must be distributed in full as winnings. There are no age limits on who may play.<sup>1</sup>
- 8.9 If a club wishes to charge more than 60p a day, then it must be a bona fide members' club and registered under Part II of the Gaming Act with the local licensing authority (current cost of registration is £210 on grant for one year and £105 on renewal). Clubs can charge up to £2 entrance plus stake. There is no limit on stakes, which again must be distributed in full as winnings. No person under the age of 18 may be present in the room while bingo is taking place.<sup>4</sup>
- 8.10 Gaming Board figures indicate that at 31 March 2000 there were 1,100 clubs registered under Part II of the Gaming Act. There is no requirement for premises which play bingo under section 40 to register with the Gaming Board so there are no definitive figures on numbers.

survey found that women were twice as likely as men to play bingo. However it also found that bingo was most popular in two age groups: those over 75 and those aged 16-24.<sup>7</sup> The Prevalence Survey shows that, within the last year, 5% of men and 10% of women reported playing bingo. The highest scores were among those aged over 65. The smallest percentage was among the 45-54 year olds.<sup>9</sup>

- 8.12 The Prevalence Survey found that of all the gambling types surveyed, playing bingo was most closely related to social class, ranging from 3% in Social Class I to 20% in Social Class V (see figure 8.i). Bingo is popular in the north (16%) and Scotland (20%), and less so in London (6%).<sup>1</sup>
- 8.13 According to the Bingo Association, 27% of those playing are without a partner.<sup>10</sup> Research in 1995 identified two major groups of bingo players: afternoon players and evening players. The common characteristics are shown in figure 8.ii

Admissions

- 8.14 The industry estimates that there are some 3 million active members of bingo clubs.<sup>11</sup> The Bingo Association reports that, despite considerable investment, the total number of admissions has not increased for over a decade. In 1999, there were an estimated 55 million admissions, with a continued overall decline.<sup>11</sup>

Punters

- 8.11 Surveys have shown that bingo players are most likely to be older women and in social class V. The ONS

	Social class					
	I	II	III (M)	III (L)	IV	V
Total	3	4	8	11	16	20

Figure 8.i: Bingo participation by social class

Afternoon players	Evening players
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Over 55</li> <li>• Been playing bingo for 20 years</li> <li>• Minority without a partner</li> <li>• Retired</li> <li>• Play bingo more frequently than evening players but spend less per visit</li> <li>• Strong loyalty to their club</li> <li>• Greater emphasis on charitable contributions: Food quality and cost, frequency of visits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Younger on average but age range extended</li> <li>• 33% had played for 20 years</li> <li>• 25% had played for less than 1 year (18-20%)</li> <li>• Higher spenders but spent more</li> <li>• Greater awareness of awards clubs offered better prizes or facilities</li> </ul>

Figure 8.ii: Characteristics of afternoon and evening bingo players

1- 8.11 & 8.12: Office for National Statistics (2001) 9- Spiessman, Evans & Orford (2002) 10- Office for National Statistics (2001) 11- Bingo Association (2) (2003) 11- 11- Gaming Board for Great Britain (2003) 12- Bingo Association (2) (2003) 6

Source: Spiessman, Evans & Orford (2002)

### Average spend

- 8.15 There are a number of ways of calculating the amount spent by individual players on bingo. The industry estimates that, in general terms, the average customer spends £15-20 a night at bingo (making no allowance for winnings) including entrance, bingo tickets, other gaming and refreshments. Industry figures show a net spend per visitor on bingo tickets of £8.44.<sup>13</sup> (This is the average amount spent per player, net of winnings and all other spending within the club.) The Prevalence Survey surveyed the amount spent on bingo tickets (stake only) each week. On average, women had spent £7.90, compared with £5.10 by men. Overall, the mean stake for bingo per week was £7.20. This was over twice as high as the average stake for the other three activities surveyed in the same grouping (the National Lottery Draw, other lotteries and the football pools). The percentage of people who had spent at least £10 was considerably higher than for the other activities. One in four women who had played bingo in the last week had spent over £10 on tickets.<sup>14</sup>

## The Industry

- 8.16 The information in this section relates to licensed bingo clubs.

### Trade Association

- 8.17 From 1996, two trade associations represented the bingo industry, the Bingo Association of Great Britain and the British Bingo Operators Association. The two trade associations merged in 1998 to form the Bingo Association. The Bingo Association now represents 111 operators with 540 clubs, accounting for 74% of the industry.<sup>15</sup>

### Industry size and structure

- 8.18 Bingo club numbers peaked in 1974 when there were over 1,800 licensed bingo clubs.<sup>16</sup> The number of licensed clubs gradually declined in the 1980s. By 1990, there were 1,011. The number fell further over the next decade. The Gaming Board reported in 1999-2000 that there were 743 clubs holding gaming licences.<sup>17</sup>
- 8.19 The two largest operators are currently Gala Leisure and Mecca Bingo. Between them, they operate around 40% of all the bingo clubs in Britain. Gala Leisure is the largest operator of licensed bingo clubs with 173 clubs across Britain.<sup>18</sup> It has operated bingo clubs since the early 1970s. Mecca Bingo Limited is part of the Rank Organisation and operates 124 bingo clubs around the UK.<sup>19</sup> Mid-sized operators hold licences for less than 30% of clubs. One operator holds certificates of consent for 40 clubs and another for 25 clubs. Other mid-size operators hold certificates of consent for between 5 and 19 clubs. The remaining one-third of certificates is held by singleton operators or by those with fewer than five clubs. Around 90 clubs are sited in holiday camps, some of which only operate on a seasonal basis.<sup>20</sup>

### Industry trends

- 8.20 The Bingo Association split the industry into four categories of club:
- new builds, which are newly constructed, purpose built bingo clubs;
  - traditional clubs, which are old style bingo halls;
  - non-National Bingo Game Association (non-NBGA); and
  - seasonal clubs, typically found at the seaside or in holiday camps.

13- Bingo Association (1) (2000) 12 14- Spurgeon, Evans & Orford (2000) 34 15- Bingo Association (1) (2000) 1 16- *Ibid.*, 4 17- Gaming Board (2000) 27 & 27  
18- Gala Leisure (2000) 4 19- Rank Group (2000) 1 20- Gaming Board (2000) 27

8.21 Over half of all bingo clubs are traditional clubs. The structure of the industry is shown in figure 8.iii.

8.22 The Bingo Association reports that whilst the majority of "new builds" are attracting over 5,000 admissions a week, over two-fifths of clubs are not generating sufficient admissions to bring them into profit. Many of the clubs are not meeting the expected targets for admissions and have capacities which far outweigh their usage. Nearly two-thirds of "new build" clubs are owned by the two largest bingo operators, Gala and Mecca. A further 20% are owned by medium-sized operators. The largest operators are often able to offset losses made within one part of their operation against another, in anticipation of profits in the long term. A significant majority of traditional and

neighbourhood club operators are single-site operators. There has been industry concern that such companies cannot sustain continued losses.<sup>11</sup>

8.23 The Gaming Board Report for 1999-2000 states that it believes that the reduction in the total number of bingo clubs has been offset to some extent by an increase in the average size of the clubs, although recently, the rate of closures has fallen.<sup>12</sup> The overall profitability of clubs rose for the first time in three years in 1998 and initial figures from 1999 also showed an increase in profitability. The Bingo Association attributes the increased profitability to a combination of closures, consolidation and cost-cutting. Figure 8.iv shows the changes in total club numbers between 1996-1998.

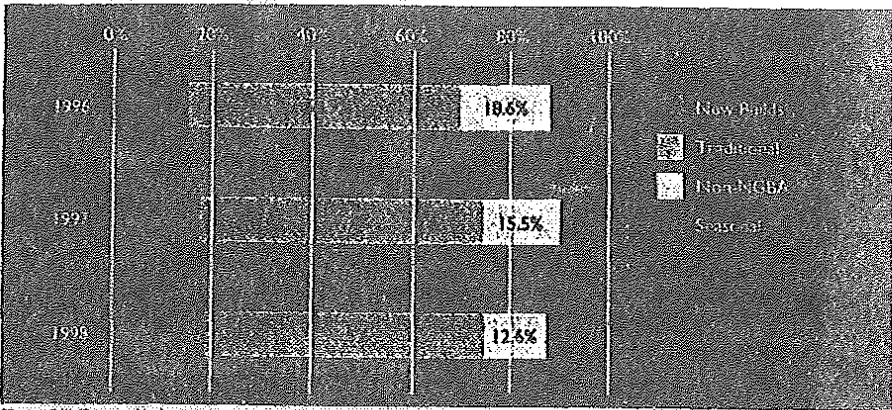


Figure 8.iii: Types of bingo clubs

Source: Bingo Association (2) (2000)

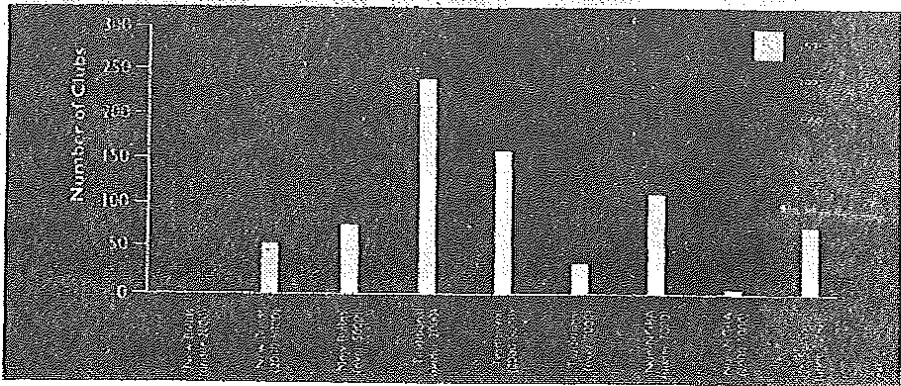


Figure 8.iv: Numbers of bingo clubs, by types

Source: Bingo Association (2) (2000)

Turnover

8.24 There is a limited amount of data available on the value of bingo because of the limited registration requirements. Most of the data available concern only licensed bingo clubs. As figure 8.v shows, the Gaming Board reports that the overall amount staked in licensed bingo clubs was £618m in 1990-91 and £1,076m in 1999-00. The actual amount staked has risen steadily over the last decade although the year-on-year percentage growth has fluctuated. During the

same period, the amount of duty collected from bingo has grown from £67.4m in 1990-91 to £107.5m in 1999-00. Currently, bingo duty is charged at 10% of the money staked by players, plus 1/9th of the amount by which the weekly value of prizes exceeds the duty-exclusive value of the stakes. Bingo duty is charged on cash bingo clubs (licensed under part II) and some members' clubs which provide bingo on a substantial scale.<sup>23</sup> Figure 8.vi shows the actual value of the duty collected over the last decade.

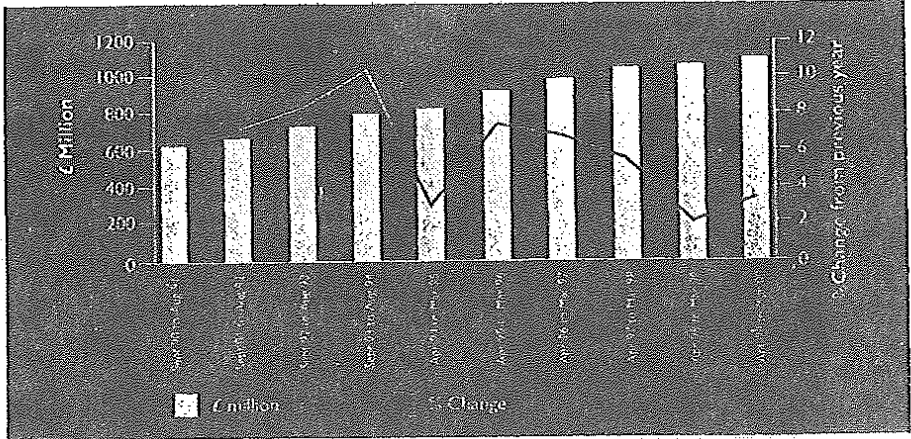


Figure 8.v: Amount staked on licensed bingo

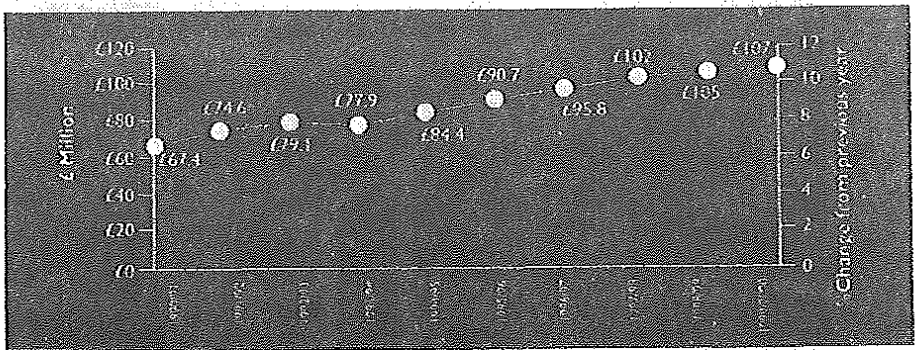


Figure 8.vi: Duty collected, 1990-2000

8.25 In 1996, the bingo industry reported revenues of £600.5m. In 1997, this increased by 8.9% to £653.7m and again by 3.5% in 1998 to £676.9m. Net profit dropped by 12.5% between 1996 and 1997 but increased to £80.4m in 1998. This is shown in more detail in figure 8.vii.

8.26 The data on turnover include the revenue from gaming and jackpot machines in bingo clubs. Figures supplied by the Bingo Association suggest that the income derived from bingo is likely to form a minority of a bingo club's income. They suggest that the proportions of income are:

- 25-30% from mechanised cash bingo;
- 25-30% from gaming machines;
- 20% from bingo.

8.27 The remaining income comes from services such as entry charges, catering and drinks.<sup>24</sup> As all bingo stakes must be returned to players in full as winnings (less any bingo duty), bingo operators primarily make their profits from the cost of entry, mechanised cash bingo and gaming machines.

### Employment

8.28 The latest Gaming Board Report states that the industry estimates that around 21,000 people are employed in the bingo industry.<sup>25</sup> The largest bingo operator, Gala Leisure, employs about 6,700 staff.<sup>26</sup>

	1996 (£m)	1997 (£m)	1998 (£m)
<b>Revenues</b>			
Dance bingo per fee	128.9	102.3	105.1
DBAs gaming machines	14.5	45.6	43.5
Food and drink	86.5	95.0	75.6
Advertisements (Box office)	41.7	35.7	45.6
Other revenue sources	3.0	4.9	7.2
<b>TOTAL</b>	<b>600.5</b>	<b>653.7</b>	<b>676.9</b>
<b>Costs</b>			
Licences	11.0	10.8	13.7
Gaming prize money	29.0	34.5	37.5
Advertising & promotions	52.6	54.6	46.5
Warranty costs	70.0	74.0	86.3
Bingo staff costs	162.2	267.7	188.0
Other costs	195.4	211.3	225.2
<b>TOTAL</b>	<b>571.3</b>	<b>564.7</b>	<b>596.6</b>
<b>NET PROFIT</b>	<b>78.9</b>	<b>69.0</b>	<b>89.4</b>

Figure 8.vii Bingo Industry revenue and cost

Sources: Henley - Cavers - Bingo Association submission to the CGLB

# chapter nine

## Betting

- 9.1 A bet is an agreement between two parties whereby money is paid to the party that correctly predicts the outcome of an event. The Royal Commission in 1933 described a bet as "a promise to give money or monies worth upon the determination of an uncertain or unascertained event in a particular way. It may involve the exercise of skill or judgement". Bets are often taken on the outcome of future events, such as horse races, greyhound races and sports such as football matches, but are also made on past events, the outcomes of which are supposedly unknown to at least one of the participants.
- 9.2 Betting either takes place on-course or off-course. Bets taken by bookmakers present at a racecourse are known as on-course bets. All other betting is known as off-course betting because the bookmaker is not at the racecourse. Off-course betting has commonly taken place at licensed betting offices and via the telephone. More recently, the internet has been used as a medium for placing off-course bets. Spread betting is another type of betting. It is discussed later in this chapter.
- 9.3 The types of bets that are available fit broadly into two categories: fixed odds and pool betting. The size of the winnings for a bet made at fixed odds, eg 2 to 1, is determined by multiplying the value of the stake by the odds. In this case, two times the value of the stake. Types of bet include:
- win bets
  - place bets (normally that a horse or dog will finish among the first three);
  - each-way bets (a combination of win and place bets)
  - forecast and tricast bets (which require the first two or three finishers to be nominated in the correct order)
  - a wide variety of multiple bets (where bets are made on more than one event and winnings from the first event become the stake for the second).<sup>1</sup>
- 9.4 Over 80% of bets made in betting shops are made at the starting price (SP).<sup>2</sup> Starting prices are the odds available from on-course bookmakers when the race starts. The reporting of the SP has recently been reviewed within horseracing. Guidelines and more detailed procedures were introduced in May 2000.<sup>3</sup> Pool prizes are determined by dividing the total prize pool or stakes, minus a proportion for expenses and profit, by the number of bets (or units) correctly predicting the particular outcome. The size of the payout to each winner is proportionate to the number of winning units held.
- 9.5 Most betting is governed by the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963. More details about the regulation of different parts of the industry are provided in the industry-specific paragraphs later in this chapter.
- 9.6 Bookmaker's permits are issued by the Betting Licensing Committee at the Magistrates Court (Local Authority Licensing Board in Scotland). The Committee has to be satisfied that the applicant is a fit and proper person to hold a permit. Only the holder of a bookmaker's permit may hold a betting office licence. Applications for a betting office licence are made to the Betting Licensing Committee who consider whether the premises are suitable and whether there is a demand in the locality for the facilities (known as the demand test). Both permits and licences last three years. The current fee for the grant of a bookmaker's permit is £160. The fee for a betting office licence is £125. The fees for renewal are £70 and £25 respectively.<sup>4</sup>
- ### Punters
- 9.7 The Prevalence Survey surveyed people who had taken part in betting in the previous year. There was a large difference between the sexes:
- 18% of men and 9% of women had bet on a horserace
  - 6% of men and 2% of women had bet on a dog race
  - 5% of men and 1% of women had bet on another activity with a bookmaker
  - 17% of men and 6% of women had made a private bet.<sup>5</sup>

1- Smith & Monks (1997) 3 2- Monopolies and Mergers Commission (1998) 12 3- H&PC (2000) 5 4- Arthur Anderson (2000) 5  
5- Home Office website (2001) www.homeoffice.gov.uk, viewed 5 Apr 2001 6- Sprston, Evans & Orford (2000) 18



- 9.8 Only 1% of those surveyed by the Prevalence Survey claimed to have made a spread bet in the week prior to the survey.<sup>7</sup> Spread betting was not treated as a separate category for further player research. The 25-34 year old age group had the highest score on all the betting activities apart from private bets. The likelihood of participating in any of the betting activities decreased with the age of the respondent.<sup>8</sup>
- 9.9 People in all social classes had a similar prospect of betting on a horse or dog race, or other event. Private bets were more commonly made by people in social class I and II and least often by those in social class V.<sup>9</sup>

Average spend

- 9.10 The Prevalence Survey divided betting into four types of gambling activity: horse races, dog races, betting with a bookmaker other than on horse or dog races, and private bets with friends or colleagues. For those that had bet on a horse race in the last week, about a third said that they broke even or won and nearly half had lost less than £5. One in ten had lost between £10.01 and £50. For those that had bet on a dog race in the past week, a quarter had won or broken even

and over half had lost less than £10. About one in six had lost between £10.01 and £50. The majority of those that had bet with a bookmaker in the past week on any other event had lost less than £5. For those that had made private bets in the past week, the majority had won or lost less than £1. One in a hundred had lost over £50.<sup>10</sup>

- 9.11 Telephone betting appears to be more weighted towards horseracing, football and other sports and less so towards greyhound racing and numbers betting, such as betting on the outcome of the Irish lottery. There is a much higher proportion of customers from the higher socio-economic groups than for licensed betting offices (LBOs). The average stake of around £50 for Ladbroke and Coral telephone customers is far higher than that in licensed betting offices.<sup>11</sup>

- 9.12 The Prevalence Survey also found that nearly half of those surveyed who had spread bet in the preceding seven days, claimed to have won or broken even. A further 37% had lost less than £10, and 6% between £10.01 and £20. The remaining 9% had lost more than £20 although 5% had lost more than £200.<sup>12</sup>

	10-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75+	Total
Winnings	17	19	15	14	11	9	5	13
Losses	6	7	5	4	2	1	1	4
Winnings	5	5	3	2	2	1	1	3
Losses	21	18	13	10	6	5	3	11

Figure 9.5: Participation in betting by age

Source: Sprston, Evans & Orford (2000)

	I	II	III-NM	III-M	IV	V	Total
Winnings	13	14	12	13	12	12	13
Losses	5	3	5	2	4	3	4
Winnings	2	3	3	3	3	3	3
Losses	12	13	11	11	11	8	11

Figure 9.6: Participation in betting by social class

Source: Sprston, L., Bob Evans and Jim Orford (2000)

7- Sprston, Evans & Orford (2000) 8- Ibid. 19 9- Ibid. 24 10- Ibid. 36 11- Monopolies and Mergers Commission (1998) 15 12- Sprston, Evans & Orford (2000) 30

## The Industry

### Trade Associations

- 9.13 The main trade associations covering betting are the Betting Office Licences Association (BOLA), the British Betting Office Association (BBOA), the National Association of Bookmakers Ltd (NAB), the Ralls Bookmakers Association Ltd and the Scottish Independent Bookmakers' Association.
- 9.14 BOLA represents many of the largest bookmaker chains. It represents 5,400 of Britain's 8,350 licensed betting offices, with membership ranging from the largest companies to one and two shop operations. Their members account for about 75% of all off-course betting turnover.<sup>13</sup> The BBOA represents many of the independent bookmakers (approximately 1,000 betting shops owned by 390 bookmakers).<sup>14</sup> The NAB represents 900 members both on and off-course.<sup>15</sup>

### Industry size and structure

- 9.15 This section examines betting under three headings:
- off-course betting
  - on-course betting
  - spread betting.

### Off-course betting

- 9.16 As the Rothschild Commission noted, before the Betting and Gaming Act 1960 many bookmakers lived at the edge of the law and beyond it. Betting for cash was allowed only at racecourses. Away from the course, betting had to be for credit and punters could not go to the bookmaker's office to place their bets. They were expected to use the telephone or send them by post.<sup>16</sup> The 1960 Act, amended by the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963, established the principle of licensed betting offices for off-course

betting. Premises must have a betting office licence which is separate from the bookmaker's permit.

- 9.17 Off-course bookmakers generally operate by offering cash betting in licensed betting offices and telephone betting, although betting over the internet has become more popular in the last few years.
- 9.18 In order to take bets, a bookmaker must have a bookmaker's permit, which allows him to operate at a number of different locations. According to statistics published by the Home Office, the number of bookmakers' permits in force has an established downward trend. In 1987, there were 6,328 permits in force in Great Britain. By 1990, this had fallen to 5,437. Over the last decade, the number of permits has fallen by over 30% to 3,791. The decline has varied across Britain: in the last three years, the greatest percentage drop has been in Scotland.<sup>17</sup> In the last three years renewals of bookmakers' permits have also continued to fall. Over the twelve months to 31 May 2000, there were 3,500 applications for the renewal of permits. This was a third lower than the 5,250 renewals in 1990. In 1999-2000, 93% of applications for bookmakers' permits were granted.<sup>18</sup>

### Operators and Licensed Betting Offices (LBOs)

- 9.19 The three largest operators are William Hill, Ladbrokes and Coral, commonly referred to as the "Big Three". Between them they operate around half of all licensed betting offices and, based on turnover, over three quarters of the telephone betting market. The Monopolies and Mergers Commission reported in 1998 that Ladbrokes was the largest firm in the UK off-course betting industry with a chain of some 1,900 LBOs (21%), William Hill was the second largest with 1,515 (17%), and Coral was third with 833 (9%).<sup>19</sup> Figures supplied by BOLA suggest that there are now around 8,100 LBOs, a decrease of around one tenth since the Monopolies and Mergers report. The Big Three operate about 53% of betting shops, compared to 47% in 1997. Ladbrokes has about 1,881 LBOs,

	Licensed betting offices			Telephone betting		
	Number of LBOs	Market %	Turnover (£m)	Market %	Turnover (£m)	Market %
Ladbrokes	1,934	21	1,577	26	137	59
Coral	833	9	765	12	55	13
William Hill	1,515	17	1,269	22	220	57
Other	4,248	5	489	6	18	1
Total	4,444	4	1,310	2	70	13
Total	4,947	45	1,978	32	16	2
Total	8,382		6,190		528	

Figure 9.8 Market shares in off-course betting, 1997

13. BOLA (2000) 4 14. BOLA (2000) 2 15. NAB (2000) 1 16. Rothschild Commission (1976) 24 17. Smith, Allen & Morais (2000) 2 18. BOLA 4  
19. Monopolies and Mergers Commission (1998) 21 20. Data supplied by BOLA, 29.3.2001

William Hill about 1,526 and Coral operates some 868.<sup>21</sup> Figure 9.iii sets this out in more detail.

- 9.20 In order to accept bets on premises, section 9 of the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 requires a bookmaker to have a betting office licence. The number of betting office licences in force peaked in 1968, at 15,800. At the same time there were 11,100 permits in force. Since then, there has been a steady decline. Over the last ten years, the number of licences in force has fallen by around 15% from 10,219 to 8,732. In 1999-2000, 87% of betting office licence applications were granted. Applications for the renewal of betting office licences have dropped by 19% in the last decade.<sup>21</sup> In the last 10 years there has been a relaxation of some of the restrictions applying to betting shops, including the removal of the requirement that activities conducted inside the shops should not be visible from the outside. Also LBOs are now able to sell snacks and refreshments, have the right to install up to two all-cash machines and are allowed to advertise in print.<sup>22</sup>
- 9.21 On average there are 150 betting shops per million people in the population, but there is some geographical variation. The highest concentrations are mainly in the old industrial areas, some metropolitan areas, certain other cities or large towns, and some resort areas. High concentrations are found in Nottingham and Blackpool, then London, Merseyside and the central lowland belt of Scotland, as well as the coastal areas of Southend, Brighton and Bournemouth. The lowest concentrations are in the Highland and Islands of Scotland, Cornwall, the Isle of Wight, many of the shire counties in England and Powys in Wales.<sup>23</sup> Betting office licences are currently subject to a demand test. Schedule 1 of the Act gives the licensing authority the power to refuse to grant a licence if the demand for betting offices has already been met by other betting offices in the locality.

#### Telephone betting

- 9.22 Telephone betting has historically required customers to have credit accounts, although the bulk of turnover is now accounted for by debit cards which were first used in 1991. Turnover from telephone betting is said to be around 10% of the turnover in LBOs.<sup>24</sup> In 1997, the market share of the "Big Three" was reported as 78%, which equated to a turnover of around £412m. The Tote was said to have a market share of around 13% and a turnover of £70m.<sup>25</sup> More details can be found in figure 9.iii.

#### Off-Course Turnover

- 9.23 A bookmaker can legally offer a bet on anything other than the outcome of the National Lottery. In 1997, around 71% of LBO turnover was on horse racing, 20% on greyhound racing, 5% on other sports, mainly football, and 4% on numbers betting.<sup>26</sup> Similar percentages were given in the BISL report of 2000.
- 9.24 The total turnover from LBOs in 1997 was estimated to be in the region of £6,190m. The Big Three had a market share of around 60% and the Tote of about 2%. Figure 9.iii gives more details.
- 9.25 According to BOLA, over the last ten years traditional turnover in real terms has been broadly static, whilst the industry's net margin over the period has averaged around 3%.<sup>27</sup> Two fundamental changes took place during the decade: the introduction of all-cash machines to betting shops in 1996 (said to add an estimated £60m plus to the net margin over the last few years), and the introduction of the National Lottery. BOLA attributes much of the reduction of betting shop numbers to the National Lottery. However, it accepts that the 9% drop in shop numbers between 1994 and 1997 could also be attributed to rationalisation by operators seeking to become more efficient and competitive, and the apparent high level of general betting duty affecting real terms growth in traditional turnover.<sup>28</sup>

#### Internet betting

- 9.26 Betting on the internet has grown in popularity over recent years. It is discussed in more detail in chapter 12.

#### On-course betting

- 9.27 Most on-course betting is on horseracing (including point-to-point meetings) and on greyhound tracks

#### Horseracing

- 9.28 There are 59 racecourses in the UK. According to statistics published by the British Horseracing Board (BHB), between 1995 and 1999 there were over 1,100 fixtures per year, and over 7,000 races. Total attendances for that period were around five million.<sup>29</sup>

#### Regulation

- 9.29 Betting at racecourses is currently regulated by two statutory bodies: the Horserace Betting Levy Board (known as the Levy Board) and the Horserace Totalisator Board (known as the Tote). Horseracing at racecourses is self-regulated with responsibility divided between the British Horseracing Board, as the governing authority, and the Jockey Club.

21- Smith, Allen & Hornes (2000) 4 22- BOLA (2000) 7 23- Smith, Allen & Hornes (2000) 6 24- Monopolies and Mergers Commission (1996) 15  
25- Monopolies and Mergers Commission (1996) 21 26- BISL 12 27- BOLA (2000) 8 28- BISL 29 29- BISL (1) (2000) 22

9.30 In order to have betting on-course, a racecourse has to be approved by the Horserace Betting Levy Board although there is an exemption from licensing if betting takes place on fewer than seven days in a year.<sup>30</sup> The National Joint Pitch Council (NJPC) was set up by the Levy Board in October 1998 and is responsible for the administration of the betting rings on all racecourses.<sup>31</sup>

9.31 The British Horseracing Board is the governing authority for horseracing in Britain.<sup>32</sup> It was set up by racing in 1993 and takes responsibility for strategic planning and policy for racing, improving racing's financial position, representing racing, the fixture list race planning, nominating racing's representatives on the Levy Board and liaison with the Betting Industry among other duties.<sup>33</sup> The Jockey Club's role as the regulator for horseracing has evolved by consent through custom and practice. The role was formalised through incorporation by Royal Charter in 1970 and latterly confirmed by agreement reached in 1993 on the inauguration of the BHB. It is also accepted by legal precedent that, although the Jockey Club is a non-statutory body, it exercises a function in the public interest.<sup>34</sup>

9.32 In a statement to the House of Commons on 2 March 2000, the Home Secretary announced that the Government had decided to abolish the horserace betting levy and the Levy Board. He also said that the Horserace Totalisator Board (the Tote) should be sold to a consortium of racing interests. The British Horseracing Board (BHB) was invited to prepare a realistic plan for the future funding of racing without a statutory levy. This was published on 17 October 2000. The Government was satisfied that "racing can be funded without a statutory levy" and told "racing itself to take forward the necessary commercial negotiations" whilst it took forward work to end the levy.<sup>35</sup>

#### Where to bet on-course

9.33 There are three main places to bet at a racecourse

- with a bookmaker in the ring or on the rails
- with the Tote
- or in a betting shop.

9.34 The bulk of turnover at racecourses is taken by bookmakers in the betting ring (Tattersalls is the main betting ring) and rails bookmakers who stand on the rails dividing the enclosures.<sup>36</sup> Ring and rails bookmakers are believed to account for about 78% of on-course betting at horse races, a further 18% is spent on the Tote and the remainder in on-course betting shops.<sup>37</sup> Under the 1963 Act, racecourses have the power to restrict the areas in which bookmakers may operate. The NJPC estimates that on most major racecourses, an estimated 90% of all public areas are available to the Tote, 8% to racecourse bookmakers, and 2% to betting shops.<sup>38</sup>

9.35 On-course betting is not subject to duty and there is no requirement to keep official records but on-course betting turnover in 1997 at horse races and greyhound tracks is estimated to have been around £700m, less than a tenth of overall betting turnover.<sup>39</sup> Figures produced for 1999 estimated that the total bet at racecourses was about £467.5m, with Tattersalls bookmakers accounting for £384.7m.<sup>40</sup> There is a large variation in turnover at different racecourses and between the different betting rings. The highest average turnover per bookmaker per meeting in the Tattersalls ring was in York with £18,178. The lowest was Carlisle at £4,415. The highest average turnover in a minor ring was at Cheltenham with £6,912. Nottingham scored the lowest at £821.<sup>41</sup> Estimates have suggested that "a bookmaker needed to take £4,500 a meeting to cover expenses and produce a profit of five per cent...£3,000 a meeting was needed to cover expenses."<sup>42</sup>

#### Funding

9.36 Since off-course betting was legalised in 1961, racing has benefited from a levy collected on off-course betting turnover. The levy has been distributed through the Horserace Betting Levy Board (the Levy Board) whose statutory powers and purposes were set out in the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963. The Levy Board has statutory responsibility for assessing and collecting monetary contributions from bookmakers and the Tote, and for allocating them for one or more of the following purposes:

- the improvement of breeds of horses
- the advancement or encouragement of veterinary science or education
- the improvement of horseracing.<sup>43</sup>

30 - Smith & Monk.com (1987) 9 31 - NJPC (2000) 4 32 - BHB (2000) 6 33 - BHB website (2001) [www.bhb.co.uk](http://www.bhb.co.uk), viewed on 3 April 2001 34 - Jockey Club (2000) 2  
35 - Home Office (2000) 3 36 - Monopoles and Mergers Commission (1998) 15 37 - *ibid.*, 16 38 - NJPC (2000) 5 39 - Monopoles and Mergers Commission (1998) 13  
40 - Racing Post (2003/01) "Why Tote bookies are in pole position", 6 41 - *ibid.* 42 - *ibid.* 43 - Home Office (2000) 2

9.37 The Levy Board collects the contributions made on bets, paid by a deduction (in practice, an additional amount) on each bet. Horseracing is the only sport with a statutory levy. The Levy Board's annual income from 1 April 1999 to 31 March 2000 amounted to nearly £61m, of which almost £53m was from levy paid by bookmakers, £5.5m was from levy paid by the Tote and nearly £2.5m was earned on investments and laboratory services.<sup>44</sup> This was similar to income the year before which had amounted to £52m from bookmakers and £4.5m from the Tote.<sup>45</sup> As the table shows, levy payments from the bookmaker and Tote have remained at between £53m and £55m for the last four years.

9.38 Nearly 90% of expenditure in 1999-2000 was split between three areas: £33.8m in prize money (55%), £14.6m on integrity services including fixture fees (24%) and £6.8m on other racecourse expenditure (11%). Other costs included administration (4%), veterinary costs (2%) and improvement of breeds (3%).<sup>46</sup>

Point-to-Points

9.39 Point-to-point meetings are races where horses ride from one specified location to another. Point-to-point meetings also receive a grant from the Levy Board. In both 1997 and 1998, they received £155,000 for safety improvements such as veterinary and medical services, fence stewards, plastic running rails and wings, and fence and course maintenance. The grant was paid for 209 meetings on 118 courses.<sup>47</sup> In 1999, the grant was increased to £182,000 and distributed over 206 meetings on 119 courses.<sup>48</sup> The NJPC told us that point-to-point meetings attract crowds which often exceed the attendance at midweek race meetings. There are high levels of turnover generated by the on-course bookmakers throughout the five months of the point-to-point season. A totalisator facility is also available to punters at these fixtures.<sup>49</sup> There is no requirement to keep official records so no data are available on the turnover at such events.

Greyhound racing

9.40 The Betting and Lotteries Act 1934 requires that all tracks on which betting takes place on eight or more days per year should be licensed.<sup>50</sup>

9.41 There are two types of greyhound track: those registered with the National Greyhound Racing Club (NGRC) and the independent tracks, sometimes known as "flapping tracks". Racing at the NGRC-registered tracks must be conducted in accordance with NGRC rules, whereas independent tracks may have their own rules. According to the British Greyhound Racing Board (BGRB), there are approximately 33 NGRC greyhound tracks and approximately 28 independent greyhound tracks.<sup>51</sup> In 1999, there were 63,700 greyhound races of which 9,710 were shown live in betting shops.<sup>52</sup> This increased to 67,837 races in 2000 at 5,643 meetings. Total attendances were said to be in the region of 3.5m in 1999, rising to 3.7m in 2000.<sup>53</sup>

Regulation

9.42 Greyhound tracks are licensed by the local authority. Unless cancelled or revoked, a track licence lasts for seven years. Since 1991, licences have cost £464 or £46 for a transfer.<sup>54</sup> There are no statutory bodies within greyhound racing but the sport has three main bodies: the British Greyhound Racing Fund (BGRF), the British Greyhound Racing Board (BGRB) and the National Greyhound Racing Club (NGRC). The BGRF is responsible for collecting the voluntary levy paid by off-course bookmakers. The aim of the BGRB "is to promote the best interest of greyhound racing" in this country. The Board has representatives from all sections of the sport including owners, trainers, breeders, the NGRC and track operators.<sup>55</sup>

Year	Levy Yield (£m)
1990-91	£32.5
1991-92	£36.0
1992-93	£36.9
1993-94	£50.9
1994-95	£53.7
1995-96	£48.0
1996-97	£52.7
1997-98	£55.5
1998-99	£51.5
1999-00	£53.4

Figure 9.3: Levy Yield, 1990-2000

44-HBLB (2000) 11 45-HBLB (1997) 7 46-HBLB (2000) 15 48-BGL 15 49-NJPC (2000) 6 50-Smith & Montague (1987) 7 51-BGRB (2000) 34 52-Ibid. 8 53-Racing Post (20/3/2001); Annual Total Figures, 54 55-Green, Malpas, Phillips & Scovone (1999) 159 55-BGRB (2000) 2

On-course betting turnover

9.43 As with on-course betting at horse races, on a greyhound track punters can bet with bookmakers in the ring, on the totalisator or in a licensed betting office. On-course betting is not subject to duty so there is no statutory requirement to keep records. As previously stated, on-course betting turnover in 1997 at horse races and greyhound tracks is estimated to have been around £700m.<sup>54</sup> The on-course market at greyhound tracks, which sets the starting prices for most off-course betting, is often weak, with only a handful of bookmakers standing and little money bet.<sup>57</sup> On-course totalisators, which are run by the track operators on their own account, take a larger share of total betting turnover at greyhound tracks than does the Tote at horse race courses and provide an important contribution to profits for the track owner.<sup>58</sup> Total totalisator turnover was about £80m in 1999 and increased to over £86m in 2000. Average turnover per race had increased slightly from £1,259 in 1999 to £1,268 in 2000.<sup>59</sup>

Funding

9.44 Greyhound racing receives direct income from betting through voluntary payments from off-course bookmakers and by owning its own totalisators. It also receives monies through the Bookmakers Afternoon Greyhound Service (BAGS) contracts, which are contracts awarded to greyhound tracks for putting on afternoon greyhound races for broadcast to betting offices. Bookmakers pay a voluntary levy to the British Greyhound Racing Fund (BGRF), which in 1999 amounted to a record £3.9m.<sup>60</sup> In 1999, £1.2m was given in grants to greyhound tracks; integrity and security received £1m, and £1m was spent on prize money. The remaining £1.1m was split between industry-wide marketing (£0.6m), information technology (£0.1m) and the Retired Greyhound Trust (£0.25m).<sup>61</sup> Although the major companies all contribute to the voluntary levy, a large number of other bookmakers do not. The rate of the voluntary levy is 0.4% of the total bet, paid by the punter from the amount deducted by the bookmaker over and above general betting duty. The BGRB estimated that had the levy been statutory, greyhound racing would have received £5.2m instead of the £3.9m it received in 1999.<sup>62</sup> Greyhound tracks are allowed to own their own tote. According to the BGRB, this accounts for 5.3% of all betting on greyhounds.

Spread betting

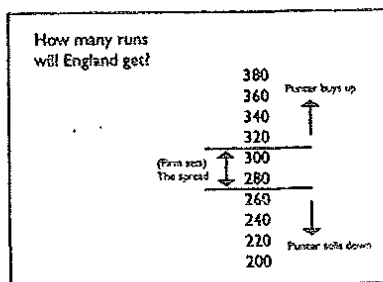
9.45 Spread betting started as a way of speculating on financial instruments and has developed as a new way of betting on the outcome of a sporting event.

According to IG Index, one of the largest spread betting companies in the world, there are three basic categories into which bets fall:

- total bets
- supremacy bets
- index bets.<sup>64</sup>

9.46 Total bets are decided by the totals of certain numbers in sporting events such as runs in cricket, goals in football, points in rugby or shots in golf. For example:

*How many runs will England score in their first innings against the West Indies? The spread betting firm might quote 280 – 300 (that is the spread). This means that they think England are expected to score between 280 and 300 runs. If the punter thinks that England will get more than 300, perhaps somewhere nearer 400, he or she buys at the top of the spread, i.e. at the 300. If, on the other hand, he or she thinks England will get nearer 200 runs, then he or she sells at the lower end of the spread, i.e. 280.*



*The punter, specifies his or her unit stake when making the bet, i.e. in this case the amount per run. The punter might buy at £2 per run at 300. This means that for every run above 300 that England score, the punter wins £2. If England make 400 runs, the punter wins (400-300) x £2 = £200. However, for every run that England make under 300, the punter loses £2. If England only get 200 runs, the punter loses (300-200) x £2 = £200.*

*If, instead, the punter thought England would do badly, he or she could sell for £2 per run at 280. So for every run below 280 that England score, the punter wins £2. A final score for England of 200 brings the punter a profit of (280-200) x £2 = £160. But every run over 280 loses the punter £2. If England score a total of 400, then the punter loses (400-280) x £2 = £240.*

54- Monopolies and Mergers Commission (1998) 15 57- Ibid, 16 58- Ibid, 16 59- Racing Post (2003/2001) 'Annual Tote Figures', 54 60- BGRB (2000) 2 61- BGRF Ltd (1999) 2 62- BGRB (2000) 11 63- Ibid, 7 64- IG Index (2000) 1

- 9.47 The key difference between spread betting and fixed odds betting is that in spread betting the punter's stake – in this case £2 - is not the limit of their financial risk. The punter can win or lose many times the original stake.<sup>45</sup>
- 9.48 Most financial bets work in this way. A spread is offered for the price of a market at some date in the future, for example, the FTSE 100 index in December. The punter decides whether the market will be higher or lower than the spread at that time and then buys at the higher end or sells at the lower end accordingly. The punter does not have to wait for the bet to expire and can take the profit or loss at any time. Punters are able to put a ceiling on their maximum possible loss.<sup>46</sup>
- 9.49 Supremacy bets mean that the interest is not on who will win, but by how much. Bets are generally on the margin of victory, or supremacy, of one team, player or performer over another.<sup>47</sup>
- 9.50 Index bets mean that where points, runs, goals and lengths are not suitable to measure success, an index can be created which allows prices to be offered on a variety of other sporting events. A different number of points will be awarded to the winner, runner-up, third place and so on.<sup>48</sup>

Industry Size and Structure

- 9.51 There are six spread betting firms registered with the Financial Services Authority.<sup>49</sup> IG Index is the largest and was the first to set up business in the mid-1970s followed by City Index in the early 1980s.

Turnover

- 9.52 Spread betting is normally treated as a sub-section of betting – data published on the economics of the betting industry often do not distinguish between fixed odds betting and spread betting. Spread betting is viewed by many as being very much a minority betting medium, particularly in terms of the proportion of all bets placed, and the number of bettors involved.<sup>50</sup> However, data published on turnover for the whole IG Group show strong upward trends. In 1998, turnover was nearly £6m, doubling in 1999 to £12m and almost doubling again in 2000 to £23.6m.<sup>51</sup> This compares to a total market turnover of around £528m on telephone betting and £6,190m in licensed betting offices in 1997.

Regulation

- 9.53 Spread betting started out as a method of speculating on financial instruments. Subsequently all spread betting – financial and sporting – is subject to

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Receipts from Betting Duty	419.1	481.6	473.7	494.9	508.6	499.3	492.5	402.4	479.9	492.3
Percentage		0.5	1.6	4.4	2.8	3.5	7.3	7.0	3.6	2.6

Figure 9.9: Receipts from Betting Duty, 1990-2000

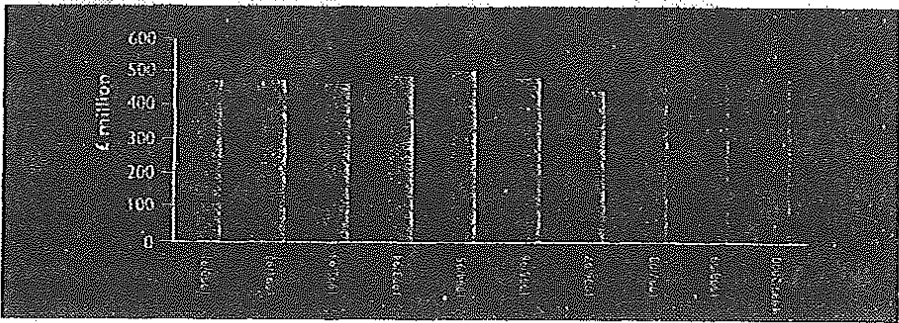


Figure 9.10: Receipts from Betting Duty, 1990-2000

45- Example by IG Index (2000) 2 46- IG Index (2000) 3 47- Ibid 2 48- Ibid 2 49- Financial Services Authority (2000) 2

investment regulation and is regulated by the Financial Services Authority.<sup>72</sup> The Financial Services Act 1986 covered spread betting where it is defined as a contract for differences.

- 9.54 Spread betting has a much higher level of risk attached to it because of the potential losses to the punter. Firms that wish to undertake spread betting have to be authorised by the Financial Services Authority prior to setting up in business. The authorisation process aims to establish that the firm and its key staff are fit and proper, that there is sufficient capital to support the business and that its controls are adequate. Spread betting firms are also subject to the FSA's "prudential and conduct of business rules." These address such things as the financial resources needed by the firm, as well as the fitness and propriety of its management.<sup>73</sup>

### Betting Duty

- 9.55 Only spread betting and off-course betting are subject to duty; on-course betting is not. In 1990, around £479m was paid in betting duty. By 1994-95 this had increased to £509m but decreased to £492m in 1999-00. Figure 9.v contains more details. The rate of duty has varied over the last decade. In the March 2001 Budget, it was announced that the duty would be replaced with a gross profits tax of 15%.

- 9.56 Spread betting has been taxed at 6.75%, the same rate as fixed odds betting. The tax is levied on the unit stake. In March 2001, Customs and Excise announced that spread betting firms would be subject to a gross profits tax: 3 per cent for financial spread bets and 10 per cent for other spread bets, including sports bets.<sup>74</sup> The level at which they are taxed will be different from the tax rate applied to general betting. IG Index estimated that had the gross profits tax been applicable in the calendar year 2000, they would have paid somewhere between £1.55m and £1.7m instead of the £625,000 which was actually paid in betting duty.<sup>75</sup>

### Illegal Betting

- 9.57 Not surprisingly, there are no precise figures available on the amount of illegal betting in Britain. Illegal bookmakers are reportedly still operating in pubs, clubs and factories. They are thought to account for about 10 per cent of betting turnover.<sup>76</sup> Customs and Excise estimate the value of the illegal untaxed market in betting to be worth approximately £500 million per year.<sup>77</sup>
- 9.58 Illegal betting has partly been a response to general betting duty and the levy, which amounts to a 9% deduction on the stake in the betting shop. The

abolition of betting duty will remove this discrepancy (although legal betting will still be subject to a 15% tax on gross profits).

### Disputes

- 9.59 The Independent Betting Arbitration Service (IBAS) was formed in autumn 1998. IBAS offers an intermediary service between bookmakers and punters, "offering effective dispute resolution procedures free of charge to customers of bookmakers registered with the scheme." IBAS also works towards preventing disputes based on the number of common errors that occur and other general experience. It is funded by Trinity Mirror and Satellite Information Services (SIS). Previously the Mirror Group newspaper, *Sporting Life*, had provided the "Green Seal Service" but the paper was closed in May 1998 when the Mirror Group acquired the *Racing Post*.<sup>78</sup>

- 9.60 According to IBAS, over 90% of UK bookmakers have registered with the service. These bookmakers must accept the ruling of the IBAS arbitrators. Failure to do so results in a bookmaker being publicly de-registered from the scheme. This has happened only once.<sup>79</sup>

- 9.61 In its first year of operation (November 1998 to October 1999), IBAS responded to 923 requests for arbitration forms of which 670 were completed and returned. In its second year, IBAS received 1,124 requests for forms and 707 completed forms, an increase of 21% in requests and 6% in completed forms.

- 9.62 Most disputes related to horseracing (41%) and football (28%). Greyhound racing accounted for 9%, in relation to turnover, football and general sports were responsible for a disproportionate number of disputes. The main cause of horseracing and greyhound disputes was ambiguous bet instructions (17% and 26% respectively). In the football sector, it was coupon betting (31%).<sup>80</sup>

### Employment

- 9.63 The main area of direct employment resulting from off-course betting is the number of people employed in betting shops. Europe Economics reports that about 37,000 people are employed in the nation's betting shops.<sup>81</sup> This does not take account of the number of people employed by the telephone betting sector, said to be worth 10% of turnover, and betting on the internet. The main areas of employment in betting on-course are bookmaking and totes. The BISL report estimated that there are 700 on-course bookmakers and nearly 1,300 people employed by totes at horse racecourses and greyhound tracks.<sup>82</sup>

76- Patten, Siegel & Vaughan Williams (2000) 11 71- IG Index (2001) www.igindex.co.uk, viewed on 26 April 2001 73- Financial Services Authority (2000) 2 74- Customs & Excise (7/3/01) 75- IG Index (1) (2001) www.igindex.co.uk, viewed on 26 April 2001 76- Observer (26/4/01) 77- Customs & Excise (7/3/01) 78- BLAS (3) (2000) 1 79- BLAS (2) (2000)



9.64 About 90% of betting is on horse and greyhound racing. According to the BGRB, greyhound racing itself employs 9,500 people in breeding, rearing, training and on the track.<sup>17</sup> The BHB estimate that horseracing and breeding supports 60,000 jobs.<sup>18</sup>

# chapter ten

## Lotteries

- 10.1 A lottery is a distribution of prizes by chance. A player makes a payment or consideration in return for the chance of winning a prize. There are a number of different styles of lottery but three are most common. In the first, a player chooses his or her own numbers from a selected range. In the case of the current National Lottery, a player chooses six numbers out of a possible forty-nine. The lottery operator then draws the numbers at a selected date and time to determine the winners. In the second, a player purchases a numbered ticket, with or without a counterfoil. Again, the operator then conducts a draw of counterfoils or numbers, or 'raffle', to determine the winner or winners. The third type of lottery is an instant lottery in which a player buys a ticket and scratches off the cover or removes the seal. The revealed numbers or logos show instantly whether the ticket is a winning ticket.
- 10.2 The National Lottery operate both draws and other products. Where a distinction between the draws and other products has been made in representations to us or in the information we have used, we have reflected that difference.

### Types of lottery

- 10.3 Five types of public lottery are legal in Great Britain:
- small, or one-off lotteries;
  - private lotteries;
  - societies' lotteries;
  - local authority lotteries; and
  - the National Lottery.
- 10.4 Small lotteries at one-off events, with prizes up to the value of £250, do not need to register with any statutory body. These would include, for example, raffles at events such as sports days and fetes. Private lotteries are not-for-profit lotteries, which may be run by an employer or society. Again there is no need for registration with any statutory body. Only societies which wish to run public lotteries with proceeds in a single lottery over £20,000 or cumulative annual proceeds of more than £250,000 need to register with the Gaming Board who publish their statistics annually. Societies intending to operate public lotteries with proceeds under £20,000 register instead with the local authority. These are to be distinguished from the local authority lotteries, which are run by and for local authorities, and are required to register with the Gaming Board. The National Lottery has been licensed

and regulated by the National Lottery Commission since 1 April 1999 and prior to that was regulated by OFLOT, the Office of the National Lottery. The National Lottery is the only type of lottery that is taxed.

### Free lotteries

- 10.5 Lotteries where no payment, or "consideration", is made are also lawful and are subject to no regulatory conditions or controls. They are commonly used as a sales promotion or marketing device. We received evidence from websites offering free lotteries and promotions run by newspapers. As there is no legal requirement to register promotional or free lotteries, there are no data available on the numbers that are operated. Most consumers will be familiar with the common type of promotional lottery – "no purchase necessary" – used by businesses to attract custom. However, merely offering a "no purchase necessary" option is not sufficient to make a lottery free if nobody uses it.

### Premium phone line lotteries

- 10.6 There have also been cases of lotteries using premium phone lines as a method of entry. The legal status of many of these is questionable. There is anecdotal evidence about them but no comprehensive data.

## Punters

- 10.7 Figures from the Prevalence Survey show that 65% of men and 62% of women surveyed had bought a National Lottery ticket in the past year. The latest survey by the National Lottery Commission shows that 82% of households had played in the National Lottery draw at some time since its launch in 1994. Data on those respondents who had played in the week before the interview showed that 71% had played in one or other of the midweek or Saturday draws and 41% had played in both.<sup>1</sup> The National Lottery report also found that 6% of respondents had played one of their instant lottery scratchcards in the seven days prior to interview. In comparison, the Prevalence Survey reported that 22% of both men and women had bought a scratchcard in the previous year, and 9% of men and 8% of women participated in other lotteries.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> National Lottery Commission (1999) 3-4. <sup>2</sup> Sprston, Entes & Orford (2000) 18

10.8 A person must be over 16 to buy a chance in a lottery lawfully. According to the Prevalence Survey, the lowest levels of participation in the National Lottery Draw were found among the oldest (75+) and youngest (16-24) respondents (45% and 52% respectively). The youngest age group was the most likely to purchase scratchcards (36%). The highest level of participation in the National Lottery Draw was 72% and was found among respondents aged 35-54. The highest level of participation in lotteries other than the National Lottery was 9% and was found among 25-34 year olds and those aged between 45 and 64.<sup>5</sup>

10.9 Social class I scored the lowest level of participation for all types of lottery surveyed by the Prevalence Survey. It also had the lowest level of participation in the National Lottery at 56%. The highest level of participation was in social class III M. For other lotteries, participation levels average 8% but vary between 4 and 10%. The social class of those that had played scratchcards within the last year also shows a similar pattern: classes III M, IV and III N M scored 24%.

Average spend

10.10 Figures produced by the National Lottery Commission suggest that the average household expenditure on the Saturday and Wednesday National Lottery draws was £5.37 among households that had played both draws in the last 7 days (past week players). Nine out of ten households spent £10 or less.<sup>6</sup>

10.11 The Prevalence Survey calculated the mean stake for those respondents who had played a lottery in the last seven days. The average stake was £2.80 on the National Lottery draw and £3 for any other lottery. It found that 89% of past week gamblers had spent £5 or less on both the National Lottery draw and all other lotteries. Only 2% of past week players had spent more than £10 on the National Lottery draw and all other lotteries. The Prevalence Survey also found that the mean past week stake was higher among men than women; £3.10 and £3.30 by men on the National Lottery draw and other lotteries respectively, and £2.50 and £2.70 by women.<sup>7</sup>

Type of lottery	Age group							Total
	16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75+	
National Lottery draw	52	71	72	72	69	67	45	65
Another lottery	8	9	8	8	9	8	8	8
Scratchcard	36	32	23	17	16	11	16	17
Any gambling activity in past year	66	78	77	78	74	65	52	73

Figure 10.A: Participation in lotteries in the past year, by age

Type of lottery	Social class						Total
	I	II	III N M	III M	IV	V	
National Lottery Draw	56	64	66	69	68	64	65
Another lottery	4	7	5	10	10	8	8
Scratchcards	12	20	24	24	24	19	22

Figure 10.B: Lottery participation, by social class

Source: Sproston, Eaves & Orford (2000)

Source: Sproston, Eaves & Orford (2000)

- 10.12 According to the National Lottery Commission, the highest income households (over £25,000 pa), spent the most and the lowest income households (under £4,500 pa) spent the least on the National Lottery. Those in the lowest income bracket, spent £3.68 on average on the two weekly draws which is compared with £5.97 spent by those in the highest income bracket.<sup>8</sup>
- 10.13 The National Lottery Commission reported that the average expenditure by people who had played their instant lottery game in the last 7 days was £2.64, 92% had spent £5 or less.<sup>9</sup>

## The Industry

### Trade Association

- 10.14 The Lotteries Council is the main representative body for lotteries other than the National Lottery. It is a not-for-profit association which represents, regulates and instructs its member organisations. Membership is open to any person or organisation engaged in activities connected with the promotion of lawful lotteries.<sup>10</sup> The Council told us that it currently has 137 members.

### Small lotteries

- 10.15 Small lotteries are lawful provided they are incidental – not the main attraction – to an entertainment. Small lotteries, possibly more commonly known as 'raffles' or tombolas, are frequently found at school fetes, bazaars, dinners, dances or sporting events. The promoter can spend up to £250 on prizes and tickets must only be available at the event. There is no registration requirement so no information is available on the numbers operated. We did not receive any evidence questioning the validity of such arrangements.

### Private lotteries

- 10.16 Private lotteries are currently legal as long as they are run by and for the promoter. They are confined either to society members, or to people who work or reside at the same premises. There are no limits on stakes, but every chance must cost the same, and there are no limits on prizes. There is no allowance for expenses other than printing and stationery costs, so all the proceeds, after expenses, could be spent on prizes. Again there is no legal requirement to register so no data are available on the numbers being operated.

### Societies' lotteries

- 10.17 The operators of societies' lotteries tend to be registered charities or sports clubs, particularly football clubs. Organisations can run the lotteries themselves or employ external lottery managers, who are registered with the Gaming Board. There are six companies and one individual registered with the Gaming Board as external lottery managers, together with 644 societies.<sup>11</sup> According to the Lotteries Council, the funding of an important number of good causes is crucially dependent on the ability of society lotteries to compete effectively in the market place.<sup>12</sup> Income from such lotteries may form virtually all, or only part, of a society's income.

- 10.18 Societies which wish to run lotteries with proceeds in a single lottery of over £20,000, or cumulative annual proceeds of more than £250,000, must first be registered with the Gaming Board. There was a change in the arrangements for society lotteries at the time of the introduction of the National Lottery. This caused a discontinuity in the figures, particularly for numbers of lotteries. Looking only at the latter half of the decade, there is an upward trend. A peak in registrations in 1999-00 was largely due to the returns of the rapid draw Pronto games, which were later withdrawn from the market. In 1999-00, 4,321 lotteries were registered with the Gaming Board. This is a reduction on the previous two years but still a 75% increase on the number registered in 1996-97. Figures 10.iii and 10.iv show the numbers and turnover of societies' lotteries.

- 10.19 Societies intending to operate lotteries with proceeds under £20,000 must register with the local authority. However, the hundreds of local authorities receiving the registrations are not required to maintain statistics, making it virtually impossible to obtain reliable information on the number of small society lotteries being operated.<sup>13</sup>

### Societies' Lotteries Turnover

- 10.20 The turnover of the Gaming Board registered societies' lotteries follows a very similar pattern to the overall numbers being operated. The amount taken by societies' lotteries doubled from £24.4m in 1990-91 to £53.7m in 1991-92. After a fall, they doubled again to £78m in 1995-96 and continued to increase to £160m in 1998-99 but fell by more than a third in 1999-00 to £103.5m. DCMS report that in 1999-00, for every £1 spent on the National Lottery draw, only 2 pence was spent on societies' lotteries.<sup>14</sup>

8- National Lottery Commission (1998) 5 9- Ibid. 4 10- Lotteries Council (2000) 1 11- Gaming Board for Great Britain (2000) 5 12- Lotteries Council (2000) 3 13- Information from Licensing officer at London Borough of Hounslow and Licensing officer at Southampton City Council (27/2/01) 14- Department for Culture, Media and Sport - Economics Branch (2000) 1

		1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Societies Lotteries	Total ticket sales £m	41.4	52.27	45.24	46.62	48.01	76.96	113.08	122.45	165.59	153.5
	No of lotteries	154	163	161	163	154	162	243	207	273	271
Local Authority Lotteries	Total ticket sales £m	2	2.1	1.74	1.33	0.73	0.6	0.26	0.21	0.11	0.05
	No of lotteries	148	139	136	65	60	47	18	17	8	4
TOTAL	Total ticket sales £m	28.5	55.85	46.75	42.95	31.74	79.56	113.34	128.87	161.11	163.55
	No of lotteries	254	198	197	171	114	150	243	207	273	275

Figure 10.E: Societies' & Local Authority lotteries

Source: Gaming Board for Great Britain

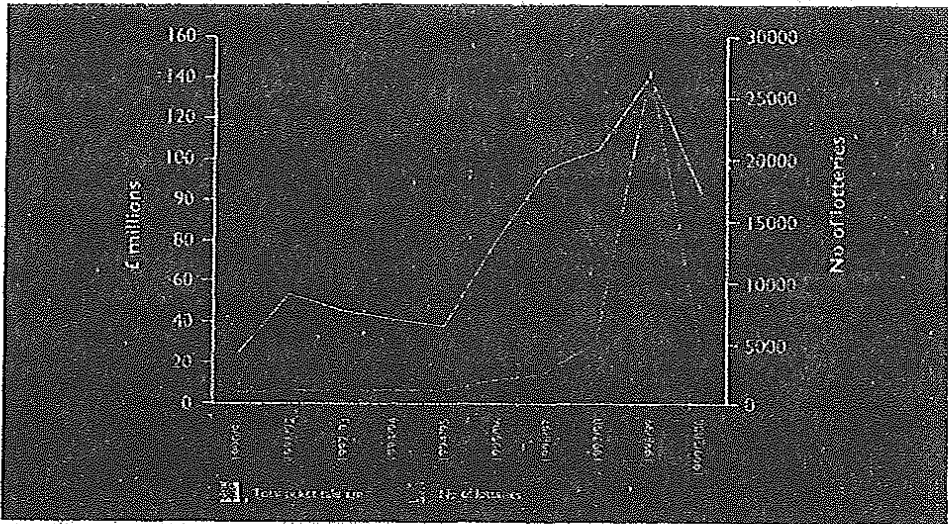


Figure 10.E: Societies' lotteries

Source: Gaming Board for Great Britain

### Local Authority lotteries

10.21 Over the last decade, the number of local authority lotteries has shown a consistent downward trend. Two local authorities were registered to operate schemes in 1999-2000. The Gaming Board reports that the total number of local authority lotteries fell from 148 in 1990 to four in 1999-2000. Trends in turnover have followed a similar pattern to that of local authority lottery numbers. In the decade between 1990 and 2000, proceeds dropped from £2m to £80,000. The period between 1990-91 and 1991-92 was the only year that saw an increase when turnover rose from £2m to £2.11m. Figures 10.iii and 10.v show the numbers and turnover of local authority lotteries.

### The National Lottery

#### Industry structure and size

10.22 In 1978, the Rothschild Commission recommended "a single national lottery for good causes". The National Lottery was finally established in 1993 following a private members' bill in 1992 and a government White Paper - A National Lottery: Raising Money for Good Causes.<sup>15</sup> The first draw was held on 19 November 1994.

10.23 The current operator of the National Lottery in the United Kingdom is Camelot plc, who have run it since it started. Camelot currently run two types of lottery: on-line lottery draws in which the player can choose his own numbers and can win in a variety of ways, and instants, an instant lottery in which a player rubs off a seal to reveal if he has won a prize.

10.24 Draws are held twice a week, on Saturday and Wednesday (the first midweek draw was on 5 February 1997). The cost of entry has been £1 since the launch. A player chooses 6 out of a possible 49 numbers, or plays a 'lucky dip' when the computer randomly selects 6 numbers. A player wins when he or she matches between 3 and 6 numbers. A 'rollover' occurs if no-one matches all six numbers; the jackpot will rollover to the prize pool for the following draw. Superdraws have to be approved by the National Lottery Commission but are guaranteed minimum jackpots. The National Lottery now includes other games such as Thunderball, a third type of draw played on Saturdays with a maximum prize of £250,000, and Lottery Extra, which is only open to those playing the National Lottery game.

10.25 The National Lottery instant scratchcards, *instants*, were launched on 21 March 1995. It is described by Camelot as "the UK's leading impulse brand".<sup>16</sup> New games are launched regularly and offer different levels of prizes, prize structures, game designs and odds of winning. The odds of winning are normally around 1 in 5. They now represent around 96% of the scratchcard market.<sup>17</sup>

10.26 The latest figures available from Camelot state that there are 24,600 National Lottery retailers and 10,800 instants only retailers.<sup>18</sup> The retailers are a mix of large and small outlets but include a variety of shops, newsagents, supermarkets and garage forecourts. About two thirds of the retailers are independents and one third are multiples. Choosing the retailers is a matter of commercial judgement for the operator who has the discretion to decide how to meet local patterns of demand.<sup>19</sup>

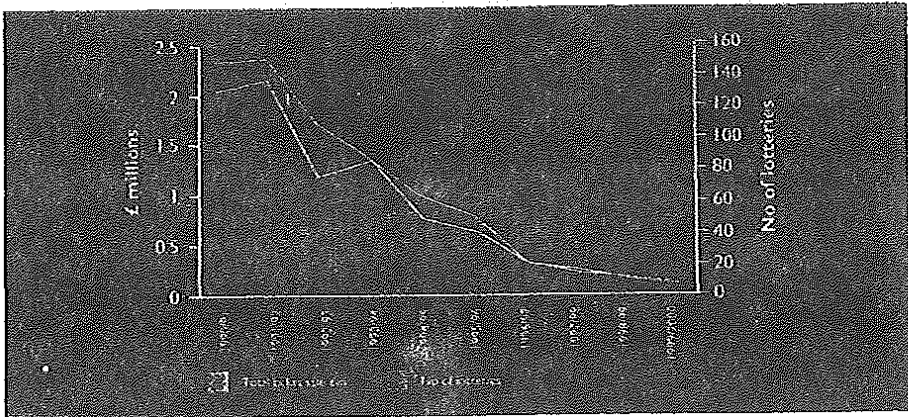


Figure 10.v: Local Authority lotteries

Source: Gaming Board for Great Britain

15. Creight-Tyde, S. (1997) 312 16. Camelot website (1) (2001) www.camelotplc.com, viewed on 28 Feb 2001 17. Ibid 18. Camelot website (1) (2001) www.camelotplc.com, viewed on 28 Feb 2001 19. National Lottery Commission website (1) (2001) www.nlc.com.gov.uk, viewed on 19 Feb 2001

National Lottery Turnover

- 10.27 Between the first draw in November 1994, and the following April, the National Lottery took £1.157m. Proceeds increased for the next three years, to a peak of £4,713m in 1997-98. The greatest percentage increase was in 1996-97, the launch year of the Wednesday draw, when turnover increased by 22.5%. Turnover has fallen slightly since then.<sup>23</sup>
- 10.28 Turnover on National Lottery instant scratchcards peaked the year after their launch in 1995/96 at £1,523m but has since declined every year. The steepest loss occurred in 1996/97 when proceeds fell

by 42% to £877m.<sup>24</sup> Figures 10.vi & 10.vii show the National Lottery data.

- 10.29 Retailers selling National Lottery tickets receive commission linked to sales. Retailers receive 5% of ticket sales plus 1% commission on prizes paid out above £10 and below £200. The average annual commission for an on-line independent retailer is £8,187.<sup>25</sup> The total amount paid out in commission peaked in 1997-98 when retailers received £282m. Since the launch, retailers have received £1,373m in commission.<sup>26</sup> According to Camelot, 94% of the population live or work within a couple of miles of a lottery outlet.<sup>27</sup>

	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Online Draw £m	1,157	3,651	3,831	4,713	4,516	4,332
Year on year % change		218	5	22.5	3.8	-4.1
Instant £m	34	1,523	877	501	497	512
Year on year % change		4280	-41.4	-37.7	16.5	16.0

Figure 10.vi: National Lottery Sales figures

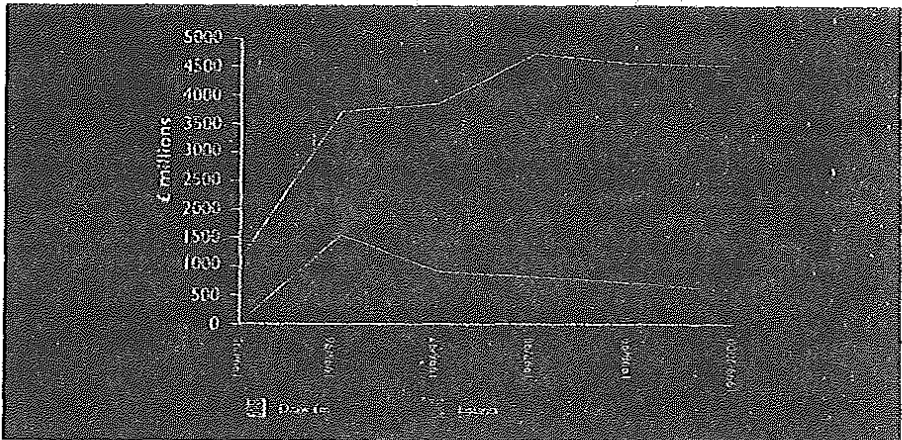


Figure 10.vii: National Lottery Sales figures

Source: National Lottery Commission

19- National Lottery Commission website (1) (2001) www.nlotco.com.gov.uk, viewed on 19 Feb 2001 21- Ibid 22- Camelot website (1) (2001) www.camelot.co.uk, viewed on 26 Feb 2001 23- National Lottery Commission website (1) (2001) www.nlotco.com.gov.uk, viewed on 19 Feb 2001 24- Camelot website (1) (2001) www.camelot.co.uk, viewed on 26 Feb 2001

10.30 The National Lottery is the only type of lottery that is subject to excise duty. It is currently taxed at a rate of 12% of the amount staked.<sup>25</sup> The details can be found in figure 10.viii. Data from Customs and Excise show that until April 1995, in its first few months of operation, the National Lottery paid £103.9m in duties. The amount paid peaked in 1997-98 at £674.5m and declined in the following years. It paid duties of £609.2m in 1999-00. Since the first full year of play, duties from the National Lottery have made up between 39-43% of all gaming and betting duties.

### Cost of Licences and Registration

10.31 Licence fees are payable on Gaming Board registered lotteries. In April 1990, fees for the registration of a society or local authority scheme ranged between £120, for those with a turnover below £10,000 and £420 for those with a turnover over £10,000. The fee for each lottery promoted ranged between £36 and £90.<sup>26</sup> In 1999-00, the fee for a society registration was £650 and £70 for a renewal. Lottery fees ranged between nil for those with a turnover less than £2,000 and £585 for those with a turnover exceeding £200,000.<sup>27</sup> The cost of registration and renewal for local authority registered schemes has been £35 and £17.50 respectively since December 1991.

### Lottery Limits and Good Causes

10.32 Lottery legislation sets limits to ensure that good causes receive a significant percentage of money raised by societies' and local authority lotteries, and thus maintains the purpose of the lottery as being for a deserving cause. Current regulation specifies that up to 55% of proceeds may be spent on prizes for society lotteries registered with the Gaming Board, although prizes donated or free of charge do not count towards the 55%. No prizes may exceed £25,000 or 10% of total ticket sales in value, whichever is greater. Lotteries with proceeds up to £20,000 may use up to 35% for

expenses although those with proceeds over £20,000, may use only 15% as of right, but more if approved by the Gaming Board, again up to 35%. More importantly, at least 20% of proceeds must go to the deserving cause. Figures for Gaming Board registered lotteries show that deserving causes received 47% of proceeds in 1999-00.<sup>28</sup> There is no legally prescribed amount that must go to good causes from the National Lottery. The amount is agreed between the operator and the National Lottery Commission. Good causes received £1.671m in 1998-99 and £1.581m in 1999-00 (nearly 31% of proceeds).<sup>29</sup> This is subdivided between the New Opportunities Fund (health, education and environment), the arts, sport, heritage, charities and formerly millennium projects, and distributed by independent organisations.

10.33 Society lotteries are also subject to upper limits. The total value of tickets sold in a single lottery must not exceed £1m and the total raised by a charity in any one calendar year must not exceed £5m. No such limits apply to the National Lottery.

### Employment

10.34 There are virtually no data available on the number of people employed in the lotteries sector or the indirect employment created by the money raised by lotteries. There are two main reasons for this. Firstly, in the case of many lotteries there is no requirement to register with a statutory body, and in the case of local authority registrations the data are not collated. Secondly, societies' lotteries are often a fundraising mechanism. In the case of the largest charitable lotteries, a promoter or team of people may be employed but volunteers often operate lotteries. The Henley Centre estimated that the National Lottery would generate or secure 110,000 jobs in its first seven years of operation in areas such as construction, retailing, and managing and staffing new complexes which are being built with the help of lottery grants.<sup>30</sup>

	1991-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00
Duty rate	12%	12%	12%	12%	12%	12%
Duty collected (£m)	£103.9	£611.9	£597.8	£674.5	£637.6	£609.2

Figure 10.viii: National Lottery duty rate and amount collected

Source: Customs & Excise

25- National Audit Office (2000) 11-12. 26- Gaming Board for Great Britain (1991) 22. 27- Gaming Board for Great Britain (2000) 103. 28- Gaming Board for Great Britain (2000) 51 & (1999) 58. 29- National Lottery Commission website (2) (2001) [www.nlotocomm.gov.uk](http://www.nlotocomm.gov.uk), viewed on 19 Feb 2001. 30- Henley Centre report (1996) 4.



# chapter eleven

## Pool Competitions

- 11.1 Pool competitions involve pooling the stakes of the participants, deducting a proportion of the stakes to cover expenses, tax and operator's profits, and, when the result is known, sharing the remainder of the prize pool among the winners.
- 11.2 The most common form of pools, or pool competition in Great Britain is the football pools. The horseracing Tote and the totalisators at greyhound tracks are forms of pool betting and are discussed in the chapter on betting.
- 11.3 Regulation of pools competitions is governed by the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963. Only people who are registered pools promoters can run pool competitions. The promoter must be registered with the local authority, which appoints an accountant to supervise the promoter's operations. The 1963 Act also outlines the requirements for conduct of the business, including that stakes and winnings should be wholly in money. Once a person is registered, the registration continues until revoked although a continuation fee becomes payable each year.<sup>1</sup>
- 11.4 Football pools are often collected by door-to-door collectors and submitted by post. Under the 1963 Act, no premises could be used to retail pool competitions. This restriction was widely ignored by local shops. Section 56 of the National Lottery Act 1993 and a deregulation order in 1997 amended the 1963 Act to allow pools competitions to be sold in retail premises, although they are required to feature at least four association football matches. Only pools based on football were given this allowance which was intended to help reduce the impact of the introduction of the National Lottery. The 1993 Act also enabled rollovers. If no player wins the first prize, then the pool promoter can roll over the prize to the next competition.

### Pool Competitions Act 1971

- 11.5 Before the legalisation of small lotteries, some promoters ran small pool competitions in a very similar way with entrants keeping the same numbers for each draw. Many were designed to raise money for charities, clubs and sporting associations.<sup>2</sup> Even when lotteries were legalised, a few continued to operate as pool competitions because there was no limit on turnover or the size of the prizes that could be offered. Those that were running pools competitions in this particular way in 1970 were permitted to continue to do so under the Pool Competitions Act 1971, which was given an initial life of five years. When the Rothschild Commission reported in 1978, there were only seven

organisations operating under the Act. The Rothschild Commission could not see a case for allowing the Act to continue.<sup>3</sup> It finally expired in July 1987.<sup>4</sup>

### Types of pool competitions

- 11.6 Pool competitions operate on a pari-mutuel basis. The entry fee or stake goes into a pool. Once the issue on which the money was staked has been determined, the prize pool, minus a deduction for expenses, duty and profit, is divided between the winners. The level of individual prizes depends on the number of winners and cannot be predicted with any accuracy in advance. Players must be 16 and over.
- 11.7 Most weekly competitions are based on the results of football matches. All football pools work in a similar way, operating a point system. Most points are awarded for score draws (three points for example), then no-score draws (two points) and then a win (one point). The weekly pools coupon lists 49 football matches which have yet to be played. There are variations but simply, the player decides how many matches he or she would like to pick as likely to end in a score draw. In 1998, the cost of a standard entry ranged from 60 pence for ten matches to £85.80 for 15 matches. The matches are played and the entry is scored. If at least eight matches end in score draws that week and a player scores 24 points, he wins the jackpot.<sup>5</sup> If several people have picked the correct eight, the jackpot is shared. If fewer than eight score draws result that week, the jackpot can be won with fewer points.

## Punters

- 11.8 The Prevalence Survey found that around 9% of those asked had played the pools in the past year, which was slightly more than bingo and scratchcards.<sup>6</sup> The ONS survey produced a similar figure of 7%. Both surveys found that pools were twice as popular among men than women: the Prevalence Survey reported a larger disparity between men (13%) and women (5%).
- 11.9 Both the Prevalence Survey and the ONS survey found the lowest levels of participation in the youngest and oldest age groups. The highest level of participation was 13% of those aged 55-64 years according to the Prevalence Survey and 13% of those aged 21-24 years according to the ONS survey.
- 11.10 According to the Prevalence Survey, those in social classes I and V were less likely than average to play the football pools. It was most common in social class III-M.<sup>7</sup>

1- Smith & Morrison (1987) 63 2- 264, 68 3- Rothschild Commission (1978) 266 4- Smith & Morrison (1987) 69 5- Lowe, Joseph & Terry Clark (1999) 6- Spence, Green & Oxford (2003) 4 7- 464, 24

11.11 Participation by region ranged between 3% and 9%. The ONS survey found that those living in London were the least likely to play the football pools. They were most popular in Scotland (9%).

Number of players

11.12 Littlewoods Pools is currently the largest pools operator in Britain with an 80% share of the pool competition market. It has around 1.4 million entries per week. Littlewoods told us that prior to the introduction of the National Lottery, it received around 8 million entries per week.<sup>8</sup>

Average spend

11.13 The Prevalence Survey examined the amount staked on gambling activities in the last seven days. The average amount spent on football pools or fixed odds coupons was £3 per week. On average, men spent more (£3.30) than women (£2.00). Over 90% of people spent less than £5, 3% spent between £10.01 and £20 and 1% of men spent more than £50.<sup>9</sup>

## The Industry

Trade Association

11.14 The Pools Promoters Association was established in the 1930s. Its members are Littlewoods Promotions Limited, Vernons Pools Limited and Zettlers International Pools Limited.<sup>10</sup>

Industry size and structure

Turnover and duty

11.15 The total amount staked on football pools in 1996 was £493m. The gross gaming yield was £363m.<sup>11</sup> By 1998, the amount staked had decreased by about a quarter to £370m with a gross gaming yield of £255m.<sup>11</sup>

11.16 Pools have been subject to some of the highest levels of gambling taxation. In 1990, pools were subject to a duty rate of 40% which yielded £304m in that year. In the last decade, tax yields peaked in 1993-94 at £347m but have declined every year since. By 1999-2000, the tax rate had been reduced to 17.5% and tax yield was an eighth of its level ten years earlier, at £38m.

11.17 The Pool Promoters Association told us that the introduction of the National Lottery had a huge impact on the UK gambling industry, particularly the football pool betting sector.<sup>12</sup> Following the launch of the National Lottery, the pool competition duty rate was reduced from 37.5% in 1994-95 to 27.5% by December 1995. Even though the duty rate was reduced by around a quarter, duty yield fell by around 45% suggesting a significant fall in pool competition stakes.

Good causes

11.18 A number of the original small pool competitions were operated for good causes, sports and charities. This fact was credited with bringing about the Pool Competitions Act 1971. Despite the expiration of the 1971 Act, pools continue to be associated with sports and good causes and have raised a significant amount of money for them over the years. The Football Trust, now the Football Foundation, was originally founded by Littlewoods in the 1970s. The Football Trust was established to encourage and develop involvement in football. The Foundation for Sports and the Arts is another UK discretionary trust, established by Littlewoods in 1991, with the aim of encouraging and developing involvement in general sports activities and the arts. The Mooros Family Charity Foundation is a charitable trust established in 1968.

11.19 In 1999, the Football Trust and Foundation for Sports and the Arts both received £6.1m from the Littlewoods Organisation. In the previous year, the Football Trust received £8.4m and the Mooros Family Charity Foundation received £1.1m.<sup>13</sup> Littlewoods told us that it had raised over £450m for football at all levels from its own contributions to the Trust and from fixture payments and sponsorship to the football authorities. The Foundation for Sport and the Arts has received over £270m in funding from the company's football pools.<sup>14</sup>

Employment

11.20 Littlewoods told us that there are 30,000 self-employed collectors handling Littlewoods Pools products in addition to office and call centre staff.<sup>15</sup> BISL estimated that around 1,140 people were directly employed in the football pools industry.<sup>16</sup>

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
Duty rate (%)	40	37.5	37.5	37.5	37.5	27.5	26.5	25.5	21.5	17.5
Duty yield (£m)	£304	£316	£316	£347	£347	£191	£127	£97	£70	£38

Figure 11.1: Duty rates, 1990-2000

8- Information supplied by P Hughes, Littlewoods Leisure plc, 23 May 2001. 9- Spratzen, Gross & Orford (2000) 35. 10- Pools Promoters' Association (2000). 11- Data provided by the Centre for Gambling & Commercial Gaming, University of Salford. 12- BISL (2000) 61. 13- Pool Promoters' Association (2000) 1. 14- Littlewoods Organisation plc (1995) 42. 15- Littlewoods Leisure (2000) 5. 16- BISL, 4. 17- BISL (2000) 65.

# chapter twelve

## On-line Gambling

- 12.1 We have used the term on-line gambling to refer to gambling services that use a telephone connection. This includes services that are accessed via the internet, interactive television and mobile phones. Much of the current focus tends to be directed at gambling on the internet and increasingly via interactive television. The terms that others have used to describe the same activities include Internet gambling, virtual gambling, interactive gambling and so on, as well as on-line gambling.
- 12.2 Generally on-line gambling is characterised in two ways: on-line betting and on-line gaming. Betting, pools and (some) lotteries which receive entries on-line but where the event, draw or competition occurs off-line are referred to as on-line betting. The gambling event actually takes place and the result is independently verifiable i.e. the on-line system does not generate the result. It is used simply as a conduit for communicating information. The internet is often an alternative to other means of entry such as the post or telephone. On-line gaming is used to refer to gambling services conducted purely on-line which rely upon some kind of random number generator. It may appear as virtual casinos, (some) lotteries and electronic gaming machines.

### Regulation

- 12.3 As the Gaming Board has stated, gambling legislation – apart from that setting up the National Lottery – is all over a quarter of a century old and was enacted at a time when the power of the internet could not have been imagined. The legislation therefore impinges on on-line gambling in ways which were unintended and are erratic.<sup>1</sup>
- 12.4 The current legislation is thought to apply as follows:
- casino, bingo and machine gaming. It is illegal to set up on-line sites in Great Britain. Operators licensed by the Gaming Board to offer casino gaming, bingo and gaming machines must do so on licensed and registered premises. In particular, the persons taking part in the gaming must be on the premises at the time gaming takes place. The Gaming Board have advised that no licence could be obtained by an operator wishing to offer on-line gaming services and that to set up such a site would be illegal.
  - betting. A bookmaker may accept bets on-line. Some bookmakers have chosen to operate offshore to avoid paying general betting duty, rather than because there is any legal difficulty in operating

on-shore. Since bookmakers are able to take bets via the telephone, it is accepted that they can take bets on-line.

- lotteries. Tickets for lotteries can be sold almost anywhere other than the street, however they cannot be sold by machine. The Gaming Board has approved two applications to run lotteries on the internet, having satisfied itself in those cases that the sale of tickets would be effected by sales staff and not machine
- pool competitions. Football pools accept entries by post and can therefore also use e-mail.
- National Lottery. The National Lottery Act allows the sale of tickets from an attended machine.
- punters. Although operators are restricted by current legislation, no regulation prevents players accessing gaming or betting sites anywhere in the world. Nor is it illegal for overseas operators to offer on-line gambling to British residents (though there are restrictions on advertising).

### Punters

- 12.5 The data available suggest that to date, only a tiny percentage of people have gambled on-line. The Prevalence Survey found that less than 0.5% of respondents had gambled over the internet.<sup>2</sup> Similar percentages have been reported overseas. Australian data suggest that in 1998-99 about 0.6 per cent of adults, nearly 90,000 Australians, gambled on the internet.<sup>3</sup> It has also been reported that of the 90 million web users in the United States, some 5% have gambled on-line.<sup>4</sup>
- 12.6 Identifying the type of person likely to gamble on-line is highly speculative. The betting industry told us that the profiles of telephone punters and betting shop punters are different so it would not be surprising if a typical on-line gambler also differed from his off-line counterparts. The profile of an on-line gambler may be similar to that of a current e-commerce customer which is in turn based on analysis of internet users. The typical e-commerce consumer in the UK is said to be a 34 year old male, in social class ABC 1, who lives in the South East and has at least one degree.<sup>5</sup> Industry analysts have commented on the ability of interactive television to reach novice punters, such as women, younger people and ABC 1s who would not normally enter a betting shop.<sup>6</sup>

1- Gaming Board for Great Britain (2000) 109 2- Sproston, Erens & Oxford (2000) 11 3- Senate Select Committee on Information Technologies (2000) 13  
4- Sutherland J. (14 April 2001) 5- Resall & Commerce Task Force (2000) 6 6- Broadband Media (9 April 2001) 5

12.7 There are varying estimates of the current number of people with on-line access via a PC, mobile phone or digital television, or likely to have access in the next few years. About 34% of households in the UK have internet access and around 30% of households have digital television, though only 10% of these use it for internet access and 15% for e-mail.<sup>7</sup> Current mobile phone penetration exceeds 70% though most phones are not internet enabled.<sup>8</sup>

12.8 Forecasts of the growth in on-line users are highly speculative but suggest that by 2005 mobile phone penetration could exceed 80% (and most of these phones will be able to access the internet) and penetration of digital TV could reach over 60%. In addition, individuals are already able to access the internet from their workplace and public locations, such as internet cafes and libraries and this is likely to become more commonplace. The availability of on-line services is likely to increase rapidly over the next five years such that anyone who wishes to access them should have no trouble in doing so.

#### Number of users

12.9 There are limited data available on the number of people registered with on-line gambling sites. Blue Square, which was launched in May 1999, reportedly has about 110,000 users registered on its onshore internet site.<sup>9</sup> Over the Grand National weekend, it is thought that it received over 70,000 (worldwide) bets on-line.<sup>10</sup> By March 2001, the interactive television site Open, had signed up more than 20,000 betting customers.<sup>11</sup> On-line betting sites apparently rank among the most visited entertainment sites.<sup>12</sup>

## The Industry

12.10 On-line gambling services accessed by consumers over the internet, via a mobile phone or digital TV network are a relatively new development. In the latter two cases bespoke gambling services may be offered instead of or in addition to services available on the internet. In time, other devices such as games machines, personal digital assistants (PDAs) etc will provide connectivity to the internet and so potential access to gambling services.

12.11 Whilst the telephone is readily available, it is only suitable for transactions (e.g. placing bets or buying lottery tickets) in situations where the gambler already has a considerable amount of information about the gambling event. The interactive transmission of text and visual information offered by other networks/devices, in particular the internet, allows a much wider range of gambling services, including gaming as well as betting, to be provided.

#### Operators

12.12 It is difficult to say how many on-line operators exist because there is no requirement for registration. Theoretically all on-line sites are accessible by punters based in Britain. Many betting operators with bookmaking permits have offshore sites. Currently, they may use British-registered web addresses and divert the punter to an offshore site.

12.13 Although on-line casino gaming is not legal in the UK, British residents have access to the sites wherever they are. Some estimates suggest that there are around 1,500 on-line casinos in the Caribbean alone.<sup>14</sup> Overall, there are already hundreds and possible thousands of gambling websites around the world, all potentially accessible by British punters with internet access.

#### Estimated Turnover

12.14 Present and future on-line gambling revenues are difficult to estimate because of the lack of verifiable public data.<sup>15</sup> Europe Economics estimated the value of the UK internet betting market to be in the region of £100m in 1999. This compares to a betting office turnover of £6,563m and telephone betting of £729m onshore and £250m offshore.<sup>16</sup> BSkyB announced that it made £33m from gambling in the second half of 2000, generated by the Surrey Group internet site and via Open, the TV-based e-commerce platform, which currently carries Blue Square.<sup>17</sup> Reports suggest that less than 5% of betting in the UK has gone on-line.<sup>18</sup> Other commentators have suggested that on-line betting now makes up 2-3% of the UK gambling market.<sup>19</sup> It is possible that very few people are betting on-line but it is the higher spending punters doing so.

7- Ofcom (2001) 8- Mobile Communications (20 March 2001) 9- It is conceivable that mobile phone penetration could go over 100% in time particularly as it includes pre-pay phones no longer used  
10- Broadband Media (9 April 2001) 11- Racing Post (13 April 2001) 12- Broadband Media (9 April 2001) 13- Ibid. 14- Schorland, J (16 April 2001) 15- Killy, J (4 2000)  
16- Europe Economics (2000) 20 17- Broadband Media (9 April 2001) 18- Ibid. 19- Merril Lynch (2001)

12.15 The National Gambling Impact Study Commission (NGISC) Report on gambling in the United States quoted estimates that internet gambling revenues were \$651 million (£434 million<sup>20</sup>) for 1998, more than double the estimated \$300 million (£200 million) from the previous year.<sup>21</sup> The Netbets report stated that approximately 14 corporations were involved in on-line gambling in Australia in March 2000 and that much of their turnover was generated by overseas gamblers. One of the corporations reported a turnover of \$100 million (£40 million<sup>22</sup>) in 1998-99.<sup>23</sup>

12.16 Commentators suggest that there will be a massive growth in revenues from internet gambling in the next few years but predictions of the likely size of the market vary enormously. A report produced by the National Office for the Information Economy in Australia estimated that the global market could be worth between \$11 billion (£7.3 billion) and \$110 billion (£73 billion) in annual turnover.<sup>24</sup> In their evidence to us, Christiansen Capital Advisors LLC estimated that internet gambling expenditure would be in the region of \$2.2 billion (£1.5 billion) in 2000 and \$6.4 billion (£4.3 billion) in 2003, as in figure 12.1. Whatever the exact figure, there is a significant internet gambling market both globally and in the UK.

	1999	2000	2001	2002	2003
US Expenditure	\$1,167	\$2,207	\$3,139	\$4,536	\$6,336
(£ Expenditure)	(770)	(1,471)	(2,029)	(2,931)	(4,231)

Source: Christiansen Capital Advisors LLC (2000)

Figure 12.1: Estimated Actual Internet Gambling Expenditures 1998-2003

<sup>20</sup> Using a conversion rate of (US)\$1.50 to (GB)£1. <sup>21</sup> National Gambling Impact Study Commission (1999). <sup>22</sup> Using a conversion rate of (AUS)\$2.50 to (GB)£1. <sup>23</sup> Senate Select Committee on Information Technologies (2000). <sup>24</sup> National Office for the Information Economy (2001). <sup>25</sup> Using a conversion rate of (US)\$1.50 to (GB)£1.

# chapter thirteen

## Relationship with the Underlying Activities

13.1 Our terms of reference require us to concentrate on gambling; they do not require us to consider the health or prosperity of the activities on which gambling may be based. The Rothschild Commission<sup>1</sup> was particularly required to consider

- The contribution made from the proceeds of gambling towards the support of other activities (including sport), the means by which this might be enhanced, and the conditions to be imposed.

13.2 One might suggest that the change between the two sets of terms of reference reflect the changes that have taken place in the view of the appropriate role of the state over the past twenty or so years.

13.3 Despite this injunction, the Rothschild Commission reflected a robust attitude to the issue. It is worth quoting their arguments in relation to horseracing at some length:

*The proposition that bookmakers and punters ought to contribute to racing is widely regarded as self-evident. In a joint submission from a number of racing organisations we were told that one of the main problems confronting racing was 'whether the proceeds of gambling can be made to supply a large enough injection of finance into horseracing'. The Tote went even further. It declared that 'so long as bookmakers are allowed to extract huge sums of money every year from the horseracing industry, the industry will never be healthy'. The implication is that the profits of bookmakers belong in some sense to racing.*

*We do not agree with this approach. Racing and betting are separate economic activities. Of course the one is dependent on the existence of the other, but then so are many economic activities. The fact that bookmakers have chosen to make their living in a way which depends upon other people being willing to run horse races means that prudent self-interest might lead them to make a contribution to the maintenance of the sport. But it cannot create a moral obligation. If the bookmakers prefer to see racing decline and take the consequences, that is their business. The same goes for the punters. They may wish to help racing but they are under no obligation to do so.*

13.4 We find it hard to improve on those conclusions and believe they apply generally. We make no recommendations directed at regulating the relationship between gambling and the underlying activities. We believe that should be a matter for bargaining and negotiation between the gambling industry and the related activities, subject to the normal concerns of the competition authorities. We note that the Tote will be transferred to the horseracing industry and that it will be allowed to retain its monopoly of pool betting. That implies a public policy decision on which we do not comment although we have commented on its effects on the punter.

13.5 The greyhound racing industry has, understandably, asked for parity with horse-racing in terms of a levy paid by the bookmakers. It claims that less than 0.4% of all greyhound bets were returned to the greyhound industry via a voluntary levy, compared to around 1.5% of all horseracing bets.<sup>2</sup> As we have already said, it is not for us to make recommendations regarding the relationship between gambling and the underlying activities. The relationship is a commercial one and therefore any levy should be voluntary. Notably, the Home Office has already signalled its intention to abolish the horserace betting levy scheme, having "identified no overriding reason why the assessment, collection and apportionment of a levy on horserace betting should be a proper function of the public sector". Similarly, there is no statutory basis for the relationship between the football pools and the money it donates to the Football Foundation (formerly the Football Trust), as a discretionary trust, and the Foundation for Sports and The Arts, which is also a discretionary trust.<sup>3</sup>

13.6 There is a related issue on which we have received a number of submissions, namely the welfare of greyhounds. Although we believe that this too lies outside our terms of reference, we have some sympathy for the arguments. We were told that of a minimum of 10,000 greyhounds retired or discarded each year, only some 1,600 are re-homed. There are many documented instances of the inhumane fate of the remaining 8,500 dogs. It is the responsibility of the industry to put its own house in order. However, they are no doubt aware that there are pressures on the government to act on animal welfare issues which can evoke strong public emotions.

1- Rothschild Commission (1978); 2- BCAS (2009); 3- Ladbroke Organisation plc (1999)

# chapter fourteen

## Attitudes To Gambling

### Historical perspective

- 14.1 Much of the existing legislation in the UK reflects an attitude that gambling is, at best, something to be grudgingly tolerated and contained, rather than allowed to be encouraged. This attitude is based either on the belief that gambling is bad in itself (the moral argument) or that it can lead to serious harm (the danger argument). It is for this reason that the concept of “unstimulated demand” (enshrined in the 1968 Betting and Gaming Act) has such a central role.
- 14.2 In considering the historical background, it is worth noting that when, prior to the 1960s, many forms of gambling were illegal in the UK, a great deal of illegal gambling took place. The legislation of the 1960s was introduced at least in part to regulate a form of activity that the law was unable effectively to suppress. Consequently, the UK is unusual in that the primary purpose of its existing gambling legislation is social control. In other jurisdictions, such as the US and Australia, gambling has been used as a tool for economic regeneration. But in the UK, at least until the advent of the National Lottery in 1994, commercial and economic interests took a secondary place in determining the nature of legislation.

### Have attitudes to gambling changed?

- 14.3 The argument that attitudes towards gambling have changed, and that it is no longer generally the subject of disapproval, is an argument widely used in written submissions to us. It is based on the fact that so many people in the UK now gamble by means of the National Lottery. Yet the effect of the National Lottery on social attitudes to gambling is hard to determine, and may be readily exaggerated. So while it is often repeated that social attitudes to gambling have changed in the UK, we have not been presented with any firm evidence to this effect. Whilst most of those making submissions shared the view that attitudes had changed, there were dissenters. One submission claimed that suggestions that attitudes have changed were based on self-serving industry wishful thinking<sup>1</sup> and another that gambling should not be thought of as part of a wider leisure industry.<sup>2</sup> We decided to test the assertion that attitudes have changed by commissioning a survey by the Office of National Statistics (ONS), the results of which are discussed below. We also wanted to test the general assumption that the

advent of the National Lottery had revolutionised attitudes towards gambling, and to test whether our emerging views were in tune with those of the general public.

### Sources of information

- 14.4 We have used a number of other sources to complement the data about attitudes in the ONS survey. We derived information from the Prevalence Survey,<sup>3</sup> the MORI survey in the BISL report<sup>4</sup> “The Economic Value and Public Perceptions of Gambling in the UK”, a survey conducted for the Home Office on attitudes to the controls on gambling and drinking<sup>5</sup>, and several surveys conducted for contributors to the review about their areas of activity. We also looked at surveys conducted abroad.

### Survey on Attitudes to Gambling commissioned by the Gambling Review Body

- 14.5 The survey was conducted by the ONS over two weeks in January and one week in February 2001 as part of their January omnibus survey. A random sample of 3,000 private households in the Great Britain was selected and stratified by region, by the proportion of households renting from local authorities, and by the proportion in which the head of the household is in Socio-Economic Groups 1-5 or 13 (that is a professional, employer or manager). 1,678 face to face interviews were conducted with people aged 16 or over. Details of the methodology of the survey and tables of the data collected are annexed to this report.
- 14.6 The survey aimed to measure public attitudes in four areas:
- changes in attitudes towards gambling
  - attitudes towards the availability of fruit machines in places not usually associated with gambling
  - attitudes towards allowing children to play on the type of fruit machine commonly found in seaside arcades
  - whether people considered the National Lottery to be a form of gambling.

1- Fisher (2002) 2- Private Individual (2002) Submission to the Gambling Review Body 3- Sprysson, Evans & Oxford (2000) 4- BISL (2000) 5- Office of National Statistics (2000)

### Do people think the National Lottery is gambling?

- 14.7 So that they were not prompted into considering the National Lottery as a form of gambling, respondents were asked by the ONS whether they had played the National Lottery before they were asked about their views on gambling. People were asked if their attitudes had changed over the past 10 years, because we wanted to use a period which would include the introduction of the National Lottery without making it obvious that this was one of the aims of the question. 80% of people surveyed thought that doing the National Lottery was gambling. 73% had bought a lottery ticket or scratch card in the last year.

### Have attitudes to gambling changed in the last 10 years?

- 14.8 The results of the ONS Survey seem to indicate that the National Lottery has not changed attitudes to gambling. The vast majority (80%) said that their attitude was unchanged over the last 10 years. The percentage of people who said their attitude had become more negative towards gambling over the last 10 years (15%), was higher than the percentage who said their attitude had become more positive (6%). The percentage of those who said their attitude had become more negative towards gambling over the last 10 years (21%) was higher in London than anywhere else in Great Britain. The percentage of those who said their attitude had become more positive (11%) was higher in Scotland than anywhere else in Great Britain.
- 14.9 Early in 2000, the Home Office commissioned an ONS omnibus survey to look at attitudes to the regulation of gambling and drinking – both areas in which the legislation was under review.<sup>6</sup> That survey involved 1,753 interviews. Respondents were asked if they thought they knew what the controls on gambling were, and if they replied that they did, they were asked whether they thought the controls should be relaxed. 27% of those questioned thought that they knew what the controls were. Of that 27%, 96% did not want the controls relaxed. In the light of this result, it is interesting to note Dr Rachel Volberg told us that surveys in the U.S. show that although gambling participation has increased, attitudes have not changed very much. She referred to a 1999 Gallup survey which revealed that 47% favoured the status quo on regulation, 29% a reduction or ban on gambling, and 22% expansion.<sup>7</sup>
- 14.10 We asked those making written submissions to us to comment on whether attitudes to gambling had changed since the 1960s. The views of those who answered this question differed from the results of the

ONS Survey. 36% of those who made written submissions responded to this question. Of those, 98% thought that attitudes had changed. Their comments suggested that they thought gambling had become more acceptable. This difference could be accounted for by one or more of the following factors:

- the periods of time covered by the questions are different
- people may have answered the question on the basis of their impression of attitudes in general rather than their personal attitudes
- the sample was smaller and self-selecting, and the majority of those contributing to the review who answered the question on attitudes were from the gambling industry.

- 14.11 If gambling participation rates are any indicator of attitudes towards gambling, a comparison of the results of the survey conducted for the Rothschild Commission in 1978<sup>8</sup> with the ONS Survey in 2001 would indicate there has been very little change. The 1978 survey reported that over 94% of adults (some 39 million people) had engaged in some form of gambling. The ONS Survey reported that 90% (some 41 million people) had participated in an activity which they regarded as gambling over the past 12 months. (The Prevalence Survey<sup>9</sup> in 2000 reported a lower participation rate of 72%, but it did not include categories such as premium bonds which were included in the surveys of 1978 and 2001.)

### Attitudes to gaming machines

- 14.12 The ONS Survey found a high level of disapproval for fruit machines in places like cafés and taxi cab offices. 66% would like to see either none or fewer in such places. 33% would like to see the same number, and only 1% would like to see more. This finding illustrated an interesting correlation with the results of the MORI survey for BISL<sup>10</sup>. MORI asked people about their perceptions of the social acceptability and seriousness of gambling activities. The least acceptable activities were fruit machines in cafés and takeaways.<sup>11</sup> Local authorities have the power under the 1968 Gaming Act<sup>12</sup> to impose blanket bans on machines on unlicensed premises. A report in 1993 (the most recent information available) indicated that over 100 local authorities had chosen to impose blanket bans, in premises including fish and chip shops, taxi cab offices and launderettes.<sup>13</sup>
- 14.13 The ONS Survey sought views on children playing on fruit machines with a prize limit of £5, which are most commonly found at the seaside. 42% of respondents disapproved of children playing on these machines.

6- Office of National Statistics (2002) 7- Volberg & Strickler (2000) 8- Rothschild Commission (1978) 9- Sprston, Emma & Oxford (2000)



41% approved so long as an adult accompanied the child, 13% neither approved nor disapproved and only 4% approved of children playing on these machines. There was a higher level of disapproval in Wales (54%) and Scotland (56%) than in England (40%). The percentage of the youngest respondents (16-20 year olds) who approved so long as the child was accompanied by an adult was 49% – a higher percentage than the average, and the highest of all the age groups. The percentage of the youngest respondents who disapproved of children playing on these machines was commensurately lower – at 24%, the lowest of all the age groups.

- 14.14 In assessing how these perceptions should affect our recommendations, we have considered how changes in the law could affect seaside towns where family amusement centres with these machines are located. We therefore also took into account a survey of visitors to seaside towns and amusement arcades commissioned by BACTA and BALPPA.<sup>11</sup> In a survey of 1,000 visitors to seaside resorts and 1,000 people who had visited seaside amusement arcades, just under 62% of the visitors considered amusement arcades to be either quite important or very important to seaside towns.
- 14.15 The MORI survey revealed that if machines in cafés and takeaways were the least socially acceptable form of gambling, the next least acceptable form of gambling was fruit machines in inland arcades. This lack of public enthusiasm is similar to the results of a national survey commissioned by the Australian Productivity Commission.<sup>12</sup> In response to the question "should numbers of gaming machines be increased, decreased or stay the same?", 51% thought they should be decreased, 41% thought they should stay the same and 1.7% thought they should be increased.

### Social aspects of gambling

- 14.16 There seemed to be some conflict in the evidence about the extent to which sociability is an important feature of gambling. MORI<sup>13</sup> found that one of the key benefits felt by gambling participants was the sociability associated with gambling. The Bingo Association commissioned a survey of the views of the public and of bingo players.<sup>14</sup> 69% of the public and 83% of bingo players agreed with the statement that "playing bingo in a bingo club was more of a social activity than gambling". However, according to the Prevalence Survey,<sup>15</sup> the reply to the statement, "I have made good friends through gambling" was:
- 63% never
  - 5% rarely and
  - 5% sometimes.

It is of course possible that the respondents to the Prevalence Survey did not have bingo in mind when they answered the question. Moreover, for 35% of respondents in the Prevalence Survey, their only gambling activity was the National Lottery, and buying a National Lottery ticket is not an activity which we would expect to be conducive to making good friends.

### Gambling to benefit charity

- 14.17 The ONS survey revealed that the vast majority of the 90% of people who gambled in the past 12 months had participated in the National Lottery and bought raffle tickets, 73% of people played the National Lottery, and 58% bought raffle tickets. The next highest level of participation in a gambling activity (buying scratch cards) was much lower at 20%. Gambling which mixes public benefit with potential private gain is clearly the most prevalent form of gambling. By comparison, a far smaller proportion of people bet on horses and greyhounds (15%) play bingo (14%) and play on fruit machines (13%). MORI reported that small lotteries were perceived as the most acceptable and least serious form of gambling, closely followed by buying premium bonds and doing the National Lottery. The fact that so many people do the National Lottery<sup>16</sup> does not lead us to conclude (as some have argued) that people would welcome exposure to other forms of gambling in all places where the National Lottery is available.

### Range of attitudes in submissions to the Review Body

- 14.18 We received over 200 written submissions covering a broad range of views from individuals, representative organisations and the industry. Most thought the time had come for change, but there were considerable differences in the degree of change advocated. Only one submission proposed that legislation should be introduced to prohibit all forms of gambling.<sup>17</sup> At the other end of the spectrum, one submission put the case for radical change in forthright terms, "current anachronistic restrictions should be lifted to enable the industry to access untapped markets of potential gamblers".<sup>18</sup> 20% of those who made submissions answered the question "what influence should a change in attitudes towards gambling have on the regulatory structure?" just over half thought that regulation should reflect current attitudes and just under half thought caution should be exercised in regulation.
- 14.19 We do not believe that there is any indication in any of the surveys we have seen that the attitude of the public to gambling has undergone radical change since the introduction of the National Lottery. Attitudes about the acceptability and seriousness of the various forms of gambling do not lead us to believe that there is a

10- BISL (2002) 11- BISL (2002) 46 B 47 12- Schedule 9 paragraph 3 (pursuant to Section 6 of the 1968 Gaming Act) 13- Webster (1993) 14-BACTA and BALPPA (2000) 15- Productivity Commission (1997) 14 16- BISL (2002) 17- Best Research (October 2002) 18- Spruson, Erens & Orford (2000) 19- BISL (2002)

public desire for unrestricted access to gambling. The survey which the ONS conducted for us indicates that most people would prefer less accessibility to fruit machines in non-gambling locations. We think that public attitudes should play a part in our recommendations, and we interpret the survey data as encouragement for our view that there should be a cautious approach to relaxing the controls on gambling.

14.20 We have noted that in Australia radical change to gambling legislation resulted in a rapid proliferation of gambling opportunities. The Australian Productivity

Commission reviewed the effects. Among the surveys it commissioned was a national survey on community attitudes to gambling, which found widespread concern about the expansion of gambling. Around 70% of respondents (including a majority of regular gamblers) considered that gambling does more harm than good.<sup>21</sup> At 2.3%, the rate of problem gambling in Australia is the highest noted in the international comparisons given in the British Gambling Prevalence Survey. We think that the Australian experience offers reinforcement for a cautious approach.

# part three

## why regulate?

# chapter fifteen

## Keeping Crime out of Gambling

- 15.1 It is a theme of this Report that we should provide greater freedom for adults who want to gamble, particularly in the tightly regulated conditions of casinos. We wish them to retain their current freedom to bet at racecourses or in betting shops. We believe this freedom should be balanced by ensuring, as far as we can, that gambling is crime free, for the benefit of the citizen in general and the punter in particular. In this section we examine the question of the type and scale of regulation that may be necessary to achieve this end. All commercial activities are vulnerable to criminal infiltration and activity, involving potential loss to the employer or the customer. In most cases the remedy lies in the criminal law and in systems designed to deter or prevent criminal activity. We consider whether gambling requires specific regulations that go beyond the normal criminal law.
- 15.2 The following aspects of gambling suggest that there may be particular problems:
- gambling involves the circulation of large sums of money, mainly anonymously
  - that in turn provides opportunities for money laundering
  - punters can be vulnerable and may be easily cheated
  - games can be rigged and improper attempts can be made to influence the outcomes of events
  - the profitability of gambling can encourage attempts to enforce control over potential suppliers to keep out competition.
- 15.3 It is also important to note that gambling is wholly or partly illegal in many countries. Thus those who provide gambling in such countries to meet the demand for it are themselves committing criminal offences and may be involved in other criminal activities. Since the activity is illegal the debts that arise cannot be enforced through the courts, and other means, including violence, can be used to retrieve them. History in this country and elsewhere shows that gambling attracts criminals and that the criminal law by itself may not be sufficient to deal with the problem.
- 15.4 The Gaming Act 1968 was itself a response to widespread criminal involvement in gambling that occurred following the 1960 deregulation of casinos. New regulations and the establishment of the Gaming Board were designed to make gaming crime free. The overwhelming majority of submissions to us, including those from the police service and the gambling industry, agree that the 1968 Act has been a success and that we need to retain a strong and effective central regulator. It is evident that the Gaming Board has been successful in tackling criminality and in doing so it has developed an industry with an enviable international reputation for integrity.
- 15.5 Whilst the Gaming Board has been extremely successful there have been occasions since 1970 when parts of the industry have succumbed to criminal behaviour and the Gaming Board has been able to act swiftly to eliminate the problem. Improper use of credit, corruption to obtain new clients, skimming of the take and illegal loans have required the intervention of both the Gaming Board and the police. We have no doubt that the appropriate use of Gaming Board powers has enabled the problems to be dealt with administratively in relation to certification as well as criminally. The use of administrative rather than criminal powers has been successful in finding solutions to such problems, often resulting in corporate restructuring and new appointments so as to regain the trust of the Board.
- 15.6 The evidence of the police service reminds us that where the industry operates in unregulated parts of the world criminal groups are attracted to and influence the organisation of gambling. We have been given specific examples of activities and involvement of individuals in unregulated jurisdictions that would not be tolerated in our domestic industry. We conclude that the reasoning that led to the 1968 Act and its regulation is still appropriate today. Criminals and criminality still pose a threat to an unregulated industry. The types of controls which already apply to casinos, bingo and lotteries should remain in place. Our recommendations for the type of regulator and the regulations that are warranted are set out in Part 4 of this report.
- ### Betting
- 15.7 A major question for us has been whether the risks of criminal involvement in betting justify a tightening of regulation for this section of the gambling industry, which under current arrangements is subject to a rather different, and generally lighter, regime. Bookmaking is not regulated by the Gaming Board and bookmaker's permits are granted by local licensing magistrates. We do not doubt that the great majority of the betting industry operates perfectly legally and honestly and we would not add to the regulatory burden upon it unless we believed such a move was justified.

- 15.8 Several of the features listed in paragraph 15.2 above apply to bookmaking and it would appear that it is vulnerable to criminal involvement. However the fact that bookmaking was not included in the 1968 Act suggests that the type of criminal involvement that had become rife in casinos was not widespread in bookmaking. We have no reason to believe that it was.
- 15.9 Nevertheless, a number of the submissions we have received suggest that bookmaking should be more tightly regulated. The Metropolitan Police told us "practices and relationships have developed over the years which range between the highly questionable and the overtly corrupt". As we describe in chapter 26 we believe that there are shortcomings in the current system of permits, risks of corrupt relationships between bookmakers and those involved in sports, and worries about opportunities for money laundering which justify a centralisation of the licensing of individuals and tighter controls over bookmaking activities. We do not believe that the proposed changes are unduly onerous and we believe that the bookmaking industry would benefit from the enhanced reputation that such regulation would bring.

### Gaming Machines

- 15.10 The lack of enforcement powers against the operators of illegal gaming machines is something that frustrates both the legitimate industry and regulators. By illegal gaming machines we mean those that are unlicensed or those that are situated in premises in which they are not permitted. We have been told that illegal machines are sometimes fixed to operate in a manner that is not fair and honest. Even if they are operated fairly, they may be situated in such a place that children are attracted to play on machines to which they would not otherwise have access. To address these concerns, we are making recommendations about the licensing of arcade operators, the siting of gaming machines and the powers, including confiscation, of the regulator to deal with illegal and unlicensed machines.

### On-line Gambling

- 15.11 On-line gambling is becoming increasingly popular, but is regulated in few jurisdictions. We have seen press reports and heard anecdotal evidence that there are parts of the world where internet gambling sites are run by or for the benefit of criminals. This is bad for the punter and for the regulated industry. We cannot regulate every on-line gambling site that British punters could access, but we believe it is possible to regulate on-line gambling operating from Great Britain. We discuss that in chapter 30.

### Illegal Gambling

- 15.12 Our attention has been drawn to the existence of gambling enterprises that operate illegally and outside of the relevant legislation. The police told us of the problem, and the Gaming Board in its evidence reported "there is evidence of considerable illegal gambling throughout the country in respect of which the Gaming Board has no powers and the police little resources to take action".
- 15.13 Illegal betting is difficult to quantify but we have heard evidence of such activity on racecourses and in pubs and clubs.
- 15.14 We are aware that illegal gambling takes place in a variety of locations and is often confined to particular communities. It may be stretching the description of a casino to apply the word to this activity. Perhaps the best known example is that of illegal Chinese gaming houses in some cities. That activity is often quite overt; the obvious example is in parts of Central London. Elsewhere illegal gambling takes place in cafes, pubs and clubs.
- 15.15 We understand that enforcement of the existing law against such enterprises is at best patchy and often non-existent for a number of reasons:
- the Gaming Board has no powers to detect or prosecute such offences
  - unless the activity is accompanied by other criminality or disorder the police see prosecution as being low in their list of priorities
  - the police often prefer to know of such locations rather than to drive them underground, in order to maintain contact with those who participate
  - detection of the real beneficiary is at best difficult and often disproportionately expensive in time and resources
  - as a result, those prosecuted as organisers are often at the low end of offending level
  - there are no powers to 'close down' the facility
  - the courts often impose very low penalties
  - the communities in which such activities occur are often supportive and might not complain about their existence
  - in some communities the process of dealing with offenders may cause more discord than the original offence itself

- as a consequence police are keen to balance their activity in the overall interest of the local community

15.16 We sympathise with many of these points and understand the fine judgements that have to be drawn in making decisions in the best interest of a particular community. Nevertheless we agree with Rothschild that the "law ...should not be allowed to fall into disrespect and disuse". Our recommendations in this difficult area are set out in chapter 33.

# chapter sixteen

## Fairness to the Punter

16.1 Our terms of reference require us to have regard to:

- the need to protect the young and vulnerable from exploitation and to protect all gamblers from unfair practices.

This chapter considers the part that regulation can play in ensuring that players are protected as consumers, are aware of the characteristics of the product and that there is fair dealing in the way the product is offered.

16.2 It is an inescapable feature of reviews of this type that there is a large volume of well-documented evidence from the producers (from individual companies and trade associations) and relatively little from the consumers (in this case, the punters). We regard it as our duty to redress this balance, as best we can, by considering the interests of the consumers. We have already discussed some of the reasons why

restrictions on the freedom of the gambler to bet when, where and how he wishes may be justified. In this chapter we are more concerned with the relationship between the punter and the gambling industry. The regulation that concerns us here is therefore more related to restrictions on the providers of gambling than on the punters themselves. We have described the need to keep crime out of gambling and to ensure that the punter is protected from theft and fraud. Here we turn our attention to two further objectives, namely that punters

- are not over-charged
- are well informed.

16.3 As far as the first objective is concerned we must recognise that we face another dilemma. The avoidance of crime generally requires restrictions on those who supply gambling services. It is necessary to ensure, as far as possible, that they are fit and proper to undertake these activities. Current regulations also place significant restrictions on the number and location of gambling outlets. That is a means of reducing the risk of criminal activity but it is also considered as a way of protecting the vulnerable. But any limit on who enters the industry or on the number of outlets must reduce the degree of competition. And competition is an extremely effective way of holding down prices. So we have to try to balance the desirability of competition against the arguments for limiting supply.

16.4 There is also a dilemma which is implied by the evidence of Professor Collins'. If we simply regard gambling as a commercial activity like any other, we shall be concerned to ensure that profits are not excessive. But if there is, in effect, a partnership between the supplier of gambling and the state (as is the case with the National Lottery or with the Jockey Club in Hong Kong, where profits are used for good causes) then effective competition may not be the most desirable outcome. In general the State may want to encourage monopoly rather than competition as long as it owns or can tax heavily the supplier.

16.5 We accept that the prime responsibility for helping to ensure competitive conditions for gambling, as for other industries, lies with the competition authorities; but we believe that we have the responsibility for considering the effects on competition of regulation introduced for other purposes.

### The price of gambling

16.6 On average, those who take part as punters in commercial gambling will lose money. Individuals may believe that they will win, either through luck or skill, but the iron law must hold overall. It is the punters' losses that pay for the salaries of those employed in the industry and for the returns to those who provide capital for it. They will also contribute towards any taxation on gambling and may contribute towards good causes. We cannot attempt to revoke the iron law but we can at least ask whether, despite the inevitability of loss, the punter is getting a fair deal.

16.7 The margin of loss for the average punter can be thought of as a price. In other industries we might ask whether the price is fair; in the case of gambling we have to consider whether the margin of loss (more generally known as the gross gaming margin) is fair. Another way of asking the question is to consider whether the activity of gambling brings excessive returns to those who provide it.

16.8 There are three ways in which excessive returns might occur

- fraud or dishonesty
- inadequate competition
- inadequate information.

We have considered the question of fraud and dishonesty in chapter 15. We start here by considering the question of competition.

### Effective competition

16.9 Gambling as a whole competes with other forms of household expenditure. Within gambling, one form competes with another and, within one form, suppliers compete with each other. Competition between suppliers helps the punter by holding down costs and profit margins. This may result in better odds, or where returns are fixed by law, as in the case of some forms of gaming, in better facilities.

16.10 As mentioned above, regulation can have the effect of reducing competition, either deliberately, as in the case of the National Lottery, in order to maximise the proceeds for good causes, or as a side effect of measures aimed at keeping out criminals, limiting gambling opportunities, or preserving local amenities.

16.11 The demand test for licensed betting offices, bingo clubs and casinos and the permitted areas rule for casinos clearly restrict competition. By limiting the supply of gambling services they are likely to raise profit margins for those who acquire gambling sites. Additional betting shops, for instance, will increase the number of outlets competing for the punter's pound. The result of the increased competition will either be experienced in better facilities for the punter or in more favourable odds. The auctioning of bookmakers' pitches at racecourses certainly had the effect of improving the return to the punter, presumably because the newcomers were willing to attract business by offering better odds.

16.12 The Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 states that an application to grant or renew a betting office licence may be refused on the ground

*that the grant or renewal would be inexpedient having regard to the demand for the time being in the locality for the facilities afforded by licensed betting offices and to the number of such offices for the time being available to meet that demand.*

16.13 Section 18 of the Gaming Act 1968 states:

*(1) The licensing Authority may refuse to grant a licence under this Act if it is not shown to their satisfaction that, in the area of the authority, a substantial demand already exists on the part of prospective players for gaming facilities of the kind proposed to be provided on the relevant premises.*

*(2) Where it is shown to the satisfaction of the licensing authority that such a demand already exists, the licensing authority may refuse to grant a licence if it is not shown to their satisfaction -*

*(a) that no gaming facilities of the kind in question are available in that area or in any locality outside that area which is reasonably accessible to the prospective players in question, or*

*(b) where such facilities are available that they are insufficient to meet the demand.*

These rules apply to casinos and bingo halls. The establishment of casinos is also limited to permitted areas. Thus betting shops, casinos and bingo halls have to pass what is known as the "demand test."

16.14 As described in chapter 3, the demand test was endorsed by the Rothschild Commission because it helped to avoid social excess. Our terms of reference require us to consider the wider social impact of our recommendations. We believe that, despite an assumption in favour of allowing adults to behave as they wish, concern with the wider social effect does justify the continuation of much of current regulation. However we do not accept the principle of "unstimulated demand." We believe, for example that regulation itself should not limit the number of betting shops on a particular street. There may be other local reasons for restrictions but we do not believe that applicants for licences should need to prove an unsatisfied demand as a condition for opening a new outlet. We discuss this in chapter 20.

16.15 Our proposals should have the effect of increasing the extent of competition in the gambling industry and should thereby reduce the price of gambling, i.e. the expected loss to the average punter. In the case of casino table gaming there may appear to be less scope for improving the odds paid to punters since there are either industry norms or rules laid down by regulation. Where this is the case competition will take the form of improved facilities for punters.

16.16 Our proposals for increased competition have been balanced by our recognition that increasing the availability of gambling is likely to increase the number of problem gamblers.

### Bookmaking and racecourses

16.17 We believe that increasing the potential number of suppliers is one way of providing better terms for the punter. There is the slightly different issue, which causes some concern, of the links between those who provide betting facilities and those who operate racetracks for dogs and horses. Bookmakers own four



greyhound racetracks. Under the proposals for the Tote, the horseracing industry will own the Tote. Owners of greyhound tracks own the tote betting that is provided within them. In addition the bookmaking industry organises greyhound racing (through the BAGS system) for the purpose of providing a betting opportunity. Finally the two largest bookmakers are the main shareholders in Satellite Information Services Ltd (SIS) which broadcasts pictures of horse and greyhound races to betting shops. It has been suggested that these direct links between racing and bookmaking are unfair to the punters and race-goers. The main implication must be that the "price" offered to the punter or the race-goer (or both) is higher than it would be if these links were broken. It is also argued, particularly in the case of greyhound racing, that the arrangements are unfair to the independent racetracks (i.e. those not owned by bookmakers).

- 16.18 Our main concern is that the ownership of tracks should not affect the deal for the punter. The following example was put to us. Suppose that a punter stands to make a considerable return from the last leg of an accumulator bet and that the race is being run at a track owned by the bookmaker. The bookmaker may be tempted to fix the race so that the backed dog does not win. We do not take that seriously; but it illustrates the kind of suspicion that arises. Consider the position of a punter placing a bet on a BAGS race at a bookmaker-owned dog track. The race is being run for the bookmakers. Bookmakers own the track. The information related to the race is provided by SIS (which is owned by the bookmakers). The tote facilities are owned by the track (and therefore by the bookmakers). There may be a few on-course bookmakers present, but the punter may feel that he has nowhere to turn. Everything is run by and owned by the bookmakers. What chance does he have?
- 16.19 During the period earlier this year in which horseracing was affected by the Foot and Mouth outbreak, extra attention was directed at the BAGS races since they provided an alternative outlet for punters. The on-course market at BAGS races can be extremely thin and it was said that the returned starting prices gave unusually favourable returns to the off-course bookmakers. It was further suggested that those tracks that provide BAGS races were required to offer these favourable returns in order to retain their contracts. It appears to be generally true that BAGS races offer unfavourable returns to the punter compared with other types of race, including evening dog racing events.
- 16.20 The result of these linked ownerships is that parts of the betting industry have become more like the gaming industry with the same organisation providing both the event and the opportunity to bet on it. In greyhound racing the event is a race between six dogs; in roulette it is the turn of a wheel. In gaming the operator both conducts the event and takes the bets. The same thing happens at bookmaker-owned racetracks, except that independent bookmakers offer some competition to the totalisator. It also happens, indirectly, in the case of BAGS races, where the bookmakers are paying a fee for the event to be run. The question is whether competition and regulation are sufficient to avoid over-pricing in bookmaker-owned tracks. (The over-pricing could appear at the track or in the off-course betting offices.) The ownership of tracks does not necessarily matter. What matters is that there should be adequate competition within the betting industry. Our proposals should help to improve competition between betting shops. There is also potential competition, as far as the punter is concerned, between one dog track and another. If a bookmaker-owned course provided consistently worse odds than an independent one, the punters can, in principle, go elsewhere, though dog tracks undoubtedly enjoy a local monopoly.
- 16.21 Although, as we have said, these are matters for the competition authorities rather than for regulation of gambling itself, we believe there is one means of improving the terms offered to the punter as far as greyhound racing is concerned. It is generally true that profit margins on, for example, forecasts and tricasts are much larger than those in simple bets. This is part of the general tendency for punters to accept poorer odds if there is a chance of a large pay-out (the National Lottery and the football pools are prime examples). However the British Greyhound Racing Board (BGRB) has pointed out to us that gross profit margins on these bets are about 25 per cent higher in betting shops than at the on-course totes. They recommend that the law be changed to allow off-course betting into on-course totes. We discuss this in chapter 26.
- 16.22 Another area of concern relates to competition between the Tote and the fixed odds bookmakers on racecourses. There is a conflict here which will become more apparent when the ownership of the Tote is shifted to the horseracing industry. The Tote's profits will accrue directly to racing while the on-course bookmakers will be operating independently. Since the on-course bookmakers compete for business with the Tote they may feel that they are at risk of being unfairly treated. As the Independent Members of the Horserace Betting Levy Board<sup>2</sup> pointed out in their submission to us, there are discrepancies in the control of sites. Approval for the siting of the betting ring and other on-course betting facilities (including the Tote Bookmakers) must be obtained from the Levy Board. But the provision of Tota pool betting facilities is entirely a matter between

the racecourse and the Tote, and is not subject to Levy Board approval. Until recently, bookmakers' pitches were restricted to the traditional Tattersalls and Silver Ring Enclosures. As from October 1998, the Board is prepared to consider the siting of bookmakers' pitches in Members' and Paddock areas but so far this has only happened at Cheltenham. Tote outlets are more conveniently available to race-goers, particularly those who are in the hospitality boxes.

- 16.23 Despite the convenient location of Tote outlets, bookmakers take 78% of the money staked at horse racecourses. The charge to bookmakers is currently fixed by regulation at five times the public entry charge. The bookmakers fear that if this control were abolished, the racecourse owners would attempt to discourage them (thereby reducing competition with the Tote) by a significant increase in charges. We discuss this in chapter 26 and conclude that, subject to safeguards, the control on entry charges should be abolished.
- 16.24 The Tote has a monopoly in providing pool betting for horse racing. As far as the consumer is concerned the presumption is that monopoly arrangements are against the public interest as they allow excessive profits and reduce the incentive to control costs. The Tote argues that its monopoly is necessary to ensure a large enough pool to ensure that individual bets do not have significant effects on the odds. In its submission, Arena Leisure criticises the Tote monopoly and argues that because of it the Tote is inefficient and has not been innovative. Arena Leisure also questions the legality, under European Union Law, of the statutory monopoly. We cannot comment on these issues but note that the Tote provides another example of the conflict between the desire to maximise income for the racing industry and the interests of the punter. We limit ourselves to the regulation of gambling and note that we do not recognise a regulatory case for maintaining the Tote's monopoly.

### Starting prices

- 16.25 The majority of bets on horse and greyhound racing staked through betting shops are at starting prices, i.e. the odds available from on-course bookmakers just before the race begins. The reasons for this practice are partly that odds may not be available at the time the punter bets and even if they were that it would be difficult for the off-course punter to discover the best available odds before the race began. (He would have to run from betting shop to betting shop and could still not be sure that there was not a better price somewhere else.) The arrangements for on-course betting make it easier for there to be something close to a perfect market in which a number of boards can be observed at the same time. It is possible that

technical developments could make it easier for betting shops to have current market information, but that is not our immediate concern.

- 16.26 There are two issues relating to starting prices which have given rise to concerns. The first concerns the setting of starting prices at the racetrack. The second concerns the reporting of the starting prices which determine the odds at which off-course bets are settled.

### Setting starting prices

- 16.27 On-course bookmakers are receiving bets from racegoers and from other bookmakers. The other bookmakers include those taking bets off course. It has been suggested to us that off-course bookmakers can manipulate odds at the racecourse, and therefore the starting prices, in their favour and that this is unfair. Some on-course markets are very thin and a relatively small bet can alter the odds significantly. Thus the claim is that off-course bookmakers can, for example, easily reduce the odds on a race favourite and thereby greatly reduce the potential gains of those who have backed the winner at the starting price. We have considered two questions. First is it true that off-course bookmakers can and do affect starting prices by placing money on course and if so, is this unfair to the punter?
- 16.28 We raised both questions with several of those who gave oral evidence to us, including BOLA and BBOA. The practice of laying-off bets at the racecourse was concentrated among the big three off-course bookmakers. The scale of the operation is indicated by the following figures, which were provided by BOLA. The figures were based on information from Ladbrokes, William Hill and Coral and cover the first six months of 2000.

Off-course turnover on horseracing:	£2.6 billion
Number of race meetings:	581
Number of races:	3808
Average turnover per race:	£682,773
Number of races hedged on:	1200
Average amount hedged:	£5,157

The amount hedged represented 0.3% of total turnover. If the races on which hedging took place were typical of all races, hedging was about 1% of the stake on the races which were hedged.

- 16.29 The setting of starting prices was examined in the Report by the Monopolies and Mergers Commission on the merger between Ladbroke Group PLC and the Coral betting business<sup>4</sup>. It was also described briefly in the Commission's Report on the merger between Grand Metropolitan plc and William Hill Organisation Limited<sup>5</sup>. The 1998 Report states that in 1997 the amount laid off by Ladbroke represented about 1 per cent of total on-course turnover but perhaps 5 per cent of total turnover on the races concerned.
- 16.30 It is accepted that off-course bookmakers could affect on-course prices and hence starting prices. In their oral evidence to us BOLA agreed that off-course bookmakers could affect the starting price particularly where the local market was thin.
- 16.31 As the 1998 Report describes, off-course bookmakers place bets with on-course bookmakers for two purposes: to hedge their liabilities and to alter the on-course odds, and hence the starting prices. The NJPC, in its oral evidence to us said that this "laying-off" of bets was largely restricted to the big three bookmakers. One did it largely to reduce the price of the favourite; one did it to reduce the price of the first three favourites and the third did it "to win."
- 16.32 No-one could question the right of bookmakers to balance their books, or at least reduce their risk of loss, by laying-off bets on horses or dogs which could cause them to make an overall loss on their book if they won or were placed. This is a familiar form of hedging and consists of backing favoured horses to win with other bookmakers. Off-course bookmakers can also hedge by laying-off bets with other off-course bookmakers, just as on-course bookmakers can lay-off bets at the racecourse. These activities of hedging might alter the odds; but that would not be the main purpose of the exercise.
- 16.33 Where markets are thin, particularly at greyhound races, small sums can alter the odds significantly. This is the process which is felt to be unfair to the punter since it is argued that bookmakers alter the odds to reduce the punters' potential winnings. The off-course bookmakers say that it is legitimate to affect the odds in this way where on-course odds are out of line with those implied by the money staked in betting shops, since on-course betting represents only about 10 per cent of the money staked on horse and greyhound racing. They also pointed out that the punter did not have to bet at starting prices. In addition, while the odds on the favourite may be shortened by this activity, the odds on other horses and dogs will tend to increase.
- 16.34 There is no evidence that profits are higher on those races on which the off-course bookmakers have laid
- off bets at the track. We can sympathise with those punters who feel that the bookmakers have an opportunity to reduce the odds of the horse or dog they have backed but we do not believe there is a problem here which can be solved by the regulation of gambling.

#### Reporting starting prices

16.35 If starting prices are to be used to settle bets in betting shops there has to be an acceptable way for starting prices to be reported. A full account of the history of the reporting of starting prices at horse racecourses is provided in the report by Arthur Andersen<sup>7</sup> (October 2000). Since 1985 starting prices have been reported by starting price returners at the racecourse, employed by the Press Association or Mirror Group Newspapers. The system has been funded since 1987 by Satellite Information Services Ltd (SIS). The operation is overseen by the SP Executive.

16.36 There are seven full time staff and a number of freelance returners. Two SP returners usually attend a race meeting. A selection of bookmakers to be monitored in determining the SP is made depending on their strength (ie their willingness to lay a decent bet). A minimum of five bookmakers are monitored by each SP returner. The prices of the chosen bookmakers are recorded when the betting opens and any changes are documented. Immediately after the "off", the SP returners, a SIS representative and the NJPC betting ring manager meet at a designated point. The final decision on the SP is made by the senior SP returner.

16.37 There have been a number of reviews of the SP system. A new system was introduced in May 2000 in response to perceived weaknesses in the previous system. In particular there had been no move to introduce specific uniform guidelines and consistency to the process. The previous system was said to lack an audit trail and was open to abuse.

16.38 The principal changes made in the May 2000 guidelines included:

- prices from a minimum of five bookmakers for each returner to be used in compiling the SP
- the price offered by the majority of bookmakers being monitored by each returner will prevail and will be used to determine the SP
- preference will be given to bookmakers that meet the criteria of the NJPC's rules and also bet each way.

- 16.39 There is also a rule that any bookmaker whose prices are used in determining the SP must have spent at least twelve months operating as a racecourse bookmaker in his own right. Rails bookmakers can also be included in the SP monitoring provided they meet the specific criteria and are offering prices on all runners in the race.
- 16.40 After the introduction of the new system in May 2000, it was said that it had increased the profitability of off-course bookmaking. Arthur Andersen considered whether this was so. They concluded that the changes increased the "margin per runner" (their preferred measure of the gross profit of the bookmakers) by up to 5 per cent. They provide four reasons why this might be the case:
- the new guidelines required returners to seek a price available on a majority of boards whereas previously certain SP returners appeared to have identified the "best price generally available to money"
  - prior to May a minority of returners would occasionally produce anomalous SPs for example by returning an SP from only one bookmaker's board
  - the May 2000 reforms sought to give preference to well-established bookmakers and may thereby have excluded newer entrants who offered keener prices
  - the May 2000 guidelines gave preference to bookmakers who offer each-way bets. There is anecdotal evidence that such bookmakers in certain cases offer slightly less favourable odds.
- The Report accepted that there might have been some effect from the weakening of the impact of the 1998 on-course bookmaker pitch reforms but the timing of the change in margins suggests that the majority of the change was due to the May 2000 reforms.
- 16.41 The Arthur Andersen Report makes a number of proposals based on the following principles:
- since the May 2000 reforms were not intended to alter margins, as near an approximation as practicable to the previous consensus should be re-established
  - where there is not a consensus, a definition should be created based on the previous practices adhered to by the majority of SP returners
  - any definition of the SP should be fair, acceptable to both the betting industry and the betting public, and supportive of a transparent and workable SP system.
- 16.42 Their recommended definition is "the price generally available at the off to good money". They propose that the sample of bookmakers should usually be twelve. For a price to be returned as SP it must be available on at least one third of the boards sampled and available on the stronger boards. They suggest a decision tree for establishing the SP.
- 16.43 The December 1998 operating rules and procedures requires the SP returners to inform the SIS staff of which on-course bookmakers they are monitoring. It has been suggested that the off-course bookmakers are thereby enabled to target their on-course hedging activities more easily and thereby shorten the price. SIS also take part in the "huddle" when the SP is set. Arthur Andersen do not recommend changes in the role of SIS except that they should only contribute in the huddle when asked to do so.
- 16.44 Arthur Andersen also make a number of recommendations to improve the transparency and accountability of the process and to reform the organisation and management of the SP.
- 16.45 The proposals for starting prices also have to be seen in the context of the proposed abolition of the Horserace Betting Levy Board and the licensing of racecourse betting and pool betting on horseracing. The Home Office consultation paper<sup>4</sup> raises particular questions about the SP system. Its proposals are put forward without prejudice to our Review's conclusions. It sees a good case for appointing a statutory on-course betting regulator, with clear enforcement powers, to achieve a number of aims, including support for a fair, transparent system of returning starting prices for use by off-course bookmakers. We do not believe that a gambling regulator should lay down the rules for setting starting prices but we do accept, as the consultation document proposes, that it should have responsibility for ensuring that the system in place is fair and transparent. Although it may be regarded as strictly outside our remit we do support the proposals of the Arthur Andersen report.
- 16.46 We note the considerable gap between the attention which has been paid to setting starting prices for horse races and the attention paid to the same process at dog tracks. Comments have been made to us about late reporting of starting prices and apparent discrepancies between reported starting prices and the odds available at the track. Again, although we do not believe that a gambling regulator should set the rules for the starting price system we do believe that it should satisfy itself that the system in place is fair and honest.

## Honesty in sport

16.47 The return to the punter will reflect some combination of luck and skill. Skill is most likely to be involved in betting on sporting and other events where the punter may apply skill to the analysis of legitimately obtained information. "Professional" punters may claim that they can win on average because they can take advantage of odds which may be responding to ill-informed bets. The caveat "legitimately obtained" is important, though not always easy to define. The extreme cases are those in which participants agree to produce a particular and unexpected outcome.

16.48 It has been suggested to us that the increased televising of sport together with the rise of spread betting has encouraged corruption. An event like a football or cricket match can be converted from one in which there is simply a result when the game is over to a series of events, all of which can be the subject of a bet. For example the time before the first corner kick or the number of balls before the first wicket. These events particularly lend themselves to spread bets. Fixing the outcome of a match may require a considerable degree of collusion, possibly involving players on both sides, but some events may be in the hands of an individual player (for instance, the number of wickets in an over).

16.49 In horseracing it may be profitable to know which horses are going to lose. Bookmakers, for example, will be happy to attract bets on a no-hoper. The information can be valuable to punters. Hence attempts to bribe jockeys to hold back horses or the actual use of dope to slow a horse down.

16.50 It is clear that corrupt actions to affect the outcome of a sporting event are wholly unfair to the innocent punter and bookmaker. However we believe that the responsibility for preventing such actions lies with the individual sports. They have a strong motive for doing so. Spectators will not attend an event where they believe that the outcome has been fixed in advance. (Professional wrestling is cited as a counter-example; but in that exceptional case spectators are presumably deriving some pleasure from the acting ability of the performers.) Where the activity depends principally on betting to provide financial support, honest gamblers will refuse to participate.

16.51 We would mainly expect the punter (and the non-betting spectator) to be protected by rules and disciplinary procedures imposed by the sports themselves. However there is the question of whether the law needs changing to allow greater scope for criminal prosecutions. We discuss that in chapter 26.

## Informing the punter

16.52 We believe that the punter should be fully informed about the odds that he is facing and the proportion of stakes retained by the operator. The Rothschild Commission interpreted its terms of reference as requiring it to make known to the public the odds against winning in the principal forms of gambling in Great Britain. It published a short chapter and a long annex on the matter. At that time the percentage of the stake returned as winnings, after tax, ranged from 97.5 for casinos to 30 for football pools. We have not repeated that exercise but we do believe that the providers of gambling should inform punters fully of the payouts of the various activities. Figure 16.1 is an

Main forms of gambling	Approximate percentage of money staked returned as winnings (after tax)
Table gambling	97.5%
Licensed ash bingo	68%
On course betting - horses	89%
On course betting - dogs (bookmaker)	80%
On course betting - dogs (total)	77%
Off course betting	78%
Spread betting - financial	83%
Spread betting - sports	86%
Gambling machines - single sites	70% - 82%
Gambling machines - entire	85% - 95%
National Lottery	46.0%
Societies' lotteries	27%
Football pools	33%

Figure 16.1: Rate of Payout

9-BCA (2000) 7 10-Supplied by the Bingo Association (15 June 2001). Figure includes participation fee. 11-Supplied by the NBFCA (15 June 2001) 12-Supplied by the BGRAB (19 June 2001) 13-Supplied by the Betting Office Licensees Association (11 June 2001) 14-Supplied by IG Index (12 June 2001) Figure for IG Index only, 2000 15-Supplied by IG Index (12 June 2001) Figure for IG Index only, 2000 16-Supplied by BACTA (12 June 2001) 17-National Lottery Commission, www.nlc.gov.uk, viewed 19 February 2001, figures for 1999/2000 18-Gaming Board (2000) 19-Supplied by Littlewoods Leisure (11 June 2001) Figure for Littlewoods Leisure only.

up-dated version of a table that appeared in the report of the Rothschild Commission. This is easier for gaming and for tote betting than it is for fixed odds betting but we believe that more information should be provided on the latter. We have pointed out earlier that punters are more prepared to accept unfavourable odds where the maximum payout is large; but they should still be well informed.

- 16.53 We were provided with leaflets issued by the Department of Gaming and Racing of New South Wales. They covered gaming machines, lottery-type games (Lotto, Powerball, Keno etc) and table games. The following words from the leaflet on machines show their style:

*Poker or slot machines are designed to make a profit for the venues licensed to operate them. In NSW, those venues are hotels, registered clubs and the casino. While poker machines can also be a fun way to spend money, they are not designed to help people add to their income. While you may win money in the short term, in the long term it is virtually impossible to come out ahead.*

- 16.54 The leaflet describes the "player return" on gaming machines as set by the NSW Government with a required minimum of 85% and an average in practice of about 90%. The odds of winning a maximum payout (requiring five correct symbols) are given as 1 in 52,500,500. It also states that the chance of winning on a gaming machine at any one time will always be the same. The leaflet on lotteries lists the odds but does not describe the average payout. The leaflet on casino

games lists the house margin on each game (from 1.2% for baccarat to 16.2% for a specific triple on the dice game Sic Bo). The leaflets also carry information for those who may need help with problem gambling. We are proposing in various sections of this report that gambling operators should make similar information available to punters in Great Britain.

#### Rule books

- 16.55 Gambling is conducted under rules which determine such matters as payments, determination of outcomes, settlement of disputes etc. The rules should protect both the punter and the provider of gambling. We have some concerns about the transparency of the rules, particularly in relation to bookmaking. Most bookmakers operate with maximum payouts but punters may feel that they are unfairly treated. The problem mainly relates to multiple bets where the payout for a winning combination may exceed the maximum. Punters may be unaware of the maximum. They can therefore find themselves in a position in which they have money at stake which they can only lose (since they have already exceeded the maximum) or where the potential gain is far below the market odds. They argue that if they cannot win they should not be allowed to lose. We sympathise. At the very least, maximum payouts should be clearly displayed at the point at which bets are taken. We make recommendations about this in chapter 26.

# chapter seventeen

## Protecting the Vulnerable

### Introduction

- 17.1 In chapter 3 we explain briefly why our concern with problem gambling leads us to maintain some limits on the freedom of individuals to gamble how, where and when they wish and to proceed cautiously with the process of deregulation. This chapter provides a fuller justification for this approach. It is a very long and rather technical chapter and much of it will not be of interest to the casual reader. However we have assembled a great deal of information in the course of our Review and felt it would be useful to present it here primarily for reference. We must also emphasise here, as we do elsewhere in this Report, that problem gambling remains an under-researched phenomenon, and the research that has been undertaken does not produce much in the way of definite conclusions. Finally we should emphasise that the length of this chapter is not intended to imply that problem gambling is a major feature of gambling in the UK. According to the Prevalence Survey,<sup>1</sup> 1.2 % of those who gamble can be defined as problem gamblers. For the remainder it is an enjoyable and harmless activity.
- 17.2 To help the reader we start with a summary of the chapter's findings.
- 17.3 The terms of reference require us to have regard to the need to protect the young and vulnerable from exploitation. We take that as requiring us to identify the vulnerable or the conditions which are particularly likely to give rise to problem gambling in those who participate. The general conclusions of research are that problem gambling can arise from some combination of personal factors, the social and physical environment and the type of gambling activity.
- 17.4 The first section provides a general account of why people gamble and what they get out of it. The major part of the chapter, starting in Section 2, deals with problem gambling. It provides the widely accepted definition of problem gambling as "gambling to a degree that compromises, disrupts or damages family, personal or recreational pursuits". It discusses the characteristics of problem gamblers. Although there is some evidence of a role for genetic factors, there does not seem to be a single personality type that produces a pre-disposition to problem gambling. Problem gamblers, like forms of gambling, come in many types. But most share the tendency to chase losses: to stake more and more in the attempt to remedy the loss. The Prevalence Survey suggests that problem gambling is associated with being male, having a parent with gambling problems and being in the lowest income category. Young gamblers are particularly vulnerable.
- 17.5 As far as the social and physical environment is concerned it is well established that alcohol reduces inhibition. Evidence suggests that alcohol increases the likelihood that people will gamble, go on gambling or gamble more than they intended. We believe that these risks justify our conclusion that the opportunities to mix gambling and alcohol should not be increased. It has also been argued that computer-based machines are more likely to lead to problem gambling. This has influenced our proposals for the regulation of on-line gambling.
- 17.6 It is clear that some forms of gambling are more addictive than others. The more addictive forms involve a short interval between stake and payout, near misses, a combination of very high top prizes and frequent winning of small prizes, and suspension of judgement. We believe that gaming machines are potentially highly addictive and this conclusion together with the evidence about the vulnerability of the young, explains our proposals that access to gaming machines by children and adolescents should be more limited and more strictly controlled than at present.
- 17.7 A central question for us has been whether increasing the availability of gambling will lead to an increase in the prevalence of problem gambling. The weight of evidence suggests that it will do so. We therefore propose that deregulation proceeds cautiously and that it is accompanied by increased social responsibility by those who provide it.
- 17.8 We were asked to consider the social impact of gambling and the costs and benefits. The third section of the chapter discusses the costs and benefits. We describe the personal and social costs that have been identified and the monetary estimates of costs that have been produced elsewhere. The benefit of gambling is the recreational enjoyment that punters derive from it. They are willing to pay a price – in terms of losses – which supports the labour and capital allocated to the industry. We do not attempt to provide our own estimates and do not think that such an exercise would be useful. We do, however, have to judge as best we can what is the balance between the costs and benefits of our proposals. We believe that the benefits of providing greater freedom to the punter outweigh the costs that may be associated with increased availability of gambling.

## Section 1 Why do people gamble?

- 17.9 Gambling can be represented as involving three main elements: the people who gamble, the social and physical environment in which the gambling takes place, and the gambling opportunities which are presented. Given the wide variation in all three elements, it is no surprise that no simple explanation can be given of why people gamble. Here we take each of the three elements in turn.

### Personal Factors

- 17.10 A number of individual motivations have been cited which may lead people to gamble:<sup>2</sup>
- financial return (possibly life-transforming)
  - social interaction
  - excitement (including overcoming boredom)
  - intellectual challenge
  - pure leisure/relaxation
  - escapism
  - ability to identify oneself as a 'gambler' (with all its dashing and daring connotations.)
- 17.11 Some of these motivations are more appropriate for some forms of gambling (and for some age/peer groups) than others. They reinforce the point that for the majority of gamblers, gambling is perceived as a leisure activity on a par with any other. Charitable motives may play some part at least in participation in the National Lottery and other lotteries.
- 17.12 It is common for human beings to take risks. Risk-taking is reinforced by the emotional experiences that follow, such as relief from boredom, feelings of accomplishment and the "rush" associated with seeking excitement.<sup>3</sup>
- 17.13 There is also a strong competitive urge in gambling, whether this be against fellow punters or against institutions. The MORI poll conducted for the BISL Report revealed that, for some, gambling was undertaken as a test of strategy and skill. For those gamblers, the key motivators were: beating the big institutions, the competitive nature of the activity, winning the big prize, and applying their knowledge and skill.<sup>4</sup>
- 17.14 Trusting to chance in gambling terms appears to transcend any desire to want to take into account a realistic perception of what the odds are. The

possibility of winning a sufficiently large sum for it to effect a life changing experience seems to encourage a suspension of judgement in terms of making a balanced evaluation of the expenditure. The literature on gambling suggests that there is a suspension of belief while people gamble.

### Social and Physical Environment

- 17.15 Gambling venues are diverse in nature, offering different types of experience, and thus may be attractive to different types of people for different reasons.
- 17.16 Casinos are usually thought of as glamorous places. We visited casinos in Great Britain which ranged from the spectacular to the ordinary. The enduring impression was of people involved in a quite solitary activity - concentrating without much communication with their fellow gamblers.
- 17.17 The Bingo Association suggests that bingo halls, especially in rural areas, are a useful community asset in providing somewhere warm, safe and sociable, particularly for older patrons. We visited a number of bingo clubs ranging from huge, recently purpose built premises, to a Grade I listed former theatre. The ONS survey showed that that bingo is most popular with young women and older women, and that was borne out by our own observations.
- 17.18 BALPPA, the trade association for seaside amusement arcades, has emphasised the fun and family nature of the activity its members operate. It suggests that children gambling in the company of their parents learn good gambling habits. BACTA has underscored the fact that people enjoy using gaming machines. Local authorities, which license amusement arcades, identified a seamiest side associated with some of these places. They created the AAAG in 1982 to take united action on problems of loan sharking, paedophilia and prostitution. Many of these problems have since been reduced. Local authorities already have the power to impose blanket bans on amusement machines in non-arcade premises, and in 1993 (the latest statistics) over 100 of them had chosen to do so.<sup>5</sup>
- 17.19 The BBOA say that betting shops too provide a useful community service. They told us "banter in betting shops adds to the social event; it is part of British life; it keeps pensioners lucid due to mental exercise and provides a warm haven in winter".<sup>6</sup> Interestingly, the only reference to gambling in reports listed on the DSS website, appeared in a report on elderly people and their lifestyles. Betting shops appeared as a place where elderly men go to spend some time. Our visits to betting shops left us with the impression that betting was a fairly solitary activity.



17.20 The atmosphere of a racecourse on a race day is a good example of the increased level of involvement with the activity that people feel if they are watching the event and betting on it. There is a strong sense of social occasion and we experienced that at horse racecourses and greyhound tracks.

### Types of gambling opportunities

17.21 Gambling opportunities vary a great deal, from the "penny-pusher" machine to the high stake roulette wheel. Although the primary elements of stake, chance and payout are universal, secondary factors may vary greatly. These include such things as the length of time between stake and payout, opportunities for re-staking, the physical ease or difficulty of making the gamble, the real or apparent opportunity to use skill and the "glitz" of the table or machine.

17.22 Although some people may be attracted to many different types of gambling, it is well documented that those who favour one form may have little interest in the others. A significant number of people, for example, play the National Lottery, but do not engage in any other form of gambling.<sup>7</sup> It may even be that a person is prepared to say, gamble on a fruit machine in one environment, but not in another.

17.23 Research on social influences shows that people's behaviour typically conforms to that of others in the situation, particularly where behaviour is public and unambiguous. Adults as well as adolescents and children are influenced by their peers. If individuals are exposed to settings in which people gamble, then behavioural norms (what most people in the situation actually do) will influence their gambling attitudes and behaviour.<sup>8</sup> Thus the environments of, for example, casinos and arcades are likely to have a reinforcing effect on an individual's gambling activity, whereas buying lottery tickets in a newsagent's shop commonly would not.

## Section 2

### Why do some people gamble to excess?

17.24 There can be many reasons for investigating problem gambling.<sup>9</sup> For example, each of the following may be a legitimate reason for wishing to identify particular groups:

- to identify those who have problems so severe that they are in immediate need of professional help.

- to identify those especially at risk of developing severe problems, and to prevent this from happening. (This may include people who at present do not even gamble, such as the children of problem gamblers)
- as part of an exercise to determine the total economic and social costs and benefits of gambling as a whole.

These different goals may determine different ways of drawing the distinction between problem and non-problem gambling.

### What is problem gambling and how is it measured?

17.25 The Prevalence Survey<sup>10</sup>, in common with much other literature, defines problem gambling as "gambling to a degree that compromises, disrupts or damages family, personal or recreational pursuits". This defines problem gambling in terms of its effects, and is neutral on the question of whether problem gambling is an addiction. For our purposes, it is not important to know whether gambling can be an addiction in any strict sense. We shall, however, suggest that some forms of gambling are potentially more addictive than others, using the term in a popular, rather than a clinical sense. Professor Jeffrey Gray has produced a very helpful paper on the nature of addiction and this appears at Annex G.

17.26 The definition in the Prevalence Survey highlights the fact that gambling can become problematic for people in a variety of ways. Gambling is not unique in its ability to cause problems of this nature; any obsessive pursuit of a hobby could have similar effects. However, gambling is distinctive in that:

- It allows individuals to get into very serious financial difficulties very quickly, and attempts to extricate oneself, by chasing losses, typically make the situation even worse
- the activity does not trigger its own termination by way of satiation (unlike biological rewards such as food etc) or limiting physiological reactions (unlike alcohol or drugs)
- an industry exists which promotes and profits from gambling opportunities and has an incentive to make its products as enticing as possible.

This is enough to make problem gambling of special concern.

17.27 A number of different terms are used to describe problem gambling, which can make comparisons between different parts of the literature very

confusing. A discussion of the terminology and screening instruments is included in Annex H. Here we will follow the Prevalence Survey in using the term "problem gambler". (Where we have referred to studies which have used different terminology, we have quoted the terms used in the studies.)

17.28 Problem gamblers typically exhibit many of the "moderate problems" and at least some of the "severe problems" identified in figure 17.1. (This diagram is reproduced from the Australian Productivity Commission Report.)<sup>11</sup>

### The nature of problem gamblers and problem gambling

17.29 We have explained that there are three elements to the decision to gamble: personal factors, social and physical environment and type of gambling opportunity. These elements may also be relevant in explaining why some people gamble to excess.

### Personal factors

17.30 Clinicians report that although money is important, male pathological gamblers often say they are seeking action, an aroused euphoric state that may be similar to the high from cocaine. Although there are other kinds of intense physiological reactions, clinicians also report that some pathological gamblers are less interested in the excitement or action and more interested in escape. They are seeking to numb themselves and report a quest for oblivion. These

reactions are reported by many women gamblers as well as many slot and video poker machine players. Many pathological gamblers report experiencing amnesiac episodes, trances, and dissociative states .

17.31 The literature suggests that, if there is one thing that problem gamblers have in common it is a tendency to chase losses: to stake more and more in the attempt to remedy the loss.<sup>12</sup> Beyond this, it is increasingly recognised that, just as there are many different types of gambling, there are many different types of problem gambler.<sup>13</sup> A high paid city trader who loses a fortune on sports betting may apparently have little in common with a young single mother gambling away her social security money on slot machines in a café.

### Who is vulnerable to becoming a problem gambler?

17.32 Assessment of an individual's liability to develop problem gambling under given conditions (e.g. specific type of gambling activity) would be greatly helped if one knew which, if any, personality factors contribute to such liability and the genetic, neurobiological and psychological mechanisms underlying their operation. There is some evidence of a genetic predisposition towards a range of forms of addictive behaviour.<sup>14</sup> (See also annex G). However, data in this area are as yet sparse and often contradictory. No clear picture has yet emerged of a type or types of personality specifically associated with problem gambling and considerable further research is necessary before any firm conclusions can be drawn.<sup>15</sup>

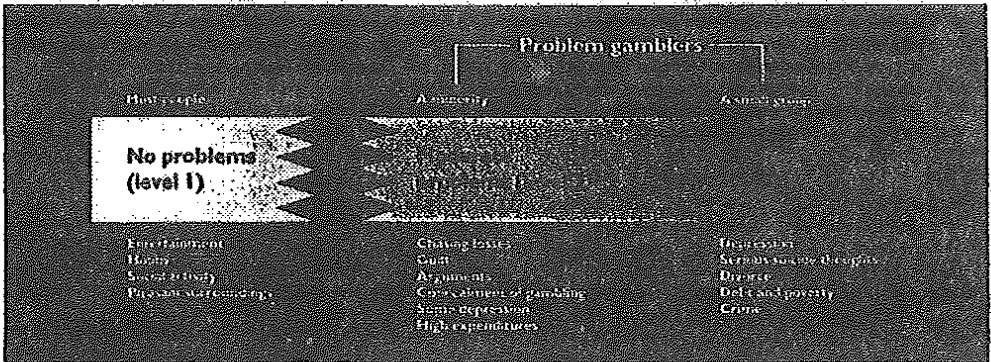


Figure 17.1: The gambling continuum

Source: BSL (2000)

11-Productivity Commission (1999) para 6.20 12-National Research Council (1999) p23 & 125

<sup>13</sup>Brain imaging studies: With evidence that gambling and drug abuse represent similar subsets of addictive behaviour (Jacobs 1989 Gupta and Dovernensky 1998), methods for detecting brain changes among substance abusers can be applied to pathological gamblers. In the mid 1980's Mclay and colleagues measured changes in mood state in gamblers as they simulated winning at gambling. The resultant euphoria was indistinguishable from that produced by psychotropic stimulants.

13-National Research Council (1999) p29 14-Lesieur, H.A., (1984) 15-Griffiths, Mark in conversation; Blaszczak, J; Blaszczak, A. P (2000) 16-Corring et al (1997)

17-d. Jacobs (1989); Lesieur (1990); Lusty and Dickerson (1985); Vitaro et al. (1997); Blaszczak et al. (1997); Fontana (1999); Blaszczak (1999); De Corte et al (1998)

## The risk factors

- 17.33 The Prevalence Survey states: "analysis revealed that problem gambling was statistically associated with the following socio-demographic factors: being male, reporting that a parent was or had been a problem gambler, and being in the lowest income category. An additional factor, being separated or divorced, was significantly associated with being a "problem gambler" as measured by the SOGS (but not DSM-IV)."<sup>18</sup> Men are much more likely to be problem gamblers than women. The Prevalence Survey gives a prevalence rate of 0.9% for men and 0.3% for women.
- 17.34 Research has also found a higher incidence of problem or excessive gambling among offenders. In a 1992 survey of young offenders, 12% of those asked were classified as excessive gamblers.<sup>19</sup> A study in 2000 was carried out among offenders on probation. 4.5% of respondents were identified as problem gamblers which is over six times the rate reported in the general population.<sup>20</sup> Disproportionate prevalence rates among those in prison have also been reported overseas. Further studies of problem gamblers indicate between one half to two thirds have criminal charges pending as a result of engaging in illegal activity to fund their gambling or pay off their debts.<sup>21</sup>
- 17.35 In their analysis of 120 prevalence surveys carried out between 1976 and 1996, Shaffer et al<sup>22</sup> argued that "being young, male, in college, having psychiatric comorbidity, or a history of anti-social behaviour are factors that represent meaningful risks for developing gambling-related problems." The recent surveys in New Zealand and Sweden suggest that those most at risk for gambling problems are the groups most disadvantaged and marginalised by economic changes: young, unemployed male members of minority ethnic groups. The results of several other studies, including recent prevalence surveys in Louisiana, Montana and Oregon, as well as the national survey in Australia, suggest that gambling problems are increasingly likely to affect women.

## Age

- 17.36 There are particular risks for young gamblers. The Prevalence Survey indicated that the proportion of problem gamblers among adolescents in Britain could be more than three times that of adults. 1.7% for the 16-24 age group against 0.5% for adults 25 and over<sup>23</sup>. This ratio is consistent with studies from abroad. Whether problem gambling in young people tends to follow a progressive course or whether many of them are involved in a short-term pattern of behaviour which does not persist are questions that have yet to be adequately addressed.

- 17.37 Gamblers Anonymous and GamCare told us that they had provided help for children with gambling problems. Gamblers Anonymous said that they had noticed a rise in the number of children aged 13 and upwards who were brought along by their parents because the child had a gambling problem.
- 17.38 Compared with drug and alcohol, rates of past year pathological and problem gambling combined among adolescents in the US are comparable to rates of monthly alcohol use among adolescents and with rates of adolescents ever having had a problem with alcohol.

## Why are children more vulnerable than adults

- 17.39 In her study of under age gambling,<sup>24</sup> Dr Sue Fisher says: "Research shows that children who gamble are more likely than other children to come from home backgrounds where at least one parent is a regular gambler". Moreover, retrospective studies have shown that adults who are problem gamblers are significantly more likely than other people to have started gambling in childhood or adolescence and to have a parent/step-parent who is/was a problem gambler.
- 17.40 It is interesting to note that studies from many countries point out that adult problem gamblers have a high propensity to have started gambling in childhood or adolescence. However this does not allow us to conclude that if we remove the opportunity for children to engage in commercial gambling in the UK we will reduce the incidence of adult problem gambling. After all, this correlation exists overseas, where it is already illegal for children to take part in commercial gambling. Many of the examples cited are of gambling in the home, with parents and grandparents, or at school or university.
- 17.41 With regard to adolescent problem gamblers, Mark Griffiths says they are more likely to:
- be male
  - have begun gambling at an early age (as young as 8)
  - have had a big win earlier in their gambling careers
  - to chase losses consistently
  - have begun gambling with their parents or alone
  - be depressed before gambling
  - be excited and aroused during gambling
  - be irrational (i.e. have erroneous perceptions) during gambling

18-Sprazon, Elena & Orford (2000) p.19 19-Fisher, Sue (1992) 20-Richards, Biss, Macdonald & Rayner (2000) 21-Dickerson (1969); Dickerson et al (1990); Lesieur et al (1994). Cited in National Research Council (1999) p.196 22-Shaffer, Har, & Bz (1997) 23-Sprazon, Elena & Orford (2000) Table 5.6 24-Fisher S (1990)

- have bad grades at school
- engage in other addictive behaviours
- come from the lower social classes
- have parents who have a gambling (or other addiction) problem
- have a history of delinquency
- steal money to fund their gambling
- truant from school to go gambling<sup>23</sup>

17.42 We are persuaded by the weight of evidence that children and young people are especially vulnerable to the risks of becoming problem gamblers. This has led us to make recommendations that would reduce their opportunities to gamble, or to see others gambling.

### Social and physical environment

17.43 Some research suggests that "having started gambling with parents or alone", was a risk factor for underage gamblers. This contrasts with "having started gambling with peer group". There is some evidence that peer group pressure can act as an inhibiting factor, censoring patterns of behaviour that other members of the group find foolish. This factor is also noted in the National Research Council's Report on Pathological Gambling.<sup>24</sup> On the other hand, there are anecdotal claims that peer group pressure can draw people into problem gambling. Paul Bellringer claims that both mechanisms exist.<sup>25</sup> This seems broadly consistent with Mark Griffiths's suggestion that there is more than one type of adolescent problem gambler. We can distinguish what we might call the show-off, who would not gamble alone, and the withdrawn character who befriends the fruit machine. This has implications for solitary gambling, especially in relation to on-line gambling.

### Alcohol and gambling

17.44 It is well established that alcohol reduces inhibition. This applies to all forms of behaviour, including gambling. Professor Orford told us there was a need for much more information about the link between alcohol and gambling, and that two types of study suggest there is a link. The first type consists of studies of gamblers and whether their gambling is influenced by drinking. The second type consists of studies asking drinkers about their gambling. There is circumstantial

evidence that when people have been drinking they are more likely to gamble, to go on gambling or to gamble more than they intended<sup>26</sup>. In a study of 500 heavy drinkers in Birmingham, 24% of men and 9% of women said yes to the question: "In the last year whilst or after drinking, have you gambled more than you would normally have done?"<sup>27</sup>

17.45 Researchers have found that heavy alcohol use is highly associated with increased gambling spending and multiple gambling problems.<sup>28</sup> In a United States study of 4,000 adults,<sup>29</sup> problem gamblers were found to be at least three times as likely to meet criteria for depression, schizophrenia, alcoholism and anti-social personality disorders than non-gamblers.

17.46 The New Zealand Gambling Survey reported that recent studies of the effects of alcohol consumption on the gambling behaviour of regular continuous gamblers, underline the importance of examining alcohol intake patterns as predictor or risk factors for problem gambling in epidemiological studies. These studies found a link between acute alcohol intake and both increased duration of gambling and impaired control of gambling behaviour.<sup>30</sup> In both the Australian and New Zealand Gambling Surveys, strong associations were found between probable pathological gambling and hazardous use of alcohol.

17.47 Whilst we recognise that there already exists a range of premises where alcohol and gambling co-exist, we think that there is adequate evidence of the risks involved for us to advocate that the opportunities to mix gambling and alcohol should not be increased.

### Technology

17.48 Mark Griffiths and Sue Fisher have argued that computer-based game machines are more likely to lead to pathological gambling than any other form of gambling, because they can be designed and programmed to encourage frequent gambling better than other technologies.<sup>31</sup> Research suggests that distinctive types of gambling organisation and technology cause systematic changes in pathological gambling.<sup>32</sup> Dr Rachel Volberg has also expressed concern at the prospect of the introduction of even more rapid on-line forms of gambling.<sup>33</sup> As we have noted earlier, on-line gambling may pose particular risks for the type of adolescent problem gambler who gambles alone and is a withdrawn character who befriends the machine. The National Research Council report makes the point that, in evaluating the impact of

23-Griffiths & Wood (forthcoming) 24-National Research Council (1999) p.239 25-Bellringer (1999) 26-Baron & Dickerson (2000) and Giocopassi, Sora & Vandiver (1998) 27-Orford, Dalton et al (1998) 28-Smart & Ferris (1996); Spunt et al (1995) and a review by Croxford and B-Guebelly (1998). The review found that rates of lifetime substance disorder among pathological gamblers in both community and clinical samples ranged from 25%-43%. Cited in the National Research Council (1999) p.100 29-National Research Council (1999) p.129. Citing National Institute of Mental Health Epidemiological Catchment Area (ECA) study, a landmark of psychiatric disorders. 30-Baron & Dickerson (1998) and Kydon & Dickerson (1998). Cited in the New Zealand Gambling Survey p.113 31-Fisher & Griffiths (1993). Cited in National Research Council (1999) p.255 32-Griffiths M (1999) Gambling Technologies: Progress for Problem Gambling. Griffiths M (1999) Paper examines the concept of addiction, defines technological addictions and assesses whether technological addictions are bona fide addictions. 33-Volberg R.A. (2000)

technological change on pathological gambling, predictions cannot be made on technical features alone.<sup>14</sup>

- 17.49 On-line gambling has the potential to increase accessibility to gambling on an unprecedented scale. We consider it essential that it should be regulated according to the same principles as terrestrial gambling. We discuss this in chapter 30.

What features make gambling addictive?

- 17.50 Some forms of gambling are more addictive than others. Mark Griffiths suggests that the following features are key:
- event frequency; i.e. short interval between stake and payout, allowing rapid restaking
  - the "near miss"
  - win-probability and pay-out ratio; i.e. the combination of a very high top prize and frequent winning of small prizes
  - suspension of judgement, i.e.
    - where the total money staked in a period is paid over in many trivial amounts, creating the illusion that little money has been staked; and
    - belief that one can control or influence odds through the exercise or perceived exercise of skill.
- 17.51 Just as a distinction is made between hard and soft drugs it is also commonplace to make a distinction between hard and soft gambling. Casino table games are the paradigm of hard gambling, and perhaps the National Lottery is the paradigm of soft gambling. This terminology is problematic in that there are two key differences between casino table games and the National Lottery:
- casino table games often allow people to run considerable financial risk in a very short period of time, whereas this is rarely the case for the National Lottery
  - casino table games allow rapid re-staking, and thus the constant opportunity to recycle wins and chase losses. This is patently not so with a weekly National Lottery.

- 17.52 However, it is quite possible to have one of these features without the other. For example, low stake/low prize gaming machines allow rapid re-staking, but, for most adults, no chance of rapid financial ruin. The question then is whether this should be considered a hard or soft form of gambling.

- 17.53 It has been suggested by researchers that any form of gambling which allows rapid re-staking is potentially very addictive (at least in combination with other design features). This would include casino table games, slot machines and scratchcards. Betting on horses and dogs share many of these features. These features arise from the basic psychology of reward/reinforcement, common at least to all mammals and birds, and the gambling industry is particularly adept at exploiting them. This is the reason why anyone who partakes in these forms of gambling is running the risk of becoming addicted in the behavioural sense of doing the same thing over and over again.

- 17.54 It has been put to us that any gambling opportunities with these features, and thus even low-stake gaming machines, should be considered hard gambling. One suggestion is that hard gambling is gambling which involves significant risk either of great loss of money or great loss of time. Thus any gambling opportunity which is potentially addictive also becomes "hard", on such a definition. Some within the industry find this way of using the terminology hard to accept.

- 17.55 We are reluctant to try to redefine existing terminology, inadequate though it seems. Elsewhere in this report, the term "hard gambling" is used to mean gambling which involves high or rapid staking. This is the generally accepted sense of the term which was used by the Rothschild Commission in 1978. However, for the purposes of this chapter, we shall avoid the unhelpful hard/soft distinction, and refer to some forms of gambling as high-stake (recognising that this must be relative to each individual's resources) and others as potentially addictive. Casino table games will typically be both, the weekly National Lottery neither, and gaming machines potentially addictive but not currently high stake for most adults (although they may be for children). Scratchcards are another example of a potentially very addictive product, which currently may be purchased at the age of 16 (although there is, as yet, little firm evidence that they are giving rise to the anticipated level of problems). If the National Lottery were to be repeated often enough it would become potentially addictive. Theoretically there could also be high stake betting which is not potentially addictive, but examples may be controversial. In this chapter we are especially interested in the problems associated with potentially addictive gambling.

- 17.56 In seeking to understand the link between problem gambling and particular types of gambling we discovered that that there has been little research on problem gambling, either in general or in its varieties in this country (Sue Fisher's casino study is one exception).<sup>15</sup> A great deal more research on problem

14-National Research Council (1999) p.254 15-Griffiths (1997) 33-Fisher (1996)

gambling has been done in the United States and Australia. It is difficult to draw precise parallels from studies of problem gambling conducted in those countries, as they present different gambling opportunities from those available in Great Britain. However, there are fundamental principles governing human behaviour, and we believe we can draw reasonable conclusions about the relevance of features which appear to cause problem gambling in other countries.

17.57 Some investigations suggest that a growing proportion of individuals with gambling difficulties prefer to bet on gaming machines and their difficulties develop far more quickly than in the past.<sup>33</sup> The media and some clinicians have even labelled gaming machines the "crack cocaine" of gambling.<sup>34</sup>

17.58 In the Australian and New Zealand surveys, respondent preferences for gaming machines, track betting and casino gambling (which also includes machines) are consistently associated with problem gambling. These findings parallel those from problem gambling treatment services in both countries.<sup>35</sup> The recent Swedish gambling prevalence study<sup>36</sup> found that the highest prevalence of problem gambling was associated with arcade machines, cards and restaurant casinos. The British Prevalence Survey associates the highest percentages of problem gambling with table games in a casino, betting and fruit machines. GamCare has noted that in excess of 50% of calls to its helpline concern problem gambling on fruit machines.

17.59 The question of the impact of gaming machines on the evolution of problem gambling is especially salient because of the growing reliance of the gaming industries on these devices. Depending on the jurisdiction, these machines can be located in casinos, social clubs, bars, restaurants, amusement arcades, take-away food shops and many other places. Gaming machines appeal to young people familiar with video games played on computers at home and school. Recent data from surveys in the United States indicate that internet gambling may quickly overtake gaming machines as the fastest growing segment of the international gambling market.<sup>37</sup>

17.60 Nationwide prevalence surveys have indicated strong gender differences, with men far more likely to be problem gamblers than women. However, in jurisdictions where electronic gaming machines are widespread, such as Montana, Oregon and South Dakota, prevalence studies show that problem gamblers are just as likely to be women as men.<sup>38</sup> In Queensland, Victoria and South Australia, where

gaming machines are widely distributed in clubs, hotels and casinos, there are similar numbers of men and women seeking treatment from problem gambling treatment services.<sup>39</sup>

17.61 We believe that there is sufficient evidence to show that gaming machines are potentially highly addictive and pose problems on a par with casino gaming and betting. That has led us to make recommendations about access to gaming machines by under 18s. This is discussed in chapter 23.

### The risks of increasing availability/ accessibility

17.62 Researchers and clinicians have long argued that the increased availability of gambling leads to increases in the prevalence of gambling problems. It is generally acknowledged in submissions to us that widening the availability of gambling may lead to increasing prevalence of problem gambling. Although some submissions claim that it is possible to increase the availability of gambling without increasing problem gambling, the weight of the evidence is the other way. Sue Fisher's studies of adolescent gambling show higher rates of problem gambling in seaside towns, where access to commercial gambling is far easier for children. However, correlation does not establish causation, and more sophisticated research is required to tease out the relationships and allow stronger causal inferences to be made.

17.63 There are a number of North American jurisdictions where repeat surveys of problem gambling have been carried out. Some of these comparative studies suggest a linkage between increased availability of gambling and the prevalence of problem gambling.<sup>40</sup> A small number of studies have not found an increase in problem gambling following increasing availability, and in some cases prevalence has actually decreased. However, where this has been observed there are typically strong systems in place to provide problem gambling services.<sup>41</sup> This has implications for the role which treatment services might play in limiting problem gambling and we refer to it again in chapter 32.

### The prevalence of problem gambling

17.64 The evidence on the prevalence of problem gambling may cast further light on its causes. The Prevalence Survey suggests that between 0.6 and 0.8 per cent of the adult population are problem gamblers. The prevalence of problem gambling in Britain appears to

33-Abbott & Volberg (1992); Abbott, Sullivan, & McAvoy (1994) 40-Bultud (1992). Cited in the New Zealand Gaming survey, p.109. 41-Abbott et al 1994; Dickerson, McMillan, Hallaboon et al, 1997; Cited in the New Zealand Gaming survey p.109. 42-Rosenberg et al (1999) 43-Volberg R (2001) 44-New Zealand Gaming survey p.109 (cited Polzin et al 1998; Volberg 1997; Volberg & Swafen 1994) 45-New Zealand Gaming survey p.109 (cited Dickerson, McMillan, Hallaboon et al 1997) 46-Emerson & Lundberg (1994) and Volberg (1995) cited in the New Zealand Gaming Survey; Volberg R. (1998) cited in the New Zealand Gaming Survey; Gambling and problem gambling in the community p.106. 47-Volberg R (2001) 48-Spratson, Erris & Oxford (2000)

be relatively low compared with other countries which have used similar screening methods: Australia (2.3%), the United States (1.1%), New Zealand (1.2%) and Spain (1.4%)<sup>44</sup>.

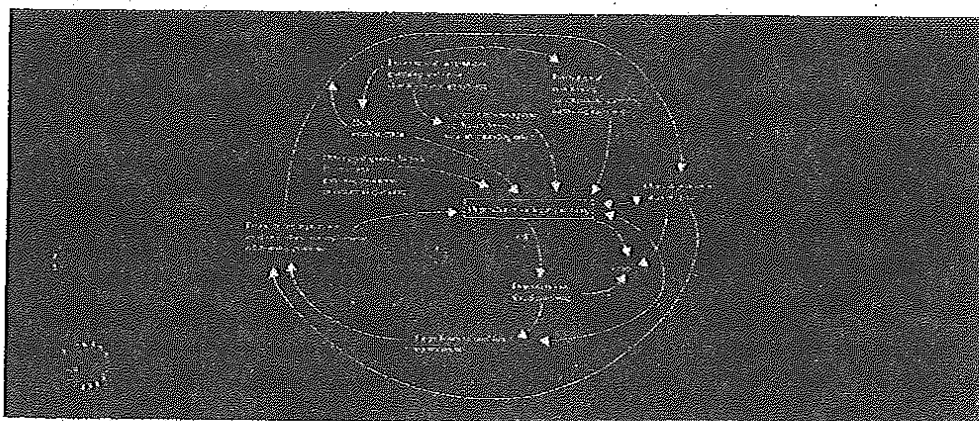
17.65 The little evidence we have indicates that the rate of problem gambling tends to vary with the type of gambling opportunities available, and their proliferation, rather than with the percentage of the population who participate in gambling. For example, in Sweden, where there is 89% participation rate but the prevalence rate is 0.6%, there are no dog racetracks, no off-track betting (although there is sports pool betting) and at the time of the survey, no casinos. In the United States a recent study estimated that 63% of adults had gambled in the past year<sup>45</sup>. In New Zealand the participation rate is estimated to be 90%,<sup>46</sup> and in Australia 82%.<sup>47</sup>

17.66 The Australian Productivity Commission concluded that, while problem gambling may in some cases be precipitated by prior conditions or problems, many of the harms experienced by problem gamblers can be traced to gambling itself. "Literature on problem gambling shows that while prior problems can precipitate problem gambling for some people, there are many pathways which go the other way. In some cases the problems stem from behaviour conditioned by the nature of the rewards offered by gambling. In others, problems stem from the misconceptions about the chances of winning or recouping losses. In yet others, the problems occur because of boredom, social isolation, depression or cultural factors. What seems clear, is that for those for whom prior problems or disorders are contributory factors, gambling appears to exacerbate their problems in ways that would be hard to achieve through alternative outlets (alcohol and drug abuse being the exceptions.)" The Australian Productivity Commission report produced a very helpful diagram to

illustrate the causal pathways of problem gambling. This is reproduced at figure 17.ii.<sup>48</sup>

17.67 It is universally acknowledged that some gamblers have problems of the kind outlined above. They exhibit behavioural signs of addiction and their lives are severely disrupted. However, it is sometimes said that these are not so much problem gamblers, but "people with problems who gamble". Here the thought is that people may find themselves expressing their problems through gambling, but if gambling were not possible they would express their problems some other way. The presence of other problems, "the co-morbidities", is sometimes cited as evidence for this, or for the more cautious claim that observing a relation between gambling and problems does not show that gambling causes the problems: some people are prone to problems. This is said both about adult and under-age problem gambling. It is true that observing a relation between gambling and problems shows nothing about causation.

17.68 However, there is no doubt that the gambling industry can profit from the existence of problem gamblers. In the Australian Productivity Commission Report it is claimed that a third of the industry's total revenue comes from problem gamblers. On this basis the industry might well not be profitable if it were not for problem gamblers. It is not clear, however, whether this also applies to Great Britain. In general, figures of this nature have not been collected. However, Sue Fisher's study on Gambling and Problem among Casino Patrons<sup>49</sup> indicates that 65% of the turnover of the casinos she studied was generated by 7% of gamblers. That study excluded London casinos at the top end of the market, because it is recognised that they attract especially high-rolling clients.



Figures 17.ii: Causal pathways of problem gambling

44-Sproston, Ernie & Oxford (2000) 49-Garstein et al (1993) 50-Policy Research Unit, New Zealand Department of Internal Affairs (1995) 51-Productivity Commission (1999) 52-Productivity Commission (1999) Exec Summary p.23 53-Fisher S. (1994)

17.69 We have heard suggestions to the effect that the British problem gambling rate is low in terms of international comparison, because it is characteristically British to gamble responsibly. We do not think that this assumption has any basis in fact. With the exception of the National Lottery, the opportunities to gamble have been limited by the concept of "unstimulated demand". Given the findings of research which has taken place in other countries, where the opportunities have been considerably expanded, there is a risk that problem gambling could increase as we move away from the current regulatory framework and increase availability. That has led us to suggest that a duty of social responsibility should be formally incorporated into the regulation of the industry, and that there should be a safety net of education and treatment based upon appropriate research.

### Section 3 Individual and social costs of problem gambling

#### The nature of the costs of problem gambling

17.70 Given the definition of problem gambling it is no surprise to find that adult problem gamblers are claimed to suffer the following effects (to a greater degree than non-problem gamblers):<sup>41</sup>

- job loss
- absenteeism
- poor work/study performance
- stress
- depression and anxiety
- suicide
- poor health
- financial hardship
- debts
- assets losses
- exposure to loan sharks

- bankruptcy
- resorting to theft
- imprisonment
- neglect of family
- impacts on others
- relationship breakdown
- domestic or other violence
- burdens on charities
- burdens on the public purse

17.71 The costs of problem gambling have been put to us by individual former problem gamblers from Gamblers Anonymous and Gordon House. They have described how the need to find money to feed the compulsion to gamble overrode loyalty to family, colleagues and employers. Written submissions from GamCare, Gordon House and GamAnon largely corroborate these claims in the UK context.

17.72 The effects spill over into costs for society through recourse to health and social services and the criminal justice system. We have been able to find little reference to research in the UK into the cost implications of problem gambling for society, and have had to rely on data from overseas research.

17.73 Our remit requires us to consider the social impact of gambling and the costs and benefits. The Departments of Health and Social Security have no information about the costs and treatment of problem gambling, and do not appear to recognise problem gambling as a health issue. This is a point which concerns the charities dealing with problem gambling and the psychologists who have given evidence to us.

#### Difficulties in identifying the costs of problem gambling

17.74 One difficulty in drawing conclusions about the costs implied by these statistics is that research indicates that problem gamblers tend to have other psychological or biological traits, which create a complex web from which it is difficult to disentangle the effects attributable to problem gambling.

17.75 Research found that there was higher correlation between gambling and at least one other impulse



control disorder in a group of pathological gamblers in treatment, than in a control group from the community.<sup>55</sup> The essential feature of an impulse control disorder as defined by DSM-IV is "the failure to resist an impulse, drive or temptation to perform an act that is harmful to the person or to others".<sup>56</sup> Alcoholism and drug abuse are examples. The finding that the incidence of anti-social behaviours and a history of criminal offences among pathological gamblers also suggests tendencies to disinhibited behaviour.<sup>57</sup> Research suggests that disinhibited behaviour also relates to the risk of alcoholism. The presence of this trait may contribute to the high rate of alcoholism, estimated to be 33% among pathological gamblers.<sup>58</sup> Some financial problems may not therefore be attributable to pathological gambling, but to alcoholism. The cost may represent a transfer from one problem category to another. The question that should be asked is perhaps, how much more debt is incurred because of problem gambling, rather than how much debt do problem gamblers incur.

### Costing the effects of problem gambling

- 17.76 Researchers in other countries have attempted to put a financial figure on the costs of problem gambling. The literature is a frustrating read; there is no shared methodology, estimates vary widely and are full of controversial assumptions.<sup>59</sup> However, by its nature this is a dubious exercise, at least in the present context, for the following reasons. Many costs of problem gambling are qualitative rather than financial: divorce, depression, unhappiness, attempted suicide, and so on. Although all of these may involve some financial cost, this is secondary to the non-financial costs in most cases. Attempting to put a cash value on such costs has no firm basis, and is a way of losing important information. These costs are more accurately given in descriptive terms.
- 17.77 Even if it were possible to translate all costs into financial terms, this would only be of interest to a cost/benefit analysis of gambling. Such analyses have been used in the context of making decisions in the United States and Australia about the creation of resort casinos. But that is not the point of our exercise. Rather we need to try to understand how possible changes will lead to future costs, and to try to identify and suggest strategies for mitigating present and future costs. There is no need to try to put a single total cost figure on problem gambling. However, we do understand that there may be a need to put a marginal

cost figure for each additional problem gambler to see if the benefits of changes outweigh the costs, and to provide some ballpark figure of the costs of the existing number of problem gamblers.

- 17.78 It is said that we need to put a cost on problem gambling so that we know whether spending money to treat problem gamblers represents good value. Thus in its evidence to us, Gordon House (which offers residential treatment for problem gamblers) pointed out some figures which it suggests show that it is worth spending money on the treatment regime it provides (which costs approximately £5,772 for a 6 month therapy programme per problem gambler). However, its calculation of the costs of problem gambling (ranging from just over £6,000 to £35,000 per problem gambler per year) is not based on research in the UK and must be treated with extreme caution.
- 17.79 It is useful for illustrative purposes to show the range of costs which researchers have produced. We must emphasise that none of this research has been carried out in the UK, and therefore it is not possible to draw direct comparisons because of differences between jurisdictions in the provision of social and health services and the civil and criminal justice systems.
- 17.80 One widely cited recent study from the U.S. by Thompson et al 1996<sup>60</sup>, gave a figure of US\$9,469 (£6,312) per problem gambler per year and a total cost of US\$307 million (£204.6 million) per year in Wisconsin alone. The cost element for therapy was calculated at US\$360 (£240) per problem gambler per year. The Thompson study used information from 98 Gamblers Anonymous 'Chapters' and focused on employment costs, bad debt, civil court costs, thefts, criminal justice system costs, therapy costs and welfare costs.
- 17.82 Other studies in the U.S. have produced higher figures, ranging from £8,800 to £35,300 per problem gambler per year.<sup>61</sup> Conversely, the NORC report produced a much lower range of £373 to £700 per probable pathological gambler per year.<sup>62</sup> These figures excluded 'transfer costs' - costs that represent a shifting of resources from one individual to another, such as bankruptcy, unemployment insurance and welfare benefits. They also excluded the cost of treatment (estimated in the NORC report to be in the region of £600 per problem gambler.) These massive variations in figures simply reflect the different

55-Spacker et al (1996) found that a significantly higher proportion of pathological gamblers had a least one other impulse control disorder: 33% versus 3.3%. Cited in National Research Council (1999) p.33 54-The American Psychiatric Association (1994) classifies pathological gambling as one of 5 different impulse disorders under a category called 'impulse control Disorders Not Elsewhere classified'. Cited in the National Research Council (1999) p.31. 57-National Research Council (1999) p.33 58-National Research Council (1999) p.34 59-For an example see 'The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective' Douglas W Walker and A.H Barnett, Journal of Gambling Studies (2000) 60-Thompson, Gussel & Rudman (1996) 61-Goodman (1990), Grinols & O'Connor (1990) - £22,900 and Khoo (1993) 300 per problem gambler per year. Goodman R. 1995; Grinols E.L. & O'Connor 1996 and Khoo J.W. 1994; 1995 all cited in Walker D.H. & Barnett A.H. 1999 The Social Costs of Gambling: An Economic Perspective. 62-National Opinion Research Center, Report to the National Gambling Impact Study Commission (1999) Chapter 3 Table 19

underlying methodologies of the studies, such as the way in which factors such as health, family and work problems are translated into cash terms. In her evidence to the Gambling Review Body, Dr Rachel Volberg estimates that problem gamblers cost around £2.6 billion per year in the US.<sup>63</sup> If 'transfer costs' and treatment costs are included, this sum rises to £6.6 billion a year for an estimated 5.4 million problem and pathological gamblers.<sup>64</sup>

17.83 There is no question that problem gambling imposes economic and social costs. Similarly, legalised gambling has brought economic benefits in the form of employment, income, increased tax revenue, and recreational opportunities. The task of drawing up a balance sheet between the costs and benefits of gambling has been tried not only in Australia, but also in several US states, and the balance has generally been in favour of the industry.<sup>65</sup>

17.84 Since we have no data on cost/benefit analyses in the UK, the best impression of costs we can give is by drawing on research from abroad. As we have shown, the range of costs per problem gambler covers a broad financial spectrum. The NORC report provides the lowest estimate (of £373 per probable pathological gambler) and the Kindt study the highest estimate (of £35,300 per pathological gambler.) If we apply these costs to the number of problem gamblers in Britain (estimated by the Prevalence Survey to be between 275,000 and 370,000 people) the annual cost

of problem gambling in Britain would lie between £100 million and £13 billion.

17.85 As has been noted, we are sceptical about many of these attempts to put a quantitative figure on the costs of problem gambling. It is clear, however, that for those people who become problem gamblers, and their families, problem gambling can cause extreme misery and distress. Whatever the results of the financial cost/benefit analysis for providing treatment for problem gamblers, we must remember that the personal costs of problem gambling are considerable.

17.86 In the Thompson study, the cost element for therapy per problem gambler was calculated to be US\$360 (£240). Clearly this will vary according to treatment regime and other factors including the severity of the individual's problem – the more severe the difficulties, the harder it is to complete treatment successfully, avoid relapse etc. However, given that GamCare, the current main provider of UK gambling counselling services, has an annual income of £350,000, the spend per problem gambler by GamCare is around £1 per problem gambler per year. We also note that GamCare is funded as a charity. There is virtually no public money spent on the treatment of problem gambling in the UK. In comparison with the estimated cost of therapy in the US, the current spend per gambler in the UK looks both absurd and paltry. Our recommendations on the treatment and funding of treatment for problem gambling appear in chapter 32 of this report.

part four  
discussion and  
recommendations

# chapter eighteen

## Regulation Introduction

- 18.1 We have set out earlier the principles that we believe should govern the regulation of gambling:
- gambling should be crime-free, conducted in accordance with regulation and honest.
  - players should know what to expect and be confident that they will get it and not be exploited.
  - there should be some protection for children and vulnerable persons.
- 18.2 Lord Haskins, of the Better Regulation Task Force (and many others) reminded us of the principles of good regulation'. In brief, these are that regulation should be transparent, accountable, targeted, consistent and proportionate. Those considerations have been at the front of our minds in reaching the conclusions set out in the following chapters.
- Should there be one regulator?
- 18.3 In our request for evidence we asked "should there be a unified body to license and regulate gambling?" There were differences in how respondents viewed the likely responsibilities of such a body and this makes a simple statistical analysis of the responses quite difficult. Many of those who said that they were in favour of a single regulator also mentioned the need for local involvement in decision-making. Some of those who said "no" did so because they believed a single regulatory body would mean that there was no local involvement in any aspect of licensing. About half of those who submitted evidence did not comment on this question at all. Of the 100 who did comment, 72 were in favour of a single regulator; 11 were against; and 17 put more emphasis on a mix of central and local licensing. We conclude that most respondents would like to see a single regulator take on responsibilities for the whole of the gambling industry, including sections that have hitherto escaped such scrutiny, but there should be local decisions about the location and number of gambling premises in a particular area.
- 18.4 Those who supported a single regulatory body argued that it would be logical to bring licensing under the auspices of a single regulator. There are strong arguments, over and above administrative tidiness, to favour one regulator over several. We believe that it could lead to better and quicker decisions, and be more efficient. The Levy Board<sup>2</sup> suggested that a single body would ensure a common underlying philosophical approach, which would lead to consistent regulatory standards.
- 18.5 We have heard that differences in the approach of licensing magistrates currently lead to inconsistencies. The evidence is anecdotal only, but the concern seems largely based on the failure of the magistrates' court to make sufficient enquiries to make an informed judgement on whether an applicant is fit and proper. We have received no evidence to indicate that decisions on premises' licences are a cause for concern.
- 18.6 Those who said they were opposed to the establishment of a single regulatory body argued that it would be remote from local feeling and could be unnecessarily bureaucratic. These are real concerns.
- Licensing individuals and corporate bodies
- 18.7 Two of the key principles underlying regulation are to keep criminals and crime out of the industry and to ensure that the punter has a fair and transparent deal. The key to achieving these objectives is a rigorous licensing system for the individuals who manage gambling activities. It is essential that decisions about the suitability of gambling operators and the operation of the fit and proper test should be consistent throughout the country.
- 18.8 As well as a consistent test being applied across the country, we believe that the same basic "fit and proper test" should apply across gambling. Although more enquiries may be made, the standardisation of procedures and the increased expertise of staff should bring efficiencies of scale and a professional service.
- 18.9 Gambling is big business and some operators have a hand in different activities in different parts of the country. That means that the same individuals and companies are currently regulated by a number of different bodies. It would be more efficient to maintain a central record and avoid this duplication.
- 18.10 A single regulator should achieve better economies of scale, dealing with the same companies across gambling activities. In oral evidence to us, the Betting Office Licensees Association (BOLA) noted that in addition to local licensing, bookmakers were regulated by the Gaming Board (in relation to gaming machines in betting shops). We were told that BOLA members did not find this dual licensing onerous. In its written

submission, BOLA suggested that a single regulator was unnecessary<sup>3</sup>. It argued that a central body would be remote and that local decisions were important because bookmakers work in a micro-environment. We find that argument difficult to sustain, particularly in the case of the larger bookmakers who operate across the country on the basis of a locally issued betting permit. During oral evidence, BOLA said that it was simply not convinced that a case had been made out for a central body and its principal concern was that it would be wrong to add an unnecessary layer of bureaucracy that would slow things down. We note those concerns, but would counter that the single body would be a different authority not an additional one.

- 18.11 We are mindful that more multi-function venues may develop as a result of our recommendations, and we believe that it would be unnecessarily and increasingly bureaucratic to require an operator to seek approval from a number of regulators.
- 18.12 Some respondents have also argued that different gambling activities bear little relation to each other and should therefore be regulated separately. We do not accept that view. Whether or not a prospective operator, for example, is honest, competent and financially sound is relevant across gambling activities. The nature and level of competence in relation to different gambling activities may change, but the basic elements of the test should be the same.
- 18.13 We recommend that a new single regulatory authority (Gambling Commission) should license all gambling operators and key workers. The functions of the Gambling Commission in this respect are discussed in chapter 19. The Gambling Commission will also have responsibility for regulating the operation of gambling: those functions are discussed in chapter 33.
- 18.14 Several of those who gave evidence to us argued that the Gaming Board's remit should be widened so that it could take on the role of a single regulatory body. The Gaming Board for its part did not advocate this approach, but instead recommended that a new body should be set up into which it would be subsumed. We have earlier commented on the success achieved by the Gaming Board in carrying out its responsibilities since it was set up in 1970, and on the enviable reputation for integrity enjoyed by the industry as a result of that. It is important that these benefits should not be lost.
- 18.15 Whilst it would be possible to expand the Gaming Board's duties to encompass the broader role, we favour the creation of a new statutory body – which

we have called for convenience the Gambling Commission – to reflect the fact that it will have significantly wider areas of responsibility and new functions and powers. We envisage the Gaming Board being subsumed into the Gambling Commission (as the Gaming Board contemplated), and we would expect the Gambling Commission to take advantage of the practices and procedures successfully developed by the Gaming Board and to build on them.

#### Licensing premises

- 18.16 Licensing Magistrates currently have a role to play in granting licences for premises used as casinos, bingo clubs and betting offices. Local authorities license amusement arcades and other single locations with amusement with prizes machines.
- 18.17 We have noted with interest that the Government's Liquor Licensing White Paper<sup>4</sup> says that the Better Regulation Task Force favoured moving to local authorities responsibility for decisions on liquor licensing premises, because licensing is not a judicial function. The White Paper acknowledges that issues relating to the premises licence are mainly local issues. It points out that "local authorities plan town and city centres with an eye to the range of social and entertainment facilities available for residents and tourists, encouraging a social environment which all can enjoy". The Paper concludes that local authorities should be the licensing authority for premises serving liquor.
- 18.18 The White Paper says:
- There are... compelling reasons in favour of giving the local authority (at district level) the responsibilities...*
- *Accountability: we strongly believe that the licensing authority should be accountable to local residents whose lives are fundamentally affected by the decisions taken;*
  - *Accessibility: many local residents may be inhibited by court processes, and would be more willing to seek to influence decisions if in the hands of local councillors.*
- 18.19 We consider that the same arguments apply to gambling premises. Several operators have suggested to us that "small-town" politics could adversely influence some decisions by local authorities. We recognise that risk, but do not find it a substantial one. The increased freedom of gambling operators to exploit opportunities to their commercial advantage must not outweigh the ability of local residents to help shape the community in which they want to live.

- 18.20 Since some gambling premises may also want to apply for a liquor licence, there is additional value in ensuring that the issues can be considered at the same time by the same authority.
- 18.21 We recommend that the licensing of premises should remain a local decision, but that responsibility should transfer from magistrates to local authorities. The role of local authorities is discussed in chapter 21.

### Nature of the legislation

- 18.22 It seems clear that the current legislation has worked well and that the Gaming Board has performed a very useful service but that the arrangements need review. One major difficulty has been that the legislation has been stuck in the form it acquired thirty years ago and that it has failed to evolve in keeping with market and technological changes. This is not surprising since regulation is dominated by primary legislation and requires considerable parliamentary and government time to change it. That has been a major frustration for the industry.
- 18.23 We are not competent to offer advice on how our recommendations should be given legislative effect. But our working assumption has been that the existing Acts will be repealed and replaced by a single Act. We hope that lessons will be learned from the inflexibility of the current arrangements and that, as far as possible, discretion will be given to the Gambling Commission to adjust regulation to respond to new demands and to fill any loopholes that may be exposed. For example, the level of stakes and prizes should not be enshrined in primary or secondary legislation. We recommend that future legislation should be in the form of an enabling act which delegates the detailed provisions to subordinate regulation and to codes issued by the Gambling Commission. The "accountability" of decision making would arise from putting regulations before Parliament and by the Gambling Commission's Annual Report to Parliament. Such an approach would allow gambling regulation to remain appropriate to prevailing conditions whilst operating within the broad guidelines of primary legislation.
- 18.24 Whilst we have tried to pay attention to the experience and practices of other jurisdictions, it seems unlikely that there can be any early harmonisation of regulatory arrangements in Europe or across the gambling countries. The UK must therefore develop its regulatory arrangements within its own context.
- 18.25 Gambling is, nevertheless, an international business, both by reason of the cross-jurisdictional reach of many operators and because of the Internet and other new technologies which respect no jurisdictional borders. We are aware that two international associations of gambling regulators have been formed in recent years to facilitate co-operation and improve regulatory practice across jurisdictions. They are the International Association of Gambling Regulators and the Gaming Regulators European Forum. We understand that the Gaming Board has played a prominent role in these organisations and we expect the Gambling Commission to follow suit.

# chapter nineteen

## Licensing of Individuals and Corporate Bodies

19.1 We have set out in chapter 18 our recommendation that a single regulatory authority (Gambling Commission) should license the individuals and corporate bodies that are involved in the provision of gambling. This chapter sets out our views on who should be regulated in relation to each activity and touches on the nature of the checks that might be carried out. For convenience we refer to "people" throughout this chapter, but the same principles apply to operating companies and staff.

### The fit and proper test

19.2 We want to ensure that those who run and work in gambling are honest and competent and, where relevant, are financially sound. The intensity of the checks that may be carried out will depend, amongst other things, on the role that an individual will perform and the nature of the business he will conduct. The scope for criminal infiltration and the scale on which it may be carried out is very different for a casino than, say, for a society lottery. The Gambling Commission will need to undertake a risk assessment in relation to each gambling activity and determine what level of checks is appropriate for each. That assessment may change with time. We intend that whatever procedures are put in place should be sufficiently flexible to change as and when the assessment of risk alters. As well as any routine enquiries that may be made, there must be the facility to make ad hoc enquiries in addition to or instead of routine checks. The following paragraphs set out our thoughts on what may be included in the fit and proper tests. We have not attempted to prescribe the nature or level of checks that may be appropriate for each category of applicant.

19.3 In brief, we envisage that there will be two parts to the fit and proper test. First, a measure of the applicant's suitability to play a key role in the gambling industry, based on his character and, where relevant, financial status. Second, a test of the individual's knowledge and competence in the gambling activity for which he wishes to be licensed. A casino operator, for example, could choose to demonstrate his competence in table games, machine gaming, bingo and betting and knowledge of the current regulations, and seek premises on which he could offer all those activities.

19.4 In addition to those working in gambling premises, certification should extend to all those working on the sale, supply and maintenance of gaming machines.

### Criminal records

19.5 Perhaps the most basic test of honesty is a criminal records check. The Criminal Records Bureau has recently been established under Part V of the Police Act 1997 and is expected to begin issuing disclosures in autumn 2001. Employers and regulatory bodies will not have direct access to criminal records or information, but individuals will be able to apply for a certificate containing criminal records and other information, or a statement that nothing of the kind is recorded. There are three levels of certificate:

- basic disclosures, which cover only unspent convictions
- standard disclosures, which cover spent and unspent convictions, including any cautions and
- enhanced disclosures, which include the information at standard level and relevant information from police forces.

19.6 The Act provides for enhanced disclosures to be appropriate for applicants for licensing or registration under:

- section 19, 27(1) or (5), or schedule 2 of the Gaming Act 1968
- schedule 1A, 2 or 2A of the Lotteries and Amusement Act 1976 or
- section 5 or 6 of the National Lottery Act 1993.

We recommend that these provisions are retained in any new legislation (and extended to include betting) and that the Gambling Commission should be a "registered body" under the Police Act 1997 and so authorised to receive information arising from enhanced disclosures.

### Financial probity and resources

19.7 In addition to the honesty of an applicant, it is important to establish whether, in the case of those who will run a business, they have the financial resources to cover their maximum pay-outs and liabilities. For example, in applications for gaming certificates of consent or for certification as a lottery manager the Gaming Board already asks searching questions about the applicant's financial stability, existing business connections, and assets and liabilities. In considering applications for bookmakers' permits,

magistrates are encouraged to examine the applicant's financial probity', although we heard concerns from the National Joint Pitch Council that this is not always done. The NJPC has introduced procedures to confirm evidence of funds available to on-course bookmakers (£10,000 for the ring, and £25,000 for the rails) and this has proved to be a (fairly modest) hurdle that some bookmakers have been unable to jump.

- 19.8 We are not recommending a formal system of bonding, but we do believe that financial checks are essential to ensure that businesses can be properly run, debts can be met, and organised crime can be prevented from gaining a foothold by "bank rolling" new businesses. The Gambling Commission must be able to determine exactly who are the financial backers for new applicants, and to have an on-going role in examining the finances of gambling businesses.

We recommend that the Gambling Commission should make comprehensive financial checks on those persons who operate gambling businesses, both to keep out organised crime and to ensure that potential liabilities can be met. This is particularly important in the case of casino gaming, bingo and betting, where the liabilities may be considerable.

- 19.9 Casino and bingo operators are currently required to apply for a certificate of consent in relation to particular premises, before seeking a licence from the magistrates to operate in those premises. Although we are not proposing that there should be a formal link between the licensing of people and the licensing of particular premises, it is plain that the scale of the gambling operation an individual wishes to run will be relevant to his fitness to do so. Running one casino, bingo hall or betting shop is very different from operating a large number, both in respect of the financial backing and the business acumen that is required. The Gambling Commission must take account of these considerations in its licensing practices and procedures.

### Competence

- 19.10 The Gaming Board currently interviews applicants for certain certificates. Applicants for a casino executive certificate of approval who are new to the industry are interviewed, as are re-applicants for certificates of approval after revocation and first-time applicants for certificates to act as casino or bingo managers. In addition, directors and senior staff of new entrant casino and bingo companies are interviewed (usually as a group). In 1999/00, there were 109 such interviews.<sup>2</sup> In the case of bookmakers' permits, Home Office advice is that applicants should be encouraged to attend the hearing and magistrates are encouraged to

make enquiries to determine the applicant's experience and breadth of knowledge. We have no information on the percentage of hearings at which applicants attend and are questioned. The fact that neither need occur as a matter of course is something that concerns us.

We recommend that senior executives and key employees are interviewed to ensure that they have the knowledge, and are otherwise competent, to carry out their functions. In practice this will have the effect of extending the Gaming Board's current procedures to applicants for bookmakers' permits.

- 19.11 For operators of amusement arcades and family entertainment centres, as well as less senior gaming employees, we do not consider that there is a need for a specific competence test before a licence is granted. But such people should be knowledgeable about the legal constraints within which they are working. The Gambling Commission must have the ability to make ad hoc enquiries or to investigate such individuals in response to concerns about their behaviour. If it is found that they are not fit and proper to work in the industry because they are not competent to carry out the task for which they are licensed/registered, the Gambling Commission should have the ability to take action up to and including revoking the licence/registration. We recommend that the Gambling Commission should have the ability to interview on entry and, in addition, to make ad hoc enquiries to confirm that all those licensed or registered to work in the gambling industry are competent to carry out the task for which they are licensed/registered, and to take action if they are not.
- 19.12 In addition to those people who are licensed by or registered with the Gambling Commission, we consider that employers should have a duty to check that their employees are fit and proper. The employer should clearly be liable for the actions of his employees. If he has knowingly or negligently employed someone who is incapable of carrying out the work for which he is employed, or the employee has criminal convictions relevant to that employment, the Gambling Commission should take that into account in considering whether the operator is fit and proper to engage in regulated activity. We recommend that there should be a formal duty on gambling operators to ensure that appropriate checks are made on employees who are involved in the gambling, but are not otherwise regulated by the Gambling Commission. This could include a requirement to require criminal record checks, say, every five years on employees who have remained in the same position, or been promoted to a



position below manager in the same company, and would not otherwise face any on-going examination. We have used the description "involved in the gambling", because the categories of staff which our recommendation would cover will vary between different gambling activities and types of premises. The Gambling Commission should issue guidance on the types of employees who should be the subject of such checks.

- 19.13 Of course, assessing whether a person is fit and proper is not a one-off exercise. We discuss in chapter 33 the functions and powers of the Gambling Commission. But it is worth mentioning here that they must include the ability to exchange information with the police, Customs and Excise, the Inland Revenue, the Financial Services Authority and other regulators. We recommend that gateways are established to ensure that this free exchange of information can take place, both for licensing and investigative purposes.

#### Social responsibility

- 19.14 As part of the competence test, we envisage that applicants may be tested about their knowledge of problem gambling and the help that can be offered to people who get into difficulty. At the very least, some awareness training should be built into the training that operators give their employees. This need not be in-depth; we are not suggesting that staff should try to take on counselling functions, but they should be able to spot people who do have problems and to point them in the right direction for help. When we received oral evidence from a small group of croupiers they said that they would not be encouraged by their employers to show concern about gambling patterns that appeared to suggest there was a problem. During our visits, casino operators have repeatedly said to us that it is not in their business interests to have problem gamblers in their casino. They want happy punters spending an amount they can afford, who then come back another day. It does make good business sense to encourage people not to gamble more than they should, but we believe that operators should do more to demonstrate that they are socially responsible. We note that the Home Office proposals on liquor licensing require that an applicant for a personal licence will undergo a test of knowledge of licensing law and social responsibilities. We envisage a similar combination of gambling law knowledge and social responsibilities.

- 19.15 There are some interesting examples of socially responsible gambling in other jurisdictions. The Nevada State Gaming Commission has introduced

regulations to provide for the posting of notices about problem gambling, and the training of all employees who come into contact with customers. The regulations' state:

*That training shall, at a minimum, consist of information concerning the nature and symptoms of problem gambling behavior and assisting patrons in obtaining information about problem gambling programs. This subsection shall not be construed to require employees to identify problem gamblers.*

- 19.16 During our visit to the "Holland Casino" at Scheveningen, we learned that floor managers are trained to identify and offer help to problem gamblers. This very proactive approach is possible only because of the casino monopoly in Holland, which enables the company to be more aware of an individual customer's visits and transactions. A requirement on operators to try actively to identify problem gamblers in this country would not work and would, perhaps, be an over-reaction to the problem. But all gambling staff must certainly be alert to the dangers of problem gambling and feel competent to offer advice on where to seek help to those who need it. We recommend that the licensing procedure should include provisions relating to socially responsible gambling. At the highest level, this might encompass details of the company's policy statement and training programme, and on an individual basis it should test the applicant's awareness of their responsibilities arising from those programmes.

How long should the personal licence be valid?

- 19.17 Some Gaming Board licences are valid for particular periods; others (such as certificates of approval) are not. That can mean that the Gaming Board does not have up-to-date information about those it regulates. The Gambling Commission will be able to make routine checks on licensed persons, and will require up-to-date criminal records checks when an individual moves employer. That will enable it to keep track of some licensed people, but that may not be sufficient to ensure that a reliable and up-to-date record is maintained. We recommend that personal licences should be renewable at intervals to be determined by the Gambling Commission.

How might our proposals apply to each sector of the industry?

On-line gambling

19.18 The principles we have described apply to all gambling operators, including those offering interactive services. For convenience, we discuss all the issues relevant to on-line gambling in chapter 30.

Casinos

19.19 Certificates of consent are currently issued in relation to specific premises to enable an operator to seek a gaming licence from the local magistrates. We are recommending the removal of the direct link between the certificate and particular premises, although as set out in paragraph 19.9, the certificate will need to reflect the scale of the business the operator is authorised to run. The local authority will need to satisfy itself that the operator has obtained the authority to establish a gambling business of the kind he is seeking permission for.

19.20 In 1999-00, the Gaming Board dealt with 19 applications for new certificates of consent for casinos in England, Wales and Scotland.

19.21 There are currently five types of certificate of approval issued in relation to casino employees. The type of certificate and to whom they are issued, together with statistics relating to their issue are set out in figure 19.1.

19.22 The number of certificates issued by the Board was lower in 1999-00 than in the previous five years, when it had remained reasonably constant at around 5,000. In chapter 34, we make some assumptions about the likely workload of the Gambling Commission. We are

not proposing that additional categories of casino workers need to be checked, although the total number of employees who need to be investigated could increase substantially if a large number of new casinos start to operate as a result of our recommendations.

19.23 In its report "The Gaming Board: Better Regulation"<sup>4</sup>, the National Audit Office recommended that the Gaming Board should consider whether there was scope to devolve some certification work to employers - for example, in relation to those employees who are promoted or move posts within the industry. In addition, the NAO suggested that the Gaming Board should consider the scope for rationalising the number of certificates that are issued.

19.24 The Gaming Board has been discussing with the British Casino Association whether the number of certificates of approval should be reduced. The Board proposed that the certificates for dealers should be amalgamated with inspectors and the certificates for supervisors with managers. We understand that the Gaming Board considered that the significant step up in responsibilities occurred on promotion to supervisor (who can act as manager for up to 25% of their time) and therefore that a test of fitness was needed at that point. If such a change were made, the interview that the Board currently conducts on promotion to manager would be conducted on promotion to supervisor.

19.25 We understand from the Gaming Board that the British Casino Association has made an alternative suggestion. The BCA proposes that the dealers, inspectors and supervisors certificates should be amalgamated. The BCA believes that promotion to manager is the major step up and the right time, as now, to interview to assess fitness. The consequence of

Type of certificate	Issued to	New applications	Transfers	Promotions	Resignations	Total
White	Casino	5	7	1	5	18
	Executive	(5)	(4)	(2)	(7)	(18)
Grey	Casino	7	7	1	7	22
	Manager	(1)	(15)	(2)	(12)	(30)
Green	Casino	12	12	58	12	94
	Supervisor	(1)	(27)	(10)	(8)	(46)
Yellow	Casino	15	65	43	15	138
	Inspector	(21)	(1,095)	(564)	(18)	(1,698)
Blue	Casino	1,851	641	1	1	2,494
	Dealer	(1,051)	(148)	(1)	(2)	(1,202)
Total issued						4,001 (4,994)

Figure 19.1: Section 19 Certificates Issued 1999-00\* (1998-99 figures in brackets)

4-Gaming Board for Great Britain (2000) 5-Gaming Board for Great Britain (1999) 6-National Audit Office (2000)

such a change would be that supervisors could no longer act as managers. The BCA is content with that on the basis that casinos in any case require at least one manager on the premises all the time. The Gaming Board is content with this approach.

- 19.26 We agree that there is merit in reducing the number of different certificates. The casino sector is more heavily regulated than any other part of the gambling industry and it is right that should be the case, but it is important to remove any unnecessary burdens and to reduce bureaucracy. We agree with the British Casino Association that the line could sensibly be drawn between managers, who should be subject to more intensive checks and should be interviewed, and less senior employees who should be investigated by the regulator on entry to the casino industry. We recommend that the number of casino certificates of approval should be reduced from five to three, and that the existing certificates for dealers, inspectors and supervisors should be amalgamated.
- 19.27 The other recommendation from the National Audit Office' was that some checks should be devolved to employers. We have already suggested in paragraph 19.12 that employers should be required to carry out regular checks on employees who are not otherwise examined by the Gambling Commission. We believe that there is more scope to encourage employers to take responsibility for the good character and calibre of the staff they employ. In the light of the amalgamation of certificates for dealers, inspectors and supervisors, we recommend that employers should be required to obtain a certificate from the Criminal Records Bureau each time a person is promoted and there should also be a requirement (on the employer) to notify the Gambling Commission about the change in the individual's status and to send it a copy of the certificate.
- 19.28 Under current regulations the certificate of approval is not portable between employers: that can be a barrier in an industry in which staff tend to move around quite frequently. The movement of staff between different employers, and around the country, is likely to increase as more casinos come on stream. It should not be part of the regulator's function to approve the transfer of qualified staff. We recommend that the certificate of approval should be valid throughout Great Britain, subject only to a requirement that an employer should require an up-to-date certificate from the Criminal Records Bureau when taking on someone who is transferring

from another employer. There should be a requirement (on the employer) to notify the Gambling Commission about the change of employment and send it a copy of the certificate.

### Bingo

- 19.29 Some of the issues we have discussed in respect of casinos apply equally to bingo.
- 19.30 In 1999-00, the Gaming Board dealt with 17 applications for new certificates of consent for bingo halls in England, Wales and Scotland. As with casinos, we recommend that certificates of consent for bingo should not be related to particular premises, but should be required by the local authority before an application in respect of a premises licence is entertained.
- 19.31 Bingo Managers are currently issued with a pink certificate. Statistics relating to the issue of pink certificates are contained in figure 19.ii.
- 19.32 We have recommended that the number of casino certificates of approval should be reduced, and that the more intensive level of investigation should continue to apply from the post of manager upwards. In relation to bingo, it would be right to continue to require managers to obtain a certificate of approval and to be interviewed in the course of that application. We have received no evidence to suggest that the current level of regulation is inappropriate. We recommend that bingo managers should continue to apply for a certificate of approval; that they should be interviewed; and that the certificates should be portable between companies in Great Britain (subject to the requirement that the new employer should seek an up-to-date certificate from the Criminal Records Bureau and should notify the Gambling Commission of the change of employment and send it a copy of the certificate).
- 19.33 As with casinos, bingo operators should be responsible for vetting employees who are involved with the gambling and are not otherwise regulated by the Gambling Commission, and should be liable if they are knowingly or negligently employing individuals who are not fit and proper for the job.

Type of certificate	Issued to	New applications	Transfers	Promotions	Reissues	Total issued
Pitch	Bookmaker	43 (45)	20 (25)	11	10	103 (111)

Figure 19.3: Section 19 Certificates Issued 1999-00\* (1998-99 figures in brackets)

Source: Gambling Board for Great Britain (2000)

## Betting

### Bookmakers

19.34 In contrast to casinos and bingo halls, bookmakers are currently very lightly regulated. As set out in earlier paragraphs, magistrates have the ability to ask searching questions of would-be bookmakers, but there is anecdotal evidence to suggest that this does not happen as often as it should. From the punter's perspective, it is desirable that similar standards are applied to all forms of gambling. No one has suggested to us that bookmakers should not be regulated to the same extent as other gambling operators. Views have differed on how this should be achieved. Ladbroke, amongst others, has suggested that casino-style certification should apply to bookmakers.

19.35 The Levy Board\* told us that it had encountered numerous problems arising from the current arrangements for licensing bookmakers. It mentioned that on a regular basis it found:

- permits are held by people who do not have the necessary expertise to conduct the betting business for which they are responsible
- some people are under capitalised
- some people play no part in the business for which they are licensed – for example, a wife holding a permit for her husband, who runs the betting business but would not qualify in his own right
- some businesses in practice are controlled by inappropriate persons.

The Levy Board suggested that magistrates often were forced to take licensing decisions in a vacuum and tended to give applicants the benefit of the doubt.

**We recommend that the Gambling Commission should regulate all bookmakers who, as with other gambling operators, should undergo a fit and proper test and be investigated in relation to their competence and knowledge as well as honesty and financial probity.**

### Betting shop managers

19.36 On 31 May 2000, there were 3,791 bookmaker's permits in force in Great Britain (of these, according to the annual report of the National Joint Pitch Council, some 890 are authorised by the NjPC to operate at racecourses.) On the same date there were 8,732 betting office licences in force.

19.37 The fact that large bookmaking companies need only one bookmaker's permit to operate across Great Britain is something that has concerned us. It also concerns the Levy Board, who pointed out that the drafters of the 1963 Act would not have foreseen the advent of large corporate bookmakers, employing a large number of people who are themselves not regulated. The Levy Board suggested that each betting shop manager should hold a bookmakers' permit in his own right, or should otherwise be approved by the gambling regulator in the same way as casino managers. We have considered whether casino-type licensing should be introduced for betting shop managers. In principle we are sympathetic to the proposal.

19.38 We have mentioned that there are some 8,700 betting shops and, given the extended opening hours that most shops operate, we may assume that there are at least two managers for each of those shops. Therefore, we could be contemplating a new licensing regime for up to perhaps 20,000 people. Overall, that could be a heavy burden for the Gambling Commission and could be a significant new regulatory burden on business. However, any licensing requirements could be gradually applied to those currently employed as betting shop managers; they could apply as they moved employer, with a requirement in any case to be licensed within five years of the Gambling Commission being established. The burden need not be onerous, and this is not a reason to reject licensing betting shop managers.

19.39 We have considered what the mischief is that we wish to prevent and what similarities there are between casino and betting shop employees. In betting shops, the price is generally set elsewhere and the manager and his staff are essentially selling a priced-up product. If a member of staff is behaving dishonestly it is usually

to the detriment of the bookmaker, rather than the punter. On the other hand, we have heard about money laundering through betting shops and we are recommending in chapter 22 that money laundering regulations should be applied to betting. Punters should be confident that betting shop staff are honest and well trained. The Levy Board mentioned that the absence of a licensing system places a great responsibility on the company to have the right procedures in place and to ensure that their managers follow them. That is undoubtedly true, and some bookmakers have said to us that they would welcome additional checks on staff to help them weed out the dishonest ones. Other bookmakers have pointed out that there is an industry that employs many temporary and part-time staff and they were concerned that statutory checks could be cumbersome and time-consuming.

We believe that the number of such firms may still be in single figures. As part of the recent changes to General Betting Duty, it was announced that bets placed with brokers will be brought within the scope of the Gross Profits Tax.

- 19.40 On balance, we have concluded that betting shop managers should be licensed by the Gambling Commission. Other staff employed in betting shops need not be so licensed. We recommend that the licensing of betting shop managers should be at a similar level to casino dealers – essentially an enhanced criminal records check. In addition, we recommend that bookmakers should be required to require certificates from the Criminal Records Bureau for other key staff and that these may be examined by the Gambling Commission. As with casinos and bingo halls, if bookmakers are found to be knowingly or negligently employing individuals who are not fit and proper for the job, the Gambling Commission may take that into account in determining whether the bookmaker is fit and proper to be engaged in gambling activities. We discuss in chapter 26 whether gambling debts should be enforceable and whether bookmakers should continue to be able to shelter behind the palpable errors rule. If our recommendations on those issues are accepted, the extent to which bookmakers are liable for the actions of their staff will be significantly enhanced. In turn, we suggest that this should lead to better training and enforcement of high standards by the operator.

#### Betting brokers

- 19.41 We have also considered whether betting brokers, or operators of bet exchanges as they are sometimes known, should be required to be licensed as bookmakers. At least one of the larger on-line operators is so licensed. Brokers bring together people who want to bet one-to-one rather than through a bookmaker, and take a commission for making the match. As they are acting as stakeholders for bet makers and takers and are not receiving bets, they do not require a bookmakers licence.

- 19.42 It has been put to us that if brokers are not regulated punters will not know whether they are truly acting only as brokers. They may be laying bets themselves, or allowing an individual to offer unlimited bets using their service and thus effectively to operate as an unlicensed bookmaker. Brokers have emerged as a result of the Internet and the service they offer could not have been envisaged when the 1963 Act was drafted. It is clear that they are offering a gambling product. In those circumstances, it is right that punters should be confident about their honesty and their financial stability. We recommend that betting brokers should be licensed and regulated in the same way as bookmakers.

#### On-course bookmakers and employees

- 19.43 The National Joint Pitch Council currently regulates the activities of bookmakers on racecourses. As we have mentioned, 890 bookmakers are currently approved by the NJPC to work on racecourses. To apply for approval by the NJPC, an applicant must provide:
- three recent passport photographs
  - a certified copy of his bookmakers' permit
  - a certificate of discharge of levy liabilities and
  - three written references (including one financial reference), as to his suitability to conduct business in a betting ring.
- 19.44 Where the applicant is a body corporate, all betting business must be conducted on its behalf by a nominated officer approved by the NJPC. No Authorised Bookmaker may have more than two Nominated Officers and each must hold a bookmakers' permit or a betting agency permit in his own right.
- 19.45 Where the Authorised Bookmaker is not a body corporate, betting business must be carried out by the bookmaker himself or by no more than one Authorised Representative. An Authorised Representative must hold a bookmakers' permit or betting agency permit in his own right.
- 19.46 These additional licensing controls on on-course bookmakers were necessary because of the light regulation on bookmakers generally. Our recommendation that a more intrusive fit and proper test should be applied to all bookmakers may mean

that these additional controls on those who operate on-course are no longer necessary. Unlike in a betting shop, those with whom the punter is dealing are bookmakers in their own right, not simply representatives of a bookmaker: that is essential in the market place of the racecourse where quick and binding decisions must be made. **We recommend that the Gambling Commission should take over the NJPC's duties of approving bookmakers who operate on-course, though this may in practice not require a significantly different approach from the licensing of off-course bookmakers. No one should be employed to negotiate bets on a racecourse unless he has a bookmakers' permit in his own right.**

**19.47** The NJPC deals only with horse racecourses, not with greyhound tracks or point-to-point. We are recommending in chapter 26 that regulation of betting at those events should be brought within the remit of the Gambling Commission. Similarly, **we recommend that bookmakers and their representatives working at greyhound tracks and point-to-points should be licensed and regulated in the same way as bookmakers on racecourses.**

**19.48** The NJPC currently authorises bookmakers' "workers". Workers are employed by bookmakers to carry out tasks such as operating the computer and doing paperwork. They may also act as "runners" conveying bets from established credit clients at the racecourse to the bookmaker in the ring. Workers are not permitted to negotiate bets. We do not think that it is necessary for the Gambling Commission to license workers in the betting ring. However, the Commission may wish to set some guidelines about the number of people a bookmaker may have working for him in the ring, to prevent a proliferation in the numbers. As with other employers, we recommend that there should be a duty on the bookmaker to ensure that he is employing staff on the racecourse, greyhound track or at the point-to-point who are fit and proper to be employed in duties related to betting.

**19.49** The NJPC also authorises public tic-tacs at racecourses. (In addition, bookmakers employ private tic-tacs as workers. This section does not relate to private tic-tacs.) Public tic-tacs earn a living by selling their "twist card" (a card that can be used to interpret the tic-tac that day) to bookmakers in the betting ring and then acting as a conduit for bets between bookmakers. Tic-tacs are not allowed to lay bets on their own account and the NJPC makes checks to ensure that they are passing on bets laid to them and not taking them themselves. There are seven public tic-tacs currently authorised by the NJPC and we understand that a number of them have been found to

have taken bets illegally. In relation to the temptation to act as an illegal bookmaker, tic-tacs are not dissimilar to betting brokers. If tic-tacs were not authorised by the NJPC, the only sanction currently available would be to report suspicions of illegal bookmaking to the racecourse and have them removed from the betting ring.

**19.50** It is arguable that tic-tacs need not be regulated because they are providing a service only to bookmakers, not directly to punters. If they act as illegal bookmakers, they are breaking the law and appropriate action can be taken. However, another view is that tic-tacs are working in the betting ring on their own account and if the Gambling Commission is to regulate the ring successfully all those who work there must be accountable, in their own right or to an authorised bookmaker. Given that there is evidence that tic-tacs have succumbed to temptation and taken bets illegally, we think that it would be right for them to be regulated by the Gambling Commission so that enforcement action can be taken if the Commission's rules are breached. **We recommend that the Gambling Commission should license public tic-tacs.**

**A** Racecourses, point-to-points and greyhound tracks

**19.51** We have considered whether the Gambling Commission should be responsible for licensing those who operate racecourses, point-to-points and greyhound tracks. This is an issue because the Levy Board is currently responsible for approving racecourses for betting purposes, including point-to-points. Greyhound tracks are licensed by local authorities.

**19.52** We have discussed in chapter 13 the relationship between gambling and the underlying activities. An operator of a racecourse or greyhound track will determine on commercial grounds who is able to take bets on his track and where they are able to do business. The Gambling Commission will want to lay down some rules about the conduct of betting on-course and these must be enforceable. Regulation will be toothless if it has to rely on the goodwill of racecourse operators to create the right environment. In the same way that bookmakers must be fit and proper, so must racecourse operators, especially in the case of the greyhound totes where they may be the same individual or company. **We recommend that the Gambling Commission should be responsible for issuing certificates of approval to the operators of horse racecourses, point-to-points and greyhound tracks to authorise them to allow betting on their premises. In addition, the operator will need to obtain a premises' licence from**

the local authority to use those premises for betting, and will have to meet the normal conditions for a public venue. The Jockey Club and the National Greyhound Racing Club may also have a licensing role if the operator wishes to race under their rules. ¶

- 19.53 Gambling is central to horse racing and even more so to greyhound racing: the link between gambling and most other sports is much less direct. Other tracks do currently have to hold track betting licences to permit, for example, betting at football and cricket matches, but the track operator generally has no active role in the betting. However, the considerations outlined in paragraph 19.52 equally apply to such tracks. It is unlikely that anything other than a light regulatory touch would be necessary for these tracks, but the Gambling Commission should certainly know where betting is being conducted and there should be an obligation on the track operator to ensure that only licensed bookmakers are operating. We recommend that the Gambling Commission should license track operators, but we do not see the need for such tracks also to be licensed for betting by the local authority.

#### Tote

- 19.54 The Home Secretary announced in March 2000 that the Horserace Totalisator Board (the Tote) would be sold to a consortium of racing interests. The Tote has, and will continue to have, an exclusive licence to conduct or authorise others to conduct pool betting on horseracing. It also currently owns a number of betting shops, a credit betting business and an internet betting site.

- 19.55 The Tote is a public body and responsible for its own regulation. That will change once it passes into private ownership. Thereafter, it would be wrong to treat the operators of the Tote differently from other corporate bookmakers. The Home Office<sup>16</sup> has suggested that the Tote's racecourse operations should be brought within the regulatory framework covering all types of on-course betting. The Home Office has also suggested that special conditions should be applied to the Tote's pool betting licence to reflect the exclusive rights that the Tote has and the responsibilities that come with that. The proposals set out in the Home Office consultation paper sit comfortably with the recommendations we have made about the licensing of bookmakers generally. We recommend that the Tote and its employees should be licensed by the Gambling Commission in the same way as other bookmakers and that its licence should, in addition, reflect the special status it enjoys as an exclusive provider of pool betting.

#### Lotteries

- 19.56 There are seven External Lottery Managers currently registered with the Gaming Board. We recommend that External Lottery Managers should be licensed by the Gambling Commission. Such individuals offer their commercial services to charities and other societies and it is right that they should have to demonstrate that they are fit and proper to carry out those functions.
- 19.57 Chapter 28 sets out our proposal that all societies lotteries should be registered with the Gambling Commission, rather than some registering with local authorities as is the case now. Similarly, local authority lotteries should be registered with the Commission. We have considered what level of regulation would be appropriate for these activities. We have not received evidence to suggest that such lotteries give rise to fraudulent activity on a scale that would justify anything other than a light touch. In any case, the sheer number of lotteries probably precludes anything else. We recommend that societies and local authorities who wish to run lotteries should have to register with the Gambling Commission and provide evidence that they are what they profess to be. The Gambling Commission should require promoters to provide a certificate from the Criminal Records Bureau, should make random checks to ensure that lotteries are being conducted legally, and should require returns to be made in respect of lotteries above a certain size.

#### Amusement arcades and Family Entertainment Centres

- 19.58 Amusement arcades are currently licensed by the local authority. The grounds for refusal contained in schedule 9 to the Gaming Act 1968 relate only to the suitability of the premises and conditions applying to them. There are no grounds to refuse on the basis that the proposed occupier is not fit and proper to engage in gambling activities. We are proposing in chapter 23 that amusement arcades (with anything more than low stake/low prize machines) should be open to over 18s only. It is essential that the Gambling Commission should have the ability to take action against the operators of licensed premises who breach the rules and also against those who operate illegal machines. We believe that all those who offer gambling should be fit and proper to do so. In the case of amusement arcades, we recommend that the operator should be licensed by the Gambling

Commission and should be liable to enhanced criminal records checks. Existing operators should have to seek a licence within, say, two years of the Gambling Commission beginning work. The level of checks that are carried out should be on a par with those carried out on applicants for licences to sell, supply or maintain gaming machines. As with other operators, it should be a condition of registration that the arcade operator takes steps to ensure that his key staff are fit and proper for the job.

19.59 The local authority should not entertain an application for a premises licence unless the operator is registered with the Gambling Commission.

19.60 We have considered whether the operators of family entertainment centres should be required to register with the Board. If a family entertainment centre includes a restricted area containing machines to be played only by adults, we recommend that the operator should be required to register in the same way as someone operating an amusement arcade dedicated only to over 18s.

19.61 If a family entertainment centre does not contain a restricted area, we do not believe that registration can be justified on the basis of the level of the gambling that is offered. However, given that such places are designed to attract children, local authorities may wish to impose their own controls to ensure that children and vulnerable adults are not exposed to other dangers. During our deliberations, we have heard accounts of paedophiles targeting arcades, particularly in Central London, and local authorities will no doubt want to take account of concerns of that nature. We do not consider that it is within our competence to make any recommendations in this respect.

#### Machine suppliers/ manufacturers

19.62 Under section 27 of the Gaming Act 1968, a person must have a certificate if he wishes to sell, supply or maintain a gaming machine. We recommend that the Gambling Commission should license all those who sell, supply or maintain gaming machines (except low stake/low prize machines). This is particularly important if our recommendation on profit sharing is accepted (chapter 23). We have specifically referred to "all those" who supply machines, because there are currently some exceptions to the requirement to obtain a section 27 certificate and we recommend that those should be ended.

19.63 Manufacturers are not currently licensed. We have considered whether they should be. There is perhaps a

case for licensing manufacturers to ensure that machines are not developed that are designed to breach the Gaming Commission guidelines. The loss of a licence would be an effective sanction against a manufacturer. We note that some other jurisdictions license manufacturers. On balance, we have concluded that it is not necessary to introduce such licensing here. The Gambling Commission will be licensing those who sell, supply, maintain and operate the machines. The Commission will also be able to test machines and, in particular, will want to approve all casino slot machines (which would be permitted in Great Britain for the first time as a result of our recommendations) before they are installed. In addition, the Gambling Commission will have the power to take action in respect of any non-compliant machine wherever it is situated. With these provisions in place we do not consider that, in addition, it is necessary to license manufacturers.

#### Pools

19.64 Those who operate pools competitions should be licensed by the Gambling Commission. There are currently only three companies offering pool competitions in Great Britain. We recommend that pools operators are subject to licensing by the Gambling Commission.

#### Appeals

19.65 There is currently no statutory right of appeal against licensing decisions by the Gaming Board. There is a requirement on the Board to ensure that there is a fair hearing. Prospective bookmakers currently have a right of appeal from the Magistrates Court to the Crown Court if an application for a permit or licence is refused.

19.66 We have considered whether there should be a statutory right of appeal against decisions by the Gambling Commission. We believe that it would be good practice to make provision for appeals against refusal or revocation. The decisions the Commission will be making will affect an individual's livelihood and in those circumstances we believe that it would be indefensible not to allow a right of appeal. In the case of bookmakers in particular, we would find it very hard to justify removing such a right simply because of changes in the way the licensing system is administered. We recommend that there should be a statutory right of appeal against licensing decisions by the Gambling Commission. The appeal should provide an opportunity for mistakes in law to be put right rather than for the case to be reviewed from scratch and for the review body to substitute its own judgement for that of the Gambling Commission.



19.67 We have considered to whom the appeal should be made. We do not consider that reference back to the Crown Court from a central licensing authority would be appropriate.

19.68 It is difficult to assess how many appeals there might be, but we believe that the number may be small. In 1999-2000, the Gaming Board did not refuse any first time applications for section 19 certificates (casino executive, manager, supervisor, inspector, dealer or bingo manager), although it revoked 58 certificates. In the same period, there were no appeals against the grant or renewal of bookmakers' permits. As the numbers of appeals may well be small, one possibility would have been to propose using part-time High Court Judges to adjudicate on an ad hoc basis.

19.69 On the basis that something more formal may be preferred, we have looked at precedents from other regulatory bodies. Individuals who are found not to be fit and proper by the Securities and Futures Authority may appeal to the SFA Authorisation Appeal Tribunal. Membership of the Tribunal will include:

- a legally qualified chairman
- at least one member who is not a registered person or other employee of a firm
- at least one member who has practical experience of the area of business relevant to the case.

This Tribunal will be replaced by a new FSA Tribunal when the Financial Services and Markets Act 2000 is fully implemented.

19.70 We believe that a tribunal along these lines would be appropriate to hear appeals against decisions by the Gambling Commission. A legally qualified chairman would be essential, and we believe that it would be helpful for industry representatives to have a role. Appointments to the Tribunal should be advertised in the normal way, and we hope that punters, amongst other people, may be encouraged to apply to serve as lay people. We recommend that a Gambling Appeals Tribunal should be established. The Tribunal might also deal with appeals against disciplinary measures taken by the Gambling Commission; we discuss this in chapter 33.

# chapter twenty

## Licencing of Premises: General Issues

20.1 This chapter discusses some issues that are common to gambling premises. It covers permitted areas for casinos, the demand criterion for casinos and bingo halls and the demand test for betting shops. In chapter 21 we discuss our recommendations on the role of local authorities in the licencing of gambling premises.

### Permitted areas

20.2 Casinos may operate only within the 53 areas defined by the Gaming Clubs (Permitted Areas) Regulations 1971 and the Gaming Clubs (Permitted Areas) (Scotland) Regulations 1971. Within a permitted area, the licensing authorities are able to refuse a licence for a casino if they consider that there is insufficient unmet demand for the gaming facilities. The system of permitted areas was originally introduced to reduce the number of casinos to a manageable amount: there were around 1,000 casinos in the 1960s and, as discussed in earlier chapters, there was widespread abuse and criminal infiltration was not uncommon.

20.3 Permitted areas were first introduced in 1969. The areas were chosen on a subjective basis and this led to disputes. The 1971 Regulations included a formula under which any county borough outside Greater London with a population of 125,000 became a permitted area. When county boroughs were abolished in 1974, an amendment was made to the formula to bring in those former county boroughs which had a population of 125,000 or more at any time between December 1970 and October 1973. The list has remained frozen ever since. In summary, this means that casinos are permitted only in:

- parts of inner London
- county boroughs in England and Wales with populations in the 1970s of over 125,000
- certain seaside resorts in England and Wales
- Scottish cities of Aberdeen, Dundee, Edinburgh and Glasgow.

20.4 The Home Office issued a consultation paper on casino and bingo clubs in 1996<sup>1</sup>. This suggested that abolition of permitted areas was not a realistic option, because there could be a massive increase in the number of casinos bringing "unmanageable vetting and regulating difficulties".

20.5 The consultation paper proposed new criteria for permitted areas. These were areas with a population of

at least 300,000 (150,000 in resort areas) within a 20 mile radius of the centre of the area; and at least 20 miles from the centre of another permitted area (10 miles in London). At that time, the Gaming Board was said to "strongly oppose" the abolition of permitted areas. We understand that this objection may have been principally on resource grounds.

20.6 The Gaming Board<sup>2</sup> now takes a very different view of permitted areas. It does not believe that permitted areas need to be retained for casinos, although it argues that safeguards will be required to ensure that this does not lead to a plethora of small, unregulatable casinos.

20.7 The British Casino Association<sup>3</sup> and a small number of other respondents suggested to us that the concept of permitted areas should be retained and that the proposals floated by the Home Office in 1996 should be implemented. This would result in thirteen more permitted areas.

20.8 We believe that several of those who have suggested modifying the criteria rather than abolishing them, may have done so in the expectation that this would be more favourably received than a call for abolition. The British Casino Association acknowledges in its submission that a minority of its members favours the abolition of permitted areas.

20.9 The criteria suggested by the Home Office in 1996 are complicated, and re-drawing the areas would be an unsatisfactory and temporary solution. The population density of a particular part of the country is not a good test of the likely demand for a casino. As a number of respondents have pointed out to us, in many areas the potential customers for new casinos are likely to be domestic and foreign tourists and not local residents.

20.10 We believe the constraints that permitted areas introduce are artificial and we are not persuaded that they are the only, or best, way of controlling numbers. We recommend that permitted areas should be abolished. We are, however, conscious that a sudden huge increase in the number of casinos could be difficult to regulate and damaging to the industry. There are ways to avoid this.

20.11 One of the problems of the 1960s was the proliferation of small casinos. That is a problem we must avoid recreating. In addition, the new work for the Gambling Commission must be manageable. The British Casino Association suggested to us that, as an interim measure, the number of permitted areas could be gradually increased. We are not attracted to that

idea: as discussed earlier, it would be very complex and could be out of step with the commercial judgement of would-be operators. We have considered what alternatives there may be: any that explicitly restrict the number or location of casinos inevitably look like a reintroduction of permitted areas under another guise. We think that we can better achieve our objective by regulating the minimum size of a casino. We do not want, for example, nightclubs simply adding one or two gaming tables in a back room. We recommend that the Gambling Commission should set a minimum size for a casino. To begin with, the size should be larger than the smallest casinos currently operating - say 2,000 square feet (185.8 square metres) for the gaming floor devoted to table games - with an exemption for existing casinos. Over a period of some five years, and as the demand for new licences becomes clearer, the minimum size could be altered.

20.12 In terms of the minimum number of tables that would be required, a table gaming area of 2000 square feet, would mean that there were at least eight tables available for play in any new casino licensed by a local authority. The Gaming Board issues advice to local authorities on the floor layout and minimum floor area for table games. We envisage that the Gambling Commission would continue to offer such advice. To help illustrate what may be provided in 2000 square feet, the following are some of the current floor areas (per gaming table)

• American Roulette	200sq.ft
• Baccarat	200sq.ft
• Blackjack	90sq.ft
• Casino Stud Poker	90sq.ft
• Chemin de fer	150sq.ft
• Craps	250sq.ft
• Punto Banco (7 places)	90sq.ft
• Super Pan 9	150sq.ft

20.13 In the long term, we suggest that the minimum size should not fall below the size of the smallest casinos that currently exist, to ensure that the number of casinos does not become uncontrollable. The smallest casinos currently have a gaming floor of around 1600 square feet (149.6 square metres).

20.14 Another factor determining the growth of casinos is the mix of activity that they are required to provide. We discuss that in detail in chapter 22, but in brief we

are ruling out slot-machine only casinos of the kind seen in some places overseas.

### The demand criterion

20.15 Under schedule 2 to the Gaming Act, licensing authorities can refuse to grant or renew licences for gaming facilities where they consider that there is insufficient unmet demand. The Act does not distinguish between casinos and bingo clubs, but in practice there are differences. For example, in considering applications licensing authorities must take account of the advice of the Gaming Board in relation to casinos, but the Gaming Board does not advise on bingo clubs.

### Casinos

20.16 The 1996 Home Office consultation paper said the demand criterion had prevented the proliferation of casinos and identified the benefits as:

- ensuring that the number of establishments does not itself stimulate demand
- keeping the number of casinos down to a scale which can be supervised effectively by the Gaming Board
- avoiding excessive and damaging competition

20.17 The paper argued that removal of the test would lead to a rapid increase in numbers. Competition would encourage casinos to break the rules and rapid expansion could mean that organised crime would get a foothold.

20.18 In its submission to us the Gaming Board said that it did not believe that the demand criterion should be retained. It argues that the "test has largely become an academic exercise, involving sometimes convoluted, lengthy and artificial arguments about the meaning of particular figures and over witness evidence."

20.19 In its submission the British Casino Association did not discuss the demand criterion. It states that it recognises that "casino demand and location issues" would still need to be determined locally, which we take to be support for the status quo. In their oral evidence to us, the BCA spoke of a "desirability test", but as they described this to us it appeared to be a demand test under another name. The BCA is alone in suggesting a test of this kind should be retained. The Ritz Club<sup>4</sup> and others argued for the demand criterion to be abolished on the grounds that it is out-dated.

20.20 We agree that the demand criterion is out-dated. It reflects an era when gambling was not something people were expected to want to do, and the

legislation was guided by a wish to restrict opportunities. The experience of those who have had to operate this system is that it is difficult convincingly to separate responding to demand and stimulating it.

20.21 We are not unsympathetic to the second "benefit" identified by the Home Office, as set out in paragraph 20.16, of keeping the industry to a size that can easily be regulated. It must be the Government's responsibility to ensure that the regulator has the resources and the power to regulate the industry: the resources of the regulator should not be an artificial restriction on the growth of the industry. However, we have recognised in paragraph 20.11 that the speed of expansion should be controlled to ensure that the ability of the Gambling Commission to regulate the industry can grow with the market. Of course, the ability of the regulator to keep pace with market forces must be matched by the willingness of the industry to pay for the service it receives. We discuss the funding of the Gambling Commission in chapter 34.

20.22 We have no sympathy with the third "benefit" identified in the Home Office paper. It is not a purpose of regulation to restrict competition. We were reminded by Lord Haskins, and by a number of other respondents who quoted from Better Regulation Task Force guidance, that regulation should promote competitive markets.

20.23 It has been suggested to us that the demand test is necessary because operators may behave inappropriately if supply begins to outstrip demand. We note that concern, but think that this should be controlled by regulation, not by rationing of supply. If there are complaints about operators, the regulator should intervene. The situation in 2000 is very different from that in the 1960s, when casinos had been operating in an unregulated environment. We are starting now from a position of a strong Gaming Board and an industry run by people who are fit and proper.

20.24 As with permitted areas, we are not persuaded that numbers should be controlled by an artificial demand criterion. Demand is best assessed by operators' commercial instincts. Some operators will be prepared to run on smaller margins than others.

20.25 That is not to say that there should not be local input to decisions about the locations of casinos. The premises will be assessed as suitable for gaming by the local authority acting on good practice guidelines from the regulator (see chapter 21), and the local authority will take into account planning requirements to ensure that the development is appropriate to the area.

## Bingo

20.26 The 1996 Home Office consultation paper proposed that the demand criterion should no longer apply to bingo. The reasons were:

- *traditional bingo carries a low social risk and it is not necessary in the public interest to prevent the stimulation of demand caused by the number of premises*
- *market forces, combined with the requirement for operators to obtain certificates of consent from the Gaming Board and gaming licences... would keep premises to a manageable number*
- *within an effective regulatory framework, greater competition between bingo clubs is likely to bring benefits to players.*

20.27 The proposal to remove the demand criterion for bingo was not adopted, but the reasons put forward in support of it hold good today.

20.28 In its submission to us, the Bingo Association<sup>4</sup> stated that the demand criterion should be retained, because it enables magistrates to consider local issues that might otherwise be ignored. The Association argued that licensing responsibilities should not be transferred to local authorities because they are not independent. In its oral evidence to us, the Bingo Association amplified its concerns that planning authorities allow political considerations to influence their opinions and they were also concerned that, in the absence of any measure of demand, market forces could mean that bingo clubs were forced to close. The Association suggested that this would be undesirable because bingo clubs "are part of the social fabric of this country". As discussed in chapter 18, we do not agree that licensing should remain with magistrates and we consider that local authorities are better placed to reflect the opinions of local people. We cannot agree with the Bingo Association that the demand criterion serves to highlight any particular local issues that might otherwise be overlooked and, whilst, we might sympathise with its wish to retain the status quo, we cannot agree it is a purpose of regulation to stifle competition. We recommend that the demand criterion should be abolished for both casinos and bingo clubs.

Betting shops: the demand test

- 20.29 The issuing of licences by the magistrates for betting shops is subject to the demand test in the same way as the issue of licences for casinos and bingo halls. There was a provision in the Horserace Totalisator and Betting Levy Boards Act of 1972 to exempt Tote Board applications for betting shop licences from the demand test, but this provision has never been enacted.
- 20.30 We received contradictory evidence from the bookmaking associations about the value of the demand test. BOLA told us that it should be retained, because larger bookmaking firms could squeeze out smaller ones. It argued that if smaller bookmakers were driven out of business, it would lead to an increase in illegal betting. BOLA also argued that it would simply not be desirable to allow a number of betting shops in close proximity. In contrast, the BBOA (representing independent bookmakers) argued in favour of the abolition of the demand test. It told us that the test does not protect small bookmakers. The

BBOA noted that in 1968 there were some 16,000 betting shops, but there are now about 8,800 about half of which belong to the "big three". In the BBOA's experience, if a small bookmaker tries to open a shop near to one of the major bookmakers, the larger companies do what they can to prolong the licensing decision and make it difficult for the small bookmaker to retain the lease. The BBOA's view is that the demand test has served the major bookmakers well, because they have the financial resources to ensure it works to their advantage.

- 20.31 As with casinos and bingo halls, we think that demand is best assessed by potential operators on commercial grounds alone. The evidence we have received suggests that the demand test is currently employed by bookmakers to drive away competition. This restricts new trade and is not good for the punter. We recommend that the demand test should be abolished for betting shops.

# chapter twenty one

## Licencing of Premises, Role of the Local Authority

21.1 We have set out in chapter 18 our recommendation that the licensing of gambling premises should be carried out by local authorities rather than by licensing justices. Licensing of gambling premises should run parallel to planning controls. Planning considerations will determine whether the premises may be used for commercial purposes, and the gambling licensing procedures will determine whether they are appropriate as a gambling venue.

21.2 We have been particularly conscious that one outcome of our proposals on, for example the abolition of permitted areas and the demand test, could be a proliferation of gambling venues in areas where local people consider them to be inappropriate. That is something we are very anxious to avoid. We are concerned that planning controls alone may not bring the accountability and accessibility that we think this licensing system should provide. More specifically, we believe that if a local authority considers that no gambling premises, or none of a particular category, are appropriate in an area the local authority should be able to pass a resolution to that effect. This chapter sets out how we envisage local authorities might perform their licensing functions.

21.3 Prospective operators who wish to open gambling establishments will first have to obtain an authority (or, for example, be licensed as a bookmaker) from the Gambling Commission. As set out in chapter 19, this permission will not be specific to particular premises. Before entertaining an application for a premises' licence, the local authority will have to satisfy itself that the applicant has the necessary authority from the Gambling Commission.

21.4 It is important that there is some consistency in the manner in which applications are dealt with. In the White Paper on Liquor Licensing it is proposed that the Home Secretary should take powers to lay down procedural rules to ensure that there is reasonable consistency in procedures across England and Wales. The rules would include:

- the form of the application
- notice of hearings
- the conduct of the hearings themselves
- the right to hear and comment on objections in good time

- notification of decisions (particularly reasons for refusals)
- time limits for decisions.<sup>1</sup>

**We recommend that the Gambling Commission should circulate procedural rules to deal with issues of the kind mentioned in the Liquor Licensing White paper.**

21.5 **The Gambling Commission should also issue guidance, which local authorities should be obliged to follow, for example, on the minimum floor space for gambling areas in casinos.** We have described in chapter 20, our intention that small casinos should not proliferate and our recommendations about the minimum size of gaming floors.

### Which premises?

21.6 Local authorities would be responsible for licensing all gambling premises in their area. This would include:

- casinos
- bingo halls
- betting shops
- amusement arcades
- racecourses
- greyhound tracks

21.7 One fundamental requirement should be that the primary purpose of premises licensed for gambling should be gambling. Thus, a cinema or supermarket could not seek to establish a casino as a secondary activity on the same premises. **We recommend that the local authority should ensure that gambling is the primary purpose of premises licensed for gambling.** This would not, of course, apply to premises, such as racecourses, greyhound tracks or other tracks (within the meaning of the 1963 Act) where betting takes place on events which themselves are plainly the primary purpose of the premises.

### Number and location of gambling establishments

21.8 We have noted with interest the provisions in the Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982<sup>2</sup> relating to the control of sex establishments.

1-Home Office (2000) 2-Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982, Schedule 3, paragraphs 12,13

Much of what follows is based on those provisions. We are not suggesting that gambling premises are the same as sex establishments, but they do perhaps excite a similar kind of reaction from local communities who face the prospect of gambling venues appearing in close proximity to their homes, schools or churches. That is not to say that we are suggesting moral judgements alone should determine where gambling is permitted. The local authority, of course, must take a balanced and reasonable view of all the facts.

21.9 In the case of sex establishments, a local authority can decide that the number of such premises that should be permitted in a particular area should be nil. The variety of gambling establishments that a local authority may be required to licence is perhaps much wider than the variety of sex establishments covered by the 1982 Local Government Act. An authority's reasons for wanting to prevent a casino opening may well be very different from their reasons for wanting to prevent a racecourse or a betting shop. Local authorities already have the power to say that they will not licence amusement machines outside arcade premises and, as reported in chapter 17, we understand that in 1993 over 100 authorities did operate a blanket ban. On the other hand, betting shops are already a common sight on most high streets, and our feeling is that it would be rare for a local authority to want to impose a blanket ban on all gambling premises in their area. But we would not want to prevent that. Although the power may be rarely used, we recommend that local authorities should have the power to institute a blanket ban on all, or particular types of, gambling premises in a specified area. The local authority should have wide discretion to determine what is "appropriate" taking into account any objections of the local community. By "area", we mean the whole area under the control of the local authority, or an area within it as specified by the local authority.

21.10 In the context of what is appropriate in a particular area, it may be that whilst a single gambling establishment would not change the character of an area, two or more such premises would do so. Conversely, in other places local authorities may think it desirable for gambling premises to be gathered together in a discrete area. What is right for a particular location is something that can only be determined locally.

21.11 Determining how many gambling premises are appropriate in an area is not the same as making a judgement based on demand. We have made clear in chapter 20 our view that the main effect of the existing demand tests is to stifle competition. That is not

desirable and it would not be a proper role for a local authority. The local authority is not there to second-guess the commercial judgement of the operator. Its role here is to ensure that local people can help shape the environment in which they live. We have considered whether, as with sex establishments, the local authority should have the ability to determine what number (apart from nil) would be an appropriate number of gambling premises in an area. We think the argument is strong for allowing them to say no such premises are appropriate, but we do not think that it would be right to allow local authorities to set, what could only be, an arbitrary limit above that.

**We recommend that, unless a local authority has determined that the number of gaming premises of a particular type in its area should be nil, each application for a licence should be considered on its own merits. The authority should have regard to the existing gambling provision, but that should not by itself be a valid reason for refusal.**

21.12 Other jurisdictions recognise that some locations are unsuitable for gambling premises, for example, because they put undue temptation in the way of young people or impinge on activities with which they are not compatible. The Regulations of the Nevada Gaming Commission<sup>3</sup> state that a gaming licence may be denied if the location is unsuitable for the conduct of gaming operations. In particular:

*... premises located within the immediate vicinity of churches, schools and children's public playgrounds. The Board may recommend ... that premises located in the vicinity of churches, schools (etc) ... are nevertheless suitable upon a sufficient showing of suitability by the applicant ... including but not limited to whether the premises have been used previously for licensed gaming or are located in a commercial area.*

21.13 The Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 allows the local authority to have regard to the character of the relevant locality and the use to which any premises in the vicinity are put. No doubt this would allow them to take account of circumstances of the kind explicitly set out in the Nevada Regulations. **We recommend that in determining whether the location for gambling premises is appropriate the local authority should have regard to the general character of the locality and the use to which buildings nearby are put. In addition, the Gambling Commission should be able to offer more specific advice on how this provision may be interpreted and local authorities should be obliged to take any such advice into account.**

## Conditions that may be attached to the licence

- 21.14 One issue raised in many submissions to us is opening hours. Currently, there are different rules applying to different types of premises. For all gambling premises, we have reached the conclusion that opening hours should be determined as one of the conditions attached to the premises' licence. This is not something that legislation should determine centrally. In some places, 24-hour opening may be both commercially viable and not a nuisance or otherwise inconvenient to the local community. In other places, commercial considerations alone may make long hours desirable, but the location of the premises may mean that this is not appropriate. The local authority should decide and the conditions should not be set in stone. If experience shows that the premises are a nuisance late at night, the local authority should be able to take speedy action to remedy this. Alternatively, if the operator can demonstrate a trouble-free track record, the local authority may want to relax restrictions on opening, at least on a temporary basis. The manner in which the conditions are applied should be sufficiently flexible to achieve this. **We recommend that opening hours should be regulated as one of the conditions of the premises' licence.**
- 21.15 The local authority should have discretion to apply other conditions as it sees fit, with the obvious caveat that they should always be reasonable. The Gambling Commission will set rules and guidelines about what may be permitted within gambling premises. What these might be are discussed in the chapters devoted to each activity. Some of the rules will relate to the operation of the gambling and generally will be enforced by the Gambling Commission itself. Other rules will be more relevant to the fabric of the premises, and so may better be enforced by local authorities. Where the demarcation line lies between the two is not something on which we can be precise in this report.
- 21.16 One example of an issue that will require a joint approach is advertising. The Gambling Commission will set guidelines about what is acceptable in terms of content and location; the local authority will have a view on what is appropriate on the face of the premises; and other regulators will want to consider issues, for example, of taste and decency. Advertising is discussed in more detail in chapter 22.

## Appeals against decisions by the local authority

- 21.17 We have considered what the avenue of appeal should be against decisions made by local authorities on the licensing of gambling premises. We have considered whether local magistrates could have a role to play, but having removed the licensing decision from magistrates to try to make it more accountable, we consider that it would be inappropriate to bring magistrates back into the decision-making process to hear appeals. We are anxious that the views of a local community should properly be taken into account.
- 21.18 The basis of our proposals on the licensing of premises has emerged from the Home Office proposals on liquor licensing. Having taken that line, we have looked at the proposals for appeals on liquor licensing premises. We note that the White Paper on liquor licensing said:

*Appeals should be possible where the business concerned, the police, local residents or any other interested party considers that the licensing authority has acted outside its powers, unfairly or unreasonably in granting or refusing a licence or in relation to the conditions attached to it. The appeal process should therefore provide an opportunity for mistakes in law to be put right rather than for the body dealing with the appeal to review the case from scratch and substitute its own judgement for that of the licensing authority on the merits.*

- 21.19 The White Paper proposed that appeals should be to the Crown Court. We had been minded to suggest that gambling premises' appeals should be dealt with in the same way, but the Government announced on 2 May<sup>4</sup> that it had concluded that appeals against decisions by the local authority should be to the magistrates' court. As we have said, we are concerned that the local community should have a full opportunity to be heard and we are not persuaded that the magistrates' court is the best forum for this. We have considered what alternatives there might be.
- 21.20 We are proposing that a Gambling Appeals Tribunal should be created to hear appeals on personal licences. That Tribunal could be given responsibility for hearing premises appeals also, but there would be drawbacks to this approach. The people appointed to hear personal licence appeals would not necessarily be qualified to determine issues relating to premises and the Tribunal would have to expand to bring in different expertise. Perhaps more crucially, the process would be further removed from local interests than we would like. We have rejected this option, principally on the grounds that any appeal should be heard more locally.



21.21 We are attracted to a proposal that premises' appeals might be dealt with in the same way as appeals against planning decisions. Similar considerations apply, with the addition of some gambling-specific requirements, and the personnel involved are familiar with handling the types of issues that are likely to be raised. The main

advantage would be that the local community would have an opportunity to be heard throughout the appeal process. We recommend that appeals against decisions made on the licensing of gambling premises should be dealt with in the same way as planning appeals.

# chapter twenty two

## Gambling Activities: Common Issues

22.1 There are a number of issues that are common to several, or all, gambling activities. This chapter introduces some of them, rather than dealing with them in each chapter relating to the specific activity. It discusses membership, the 24-hour rule, age limits, advertising, credit and action to prevent money laundering. It also summarises the mix of activities, including the provision of alcohol, that may be permitted in gambling premises.

### Membership and the 24-hour rule

22.2 During its oral evidence, the BCA confirmed that the majority of its members wanted to retain a membership scheme. The BCA argued that it helps customers who want to self-bar, aids protection against under-age play, provides information to combat money laundering and brings the other marketing benefits of a membership scheme. The BCA also took the view that membership had to have a statutory basis to comply with money laundering regulations. We do not accept that the regulations need underpinning with a statutory membership requirement, but we understand why casinos might be more comfortable using the membership system as a means of discharging their money laundering responsibilities. We are also aware from their evidence to us that the police service is concerned that guests in casinos may be a source of money laundering. The fact that guests may be signed in by members without having to produce adequate proof of identity means that this leaves a significant loophole. We discuss that in more detail in paragraph 22.7 and in chapter 24, where we recommend that there should be a requirement to positively identify customers entering casinos.

22.3 The BCA wanted membership to be easier and quicker to obtain. It also argued that the 24-hour rule is unnecessary. We were told that visitors to London, in particular, find the 24-hour rule very restricting and means that opportunities are lost. The BCA wants instant membership/admittance on positive proof of identity.

22.4 The Bingo Association suggested that membership was part of the social activity of bingo. Retaining membership also enables operators to control entry and enforce age limits. However, the Association did not want to retain the 24-hour rule.

22.5 We agree that the 24-hour rule serves no useful regulatory purpose. It was originally intended as a cooling-off period (of 48 hours until 1996) to allow gamblers to reflect on their intention to gamble. We

believe that, having taken the decision to gamble, an adult need not be delayed further by an impediment of this kind. We recommend that the 24-hour rule should be abolished.

22.6 We fully accept that there are benefits to a membership scheme, but that does not mean that it has to be a statutory one. Other clubs, such as fitness clubs, often operate on a membership basis that allows them to exclude undesirable individuals, control the access to their property and market their product to an interested audience. Abolishing the statutory requirement would not preclude gambling businesses from operating as members' clubs if they so wish: this should be a commercial matter.

22.7 For casinos, the statutory requirement should be to comply with money laundering rules, which would mean that positive proof of identity is required and proper records are maintained of all visitors and transactions. This would resolve the current problem of guests being signed in and not properly identified. No one should be able to play unless he can produce adequate proof of identity. We have not been provided with evidence to suggest that systematic controls of this kind are necessary in establishments that offer only bingo and/or betting, although unusual or large transactions, of course, should be reported. We discuss the positive identification of customers in more detail in chapter 24. We recommend that the statutory membership requirement for casinos and bingo clubs should be abolished, but there should be a statutory requirement on casinos to require positive identification of all those who enter the casino.

### Age

#### Age of participants

22.8 We have set out in chapter 17 some of the evidence we have considered which suggests that there are particular risks arising from gambling by young people. The results of several studies suggest that adult problem gamblers have a high propensity to have started gambling in childhood or adolescence. One possible response to such evidence would be to prevent all gambling by under 18s. Certainly, if it were the position in the UK (as it is in so many other countries) that under 18s (or under 21s) could not gamble, we would not be suggesting that the policy should be relaxed. We would be recommending that much more research was necessary before any

consideration should be given to allowing young people access to gambling products. But that is not our starting point.

age of eighteen for the National Lottery because it would aid enforcement.

22.9 One of the questions we asked people submitting evidence to us to address was "if a single age limit is appropriate, what should it be?" About half of those who submitted evidence replied to this question. Of those, 56% thought that the minimum age for all gambling should be 18, 4% thought that it should be 16, 1% thought that it should be 21, and 38% thought that it should vary according to the activity. The latter group encompassed a range of views. It included those who thought children should be able to play in seaside arcades, those who believed that the age of 16 was right for lotteries but not other activities, and a small number of respondents who thought that a higher minimum age of 21 was desirable for casino gambling only.

22.11 We are persuaded by the weight of evidence that children and young people are especially vulnerable to the risks of becoming problem gamblers. With two limited exceptions, we recommend that there should be a minimum age of 18 for all gambling. The first exception is that the age for buying lottery tickets should not be increased from 16 unless the minimum age for purchasing National Lottery tickets and scratchcards is increased to 18 as well (we discuss this in chapter 28). This caveat is necessary because we are excluded from making recommendations on the National Lottery. Second, we have accepted that until there is more research on the subject it would difficult to justify preventing children playing on all "coin-in/coin-out" gaming machines. We have suggested in chapter 23 that they should not be excluded from low stake/low prize machines, but that otherwise under 18s should be banned from playing gaming machines. One effect of our proposal would be that the minimum age for entering pool competitions would increase from 16 to 18.

22.10 It is interesting that, in general terms, the industry agree that gambling is not an activity in which under 18s should engage. There are exceptions. The gaming machine industry wants children to be allowed to play on (what it describes as) trivial machines, but otherwise it accepts that only over 18s should play. We discuss that in chapter 23. The Lotteries Commission argue that buying a lottery ticket is soft gambling and that it would be wrong to take away the ability of 16 and 17 year olds to buy tickets. Littlewoods and the Pools Promoter's Association were both content with the age of 16 for football pools, but agreed that if a single minimum age were thought appropriate it should be 18, provided that it applied also to the National Lottery. Significantly, in its submission to us Camelot said that it would be content with a minimum

Age of workers in the gambling industry

22.12 There is some variety in the minimum age requirements for those employed in gambling. These inconsistencies, and the differences in age between participants and workers, is not something that has been highlighted in submissions to us. On that basis we could conclude that there is no pressing need to alter the status quo. Figure 22.1 sets out some examples of the current age restrictions.

Minimum Age	What is permitted?
16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selling a chance in a society or local lottery</li> <li>• Selling a chance in the National Lottery</li> </ul>
18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtaining a certificate of approval to work on the gaming floor (by virtue of the ban on under 18s being present in a room in which gaming takes place)</li> <li>• Working in an arcade to which no under 16s are admitted (by virtue of the general restriction on under 16s)</li> <li>• Working in a betting shop (by virtue of the general prohibition on under 18s)</li> </ul>
21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtaining a bookmaker's licence</li> <li>• Obtaining a bookmaker's permit</li> <li>• Obtaining a betting agency permit</li> <li>• Receiving or negotiating bets (as a service or agent) to another bookmaker or Totalisator Board</li> <li>• Obtaining a gaming certificate of consent</li> </ul>

Figure 22.1: Minimum age for employees or licensing

22.13 There are other activities that appear to have no statutory age limits. These include obtaining a certificate to sell, supply or maintain gaming machines; obtaining a permit to operate an amusement arcade; registering as a pool promoter; and operating a totalisator on a dog track.

22.14 We have considered whether these differences matter. We hope that one benefit of our recommendations on the minimum age for gambling will be to make the law clearer and easier to enforce. We cannot see that there is a logical argument for saying that the age of the people who are employed in the gambling industry must be higher than that of their patrons. If such differences were to be preserved, it seems likely that they would at some point be challenged on grounds of age discrimination. Arguably, a fit and proper test (of the type described in chapter 19) is a much better measure than age of an employee's suitability, but that will not cover everyone.

22.15 We have concluded earlier in this chapter that under 18s are not sufficiently mature to take part in gambling. It is logical to conclude further that under 18s should not be exposed to gambling as workers. Adopting 18 as a universal minimum age would have little practical effect on the examples we have given above. The exception is lotteries. Here the minimum age to sell tickets is 16 - presumably because the minimum age to buy is 16. It has been suggested to us that 16 should remain the minimum age for selling lottery chances, because many younger teenagers work in supermarkets and small shops where the tickets are sold. We are not unsympathetic to that.

22.16 We do not see the need to retain 21 as the minimum age for some forms of employment in gambling. We recommend that the minimum age for working in a gambling establishment or otherwise being approved to work in the gambling industry should be 18, with the exception that lottery chances may be sold by 16 and 17 year olds.

## Advertising

22.17 In the past, the advertising of gambling products has been tightly restricted as part of the overall desire not to stimulate demand. In recent years, there has been some relaxation. Figure 22.ii sets out the current position.

22.18 The Advertising Standards Authority's code includes rules on betting and gaming. The ASA told us that they had received no complaints about gambling advertising since the restrictions were lifted.<sup>1</sup> The ASA took the view that provided there were adequate controls on gambling activities, any advertising could effectively be regulated by the advertising industry's system of self-regulation. The fundamental principle of the ASA's code is well-known - "All advertisements should be legal, decent, honest and truthful". The ASA also has specific rules relating to betting and gaming. These are:

- *the gaming industry and the advertising business accept responsibility for ensuring that advertisements contain nothing that is likely to lead people to adopt styles of gambling that are unwise*
- *advertisements and promotions should be socially responsible and should not encourage excessive gambling*
- *care should be taken not to exploit the young, the immature or those who are mentally or socially vulnerable*
- *advertisements should not be directed at people under 18 through the selection of media, style of presentation, content or context in which they appear. No medium should be used to advertise betting and gaming if more than 25% of its audience is under 18 years of age*
- *people shown gambling should not be, nor should they look, under 25.*

Activity	Advertising restrictions
Casino gaming	Limited advertising in newspapers, magazines. Can only promote local information - name, address, logo, contact numbers and limited details about the licence, ownership, admission and method of membership.
Bringo	No restrictions on bringo advertising - removed in 1997 - but clubs can no longer use their AWFC or postal machines. Players of football and schools for football adverts is considered the same as for gambling. Can advertise fixtures and prize money on television and radio.
Betting	Betting shops may advertise in material form (posters, posters, posters) but not on radio or television.
Gamings machines	Prohibited, except amusement arcades. In fact and as incidental activity at a non-commercial entertainment can be advertised.
Lotteries	There are various restrictions according to the type of lottery. The advertising of most lotteries is restricted to the vicinity of the event. Private lotteries may not be advertised outside the club/venue premises in which they are promoted. There are no restrictions on sponsorship for local authority lotteries. Overseas lotteries cannot be promoted in the UK.
Pools	No restrictions, removed in 1999.
Spread betting	Can advertise under auspices of Financial Services Authority as an investment advertisement.
National Lottery	No statutory restriction. There is a National Lottery Advertising Code of Practice to control advertising, so that it does not attract children or encourage excessive playing.

Figure 22.11: Advertising restrictions

22.19 The Independent Television Commission has a Code of Advertising Standards and Practice (as does the Radio Authority). That prohibits the advertising of betting and gaming, except football pools, bringo, the National Lottery and lotteries permitted under the Lotteries and Amusements Act 1976. The Code reflects the current legal position, but in addition prevents telephone, internet and interactive-based credit betting services from advertising. Such services are not explicitly covered in legislation, but the ITC's position reflects Home Office policy that broadcasts should not stimulate demand for gambling. The ITC pointed out to us that there is an anomaly with teletext services, which do carry advertisements for credit betting services, because in 1980 the Home Office took the view that teletext differs from the main broadcasting services because it is a service that is under much more control by individual viewers.

22.20 The ITC advised us that its current prohibition on advertising interactive betting services is likely to be challenged. It pointed out that if the advertising of all gambling is to be prohibited, that ban should be explicit in legislation and not left to individual media regulators to implement.

22.21 The ITC also drew attention to the uncomfortable relationship between banning advertising and permitting sponsorship. It rightly pointed out that "viewers view sponsorship credits, which are allowed to include an explanation of their business, as part of television's "commercial clutter". We note that, as well as the sponsorship of programmes, the names of gambling operators are often emblazoned on the screen as sponsors of individual races. We share the ITC's view that allowing sponsorship and prohibiting advertising is "a distinction without a difference".

22.22 The National Lottery, of course, is the most widely advertised gambling product. In addition to the industry codes of practice, advertising of the National Lottery is governed by the National Lottery Advertising Code of Practice. This includes specific provisions relating to the prohibition of advertising aimed at or likely to appeal to, under 16s.

22.23 The preceding paragraphs set out some of the confusion that surrounds the advertising of gambling products. The boundaries of the current restrictions are being increasingly tested by the introduction of the internet and interactive services through television. It is important that the law should be clear about what is and is not permitted, and that it should be consistent across gambling sectors.

22.24 We share the ASA's view that if the underlying activity is properly regulated, there should be no objection in principle to the product being advertised. There are particular considerations that should apply to gambling. Some of these are touched on in the various codes that currently control advertising, such as not directly advertising at children, restrictions on the times adverts are broadcast and not encouraging excessive gambling. We believe that the Gambling Commission will have a role to play in bringing these issues together in an advertising code of practice for the gambling industry.

**We recommend that advertising of gambling products and premises should be permitted, subject to an advertising code of practice to be issued by the Gambling Commission. Breach of the code may be subject to enforcement action by the Commission up to and including the revocation of a licence.**

22.25 Perhaps most importantly, advertising of gambling should not exaggerate or otherwise misrepresent the chance of winning. We have seen in our visits abroad some of the "health warnings" that are attached to gambling advertisements, or made available in premises. In Holland, punters are warned "Life is a gamble, but don't gamble with your life". Australia tells punters "Gambling can be addictive"; "Excessive gambling can lead to the loss of your home and other assets". What the impact of such slogans may be and how effective they are is not something we are competent to judge, but clearly some other jurisdictions feel that their use is justified. Government health warnings in this country tend to be restricted to tobacco products. We recommend that the Gambling Commission should monitor the impact of relaxing the restrictions on advertising and, if it seems appropriate in the light of that monitoring, it should have the power to require a warning of the kind mentioned above to be displayed on advertisements.

## Credit

22.26 In discussing the provision of credit it is helpful to distinguish between credit provided by the supplier of the gambling service and credit provided by a third party. The current position is that, broadly, credit of the first type may be used for betting (in limited cases) but not for gaming. There are also some restrictions on the use of the second type of credit for either betting or gaming.

22.27 Bookmakers can provide credit to punters who deal with them by telephone or on-line. Whether they do so and the amount of credit they advance are matters of commercial judgement. They may not provide credit on their own account in betting shops. Spread betting can also be conducted on credit. Spread-betting debts are enforceable. We would not want to remove these credit facilities, of which we have heard nothing to concern us, but equally we would not want to see the ability of operators to offer credit to be extended to any other types of gambling.

22.28 The provision of credit by a casino operator is forbidden under the Gaming Act 1968. Payments for chips must be by cash, cheque or debit card. Cheques can also be exchanged for cash (without any discount). Cheques must not be post-dated and must be presented for payment within two banking days. Under current regulations, gaming machines must be operated only by coins or tokens.

22.29 There is nothing, in law, to stop punters from obtaining credit from third parties with which to gamble. Cheques used to pay for betting or gaming may be using overdraft facilities provided by banks. (We understand that debts to banks arising from gambling are enforceable.) Similarly, punters can use credit cards to withdraw cash from Automated Teller Machines (ATMs).

22.30 Credit cards can be used to finance internet gambling and betting through interactive television. The normal process is that funds are transferred from the credit card account to the punter's balance with the bookmaker or on-line casino. Credit cards cannot be used directly in casinos, arcades or betting shops, but we have noticed that ATMs are increasingly being installed in arcades. ATMs that accept only debit cards are currently installed in bingo clubs, and we understand that the Gaming Board has been in discussion with the British Casino Association and has agreed guidelines about the installation of such machines in casinos.

22.31 The British Casino Association suggested that credit cards should be acceptable in casinos. It argued that it is inconsistent to allow a player to gamble with funds

available to him from his bank but not with the funds available on his credit card. In addition, a credit card transaction will be rejected if the credit limit has been reached, whereas a casino has no immediate means of checking a player's credit-worthiness with his bank if he is paying by cheque for a sum beyond the guarantee card limit. The BCA did not want any changes to the existing rules on the provision of credit by operators or on payment by cheque. Neither BOLA nor BBOA requested any change to current regulations on the use of credit.

22.32 There seem to be two reasons for the current limits on the use of credit. The first relates to the need to discourage criminal involvement. The Rothschild Commission stated that before the 1968 Act the granting of credit had been associated in some cases with dangerous abuses. "Since gaming debts are irrecoverable at law, resort was sometimes had to private means of recovering them." The second relates to protection of the vulnerable. The provision of credit makes it more likely that some punters will gamble to the point of harm.

22.33 Since we are proposing (in chapter 26) that gambling debts be enforceable it may be said that the criminality argument is weakened. Violence or the threat of it is an alternative to the courts as a means of seeking payment of all kinds of debts, but there is no reason to suggest that properly regulated gambling will be particularly prone to it.

22.34 On balance we believe that the arguments favour permitting the use of credit cards as a means of paying for gambling. Many people rely on using their credit card for most purchases and we find it difficult to argue that, say, using them to purchase chips in casinos is something that should be prohibited. We note that credit cards can generally be used in casinos abroad and they are the natural currency for on-line transactions.

22.35 As we discuss more fully in chapter 23, we are concerned that gaming machines present special opportunities for fast and repetitive play; adding credit cards directly to that mix would add further to the risk. With that in mind, we do not believe that credit or debit cards should be approved for direct payment on gaming machines. With the exception of direct use in gaming machines, we recommend that credit cards should be permitted for gambling.

#### Automated Teller Machines

22.36 We have mentioned that ATMs are increasingly being installed in gambling areas. This does concern us, because the ready availability of machines may encourage players to draw out more than they initially

intended. We have noted recent press reports that ATMs are being withdrawn from the gaming floor in some other countries to ensure that players have to break from gambling to obtain more funds. We should learn from the experiences elsewhere that have caused such a change of policy. We recommend that the location of ATMs should be required to be such that players have to take a break from gambling to obtain more funds. The Gambling Commission should issue guidelines setting out the restrictions on where ATMs may be situated.

#### Money Laundering Regulations

22.37 Money laundering as currently defined in the draft EU 2nd Directive on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering is:

- the conversion or transfer of property, knowing that such property is derived from criminal activity or from an act of participation in such activity, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or assisting any person who is involved in the commission of such activity to evade the legal consequences of his action
- the concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement, rights with respect to, or ownership of property, knowing that such property is derived from criminal activity or from an act of participation in such activity
- the acquisition, possession or use of property, knowing, at the time of receipt, that such property was derived from criminal activity or from an act of participation in such activity
- participation in, association to commit, attempts to commit and aiding, abetting, facilitating and counselling the commission of any of the actions mentioned in the foregoing paragraphs.

22.38 The draft 2nd EU Directive will amend a Directive which came into force in 1991. That imposed obligations on credit and financial institutions, and the 2nd Directive will extend those obligations to a range of other activities and professions including casinos. In the UK, provisions relating to casinos will be given effect in revisions to the Money Laundering Regulations.

22.39 Although the Directive has not as yet been finally concluded, it seems likely that the Regulations will require casinos to identify all customers at the point of entry (or identify those who purchase, exchange or sell gaming chips above a certain value), monitor transactions, maintain records, train staff to spot money laundering, and have procedures in place to report suspicious transactions. Our recommendation

that casinos should require positive identification of customers is likely to be sufficient to comply with the entry requirements under these Regulations.

- 22.40 The EU Directive does not extend to betting. This is perhaps because other EU members do not have a betting industry of the same kind or scale as the UK. There may not be a perceived problem at EU level, but that does not mean that the UK cannot go further in domestic legislation if there is evidence to suggest that this should be done. The Jockey Club recommended to us that "betting organisations should be required to adopt money laundering compliance regulations". The National Criminal Intelligence Service told us that there was intelligence to suggest that betting was a medium for money laundering, both on and off-course.
- 22.41 We are satisfied that there is evidence of money laundering in betting and that the mischief is sufficient to recommend that, at least, there should be a statutory requirement to report suspicious transactions. The obligations placed on bookmakers could not reasonably be the same as those on casinos. For example, a requirement to positively identify all

customers would simply be impractical on a racecourse or in a betting shop and such an obligation would be out of proportion to the problem. But, for example, there could reasonably be an obligation to positively identify punters who place individual (or cumulative over a short period) bets above a specified limit. We recommend that money laundering compliance measures should be extended to betting. We suggest that this could most conveniently be done in the revised Money Laundering Regulations to be introduced to implement the 2nd EU Directive. If such measures were separately included in gambling legislation, there is a danger that they would not keep pace with relevant changes to subsequent regulations.

- 22.42 We have received no evidence to suggest that anti-money laundering measures should be introduced for other gambling activities or premises.

### Mix of activities in gambling premises

- 22.43 Many of the submissions made to us suggested that there should be a hierarchical approach to licensing. Amongst those who promoted this view, it was generally accepted that casinos sat at the top of the pyramid, but below that

Figure 22.iii: Summary of recommended permitted activities by premises



level it was hard to say how the other activities fitted together. We considered whether a hierarchy could be established, but it became clear that such an approach could not be sustained. In our recommendations we have sought to remove some of the inconsistencies that do exist, but we have concluded that below the level of casinos gambling activities should not be further mixed than they already are.

22.45 Key points to note are:

- the toughest regulatory regime and the widest range of activities will apply to casinos. Bingo and betting will be new options
- with one minor exception (casino gaming floor), we are not proposing that the mix of alcohol and gambling should be more readily available
- under 18s will have access to only one type of gambling (excluding lotteries).

22.46 Casinos will be subject to the toughest regulation and will have strict admission controls. In that environment, we are relaxed about mixing gambling activities, even though this may tempt some punters to try a different activity that they might otherwise not come into contact with. Punters will have made a specific decision to attend a place where there are table games and perhaps casino slot machines. Allowing bingo and betting under the same roof will add to the diversity in this controlled environment, but will not have other implications for, say the level of regulation or the availability of alcohol. Our recommendation to allow entertainment is consistent with casinos being able to offer a more rounded social environment.

22.47 We set out in chapter 20 our view that new casinos should have a minimum gaming floor dedicated to table games of 2,000 square feet. Table games must always be offered in casinos. An operator could not, for example, seek a casino licence and then offer only betting, but with alcohol and entertainment. We also want to avoid creating casinos that can offer only, or predominantly, gaming machines. To ensure that this does not occur we recommend that the maximum number of gaming machines in a casino is determined by the number of gaming tables that are available for play. We suggest that the maximum should be determined by a ratio of eight machines to each table, but that where the number of tables exceeds eighty there should be no maximum on the number of gaming machines. We consider that once a casino is so large that it can contain eighty tables and 640 machines, the focus of the gambling activities would not noticeably be affected by adding more machines.

22.48 We should make it clear that a casino operator need not offer anything other than table games. Other activities are options, and he would need to demonstrate that he was competent to offer each of the additional activities he chose to apply for.

22.49 Having determined that a mix of activities should be permitted in casinos, we then considered whether bingo halls should be able to offer betting. The current premises-based approach to regulation has produced some fairly clear distinctions between different types of gambling venue. Casinos, betting shops and bingo halls differ from each other physically and in terms of what they provide. They also tend to attract different clienteles and to have different social atmospheres. (This was particularly the case when betting shops were required to be stark and uninviting.) It has been proposed to us that the regulations that produce these differences are unnecessary and that the mixture of gambling activities provided should be a matter of social judgement. The result might still be that we would have some premises largely devoted to bingo, for example, and others devoted to betting but that would be for the market to decide. A similar argument has led to the proposal that betting should be permitted in pubs.

22.50 We recognise the force of these arguments and do not lightly interfere with commercial judgements. However, as we describe in chapter 3, two related principles cause us to propose a system that is close to the present one. The first is that we do not wish to increase the availability of ambient gambling. As far as possible, gambling should only be available at places dedicated to it. Second, we wish to limit the extent to which gambling can be combined with the consumption of alcohol. Both principles lead us to reject the proposal that betting be permitted in pubs. The second principle leads us to reject the proposals that alcohol be provided in betting shops and that betting be allowed in bingo halls.

Alcohol in betting shops and betting in pubs

22.51 The bookmaking associations told us that they did not want to introduce alcohol to betting shops, but said that if we were minded to allow betting in pubs they would want to be allowed to serve alcohol so that they could compete. The racing fraternity asked for betting to be allowed in pubs, because they saw it as a way of increasing income for their sport. The Brewers and Licensed Retail Association did not support betting in pubs in its first submission to us, but later suggested that it should be an option in the future. To support its proposal that there should be betting in pubs (and other places) the British Horseracing Board commissioned a survey of people's attitudes to betting in pubs.<sup>1</sup>

22.52 Of course, betting and alcohol do already mix in some circumstances. The following arguments have been put to us.

- *It is possible to bet and drink at a racecourse.* We accept that betting and alcohol do mix at racecourses. These are sporting and social events, at which betting occurs, but betting is not the only or main draw. There are only 59 racecourses and racing takes place at each of them on only a few days a year. That does not compare to a constant presence of 8,700 betting shops and 78,000 pubs and bars. We accept that racing and drinking mix more often at greyhound tracks, but again this is very different from betting in a pub.
- *It is possible to use a bookies' runner at a pub.* We note that using a bookies runner is illegal and this does not necessarily reflect a demand that should be satisfied.
- *It is possible to go next door from the pub to the bookmakers (bookmakers and pubs are historically sited conveniently close to one another).* The fact that pubs and betting shops are located near each other does not itself make the activities compatible. Our

view is that gambling should generally take place in premises in which it is the principal purpose.

- *It is possible to make a bet in a pub using a mobile phone.* There is nothing unique about using a mobile phone in a pub: telephone bets can be made on the train, in the office or any number of places and there can be no serious argument that betting should be legally permitted in those places as a result.

22.53 Research into problem gambling indicates that people may gamble more than they intended and take more risks when they mix alcohol and gambling. Research also indicates that increased accessibility to gambling increases both the number of gamblers and the number of problem gamblers. Consistent with our wish to proceed cautiously, the further mixing of betting (or any other gambling) and alcohol is not something that we could recommend.

22.54 Allowing betting in pubs would also have considerable implications for the regulation of betting and the resources required to police it. We have not found it necessary to explore those consequences given our more fundamental objection to such a change.

# chapter twenty three

## Gaming Machines

- 23.1 We have found the issue of gaming machines to be one of the most difficult we have tackled. In the first place the complex nature of the current regime has resulted in a number of different types of machines being sited in many different types of location under different degrees of regulatory control (or none). The current system is incoherent and full of anomalies. In addition, the policy issues – concerning both children and adults – have provoked a range of responses among our members and those who have submitted evidence to us.
- 23.2 Chapter 6 sets out the facts about gaming machines. There are at present about 250,000 legally sited gaming machines in Great Britain.
- 23.3 The regime governing gaming machines is both more and less restrictive than that typically applying in other developed countries. It is more restrictive in that permitted machines are limited to three specified types – up to £1,000 jackpot, £15 all-cash and £5 cash/£8 token – and there is no provision for the unlimited prize “casino slots” which are widely available in casinos overseas. It is less restrictive in that:
- machines are allowed in many places not specifically licensed as gambling premises and
  - children (under 18s) are allowed access to £5 cash/£8 token machines, and even to jackpot machines in certain circumstances.
- 23.4 Of the large number of premises in which gaming machines are situated, only two – casinos and bingo clubs – currently come under the jurisdiction of the Gambling Board. The Board has no right to inspect the great majority of machines, which are sited elsewhere.
- 23.5 Some overseas legislators have decided to limit machines to a relatively small number of clearly identified (and highly advertised) licensed areas. In Great Britain, the policy has been to avoid stimulating demand and to prevent excessive gambling by imposing controls on the numbers of, and stakes and prizes for, machines in particular locations. It is arguable that this objective has been defeated in view of the sheer number of locations with machines.
- 23.6 The maximum limits originally set by the 1968 Act for what is now the £5 cash/£8 token machine were the pre-decimalised equivalents of a 5p stake, a 10p cash prize and a 25p token prize. To convert these 1968 values into today’s terms we have to multiply them by a factor between 10 and 11. That demonstrates to us that the maximum cash and token prizes have risen well ahead of general inflation, though the maximum level of the stake (30p) has fallen behind.
- 23.7 We have also received evidence relating to illegally sited machines. The Gaming Board has no powers to deal with these and the police have other priorities. This is unsatisfactory and it undermines the integrity of the regulatory structure. We have recommended in chapter 33 that the Gambling Commission should have powers of entry and confiscation to tackle the problem of illegal machines, and should be able to call on the police for assistance to prevent a breach of the peace.
- 23.8 Our consideration of the social and psychological aspects of gambling on gaming machines has been hampered by the lack of research in Great Britain. With the exception of Dr Sue Fisher’s casino study, the varieties of problem gambling in the UK have barely been studied. Other studies of problem gambling from the US and Australia do not translate well into the UK context, as the regulatory framework is different and many problem gamblers use types of machines which are not available in the UK. However, we have considered whether there are lessons we should learn from, for example, the proliferation of machines in Australia and from the Atlantic City experience. In doing so, we were particularly aware that gaming machines have characteristics which make them likely to encourage addictive behaviour, such as event frequency, reward/reinforcement etc. GamCare told us that 50% of the calls to their helpline concern gaming machines.

### Ambient gambling

- 23.9 We have adopted the term “ambient gambling” to mean gambling which is incidental to another, non-gambling activity. In relation to gaming machines, we are concerned at the ability to locate machines in places like cafés and taxi offices. The lack of supervision and ready accessibility of these machines is particularly worrying in relation to children. We asked the ONS to test public opinion on whether gaming machines should be placed in locations of this kind<sup>1</sup>. Of the 1622 people interviewed, 66% thought that there should be fewer or no machines in places like this. Local authorities currently have the ability to pass a resolution effectively banning gaming machines from non-arcade premises, but we think we should go further and adopt a consistent approach across Great Britain.
- 23.10 Machines in, what are currently, unregulated environments such as cafés are not easy to supervise. Anecdotal evidence suggests that a significant

proportion of such machines are illegal, because they are unlicensed or because they are the wrong machines (all-cash or jackpot). The Gaming Board has no powers to enter premises and investigate complaints. As well as the regulatory problems, the reputation of legitimate operators is also damaged as many complaints relate to illegal operators.

- 23.11 One of the principles we have established is that gambling should generally take place in gambling-specific premises. We see no benefit in making an exception for premises to which children have free access. In addition, banning machines from such premises would make enforcement action very much easier, as breaches of the law would be more readily detectable. By their nature, we do not know how many unlicensed machines there are. In its report "Revenue from Gambling duties"<sup>2</sup>, the National Audit Office noted the main risks to revenue on licence duty:

*Traders may underpay the amount of amusement machine duty by, for example:*

- *only licensing some of their machines. On an unannounced visit to a trader officers found that only two out of three amusement machines had a licence. Other sites owned by the same trader were also visited and the same situation was found. The department collected £275,000 in licence duty, including £92,000 in penalties*
- *intermittently licensing machines, whilst continuing to operate them. A club purchased intermittently one month licences for each of their amusement machines but continued to operate them for a 14 month period. The Department collected licence duty of some £1300*
- *purchasing a licence for a lower band of duty than that applicable to the machine*
- *operating machines without first obtaining a licence.*

- 23.12 We do not consider that gaming machines should be permitted in premises such as cafés and taxicab offices. We recommend that gaming machines should be banned from premises other than those on which they are specifically permitted pursuant to our other recommendations.

- 23.13 Under section 33 of the 1968 Act, gaming machines are permitted at non-commercial entertainments such as bazaars, sales of work, fetes, dinners, dances, and sporting or athletic events. This permission is similar to the exemption in the 1976 Lotteries and Amusements Act relating to small lotteries at exempt entertainments. We have concluded that small lotteries should continue to be exempt from regulation. However, we believe that gaming by machine is very different in character from the paper-

based raffles that normally take place at such events. In the light of our recommendation to ban machines in all except specifically permitted premises and to prevent ambient gambling, we do not consider that it is appropriate to allow machines to be provided at exempt entertainments. We recommend that the provisions in section 33 of the 1968 Act that allow machines at exempt entertainments should be repealed and not replicated in new legislation.

### Machine gaming by children

- 23.14 We have discussed elsewhere our approach to gambling by children. Machine gaming by children is perhaps of the greatest concern, because of its relatively easy availability and the lack of supervision in some sites in which machines are located, such as cafés. We believe that children are a vulnerable sub-set of the community for whom it is right to prescribe special rules in relation to gambling, just as it is right to do so in relation, for example, to alcohol or smoking or cinema-going. Gaming machines are undoubtedly a form of gambling – and one which has notably addictive characteristics.

- 23.15 BACTA have told us that banning under 18s from playing arcade machines would have a devastating effect on the seaside resort business. We have not undertaken any independent research on the economic effects of changing the regulations, but we accept that any tightening of restrictions would harm that business sector to a greater or lesser extent.

- 23.16 However, it is interesting to note that in one of the other jurisdictions we have visited "family arcades" do flourish despite a ban on the playing of "coin-in/coin-out" machines by children. We saw a number of very busy family arcades during a visit to Holland on a cold February afternoon. The regulators and operators there were clear that gaming machines were strictly for adults, as they are in Las Vegas for example. As a result of this, we do have some doubts about how badly affected the UK seaside family amusement centres would be by new restrictions that limited children to amusement-only (non coin-out) machines.

- 23.17 One of the questions asked in the ONS survey related to attitudes to children playing on fruit machines for prize money up to five pounds. Only 3% of people unconditionally approved of children playing on such machines. 41% approved so long as the child was accompanied by an adult and 42% disapproved of children playing on the machines at all. Those views broadly echoed our own. One of our main concerns is about unaccompanied children playing machines. We acknowledge that the BACTA code of practice requires that children should not be permitted in arcades during school hours, but the code is silent on non-school hours and, moreover, BACTA does not cover every operator and has no enforcement powers.

- 23.18 There are a number of options for controlling access to AWP machines by those under 18. These range from complete prohibition at one extreme to permission to play if accompanied by an adult at the other. We have considered whether children should be banned completely from arcades. Leaving aside the economic arguments put forward by the seaside operators, we think this would be a rather extreme solution to the perceived mischief. Allowing children in, but forbidding them to play the machines is another option we have considered and rejected on the grounds that it would be impossible to police.
- 23.19 We acknowledge that there is a long tradition of children playing on such machines and the vast majority has come to no long-term harm. For many children, playing small stake machines is a part of the seaside experience. In saying this, we do not seek to diminish the research carried out by Dr Fisher about the harm that can be caused in seaside arcades, particularly to children who live at the coast. Dr Fisher's work aside, there is a woeful absence of research and we do not feel that there is sufficient evidence to suggest that, on balance, a complete ban could be justified. We recommend that further research should be commissioned to examine the impact of machine gaming by children and that the government should formally review the position in five years time to determine whether any such gaming by under 18s should continue to be permitted, or whether Great Britain should come into line with other jurisdictions and ban it.
- 23.20 Should children playing machines be accompanied by an adult? This was clearly an option preferred by a large number of those to whom ONS spoke during our survey. It is an option we would favour, but we have to acknowledge that there are practical difficulties in enforcing it. It would be necessary to define "accompanied": is it enough to be in the same arcade as the child, or to be in the same general area, or would the adult have to be in close proximity at all times? Could one adult accompany, for example, a group of children on a school trip? Would it be acceptable for an under 18 to be accompanied by an over-18 friend? We believe that considerations of this kind militate against what on the face of it appears to be a simple solution to a difficult problem. When they came to give oral evidence to us, BALPPA expressed concern at the control problems that such a requirement might place on operators. They pointed out that most younger children are already accompanied by parents or grandparents; and that parents would be reluctant to supervise older children and would be annoyed if expected to do so. We accept that the practical problems of requiring children to be accompanied rule out this proposal.
- 23.21 Although we have concluded that children should be at liberty to enter, what we have termed, family entertainment centres, we remain uneasy about encouraging children to gamble. Most will come to no harm, but some will. The ONS survey reveals that a significant minority (42%) of those people interviewed do not believe that children should play on fruit machines. A majority of those who commented on this issue in submissions to us (56.5%) believed that the minimum age for all gambling should be 18.
- 23.22 BACTA and others suggested to us that low stake/low prize machines should not be regarded as gambling. We reject that argument. The stake and prize may affect the degree of financial harm caused to the player, but the game is the same as gambling for bigger stakes and prizes, and for some children it will be addictive.
- 23.23 If we were creating the regulations for the first time, we would certainly recommend that no gaming machines should be played by under 18s. But starting from where we are now, and with the imperfect evidence that is available to us, we believe that our role must be to make recommendations that will limit the damage such machines cause. We have noted in paragraph 23.6 that prize limits have far exceeded inflation since 1968 and we believe that tide must now be stemmed for machines accessible to children. We accept that low stake/low prize machines to which children may have access are here to stay (at least in the short term pending the research we have recommended should be commissioned), but low stake/low prize is exactly what they must be. We have been advised that a large majority of family amusement centres offer machines with a 5p or 10p stake only. Higher stake machines are less popular with children and tend to be confined to adult-only restricted areas. The predominance of machines with stakes of 10p or less has been confirmed by our own observations as we visited arcades around the country.
- 23.24 When GamCare gave oral evidence to us, Paul Bellringer told us that even small stakes could get people into trouble and if a stake resulted in only a five second spin of the wheel a child could get through a fair amount of money in a short time. He noted that for a machine to be classed as trivial, the stake should be trivial. For most children, thirty pence could not be regarded as trivial. He explained:

*The reason for limiting the stake is a significant factor where children are involved as it bears directly on the amount of money they can lose. The reel on a machine spins for five seconds. If a further five seconds is allowed for pressing feature buttons and entering more money it is very possible to play five or six games a minute. On this basis the potential loss with a 10p stake is 60p per minute or £3 in five minutes. With a 30p stake, however,*

*the potential loss is £1.80 for one minute and £9 in five minutes. An important difference when put alongside disposable income.*

23.25 When BALPPA gave evidence to us, we asked what impact reducing the stake in unrestricted areas would have. As a result BALPPA conducted a survey of its members: 27 members replied, of whom 12 used machines with higher than a 10p stake outside the restricted area. BALPPA calculated that the removal of such machines would mean that aggregated profits across the 12 businesses would be reduced by £295,000 per year, which translated into a loss of 80 seasonal jobs. BALPPA argued that a variety of machines in the unrestricted area was important to attract families. We note these figures, but we have not studied the methodology on which they are based or otherwise attempted to verify them. We accept that further restricting the type of machines that may be available in unrestricted areas may affect profitability. Nevertheless, we believe that it would be wrong to continue to allow children access to other than low stake/low prize machines. As we have made clear, our preference would be that children should not have access to any kind of gaming machines until there is evidence to support the industry assertions that it is not harmful. We believe that our proposal strikes the right balance pending further research on the subject. We recommend that "coin in/coin out machines" in family entertainment centres (outside any restricted area) should have a maximum stake of ten pence. We have used the term "low stake/low prize" to describe the machines that may be played by children.

23.26 As far as the prize level is concerned, it has been suggested to us that token prizes entice further play. In particular, that should be discouraged on machines to which children have access. We recommend that low stake/low prize machines should be limited to cash prizes only.

23.27 The cash prize of £5 greatly outstrips the level anticipated when these machines were first regulated in 1969. We do not recommend that the prize limit on low stake/low prize machines should be reduced, but we do recommend that it should be frozen, together with the level of the stake, at £5 and ten pence respectively. We do not pretend that limiting the prizes and stakes in this way would necessarily make the machines any less addictive, but we believe that this would be a pragmatic solution and would limit the potential harm. Freezing the stake would mean that, in time, these machines genuinely become little more than amusement machines. The impact on the market of a sudden change would be avoided and family amusement operators, if they so wish, will have time to introduce other attractions suitable for children.

23.28 Our proposals are not intended to affect the stakes relevant to machines such as cranes, where a maximum stake of ten pence would mean that such machines were not viable. The proposals set out above relate only to machines that give money prizes. Other amusement machines (non coin-out), such as cranes, do not have the same addictive tendencies as fruit machines or "pushers". The action to play them is much less repetitive. We accept that machines such as cranes should not fall in the category of gaming machines and we recommend that the legislation should make that clear. Without attempting to draft the actual legislation it is difficult to be precise about the machines we are intending to cover in this section. The machines we intend to be exempt from control are those which – if they give a prize at all – only deliver a physical (non-cash, non-token) prize. Where there is doubt about the nature of a particular machine, the Gambling Commission should have discretion to decide where it sits in the framework we have outlined.

### Machine gaming by adults

23.29 We know a little more about problem gambling, and the addictive nature of machines, than did any of our predecessors in examining and proposing gambling legislation. But we do not know as much as perhaps we should. That has led us to be cautious about relaxing existing controls or imposing new ones.

### Types of machine

23.30 As explained in chapter 6 there are currently three types of gaming machine in the UK: jackpot machines; all-cash machines; and £5 cash/£8 token machines. We are proposing that there should be four categories, as follows:

#### Casino slot machines

23.31 We do not currently have, in the UK, casino slot machines with unlimited stakes and unlimited prizes such as are to be found in casinos elsewhere in the world. We have received evidence from a number of bodies and individuals suggesting that such machines should be permitted in the tightly regulated environment of a casino. We have seen machines of this kind operating successfully in other countries and we see no barrier to introducing them into casinos here. We consider that in the strictly regulated environment of a casino, slot machines with unlimited stakes and prizes should be permitted. The legislation should make it clear that under 18s may not play casino slot machines.

23.32 Whether there should be controls on the maximum numbers of such machines is something that we have

discussed at great length. There is concern that opening the way for unlimited numbers of machines will give rise to a much higher level of problem gambling than we now have (vide Australia). There is also the view held by some people outside our group that the playing of machines is devoid of merit, mindless and dehumanising. We have tried to reconcile different strands of opinion and to find a solution that would allow the market to develop, but would be in keeping with our wish to proceed carefully. We do not want to go too far, too fast. As discussed in chapter 22, we have concluded that casinos should be required to offer a balance of gaming activities and that the maximum number of slot machines should be determined as a ratio to gaming tables available for play. We have recommended that the ratio should be eight machines for each gaming table for the first eighty tables; and where more than 80 gaming tables are available for play there should be no restriction on the number of slot machines.

- 23.33 Issues relating to linked machines, variable staking and multi-player machines are discussed later in this chapter

#### Jackpot machines

- 23.34 Jackpot machines with a maximum stake of 50 pence are currently located in casinos (maximum prize £1000); bingo halls (maximum prize of £500); and private clubs (maximum prize of £250). If our recommendations are accepted, only the second of these limits will be relevant. We have not received evidence to suggest that there is pressure to increase the limits in bingo halls. We believe that it would be preferable for there to be a single prize limit for jackpot machines, rather than a confusing mix of the kind that currently exists. We recommend that the maximum prize for jackpot machines should be £500 in all premises in which they are installed.
- 23.35 We understand that, as part of the 2001 triennial review of stakes and prizes, The Gaming Board has recommended to the Home Office that the maximum stake for jackpot machines should be increased from 50 pence to £1. It had been our view that the maximum stake should remain at 50 pence. In the light of the Gaming Board's recommendation we recognise that a higher stake could be justified in the restricted categories of premises in which we are recommending that jackpot machines should be located. We recommend that the maximum stake for jackpot machines should remain at 50 pence, but that it should be increased to £1 when our proposals are implemented.
- 23.36 Jackpot machines currently represent the highest level of gaming machine played in the UK. We think it is right that machines with high prize limits should only be available in gambling specific premises to which children do not have ready access. We have received representations from the bookmaking industry that jackpot machines should be permitted in betting shops. All-cash machines (with a maximum prize of £15) have been permitted in betting shops only since 1996. In their evidence to us BOLA<sup>3</sup> suggested "it is remarkable that betting offices are not least on a par with bingo and social clubs". We agree: betting shops are gambling specific premises, children are not admitted, and the higher stakes and prizes available on jackpot machines would be comparable with the level of gambling already available. We recommend that betting shops should be permitted to have jackpot machines.
- 23.37 It is plainly a loophole that the 1968 Act does not explicitly prohibit children from playing jackpot machines, wherever they are located. We recommend that the legislation should make it clear that under 18s may not play jackpot machines, wherever located.
- 23.38 We have some concern that clubs registered under Parts II and III of the 1968 Act are allowed to have three jackpot machines (we discuss clubs in chapter 31). Clubs are not gambling specific premises and children may be admitted to them. Indeed, in some clubs under 18s may be members in their own right. Moreover, the 1968 Act does not prohibit children from playing on jackpot machines, and there is anecdotal evidence to suggest that they do. We are anxious to ensure that children are not exposed to high stake/high prize machines and our preferred option would be to remove jackpot machines from private clubs. We recommend that jackpot machines should be removed from private clubs. Such machines should be restricted to gambling specific premises. Private clubs should have the same entitlement to all-cash machines as pubs and other premises licensed for the on-sale of alcohol.
- 23.39 We turn to the question of numbers of jackpot machines that may be permitted. In a deregulation order laid by the Home Office on 26 March 2001, it was proposed that bingo clubs should be able to have four jackpot machines in addition to all-cash machines. That was not approved by the Deregulation Committee. The Committee was concerned that children were not prohibited from entering bingo clubs and could have access to such machines. The position therefore remains that bingo clubs may have four jackpot machines only, or a larger number of all-cash machines. Betting shops may currently have two all-cash machines. It is confusing for the maximum permitted number of gaming machines to vary

between premises. As with maximum prizes, we think that it would be preferable for there to be a single limit on the number of jackpot machines that may be permitted in a bingo hall or betting shop. Subject to minimum space restrictions, we recommend that no more than four jackpot machines should be permitted in any bingo hall or betting shop.

#### All-cash machines

- 23.40 The maximum stake/prize for all-cash machines is 30p/£15. These limits were set in 1998 and are being reviewed as we report. We understand that the industry has suggested to the Gaming Board that the maximum stake should be increased to 50p and the maximum prize to £25. These would be significant increases, but in the context of the other changes we are recommending we do not think that they are unreasonable – particularly in the light of our recommendation in respect of much lower stake and prize machines in the unrestricted areas of family entertainment centres. We recommend that the maximum stake for an all-cash machine should be fifty pence and that the maximum prize should be £25.
- 23.41 The reasons given by the Deregulation Committee for not approving the Home Office Deregulation Order allowing bingo halls to have all-cash machines in addition to jackpot machines were that children could have access and that no proper account had been taken of the impact of the proposed changes on vulnerable persons. We have fully addressed those issues in this report and we are content that bingo halls should be permitted to have all-cash machines in addition to four jackpot machines. There must, however, be some limit on the overall number of machines that may be permitted in any premises and we think that limit is best judged by local authorities in the context of the licensing of individual premises. We discuss this in more detail in chapter 21. We recommend that subject to any limits imposed by local authorities, bingo halls should be permitted to have all-cash machines in addition to a maximum of four jackpot machines.
- 23.42 We have considered whether betting shops should also be able to have all-cash machines in addition to jackpot machines. It is arguable that betting is harder gambling than bingo and so should be entitled to similar ancillary activities and certainly it would be in line with our wish to keep the rules as simple and as consistent as possible. But the two activities do not start from the same position. There are some 8,300 betting shops, as opposed to 700 plus bingo clubs. Bingo has historically operated in a club environment. We are suggesting that need no longer be a requirement, but it is likely that the environment will not change significantly as a result of that recommendation.
- Alcohol is served in bingo halls, but not in betting shops: we are not recommending that this should change. Key differences will therefore remain and while we are content to see all-cash machines remain in bingo halls, and sometimes in quite large numbers, we are reluctant to see possibly large numbers of machines introduced into betting shops. The bookmakers have not asked for this and we do not think that such a change would be in keeping with our desire to proceed cautiously. We recommend that betting shops should not be permitted to have all-cash machines in addition to a maximum of four jackpot machines.
- 23.43 A number of respondents have said to us that licensing justices around the country are inconsistent about the number of all-cash machines they will permit in premises with an on-licence for alcohol. This is clearly an issue that frustrates pub licensees and brewers. In general, we are anxious to find the right balance between laying down standards to be applied across Great Britain and allowing some local discretion. We believe that this is an area in which local discretion simply leads to unnecessary inconsistency rather than having any sound basis in good regulatory practice. When we met the Brewers and Licensed Retailers Association to hear its oral evidence, the BLRA suggested to us that pubs which wanted to offer any gambling (including all-cash machines) should have to apply for a gambling licence. We accept that if pubs do want to expand their activities to offer gambling they should be able to apply for a licence to do that in the same way as any other operator – providing that the nature of the outlet changes and gambling becomes the focus of those premises. However, by themselves all-cash machines in limited numbers are an ancillary activity for pubs and we do not think that it is necessary to insist that a separate licence should be obtained for them. The checks that already exist in relation to the granting of liquor licences are adequate for this purpose.
- 23.44 We have discussed elsewhere our view that commercial gambling should in principle be confined to premises which are specifically licensed for gambling and where that is their main purpose. On this principle we have concluded in chapter 22 that betting should not be permitted in pubs.
- 23.45 Strict application of the principle would lead us to recommend banning all-cash machines from pubs, particularly as these are more and more promoting themselves as family-friendly venues. If we were starting from scratch that is what we would recommend, but we are not, and a complete ban now would be disproportionate and harsh.
- 23.46 The BLRA told us that there are 77,000 machines in pubs, with an average density of 1.28 machines per pub. The vast majority of pubs have two machines or



fewer. Pubs are currently allowed up to two machines per bar. That means that, subject to the approval of the licensing justices, a large pub with several bar areas could have a higher number of machines.

- 23.47 In these circumstances we believe that the right way forward is to impose a limit on machine numbers rather than a ban. We recommend that up to two machines should be permitted in premises as an adjunct of a liquor on-licence. There should be an exception in favour of those premises which at the date of publication of this report carry an entitlement to more than two machines. In cases where premises have both a liquor on-licence and a gambling licence, no entitlement to machines should arise as an adjunct of the liquor on-licence.
- 23.48 Another oddity of the 1968 Act is that it does not prohibit under 18s playing all-cash machines in pubs. The industry readily accept that children should not play on such machines and successfully operate a voluntary code of practice to ensure that this does not happen. We recommend that the legislation should be explicit that under 18s may not play on all-cash machines, wherever they are located, and that this restriction must be enforced by the operator. Failure to observe this requirement should be a ground for revocation of, or refusal to renew, a licence.
- 23.49 All-cash machines are also located in the "restricted areas" of most amusement arcades, to which under 18s are not admitted. The majority of inland arcades voluntarily operate an over-18 rule for the whole premises. We applaud that initiative. We would like to see more arcades restricted to over 18s only, and we have considered whether it would be possible to find a definition of "inland arcade", which would allow us to restrict children's activities to the seaside or leisure parks. We sense that the industry generally would be content with such a change, but we do not think that legislation could be framed to cover what are effectively inland arcades in seaside towns. We have concluded that the operator must be free to attract the audience that he wants to, provided that under 18s are not given access to all-cash machines.
- 23.50 How successful an individual operator is at ensuring that young people do not play these machines depends on the level of supervision operating in the arcade and the access controls to it and to the restricted area. As we have travelled around the country, and abroad, we have seen some very good and some bad examples of supervision. In Holland, for example, some arcades issue tickets at kiosks on entry to the restricted area and these can be inspected at any time to ensure that an individual has been checked on entry. We would not suggest that any arcade in the UK should go that far,

but we are concerned that, at the other end of the scale, CCTV supervision alone is not always sufficient and a line of gaming machines should not be the only physical barrier delineating the restricted area. We recommend that the Gambling Commission should set out guidelines for the delineation and supervision of restricted areas in arcades to ensure that a consistent standard operates across the industry. Subject to industry consultation, we suggest that by itself CCTV should not be a sufficient control.

- 23.51 Some concerns have been put to us about the location and size of amusement arcades. We do not think that it would be right to set a national limit on the size of arcades or the number of machines they may contain. This must be an issue for local determination. We discuss this more fully in chapter 21. We recommend that local authorities should set the limit on the number of machines that an arcade may have, in tandem with considerations about the size of the arcade that may be determined in the planning process.

#### Low stake/low prize machines

- 23.52 As discussed in paragraph 23.27, low stake/low prize machines should have a maximum stake of ten pence and a maximum prize of £5. Such machines may be located in family amusement arcades and played by children. They should not be placed in any unlicensed premises such as fish and chip shops.
- 23.53 Low stake machines are currently permitted at travelling showmen's pleasure fairs. There is no limit on the number of machines and the only restriction is that the machines must not be the only (or only substantial) inducement to attend the fair and the fair must be temporary. We have received no submissions about this, but we have considered whether as part of the rationalisation process, machines at such fairs should be prohibited. We have decided against that on the basis that if low stake/low prize machines only are permitted, the emphasis is on entertainment rather than gambling (though we do not pretend that these are not gaming machines). Showmen's fairs are different from the exempt entertainment discussed in paragraph 23.13, because games of chance are an integral part of the activities that go on at such fairs and they are of a trivial nature. "Gambling", in the broadest sense, is what visitors will expect to see there and this is very different from unexpectedly coming across a higher stake/prize gaming machine at a charity dinner. Perhaps the principal reason for not withdrawing this facility is that the fairs move on regularly and do not return frequently to the same place: the scope for hooking children (or adults) on to repeat play is small. We recommend that travelling showmen's pleasure fairs should be

permitted to have, what we have termed, low stake/low prize machines and that the machines should be exempt from regulation provided that the machines should continue to be subject to the criteria relevant to such fairs currently contained in the 1968 Act.

## Other Considerations

Increases in stakes and prizes

- 23.54** We recommend that the maximum stakes and prizes for jackpot machines and all-cash AWP's should be increased only in line with inflation, as and when agreed with the Gambling Commission. The amount specified for these limits should not be set in legislation, but we do believe that the principle of inflation-only adjustment should be enshrined in law. The regulator should have some discretion to agree commonsense roundings with the industry, on the footing that if there is a rounding up in one review it will be compensated for on a subsequent occasion. For example, the introduction of the Euro, if that occurs, could be the trigger for a special review by the Gambling Commission of the limits that should apply.

Methods of playing machines

- 23.55** The Home Office issued a consultation paper in March 2001<sup>4</sup> which proposes modifying the Gaming Act 1968 (using the Deregulation and Contracting Out Act 1994) to change the ways in which money can be paid into gaming machines and prizes paid out.
- 23.56** The proposal would:
- allow players to use bank notes and electronic "smart cards" in gaming machines
  - allow winnings to be stored in the machine's money bank to be used for further plays without the player having to reinsert money into the machine
  - allow machines to be set to pay out winnings in cash (notes or coins), by printing a cheque, by adding credit to the player's smart card, or by means of a credit note or token redeemable by the operator.
- 23.57** The proposals apply only to jackpot machines and all-cash machines in adult environments. It is not proposed that payment into the machine by credit or debit card should be permitted.
- 23.58** If coins are used to play machines, players must take a separate decision each time they commit a further sum of money to play. The Home Office proposals replicate that break in play for players who use smartcards and

banknotes. Whatever the value of the card or note they put into the machine, they will have to make a separate decision to play each sum of £1 or £2.

- 23.59** It is proposed that machines taking smart cards or banknotes will have separate "play" and "bank" meters. The only money committed to play at any one time will be the money shown on the "play" meter. The rest of the money owing to the player - including any winnings - will appear on the "bank" meter and players will be able to retrieve this at any time. The consultation paper suggests that the maximum denomination of banknote to be used should be prescribed through a code of practice to be drawn up between the Gaming Board and the industry.

- 23.60** We understand that the use of cards, notes and cheques as against large quantities of coin will help the industry to improve its money-handling and security arrangements. It will also help the industry better with a changing monetary environment in which the volume of coin in circulation is liable to be reduced in favour of modern electronic payment methods.

- 23.61** We are broadly content with the proposals circulated by the Home Office, but we would caution against going further than this. In particular, although we have been relaxed about the use of credit cards for some gambling activities, such as buying chips in casinos, betting and in this case purchasing smart cards, we could not support the use of credit cards or debit cards directly in gaming machines.

- 23.62** We heard of developments in Australia relating to methods of payment that have caused us some concern in relation to these proposed changes. Some manufacturers there have chosen not to upgrade machines to accept notes of a lower denomination. The machines do not give change or winnings in cash, but give only a credit note that must be redeemed at a booth. This has the effect of encouraging players to play on when they might otherwise stop, rather than go to the trouble of queuing to redeem the \$3-\$4 dollars they have left on the play meter. We would not want to see a situation in the UK where, for example, machines accepted only £20 or £50 notes and because of the perceived difficulty of collecting change, players were encouraged to stay on the machine until the whole amount was exhausted. We recommend that the proposals contained in the Home Office consultation paper "Gaming machines: Methods of Payment" should be implemented, but the use of methods of payment should be monitored by the Gambling Commission to ensure that winnings and change can always be easily redeemed, so as not to encourage extended play.

<sup>4</sup> Home Office (2001)

### Randomness

23.63 At present there is no requirement that gaming machines should be random. No one who has submitted evidence to us has disagreed with the principle of randomness for casino slot machines and it has been suggested to us that we might recommend that such machines should be required to be random. The main argument against randomness is that customers do not like the machines to be so unpredictable that there may be long gaps between payouts. We note that customers in Las Vegas, where machines are random, do not appear to have those reservations and it was put to us that this was because of the much higher prizes that are currently available there. The introduction of unlimited stakes and prizes here will mean that much higher prizes than we have hitherto seen are offered: the customer will want to be assured about the fairness of the game. We understand that in some jurisdictions, there have been arguments about whether random operation means that the display of results must also be random. For example, a random display of results would prevent the machine being programmed to display regular "near misses". We recommend that casino slot machines with unlimited stakes and prizes should be required to be random and that the display of results must be random.

23.64 In view of the lower prize limits on jackpot and all-cash machines, we do not insist they should be random, but the customer should be made aware that they are not.

### Linked Machines (progressive jackpots)

23.65 Progressive slot machines linked together increase the jackpot prize available on a single slot machine by taking a percentage of the money paid into the slot machine and adding it to a communal jackpot available to a number of other machines. We have seen linked machines in operation during our visits overseas. Our concern about linking machines is that this may encourage problem gambling. We believe that people gamble differently when the stake and prize are out of kilter. There are big reinforcing influences at work: small stake, regular rewards (in the form of small paybacks), and a big prize. We also recognise that casino slot machines will already provide bigger prizes than we have previously experienced in this country and that linking machines may be an important factor in the viability of such machines.

23.66 We have received evidence from operators of smaller casinos, who have argued that linked machines should not be permitted because smaller casinos will be unable to compete with larger ones. We recognise this concern, but do not think it can be a determining factor in our decision. Smaller casinos would, of course, be

able to link to a network of slot machines in other casinos and so could benefit from such a development. In fact, linking with other small operators could be the most effective way for a small operator to compete with a big casino, which could on its own offer very large prizes without linking with others.

23.67 From the player's point of view, progressive jackpots are attractive because of the big prize on offer, but it must be made clear to them that the chances of winning the big prize are slim and the chances of winning a small prize are less than on unlinked slot machines.

23.68 In the adult-only environment of a casino, where we are suggesting that slot machines with unlimited stakes and unlimited prizes should be permitted, it would not be logical to argue that the (even) higher prizes likely to accrue on linked machines should not be permitted. We recommend that casino slot machines only may be linked to provide bigger prizes.

### Variable staking

23.69 We understand that variable staking can mean two things:

- a multiple stake on a single line. On these machines the player can increase the stake to increase the size of the win, or in the case of linked machines, must put in the maximum stake to qualify for the linked prize.
- a stake on multiple-lines. On these machines the player can play on one or more lines, and is encouraged to play on more than one line because of the possibility of near misses on the other lines.

23.70 We understand that there are all-cash machines in bingo clubs in the UK that offer multiple lines. The player can choose to play one line for 10p, two for 20p or three for the maximum stake of 30p. There have also been AWP's that allow multiple staking up to the maximum of 30p, but these have not been very popular with operators.

23.71 Multiple-staking relates to the size of the stake on a single game (in the case of a machine a "game" means each complete play cycle of the machine). Allowing multiple staking is in essence no different from putting a larger bet on a horse or more chips on a table game. We do not believe that this is something that need unduly concern us. In the case of all-cash and jackpot machines, the stake will be subject to the overall limit of 50 pence/£1 and the maximum prize of £25/£500. Within those limits we believe that operators should have the ability to vary the stake. In casinos, multiple staking would be entirely consistent with the other

gambling on offer. We recommend that multiple staking should be permitted on all-cash and jackpot machines (subject to the normal maximum stake and prize for each game) and on casino slot machines with unlimited stakes and prizes.

23.72 We are more concerned about multiple-line machines, because they encourage players to bet simultaneously on several lines. This increases the speed of play and the repetitive nature of the game, and thus may lead to obsessive play and encourage the player to stake more than he might really want to. We understand that the increment to bet on more lines often comes from the near misses that appear on the lines on which bets have not been placed: in the next game the player feels that he must also cover those lines in case the near miss becomes a hit. On all-cash and jackpot machines, the maximum stake for each game is limited to 50 pence/£1 and perhaps it does not matter whether the player has one line or five lines for that price. On casino slots, our concern would be assuaged if near misses occurred randomly and were not manufactured to lure players into gambling on more lines. We recommend that multiple-line staking should be permitted on all-cash and jackpot machines (subject to the normal maximum stake and prize for each game) and on casino slot machines, subject to such machines operating on the random basis described in paragraph 23.63.

Multi-player machines

23.73 Multi-player machines are starting to appear in this country. These enable a number of players to play at different terminals, but on the same machine. Currently, gaming machines with more than one position count against machines numbers according to the positions. Thus a six-player pusher machine counts as six machines. Another example of such a machine would be electronic roulette. There is a particular problem with these because electronic roulette games in casinos are not gaming machines as defined in the 1968 Act and so are not currently subject to any statutory control on numbers. We recommend that electronic roulette and any other similar machines should be caught by the definition of gaming machines in new legislation, and that the Gambling Commission should have discretion to determine the legal status of any new machines that may be developed.

23.74 Our central interest in multi-player machines is that if a limit is placed on the number of gaming machines that may be installed in particular premises, it may be argued that a multi-player machine should count as one machine. However, common sense must prevail and we recommend that on multi-player machines, each playing position should count as a machine.

Place	Casino slot machines Observed stake Unlimited prize	Pusher machines Maximum 50p stake £500 prize	All cash machines Maximum 50p stake £2 prize	Electronic roulette Maximum 50p stake £2 prize
Casino	✓			
Pusher slot		✓	✓	
Betting shop		✓		
ArCADE			✓	
Pub			✓	
Club			✓	
Family Entertainment Centre				✓
Systems 2000				✓

Figure 23.1: Summary of recommendations on machines

### Machine testing

- 23.75 The Gaming Board has suggested to us that there should be machine testing for all machines, except low stake/low prize machines. BACTA has accepted that testing of casino slot machines would be justified, but has resisted the proposal to test jackpot machines and all-cash machines. We understand that the Gaming Board's concerns are principally (but not wholly) related to a possible future world in which there might be significantly more machines with much higher stakes and prizes than at present. BACTA rests its argument on the fact that there is no evidence that the current system has failed, but this will have less force as the emphasis shifts away from amusement towards harder gambling as a result of the higher proposed prizes.
- 23.76 Some of the concerns raised by BACTA are of a practical nature related to the present pattern of machine replacement in Britain. We do not feel that this is an area in which we are, or could become expert. Our concern is that games should be fair and that the gambling regulator should have the powers available to ensure that they are. That may require some machines to be tested randomly and, for others, it may require a more systematic inspection. During discussions with us, the BLRA (who equally did not claim to be experts in this field) suggested that casino slot machines should be tested routinely and jackpot machines should be subject to random testing. Ensuring that the games are fair must be balanced against the need not to impede market developments unnecessarily. We are sure that this is something to which the gambling regulator will be sensitive. **We recommend that the Gambling Commission should have powers of machine testing sufficient to satisfy it that the machines**

**are fair and otherwise comply with regulations. The Gambling Commission should consult the industry before determining the appropriate level of testing. In particular, casino slots should be tested and approved prior to installation (as they are elsewhere in the world.)**

### Inspection, impounding, fines and prosecution

- 23.77 As discussed in more detail in chapter 33, we consider that the regulator should be given appropriate powers to inspect and impound machines, to fine and to bring prosecutions. There will be a distinction between premises licensed for gambling and premises not so licensed. So far as the former are concerned, the regulator should have powers of entry, including access to machines. As regards premises not licensed for gambling, the regulator should be given powers both to inspect legally sited machines and to act against illegally sited machines.

### Profit sharing

- 23.78 A number of respondents suggested to us that profit sharing on machines should be permitted. They argued that the original reasons for prohibiting this practice have been removed by the 1968 Act. Before that Act, there was evidence of strong-arm tactics being used to enforce "sharing" arrangements. Under our recommendations, all those involved in the supply, maintenance and operation of machines will be licensed, and the scope for mischief in profit sharing will be limited. We are minded to agree that the contractual arrangements between the manufacturer, supplier and operator should be for them to determine. **We recommend that profit sharing on machines should be permitted.**

# chapter twenty four

## Casinos

- 24.1 A number of issues we have discussed in earlier chapters affect casinos. This chapter deals with issues that are that are unique to casinos. Chapter 19 deals with the licensing of corporate bodies and individuals and chapter 21 with the licensing of premises.
- 24.2 In chapter 20 we have recommended that permitted areas and the demand test should be abolished. Recognising that this could lead to a significant increase in applications for casinos, we have suggested that, at least initially, there should be a specified minimum size for a casino. We have recommended that the gaming floor devoted to table games should be at least 2,000 square feet.
- 24.3 In chapter 22 we have set out our recommendations that membership and the 24-hour rule should be abolished; credit cards should be permitted to be used for gaming; and advertising restrictions may be relaxed. We also propose in that chapter that casinos should be able to offer bingo and betting in addition to table games and gaming machines (subject to the operator obtaining the necessary licences).
- 24.4 In chapter 23 on gaming machines we have suggested that in the strictly regulated environment of a casino, slot machines with unlimited stakes and prizes should be permitted. We are concerned that there should be a mix of gambling activities in casinos and we have recommended that there should be a ratio of no more than eight gaming machines to each gaming table for the first eighty tables; but where more than eighty tables are available for play there should be no restriction on the number of gaming machines that are allowed. We have recommended that casino slot machines may be linked and that multiple and multiple-line staking should be permitted, subject to the machines operating on a random basis.

### Positive identification

- 24.5 We have recommended in chapter 22 that the statutory membership requirement for casinos should be abolished. That would not preclude casinos from choosing to continue to operate as private clubs should the operators wish to do so. For casinos, we recommend that instead of membership there should be a requirement to positively identify all those who enter the casino. We have been advised by the police that guests are not always properly identified and that this is a significant loophole in terms of money laundering requirements. When they gave oral evidence to us, we asked the British Casino Association what impact the abolition of guest status would have. They

were concerned that, for cultural reasons, some visitors would prefer not to seek membership of a casino, but would like to attend occasionally as a guest. We have suggested that membership should be a matter for individual casinos and we do not think that need confuse the issue of guests. If the casino chooses to operate on a membership basis, guests should also be required to produce positive identification.

- 24.6 We are aware that casinos in some other jurisdictions insist that all visitors are positively identified and the absence of a membership system does not inhibit them from doing so. In Holland, for example, (where the casinos, of course, operate in accordance with the same EU Money Laundering Directive as UK casinos) the following are accepted as positive proof of identity:

- passports
- tourist cards
- driving licences (with photo)
- national identity cards
- military passports or ID cards
- pensioners' ID cards
- student travelcards
- Government and corporate ID cards (but only if they carry a photo, first names, surname, date of birth, name of issuing body, issue number and signature of the bearer)

- 24.7 Several of the items of identification used in Holland will not be available to UK residents, although visitors to UK casinos could rely on identification of this kind. The UK will need to produce its own list of acceptable means of identification, in consultation with the police. **We recommend that the Gambling Commission should issue a list of the documents that are acceptable as positive proof of identity and should specify the details that should be recorded by the casino and for what period they should be retained.**

### Present in the casino

- 24.8 Chapter 30 sets out our proposals in relation to virtual gaming on-line. In legislative terms, that will require the removal of the requirement (in section 12 of the Gaming Act 1968) that gaming may only be carried out by a person who is present on the premises. We have

considered whether the removal of this requirement should have any consequences for anything other than virtual gaming. It would, for example, be possible for a punter to view a casino game broadcast from a casino somewhere in Great Britain and then game over the telephone or via e-mail. Effectively, there would be a third category between gambling on premises and virtual gaming, of gaming in casinos but remotely.

- 24.9 We do not think there is any reason of principle or practice to prohibit casinos from offering on-line gambling based on a real live game. Operators wishing to do so (like operators wishing to offer virtual gaming) would have to obtain a licence from the Gambling Commission before doing so. The Commission would need to satisfy itself that the games were fair, including that they were broadcast live. If it were the case that the Commission could not be satisfied that a game based on a live casino would be conducted fairly, it would not be approved. We recommend that gaming remotely on the outcome of "live gaming" should not be prohibited.

### Opening hours

- 24.10 We have recommended in chapter 21 that the local authority should determine a casino's opening hours as one of the conditions attached to the premises licence. It is perhaps worth setting out the current position in relation to casino opening hours.
- 24.11 Since 14 August 2000, casinos have been able to open from 2pm until 6am on weekdays. Before that date, they closed at 4am. In its press release, the Home Office said the "new closing time will also benefit staff who may see more flexible shift patterns and higher earnings." When we met a group of croupiers, they told us that there had not been adequate consultation with staff before this change was introduced and that many were unhappy about the changes in their working conditions. They also mentioned to us a number of other concerns about the health and safety of gaming staff, including, for example, exposure to passive smoking. The welfare of gaming staff is not within our terms of reference and we made this clear to the croupiers who came to see us. We were, however, concerned about the health and safety issues they raised with us and we have put them in contact with the Local Authority Unit at the Health and Safety Executive, who are responsible for such matters in relation to casinos. We understand that consulting casino staff as a group may not be easy, because generally they are not unionised, but we would encourage casino operators to ensure that there is consultation with their staff before they seek to extend their opening hours further as a result of our recommendations.

### What games should be permitted?

- 24.12 The Bankers Games Regulations currently permits eight games to be played in casinos in Great Britain: American Roulette, French Roulette, Punto Banco, Blackjack, Casino Stud Poker, Craps, Baccarat and Super Pan 9. Casinos are also able to allow other games to be played, such as mah jong or backgammon. A fee may be levied on players, or rooms are made available as an ancillary attraction at no extra charge.
- 24.13 Only three written submissions to us commented on the need to relax the procedures for approving new games, or asked for specific changes in relation to particular games. However, this was a recurrent theme in the discussions we had during our visits to casinos. The industry is clearly frustrated that it cannot respond more flexibly to customer requests or have the ability to test a wider range of games before deciding whether to offer them on a more permanent basis. During our visit to Scheveningen, we noted that "Holland Casinos" could offer games from a selection of thirteen approved by the regulator. On the evening we visited, five different games were being offered and the manager suggested that this was the maximum he would offer at any one time. We note that the Ladbrokes Internet Casino (operating from Gibraltar) offers thirty-five games. There is clearly scope to increase the number of games currently approved under the 1968 Act.
- 24.14 We do not think that it is necessary for approved casino games to be specified in legislation. What is important is that the Gambling Commission should set the parameters for the development of games. Essentially, what is offered should be fair and transparent; any equipment that is required should be tested; staff should be properly trained; and punters should be fully informed about the returns. The Gambling Commission should publish a list of approved table games from which casino operators could select the games they would like to offer. Each casino should maintain a list of the games that it makes available for play, and as part of the inspection process the Gambling Commission should satisfy itself that there are staff who are properly trained to run the games that are on the list. The Gambling Commission should be open to requests for new games to be added to the list that it publishes, provided that they meet the criteria for acceptance. We recommend that the Gambling Commission should set out guidance on the standards required for table games and should maintain a list of games that have been approved for play in Great Britain. Games may be added to, or removed from, the list at the Gambling Commission's discretion. We do not consider that this should be an issue for secondary legislation.

## Entertainment

- 24.15 Casinos in Great Britain cannot offer live entertainment. Most other countries do permit live entertainment: as we saw for ourselves during our visits overseas. On those occasions, we felt that the provision of entertainment greatly added to the lively atmosphere in the casinos and that was in stark contrast to hushed tones in several of the UK casinos we visited. We are making other proposals that will further increase the availability of hard gambling in casinos and possibly attract new punters, who are tempted to visit following the removal of the membership requirement. Overall, we think that it would be desirable for casinos to be able to offer a more rounded experience, with entertainment in addition to dining and gambling.
- 24.16 No doubt the commercial objective of introducing entertainment would be to get punters to spend more time in the casino. An interesting comment made by a casino manager during our visit to Holland was that in his experience UK casinos wanted to attract gamblers, whereas Holland Casinos wanted to attract people for a night out that might involve some gambling. We were told that the average spend of customers in the Scheveningen casino is about £55 per visit, including food, drink and the £17 (about £2) entrance charge. That is lower than many of the examples of average spend given to us during our UK visits, and it may reflect the more relaxed environment in which customers appeared to be spending at least as much time socialising as gambling.
- 24.17 Not all casinos would want to introduce entertainment. The submissions we have received suggest that the aspirations of the current operators are fairly modest in relation to the entertainment they hope to offer. The example often quoted is of a desire to provide a piper to pipe in the New Year. Nevertheless, we have received two submissions from smaller operators opposing such a change on the basis that they could not compete with larger companies. We think that these concerns may be unfounded for two reasons. First, there will always be customers who prefer to gamble in quiet surroundings and would not welcome a change of the kind we are proposing. Second, we have made it clear that gambling must be the primary purpose of gambling premises. The minimum size for new casinos will also mean that there could not be an explosion of nightclubs offering gaming as a sideline. **We recommend that casinos should be permitted to offer live entertainment.**

## Alcohol on the gaming floor

- 24.18 In Great Britain, alcohol is not taken on to the gaming floor. That is unique amongst the 25 countries compared in a table provided to us by Ladbrokes as part of its submission<sup>1</sup>. The industry clearly appear to be of the view that there is a statutory prohibition, but the Home Office has assured us that the current position is the result of custom and practice. Certainly some casinos have a liquor licence that is valid for the whole premises, and some have a licence that specifically excludes the gaming floor. Whatever the legal position, there is a de facto ban on alcohol on the gaming floor. We have considered whether this should change. Alcohol and gambling do already mix in Great Britain. For example, punters may drink while playing bingo. Within casinos, the current restrictions are rather artificial. The croupiers we met told us that many customers nip to the bar while cards are being shuffled and race back in time for the next hand. Interestingly, the croupiers were divided about whether alcohol should be allowed at the table. They were conscious that people could spend more at the table if they were drinking and could take more risks as a result.
- 24.19 In general we are anxious that gambling and alcohol should not mix more than they do already. In the case of casinos, we do not think that allowing alcohol on the gaming floor would be a substantial change to the current position, where alcohol may be readily available a few feet away. **We recommend that the current restrictions on alcohol on the gaming floor should be lifted.**

## Tipping

- 24.20 Those who gave evidence to us were divided about whether the tipping of gaming staff should be permitted. Only six submissions commented specifically on this issue; of which, four were in favour of tipping and two against. The casino workers to whom we spoke were also divided.
- 24.21 Those who favour tipping point out what they regard as the iniquitous position that currently exists whereby the staff who serve dinner, bring drinks and look after coats may be tipped, but the staff who are actually providing the principal service that the customer wants (gaming) may not be tipped. Those who are opposed to tipping argue that it would change the relationship between the dealers and the punters and that punters would feel obliged to tip and may be pressured into doing so. There was also a concern that if tipping were introduced, wages would fall and take home pay would be unpredictable. Those may be real fears, but they are certainly not unique to gaming.



24.22 We believe that to justify a statutory ban, there would have to be reason to think that tipping would lead to dishonesty. We have not received any evidence to suggest that this is a serious danger, although some operators have said that it could lead to abuse and collusion. If that did occur and was detected, the member of staff would certainly risk losing his Gambling Commission licence and thus his livelihood. Dealers are generally not in a position to influence the outcome of a game.

24.23 Tipping is common in other jurisdictions and we have not been made aware of difficulties arising as a result. **We recommend that tipping of gaming staff should not be prohibited.** Individual casinos may, of course, choose not to allow tipping, or may decide to operate a tip pool for distribution to all staff. That should be a matter of negotiation between casino operators and their staff.

### Inducements

24.24 Casinos already offer small "rewards" to valued customers. For example, they can take the form of free meals or cars home after an evening's gambling. Staff are encouraged to point out customers to whom such perks should be offered.

24.25 Casinos in some other jurisdictions can offer much more than this. At the most extreme, casinos can attract high rolling punters by providing private jets to bring them to the casino, lavish hotel suites while they stay at the resort, meals and entertainment fashioned to their preferences, and a discount on gambling losses. It is perhaps difficult to comprehend the sums that must be routinely gambled by these punters that still allow the casino to profit from the visit. At the lower end of the market, punters can collect loyalty points. Such loyalty cards were a common sight during our visit to Las Vegas. A typical loyalty scheme might offer:

- cash back each time a certain level of points is reached
- complimentary suites and dining
- reserved check-in lines at the hotel and immediate entry to restaurants
- discounts in local shops
- preferred parking facilities

The objective is to keep the customer and encourage him to spend more to earn more points to get, what may seem to be, extra benefits at no cost.

24.26 We have said that one of our principles is to proceed cautiously. We are proposing changes that may make

casino gambling much more accessible to punters who have not previously entered a casino. We are proposing that a mix of activities may be offered in ways that have not previously been permitted in this country. The counter-balance is that regulation on the industry will remain tight. We are concerned that allowing casinos to offer inducements to gamble may be a step too far at this stage.

24.27 We are uncomfortable about recommending that this area should be liberalised for two reasons. First, we have concerns that competition in offering inducements would inevitably descend into activities bordering on the criminal. It was the experience of the 1960s and 1970s that offering better incidental attractions was one way of attracting custom from rival casinos and dubious means were employed to identify and poach customers. We do not want to encourage this particular kind of competition and believe that it would be incompatible with the desire to keep gambling free from crime. Casinos must compete on the basis of the gambling products they offer, the quality of the service they provide and the ambience they create.

24.28 Second, we have concerns on problem gambling grounds. We are concerned about punters who cannot afford to lose a great deal of money and are encouraged by loyalty card inducements to gamble more than they might have intended. **We recommend that no more inducements than are currently available should be permitted. The Gambling Commission should issue guidance on what inducements are acceptable.**

### Resort casinos

24.29 A resort casino is a complex which includes hotel rooms, restaurants, bars, performance space, possibly conference facilities and, most important, a range of gambling facilities. The gambling facilities usually include large numbers of casino table games, fruit machines (slot machines with unlimited stakes/prizes), some form of bingo and sports betting. Resort casinos are the main feature of, for example, Las Vegas.

24.30 Resort casinos are not permitted under present regulations, since, for example, live entertainment cannot be provided in casinos and the number of machines in casinos is strictly limited. Our proposed changes would permit them. The development of a resort casino or resort casinos in a particular location would depend on local authority planning decisions and on the commercial judgement of businesses that wished to provide them.

24.31 We have received a submission from Leisure Parks Ltd, London Clubs International Plc and Blackpool Challenge Partnership which seeks to develop a

gambling centre with a number of resort casinos in Blackpool as a means of regenerating the town. A group of us also visited Blackpool.

- 24.32 It is claimed by that consortium that the success of their project depends on Blackpool having a virtual monopoly, within the United Kingdom, of this type of resort. As they stand, our proposals would not guarantee that outcome. There are some 120 casinos in Britain. We assume that our proposals will result in an increase in the number of casinos which would also be able to offer the range of activities to be found in a resort casino. The British situation is therefore very different from the one that produced Atlantic City, for example, or Biloxi. In those cases the starting point was an existing ban on gambling of any type which was then relaxed for a particular region with the objective of regenerating it. A local monopoly was created deliberately to ensure the profitability of the operation and to attract commercial operators. A similar approach is currently being followed in South Africa where the right to establish a gambling resort, with a local monopoly, is auctioned (with the bid terms including evidence on local regeneration).
- 24.33 It is possible that a small number of resorts (or even possibly just one) would emerge as a response to free market conditions in a deregulated environment. Unless special conditions were imposed, a venture such as that proposed for Blackpool could not be sure in advance that it would enjoy a monopoly. That would require legislation which would grant the exclusive right to develop a gaming resort, with a number of resort casinos, in one location.
- 24.34 Our terms of reference require us to consider
- The desirability of creating an environment in which the commercial opportunities for gambling, including its international competitiveness maximise the UK's economic welfare.
- It is clear that under current regulations suppliers of gambling in the UK cannot compete with the facilities offered by Las Vegas, Biloxi or Atlantic City. Citizens of the UK may therefore take holidays in those resorts because nothing similar is available here and we cannot attract foreign visitors seeking that kind of experience. The UK is at a regulatory disadvantage.
- 24.35 Our proposals reduce that regulatory disadvantage while still meeting the social objectives of current legislation. They therefore both increase consumer choice and provide additional opportunities for UK suppliers to expand their activities. They should therefore help to improve the UK's economic welfare.
- 24.36 We believe that the case for Blackpool (or for another resort) to be given monopoly rights goes beyond our terms of reference. The core of the case is that the Blackpool economy will thereby be regenerated. While we can completely sympathise with that objective we cannot claim to be able to decide whether the granting of a monopoly to Blackpool to establish a gambling resort is an appropriate way of achieving it. That is a matter of public policy extending beyond our terms of reference.
- 24.37 Our proposals would make resort casinos a legal possibility. Whether they would be an economic proposition in Blackpool or anyway else is a matter of commercial judgement.

# chapter twenty five

## Bingo

- 25.1 A number of issues relating to bingo have been discussed in earlier chapters. This chapter deals with the issues that are unique to bingo.
- 25.2 Chapter 19 deals with the licensing of corporate bodies and individuals, and chapter 21 with the licensing of premises. In chapter 20 we have recommended that the demand test for bingo halls should be abolished. In chapter 22 we have set out our recommendations that membership and the 24-hour rule should be abolished; credit cards should be permitted to be used for gaming; and advertising restrictions may be relaxed (although, of course, bingo is already free to advertise widely). That chapter also discusses the mix of activities in gambling premises: we have recommended that casinos should be able to offer bingo (subject to the operator obtaining the necessary licence). Chapter 23 sets out our recommendation that individual bingo halls should be permitted to have both four jackpot machines and a number of all-cash machines (the maximum number to be determined by the local authority). In chapter 30 we have recommended that on-line gambling should be permitted and regulated. The implication for bingo operators in Great Britain is that they would be able to offer on-line bingo on regulated sites

### Bingo games

- 25.3 The Bingo Association told us that it would like to be able to offer much greater variety in the games its members can provide, together with much higher prizes. Bingo was badly hit by the National Lottery and bingo halls continue to see the National Lottery as a principal competitor. The bingo industry is also concerned about the impact on its market of unlicensed bingo in pubs and clubs.
- 25.4 Bingo is widely regarded as soft gambling. We have noted in Chapter 17 that a soft form of gaming can be transformed into a far more addictive activity by changes to the frequency with which staking can take place. Opportunities for rapid re-staking when the stakes are high allow people to run considerable financial risk in a very short period of time. Games where the total money staked in a period is paid out in many trivial amounts may create the illusion that little money has been staked. If bingo operators were to be able to offer unlimited stakes in combination with unlimited game frequency and computer terminal based games, we think that the nature of the game could be changed into a much harder variety.
- 25.5 The Bingo Association has made clear its view that bingo should remain soft gaming, and should not be mixed with harder forms of gambling which could encourage punters to trade up to those harder forms. However, we note that bingo halls already rely on a harder form of gambling - gaming machines - for 25%-30% of their profits.<sup>1</sup> According to the MORI poll for BISL, the average spend of bingo patrons on gaming machines (£6.05) is only a little lower than the average spend on bingo of £8.44 per night<sup>2</sup>.
- 25.6 We have also noted the number of submissions from bingo operators that have emphasised the social framework in which bingo is played. Bingo is said to have a place at the heart of many communities and companionship and the chance to make and meet friends are often cited as reasons why people play. We have been told that bingo is regarded as a good night out for a modest outlay. Including food, drinks and other games, such as mechanised cash bingo or machine games, the spend is around £15-£20<sup>3</sup>. Bingo clubs are viewed as safe and comfortable, particularly for women.
- 25.7 The current rate of problem gambling among bingo players ranges from 2.0% to 2.6% according to the Prevalence Survey. According to the research commissioned by the Bingo Association, 31% of the public and 27% of bingo players thought that bingo tended to appeal to those with some form of gambling addiction. We think there are real risks in intensifying the addictive potential of the activity.
- 25.8 We understand the bingo operators' wish to offer a greater range of games and variations on the current game and we are content to make recommendations that would provide for this. However, we are concerned that there should be safeguards which would enable the Gambling Commission to assess whether new games and variations of the bingo game, by changing both the speed and the amount which can be staked, change the nature of bingo. We recommend that any new games should be approved by the Gambling Commission. The Gambling Commission should also be able to intervene where games which are currently approved are so altered as to change their nature to become harder in their operation.
- 25.9 In this context, we have been concerned to note the introduction of the "Electronic Dauber" (TED). This enables players to play simultaneously as many electronic bingo tickets as the memory capacity of the machine will permit. We believe that this fundamentally

changes the nature of the game. TEDs are not yet widely available and we understand that clubs have restricted TED's players to 30 or 40 tickets a time, although each machine has the capacity to read many more tickets. Most players are still limited to the number of tickets which they can register manually – six is usually the maximum, although some people can play up to twelve.

- 25.10 The use of TEDs increases the speed of the bingo game, and increases the number of games which can be played in any session, thus significantly increasing the average spend. More importantly, the introduction of TED means that there is an imbalance amongst the players. Those playing manually are dependant on their own ability to keep up with the game on all their cards, but they are playing head-to-head with others who are relying on a machine to read the cards for them. We question whether it is fair to mix the two systems. It is perhaps arguable that a player who chooses not to hire a TED machine to play against others in the same bingo hall can properly assess the odds against them and take a chance. But if TEDs are used by people playing linked bingo or the National Game, the inequality is greater and cannot be assessed by individual players.
- 25.11 In our view, using TED significantly alters the nature of bingo. We understand that the Gaming Board believes that it has no power under the existing legislation to prevent the introduction of TED. Certainly, if this system were not permitted under the current law, we would have reservations about its introduction alongside traditional bingo games. This is one of the reasons we have recommended that the Gambling Commission should have the power to intervene if the nature of the game is fundamentally altered.

### Stakes, prizes and frequency of games

- 25.12 Smaller bingo companies have expressed concern about higher stakes and prize limits, because this could affect their ability to compete with larger companies who will offer bigger prizes. This is similar to the concern expressed by smaller casinos about the stake and prizes on casino slot machines. In the case of slot machines we have argued that the prospect of more competition should not artificially restrain stakes and prizes, and noted that smaller casinos could link together to offer bigger prizes. The same can be said about bingo. We recognise that more competition may adversely affect smaller bingo companies, but we do not consider that it is part of our remit to take specific steps to preserve any particular part of the industry. We recommend that there should be no statutory limits on the stakes and prizes in bingo games. We consider that the market should determine these limits. We note that the Bingo

Association has reported that higher ticket prices are not popular with players and this will be the main restraint to big increases. Our proposal will mean the removal of the principle that prize money must only come from stake money.

- 25.13 There are currently restrictions on the number of times the National Game or other multiple bingo may be played. We do not think that such restrictions are necessary. The Bingo Association has argued that multiple games will never entirely replace mainstage bingo and our own observations during our visits lead us to accept that view. We recommend that there should be no restriction on the frequency of multiple bingo games.
- 25.14 The Bingo Association has asked that the principle of rollovers should be applied to bingo. This would operate by means of retaining a proportion of the stake on each game to generate a rollover to add to the prize on another game. The National Lottery is permitted to "rollover" three times. It would be difficult to apply a similar limit to bingo, but the Bingo Association has suggested that the money levied from any particular game should be paid out as an increased prize within one year. We think that such a system could be very complicated to administer, if the retained stake from every game had to be separately identified and accounted for. But that may nevertheless be the most simple solution. We recommend that rollovers should be permitted.

### Pubs and clubs

- 25.15 The Bingo Association has proposed that all premises licensed for the sale of alcohol which intend to offer bingo should be registered in the same way as bingo halls. Bingo played in pubs and clubs is not liable for duty and is not regulated.
- 25.16 We understand that there are plans to introduce linked bingo to working men's clubs, to be run by a commercial company with prizes of up to £20,000. The Gaming Board has told us that it has been consulted about this proposal, but that it is not within its remit.
- 25.17 In our view, the exemptions in the Gaming Act 1968 were intended to provide for occasional gambling on a small scale, conducted primarily for entertainment rather than commercial gain. It is difficult to reconcile that with a linked game offering a big prize. If such a scheme were pursued, it would appear to evade current regulation. That cannot be right. We cannot have rigorous assessment of bingo on commercial premises, but no regulation at all of those offering similar prizes on private premises through the medium of a commercial company.

25.18 We do not think that the Gambling Commission should concern itself with the level of exempt bingo envisaged in the 1968 Act, but it should certainly have the ability to regulate all bingo conducted on a commercial scale. We recommend that where the

size of prizes for equal chance gaming (such as bingo) in pubs or clubs is beyond a limit of £1,000 per week, it should be regulated by the Gambling Commission in the same way as other commercial bingo.

# chapter twenty six

## Betting

- 26.1 The regulation of betting is quite different from that of the other gambling activities we have been examining. That does not, of course, mean that it needs to be changed. It was forcibly put to us by a number of those who submitted evidence that there was no need to change a system which worked perfectly well. We have considered whether that claim is correct. We believe that while most of it works well there are shortcomings in the present system which should be remedied.
- 26.2 The most significant difference is that betting does not have the equivalent of the Gaming Board to oversee its activities. Spread betting is regulated by the Financial Services Authority; on-course betting at racecourses tracks is supervised by the National Joint Pitch Council; off-course betting has no regulator. Licensing of bookmakers is undertaken by licensing magistrates. Apart from age, there are no controls on those who work in betting shops. Permission to provide betting at racecourses is given by the Horserace Betting Levy Board through the issue of Certificates of Approval and licences to provide betting at greyhound tracks are issued by local authorities.
- 26.3 Our proposals on certain aspects of gambling which are relevant to betting are presented in earlier chapters. This chapter concentrates on the issues that are unique to betting. Chapter 19 deals with the licensing of corporate bodies and individuals and chapter 21 with the licensing of premises. We have proposed that the Gambling Commission license betting shop managers, brokers and public tic-tacs. In chapter 20 we have recommended that the demand test for betting shops should be abolished. In chapter 22 we have set out our recommendations that credit cards should be permitted to be used for gambling and that bookmakers may continue to offer credit. We have also recommended that advertising restrictions may be relaxed. We have proposed that money laundering compliance measures should be applied to betting. That chapter also deals with our proposal that casinos should be able to offer betting in addition to other activities, but that betting shops should not be able to offer any other gambling apart from a limited number of gaming machines. We have also proposed that alcohol should not be served in betting shops and that betting should not be permitted in pubs. Chapter 23 sets out our recommendation that betting shops should be permitted to have a maximum of four jackpot machines.

### Betting shops

#### Opening hours

- 26.4 Chapter 21 sets out our view that the opening hours of gambling premises should be determined as a condition of the premises licence. It may be helpful to set out the current position on betting shops. Opening hours were restricted under the 1963 Act, but over the years the restrictions have been relaxed, particularly with the introduction of Sunday racing. However, betting shops cannot open on Good Friday or Christmas Day and opening hours are shorter in winter than in summer, when evening race meetings are held. Under our proposals, opening hours will be a matter for the local authority to determine.

#### Alcohol and amenities

- 26.5 In chapter 22 we discuss our reasons for not recommending that alcohol should be permitted in betting shops (and for not allowing betting in pubs). There are, however, other restrictions on the facilities that can be offered in betting shops. Any non-alcoholic drinks may be sold, but only pre-packaged food such as sandwiches, biscuits or cakes may be offered. Clearly the ban on anything other than non-alcoholic drinks must stay, but otherwise we see no need to retain these other restrictions. There are also restrictions on the material that may be displayed or broadcast in betting shops. We do not think it is unreasonable that such material is restricted to subjects on which bets may be made. We recommend that betting shops should be able to offer any food as well as any non-alcoholic drinks.

#### Betting on the National Lottery

- 26.6 The National Lottery Act prohibits bookmakers from taking bets on the UK National Lottery. This is the only event, subject to exclusions on grounds of bad taste, on which bookmakers are prevented from taking bets. Bookmakers in Great Britain do offer betting on the Irish National Lottery.
- 26.7 Bookmakers want to be able to offer betting on the UK National Lottery. Such a bet is likely to be attractive to some punters because a winning bet would pay very much more than the National Lottery for a correct prediction of, say, three numbers. It has been suggested to us that people would continue to buy their lottery ticket in addition to betting on the same numbers, because the risk of missing a very big win on the National Lottery would be too great to

bear. We note that the Culture, Media and Sports Select Committee recommended that betting should be allowed on the National Lottery. We recognise that any change could have an impact on National Lottery income, but that should not by itself rule out the possibility.

- 26.8 The National Lottery is outside our remit, but betting is within it. We regard this as a question about the regulation of betting and as such, we recommend that betting on the UK National Lottery should be permitted.

### Betting tracks other than racecourses and dog tracks

- 26.9 The 1963 Act defines the term "track" very widely as "premises on which races of any description, athletic sports or other sporting events take place". All such tracks on which there is regular betting (and those who operate them) would need to be licensed as we have described in chapters 19 and 21. Tracks with a "betting track licence" are most usually dog tracks, although this type of licence would also apply to betting at, for example, football and cricket matches.
- 26.10 Under the 1963 Act there is an exemption for tracks at which there is betting on no more than seven days a year. This is intended to allow bookmaking at occasional events, such as gymkhanas, without the need to obtain a track betting licence. In addition to the frequency of the event, a condition is that the police should be given seven days notice that betting will be taking place. An exemption of this kind should be carried over into new legislation, so that occasional betting can take place without the need for an operator to be licensed by the Gambling Commission, or the track to be licensed by the local authority. All the bookmakers operating at the event, of course, would be licensed. We recommend that bookmaking should continue to be permitted on tracks on not more than seven days in any 12 months without the operator being required to seek a licence from the Gambling Commission or local authority. Seven days notice of the betting should be given to the police.

### Racecourses and greyhound tracks on non-race days

- 26.11 The use of racecourses for betting on non-race days is not currently permitted. The BHB takes the view that racecourses are under-utilised facilities. They would

like to be able to offer betting on non-race days on events other than horseracing, and gaming such as gaming machines. Similarly, the BGRB would like to offer dining and betting at a greyhound track on days when there is no racing at that track.

- 26.12 We understand the wish of racecourse and track operators to make greater use of their resources. However we are reluctant to propose a set of rules to cover this contingency. If the operators of racecourses wished to offer betting, alcohol, gaming and entertainment on non-race days we believe that they should be able to apply for a casino licence for such events, under our proposed licensing rules.

### Restrictions on the entry charge racecourses may make to bookmakers

- 26.13 The horseracing industry would like to see the restrictions on the amount they can charge bookmakers for entry to racecourses lifted. The HBLB and the BHB have strongly recommended that section 13 of the 1963 Act, which limits the amount racecourses or dog tracks can charge bookmakers to five times the entry charge for the public, should be repealed. They argue that charges to bookmakers should be dictated by the market and not by legislation. The Rails Bookmakers Association and the National Association of Bookmakers are opposed to such a change. The NAB believes that Racecourses would try to price out bookmakers in order to benefit the Tote. The Rails Bookmakers assert that the five times rule protects the punter, and if it is abolished and bookmakers have to pay more for admission, the cost will have to met by the punter.
- 26.14 The presence and bustle of activity of on-course bookmakers at a racecourse is an integral part of the event, and we do not believe that it would be in the commercial interests of racecourses to price them out of the market. However, we do believe that the "five times" rule is an anachronism, and that racecourses and bookmakers should make their own commercial arrangements. At the same time we recognise the force of the bookmakers' arguments and we would expect the competition authorities to intervene if racecourse owners acted unfairly. We therefore recommend that the rules restricting charges for the entry of bookmakers to racecourses or dog tracks should be abolished.

### Ownership of tracks

- 26.15 Chapter 16 sets out our arguments for believing that competition, competition regulation and our proposed regulatory framework provide sufficient punter protection to obviate the need for any recommendations concerning the ownership of racecourses by bookmakers, the BAGS arrangements and the role of SIS. As far as the Starting Price system is concerned, we consider that the recommendations to reform the organisation and management of the starting price returners, made in the Arthur Andersen report<sup>1</sup>, combined with our own proposals for the regulation of on-course betting, will provide adequate safeguards for the punter.

### The Horserace Totalisator Board and totalisator betting on greyhound racing

- 26.16 A totalisator is a mechanised device for pool betting. It aggregates the total stakes paid into a pool. A predetermined percentage of the pool is deducted to cover the expenses of the operator and his profit. When the result of the race is known, the remainder of the pool is divided equally among the winning punters in proportion to their stakes. Totalisators offer a choice of pools on any one race or combination of races. There are differences between the operation of the totalisator run by the Horserace Totalisator Board (the Tote), which takes off-course as well as on-course stakes, and the totalisators run by licensed greyhound tracks (which take only on-course stakes.)

### The Horserace Totalisator Board (Tote)

- 26.17 No pool betting at horse racecourses may take place unless it is authorised or conducted by the Tote. The Tote also has a monopoly on the conduct of off-course pool betting on British horseracing. It acquired the power to extend its pool betting activities to events other than horse races in 1972, and to engage in bookmaking on any sporting event<sup>2</sup>. Tote profits are devoted to the improvement of racing. The Home Secretary has announced that the Tote will be sold to a consortium of racing interests. This will coincide with the disbanding of the Horserace Betting Levy Board and the abolition of the statutory betting levy on horseracing. We understand that it is intended that the Tote should retain its monopoly position for a limited time after the sale, although the bookmakers have indicated that they might mount a challenge under competition law.

### Totalisator betting on greyhound racing

- 26.18 The situation with regard to greyhound totalisators is rather different. Under the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963, no pool betting on dogs may take

place except by way of on-course totalisator betting on a licensed dog track. Only the operators of licensed tracks (licensed by local authorities) may operate their own tote, or authorise someone else to operate it. The operation of on-course totalisators is governed by the Dog Racecourse Totalisator Regulations, which lay down a number of requirements including the display of information, the running of the totalisator and the statement and audit of accounts. There is no statutory betting levy on greyhound betting, although there is a voluntary levy.

- 26.19 The British Greyhound Racing Board recommended that the greyhound totalisator should have parity with the horserace totalisator and be permitted to accept off-track wagers. Section 16 of the 1963 Act restricts betting on greyhound totalisators to punters at the track while racing is taking place, or to punters at another track where there is racing going on at the same time (under the inter-track betting scheme). In chapter 16 we commented on the rather unsatisfactory arrangements for off-course and on-course fixed odds betting at greyhound racetracks where starting prices can be set by a very thin market. Off-course access to the tote would introduce a welcome element of competition and we believe this development should be encouraged. **We recommend that there should be off-course access to greyhound totalisators.**

### Bookmakers rules

- 26.20 One of the major complaints of punters is that bookmakers make their own arbitrary rules, which are not clearly displayed, and are only pointed out to a punter when he goes to claim winnings – which may then not be paid or not paid in full. Certainly, during our visits to betting shops, we have seen bookmakers' rules displayed in such a way that they are not prominent or in print so small that they are difficult to read. The Independent Betting Arbitration Service (IBAS) gave the example of a punter who might bet £10 on a six horse accumulator at big odds, who could reach the shop's limit after the first four of his selections had won. Whatever happened to the final two selections his winnings could not increase, but if one of the two were beaten, his whole bet would be lost. IBAS have proposed that shops should be obliged to list their maximum payouts along with their rules. In the longer term, IBAS propose to produce model rules, adherence to which, they suggest, could be a statutory requirement.
- 26.21 We have heard from bookmakers that there are punters who engage in scams such as deliberately writing ambiguously on a betting slip so that they may claim a win on any one of several runners. It is reasonable that bookmakers should protect



themselves against dishonest activity by punters and against collusion between their staff and punters. We have noted that off-course betting shops do not produce computer generated printouts for the punter immediately the bet is laid, in the same way that many on-course bookmakers do. We understand the difficulty of doing that, given the complexity of the bets and the number of sporting events involved. The bet at a racetrack is usually a much more straightforward affair. However, a printout would ensure that there is no difference in perception between the bookmaker and the punter about the bet being laid and accepted. Such clarity could prevent a number of current disputes. We understand from IBAS that the use of technology in betting shops is being developed to produce a bet capture system, based on the Electronic Point of Sale (EPOS) process. That would certainly remove much of the basis of the disputes that currently occur. **We recommend that bookmakers' rules, and specifically the rules relating to the completion of betting slips should be clearly displayed. The Gambling Commission should have the power to scrutinise bookmakers' terms and conditions to ensure that they are fair and reasonable.**

#### Enforceability of gambling debts

- 26.22 The Gaming Act 1845 (section 18) made contracts or agreements by way of gaming or wagering void and unenforceable, whilst making other betting transactions binding legal agreements. There are anomalies as a result of this legislation. For example, whereas betting debts are not generally enforceable, spread-betting debts are enforceable, and casinos can sue for payment of a cheque (but not on a contract).
- 26.23 We heard from the former officers of the, now defunct, National Association for the Protection of Punters and a number of punters who all stressed that betting transactions should be enforceable. Professor David Miers suggested that making debts enforceable would underline the responsibility of the individual and the importance of player protection.<sup>3</sup>
- 26.24 Some bookmakers, on the other hand, told us that the lack of enforceability worked more often to the punters' advantage, because they were not pursued through the courts for debts owed to the bookmaker as a result of gambling on credit; and because more money is owed to bookmakers by punters than by bookmakers to punters. They suggested that if debts were enforceable, bookmakers could be tempted to allow customers to run up big debts in the knowledge that they could sue for payment. We consider that if bookmakers were inclined to do that, the remedy could better lie in curtailing their ability to offer credit. We have not suggested that need be done, because we
- do not think there is a real risk, in a regulated market, of bookmakers enticing customers to take more credit than they can afford.
- 26.25 We agree that the lack of enforceability of betting debts is an anachronism and should be remedied. **We recommend that all gambling debts should be legally enforceable.**
- 26.26 A further possible source of unfairness to the punter is what is known as the "palpable error rule." Bookmakers refuse to pay out winnings in cases where an employee has made an error during a betting transaction. An example would be where the employee has failed to photograph the betting slip. We fully understand that bookmakers wish to protect themselves from criminal collusion between punters and betting shop employees, but we do not believe that bookmakers should be able to protect themselves in this way from negligence by their employees. As a result of our recommendation that gambling debts should be legally enforceable, we assume that gambling contracts will be deemed to be consumer contracts, in the same way that other commercial transactions are.

#### Dispute resolution

- 26.27 The Independent Betting Arbitration Service (IBAS) currently deals with disputes concerning off-course betting and internet betting. IBAS told us that around 90% of the disputes it has dealt with were resolved in the bookies' favour. It believes this to be so because IBAS has had to rule on disputes according to the bookmakers' own trading rules, and bookmakers knew their own rules infinitely better than the customers. Many customers did not realise that they were tacitly agreeing to the bookmaker's own trading rules when they placed a bet in a betting office. IBAS considered that most disputes were due to a lack of information.
- 26.28 IBAS suggested that it should be compulsory for bookmakers to be members of an arbitration body, such as IBAS. The NJPC also said that punters should be confident that bookmakers would play by the rules and would comply with the findings of an independent body to resolve disputes. On-course betting disputes are currently resolved by the betting ring manager appointed by the NJPC. Resolution of these is assisted by the use of technology through the issue by the bookmaker of computerised betting slips at the time the bet is made, and by an audio recording of the transaction.
- 26.29 We do not think that there should be a statutory scheme for the arbitration of betting, or any other gambling disputes. That should be a matter for the industry. We recognise the good work that IBAS has carried out and we hope that the industry will

continue to support it, or a similar body. Our recommendation that betting debts should be enforceable should help to focus minds on the importance of resolving disputes without resort to the courts.

### Corruption

26.30 Submissions received from the Jockey Club, the Metropolitan Police and the National Criminal Intelligence Service (NCIS) expressed concerns that bookmaking is an unregulated sector and offers money laundering opportunities. All three organisations, along with the Horserace Betting Levy Board, were concerned that there is considerable difficulty in identifying appropriate charges for those accused of corrupt activity such as doping, and recommended that there should be new, more substantive criminal offences relating to criminal offences in sport.

26.31 As we have discussed in chapter 16, the question of corruption in sport arising from collusion between bookmakers or punters and sporting participants is not limited to the sporting organisations which have given evidence to us. Concerns about relationships between bookmakers and sporting participants have recently had a high profile in cricket. Lord Condon heads the team appointed by the International Cricket Council to carry out an inquiry into corruption in cricket. He is investigating malpractice in England, but also co-ordinating investigations in other countries, and he told us that because of the opportunities to bet not only upon the final outcome of a sporting event, but upon individual events within it, there are increased temptations for participants to fix the outcome of those events. Fixing "an event within an event" is much easier than fixing the overall result, which it need not affect. This can be done alone or with the collusion of only one or two other participants. We note that Lord Condon's interim report, published in May 2001 said that "there are indications that some players and other are still acting dishonestly and to the order of bookies".

### Criminal Offences

26.32 The general criminal law of corruption is contained in the Prevention of Corruption Acts 1889-1916, which cover both the public and the private sectors. The Home Office is committed to proposals for legislation which will reform the law and will contain a statutory definition of what is meant by "acting corruptly". The proposals were set out in the White Paper issued by the Home Office last year "Raising Standards and Upholding Integrity: The Prevention of corruption", which built on recommendations from the Law Commission of England and Wales.

26.33 The Jockey Club<sup>4</sup> recommended that more specific criminal offences be introduced directly related to criminal behaviour in sport and related betting, for example:

- the doping of a racehorse or greyhound
- bribery of sports participants or officials
- corruption in connection with horseracing and other sports events, or in connection with betting on horseracing or other sports events.

The Jockey Club also recommends the establishment of a dedicated Police unit to cover gambling matters and corruption in sport.

### Insider Trading

26.34 There is a grey area which has presented us with difficulties. In relation to most sporting events punters can seek to gain an advantage through obtaining and analysing information. But fairness should mean that all information is potentially available to all punters, should they wish to obtain it. If punters wish to bet by sticking a pin into the list of runners or because they like the horse's name that is up to them but those who rely on information should be confident that information is accurate and available to all. That does not appear to be the case in a number of sports, most notably horse racing. We have considered whether it is possible to apply the rules relating to insider trading in financial assets and we sought advice from the Financial Services Authority (FSA).

26.35 The FSA pointed out that insider dealing is a criminal offence under the Criminal Justice Act 1993. That legislation applies only to securities. The Financial Services and Markets Act 2000 will give the FSA the power to introduce a new Code of Market Conduct which will inter alia deal with the misuse of information (that is, information which the market would expect to be made available to it), the creation of false and misleading impressions, and distortion.

26.36 The FSA considered the case where jockeys/trainers are passing on information to bookmakers that is relevant when assessing odds and the bookmakers are factoring this information into their odds, or where jockeys/trainers are placing bets themselves. They consider whether this could be analogous to insider trading, with odds being equivalent to the price of an asset. Insider dealing legislation indicates that there should be restrictions imposed where the information in question:

- has not been made public; and
- is specific and precise.

<sup>4</sup>Jockey Club (2000)

The restrictions that by analogy would be imposed would include not using the information (ie. trainers not putting on bets themselves), not disclosing the information and not encouraging others to use the information. The Jockey Club raised a number of concerns with us concerning relations between jockey and trainers on the one hand and punters and bookies on the other. Under Jockey Club rules, jockeys are not allowed to place bets but they can pass on information which can prove profitable to punters or bookies.

26.37 The FSA pointed out that debts relating to financial transactions are enforceable whereas gambling debts are not, hence the greater need to avoid insider trading in the former case. Our proposal to make gambling debts enforceable removes that difference. The FSA also questioned whether, in practice, betting on a sporting event at particular odds is analogous to dealing in a specific security. They comment that the insider dealer relies, in essence, on trading at a false price, to his advantage, ahead of his private information becoming public and moving the price. They suggest that, by contrast, the only information that would provide such a direct result for betting is that of match fixing, which would involve orchestration. We accept the argument but still believe that a similar principle can apply. The insider dealer, even when acting illegally, cannot be sure of making a profit, since his inside information might be offset by other news which moves the asset's price in the opposite direction. If we assume that our concern here is not with event fixing (which should clearly be prohibited and penalised) but with unfair access to information, the person who has or uses the information is dealing with probabilities and odds. He can make or lay bets at odds which do not reflect the probabilities. The outcome may not be certain; but repeated use of inside information would be profitable. Others (who may be bookmakers or other punters) would be cheated.

26.38 It could be argued that punters know this and are either resigned to the losses or hope that every now and then they will have inside information. But we believe that more rigorous steps should be taken to ensure fairness. (It is worth recalling that insider trading used to be prevalent in securities markets and is no longer tolerated.) We have some sympathy with the comment in the KPMG report for BISL:

*What is required is legislation that makes illegal the acquisition and use of privileged information by bookmakers and their staff. There has to be an impermeable membrane separating flows of privileged knowledge between those who take bets on and those who participate in the underlying activity on which betting takes place.*

26.38 We consider that measures to improve the conduct of sportsmen, sporting officials or of punters are outside our remit. We do not think it should be the role of the Gambling Commission to monitor the behaviour of sportsmen. We can, however, propose measures to tackle the issue of the integrity of those who take the bets from punters. If, for example, the Jockey Club were to ban jockeys from making bets and a bookmaker knowingly accepted a bet from a jockey, we consider that the Jockey Club should deal with the jockey and the Gambling Commission should take action against the bookmaker. In our view, that would be the right division of responsibility.

26.39 We are not recommending that new criminal offences should be created for two reasons. Although we are not unsympathetic to the case that has been put to us, for example that there should be a specific offence of doping a horse, we do not consider that it is properly within our remit to make recommendations relating to such an issue. We have had to concern ourselves with matters that are more directly linked to the actual activity of gambling, although our proposals for the licensing of bookmakers would mean that swift action could be taken against any licensed person who became involved in attempting to influence the outcome of a race in such a way. Secondly, we consider that sports bodies could do more to regulate the participants in their sports, and they should not always look to the criminal law to enforce their regulations. We agree that the law on corruption could be clearer and suggest that the Home Office should consider whether the law could be clarified to meet the concerns we have heard. But overall, we consider that more could be done within the current framework to ensure that betting is fairly conducted. We recommend that the Gambling Commission should work closely with the Jockey Club, and others, to ensure that betting is conducted in a fair manner and that there is not unfair access to information. Areas they may wish jointly to consider might include whether the ban on betting should be extended to more people (for example, trainers).

# chapter twenty seven

## Spread Betting

27.1 As set out in chapter 9, the Financial Services Act 1986 and rules made under it govern spread betting. The Financial Services and Markets Act 2000 will govern the regulation of spread betting once it is fully in effect.<sup>1</sup>

27.2 We received only two submissions primarily about spread betting – from the Financial Services Authority and from IG Index, currently the largest spread betting firm in the UK. Neither suggested that there should be changes to the regulation of spread betting. The key issue for us was whether the Gambling Commission should take over the regulation of spread betting from the FSA.

27.3 The FSA's main aims are to:

- maintain confidence in the UK financial system
- promote public understanding of the financial system
- secure an appropriate degree of protection for consumers and
- contribute to reducing financial crime.

These are not dissimilar from the reasons for regulating gambling or preventing crime and ensuring fairness to the punter.

27.4 There are three options for the future regulation of spread betting:

- transfer responsibility to the Gambling Commission
- split the different types of spread betting between different regulators
- leave responsibility with the FSA.

27.5 We considered whether the regulation of spread betting should transfer to the Gambling Commission for the sake of consistency, as it is undoubtedly a form of gambling. However, it is a specialised form of gambling because of the financially speculative nature of many of the transactions. It is clear that the FSA has

the appropriate expertise to regulate spread betting. The Gambling Commission would have no difficulty in testing the probity of operators, but it would take a little time to acquire the expertise and skills to understand the specialised financial markets in which spread betting is conducted. That is not to say that the people with those skills could not be transferred from the FSA to the Gambling Commission, at least in a transitional period. It is clear that the Gambling Commission could do this job if required to do so.

27.6 An alternative would be to split the regulation of spread betting between the FSA, which would regulate financial spread bets, and the Gambling Commission, which would regulate other spread bets. However, we think that this would be messy, and however closely the two bodies worked there would be inconsistencies between them. We are not attracted to this option.

27.7 The third option is to leave regulation of spread betting with the FSA. We have received no evidence to suggest that the current regulatory framework is unsatisfactory. Spread betting originated as an alternative method of speculating on financial instruments and a significant amount of spread betting continues to be financial betting.

27.8 There are no strong arguments which would favour regulation by the Gambling Commission over regulation by the FSA. In time we think that it would be neater for all spread betting to be dealt with by the Gambling Commission, in line with other betting. Indeed, several of the spread betting firms are already licensed bookmakers. But any transfer of responsibilities should certainly wait until the Commission is well established. In any case, we expect that the two regulators will want to work fairly closely together on matters of mutual interest and to that end we have recommended, in chapter 33, that there should be formal gateways between them. We recommend that spread betting continues to be regulated by the Financial Services Authority, at least until the Gambling Commission is well-established when the issue should be reviewed.

# chapter twenty eight

## Lotteries

- 28.1 As described in chapter 4, the Lotteries and Amusements Act 1976 states that all lotteries which do not constitute gaming are illegal, subject to a limited number of exceptions. Lotteries are not defined by the Act. The exceptions largely relate either to private lotteries or to charities for good causes. The Act also prohibits certain types of competitions.
- 28.2 We understand why the legislation is drafted in this way, but it does mean that a great deal of time and ingenuity is devoted to inventing competitions which are not defined as lotteries and which escape the prohibitions on competitions. (For example by demonstrating that success depends to a substantial degree on the exercise of skill.) We have considered the purpose of these prohibitions. We believe they go beyond our standard three principles of regulation and are intended primarily to preserve lotteries for the exclusive purpose of good causes. We recognise that is enshrined as a matter of public policy and do not propose changing it. However, we believe that the preservation of that objective is consistent with some simplification and relaxation of the present regulations and our recommendations have been made accordingly.

### Definition of a lottery

- 28.3 There is no statutory definition of a lottery. The following criteria were set out by Lord Widgery:<sup>1</sup>
- A lottery is the distribution of prizes by chance where the persons taking part, or a substantial number of them, make a payment or consideration in return for obtaining their chance of a prize.*
- 28.4 There is currently no appetite to prosecute those who run, what seem to be, lotteries masquerading as prize competitions. The operators who are currently regulated under the 1976 Act have made it clear to us how unsatisfactory this situation is.
- 28.5 We believe that in the minds of most people, lotteries are associated with charities and good causes. We accept that some prize competitions may be lotteries within the terms of the criteria set out above, but we do not believe that the customer makes a connection between the two. The argument that a customer would make a choice between buying a charity lottery ticket and entering a free draw or ringing a premium phone line is not one we find persuasive.
- 28.6 We are told by ICSTIS (Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services) and others that prize competitions are vary

popular with the general public. Where a competition is plainly an illegal lottery, ICSTIS will take action on the basis that the service is in breach of their requirement that services must comply with the law. In the greater number of cases where the nature of the service is less clear-cut, ICSTIS refer complainants to enforcement agencies such as the police, Gaming Board or Trading Standards.

- 28.7 We think that the argument of what is or is not a lottery is a sterile one. We do not believe that there is a case for banning prize competitions, but there must be some acknowledgement that they are different from lotteries. A statutory definition of a lottery would clearly be helpful, which would distinguish between "lotteries" and prize competitions or prize draws. We consider that, of these categories, only lotteries should be the concern of the gambling regulator.

### Small lotteries incidental to an exempt entertainment

- 28.8 We received no submissions relating to small lotteries and, because of their nature, we have little solid information about them. Anecdotal evidence suggests that they are very common, popular with the public who participate and an essential fundraiser for many organisations. We see no reason to recommend substantial changes to the existing legislation. We recommend that small lotteries should continue to operate as they do now. If there were any complaints about the way in which a particular lottery had been operated, the Gambling Commission or the police could investigate a potential breach of the gambling legislation.
- 28.9 The limit on expenditure on prizes for small lotteries is currently £250, although prizes above that level can be donated. As we discuss elsewhere, we do not think that specific figures should be included in primary legislation: the Gambling Commission should advise on the limit for prizes, and it should be contained in regulations that can easily be amended. That is not to say that the current limit is wrong. These are one-off unregulated events and we suggest that it would be wise to maintain a relatively low ceiling on expenditure on prizes to guard against abuse.
- 28.10 One provision which we do believe is now out-dated is the ban on money prizes contained in section 3(3)(b) of the 1976 Act. Given the low prize limits and the limited scope for abuse, we consider that this is an unnecessary restriction. We recommend that the

<sup>1</sup> Lord Widgery CJ, *Raston Design Association Ltd v Williams*, 1974, 1 WLR 1109 at 1113

ban on money prizes for small lotteries should be removed.

### Private lotteries

- 28.11 As with small lotteries, we have very little information about private lotteries because they are not regulated. Private lotteries are confined to society members, or to people living or working on the same premises. There are no limits on stakes or prizes, but there are restrictions on advertising. The lack of control on stakes and prizes makes the restrictions that do exist all the more important. There would clearly be scope for abuse by unscrupulous operators of such lotteries, although no examples of this have been brought to our attention. We do not know how many private lotteries are operating, but our own experience of such activities leads us to believe that there is a great number.
- 28.12 We do not think that the potential for mischief is great enough for us to recommend that private lotteries should be regulated by the Gambling Commission, but as with small lotteries, if there are complaints the regulator should certainly have the ability to investigate them. We recommend that legislation should make it clear that private lotteries should not be run for private or commercial gain.
- 28.13 In its evidence to us, Littlewoods<sup>2</sup> suggested that there should be two changes to the provisions in the 1976 Act.
- First, societies may currently advertise a private lottery only within their premises. Littlewoods suggested that that this restriction should be lifted, subject to advertising guidelines and regulations. One objective of this restriction is to distinguish private lotteries, which are unregulated and intended to target specific groups, from societies' public lotteries, which are regulated and can be sold more widely. In the unregulated environment of private lotteries we believe that this is a reasonable restriction. Advertising opportunities should be curtailed to ensure that a wider audience is not targeted in competition with societies' public lotteries.
  - Second, Littlewoods suggested that private lotteries should not be confined to a single club. Section 4(2) of the 1976 Act requires that each local or affiliated branch of a society is treated as a separate society. Littlewoods pointed out that removal of this restriction would, for example, allow the British Legion to link lotteries in their clubs. Again this seems to impinge on societies' public lotteries (which, of course, the British Legion could and do run) and we believe that it would be

undesirable to allow such unrestrained growth in an unregulated system.

- 28.14 We recommend that the current restrictions on private lotteries should remain.

### Societies' lotteries

- 28.15 Societies' lotteries are public lotteries which are (S.5, 1976 Act):

*promoted on behalf of a society which is established and conducted wholly or mainly for one or more of the following purposes, that is to say*

*(a) charitable purposes;*

*(b) participation in or support of athletic sports or games or cultural activities;*

*(c) purposes which are not described in paragraph (a) or (b) above, but are neither purposes of private gain nor purposes of any commercial undertaking.*

- 28.16 We have noted earlier that lotteries are generally conducted only on behalf of good causes and not-for-profit organisations. We recognise that, in strict terms, this may not be compatible with sub-section (b) of section 5 set out above. Football, cricket and other sporting clubs, which are plainly commercial organisations, currently run societies' lotteries. We are uncomfortable with this and if we were starting with a fresh sheet, there is no doubt that we would want to define "good causes" more narrowly than section 5 of the 1976 Act. But, as in other areas we have considered, we are not starting from that happy position. We have to acknowledge that many smaller clubs may have come to rely on income from their lotteries, and we imagine that Parliament would find it difficult to justify closing off that avenue of income. Perhaps what is more important here is that the supporters who subscribe to such lotteries should be clear what the proceeds are used for. In the light of these considerations, we recommend that "good causes" should be interpreted so as not to exclude the purposes currently set out in the 1976 Act.

### Local Authority Lotteries

- 28.17 The number of local authority lotteries has declined over the years. At 31 March 2000 there were only two local authority schemes registered with the Gaming Board and in the previous year only four lotteries were run under such registration. This may be due to a lack of interest on the part of local authorities, may be part of the ebb and flow of the fortunes of lotteries, or it may be that there is simply too much competition.

The Lotteries Council has suggested to us that the limit on expenses has driven local authorities out of the market.

- 28.18 We note that the Rothschild Commission<sup>3</sup> was not keen on local authority lotteries:

*None of us are enthusiastic about them and it would appear from the report of the public opinion survey we commissioned that the public has little real enthusiasm for them either. The fact that up till now some local authority lotteries have been successful has little relevance. In the main they have simply benefited from the new public interest in lotteries.*

- 28.19 It may be that the lack of public enthusiasm the Rothchild Commission detected in 1978 is what lies behind the steady decline of local lotteries in the last few years. We have received no evidence relating to local authorities, and we wonder whether there could be a resurgence in their popularity, particularly if the market becomes even more competitive. Given the attractions of the National Lottery, we do have doubts that the fortunes of local authority lotteries will be revived. However, we recognise that those that do survive are for good causes (as broadly defined) and the only good reason for recommending their cessation would be administrative and legislative convenience. We recommend that legislation should provide for the continuation of local authority lotteries, which should be registered with the Gambling Commission.

### External Lottery Managers

- 28.20 There are currently seven External Lottery Managers (ELMs) registered with the Gaming Board. ELMs are employed by societies and local authorities to run their lotteries and such persons have only been licensed since 1994. We have no evidence to suggest that there are any regulatory problems arising from the functions they carry out on behalf of charities. We would only make the point that, given the scope for the commercial exploitation of charities by individuals offering a service of this kind, it is important that their activities should continue to be carefully regulated. This comment is not intended to reflect on the integrity of those currently operating in this field, but simply to highlight the potential that there may be for abuse. We recommend that legislation should continue to provide for the regulation of External Lottery Managers by the Gambling Commission.

## General issues

### Age

- 28.21 We have discussed elsewhere our view of what should be the minimum age for gambling. It has been put to us by the Lotteries Council that the minimum age both for buying and selling lottery tickets should remain at 16. The majority of those who have commented on age limits take a different view that the minimum age for all gambling should be 18. That is also the line that Camelot has taken in its evidence to us. We are sympathetic to that view, but overriding that is our concern that charity lotteries should not be treated differently in this respect from the National Lottery. As set out in chapter 22, our recommendation is that the minimum age for buying and selling lottery tickets should be 18, but the age should only be increased if the change applies equally to the National Lottery.

### Regulation

- 28.22 Under the 1976 Act, a society operating a lottery must be registered with a local authority or with the Gaming Board. As we discuss in chapter 19, we are recommending that there should be a fit and proper test for all gambling operators that is consistently applied. In pursuit of that, we recommend that all societies wishing to promote societies' lotteries should register with the Gambling Commission, whatever the size of the proposed lottery.
- 28.23 This recommendation may result in a large influx of work in the first year, though it is difficult to assess what the numbers might be. Our enquiries suggest that local authorities generally do not maintain any statistics about the societies they have registered. Moreover, whereas societies that register with the Gaming Board currently pay a fee on registration and a renewal fee every three years, societies registered with local authorities pay a fee each January to maintain their registration. So that the Gambling Commission is not overwhelmed with applications in the first year, some administrative action to extend registrations while applications are being processed may be necessary.
- 28.24 We do not believe that the primary legislation should be prescriptive about the conditions that the Gambling Commission must apply to every lottery or society. The regulator may, for example, conclude that returns do not have to be submitted for lotteries involving ticket sales up to a specific level, but they may be subject to random checks. What is more important is that the integrity of those operating lotteries is properly tested and that the Gambling Commission has the ability to investigate and take action in relation to any complaints, for example, of misappropriation.

### Stakes, prizes and expenses

- 28.25 The price for a society lottery ticket must not exceed £1, and there is a limit on proceeds of £1 million for a single lottery or £5 million for all lotteries run by a society in a calendar year.
- 28.26 The limit on prizes is £25,000 for a single prize, or 10% of the proceeds whichever is higher. Not more than 55% of proceeds may be used for prizes. No more than 35% of proceeds may be used for expenses. The combined prizes and expenses limit is 80% of lottery proceeds, leaving at least 20% for the good cause.
- 28.27 Both Littlewoods and the Lotteries Council have told us that the 35% limit on expenses makes it very difficult for lottery operators to cope with their rising expenses. They have suggested that the overriding principle should be that no less than 20% of proceeds of the lottery should go to the beneficiary. The Gaming Board has no objection to this.
- 28.28 We have recommended that all lottery operators should be subject to a fit and proper test. In the light of that we have considered whether there would be any scope for abuse if we were to adopt an overriding principle that 20% of proceeds should go to the good cause, but otherwise abandon the existing limits. In its oral evidence to us, the Lotteries Council made the point that in charity lotteries the level of the prize is often unimportant: the player regards the stake as a donation and the prospect of winning is not a material consideration in the decision to buy a chance. That may suggest that there would be room for unscrupulous operators to maximise expenses and reduce prize levels without damaging the customer base. Provided that there is a requirement for expenses to be reasonable, and that the Gambling Commission can check this is so, we consider that this is not a serious danger. There are clear benefits to the operator of giving more flexibility in how proceeds are divided between expenses and prizes; and no detrimental effect on the proceeds to good causes. **We recommend that the limits on expenses and prizes as a percentage of proceeds should be removed, subject to an overriding requirement that no less than 20% of proceeds must go to the good cause.**
- 28.29 In addition to this overriding principle, the Lotteries Council has asked for an increase in the maximum proceeds of a single lottery to £2m; and an increase in the value of the maximum single prize to £200,000. However, it suggested that the annual maximum of £5m for all lotteries promoted by a society should be retained, but index-linked. Littlewoods, on the other hand, suggested that the market should determine the level of (stakes and) prizes. The Gaming Board has

taken the view that limits on prizes are not necessary for societies' lotteries. We agree. **We recommend that the limits on the size of prizes and the maximum annual proceeds should be removed for societies' lotteries.**

- 28.30 The price of individual chances must currently be no more than £1. The Woodland Trust<sup>4</sup> made the point to us that many people are happy to spend £5 on a book of tickets and it would reduce costs if the value of each ticket could be up to £5. The Lotteries Council suggested that an increase to a maximum of £2 per chance would be appropriate.
- 28.31 We consider that what the market may stand would be better judged by each lottery operator. Those customers who regard buying a lottery ticket as a donation to charity may be happy to pay £10 for a ticket. Others may be more attracted by a book of 10 chances for the same price. Smaller lotteries might want to offer more modestly priced tickets and prizes. The important principle should be that the price of each chance in the same lottery should be the same. **We recommend that restrictions on the size of the stake in societies' lotteries should be removed, subject to the overriding principle that the price of every chance in the same lottery should be the same.**

### Rollovers

- 28.32 Both Littlewoods and the Lotteries Council ask for rollovers. Subject to the minimum of 20% of the proceeds of each lottery going to good causes, there seems little reason to object. **We recommend that rollovers should be permitted for societies' lotteries.** We note that this recommendation (and one on relaxing limits on stakes and prizes) was also made by the Culture, Media and Sport Committee of the House of Commons in March 2001<sup>5</sup>.

### Geographical restrictions

- 28.33 Under section 2 of the 1976 Act, societies' lotteries are restricted to Great Britain, and lotteries registered or licensed in other countries may not be promoted in Great Britain. We are aware that other countries protect their lottery market in much the same way. For example, where national lotteries can be entered on the internet, there are usually controls to ensure that only residents/nationals can purchase tickets to ensure that the sales are limited to that territory and to appease neighbouring countries who want to protect their own market.
- 28.34 However, restricting sales to Great Britain prevents the promotion of societies' lotteries in Northern Ireland, the Channel Islands and the Isle of Man. That

<sup>4</sup> Woodland Trust (2000) *Select Committee on Culture, Media and Sport* (March 2001)



restriction seems odd, particularly in relation to societies that may operate across the United Kingdom. Subject to the views of those territories, we consider that it would be right to remove the provisions restricting sales and promotion only to Great Britain. We note that the National Lottery operates across the United Kingdom – most recently extending to the Isle of Man in December 1999 – but that sales outside the UK are not permitted (with some exceptions for British Forces).

**We recommend that societies' lotteries should be able to promote and sell chances throughout the same territory as the National Lottery.**

- 28.35 The proceeds of such lotteries are used in the United Kingdom, although the focus of the charities that benefit may be in other parts of the world. We have noted that, as a matter of public policy, the UK takes steps to protect its lottery market and the same is true of other countries. This has the added benefit of making lotteries more easily regulated. We want to ensure that the UK lottery market is regulated and regulatable. **We recommend that societies' lotteries should not be promoted or sold outside the United Kingdom (with the exception of British Forces) and, that the law should continue to prohibit the promotion of overseas lotteries here.**

### Sale of lottery tickets by machine and frequency of draws

- 28.36 The 1976 Act prevents the sale by machine of chances for societies' lotteries. There is no such restriction on private lotteries. Both the Lotteries Council and Littlewoods argue that terminals may be an ideal medium for dispensing lottery chances. On the face of it, this seems to be a reasonable request: the Act simply pre-dates the technology. But the decision is more complex than that. It is complicated by issues relating to the frequency of draws, the type of machine used and the location of machines. The consequences of vending by machine and of on-line lotteries can be looked at separately, but it is clear that their potential use also binds them together.

- 28.37 There are currently no limits on the number or frequency of lotteries that may be held. That was exposed by the activities of Pronto, which we discuss briefly below.

#### Pronto

- 28.38 Interlotto, an External Lottery Manager, started to run Pronto in 1997-98. It was a fast-draw on-line lottery designed to run in pubs. Each participating pub had a terminal, and there were draws every few minutes for

which customers could buy tickets from the bar staff. Customers could choose the numbers or have a 'lucky dip'. The amount they could win - up to £25,000 - depended on how many numbers they chose and how many came up in the draw. The results of each draw appeared on a large screen in the pub, and the pub paid out the smaller prizes over the bar.

- 28.39 Pronto signed up several charities as beneficiaries. About 50% of receipts were paid in prizes and some 30% related to expenses, including payments to the pubs. The remaining 20% (of a potential £5m in annual ticket sales) went to charity.
- 28.40 The Government objected to the scheme. They recognised that on-line lottery draws of this kind presented several hard gambling features. There were rapid draws and opportunities for repeat play every few minutes, no limit on entries, a continuous sequence of draws throughout the day, and there were immediate payouts.
- 28.41 The Home Office published a consultation document in January 1998 on a draft Lotteries (Frequent Draws) Bill, to "prevent repetitive, frequent on-line lottery games". The Bill would have limited the frequency of on-line draws in societies and local authority lotteries to one a day in particular premises. Ministers announced in July 1998 that they would go ahead with the Bill at an early legislative opportunity. Pronto collapsed soon afterwards and the Bill was not taken forward.

#### Frequency

- 28.42 We share the concerns expressed by the Home Office in its consultation paper about the problems that rapid draws could create. Our reservations may be increased if lotteries remain available to 16 and 17 year-olds, for whom the attraction of repetitive play may be more crucial. We do not believe that permitting only one on-line draw a day would have an adverse impact on the established lottery market. We do accept that it would impede the growth of the on-line market, but gradual change of this kind is in keeping with the our general wish to proceed carefully.
- 28.43 We acknowledge that a daily draw would be more frequent than the National Lottery, but these are draws restricted to particular premises and we do not anticipate that they will achieve a similar scale. **We recommend that the frequency of on-line draws should be restricted to one a day in any particular premises.**

#### Location of on-line terminals

- 28.44 We have set out elsewhere our view that, in general, gambling should be restricted to premises where

gambling is the principle purpose. We recognise that societies' lotteries are an exception to this, because of the wide variety of places where tickets are already sold. We have said that we do not favour extending the gambling opportunities available in pubs and we have to acknowledge that lottery chances are already lawfully sold there. The Home Office consultation paper noted that this practice does not give rise to concern and, therefore, it ruled out making a regulation banning the sale of society and lottery tickets in premises selling alcohol. The Home Office also expressed concern at the prospect of on-line lottery draws operating in places such as airport lounges, railway stations, shops and cafes. The Home Office concluded that the balance lay in permitting on-line draws in any premises, but restricting their frequency to prevent players gambling excessively and chasing losses. **In the light of the proposed controls on the frequency of draws, we agree that it is not necessary to restrict the premises in which on-line terminals for the sale of individual chances may be provided.**

#### Vending chances by machine

- 28.45 There is no restriction on the sale of private lottery tickets by machine. We understand that such machines do currently exist in some private clubs. It is clear that the 1976 Act did not envisage the use of machines, since the expenses of private lotteries can relate only to printing and stationery. Where machines of this kind are being used, to remain within the law the club will have had to buy or rent the machine from club profits and provide it free for the sale of lottery tickets. The lesson here is that if something is undesirable, the law must rule it out unequivocally.
- 28.46 Societies' lotteries chances cannot be sold by machine: there must be human intervention. What would be permitted under the current law would be for a player to buy a smartcard (which holds data on whether it is a winner) from, say, the bar in a pub and to play it on a machine which would disclose whether it was a winner. The machine would have the appearance of a gaming machine, but because the element of chance is provided elsewhere than the machine on which the person is playing, that machine is not caught by Part III of the 1968 Act.
- 28.47 Permitting vending by machine could mean that machines of the kind described above (without the smartcard) could proliferate in pubs and other venues. These "automated lotteries" have more to do with gaming machines than they do with lotteries, and they would have the same attraction as gaming machines. Elsewhere we have set out our proposals to ensure that gambling opportunities are restricted in pubs and other non-gambling specific venues, and we are keen
- to ensure that there are not loopholes that would quickly undermine the principles on which we have tried to build.
- 28.48 Vending tickets by machine also raises other questions about maintaining the integrity of age controls and changing the nature of the gambling in such a way that removes any justification for a lower minimum age of 16. The Lotteries Council and others are keen to exploit new technology and, in principle, we would be happy to see them do that. But it must not be in a way that circumvents other restrictions designed to protect the vulnerable. As the Home Office noted in its 1998 consultation paper, *"the benefits to individual charities cannot be the overriding consideration in determining the controls necessary over gambling"*.
- 28.49 We hope that there is a balance to be found here. We would be content to see National Lottery-type terminals in pubs and elsewhere and for society lottery chances to be sold on the internet and interactive TV. But we are unhappy at the prospect of machines being placed in pubs (in addition to their two all-cash machines) that would, to the customer, look like rapid-play gaming machines. A restriction on the frequency of on-line draws may not affect such machines, as machine sales would still allow the downloading of large numbers of pre-determined lottery chances once a day in the manner of automated scratchcards.
- 28.50 We know from experience in some US states that a wide definition of a lottery, together with no restrictions on sales by machine, has resulted in large numbers of so-called Video Lottery Terminals (which are in reality gaming machines) being sited in all sorts of premises, including convenience stores. We would not want that situation to develop in the UK.
- 28.51 As far as the internet and inter-active TV sales are concerned, we are satisfied that adequate controls could be put in place to regulate societies' lotteries sales. The Gambling Commission will be regulating on-line gambling sites and will be registering the society. The basic controls should include a requirement to register players, to ensure that those under-age are not playing, and to have measures in place that prevent excessive play by individuals. **We recommend that the selling of individual lottery chances by machine or on-line (as opposed to what amounts to gaming for good causes) should be permitted, subject to regulation by the Gambling Commission.**
- 28.52 Any interactive or electronic lottery play that is not the straight sale of a ticket will look, to the layman, like gaming (whether on a gaming machine in a pub or club, or virtual gaming on the internet). We believe that it

will be essential for such activity to be subject to the same approval and regulation as gaming machines and virtual gaming. The only real difference between the two is that the proceeds of the lottery games go to good causes rather than for commercial profit.

**We recommend that the Gambling Commission should approve interactive lottery games in the same way as other virtual gaming and should approve lottery gaming machines, with the proviso that they should be permitted only in premises where gaming machines may be sited, and are instead of not in addition to any entitlement to such machines.**

#### Processing of returned tickets

- 28.53 One other issue mentioned to us by the Lotteries Council is that the Gaming Board's rules on record keeping should be relaxed. We consider that this is an administrative detail, which should be left to the Gambling Commission to determine in due course.

#### Prize Competitions and Commercial Lotteries

- 28.54 We have considered whether commercial lotteries should be permitted. They could, in theory, operate in the same manner and compete with charitable lotteries, including the National Lottery. Although there are no grounds, under our general principles, for banning them, we recognise that, as a matter of public policy, lotteries are reserved for good causes, broadly defined. We do not wish to challenge that policy.
- 28.55 Other examples of commercial lotteries involve the use of expensive phone lines: these run only for the profit of the operator. We discuss these in more detail later in this chapter. In brief, we believe that a distinction should be made between such lotteries and promotional competitions, or prize competitions that genuinely involve skill. **We recommend that commercial lotteries should not be permitted.**
- 28.56 Prize competitions are currently defined in section 14 of the 1976 Act:

*(1) it shall be unlawful to conduct in or through any newspaper, or in connection with any trade or business or the sale of any article to the public –*

*(a) any competition in which prizes are offered for forecasts of the result either –*

*(i) of a future event; or*

*(ii) of a past event the result of which is not yet ascertained, or not yet generally known;*

*(b) any other competition in which success does not depend to a substantial degree on the exercise of skill.*

- 28.57 Subsection (1)(b) causes particular problems. It is used as a somewhat flimsy figleaf to conceal what are, in effect, lotteries in all but name. The exercise of skill required can be utterly trivial. "What is the capital of France?" would be a particularly challenging example. Success depends, in practice, on luck in being picked from the large number of people with the right answer.

- 28.58 As we have made clear in paragraph 28.5, we do not think that it is helpful to prolong arguments of this kind. Lotteries are generally the preserve of good causes, but that does not mean that other activities, such as prize competitions or promotional draws, should not exist alongside them. The Lotteries Council, and others, are concerned about the proliferation of such competitions on the grounds that it blurs the distinction between games of chance for charity and games for commercial gain. Although their concern to preserve the good reputation of lotteries is understandable, it is difficult to imagine that "illegal lotteries" really do have a detrimental effect on charitable income. Do customers choose between – or even make a connection between – buying a charity lottery ticket and making a premium rate phone call?

- 28.59 In its Code of Practice ICSTIS currently identifies five kinds of telephone competition services: lotteries; competitions; other games with prizes; entry mechanisms into a draw; and services offering information about prizes. Competition services form about one third of the UK's £280 million per year premium rate industry.

- 28.60 More generally, there are possibly four main types of competitions that may involve a draw:

- promotional competitions linked to a product (price of a stamp or cheap phone call to enter)
- competitions which, for example, are linked to TV and radio programmes. Some are entered using cheap calls or entry by post, and some involve premium lines. The latter are means of paying for the prizes offered in the show and in the competition
- skill competitions, such as crossword or chess competitions, which may involve a draw to identify a winner from a large number of eligible entries
- competitions run principally for commercial gain, most usually using premium lines advertised in magazines and in direct mail shots.

We address each of these categories below.

- 28.61 *Promotional competitions.* We understand that in New Zealand it is now legal to operate "promotional lotteries" provided that the customer has to pay no more for the product than he would without the offer. In similar circumstances in the UK, the operator has to demonstrate the "free" nature of the competition by ensuring that entries can also be made without a purchase. In reality few people take up the "no purchase necessary" option and this itself throws doubt on whether the competitions are really free. **We recommend that the New Zealand model should be adopted here, for what we would prefer to call promotional draws or competitions, rather than lotteries.**
- 28.62 *Competitions which, for example, are linked to TV and radio programmes.* Such competitions are very popular and we see no grounds to ban them. What is more important is that the real cost of entering so-called free competitions should be transparent. We believe that the key element of a prize competition or draw should be that entry is genuinely free (as with the New Zealand promotional competitions) or that the cost of entry is minimal. We have discussed what "minimal" should mean in today's currency. We note that the cost of premium rate calls can be reasonably low; we have seen examples of 25p calls of which 15p has been for charity. That suggests that there is a great deal of profit to be made from more expensive lines.
- 28.63 The experience of the 1976 Act is that the courts have not regarded the cost of postage as a significant factor in "free" competitions. That suggests that a call cost of 50p might currently be regarded as minimal. At the top end of the scale we would suggest that a total cost of more than £1 per call could not be described as minimal. Given the analogy of the postage stamp, a link to the cost of a stamp might be a good measure for determining the cost of what would be reasonable for a premium-rate competition. Accepting that phone calls may be more expensive than postage, twice the first class rate could be appropriate; that would currently result in a cost of no more than 54p. **We recommend that the cost of premium-rate competitions should be minimal, possibly linking the maximum cost to no more than twice the cost of a first class stamp. The Gambling Commission should keep the limits under review.**
- 28.64 We recognise that some people may choose to maximise their chances by making a large number of telephone calls to the same competition line. It would be wrong to try to restrict the freedom to do that: it is akin to buying more than one lottery ticket. We do note with concern that considerable debts could be incurred as a result of repeated calls. That perhaps reinforces the desirability of maintaining a minimal entry fee.
- 28.65 *Skill competitions.* As set out earlier, the reference to "skill" in the 1976 Act tends to cause some confusion. **We recommend that there should be a category of prize competition that involves "the exercise of a substantial degree of skill", which may at some point in the competition involve a draw. The entry fee for such competitions need not be minimal, in the same way as other prize competitions, not involving skill.**
- 28.66 In the context of skill competitions, our attention has been drawn to another sub-section of section 14 to the 1976 Act. This relates to competitions involving prizes for forecasting future events. It is arguable whether such competitions would amount to betting: bookmakers would no doubt say that they do. Associated Newspapers' have suggested to us that newspapers should be able to run competitions won on the results of future events such as the Grand National. As their evidence points out, newspapers are able to run competitions to forecast share prices at a particular date on the basis that this is not a specific event, but is the aggregate of a larger number of events. We accept that this is anomalous. We assume that the object of this section was to try to maintain a distinction between lotteries and betting. In the light of our recommendations on prize competitions, we think that this would be difficult to sustain. **We recommend that the restrictions in section 14(1)(a) of the 1976 Act should be removed. Competitions involving forecasting would, of course, be subject to the requirements governing skill competitions.**
- 28.67 *Competitions run principally for commercial gain.* This is the category in which there is most scope for abuse. The cost of a premium-rate call can be very high and a "guaranteed prize" relatively worthless or non-existent. It is interesting that ICSTIS has told us that complaints about competition services have been a significant proportion of all complaints received by them in the last four years, and that the majority of those complaints "can be attributed to a string of similar services connected by the identity of the individual concerned in operating them".
- 28.68 The Metropolitan Police<sup>8</sup> told us of a fraud involving premium rate calls costing £9 for the chance to win a top prize of a BMW and several thousand other prizes of mobile phones. Anyone winning a mobile phone was obliged to sign up to an expensive tariff and high call costs to make any use of the prize. What worried the police most about the competition was that the operator had established the premium rate service by providing nothing more than a mobile phone number and an accommodation address.

28.69 We consider that such competitions amount to commercial lotteries. It would be very odd to allow competitions of this kind to continue, having recognised that the public policy is to reserve lotteries for good causes. Moreover, we are recommending that the restrictions that currently exist to protect the lottery market should be preserved (for example, preventing the promotion of overseas lotteries in Great Britain). In

this context, we have noted that it is frequently reported that many of the "lottery scams" to which people fall prey originate from outside the UK. We recommend that prize draws that are run only for commercial profit should be prohibited. We recognise that enforcing such a ban may not be easy, but it would greatly assist the enforcement agencies to have the law clarified in this way.

# chapter twenty nine

## Pool Competitions

- 29.1 As set out in chapter 19, we are recommending that all gambling operators should be licensed by the Gambling Commission. That will apply to companies which promote pools competitions. There are currently three such companies. The largest of which is Littlewoods, which has an 80% market share.

### Products

- 29.2 Following the introduction of the National Lottery, the 1963 Act was amended to allow pools coupons to be delivered to, for example, newsagents and betting shops, to be forwarded to the pool promoter. The only coupons that may be administered in this way are those relating to competitions which feature at least four association football matches. In its submission, Littlewoods said that these restrictions were anti-competitive and should be lifted.<sup>1</sup>
- 29.3 The prize pool system means that there are similarities between pool competitions, which generally use a points system and are based on the outcome of multiple matches or games, and pool betting which is based on the outcome of a single event. There is sense in requiring pools competitions to be limited to a series of events, but we do not think that there is any justification (on regulatory grounds) to connect the use of retail premises only to coupons related to association football matches. **We recommend that pool competitions on any sport should be permitted to operate through retail premises, rather than be restricted to four association football matches.**

### Method of sales

- 29.4 We understand that the Home Office has advised pools companies that the transmission of pool entries must be by physical coupon. This means that on-line sales, for example using the internet, are prohibited. As discussed elsewhere, it is already legal for bookmakers and spread betting firms to receive bets by other channels, including telephone and internet. As long as the event is conducted offline, we recommend that on-line pools entries should be permitted. This is also discussed in chapter 30.

### Rollovers

- 29.5 The pools industry has pointed out that the Tote, which conducts pool betting, is able to enjoy unlimited rollovers which allow it to build up substantial prizes. In comparison, pool competitions are limited to three consecutive rollovers. The National Lottery is also restricted to three rollovers, apparently to prevent huge jackpots accruing. We have suggested that bingo and lotteries should be permitted to roll over prizes and we see no reason why pools competitions should not enjoy greater freedom. **We recommend that pools competitions be allowed to offer unlimited rollovers.**
- 29.6 Submissions from the Pools Promoters Association and from Littlewoods suggested that there should be a separate rollover facility for different aspects of a single event such as the half-time result jackpot. We concluded that once the principle of offering rollovers on a fragment or part-event had been established, there would be no limit to the variety that could be offered. Therefore, we are recommending that the rollover facility is available only on events in their entirety, and not on part events.

### Prize payout

- 29.7 The pools companies must pay out centrally all winnings on pool competitions. They have suggested that the outlet to which the punter delivers his entry should be permitted to pay small winnings, in the same way as National Lottery retailers. If our earlier recommendation is accepted, more entries may be made through retailers and it would be convenient if the punter could be paid any winnings from those premises. **We recommend that retail outlets should be permitted to pay out winnings to a similar level as National Lottery retailers.**

# chapter thirty

## On-line Gambling

### 30.1 Our terms of reference require us to

- consider the state of the gambling industry and the ways in which it may change over the next ten years in light of the growth of e-commerce and technological developments, and make recommendations for the kind and extent of regulation for gambling activities in Great Britain.

30.2 The development of on-line gambling, whether through the internet or television or some other medium, presents a particular challenge to the system of regulation. The basis of the present system is that regulation is related to the physical premises on which certain types of gambling are permitted and where the punter must be physically present. On-line gambling removes that basis. People can gamble in a wide variety of ways in any location provided they can communicate with the provider. That has long been true of telephone betting but now it extends to all forms of gambling. And it presents us with a particular dilemma: certain features of on-line gambling suggest it should be more heavily regulated than premises-based gambling; but its very nature makes it more difficult to regulate. We are not alone in trying to grapple with these problems and during the course of the Review, we have watched with interest the developments in Australia and in the United States in particular. Some US states seem to have concluded that banning internet gambling is not a practical proposition, or a sensible one in terms of the potential loss of revenue and the loss of opportunity for the domestic industry. Australia still hopes that it can ban internet gambling for its citizens, to prevent a further increase in problem gambling, but can allow its industry to offer gambling on the internet to people outside Australia. We shall be interested to see whether this can be achieved.

30.3 We are clear that it would not be right to try to ban on-line gambling in the UK, and it would not, in any case, be feasible to do that. Where relevant, our recommendations try to replicate for on-line services the regulation that will apply to UK casinos.

What is on-line gambling?

30.4 Most of the submissions to us, and indeed the proposals made in other jurisdictions, have concentrated on gambling on the internet. But there are other ways to gamble on-line. Interactive television is becoming more common and on-line gambling can also be carried out using mobile phones. In this chapter (and elsewhere in this report), we have used the term "on-line gambling" to refer to gambling services that

use a telephone connection, including gambling services accessed via the internet, interactive television and mobile phones. The terms that others have used to describe the same activities include internet gambling, virtual gambling, interactive gambling and so on, as well as on-line gambling. These are visual services; we do not include traditional credit betting via the telephone in this category. More specifically, we use the term "on-line gaming" to refer to gambling services conducted purely on-line which may appear as virtual casinos, (some) lotteries and electronic gaming machines. Betting, pools and (some) lotteries which receive entries on-line but where the event, draw or competition occurs off-line are referred to in this chapter as "on-line betting".

## Current position in the UK

30.5 Gambling legislation pre-dates on-line gambling. This has different effects on different activities. The provision of on-line gaming, for example, is not legal in Great Britain because, under the 1968 Act, the punter must be present in the room in which the gaming takes place. Lotteries can be sold by machine, but there must be some human intervention: so they could be sold by e-mail, but not interactively. In summary, the rules are:

- casino, bingo and machine gaming. It is illegal to set up on-line sites in Great Britain
- betting. A bookmaker may accept bets on-line
- lotteries. Societies lotteries must not be sold by machine
- National Lottery. The National Lottery Act does not preclude the sale of tickets by machine, as long as the machine is attended
- punters. It is not illegal for British residents to gamble on-line. Nor is it illegal for overseas operators to offer on-line gambling to British residents (though there are restrictions on advertising).

## Overseas

30.6 Those in other countries who have concluded that on-line gambling should be permitted have done so for the following reasons:

- banning on-line services would not necessarily deter punters, because gambling is socially acceptable and individuals would not accept this restraint on their

behaviour. Prohibition would be unlikely to be effective in controlling problem gambling

- prohibition would be impractical and costly to enforce. Enforcement could be through the user's Internet Service Provider (ISP) putting a block on prohibited sites (identified by the domain name) or by blocking messages based on the source address. Neither approach is likely to be fully effective. Encryption and tunnelling can overcome source address blocks, and monitoring of messages would be expensive and could lead to a significant slowdown of all internet transmissions. Blocks on domain names can be avoided by the service provider changing its numerical address
- a ban could not be enforced through the option of banks not honouring payments to illegal gambling sites. This is because banks would find it difficult to identify such sites and if the sites were legal in their host country then the bank's actions would be difficult if not impossible to defend
- punters could get round the ban by registering with an ISP located outside their own country and/or using an off-shore account to pay for their gambling
- prohibition would lead to a loss of consumer and producer benefits and potentially a rise in criminal activity.

### The United States

- 30.7 The US National Gambling Impact Study Commission (NGISC) recognised the difficulties of prohibition, but did not regard them as sufficient to permit on-line gambling. The NGISC recommended that because of the lack of sound research on the effects of on-line gambling on the population and the difficulty of policing and regulating to prevent participation by minors, states should not permit the expansion of on-line gambling into homes.<sup>1</sup>
- 30.8 To implement this ban, the NGISC recommended that the relevant federal authorities should develop enforcement strategies that involved ISPs, credit card providers, money transfer agencies, makers of wireless communications, and others who might intentionally or unintentionally facilitate internet gambling transactions. The NGISC also asked the federal government to encourage foreign governments not to harbour internet gambling organisations which "prey on US citizens".
- 30.9 The threat of prosecution by the US government is a deterrent, but this has not stopped internet gaming sites outside the US continuing to accept bets from US citizens even in cases where the site owner has been

prosecuted. However, there are now signs that prohibition is giving way to regulation. A bill has been introduced to the Las Vegas Assembly which would allow casinos in Nevada to conduct internet gaming under licence. The bill makes recommendations for stringent regulations on security, under-age gambling and taxation. We understand that there are moves to introduce a similar bill in New Jersey.<sup>2</sup> The final direction of US policy regarding on-line gambling therefore is not yet clear.

### Australia

- 30.10 In Australia, the state governments initially chose to license internet gambling operators. A working party of state regulatory officials issued a report on internet gambling in May 1997. It recommended the introduction of a state licensing and inspection scheme as the best response to illegal gambling.<sup>3</sup> A programme of state approval and legislation followed, but the Australian federal government has since become concerned about the level of problem gambling arising from the accessibility of both off-line and on-line gambling.
- 30.11 This growing concern led the federal government to introduce a moratorium on interactive gambling services which took effect on 22 December 2000.<sup>4</sup> The government subsequently undertook a study into the feasibility and consequences of banning interactive gambling. The report was published on 27 March 2001, and concluded:
- ... there are several technical methods that could potentially be used to implement a ban on interactive gambling based on internet content control. However:
- ... all of these methods can potentially degrade general internet performance;
  - ... none would be 100 per cent effective in preventing access by residents to interactive gambling services; and
  - ... implementation would take at least six to twelve months and would require consultation with the gambling industry, telecommunications carriers and internet service providers.<sup>5</sup>
- 30.12 The Australian Government has said that it remains concerned about the potential of interactive gambling to increase problem gambling in Australia and is committed to fully exploring the option of a ban.<sup>6</sup> In April 2001 it introduced to Parliament the Interactive Gambling Bill 2001. The legislation is designed to ban Australian interactive gambling suppliers from offering their services to people located within Australia, but Australian on-line gambling suppliers would still be

1-National Gambling Impact Study Commission (1999) 2-Casino International (2) (April 2001) 3-Kelly, Joseph, H. (2000) 4-National Office for the Information Economy (1) website visited 30 March 2001 5-National Office for the Information Economy (2) (2001) 6-National Office for the Information Economy (1) website visited 30 March 2001



able to offer their services to people outside Australia. All gambling services are included in the Bill.<sup>7</sup>

### Why should on-line gambling be regulated?

30.13 On-line gambling should be seen as just another way of delivering a service. We have set out in chapters 15 to 17, the principles that should govern the regulation of gambling and these apply as much to on-line gambling as to any other type of gambling. In addition, there are particular characteristics of on-line gambling that may make regulation even more desirable:

- on-line gambling is available 24 hours a day. Gambling in premises may be restricted to certain hours
- there is greater continuity of gambling activities. Most forms of gambling can be made continuous by breaking events into a series of mini-events, by betting on events all over the world, or simply by running games more frequently.
- stakes can be lower. More low value gambles may be feasible because the cost of providing them is low
- it is easier to use: the gambler can learn on-line (sometimes through free practice sessions) at his own pace
- entry conditions are negligible. No dress or other physical requirements apply
- social barriers are easier to overcome. Services are offered in many languages and can be consumed in a safe environment; people may be able to bet while at work.

30.14 A recent report by the National Office for the Information Economy (NOIE) in Australia found that key social concerns surrounding gambling on the internet were:

- internet gambling will greatly increase the accessibility of gambling. Research shows a significant relationship between accessibility and the prevalence of problem gambling;
- the special attributes of interactive gambling, such as its ease of use and the type of products available may exacerbate the prevalence of problem gambling;
- interactive gambling will expose new audiences, such as young people to gambling, thereby increasing the potential for an overall increase in problem gambling.<sup>8</sup>

30.15 The last point is important, because under 25s tend to use the internet more than older people and that is the age group with the highest incidence of problem gambling. Continuous forms of gambling that are accessible to young adults (especially males) have been found to be likely to result in increased problem gambling.

30.16 Our conclusion is that on-line gambling should be regulated. The following paragraphs suggest how that might be done.

### Which sites should be regulated?

30.17 Total control and regulation of on-line services around the world is not likely to be achieved. It would need to rely on co-operation from other countries and the on-line gambling industry, including internet service providers. The UK government has worked with the internet industry on issues such as child pornography, where there is a common interest in banning criminal activity across national boundaries. Such concerted action in relation to gambling could not be justified and we know from the developments in other countries that it would be hard to reach agreement on a common approach.

30.18 A punter gambling in Great Britain will be able to access gambling sites operating from anywhere in the world. We cannot hope to regulate all those sites, but what we can do is regulate those based in Great Britain, so that the punter has the choice of gambling in a regulated environment or taking a chance with an overseas operator (who may, of course, be regulated in another jurisdiction). Recent newspaper reports have suggested that over a third of on-line casinos fail to pay winnings<sup>9</sup> and in some parts of the world there are reports of criminal activity clearly being linked to on-line gambling. Antigua has earned a reputation as one of the world's internet gaming capitals, but it has been reported that:

*...plans to attempt to regulate the internet companies in Antigua have been met with hostility from many operators. Last year plans to introduce a "black box" system, which would enable regulators to track financial transactions led to many operators threatening to pull out of Antigua all together and now... the Antiguan Director of Offshore Gaming receiving death threats.<sup>10</sup>*

30.19 Punters using regulated sites will be reassured that they are playing fair games, that they will receive their winnings and that their banking details and money are being handled by a legitimate business and not funding criminal activity. Although we may be concerned about the integrity of some of the gambling services offered by operators in other countries, and accessed by UK

residents, it cannot be the Gambling Commission's responsibility to regulate them all.

30.20 We have considered what should be the criteria for an operator to be regarded as being based in Great Britain. The difference between on-line gambling and terrestrial forms is that no premises in this country need be used to carry on the business. If an on-line operator is to be regulated by the Gambling Commission, we believe that it is essential that it should be providing a service that is readily identifiable with the UK. **We recommend that an on-line gambling operator seeking a licence from the Gambling Commission should, at the minimum:**

- be registered as a British company
- locate its server in Great Britain and
- use a UK web address for its gambling site.

30.21 We do not believe that these requirements will prevent overseas companies from seeking a licence, and, in any case, we think that it is important to distinguish between being licensed by the Gambling Commission and being able to operate in Great Britain. It will not be an offence for punters in Britain to use unlicensed sites, but they will do so at their own risk. Similarly, it will not be an offence for unlicensed operators to allow UK punters to use their sites, although we are suggesting that there should be a prohibition on advertising such sites in this country.

30.22 We believe that there will be strong incentives for operators to apply for on-line licences, particularly if we are one of the first European countries to offer them. The kudos of the Gambling Commission's approval is likely to be attractive to a large number of operators and this makes it all the more important to set some boundaries on the Commission's jurisdiction. The Gambling Commission will not have the resources to license companies based outside Great Britain, and attempting to do so could mean that its monitoring and enforcement functions were difficult to carry out.

30.23 The location of the operator, as well as being central to regulation, is also relevant to any tax liability. This has been an issue in relation to betting duty. It was announced in the 2001 pre-Budget report that the General Betting Duty of 6.75% on total stakes would be replaced with a 15% tax on bookmakers' gross profits. This makes it possible for bookmakers to absorb the tax, meaning that punters will not pay a separate duty (though they may face poorer odds). The intention is that bookmakers will be encouraged to come back from overseas and benefit from the UK's good reputation in betting. There is a lesson here for the taxation of on-line

gaming. We simply note that, although the prestige of being regulated by the Gambling Commission will attract operators, unless the rate of tax is set at a sufficiently low level it may be a disincentive to on-line operators to base their sites in Great Britain. As we note in chapter 36, the mobility of on-line operators makes it difficult to impose what might otherwise be thought desirable, namely higher tax rates for harder forms of gambling.

## Nature of the regulation

30.24 Some of the issues we have discussed in earlier chapters will be relevant to on-line gambling. For example, chapter 19 deals with the licensing of people and corporate bodies. On-line operators will have to show that they are fit and proper and financially sound in the same way as terrestrial operators. They will need to show that they are competent in the type of gambling they wish to offer, as well as having the skills necessary to operate on-line.

30.25 As mentioned in paragraph 30.4, we envisage that operators will be licensed to provide on-line betting or on-line gaming. The distinction is that:

- on-line betting, using the Internet or interactive television is simply a means of placing bets on real-time events
- on-line gaming requires the stake to be made on-line and the gambling to be generated on-line by a random number generator of some kind.

Some gambling activities, particularly lotteries, can fall into either category depending on the exact nature of the game. Where there is doubt, the Gambling Commission should have the authority to make a binding ruling.

## On-line betting

30.26 On-line betting raises no new regulatory issues. It is no different from using a telephone. We can see no need to add another layer of regulation specific to this activity, although the Gambling Commission will want to pay particular attention to the measures taken to ensure that bets are not accepted from under 18s.

30.27 In addition, we see no reason why on-line services should not be used for purchasing a lottery chance or entering a pools competition. Operators wishing to use the internet or interactive television as a mechanism of entry, or even the only mechanism of entry, will need to be licensed as a pools or lottery operator and the same regulations will apply as if the entry was made off-line. **We recommend that on-line betting (including pools and lotteries) should be permitted on "real-time events" taking place off-line.**

## On-line gaming

- 30.28 On-line gaming may include virtual casino gaming, lotteries, gaming machines or scratchcards. Such activities raise new challenges for regulation, because the punter has no way of independently verifying that the gambling is honestly and fairly conducted. The Gambling Commission will need to ensure that the software used for the gaming operates on a random basis and that there are controls to ensure that the outcome of the games cannot be influenced. There is clearly scope for abuse in operating a service of this kind, but the stringent requirements with which all gambling operators will need to comply lead us to believe that such abuse is unlikely to occur and if it did, it would quickly be identified. We recommend that on-line gaming should be permitted.

### Testing on-line gaming sites

- 30.29 On-line gaming sites may well appear in a variety of formats, but they are likely to be based on random number generation. The software should be made available for testing and inspection by the Gambling Commission. We recommend that on-line gaming software systems are tested and inspected by the Gambling Commission and that the software should operate on a random basis.
- 30.30 There are already hundreds of on-line casinos offering a variety of games that are similar to those played in off-line casinos. Unlike land-based casinos, there may be no limit on the design and type of virtual games. But, as far as possible, there should be parity between on-line and off-line gaming. For off-line casinos the Gambling Commission will list the games it has approved and operators will select from that list. For on-line casinos the Gambling Commission will need to set the parameters within which games can be developed to ensure that they are fair and transparent to the punter. Given the speed with which on-line games may change, we do not consider that it would be reasonable to require each new game to be separately approved, and the Gambling Commission's random inspections should identify problems. We recommend that the Gambling Commission should set the parameters for the development of on-line games.

### Information to the punter

- 30.31 It is important that punters should be able to make an informed choice about the games they play. As with off-line gaming machines, information on the return, game rules and nature of the game should be clearly displayed or accessible to the punter. Punters should have ready access to this information whilst they are playing. We recommend that punters are made

aware of the game rules and terms and conditions of play on on-line gaming sites before play commences.

### Identifying punters

- 30.32 It is possible to win and lose very large sums of money by gaming on-line. In this respect, on-line gaming is no different from terrestrial casinos and equally vulnerable to attempts to launder money. We have recommended that all those visiting casinos should be positively identified to reduce the risks of money laundering and to keep out underage players. The same conditions should be placed on on-line gaming operators. On-line gaming is relatively anonymous, because there is no face-to-face contact with the punter. We recommend that all punters who register to play on-line should be properly identified before they are permitted to play. The Gambling Commission should issue guidelines to ensure that identification standards are comparable with those of off-line casinos.
- 30.33 As an anti-money laundering measure, it is essential that punters should be paid any winnings or the balance of their account in the same way in which the money was originally deposited. Punters gambling on-line will generally use debit or credit cards, although an account could be opened with a cheque (as long as it is from an account held by the person opening the on-line account). Operators should pay any money back on to the card from which the original payment was made or send a cheque in the name of the account holder. We recommend that on-line operators should make any payments only to the debit or credit card used to make deposits into the punter's account, or by cheque to the punter.

### Protecting the vulnerable

- 30.34 On-line operators will need to take measures to ensure that children do not gain access their sites. If they do not take adequate steps, the Gambling Commission may take enforcement action against them. But in addition to any action that may be taken against the operator, we consider that there should be a disincentive for children to attempt to gamble. We recommend that any prizes won by minors should be forfeited.
- 30.35 We are not recommending that any limit should be placed on the amount of money that a punter should be able to gamble on-line, or on the time that he spends on a particular site. However, we consider it essential that individual punters should have the ability to self-impose a maximum level of stakes or daily expenditure, or to self-ban. We recommend that

on-line operators should be required to set up facilities that enable players to set maximum stakes and limits, and to self-ban.

- 30.36 On-line gambling is easily accessible and it may increase the risks of problem gambling. Players may become engrossed in the game and, unlike in gambling premises, there may be no distractions to draw attention away from the screen. It would be a simple matter to keep players informed about their gambling by installing counters which show how much they have won and lost and how long they have been playing. These "reality checks" would help to reduce the risk of problem gambling. Clocks and counters could be on screen at all times, be accessible with one click, or appear at regular intervals, perhaps every thirty minutes. Of these options, we suggest that it would have most impact if the clock and counters were displayed automatically at regular intervals. **We recommend that on-line operators set up clocks and counting systems that are displayed on the screen at regular intervals.**
- 30.37 It is essential that punters who develop problems as a result of their gambling should have ready access to information and services which can help them. In time, we envisage that punters may be able to access a range of information on-line and benefit from the accessibility and anonymity associated with on-line services. **We recommend that on-line gambling sites provide information about problem gambling treatment and services, and links direct to those services.**
- The Gambling Commission's kitemark and advertising**
- 30.38 A number of submissions to us recommended a kitemark system so that punters could identify licensed sites. Alternatively, it was suggested that the regulator should establish a portal through which players could gain access to licensed sites. We propose to adopt both suggestions.
- 30.39 The Gambling Commission will have its own website. Simply listing the sites it has licensed will create a portal (a gateway) because of the nature of hyperlinks. This will be an easy way for punters to ensure that they are gambling on a regulated site.
- 30.40 In addition, we recommend that the Gambling Commission should authorise licensed sites to display its kitemark, to demonstrate that the Commission regulates it. **We recommend that the Gambling Commission establishes a portal on its website, by listing licensed on-line gambling providers. In addition, regulated sites should display the Gambling Commission's kitemark. It should be an offence for an operator to claim falsely that a site is licensed by the Gambling Commission, or to make unauthorised use of the kitemark.**
- 30.41 There are currently restrictions on the advertising in Great Britain of overseas lotteries or betting services. We have recommended that such restrictions should continue to apply and these restrictions should also apply to on-line services. **We recommend that only on-line gambling sites that are licensed by the Gambling Commission should be permitted to advertise in Great Britain.**
- 30.42 We would not expect a hyperlink to be regarded as advertising. However, if it became clear that a regulated site was, in fact, diverting much of its business to another, unregulated, site offshore, the Gambling Commission should have the power to take enforcement action. The Gambling Commission should have a clear code of practice to prevent licensed sites diverting most of their British custom to an overseas site in order to avoid regulation or paying tax.
- Access to on-line gambling in public places**
- 30.43 We cannot, and would not want to, prevent people from gambling on-line in their homes or at work. We recognise that the internet, and therefore on-line gambling, is already accessible in many public places. Even if we were minded to do so, it would be impossible to enforce an absolute ban on any gambling being accessed or viewed via a public access internet terminal, or other similar facility. However, this is difficult to reconcile with one of our over-riding principles that gambling generally should be restricted to regulated premises in which gambling is the principal purpose. We recognise that there is a risk that some unregulated premises could try to circumvent regulation by offering internet terminals or other on-line facilities directly linked to gambling sites or provided primarily for the purpose of accessing gambling sites. **We recommend that the Gambling Commission should have the power to take action in relation to premises, not licensed as gambling premises, in which terminals or other facilities are supplied primarily for accessing on-line gaming or on-line betting services.**

# chapter thirty one

## Clubs

- 31.1 Gambling in members' clubs and miners' welfare institutes is treated in a unique way in the Gaming Act 1968. There is a great variety of clubs: local sporting and social clubs, Conservative clubs, Royal British Legion clubs, working men's clubs etc. A members' club is a private, social environment run for the benefit of its members. It is a key criterion for registration as a club under the Gaming Act that gaming is not the principal purpose (unless the gaming is restricted exclusively to the playing of bridge and/or whist.) Any gain the club may make from charging members for participating in gaming must be used for the benefit of the club.
- 31.2 The treatment of clubs in the 1968 Act reflects their special role in the community. Clubs are not-for-profit organisations and are private rather than public institutions. Therefore they retain some of the protection from regulation which is accorded to a private residence. There are three consequences of this that are particularly noteworthy:
- clubs can offer gambling opportunities which are more favourable to the punter than those provided in commercial establishments
  - there is an opportunity for under-age gaming
  - clubs are not regulated by the Gaming Board and so not subject to inspections in the same way as other gambling providers.
- 31.3 Annex I contains background information on gaming in clubs.

### Membership and under 18s

- 31.4 People under 18 can be members of clubs registered under the Gaming Act. But under 18s must not be present in the room when equal chance gaming takes place. Restrictions relating to children on licensed gambling premises do not apply to premises registered as clubs under the 1964 Liquor Licensing Act. There is thus no legal restriction on the access of children to places in registered clubs where jackpot machines are located, and no law to prevent them playing on them.

### The Working Men's Club and Institute Union

- 31.5 The Working Men's Clubs and Institutes Union Ltd (WMCIU) is a federation of 3,000 clubs with 4 million

members. The WMCIU<sup>1</sup> supported the maintenance of a tight regulatory structure, but suggested that there should be differences between the regulation of hard and soft gambling. The WMCIU told us that it would like to be able to offer more card games without the complexities of registration under Part II of the Gaming Act and noted:

*any measures to simplify and rationalise the law inasmuch as it relates to the unique position of Working Men's clubs, (which are essentially private in character) should be aimed at promoting participation in gambling as a recreational activity within the family context of clubs. ... Moreover, as all members are equally entitled to any surpluses on a solvent distribution there can be no risk of commercial exploitation of members for the pecuniary advantage of any particular individual unlike the position which obtains in a proprietary club.*

### Enforcement of gaming legislation in clubs

- 31.6 Under Part II of the Gaming Act 1968 the Gaming Board is charged, in particular, with keeping under review the extent, character and location of gambling facilities which –

*(a) are for the time being provided on premises in respect of which licences under this Act are for the time being in force, or in respect of which clubs and miners' welfare institutes are for the time being registered under this part (ie Part II) or under Part III of the Act, or*

*(b) are the subject of applications for the grant or renewal of such licences or such registration."*

There is a practical hurdle for the Gaming Board in fulfilling this duty with respect to clubs and miners' welfare institutes. Gaming Board Inspectors have no right of entry to clubs registered under the 1968 Act. Section 43 of the Act gives the Board rights of entry to premises and to inspect documents solely in relation to premises licensed under the Act. The Board therefore has no right to monitor or inspect registered clubs. Similarly, the police have no rights of admission except under the authority of a warrant issued on suspicion of offences being committed.

1- There is a distinction between gaming, which consists exclusively of playing bridge or whist (taking place on a day on which no other gaming (other than gaming by machines) is available), and other non-banker equal chance games. Much higher special charges are permitted in the case of bridge and whist under section 40 of the 1968 Act. The distinction arises because of the very considerable element of skill involved in the two games. Since there is also a significant element of chance in both games, both fall within the legal definition of gaming when played for money or money's worth. Smith & Markham (1987) p367 2-WMCIU (2009)

31.7 The Gaming Board told us:

*Given this situation, it is very difficult for the Gaming Board to comment on whether gaming is being properly conducted in these clubs or whether there are problems or significant issues of concern. From time to time we hear accusations and rumours about fears that those running some clubs are using revenues, particularly from machines for improper purposes, or may even be embezzling the monies.*

31.8 There is self-regulation by clubs. Clubs which are registered under the Friendly Societies Acts and the Companies Acts have to appoint an auditor, submit annual financial returns and comply with a specified framework governing their constitution. Most clubs serve intoxicating liquor and are therefore subject to the provisions of the 1964 Liquor Licensing Act, which contains general directions about club rules for clubs registered under the Act.

31.9 We are content that non-commercial gaming of the kind currently allowed should be permitted to take place in clubs without the need for the club operators to be licensed by the Gambling Commission, or the premises to be licensed for gambling by the local authority. However, the Gambling Commission should have the ability to monitor the gaming that is carried on in clubs and to investigate and prosecute illegal gambling together with the necessary powers of entry and seizure. We recommend that the Gambling Commission should have the power to inspect clubs where gaming is carried out.

### Bingo in clubs

31.10 During our visits to clubs, we learned that there were plans to introduce linked bingo, to be run by a commercial company with prizes of up to £20,000. The Gaming Board confirmed that it had been consulted about this proposal, although it was outside its remit. We understand that the Bingo Association is concerned about the competition posed to bingo clubs by this development.

31.11 If these plans for offering linked bingo in clubs were to be pursued it would be difficult to justify the rigorous assessment of the fitness of people offering bingo on commercial licensed premises. Under current legislation, there would be no regulation at all of those offering similar levels of prizes on private premises, even though a commercial company would be running the game. Bingo is classed as equal chance gaming and clubs offering bingo as their only gaming activity are not required to register under the Gaming Act. We think big prize bingo should come within the ambit of regulation and have therefore recommended in chapter 25 that where the size of prizes for bingo in clubs is beyond a limit of £1,000 per week it should come within the scope of regulation by the Gambling Commission.

### Jackpot and other gaming machines in clubs

31.12 The Gaming Act 1968 enables Clubs registered under Parts II and III to have 3 jackpot machines with a maximum prize of £250 and stake of 50p. In chapter 23 we have recommended that jackpot machines should be limited to highly regulated gambling specific environments such as casinos, bingo halls and betting shops, which are clearly out of bounds to the under 18s. We therefore do not think it appropriate that jackpot machines should be accessible to children in clubs. We have suggested that clubs should have the same entitlement to all-cash machines as pubs and other premises licensed for the on-sale of alcohol.

# chapter thirty two

## Researching, Limiting and Treating Problem Gambling

32.1 Our terms of reference require us to:

- Consider the availability and effectiveness of treatment programmes for problem gamblers and make recommendations for their future provision, potential costings, and funding.

32.2 It is estimated that there are between 275,000 and 370,000 problem gamblers in the UK. The recommendations in this report will increase access to gambling, at least for adults. We accept that this is likely to lead to an increase in problem gambling, even though many of our recommendations are framed with the intention of keeping such an increase to the minimum.

32.3 Accordingly we need to face the questions, first, of whether current facilities are adequate to deal with the current level of problem gambling, and second, whether facilities are available, or could be made available, to deal with any possible increase.

32.4 We note that the Rothschild Commission's first recommendation was that the "Government should establish a Gambling Research Unit to monitor the incidence, sociology and psychology of gambling". As this recommendation was not acted upon, our task in this respect has been made that much more difficult. In chapter 17 we point out how little research has been conducted in the UK on the nature of problem gambling. We have also had to rely on our own researches to establish what measures exist in the UK to limit and treat problem gambling, and we cannot be confident that we have uncovered the entire picture. Nevertheless, as detailed below, we strongly believe that current provision is woefully inadequate.

32.5 The task of limiting and treating problem gambling falls into a number of categories:

- recognition by regulators and by the gambling industry of the dangers of gambling and its social impact
- incorporation of socially responsible practices into regulation and the gambling industry
- education aimed at preventing problem gambling in the first place, including increased awareness of the dangers of excessive gambling
- reasonable availability of properly evaluated treatment programmes.

### Regulation and Social Responsibility

32.6 We have been encouraged that many members of the gambling industry already accept that they have a social responsibility towards the vulnerable. Members of trade associations, BACTA for example, sign up to an industry code of practice which requires them among other things to display posters advertising help for problem gamblers. However, as things stand, this is an informal and voluntary practice, and operators who are not members of trade associations have no incentive to comply with any such codes.

### Education

32.7 To our knowledge it is not part of the standard school curriculum to advise children of the dangers of gambling, unlike the situation with regard to tobacco, drugs, alcohol and irresponsible sex. This is significant both because evidence suggests that adolescents have a higher incidence of problem gamblers than adults, and that, in general, the younger a person starts gambling the more likely he is to become a problem gambler. Gambling does not come with a health warning, and the incidence and nature of problem gambling, and the existence of facilities for problem gamblers, are not widely known.

### Treatment

32.8 At the present time it seems that very little help exists for problem gamblers in the UK. Of course those who suffer financial difficulties and family breakdown have access to social services, bankruptcy laws, and other measures, in the same way as anyone with similar problems, but there is very little specifically directed to helping people overcome gambling addiction. The main organisations are GamCare, Gamblers Anonymous, and Gordon House. GamCare seems to have high status and regard within the industry, but operates on a small scale. It has a telephone helpline (handling 3,152 calls in the course of 2000) and a small counselling service in London. It has also financed the development of counselling services within existing substance misuse projects in Cumbria, Tyneside, Wales and Northern Ireland under the title "Breakeven project". The London and Breakeven counselling services counselled a total of 183 new clients in 2000, making them the largest providers of counselling services to problem gamblers nationally.

32.9 GamCare does not advertise and does not have a very high public profile. It sees a need to develop training

and courses for counsellors; to be better known through use of the broadcast media; to expand its care provision; to expand its helpline; to develop family counselling and to develop a regional structure in England, Wales, Scotland and Northern Ireland.

- 32.10 Gamblers Anonymous (GA) has a higher public profile; it has a telephone helpline and with over 200 groups is the most accessible help available. At GA meetings, members talk (anonymously) about their problems and how they are dealing with them. The GA term for problem gambling is "compulsive gambling", and GA believes that total abstinence must be the goal. Their approach is encapsulated in a twelve-step recovery plan, which has a strong spiritual accent. Gordon House has two residential centres which, together, deal with around 20 individuals a year. None of these organisations receives public money for the treatment of problem gambling. Private clinics offering addiction treatment deal mainly with alcohol and drug abuse. The National Health Service (NHS) provides very limited direct input to problem gambling nationally, with clinical psychologists and behavioural psychotherapists providing assistance on an ad hoc basis. We have been able to identify only two NHS clinics where specialist treatment for problem gambling is available, one in London and the other in Sheffield.<sup>1</sup> Individual therapists and the help available from some addiction centres (most of which do not treat problem gamblers) do not significantly change the picture of very little help in total.<sup>2</sup>

#### Current treatment regimes

- 32.11 A range of approaches has been tried or is in use. But it seems that very little has been done to study the variety of types of addictive gambling, its causes and the effectiveness of possible treatments. The methods of treatment for problem gambling are varied, "ranging over the psychoanalytical, psychodynamic, behavioural, cognitive, pharmacological, addiction based, multimodal and self-help".<sup>3</sup> The pharmacological approach is relatively new. Results suggest medication may be of some benefit, but more systematic, randomised trials are needed.<sup>4</sup> Counselling is used by GamCare and counselling manuals exist (e.g. Bellringer 1999). The National Council on Problem Gambling in the US has been certifying gambling counsellors since 1989. However, little has been published on the explicit use of counselling for problem gambling.<sup>5</sup>
- 32.12 Gamblers Anonymous offers self-help, using techniques such as autobiography and aftercare planning. It is unclear how effective that help is, given that it has a huge drop-out rate (around 90% on the evidence of one study in which only 8% of the sample were abstaining one year after their first attendance).<sup>6</sup> GA do not collect or publish data for themselves. However, GA has been a major source of help for
- problem gamblers for over 30 years, since its introduction in the UK in 1964. There is a trend for higher abstinence rates for gamblers whose spouses were present at meetings. Spouses and children of problem gamblers often suffer from depression and have problems of their own that are in need of therapy. GamAnon is the self-help organisation for the families of problem gamblers.
- 32.13 In 2000 there was a review of all randomised controlled trials of psychological and pharmacological treatments for problem gambling from both published and unpublished scientific reports (a Cochrane Review, by Oakley-Brown, Adams and Moberly). This concluded that cognitive behavioural therapy (CBT) approaches to treatment were the most promising in terms of outcome, and recommended further randomised trials.<sup>7</sup>
- 32.14 As far as we have been able to ascertain, the only NHS-funded research project relating to the treatment of problem gambling is a pilot project which has provided an assessment and treatment service for problem gamblers in the Sheffield area. It has received funding of around £28,000 per year over a three-year period. During the past three years, the project has included assessing the effectiveness of CBT; providing training and advice to health, social services, probation and voluntary sector staff; and research into the extent of gambling problems among the probation population in South Yorkshire. The report on this project has yet to be published.
- 32.15 Dr Ricketts, who has been running this project, has said in his evidence that clinical psychologists and others using a CBT approach are likely to be able to offer services, but there are barriers to treatment, in the form of waiting lists and referral processes which may reduce take-up by problem gamblers. He suggests that a stepped care approach to gambling difficulties may enable immediate access to support, whilst ensuring that more specialist input was available to those who did not improve with help from the voluntary sector. He proposes that the first level would be immediately accessible telephone advice (such as that provided by GamCare and GA). The second level would be voluntary sector counselling, which he believes would serve the needs of the majority of problem gamblers and is relatively inexpensive. The voluntary sector could receive support, training and supervision from NHS Clinical Psychology and Psychotherapy services in providing this service. The third level would be NHS treatment for individuals with more complex difficulties which do not respond to less specialist input. This model would provide for the use of limited NHS resources and collaboration with the voluntary sector in the form of referral, training and supervision.

1-Run by Dr Tom Ricketts in Sheffield and Dr Paul Davis in Camden. 2-Griffiths (forthcoming) 3-National Research Council (1999) 4-National Research Council (1999) 5-Griffiths & MacDonald (1999) 6-Stewart & Brown (1988) 7-Oakley-Brown, Adams & Moberly (2000)



## Current funding

- 32.16 In the United States, Canada, Australia, and Sweden, there is public funding to support the treatment of problem gambling.
- In the United States, where the prevalence rate of problem gambling is 1.1%, at least 17 States provide funding of between US \$100,000 (£70,000) and US\$ 1,500,000 (£1m) per state.<sup>8</sup>
  - In Canada, where problem gambling prevalence varies from province to province, funding per year per province ranges from C\$150,000 (£75,000) to C\$10 million (£5m).<sup>9</sup> The overall annual amount allocated to funding the social impact of gambling is in the region of C\$40 million (£20m).<sup>10</sup> Canada has an estimated problem gambling rate of 1.6% representing approximately 500,000 problem gamblers.<sup>11</sup>
  - In Australia, funding is provided from taxation, levies on gross profit and from voluntary industry contributions. The annual funding is approximately Aus\$ 17,044,000 (£11.3m).<sup>12</sup> The estimated prevalence rate of problem gambling is 2.3%, representing approximately 430,000 problem gamblers.
  - In Sweden, where the problem gambling rate is 0.6%, representing approximately 54,000 problem gamblers, the Swedish Government has allocated a budget of £125,000 a year to finance research into the treatment of problem gambling.<sup>13</sup>

32.17 There are voluntary funding arrangements in New Zealand and in South Africa.

- In New Zealand, where the problem gambling rate is estimated to be 1.3%<sup>14</sup>, (about 36,000 people) funding of just over NZ\$5.6million (£1.6m) per year<sup>15</sup> is provided by the gaming industry.
- In South Africa, where the gambling industry is in its infancy, a voluntary funding programme for problem gambling was launched in 2000. It aims to raise a total of £2.5 million, with a contribution from each company of around 0.1% of gross gambling revenue.<sup>16</sup>

32.18 In Great Britain, the one project (in Sheffield) supported by public funding receives approximately £28,000 per year (see paragraph 32.14). This seems an extraordinary state of affairs, given the extent and impact of problem gambling. GamCare depends upon voluntary contributions, and, as we noted in chapter 17, its entire annual income is equivalent to £1 per

problem gambler. Gordon House is also funded by charitable donations. It lost its government grant several years ago and is now struggling.

32.19 Gamblers Anonymous is funded by its members, and does not accept funding from elsewhere.

## Recommendations

32.20 We are concerned that:

- so little is known about the nature of problem gambling
- there are so few initiatives addressed to limiting and treating problem gambling in Great Britain
- so little is known about the relative effectiveness of possible treatments
- there is so little current funding for problem gambling in Great Britain.

We address each of these in our recommendations.

Monitoring the effects of implementing our recommendations

- 32.21 Although we anticipate a modest rise in problem gambling as a result of the implementation of our recommendations, we cannot be sure. Consequently we recommend that research is carried out to monitor the effect on problem gambling of changes in regulation. (The nature of the body that would commission and fund such research is set out below.)
- 32.22 It is possible that the research on monitoring the effect of changes would have a surprising result. We could find an explosion of problem gambling, or, conversely, no significant increase, or, indeed, a decline. We recommend that the Gambling Commission should have a duty to respond to findings concerning changes in problem gambling. In the light of those findings, it should make appropriate adjustments to the regulations it governs, and should advise the Government on other changes that are necessary but are outside its control.
- Research into gambling and problem gambling
- 32.23 Understanding problem gambling calls for a variety of research projects. In particular the development of problem gambling, and its risk factors, needs to be understood. This will go hand in hand with the need for

8-National Research Council (1999) 9-Canadian Foundation on Compulsive Gambling, cited in oral evidence by GamCare (2000) 10-Estimate by Jeff Davenensky, International Centre for Youth Gambling, McGill University, Canada (2001) 11-Shaffer, Hall & Sles (1997) 12-Productivity Commission (1999) 13-Rosenberg et al (1999) 14-Department for Internal Affairs (2001) 15-Henrich, J., Director, New Zealand Problem Gambling Purchasing Agency (May 2001) 16-Coburn (2001)

research into normal, responsible gambling, for it will be important to understand where the controls exercised by the vast majority of responsible gamblers fail in the case of problem gamblers. We recommend that research is carried out to understand the nature of normal, responsible, gambling behaviour; and research is carried out to understand the development of, and risk factors for, problem gambling.

#### Research into problem gambling treatments

- 32.24 It would be wrong to say that there is no knowledge at all about the relative effectiveness of possible treatments. Studies have been undertaken abroad, and small studies are in process in the UK. Nevertheless, much work remains to be done. In the light of the limited state of current knowledge, we recommend that research is undertaken to evaluate which forms of treatment for problem gambling are the most effective. Such research should include the development of treatment programmes and should build on existing knowledge.

#### Limiting problem gambling

- 32.25 As remarked above, much of the industry has embraced the idea of offering gambling in a socially responsible way. We recommend that the Gambling Commission should issue formal codes of social responsibility to which operators should adhere as a condition of the licence.

#### Treatment

- 32.26 We have admitted that not enough is known about the effectiveness of forms of treatment for problem gamblers. Nevertheless current provision exists in a small, and, we believe, highly inadequate form. We have noted in chapter 17 that problem gambling is often associated with behavioural disorders and substance abuse, for which treatment is more accessible. One contributor to the review suggested that the number of problem gamblers was comparable to the size of the hard drug problem.<sup>17</sup> £15 million per year is spend on research concerning drug misuse<sup>18</sup> and £328 million per year is spent on the treatment of drug misuse.<sup>19</sup> We see a need for a mixture of NHS and voluntary funding for the treatment of problem gambling. Proposals on how the interface between the two sources of funding might work were contained in Dr Ricketts' submission and are outlined in paragraph 32.15 above. We recommend that increased funding should be made available by the NHS for the treatment of problem gambling; that

problem gambling should be recognised as a health problem by the Department of Health; and that Health Authorities should develop strategies for dealing with problem gambling.

#### Funding and infrastructure

- 32.27 Many of those who gave evidence to us from the industry accepted that they had a responsibility to limit the extent of problem gambling even if they did not necessarily accept that their own activities contributed to it. As we describe in chapter 17, we believe that the evidence suggests that the incidence of problem gambling increases with gambling opportunities. That in turn leads us to conclude that the industry has a duty to finance measures to limit and treat problem gambling.
- 32.28 We have heard arguments from the industry that they already contribute significant amounts to the public purse in taxation (the six excise duties relating to gambling activities raised £1,513 million in 1999-2000). They question why they should be required to contribute more. We think they can afford to do so. Our recommendations will provide the gambling industry with the opportunity to expand its operations, and consequently the potential to increase its turnover and profit. The gambling industry already has an estimated turnover of £42 billion.
- 32.29 Our remit asks us to consider implications for the current system of taxation. Our views on taxation are set out in chapter 36. We considered whether we should make any recommendations linking the levels of duty to the level of danger or addictive potential of the gambling activity. There are parallels: in the case of alcohol and tobacco, tax levels are used as a disincentive to consumption. We decided against that course and against recommending hypothecation of taxes as a means of funding the research and treatment of problem gambling. Instead, we decided to recommend that the industry should be given the opportunity to participate in a voluntary scheme. We take the view that if the industry is unable to formulate a framework that provides a level of funding of approaching £10 per problem gambler, (amounting to around £3 million) then the Government should impose a statutory levy. We think this sum looks modest in comparison to New Zealand, Canada and Australia, where the funding per problem gambler equates to about £44, £40 and £26 respectively.
- In seeking models for a funding structure we have been influenced by recent developments in South Africa and New Zealand. Accordingly we recommend that the

industry should set up a voluntarily funded Gambling Trust. We recommend that the government should reserve powers to impose a statutory levy, possibly linked to gross profit, if such a Trust is not established or subsequently ceases to operate.

32.31 The Gambling Trust should:

- secure funding of not less than £3 million a year, for at least three years.
- provide for possible renewal of the scheme thereafter (amount to be adjustable in the light of experience)

- have a governing body which includes representation from the industry, problem gambling service providers, the medical/scientific funding councils and the Gambling Commission, with an independent Chairman
- allocate funding for the types of research and treatment outlined above (without limitation)
- report to the Gambling Commission, advising on adjustments to regulation in the light of considerations concerning problem gambling.

# chapter thirty three

## Powers and Functions of the Gambling Commission

- 33.1 In chapter 18, we have set out our proposals that a single regulatory body - the Gambling Commission - should be established. This chapter considers the powers and functions of that body.
- 33.2 The Gambling Commission will have to deal with the following:
- threshold controls
  - 'fit and proper' tests on operators and employees
  - controls over the conduct of gambling
  - monitoring to ensure compliance
  - illegal gambling.
- 33.3 Some of this is new, but much will build on the current functions and procedures of the Gaming Board for Great Britain.
- 33.4 We have said in earlier chapters that it is important that those who run and work in the gambling industry should be honest and competent. That means that the hurdle should be sufficiently high to weed out those who do not meet the criteria. The Gambling Commission must have the ability properly to test the probity and competence of applicants. This means that the Commission's staff must between them possess a broad mix of skills including investigation, law, administration, specialist skills, such as finance and information technology, and knowledge of the individual sectors of the industry. In chapter 34, we make some assessment of the likely workload of the Commission.

### Exchanging information

- 33.5 The exchange of relevant information is central to the ability of the Gambling Commission properly to assess the suitability of applicants for licences and to monitor the conduct of gambling. We have been concerned to learn that, following implementation of the Police Act 1997, there appears to be some doubt as to whether the Gaming Board can be regarded as a "law enforcement agency" within the terms of section 2 of the Act and that is impeding their ability to give and receive information. The status of the Gaming Board is not something on which we can make recommendations, but it is essential that the Gambling Commission should be authorised to exchange information with law enforcement and regulatory bodies, both in the United Kingdom and overseas.
- 33.6 The organisations with which the Gambling Commission will need to communicate freely include the National Criminal Intelligence Service, individual police forces, Customs and Excise, the Inland Revenue, the Stock Exchange, the Financial Services Authority and local authorities (in relation to their licensing and enforcement duties). It is crucial that the Gambling Commission should have access to intelligence information as well as factual information relating to applicants for licences, and their associates. In our view, it would be absurd if another agency held information to suggest that gambling was not being, or would not, be conducted in a fair manner and free from crime and could not share it with the Gambling Commission. **We recommend that the Gambling Commission should be empowered to share and receive information with all relevant law enforcement and regulatory bodies.**
- 33.7 In addition to these domestic agencies, the Gambling Commission will be the natural port of call for its equivalents in other jurisdictions. Gambling is an increasingly international business and it is likely that some operators will be licensed in several countries. In those circumstances it is important that relevant information is shared. The need for probity transcends national boundaries. **We recommend that the Gambling Commission should be able to exchange information with, and make enquiries (on a reciprocal basis) on behalf of, gambling regulators in other jurisdictions.**
- 33.8 We have recommended in chapter 19, that the Gambling Commission should be regarded as a registered body under the Police Act 1997, so that it can receive information arising from enhanced criminal records disclosures. In addition to the checks made at the time a licence is granted, the Gambling Commission must be able to make ad hoc criminal records checks. For example, there could be information to suggest that a worker or associate had subsequently been convicted of a relevant offence; or an individual may stay in the same place for a long time and unless there was a free-standing power to conduct criminal records checks a request for up-to-date information would never be triggered. **We recommend that the Gambling Commission should be able to make criminal records checks on individuals at periodic intervals or when concerns arise.**
- 33.9 The enquiries that may be made in relation to prospective gambling operators or workers are intrusive. As with the financial services industry, this is

something that applicants must accept as a necessary part of regulation. It goes without saying that every applicant must co-operate fully with the Gambling Commission and that failure to do so would result in the application being rejected. We would not expect such a requirement to cause problems and we understand that no difficulties have been experienced by the Gaming Board. The gambling industry is, we believe, peculiar in that it is an industry that wants to be regulated, because it recognises the commercial benefits of operating in an area that is proven to be well run and free from crime.

### Monitoring to ensure compliance

- 33.10 The Gambling Commission will subsume the duties of the Gaming Board in relation to inspections of casinos, bingo clubs, gaming machine suppliers and lotteries; and will take over the regulatory functions of the National Joint Pitch Council. In addition, it will take on responsibility for off-course bookmakers, betting at greyhound tracks, pools competitions and lotteries currently regulated by local authorities, and will be regulating on-line services.
- 33.11 The Gaming Board currently carries out inspections of casinos, bingo clubs, some gaming machine suppliers and lotteries. The National Audit Office<sup>1</sup> recommended:
- The Gaming Board should develop more formal, systematic techniques for assessing risk in the different sectors of the industry. In deciding on the frequency of regular inspections, it should take into account, for example, the outcome of previous inspections, the results of the operator's own compliance activities where these are available, any significant changes in turnover, and the quality and experience of the operator's management and staff. Over time, the frequency of regular inspections should also take into account the coverage provided by the Board's introduction of major reviews, thematic inspections and head office inspections.*
- 33.12 Risk assessment will be important in ensuring that the Gambling Commission's resources are properly directed, particularly if the industry expands significantly as the result of our recommendations. It will not be possible to inspect operators purely on a routine basis: the Commission's resources will not be unlimited.
- 33.13 We envisage that the Gambling Commission would carry out intelligence based inspections, including head office inspections. This will mean that Commission staff will need to have skills such as accountancy and knowledge of the industry to carry out these duties effectively.
- 33.14 As far as on-course betting is concerned, the NJPC currently employs some twenty field staff, including three intelligence officers. There is at least one (and more usually two) NJPC betting manager at each race meeting. As well as their regulatory functions, they carry out what may be regarded as administrative tasks, such as instructing bookmakers where to stand. The Home Office has already suggested<sup>2</sup> that administrative duties of this kind need not be carried out by a regulator: we agree. In addition, it will not be appropriate, or practical, for the Gambling Commission to be present at every horse and greyhound race meeting. The racecourse or track operator will have an obligation to ensure that the right environment exists for betting to be carried out in a proper manner and, of course, every bookmaker will be licensed by the Gambling Commission. Much the same recommendation as the National Audit Office made in relation to the Gaming Board's inspections could be made in respect of on-course betting. The risk assessment may take a little longer to develop because there is no background of regulation of this kind in racing. We recommend that the Gambling Commission should develop techniques for assessing risk and target its resources appropriately.
- 33.15 In addition to its proactive role in inspecting operators, the Gambling Commission will also have to be able to respond to public complaints. We do not think that the Gambling Commission should have a formal role in resolving complaints from the public about, for example, disputes on individual bets. The Independent Betting Arbitration Service exists to help resolve betting disputes, and we would hope that other sectors of the industry would be prepared to help develop and to support similar initiatives. However, in some cases the nature of a complaint may go to the heart of the conduct of the gambling and may cast real doubts on the operator's suitability to retain his licence. In those circumstances, it would be wrong for the Commission not to take account of the complaint and to take enforcement action if that is appropriate. In many cases, a complaint of this kind may be the only warning that something is amiss, particularly if the gambling activity is one that is less tightly regulated such as a lottery. There is also a role here for local authorities to pass on details of persistent complaints, for example about the poor management of gambling premises. It is important that the public should be aware that they are dealing with a regulated industry and that there is someone to whom comments can be made about an operator's suitability. We recommend that the Gambling Commission should take steps to ensure that the public, and in particular punters, are made aware of its role and responsibilities. It could, for example, require operators to display a notice saying that they are regulated by the Gambling Commission and giving a contact address and telephone number.

<sup>1</sup> National Audit Office (2000) <sup>2</sup> Home Office (2000)

- 33.16 To enable the Gambling Commission to carry out its functions it will need to have more powers than the Gaming Board has currently. The Gaming Act gives the Board only limited powers of investigation and it cannot prosecute offences in the courts. A number of those who have submitted evidence to us have pointed out that the police do not have the resources or the expertise to investigate gambling offences, whether they be technical breaches of the regulations or blatantly illegal activities. The police themselves acknowledge these difficulties.
- 33.17 The Jockey Club suggested that the solution was a specialised police unit. We do not think that is a realistic option. Police officers are an expensive resource and there are many other demands on them. That is not to say that the police should not have a role to play in investigating gambling offences. We envisage that police officers could be seconded to the Gambling Commission for a term of duty and the Commission could include amongst its staff former police officers, who can bring with them a wealth of investigative experience. Although, we should again emphasise that investigative skills are just one of the many skills that the staff will require between them.
- 33.18 As far as prosecutions are concerned, the NAO report describes how the Gaming Board had consulted ACPO and the Superintendent's Association about seeking authority to investigate and prosecute offences under the Gaming Act 1968. Neither offered any objections in principle. The NAO suggested that the CPS would need specific statutory authority to prosecute cases investigated by the Gaming Board. **We recommend that the Gambling Commission should have powers to commence a prosecution – that is, to apply for a summons at the magistrates court or charge, if the police had arrested the offender, and to prepare a prosecution file – before passing the case on to the CPS to conduct the prosecution.**
- 33.19 To enable the Gambling Commission to come to the point where a prosecution can be commenced, it will need to have powers to investigate offences under gambling legislation. Specifically, Gambling Commission "inspectors" should have powers of entry, search and seizure. **We recommend that (a specified category of) Gambling Commission staff should have powers of entry, seizure and search.**

### Illegal gambling

- 33.20 The powers of entry, seizure and search are relevant not just to those operators who have chosen to work within the regulatory framework, but also to combat illegal gambling. We have set out in chapter 15, our understanding that the enforcement of the law is

patchy or, more often, non-existent. The powers we have recommended in the previous paragraph would, for example, allow the Gambling Commission to take action against illegal bookmakers who operate on or off-course, or to confiscate illegal or unlicensed gaming machines.

- 33.21 As far as illegal gaming is concerned, we note that the Rothschild Commission paid particular attention to the fact that the games played illegally were not usual casino games. It encouraged the Gaming Board to accommodate such gaming within its approval for casino games. **We endorse the Rothschild Commission's eagerness to accommodate particular types of illegal gambling in order to bring the activity within the law.** Our recommendations in chapter 24 relating to the authorisation of casino games would enable a much broader range to be approved and this may help to reduce the allure of illegal gaming.
- 33.22 The Rothschild Commission also paid particular attention to the nature of Chinese gaming. Indeed the report includes an interesting explanation of Chinese gaming. We acknowledge that it is much easier to accommodate a particular game than it is to accommodate the type of gambling that is organised within a community, often in the back room of a café or club. We think it is unlikely that prosecuting this kind of illegal gambling will become a police priority. Indeed we acknowledge that taking enforcement action against such activity may make other community policing efforts more difficult. But we think some adjustment must be made to the present arrangements to ensure that the law does not fall into disrepute.
- 33.23 Elsewhere in this report we have advocated that the Gambling Commission should have the necessary powers to investigate and prosecute those who operate illegal gaming machines, including the power of entry and seizure. We believe that the Gambling Commission should have similar powers in relation to other illegal gambling. **We recommend that the Gambling Commission should have the responsibility to detect and prosecute illegal gambling together with the necessary powers of entry and seizure.**
- 33.24 We acknowledge that the practical investigation of such offences and in particular the identification of the organisers is often difficult and sometimes requires the arrest of those involved in order to ensure true identification and facilitate prosecution. We have considered whether a power of arrest should be given to the staff of the Gambling Commission but have decided that it is not appropriate to do so.

33.25 We are also aware that in some circumstances it is necessary for force to be used in entering premises and in order to keep the peace during such activities. We believe that the Gambling Commission should have the opportunity to call on police support where arrest powers or the use of force to gain entry are necessary. The Gambling Commission should have a duty to consult the police in those circumstances. Such consultation will be necessary to ensure that the overall interests of a local community are taken into account.

### Penalties

33.26 The Gambling Commission must have available to it a range of penalties in addition to the two extremes currently available. The options open to the Gaming Board are that it can take no action, other than a warning letter, or can object to a licence or revoke a certificate. In contrast, the Gambling Commission will need to have available a range of administrative penalties to deal with regulated operators. In addition, prosecution will be the usual sanction for illegal operators and for other breaches of such magnitude that criminal prosecution is the only appropriate course of action.

### Penalties following convictions under gambling legislation

33.27 As far as illegal gambling is concerned, we understand that under the present arrangements the courts are often loath to impose more than small penalties, particularly if they believe that the ultimate beneficiary of the illegal activity has evaded prosecution. We also recognise the inalienable right of the courts to impose penalties according to their own discretion. Nevertheless we can see that in some cases derisory penalties do not assist the enforcement of the law and may play an important role in bringing the law into disrepute. We recommend that the Gambling Commission and the courts should engage in a dialogue to ensure the proper and effective use of prosecution.

33.28 We are aware that there is no current power to "close down" premises where illegal gambling takes place. As a result the powers of the authorities are less than effective. It is often the case that after a sometimes lengthy and costly investigation and prosecution, the premises continue to operate requiring a repeat of the expensive process. We believe that after conviction it would be appropriate to declare that the premises must not be used for gambling of any type. This would be similar to the power that has been introduced in the Criminal Justice and Police Act 2001 which enables the court to close down premises used for illegal drinking.

We recommend that the courts should have the power to close down premises used for illegal gambling.

### Administrative penalties

33.29 To operate successfully the Gambling Commission must be able to impose effective sanctions. Losing a gambling licence is a very heavy penalty. It may amount to a loss of livelihood. Ultimately the regulator must be able to resort to this sanction, but that should be reserved for the worst kinds of breaches; no penalty should be imposed lightly. One of the regulator's functions must be to offer advice on compliance to help operators understand their responsibilities and, where necessary, to work with them to resolve problems. That is not to say that it should be the Gambling Commission's role to carry out the industry's compliance work for them; but rather that enforcement action should not be the first time that an operator is aware there is a problem.

33.30 We were interested to learn that in relation to its functions under the Data Protection Act, the Office of the Information Commissioner operates a system of formal cautions. In such cases, the individual must agree to accept the caution and accept that they have breached the regulations. If a further breach is committed, the formal caution is admissible in court. We suggest that the Gambling Commission could introduce a similar system. This would be more effective than a simple warning letter, because in addition the operator or licence holder would be required explicitly to accept that there had been a breach. If that understanding and acceptance were not forthcoming, that would itself suggest that more serious enforcement action was justified. We recommend that the Gambling Commission should, as the lowest sanction, adopt a system of formal cautions. The caution (allowing time for it to be "spent") could be cited subsequently if higher sanctions are employed, up to and including prosecution.

33.31 As the next step up in enforcement action, we have considered whether the Gambling Commission should be able to impose fines on those it regulates. We asked the British Casino Association for their views on this when they came to give oral evidence. Having considered the issue, the BCA told us that they would not support fines, because the factors involving quantum would be complex and the regulator would be in constant dispute in relation to the fairness of the fine. They instead suggested that there should be a formal endorsement procedure, similar to traffic offences, with time expiring sanctions and a right of appeal. The BCA objections to a fine system have some force, but we do not think they are insurmountable.

We are, however, attracted by the suggestion that there should be a system of endorsements. Such a system need not be incompatible with fines and formal cautions. It would also be similar to the "three strikes and you are out" system proposed for liquor licences. **We recommend that the Gambling Commission should develop a system of endorsements, which if breaches persisted could lead up to removal of a licence.**

33.32 Gambling regulators in some other jurisdictions may levy fines. For example, in Nevada the State Gaming Commission may impose fines. In doing so they must take into account a number of factors including: the nature of the breach; previous disciplinary action; any mitigating factors; the size of penalties imposed on other operators for similar violations; and the extent to which the amount of any fine imposed would punish the respondent for the conduct and deter future violations<sup>1</sup>.

33.33 In the United Kingdom, the Financial Services Authority has the power to impose financial penalties on regulated persons whom the Authority considers to have contravened a requirement imposed on them under the Financial Services and Markets Act 2000<sup>2</sup>. In determining the amount of the penalty the Authority must have regard to:

- the seriousness of the contravention in relation to the requirement contravened
- the extent to which that contravention was deliberate or reckless and
- whether the person on whom the penalty is to be imposed is an individual<sup>3</sup>.

33.34 We consider that financial penalties would be a valuable addition to the range of sanctions available to the Gambling Commission. We accept that establishing such a system would not be straightforward and we would not expect the Gambling Commission to have to levy a fine on anything other than an exceptional basis. The fact that there is a high hurdle to entry to the industry; that thereafter advice on compliance will be issued; and that other less drastic measures may first be employed will mean that fines would be rarely used, but nonetheless valuable. **We recommend that the Gambling Commission should be empowered to impose financial penalties on regulated persons who fail to comply with the requirements of gambling legislation.**

33.35 Clearly any penalty (of whichever kind) that is imposed by the Gambling Commission should be just, transparent and subject to appeal. We have discussed in chapter 19, the appeal procedures that might be introduced in relation to decisions on the grant of personal licences and we have proposed that a Gambling Appeals Tribunal should be established to hear those appeals. **We recommend that the same body (the Gambling Appeals Tribunal) should determine appeals against penalties imposed by the Gambling Commission for disciplinary matters.**

<sup>1</sup> Regulations of the Nevada Gaming Commission and State Gaming Control Board, Regulation 7.240. <sup>4</sup> Financial Services and Markets Act 2000, section 204.  
<sup>5</sup> Financial Services and Markets Act 2000, section 210.



# chapter thirty four

## Funding the Gambling Commission and its Likely Workload

34.1 In its report "The Gaming Board: Better Regulation",<sup>1</sup> the National Audit Office identified a number of problems about the current funding of the Gaming Board. In our recommendations about the funding of the Gambling Commission we have drawn on that report and on the subsequent proceedings of the Public Accounts Committee. It is clear that its funding regime has restricted the Gaming Board's ability to respond to the changing circumstances of the gambling industry. Our fundamental objective must be to ensure that the Gambling Commission has the resources it needs to carry out its regulatory and enforcement functions properly and to provide a good service to the industry in dealing efficiently with licence applications.

34.2 This chapter examines the current costs of licensing and enforcement. It makes recommendations for the funding of the Gambling Commission and estimates its likely workload.

### Government supervision of the Gambling Commission

34.3 Before discussing costs, it may be helpful to comment on an issue that is linked to the way in which the Gambling Commission may be funded, that is the question of which government department should supervise gambling. We would not claim any special knowledge in this area, but we would make some observations.

34.4 Following the general election, responsibility for gambling has been transferred to the Department for Culture, Media and Sports. Before that occurred, it had been our intention to recommend that the Gambling Commission should report to the Home Office. It seemed to us that "supervision" is rather a broad and ambiguous word which could cover a range of tasks. In particular we would distinguish between regulation and sponsorship. We can readily accept that gambling is part of the leisure industry and that it would be appropriate for DCMS to sponsor it. However our concern has been with the regulation of gambling and, among other things, with the prevention of crime and harm to the vulnerable. That would appear to fall squarely with the responsibilities of the Home Office.

### The cost of licensing and enforcement

34.5 The disparate nature of current gambling regulation makes it difficult to quantify the current costs of regulating the gambling industry in Britain. Although the funding of the Gaming Board is documented, it regulates only part of the industry.

34.6 The current costs of regulating the gambling industry include:

- the cost of the Gaming Board
- some local authority costs related to the registration of lotteries and the issue of licences for tracks and racecourses
- court costs, including administration and hearings, for betting and gaming sectors (in England & Wales)
- local authority Licensing Board costs (in Scotland)
- police costs.

There are also the compliance costs borne by the industry itself.

34.7 Apart from the cost of the Gaming Board, there is very little published information on costs of regulating gambling. The total cost of the Gaming Board's operations, including the salaries and other expenses of the Board members, was £3.6m in 1999-2000. Local authority and Licensing Board costs are specific to each authority and no statistics are collected centrally. There is no reliable information on court or police costs.

34.8 Whatever those costs currently are, we can say that in general we would expect the overall cost of regulating gambling to be higher than it is at the moment as a result of our proposals. Some existing costs will be redistributed, and in addition there will be new expenditure as a result of an increased level of enforcement activity by the Gambling Commission and the new regulation of bookmaking and on-line gambling.

### Funding mechanisms

34.9 In considering funding arrangements for the Gambling Commission we were mindful of our terms of reference which require us to

- recommend new machinery appropriate for carrying out that regulation which achieves a more consistent and streamlined approach than is now possible and which is financed by the gambling industry itself.

34.10 We also took note of the recommendations made by the NAO in its report on the Gaming Board<sup>2</sup>. The NAO report was critical of aspects of the Gaming Board's funding arrangements and said:

- the Gaming Board was failing to meet the Treasury's policy of full cost recovery. The Home Office (as the Gaming Board's sponsor department) should discuss with the Treasury action to recover the deficits on fee income incurred in previous years
- there was a lack of reliable data, particularly in relation to the recoverable costs of licensing justices and police authorities, so it was impossible to say exactly the extent of under-recovery. A reliable basis should be found for determining the costs of licensing and police authorities to be recovered from the gaming industry
- immediate action should be taken to eliminate the cross-subsidy of lotteries
- the cross-subsidy of the bingo and machines sector of the gaming sector by the casino industry should be eliminated.

34.11 We understand that, in terms of what is permitted within Treasury rules, there are three options for funding the Gambling Commission: grant-in-aid, trading fund or net running costs.

34.12 The Gaming Board has been operating on the basis of grant-in-aid from the Home Office. Over recent years the Gaming Board has made clear to the Home Office its unhappiness about the way it is funded and its strong desire to move to a more efficient method of funding. Although the Board seeks to recover its expenditure through the fees charged for certificates, registrations and licences, the money is surrendered to government and is not taken into account in setting the grant. Instead, the grant has been set by the Home Office by reference to what it can afford from its overall budget, meaning that the Gaming Board has had to compete against other demands on the Home Office. This has meant that some deregulation measures have not been able to be taken forward in part because the necessary resources could not be found.<sup>3</sup> We are anxious that the Gambling Commission should not be inhibited by similar constraints.

34.13 A trading fund is described as "a means of financing the trading operations of a Department, although a trading fund may also be a department in its own right".<sup>4</sup> The Forensic Science Service is an example of a trading fund. Organisations funded in this way normally operate in commercial or competitive environments. We do not consider that this would be appropriate in relation to the regulatory functions of the Gambling Commission.

34.14 Organisations that operate on the basis of net running costs tend to be those that provide a service, but do not operate in an open market. An example is the Passport Agency, which has sole responsibility for

issuing passports. We consider that net running costs would be the appropriate form of funding for the Gambling Commission. Income from licensing fees and renewals will need to equal or exceed the total running cost of the Gambling Commission. Although the Commission will need to have a strong efficiency regime, this method of funding should mean that it has some flexibility to take a longer-term view in developing its functions and more readily to respond to changing circumstances.

34.15 Operators applying for licences or renewals would be charged a non-refundable application and licence fee to cover the cost of the process and the cost of their licence. Each sector would be self-funding, and the licence fees would need to include a charge to cover the policing of the system. This would pay, for example, for investigating and prosecuting unlicensed traders. **We recommend that the Gambling Commission should be operated on a net running cost basis.**

#### Devolution implications

34.16 The principles underpinning the regulation of gambling are the same across Great Britain. It would clearly be desirable for the Gambling Commission to operate across Great Britain, though regional offices may need to be set up from which to make visits and inspections. Regional offices could mean that there were differences in staff or accommodation costs around the country. However, we do not consider that such regional differences should be reflected in different fees being levied in different parts of Great Britain. That could adversely affect the central functions of the Gambling Commission and moreover, there can be no stronger a case for setting different fees in Scotland than there is in the north of England. The fees therefore should be set centrally. Some of the economic efficiency of establishing a single regulatory body would be lost if a similar Commission had to be established in Scotland on a much smaller scale. **We recommend that the Gambling Commission should have responsibility for regulating gambling throughout Great Britain. Fees should be set centrally and not devolved to Scotland.**

#### Likely workload

34.17 We have tried to make some broad estimates of the Gambling Commission's likely workload. They are based largely on the existing number of registrations or licence holders. We have not attempted to refine the figures quoted below and they should be regarded as no more than a very general assessment of the likely numbers.

### Casinos

- 34.18 There are currently 123 casinos in Great Britain. Without prejudice to any recommendations we might make, we asked the Gaming Board<sup>5</sup> for its best estimate of how numbers might increase. The Board told us that in 1995, when the Home Office was considering whether to increase the number of permitted areas, Rank plc commissioned research which indicated that, assuming there were no other changes to the regulatory environment, a population of just over 100,000 was needed in the area surrounding a casino to make it commercially viable. Using that criterion and based on population statistics from ONS, the Board suggested that about 100 new casinos might open. That would give a total of some 220 casinos.
- 34.19 The Gaming Board surmised that if advertising and casino slots were permitted and the demand test was also abolished, that would be a major boost to the industry. They suggested that it would be reasonable to suppose that the number of casinos might double. That would mean there would be some 450 casinos in Great Britain. We have used that figure to consider how many individuals the Gambling Commission might need to license.
- 34.20 The Gaming Board currently licenses some 5,000 dealers, inspectors and supervisors. We have proposed that the number of categories of licence should be reduced and we have assumed that that might reduce this figure to around 3,000. Adjusting that figure to take account of the assessment of 450 casinos would suggest that around 9,600 dealers, inspectors or supervisors would need to be licensed. In addition, there might be about 600 casino managers and a more modest increase in casino executives to, say, 50 (from the 12 currently licensed each year).

### Bingo

- 34.21 There are currently about 740 bingo clubs operating in Great Britain. We would not expect our proposals to make a big difference to that number. That would suggest that the number of bingo managers requiring a licence would remain at much the level it is now. There are currently about 100 bingo managers licensed each year.

### Betting

- 34.22 Rounding up, there are 8,800 betting shops in Great Britain. We would not expect that number to change very much as a result of our recommendations. There are 59 racecourses, 61 greyhound tracks, and 119 point to points. In addition, there will be other tracks that hold track betting licences issued by local authorities. The Gambling Commission will be licensing the operators of these tracks, and this will be new work compared with the Gaming Board.
- 34.23 There are 3,791 bookmakers and we would expect that figure to remain fairly constant. Betting shop managers are not currently licensed and we have made an assumption that some 20,000 may need to seek a licence over perhaps a five-year period. There may be about 12 betting brokers and 7 public ticcats, who need to be licensed for the first time.

### Lotteries

- 34.24 The Gaming Board currently licenses 7 External Lottery Managers and registers 4,321 societies lotteries. 2 local authorities are licensed to operate lotteries. We have not been able to make any assessment of the number of societies lotteries currently registered by local authorities, which under our proposals would be registered by the Gambling Commission. We assume that the number is high, and we have suggested in chapter 28 that there may need to be administrative action to extend registrations to avoid an unmanageable influx of work in the first year or so.

### Pools

- 34.25 There are 3 pools operators. We would not expect this to change significantly.

### Gaming machines

- 34.26 No arcade operators are currently licensed by the Gaming Board. We expect that some 2,000 arcade operators will need to be licensed by the Gambling Commission. The number of those who sell, supply or maintain machines is likely to remain at around the current level of 773.

# chapter thirty five

## Implications for the National Lottery

35.1 Our terms of reference state the following:

- In conducting this review, the body should not consider changes to the National Lottery. But it will need to look at the impact on the Lottery of any proposed changes, including an assessment of the potential effect on the income to good causes.

35.2 We have not considered changes to the National Lottery but we have inevitably considered the effects that it has had on the gambling environment. The National Lottery is, by some margin, the most widely experienced form of gambling. It also differs in important ways in the regulation that controls it. In common with other lotteries, the minimum age for participation is 16 rather than 18. National Lottery tickets are available in unlicensed premises. (There are approximately 24,600 outlets.) It is widely advertised. It is also a legally protected monopoly. It is argued that this exceptional treatment is justified because

- the proceeds are for good causes
- the National Lottery is not really gambling and is not so regarded by those who participate in it.

35.3 The first argument is a matter of public policy which we do not question and, indeed, our proposals in relation to other lotteries recognise their special role in raising funds for good causes. For example, we assume that commercial lotteries will continue to be illegal. We can also understand why, despite a general preference for competition, the National Lottery operates as a monopoly (with competition for the right to provide the service). Evidence suggests that, given the attractiveness of a life-transforming win, a monopoly will provide an effective way of maximising proceeds for good causes since it increases the size of the prize fund.

35.4 We are less convinced by the second argument. The ONS survey suggests that people do regard the National Lottery as gambling.<sup>1</sup> Also it is noteworthy that the industry that suffered most from the introduction of the National Lottery was the football pools, which offered a similar (though inferior) opportunity for big prizes. We accept that the National Lottery, in its present form, is a soft form of gambling. However we also believe that it competes with other forms of gambling. That belief must also underlie the request to us to consider the effects of our proposals on the income to good causes. If the National Lottery were not gambling the issue would not arise. Although we have been asked to consider the effects on income

for good causes, we have not assumed that we should be inhibited from making proposals which harm it.

35.5 Apart from income, there are two other ways in which our proposals may have implications for the National Lottery. The first is that we are proposing a single regulator for gambling. If it were ever proposed that the regulatory role of the National Lottery Commission should be separated from its sponsoring and commercial roles, then it might also be argued that the regulation should be undertaken by the Gambling Commission. The argument would have greater force if, as appears possible, the National Lottery operator is permitted to provide games which more closely resemble those provided by other commercial operators. The second is that we have received considerable support in the submissions for the raising of the minimum age for all forms of gambling to 18. We sympathise with this view for the forms of gambling considered in this Review. If such a change were made it would presumably include the National Lottery.

35.6 The following proposals may affect income to good causes:

- permitting "free" lotteries
- allowing money prizes for small lotteries
- raising the prize limit for other lotteries
- allowing rollovers and removing prize limits for bingo
- allowing rollovers on football pools
- allowing unlimited prizes on casino slot machines
- allowing bets on National Lottery numbers
- allowing regulated provision of on-line gambling.

35.7 The general question for all these proposals is to what extent punters think of the various activities as substitutes for the National Lottery. If they are, a small change in their relative attractiveness may have a large effect on the proceeds of the National Lottery. We believe that the main characteristic of the National Lottery is that it offers the small chance of a life-transforming event. Those who would be content with a smaller prize would not rationally buy lottery tickets. In other words, there are far better odds available for the chance of winning £10 (the reward for picking three correct numbers in the National Lottery). If we are correct in this belief, the National Lottery will

suffer to the extent that our recommendations increase the opportunities to win large prizes. We recognise that for some punters the most important feature of the National Lottery is that its proceeds go towards good causes. To that extent the National Lottery will suffer if the relative attractiveness of other lotteries for good causes is increased. However in all this discussion it is important to remember that, according to the Prevalence Survey, 85 per cent of those who participated in the National Lottery Draw within the past year only participated in that activity.<sup>2</sup> That may suggest that National Lottery players are exclusively interested in the National Lottery and are not considering alternatives. It would take a big change to get them undertaking other forms of gambling. Camelot is proud of the fact that the per capita spend on the National Lottery is low relative to the total stake, compared with other countries. That does suggest that it has been able to tap a new set of punters (while diverting some spending from other forms of gambling). In brief, the National Lottery, as currently designed, is reasonably well insulated from other gambling activities.

- 35.8 In chapter 28, we discuss activities which resemble lotteries but which do not fall into the categories of permitted lotteries. The main types can be thought of as promotional lotteries (for which there is usually no charge) and "free" lotteries, which typically use premium telephone lines. Where the entry charge, including telephone charges, is trivial (which we define as being no more than about 50p), we propose that that the activities should not be subject to special regulation. These types of "lottery" already exist and we do not expect their numbers to increase significantly. Although they represent a form of gambling, widely defined, we do not believe that people regard them as a substitute for conventional lotteries and would not expect a significant effect on income for good causes. However where the entry charge (typically through a premium line) is above about 50p we believe that they constitute a commercial lottery and should be prohibited. This is because we believe that public policy seeks to preserve lotteries exclusively for good causes.
- 35.9 The second and third proposals may increase the attractiveness of other lotteries, however the effect on income for good causes is unlikely to be significant. The effect will largely be a shift from the good causes supported by the National Lottery to other good causes. The effect on total income for good causes will depend on any differences in the proportion of lottery proceeds paid out for this purpose. At the moment, about 31% of National Lottery receipts are paid out to good causes. Under our proposals at least 20% of lottery proceeds must go to good causes. The average will presumably be somewhat larger.
- 35.10 The fourth, fifth and sixth proposals increase the opportunities to gamble for large prizes. Our arguments suggest that they will therefore harm the income for good causes. We suspect that the opportunity to win larger prizes on bingo will have the largest effect. We note that the linked prizes for bingo are already advertised on television in much the same manner as used to be the case for the National Lottery. Although bingo prizes are unlikely to reach the level of National Lottery jackpots they will become a closer substitute. At the moment about 4% of the adult population plays bingo each week (7% of all gamblers). That proportion could be increased if bingo becomes more attractive, and existing players could be encouraged to spend more.
- 35.11 We have mentioned that the football pools were the main victim of the National Lottery. If larger prizes are available punters could be encouraged back. There could again be a loss to good causes.
- 35.12 As far as casino slot machines are concerned we have suggested that National Lottery players are predominantly only participating in one form of gambling. Although our proposals are likely to increase both the numbers of participants and total expenditure in casinos, we do not believe that the National Lottery is a close substitute for gaming machines. However we accept that there may be some loss of income for good causes.
- 35.13 Betting on National Lottery numbers is forbidden by the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 (as amended by the National Lottery Act 1993). We have proposed that it be permitted. (We regard this as a change to the regulation of betting rather than a change to the National Lottery.) It has been reported to us that there was a loss to the Irish Sweepstake of 20 per cent when betting on the numbers was permitted. We would not expect the same effect here for two reasons. The first is that, as already mentioned, National Lottery players do not, on the whole, participate in other forms of gambling and are unlikely to start going into betting shops etc. (Those who treat their purchase of a ticket as a form of charity would certainly not do so.) The second is that betting on numbers will not be a way of winning a National Lottery-style prize. It will improve the return from getting three or four numbers right, partly because of the better overall payout and partly because the structure of National Lottery prizes is weighted towards the jackpot. However we would expect betting on National Lottery numbers to complement rather than replace purchases of National Lottery tickets.

**35.14** It is extremely difficult to predict whether the provision of regulated (and unregulated) gaming on the internet and other on-line services will significantly divert spending from the National Lottery. (We assume that National Lottery tickets will also be available on-line in due course.) It has been suggested that on-line gambling will increase participation in gambling, especially among women, who are reluctant to enter betting shops. We can probably deduce that there will be some substitution for the National Lottery and that there will be some reduction in

income for good causes. But the result will depend on how far Camelot is permitted to offer other types of games.

**35.15** We have not attempted to quantify any of these effects. We regard the question of how far income for good causes must be protected as a matter of public policy. Should this be seen as a priority or even as an absolute constraint it will be possible to undertake specific studies of the effects of these proposals.

# chapter thirty six

## The Business Environment

- 36.1 This chapter considers the relationship between our proposals and the requirement in our terms of reference that we should have regard to
- the desirability of creating an environment in which the commercial opportunities for gambling, including its international competitiveness, maximise the UK's economic welfare; and
  - the implications for the current system of taxation and the scope for its further development.
- 36.2 Our general approach in this report has been to concern ourselves mainly with the interests of the punters – the consumers of the services provided by the gambling industry. We believe that these interests are best met by allowing (adult) gamblers the maximum freedom of choice consistent with keeping the industry free of crime and protecting the vulnerable. We have sought to expand their choice by, among other things, proposing the removal of the permitted areas rule as it applies to casinos, bingo halls and the demand test as it applies to casinos, bingo halls and betting shops. We hope that the result will be greater competition between those who seek to provide gambling services. That is one of the means by which we believe that the UK's economic welfare will be maximised.
- 36.3 The consumer benefits from competition whether it be met by UK or overseas companies. It has not been our objective to seek to maximise the profitability of UK companies. That would be completely contrary to the spirit of free trade which also allows UK companies to prosper in overseas markets. We believe that much of the UK industry has a well-deserved reputation for efficiency, innovation and honesty which provides it with excellent opportunities to succeed here and elsewhere. What is important is that UK suppliers should not face disadvantages in competing with foreign suppliers. There are two areas in which disadvantage could arise: the first is taxation and the second is regulation. Both have become more problematic with technical change, particularly in relation to the internet.

### Tax and the punter

- 36.4 The punter can choose between various types of gambling and between different suppliers of the same type of gambling. As we described in chapter 16, one can think of the gross gaming yield (the difference between the stake and the payout) as the price of a particular type of gambling. The higher the gross yield the higher the price (per £ staked). The gross yield is made up of costs, profits, taxes and any contributions to good causes or the underlying sport. Normally the punter will neither know nor care what the individual elements are. He will know, if he is interested, that the payout on table games, for example, is on average 97.5% of the stake; but he will not care how much of this is profits, how much is costs and how much is tax. The main exception to this general rule is the current system of general betting duty, which we discuss below.
- 36.5 Figure 36.1 shows the current position. It can be seen that specific taxes on gambling are levied either as a proportion of the stake, as a proportion of the gross margin or as a duty on the equipment used. Since taxes are an element of the price of gambling they will affect the demand for, or the supply of, particular types of gambling. (The extent to which taxes are actually paid by the punter rather than the supplier - the "incidence" of the tax - will depend on demand and supply conditions.) It may be possible therefore to use the tax system to discourage certain types of gambling, just as taxes can be used to discourage smoking. Alternatively it may be possible to use the tax system to raise revenue from activities which impose costs on society in order to reimburse those costs to the general taxpayer. It is not clear which, if either, of those two motives explains the current structure of gambling taxation. It is possible that it reflects the more familiar motive of raising revenue where it is easy to do so.

Duty	Type of Duty	Current Rate of Duty
National Lottery	% of amount staked	12%
General Betting*	% of amount staked	6.75%
Bingo	% of weekly stake and added prize money	10% of the price of the bingo card plus 1/9th of added prize money
Pool Betting	% of amount staked	17.50%
Gaming Duty**	A premises based tax on banded profits	2.5% of first £462K 12.5% of next £1,027,500 20% of next £1,027,500 30% of next £1,798,500 40% of remainder
Amusement Machine Licence	Licence for each machine or for premises based on machines in use	Licence value £250, £645 or £1,815 pa dependent on machine type and cost per play

\*In March 2001, Customs & Excise announced their intention to replace the transaction based tax with a 15 per cent tax on bookmakers' gross profits (3% on financial spread bets and 10% for all other spread betting). Change anticipated from Jan 2002.

\*\*Rate up to 31 March 2001

Source: Customs & Excise and NAO (2000)

Figure 36i: Duty rates

- 36.6 We do not interpret our terms of reference as requiring us to comment on the social effects, whatever they may be, of the current system of taxation, although if it could be done, we would support a system which identified and taxed more heavily forms of gambling which were most likely to cause problem gambling. We note that pool betting and the National Lottery (which are normally thought of as soft forms of gambling) are among the most heavily taxed. However there is a high and progressive system of taxation on gaming.
- 36.7 Even if there were agreement that social objectives should affect the design of the system of taxation it is not clear, as we discuss below, whether this is practical in the face of technical change. There is also the question of whether a tax or levy system should be used as a means of supporting the related activity – as is the case with the Horserace Levy. In chapter 13 we said that we did not believe that the question of whether betting should support the underlying sport was a matter for the regulation of gambling.
- 36.8 The tax system can also affect the choice of location for at least some punters (for example those who might fly to one resort or another). We do not believe that tax rates are a major factor in this choice.

### General Betting Duty

- 36.9 While our review was in progress, Customs and Excise conducted a consultation exercise in relation to general betting duty. It was set up in response to the move to offshore sites of certain bookmakers who levied a deduction of 3% on telephone bets and nil deductions on internet bets, compared with the 9 per cent (for general betting duty and the Horserace Levy) deducted on UK-based off-course bets. Thus the issue was not one of the choice between one form of gambling and another but of choice between one supplier and another.
- 36.10 Customs and Excise said that the challenge was to create a robust tax regime that ensured:
- a fair challenge for UK bookmakers to compete internationally
  - a fair opportunity for horse racing to secure financial support
  - a fair contribution from the industry towards general tax revenues.



- 36.11 After the consultation exercise the changes to the taxation of betting announced in the 2001 Budget were presented as:

*a radical reform of betting duty which will create the right competitive environment for British-based bookmakers to develop their business domestically and internationally, and give punters a better deal.'*

- 36.12 A new system of tax on bookmakers' gross profits (at 15%) will replace the current General Betting Duty of 6.75% on total stakes. Under the current system, off-course bookmakers charge a 'deduction' of 9% of the stake to cover general betting duty and the levy. (In fact the 9% is normally added as a charge to the stake so that a customer pays £10.90 for a £10 stake.) Since General Betting Duty only applies to bookmakers located in the UK, off-shore operators could offer better odds and attract punters.

- 36.13 We have said that the punter will usually be unaware of the tax rate he is facing. Taxation can be part of the wedge between the punters' stakes and the amount paid out as winnings. The other parts of the wedge consist of the operators' costs and profits. The punter may be aware of the average size of this wedge for a particular activity, but he will usually be unaware of, or uninterested in, its composition. General betting duty is unusual in that it was an identifiable charge or deduction (although it was combined with the levy). Thus the punter knew that for every £1.09 he paid at the betting shop only £1 was being staked on the horse he fancied. If the same odds were available without the deduction he would prefer to avoid it. Offshore betting appeared to provide this opportunity and local bookmakers were forced to "absorb" the duty to retain business which involved a squeeze on their profits and also tempted them to move offshore. As a deliberate encouragement to race going, on course bookmakers did not pay the duty. The duty could also be avoided through illegal betting.

- 36.14 The Government also made the following comments:

*The reformed tax structure makes it possible to absorb the tax and to end the 9 per cent 'deduction' they currently charge on stakes which mean punters will pay no tax.*

*This reform will remove any incentive for illicit gambling and should help eradicate the illegal untaxed market in betting, which is currently estimated to be worth approximately £500 million a year.'*

- 36.15 Both statements may be slightly optimistic. It is true that punters will not pay General Betting Duty in the way they do now; but if they do not pay the new tax,

who will? If it is simply absorbed by the bookmakers they will find their profits reduced. One might expect some adjustment off the odds so that the gross profit (the difference between the stakes and the winnings) rises. The punter is likely to pay one way or another. The outcome will depend on the competitiveness of the industry. Under the starting price system it will continue to be true that the odds for most off-course punters will be set at the racecourse, where the bookmakers do not pay any form of betting tax (though they are subject to corporation tax). But they are all part of one market.

- 36.16 The illegal market will certainly lose its relative attractiveness if it offers bets at starting prices, since the same odds will be available at betting shops and there will be no general betting duty deduction. However it will be able to offer more favourable ante-post odds if it is able to avoid the tax on gross profits.

### Tax and on-line gambling

- 36.17 General Betting Duty represents a good example of the type of problem generated by the internet or any other form of on-line gambling. Internet and telephone betting are close substitutes for placing bets in a betting shop, as is interactive TV betting. Apart from the possible question of the honesty of the supplier, the punter is indifferent as to whether the on-line bookmaker is located in the UK or elsewhere. Hence the vulnerability of the tax take. The Government's solution was to change the basis of the tax and to reduce its effective rate. When the new system is introduced there will be single tax system for all UK-based off-course betting. As now, on-course betting will have a competitive advantage. It will not be possible, in practical terms, to prevent overseas companies from supplying a "tax-free" betting service. However, as we propose in chapter 30, such a company will not be able to register with the Gambling Commission. The site will not have a kitemark and punters will use it at their own risk. It will not be an easy matter to fix the tax at the right level. If it is set too high, more punters will take the risk and deal with a non-registered supplier. As long as we continue (as we firmly believe we should) the present system under which the punter does not commit an offence by gambling on an unregistered site there is nothing to stop him moving.

- 36.18 At the moment, gaming sites cannot legally be provided on-line by UK-based companies. Under our proposals, companies will be able to register with the Gambling Commission to do so. We assume that registration will be limited to those companies based in the UK who can therefore be required to pay tax on the gambling transactions, as under the present

system. That will not prevent foreign companies from establishing subsidiaries based in the UK. The UK companies will therefore compete on level terms with overseas companies that are prepared to meet the requirements for registration with the Gambling Commission. As with betting it will not be possible to stop overseas companies that wish to avoid paying tax setting up on-line sites to which UK residents have access; but the punter will be running a risk. As with betting, if the tax is set too high, more will be tempted to move to unregistered sites. It is possible that the UK will find itself forced to reduce tax rates. That is an illustration of the general principle that it is difficult to tax highly mobile factors of production.

36.19 We find it hard to predict whether Customs and Excise will find an easy way to tax "virtual" machines in the way that it tackles physical ones. It may also find it difficult to retain the distinction between the taxation of bingo and the taxation of gaming that prevails under the present system when both are virtual, though the problem does not seem insoluble.

## Regulation and international competition

36.20 Just as activities can shift in response to differences in taxation, so can they also shift in response to differences in regulation. Indeed the success of the City of London has often been attributed to its relatively light regulation. There are two types of risk. The first is that travellers may avoid gambling in locations where they find the regulation too oppressive. The second is that interactive services may be provided from locations where regulation is lighter. We believe that an incidental effect of our proposals will be that the physical UK gambling sites, especially casinos, will become more attractive to overseas visitors and to British residents who might otherwise travel abroad to gamble. The second, as with taxation, is a question of balance. Under our proposals it will be a virtue of on-line gambling sites registered with the Gambling Commission that they will meet very high standards of probity and knowledge. If these standards are excessive, suppliers and punters will migrate to unregistered sites. We believe that our proposals reach the right balance.

# chapter thirty seven

## Summary of Recommendations

### Regulation introduction

1. We recommend that a new single regulatory authority (Gambling Commission) should license all gambling operators and key workers. (18.13)
2. We recommend that the licensing of premises should remain a local decision, but that responsibility should transfer from magistrates to local authorities. (18.21)
3. We recommend that future legislation should be in the form of an enabling act which delegates the detailed provisions to subordinate regulation and to codes issued by the Gambling Commission. (18.23)

### Licensing of individuals and corporate bodies

4. We recommend that provisions on the disclosure of criminal records are retained in any new legislation (and extended to include betting) and that the Gambling Commission should be a "registered body" under the Police Act 1997 and so authorised to receive information arising from enhanced disclosures. (19.6)
5. We recommend that the Gambling Commission should make comprehensive financial checks on those persons who operate gambling businesses, both to keep out organised crime and to ensure that potential liabilities can be met. This is particularly important in the case of casino gaming, bingo and betting, where the liabilities may be considerable. (19.8)
6. We recommend that senior executives and key employees are interviewed to ensure that they have the knowledge, and are otherwise competent, to carry out their functions. In practice this will have the effect of extending the Gaming Board's current procedures to applicants for bookmakers' permits. (19.10)
7. We recommend that the Gambling Commission should have the ability to interview on entry and, in addition, to make ad hoc enquiries to confirm that all those licensed or registered to work in the gambling industry are competent to carry out the task for which they are licensed/registered, and to take action if they are not. (19.11)
8. We recommend that there should be a formal duty on gambling operators to ensure that appropriate checks are made on employees who are involved in the gambling, but are not otherwise regulated by the Gambling Commission. (19.12)

9. We recommend that gateways are established to ensure that a free exchange of information can take place, both for licensing and investigative purposes. (19.13)
10. We recommend that the licensing procedure should include provisions relating to socially responsible gambling. At the highest level, this might encompass details of the company's policy statement and training programme, and on an individual basis it should test the applicant's awareness of their responsibilities arising from those programmes. (19.16)
11. We recommend that personal licences should be renewable at intervals to be determined by the Gambling Commission. (19.17)
12. We recommend that the number of casino certificates of approval should be reduced from five to three, and that the existing certificates for dealers, inspectors and supervisors should be amalgamated. (19.26)
13. We recommend that employers should be required to obtain a certificate from the Criminal Records Bureau each time a person is promoted and there should also be a requirement (on the employer) to notify the Gambling Commission about the change in the individual's status and to send it a copy of the certificate. (19.27)
14. We recommend that the certificate of approval should be valid throughout Great Britain, subject only to a requirement that an employer should require an up-to-date certificate from the Criminal Records Bureau when taking on someone who is transferring from another employer. There should be a requirement (on the employer) to notify the Gambling Commission about the change of employment and send it a copy of the certificate. (19.28)
15. As with casinos, we recommend that certificates of consent for bingo should not be related to particular premises, but should be required by the local authority before an application in respect of a premises licence is entertained. (19.30)
16. We recommend that bingo managers should continue to apply for a certificate of approval; that they should be interviewed; and that the certificates should be portable between companies in Great Britain (subject to the requirement that the new employer should seek an up-to-date certificate from the Criminal Records Bureau and should notify the Gambling Commission of the change of employment and send it a copy of the certificate). (19.32)

17. We recommend that the Gambling Commission should regulate all bookmakers who, as with other gambling operators, should undergo a fit and proper test and be investigated in relation to their competence and knowledge as well as honesty and financial probity. (19.35)
  18. We recommend that the licensing of betting shop managers should be at a similar level to casino dealers. (19.40)
  19. We recommend that bookmakers should be required to require certificates from the Criminal Records Bureau for other key staff and that these may be examined by the Gambling Commission. (19.40)
  20. We recommend that betting brokers should be licensed and regulated in the same way as bookmakers. (19.42)
  21. We recommend that the Gambling Commission should take over the NJPC's duties of approving bookmakers who operate on-course, though this may in practice not require a significantly different approach from the licensing of off-course bookmakers. (19.46)
  22. We recommend that bookmakers and their representatives working at greyhound tracks and point-to-points should be licensed and regulated in the same way as bookmakers on racecourses. (19.47)
  23. As with other employers, we recommend that there should be a duty on the bookmaker to ensure that he is employing staff on the racecourse, greyhound track or at the point-to-point who are fit and proper to be employed in duties related to betting. (19.48)
  24. We recommend that the Gambling Commission should license public tic-tacs. (19.50)
  25. We recommend that the Gambling Commission should be responsible for issuing certificates of approval to the operators of horse racecourses, point-to-points and greyhound tracks to authorise them to allow betting on their premises. (19.52)
  26. We recommend that the Gambling Commission should license track operators, but we do not see the need for such tracks also to be licensed for betting by the local authority. (19.53)
  27. We recommend that the Tote and its employees should be licensed by the Gambling Commission in the same way as other bookmakers and that its licence should, in addition, reflect the special status it enjoys as an exclusive provider of pool betting. (19.55)
  28. We recommend that External Lottery Managers should be licensed by the Gambling Commission. (19.56)
  29. We recommend that societies and local authorities who wish to run lotteries should have to register with the Gambling Commission and provide evidence that they are what they profess to be. The Gambling Commission should require promoters to provide a certificate from the Criminal Records Bureau, should make random checks to ensure that lotteries are being conducted legally, and should require returns to be made in respect of lotteries above a certain size. (19.57)
  30. In the case of amusement arcades, we recommend that the operator should be licensed by the Gambling Commission and should be liable to enhanced criminal records checks. (19.58)
  31. If a family entertainment centre includes a restricted area containing machines to be played only by adults, we recommend that the operator should be required to register in the same way as someone operating an amusement arcade dedicated only to over 18s. (19.60)
  32. We recommend that the Gambling Commission should license all those who sell, supply or maintain gaming machines (except low stake/low prize machines). (19.62)
  33. We recommend that pools operators are subject to licensing by the Gambling Commission. (19.64)
  34. We recommend that there should be a statutory right of appeal against licensing decisions by the Gambling Commission. The appeal should provide an opportunity for mistakes in law to be put right rather than for the case to be reviewed from scratch and for the review body to substitute its own judgement for that of the Gambling Commission. (19.66)
  35. We recommend that a Gambling Appeals Tribunal should be established. (19.70)
- Licensing of premises: general issues
36. We recommend that permitted areas should be abolished. (20.10)
  37. We recommend that the Gambling Commission should set a minimum size for a casino. To begin with, the size should be larger than the smallest casinos currently operating - say 2,000 square feet (185.8 square metres) for the gaming floor devoted to table games - with an exemption for existing casinos. (20.11)
  38. We recommend that the demand criterion should be abolished for both casinos and bingo clubs. (20.28)

39. We recommend that the demand test should be abolished for betting shops. (20.31)

#### Licensing of premises: role of the local authority

40. We recommend that the Gambling Commission should circulate procedural rules to deal with issues of the kind mentioned in the Liquor Licensing White paper. (21.4)
41. The Gambling Commission should also issue guidance, which local authorities should be obliged to follow, for example, on the minimum floor space for gambling areas in casinos. (21.5)
42. We recommend that the local authority should ensure that gambling is the primary purpose of premises licensed for gambling. (21.7)
43. Although the power may be rarely used, we recommend that local authorities should have the power to institute a blanket ban on all, or particular types of, gambling premises in a specified area. (21.9)
44. We recommend that, unless a local authority has determined that the number of gaming premises of a particular type in its area should be nil, each application for a licence should be considered on its own merits. The authority should have regard to the existing gambling provision, but that should not by itself be a valid reason for refusal. (21.11)
45. We recommend that in determining whether the location for gambling premises is appropriate the local authority should have regard to the general character of the locality and the use to which buildings nearby are put. In addition, the Gambling Commission should be able to offer more specific advice on how this provision may be interpreted and local authorities should be obliged to take any such advice into account. (21.13)
46. We recommend that opening hours should be regulated as one of the conditions of the premises' licence. (21.14)
47. We recommend that appeals against decisions made on the licensing of gambling premises should be dealt with in the same way as planning appeals. (21.21)

#### Gambling activities: common issues

48. We recommend that the 24-hour rule should be abolished. (22.5)
49. We recommend that the statutory membership requirement for casinos and bingo clubs should be

abolished, but there should be a statutory requirement on casinos to require positive identification of all those who enter the casino. (22.7)

50. With two limited exceptions, we recommend that there should be a minimum age of 18 for all gambling. (22.11)
51. We recommend that the minimum age for working in a gambling establishment or otherwise being approved to work in the gambling industry should be 18, with the exception that lottery chances may be sold by 16 and 17 year olds. (22.16)
52. We recommend that advertising of gambling products and premises should be permitted, subject to an advertising code of practice to be issued by the Gambling Commission. Breach of the code may be subject to enforcement action by the Commission up to and including the revocation of a licence. (22.24)
53. We recommend that the Gambling Commission should monitor the impact of relaxing the restrictions on advertising and, if it seems appropriate in the light of that monitoring, it should have the power to require a warning of the kind mentioned above to be displayed on advertisements. (22.25)
54. With the exception of direct use in gaming machines, we recommend that credit cards should be permitted for gambling. (22.35)
55. We recommend that the location of ATMs should be required to be such that players have to take a break from gambling to obtain more funds. The Gambling Commission should issue guidelines setting out the restrictions on where ATMs may be situated. (22.36)
56. We recommend that money laundering compliance measures should be extended to betting. (22.41)
57. We recommend that the maximum number of gaming machines in a casino is determined by the number of gaming tables that are available for play. We suggest that the maximum should be determined by a ratio of eight machines to each table, but that where the number of tables exceeds eighty there should be no maximum on the number of gaming machines. (22.47)

#### Gaming machines

58. We recommend that gaming machines should be banned from premises other than those on which they are specifically permitted pursuant to our other recommendations. (23.12)
59. We recommend that the provisions in section 33 of the 1968 Act that allow machines at exempt

- entertainments should be repealed and not replicated in new legislation. (23.13)
60. We recommend that further research should be commissioned to examine the impact of machine gaming by children and that the government should formally review the position in five years time to determine whether any such gaming by under 18s should continue to be permitted, or whether Great Britain should come into line with other jurisdictions and ban it. (23.19)
  61. We recommend that "coin in/coin out machines" in family entertainment centres (outside any restricted area) should have a maximum stake of ten pence. (23.25)
  62. We recommend that low stake/ low prize machines should be limited to cash prizes only. (23.26)
  63. We do not recommend that the prize limit on low stake/low prize machines should be reduced, but we do recommend that it should be frozen, together with the level of the stake, at £5 and ten pence respectively. (23.27)
  64. We accept that machines such as cranes should not fall in the category of gaming machines and we recommend that the legislation should make that clear. (23.28)
  65. We consider that in the strictly regulated environment of a casino, slot machines with unlimited stakes and prizes should be permitted. The legislation should make it clear that under 18s may not play casino slot machines. (23.31)
  66. We recommend that the maximum prize for jackpot machines should be £500 in all premises in which they are installed. (23.34)
  67. We recommend that the maximum stake for jackpot machines should remain at 50 pence, but that it should be increased to £1 when our proposals are implemented. (23.35)
  68. We recommend that betting shops should be permitted to have jackpot machines. (23.36)
  69. We recommend that the legislation should make it clear that under 18s may not play jackpot machines, wherever located. (23.37)
  70. We recommend that jackpot machines should be removed from private clubs. Such machines should be restricted to gambling specific premises. Private clubs should have the same entitlement to all-cash machines as pubs and other premises licensed for the on-sale of alcohol. (23.38)
  71. Subject to minimum space restrictions, we recommend that no more than four jackpot machines should be permitted in any bingo hall or betting shop. (23.39)
  72. We recommend that the maximum stake for an all-cash machine should be fifty pence and that the maximum prize should be £25. (23.40)
  73. We recommend that subject to any limits imposed by local authorities, bingo halls should be permitted to have all-cash machines in addition to a maximum of four jackpot machines. (23.41)
  74. We recommend that betting shops should not be permitted to have all-cash machines in addition to a maximum of four jackpot machines. (23.42)
  75. We recommend that up to two machines should be permitted in premises as an adjunct of a liquor on-licence. There should be an exception in favour of those premises which at the date of publication of this report carry an entitlement to more than two machines. (23.47)
  76. We recommend that the legislation should be explicit that under 18s may not play on all-cash machines, wherever they are located, and that this restriction must be enforced by the operator. Failure to observe this requirement should be a ground for revocation of, or refusal to renew, a licence. (23.48)
  77. We recommend that the Gambling Commission should set out guidelines for the delineation and supervision of restricted areas in arcades to ensure that a consistent standard operates across the industry. Subject to industry consultation, we suggest that by itself CCTV should not be a sufficient control. (23.50)
  78. We recommend that local authorities should set the limit on the number of machines that an arcade may have, in tandem with considerations about the size of the arcade that may be determined in the planning process. (23.51)
  79. We recommend that travelling showmen's pleasure fairs should be permitted to have, what we have termed, low stake/low prize machines and that the machines should be exempt from regulation provided that the machines should continue to be subject to the criteria relevant to such fairs currently contained in the 1968 Act. (23.53)
  80. We recommend that the maximum stakes and prizes for jackpot machines and all-cash AVVPs should be increased only in line with inflation, as and when agreed with the Gambling Commission. (23.54)

81. We recommend that the proposals contained in the Home Office consultation paper "Gaming machines: Methods of Payment" should be implemented, but the use of methods of payment should be monitored by the Gambling Commission to ensure that winnings and change can always be easily redeemed, so as not to encourage extended play. (23.62)
  82. We recommend that casino slot machines with unlimited stakes and prizes should be required to be random and that the display of results must be random. (23.63)
  83. We recommend that casino slot machines only may be linked to provide bigger prizes. (23.68)
  84. We recommend that multiple staking should be permitted on all-cash and jackpot machines (subject to the normal maximum stake and prize for each game) and on casino slot machines with unlimited stakes and prizes. (23.71)
  85. We recommend that multiple-line staking should be permitted on all-cash and jackpot machines (subject to the normal maximum stake and prize for each game) and on casino slot machines, subject to such machines operating on the random basis described in paragraph 23.63. (23.72)
  86. We recommend that electronic roulette and any other similar machines should be caught by the definition of gaming machines in new legislation, and that the Gambling Commission should have discretion to determine the legal status of any new machines that may be developed. (23.73)
  87. We recommend that on multi-player machines, each playing position should count as a machine. (23.74)
  88. We recommend that the Gambling Commission should have powers of machine testing sufficient to satisfy it that the machines are fair and otherwise comply with regulations. The Gambling Commission should consult the industry before determining the appropriate level of testing. (23.76)
  89. We recommend that profit sharing on machines should be permitted. (23.78)
- Casinos
90. We recommend that the Gambling Commission should issue a list of the documents that are acceptable as positive proof of identity and should specify the details that should be recorded by the casino and for what period they should be retained. (24.7)
  91. We recommend that gaming remotely on the outcome of "live gaming" should not be prohibited. (24.9)
  92. We recommend that the Gambling Commission should set out guidance on the standards required for table games and should maintain a list of games that have been approved for play in Great Britain. Games may be added to, or removed from, the list at the Gambling Commission's discretion. (24.14)
  93. We recommend that casinos should be permitted to offer live entertainment. (24.17)
  94. We recommend that the current restrictions on alcohol on the gaming floor should be lifted. (24.19)
  95. We recommend that tipping of gaming staff should not be prohibited. (24.23)
  96. We recommend that no more inducements than are currently available should be permitted. The Gambling Commission should issue guidance on what inducements are acceptable. (24.28)
- Bingo
97. We recommend that any new games should be approved by the Gambling Commission. The Gambling Commission should also be able to intervene where games which are currently approved are so altered as to change their nature to become harder in their operation. (25.8)
  98. We recommend that there should be no statutory limits on the stakes and prizes in bingo games. (25.12)
  99. We recommend that there should be no restriction on the frequency of multiple bingo games. (25.13)
  100. We recommend that rollovers should be permitted. (25.14)
  101. We recommend that where the size of prizes for equal chance gaming (such as bingo) in pubs or clubs is beyond a limit of £1,000 per week, it should be regulated by the Gambling Commission in the same way as other commercial bingo. (25.18)
- Betting
102. We recommend that betting shops should be able to offer any food as well as any non-alcoholic drinks. (26.5)
  103. We recommend that betting on the UK National Lottery should be permitted. (26.8)
  104. We recommend that bookmaking should continue to be permitted on tracks on not more seven days in any

12 months without the operator being required to seek a licence from the Gambling Commission or local authority. Seven days notice of the betting should be given to the police. (26.9)

105. We recommend that the rules restricting charges for the entry of bookmakers to racecourses or dog tracks should be abolished. (26.14)
106. We recommend that there should be off-course access to greyhound totalisators. (26.19)
107. We recommend that bookmakers' rules, and specifically the rules relating to the completion of betting slips should be clearly displayed. The Gambling Commission should have the power to scrutinise bookmakers' terms and conditions to ensure that they are fair and reasonable. (26.21)
108. We recommend that all gambling debts should be legally enforceable. (26.25)
109. We recommend that the Gambling Commission should work closely with the Jockey Club, and others, to ensure that betting is conducted in a fair manner and that there is not unfair access to information. (26.39)

### Spread betting

110. We recommend that spread betting continues to be regulated by the Financial Services Authority, at least until the Gambling Commission is well-established when the issue should be reviewed. (27.8)

### Lotteries

111. We recommend that the ban on money prizes for small lotteries should be removed. (28.10)
112. We recommend that legislation should make it clear that private lotteries should not be run for private or commercial gain. (28.12)
113. We recommend that "good causes" should be interpreted so as not to exclude the purposes currently set out in the 1976 Act. (28.16)
114. We recommend that legislation should provide for the continuation of local authority lotteries, which should be registered with the Gambling Commission. (28.19)
115. We recommend that legislation should continue to provide for the regulation of External Lottery Managers by the Gambling Commission. (28.20)
116. We recommend that all societies wishing to promote societies' lotteries should register with the Gambling Commission, whatever the size of the proposed lottery. (28.22)
117. We recommend that the limits on expenses and prizes as a percentage of proceeds should be removed, subject to an overriding requirement that no less than 20% of proceeds must go to the good cause. (28.28)
118. We recommend that the limits on the size of prizes and the maximum annual proceeds should be removed for societies' lotteries. (28.29)
119. We recommend that restrictions on the size of the stake in societies' lotteries should be removed, subject to the overriding principle that the price of every chance in the same lottery should be the same. (28.31)
120. We recommend that rollovers should be permitted for societies' lotteries. (28.32)
121. We recommend that societies' lotteries should be able to promote and sell chances throughout the same territory as the National Lottery. (28.34)
122. We recommend that societies' lotteries should not be promoted or sold outside the United Kingdom (with the exception of British Forces) and, that the law should continue to prohibit the promotion of overseas lotteries here. (28.35)
123. We recommend that the frequency of on-line draws should be restricted to one a day in any particular premises. (28.43)
124. In the light of the proposed controls on the frequency of draws, we agree that it is not necessary to restrict the premises in which on-line terminals for the sale of individual chances may be provided. (28.44)
125. We recommend that the selling of individual lottery chances by machine or on-line (as opposed to what amounts to gaming for good causes) should be permitted, subject to regulation by the Gambling Commission. (28.51)
126. We recommend that the Gambling Commission should approve interactive lottery games in the same way as other virtual gaming and should approve lottery gaming machines, with the proviso that they should be permitted only in premises where gaming machines may be sited, and are instead of not in addition to any entitlement to such machines. (28.52)
127. We recommend that commercial lotteries should not be permitted. (28.55)
128. We recommend that the New Zealand model should be adopted here, for what we would prefer to call



promotional draws or competitions, rather than lotteries. (28.61)

129. We recommend that the cost of premium-rate competitions should be minimal, possibly linking the maximum cost to no more than twice the cost of a first class stamp. (28.63)
130. We recommend that there should be a category of prize competition that involves "the exercise of a substantial degree of skill", which may at some point in the competition involve a draw. (28.65)
131. We recommend that the restrictions in section 14(1)(a) of the 1976 Act should be removed. (28.66)
132. We recommend that prize draws that are run only for commercial profit should be prohibited. (28.69)

#### Pool competitions

133. We recommend that pool competitions on any sport should be permitted to operate through retail premises, rather than be restricted to four association football matches. (29.3)
134. We recommend that on-line pools entries should be permitted. (29.4)
135. We recommend that pools competitions be allowed to offer unlimited rollovers. (29.5)
136. We recommend that retail outlets should be permitted to pay out winnings to a similar level as National Lottery retailers. (29.7)

#### On-line gambling

137. We recommend that an on-line gambling operator seeking a licence from the Gambling Commission should, at the minimum:
  - be registered as a British company
  - locate its server in Great Britain and
  - use a UK web address for its gambling site. (30.20)
138. We recommend that on-line betting (including pools and lotteries) should be permitted on "real-time events" taking place off-line. (30.27)
139. We recommend that on-line gaming should be permitted. (30.28)
140. We recommend that on-line gaming software systems are tested and inspected by the Gambling Commission and that the software should operate on a random basis. (30.29)

141. We recommend that the Gambling Commission should set the parameters for the development on-line games. (30.30)
142. We recommend that punters are made aware of the game rules and terms and conditions of play on on-line gaming sites before play commences. (30.31)
143. We recommend that all punters who register to play on-line should be properly identified before they are permitted to play. The Gambling Commission should issue guidelines to ensure that identification standards are comparable with those of off-line casinos. (30.32)
144. We recommend that on-line operators should make any payments only to the debit or credit card used to make deposits into the punter's account, or by cheque to the punter. (30.33)
145. We recommend that any prizes won by minors should be forfeited. (30.34)
146. We recommend that on-line operators should be required to set up facilities that enable players to set maximum stakes and limits, and to self-ban. (30.35)
147. We recommend that on-line operators set up clocks and counting systems that are displayed on the screen at regular intervals. (30.36)
148. We recommend that on-line gambling sites provide information about problem gambling treatment and services, and links direct to those services. (30.37)
149. We recommend that the Gambling Commission establishes a portal on its website, listing licensed on-line gambling providers. In addition, regulated sites should display the Gambling Commission's kitemark. It should be an offence for an operator to claim falsely that a site is licensed by the Gambling Commission, or to make unauthorised use of the kitemark. (30.40)

150. We recommend that only on-line gambling sites that are licensed by the Gambling Commission should be permitted to advertise in Great Britain. (30.41)
151. We recommend that the Gambling Commission should have the power to take action in relation to premises, not licensed as gambling premises, in which terminals or other facilities are supplied primarily for accessing on-line gaming or on-line betting services. (30.43)

#### Clubs

152. We recommend that the Gambling Commission should have the power to inspect clubs where gaming is carried out. (31.9)

### Researching, limiting and treating problem gambling

153. We recommend that research is carried out to monitor the effect on problem gambling of changes in regulation. (32.21)
154. We recommend that the Gambling Commission should have a duty to respond to findings concerning changes in problem gambling. In the light of those findings, it should make appropriate adjustments to the regulations it governs, and should advise the Government on other changes that are necessary but are outside its control. (32.22)
155. We recommend that research is carried out to understand the nature of normal, responsible, gambling behaviour; and research is carried out to understand the development of, and risk factors for, problem gambling. (32.23)
156. We recommend that research is undertaken to evaluate which forms of treatment for problem gambling are the most effective. Such research should include the development of treatment programmes and should build on existing knowledge. (32.24)
157. We recommend that the Gambling Commission should issue formal codes of social responsibility to which operators should adhere as a condition of the licence. (32.25)
158. We recommend that increased funding should be made available by the NHS for the treatment of problem gambling; that problem gambling should be recognised as a health problem by the Department of Health; and that Health Authorities should develop strategies for dealing with problem gambling. (32.26)
159. We recommend that the industry should set up a voluntarily funded Gambling Trust. We recommend that the government should reserve powers to impose a statutory levy, possibly linked to gross profit, if such a Trust is not established or subsequently ceases to operate. (32.31)

### Powers and functions of the Gambling Commission

160. We recommend that the Gambling Commission should be empowered to share and receive information with all relevant law enforcement and regulatory bodies. (33.6)
161. We recommend that the Gambling Commission should be able to exchange information with, and make enquiries (on a reciprocal basis) on behalf of, gambling regulators in other jurisdictions. (33.7)

162. We recommend that the Gambling Commission should be able to make criminal records checks on individuals at periodic intervals or when concerns arise. (33.8)
163. We recommend that the Gambling Commission should develop techniques for assessing risk and target its resources appropriately. (33.14)
164. We recommend that the Gambling Commission should take steps to ensure that the public, and in particular punters, are made aware of its role and responsibilities. (33.15)
165. We recommend that the Gambling Commission should have powers to commence a prosecution – that is, to apply for a summons at the magistrates court or charge, if the police had arrested the offender, and to prepare a prosecution file – before passing the case on to the CPS to conduct the prosecution. (33.18)
166. We recommend that (a specified category of) Gambling Commission staff should have powers of entry, seizure and search. (33.19)
167. We endorse the Rothschild Commission's eagerness to accommodate particular types of illegal gambling in order to bring the activity within the law. (33.21)
168. We recommend that the Gambling Commission should have the responsibility to detect and prosecute illegal gambling together with the necessary powers of entry and seizure. (33.23)
169. We recommend that the Gambling Commission and the courts should engage in a dialogue to ensure the proper and effective use of prosecution. (33.27)
170. We recommend that the courts should have the power to close down premises used for illegal gambling. (33.28)
171. We recommend that the Gambling Commission should, as the lowest sanction, adopt a system of formal cautions. The caution (allowing time for it to be "spent") could be cited subsequently if higher sanctions are employed, up to and including prosecution. (33.30)
172. We recommend that the Gambling Commission should develop a system of endorsements, which if breaches persisted could lead up to removal of a licence. (33.31)
173. We recommend that the Gambling Commission should be empowered to impose financial penalties on regulated persons who fail to comply with the requirements of gambling legislation. (33.34)

174. We recommend that the Gambling Appeals Tribunal should determine appeals against penalties imposed by the Gambling Commission for disciplinary matters. (33.35)

#### Funding the Gambling Commission

175. We recommend that the Gambling Commission should be operated on a net running cost basis. (34.15)

176. We recommend that the Gambling Commission should have responsibility for regulating gambling throughout Great Britain. Fees should be set centrally and not devolved to Scotland. (34.16)

# Bibliography

## Chapter 3: The Central Dilemma

Better Regulation Task Force (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Rothschild Commission (July 1978) *Royal Commission on Gambling: Final Report*, Cmnd. 7200, London: Stationery Office

## Chapter 4: Legislation on Gambling

Metropolitan Police (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Rothschild Commission (July 1978) *Royal Commission on Gambling: Final Report*, Cmnd. 7200, London: Stationery Office

Smith, C.M., & S.P. Monkcom (1987) *The Law of Betting, Gaming and Lotteries*, London: Butterworths

## Chapter 5: The British Gambling Industry

Abbott, Max Wenden & Rachel Ann Volberg (2000) *Taking the Pulse on Gambling and Problem Gambling in New Zealand: A Report on Those One of the 1999 National Prevalence Survey*, Department of Internal Affairs

Australian Institute for Gambling Research (2000) *The Australian Gambling Market – Fact Sheet*, 9 May 2000, [www.fassweb.macarthur.uws.edu.au/AIGR/](http://www.fassweb.macarthur.uws.edu.au/AIGR/)

Department of Internal Affairs (2001) *Gaming Reform in New Zealand – Towards a New Legislative Framework*, Wellington: Author

King J. R. B. (1997) Participation in the National Lottery, *Journal of the Royal Statistical Society Series A*, 160, 207-212  
in Grun, Lucia & Paul McKeigue (2000) Prevalence of excessive gambling before and after introduction of a national lottery in the United Kingdom, *Addiction*, 95(6), 959-966

Miers, D. (1996) The implementation and effects of Great Britain's National Lottery, *Journal of Gambling Studies*, 12, 343-373  
in Grun, Lucia & Paul McKeigue (2000) Prevalence of excessive gambling before and after introduction of a national lottery in the United Kingdom, *Addiction*, 95(6), 959-966

National Audit Office (2000) *Revenue from Gambling Duties*, HC 352 Session 1999-2000, London: Stationery Office

National Gambling Impact Study Commission (1999) *National Gambling Impact Study Commission Final Report*, [www.ngisc.gov](http://www.ngisc.gov)

National Opinion Research Center (2000) *Report to the National Gambling Impact Study Commission*, [www.norc.uchicago.edu](http://www.norc.uchicago.edu) (viewed 23/10/00)

Office of National Statistics, [www.statistics.gov.uk](http://www.statistics.gov.uk), viewed 18th May 2001

Productivity Commission (1999) *Report of the Inquiry into Australia's Gambling Industries*, Canberra: Author, [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au)

Sproston, K., B. Erens and J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey*, London: National Centre for Social Research

## Chapter 6: Gaming Machines

BACTA (1997) *Amusing Britain*, Author

BACTA (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Bass Leisure Retail (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Bell Fruit Games Limited (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Bingo Association (2000) Oral evidence hearing with the Gambling Review Body, November 2000

BISL (2000) *The Economic Value & Public Perceptions of Gambling and the UK*, London: KPMG Consulting

BLRA (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

BOLA (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

British Casino Association (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

British Resorts Association, *UK Seaside Resorts – Behind the façade*, Author

Gaming Board for Great Britain (2000) *Report of the Gaming Board for Great Britain, 1999-2000*, London: Stationery Office

Kunick plc (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Leisure Link Group Ltd (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Maygay Machines Ltd (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Select Committee on Deregulation, Fourth Report, *Proposal for the Deregulation (Bingo and Other Gaming) Order 2001*

Sproston, K., B. Erens, J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Study*, London: National Centre for Social Research

Thomas Estates (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

## Chapter 7: Table Games

British Casino Association (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Fisher, Dr. S. (1996) *Gambling and Problem Gambling among Casino Patrons*, University of Plymouth

Gaming Board for Great Britain (2000) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1999-2000*, London: Stationery Office

Green, L., S. Mehigan QC, J. Phillips & L. Stevens (2000) *Paterson's Licensing Acts 2000*, London: Butterworths

Hilton Group plc (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Office of National Statistics (2001) *Attitudes to gambling in Great Britain*, January 2001, London: Author

Rothschild Commission (1978) *Royal Commission on Gambling – Final Report*, Cmnd. 7200, London: Stationery Office

Smith, C. M. & S. P. Monkcom (1987) *The Law of Betting, Gaming & Lotteries*, London: Butterworths

Sproston, K., B. Erens & J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Study*, London: National Centre for Social Research

## Chapter 8: Bingo

Bingo Association (1) (2000) *Oral evidence to the Gambling Review Body*, November 2000

Bingo Association (2) (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Gala Leisure (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Gaming Board for Great Britain (2000) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1999-2000*, London: Stationery Office

Gaming Board website, [www.gbgb.org.uk](http://www.gbgb.org.uk), viewed 8 May 2001

Home Office website, [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk), viewed 8 May 2001

Office of National Statistics (2001) *Attitudes to gambling in Great Britain*, January 2001, London: Author

Rank Group (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Smith, C. M. & S. P. Monkcom (1987) *The Law of Betting, Gaming & Lotteries*, London: Butterworths

Sproston, K., B. Erens & J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Study*, London: National Centre for Social Research

## Chapter 9: Betting

Arthur Andersen (2000) *Report of our findings from our review of the starting price system*, London: Arthur Andersen

BBOA (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

BGRB (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

BGRF Limited (1999) *1999 Annual Report*, Author

BISL (2000) *The Economic Value & Public Perceptions of Gambling and the UK*, London: KPMG Consulting

BOLA (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

British Horseracing Board (1) (2000) *1999 Report*, London: Author

British Horseracing Board (2) (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

British Horseracing Board website, [www.bhb.co.uk](http://www.bhb.co.uk), viewed on 3 April 2001

Customs & Excise (7/3/01) *Budget 2001 – PN 602*

Europe Economics (2000) *An Assessment of the Options for Modernising Betting Taxation: Final Report*, Author

Financial Services Authority (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Green, L., S. Mehigan QC, J. Phillips & L. Stevens, (1999) *Paterson's Licensing Acts 2000*, London: Butterworths

HBLB (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

HBLB (1999) *Annual Report 1998-1999*, London: Author

HBLB (2000) *Annual Report 1999-2000*, London: Author

Home Office (2000) *A Consultation Paper on the Proposed Abolition of the Horseracing Betting Levy Board and the Licensing of Racecourse Betting and Pool Betting on Horseracing*, London: Author

Home Office website, [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk), viewed 5 April 2001

IBAS (1) (2000) *IBAS Report, Number 2, Nov 1998 – Nov 2000*, Author

IBAS (2) (2000) *Oral Evidence to the Gambling Review Body, December 2000*

IBAS (3) (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

IG Index (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

IG Index (1) (2001) *Stock Exchange announcement*, [www.igindex.co.uk](http://www.igindex.co.uk), viewed on 26 April 2001

IG Index (2) (2001) *Three Year Summary figures*, [www.igindex.co.uk](http://www.igindex.co.uk), viewed on 26 April 2001

Jockey Club (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Monopolies and Mergers Commission (1998) *Ladbroke Group PLC and the Coral betting business: A report on the merger situation*, Cm 4030, London: Stationery Office

NAB (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

NJPC (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

*Observer* (29/4/01) 'Betting shops are 40 years old this week and bear no resemblance to the dives of 1961. There are more changes to come', Graham Rock in the *Observer*

Paton, Dr D., Professor D. Siegel & Dr L. Vaughan Williams (2000) *An Economic Analysis of the Options for Taxing Betting*, commissioned by HM Customs & Excise, available at [www.hmce.gov.uk](http://www.hmce.gov.uk)

*Racing Post* (20/3/2001), 'Annual Tote Figures', *Racing Post*, 54

*Racing Post* (30/3/01) 'Why Tatts bookies are in pole position', *Racing Post*, 6

Rothschild Commission (1978) *Royal Commission on Gambling – Final Report*, Cmnd. 7200, London: Stationery Office

Smith, A., R. Allen & D. Moraes (2000) *Betting Licensing*, Great Britain, June 1999-May 2000, *Home Office Statistical Bulletin*, 25/00

Smith, C. M. & S. P. Monkcom (1987) *The Law of Betting, Gaming & Lotteries*, London: Butterworths

Sproston, K., B. Erens & J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Study*, London: National Centre for Social Research

## Chapter 10: Lotteries

Camelot website (1) *Fast facts page: 7*, [www.camelotplc.com](http://www.camelotplc.com), 26 February 2001

Camelot website (2) *National Lottery: The Games*, [www.camelotplc.com](http://www.camelotplc.com), 28 February 2001

Creigh-Tyte, Stephen (1997) *Building a National Lottery: Reviewing British Experience*, *Journal of Gambling Studies* Vol 13 (4): 322

Department for Culture, Media and Sport – Economics Branch (2000) *The National Lottery: The Wider Gambling Context*

Gaming Board for Great Britain (1991) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1990-91*, London: Stationery Office

Gaming Board for Great Britain (1999) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1998-99*, London: Stationery Office

Gaming Board for Great Britain (2000) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1999-2000*, London: Stationery Office

Henley Centre report (1996) *The Impact of the National Lottery on UK Job Creation* quoted in Camelot (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Lotteries Council (2000) *Evidence to the Gambling Review Body*

National Audit Office (2000) *Revenue from Gambling Duties*, HC 352 Session 1999-2000, London: Stationery Office

National Lottery Commission (1999) *Social Research Programme Report No 1: 3-4*

National Lottery Commission (1) website, *Information Note 6: Retailers and the National Lottery*, [www.natlotcomm.gov.uk](http://www.natlotcomm.gov.uk), 19 February 2001

National Lottery Commission (2) website *Information Note 9: Facts and figures*, [www.natlotcomm.gov.uk](http://www.natlotcomm.gov.uk), 19 February 2001

Sproston, K., B. Erens & J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Study*, London: National Centre for Social Research

## Chapter 11: Pool Competitions

BISL (2000) *The Economic Value & Public Perceptions of Gambling and the UK*, London: KPMG Consulting

Littlewoods Organisation plc (1999) *Report and Financial Statements 1999*, Liverpool: Author

Littlewoods Leisure (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Lowe, Jonquil & Terry Clark (1999) *The Which? Guide to Gambling*, London: Which? Consumer Guides

Pools Promoters' Association (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Rothschild Commission (1978) *Royal Commission on Gambling -- Final Report*, Cmnd. 7200, London: Stationery Office

Smith, C. M. & S. P. Monkcom (1987) *The Law of Betting, Gaming & Lotteries*, London: Butterworths

Sproston, K., B. Erens & J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Study*, London: National Centre for Social Research

## Chapter 12: On-Line Gambling

Broadband Media (9 April 2001) 'Sector Profile -- Broadband Gambling', *Broadband Media*, 9 April 2001

Christiansen Capital Advisors LLC (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Europe Economics (2000) *An Assessment of the options for modernising betting taxation: Final Report for the Bookmakers Committee*, Author.

Gaming Board for Great Britain (2000) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1999-2000*, London: Stationery Office

Kelly, Joseph M (2000) *Internet Gambling Law*, *William Mitchell Law Review*, Vol 26, No 1, p. 117-177

Merril Lynch (2001). 'Women fuel the fever for a flutter', reported in the *Express* newspaper, 4 June 2001

Mobile Communications, 20 March 2001, Informa Telecoms Group

National Gambling Impact Study Commission (1999) *National Gambling Impact Study Commission Final Report*, [www.ngisc.gov](http://www.ngisc.gov)

National Office for the Information Economy (2001) *Report of the investigation into the feasibility and consequences of banning interactive gambling*, [www.noie.gov.au](http://www.noie.gov.au)

Oftel (2001) *Management Plan 2001/02*, [www.oftel.gov.uk](http://www.oftel.gov.uk)

Racing Post (13 April 2001) 'Net Prophet', *Racing Post*, 12

Retail E-Commerce Task Force (2000) *Clicks & Mortar: The New Store Fronts*, London: DTI

Sproston, K., B. Erens & J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Study*, London: National Centre for Social Research

Senate Select Committee on Information Technologies (2000) *Netbets: A Review of on-line gambling in Australia, Commonwealth of Australia*, [www.aph.gov.au/senate/committee/it\\_ctte/](http://www.aph.gov.au/senate/committee/it_ctte/)

Sutherland, J. (16 April 2001) 'Forget pornography and hackers -- gambling is the real danger on the net', in the *Guardian* newspaper

## Chapter 13: Relationship with the Underlying Activities

BGRB (2000) *Oral evidence to the Gambling Review Body*, November 2000

Littlewoods Organisation plc (1999) *Report and Financial Statements 1999*, Liverpool: Author

Rothschild Commission (1978) *Royal Commission on Gambling -- Final Report*, Cmnd. 7200, London: Stationery Office

## Chapter 14: Attitudes to Gambling

BACTA & BALPPA (2000) *The Importance of amusement arcades to the economic well being and sustainability of seaside towns*, Authors

BISL (2000) *The Economic Value & Public Perceptions of Gambling and the UK*, London: KPMG Consulting

British Horseracing Board (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Fisher, Dr S. (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Office of National Statistics (2000) *General Household Survey 2000*, London: Author

Private individual (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Productivity Commission (1999) *Inquiry into Australia's Gambling Industries*, Canberra: Author, [www.pc.gov.au/inquiry/gambling/](http://www.pc.gov.au/inquiry/gambling/)

Rothschild Commission (1978) *Royal Commission on Gambling – Final Report*, Cmnd. 7200, London: Stationery Office

Sproston, K., B. Erens & J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Study*, London: National Centre for Social Research

Test Research (2000) *Changes to Bingo Regulations – The Views of the Public and Bingo Players*, A Study conducted for the Bingo Association, October 2000

Union of Muslim Organisations of UK & Eire (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Volberg Dr. R. & S. Sinclair (2000) *Submission to the Gambling Review Body* (Cristiansen Capital Advisers, LLC & Germini Research Ltd)

Walker R. (1993) *Controlling Fruit Machines – A survey*, July 1993

## Chapter 15: Keeping Crime Out of Gambling

Gaming Board for Great Britain (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

## Chapter 16: Fairness to the Punter

Arena Leisure plc (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Arthur Andersen (2000) *Report of our findings from our review of the starting price system*, Author

BCA (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Collins, Professor P (2000) *Submission to the Gambling Review Body*, Centre for Study of Gambling & Commercial Gaming, University of Salford

Gaming Board for Great Britain (2000) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1999-2000*, London: Stationery Office

HBLB (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Home Office (2000) *Consultation paper on the proposed abolition of the Horserace Betting Levy Board and the licensing of racecourse betting and pool betting on horseracing*, November 2000

Monopolies and Mergers Commission (1998) *Ladbroke Group PLC and the Coral betting business: A report on the merger situation*, Cm 4030, London: Stationery Office

Monopolies and Mergers Commission (1989) *Grand Metropolitan plc and William Hill Organisation Limited: A Report on the merger situation*, Cm 776, London: Stationery Office

National Lottery Commission, [www.natlottcomm.org.uk](http://www.natlottcomm.org.uk), viewed 19 February 2001

## Chapter 17: Protecting the Vulnerable

Abbott M.W., Sullivan S., & McAvoy B., (1994) *The Compulsive Gambling Society of New Zealand National Telephone hotline and Clinics: Report on their first year of operation*. Auckland: Compulsive Gambling Society of New Zealand Cited in the New Zealand Gaming Survey

Abbott M.W., & Volberg R.A., (1992) *Frequent gamblers and problem gamblers in New Zealand*, Research series number 14, Wellington: Department of Internal Affairs

Abbott M.W., & Volberg R.A. (1999) *Gambling and Problem Gambling in the Community: An International Overview and Critique*, (Volume 1 of the New Zealand Gaming Survey) Wellington: Department of Internal Affairs

Adams H.B. (1988) *Studies in REST: III. REST, Arousal, and the nature of alcohol and substance abuse*. *Journal of Substance Abuse Treatment* Vol 5 (2) 77-81



- Baron E. and Dickerson M. Alcohol consumption and self-control of Gambling Behaviour, *Journal of Gambling Studies* 2000 Vol 15 pp3-15
- BBOA (2000) *Submission to the Gambling Review Body*
- Bellringer P. (1999) *Understanding Problem Gamblers*, London: Free Association Books
- Blaszczynski A., Steel Z., McConaghy N. (1997) Impulsivity in pathological gambling. The antisocial impulsivist, *Addiction*, Vol 92 (1) 75-87
- Blaszczynski A. (1999) Pathological gambling and obsessive-compulsive spectrum disorders. *Psychological Reports*, Vol 84(1) 107-113
- Blaszczynski A. P. (2000) Pathways to Pathological Gambling: Identifying Typologies E-Gambling; *The Electronic Journal of Gambling*, Issue 1, (March 2000) [www.camh.net/egambling](http://www.camh.net/egambling)
- Bulkeley W. M. (1992) Video betting, called Crack of Gambling, is spreading, *Wall Street Journal*, (July 14 1992)
- Business in Sport & Leisure (2000) *The Economic Value and Public Perceptions of Gambling in the UK*, London: KPMG
- Collins, P (2001) *Submission to the Gambling Review Body (supplementary)*, University of Salford
- Commings D. E., Gade R., Wu S., Chieu C., Dietz G., Muhleman D., Saucier G., Ferry L., Rosenthal R. J., Lesieur H. R., Ruge L. J., and MacMurray P. (1997) Studies of the potential role of the dopamine D1 receptor gene in addictive behaviours, *Molecular Psychiatry* Vol 2 pp44-56
- Crockford D. N., and el-Guebaly N. (1998) Psychiatric comorbidity in pathological gambling: A critical review, *Canadian Journal of Psychiatry* 43: 43-50
- De Caria C. M., Bergaz T., & Hollander E. 1998 Serotonergic and Noradrennergic Function in Pathological Gambling, *CNS Spectrums*, Vol 3 No 6
- Dickerson, M. (1989) Gambling: A dependence without a drug, *International Review of Psychiatry*, 1 (1-2):157-171
- Dickerson M., Hinchy J., and England S. I. (1990) Minimal treatments and problem gamblers: A preliminary investigation, *Journal of Gambling Studies*, 6:87-102
- Dickerson M., McMillen J., Hallebone E., Volberg R., and Woolley R. (1997) *Definition and incidence of problem gambling, including the socio-economic distribution of gamblers*, Melbourne: Victorian Casino and Gaming Authority
- Elster Jon (1999) 'Gambling and Addiction' in *Getting Hooked*, Jon Elster and Ole-Jorgen Skog, Cambridge: University Press
- Emerson M. O., & Laudergeran J. C. (1996) Gambling and problem gambling among adult Minnesotans: Changes 1990-1994, *Journal of Gambling Studies*, 12, 291-304
- Fisher S. (1996) *Gambling and Problem Gambling Among Casino Patrons*,
- Fisher S. (1998) *Gambling and problem gambling among young people in England and Wales*. Report to the Office of the National Lottery.
- Fisher S. E. & Griffiths M. (1995) Current Trends in Slot Machine Gambling: Research and Policy issues. Special issue: Slot Machine Gambling, *Journal of Gambling Studies*, 11(3):239-249. Cited in the National Research Council's Report on Pathological Gambling page 255
- GamCare (2000) Oral evidence to the Gambling Review Body, November 2000
- Gerstein, D. R., Volberg R. A., Harwood R., Christiansen E. M. et al (1999) *Gambling Impact and Behavior Study: Report to the National Gambling Impact Study Commission*. Chicago IL: National Opinion Research Center at the University of Chicago
- Giacopassi D., Stitt B., and Vandiver M. (1998) An Analysis of the Relationship of Alcohol to Casino Gambling among College Students: *Journal of Gambling Studies* Vol 14 pp135-149
- Griffiths M. (1995) *Clinical Psychology Forum* Vol 76 pp14-19
- Griffiths M. (1997) The National Lottery and Scratchcards, *The Psychologist*, January pp23-26
- Griffiths M. (1999) Gambling Technologies: Prospects for Problem Gambling, *Journal of Gambling Studies*, Vol 15(3)
- Griffiths M., and Wood R. T. A. Risk Factors in Adolescence: The case of gambling, video-game playing and the internet, *Journal of Gambling Studies* forthcoming

- Gupta R. & Deverensky J.L. (1998) An examination of the correlates associated with excessive gambling among adolescents. Paper presented at the annual meeting of the National Council on Compulsive Gambling, Las Vegas, NV
- Hickey J.E. & C.A. Haertzen (1986) Simulation of gambling responses on the Addiction Research Center Inventory Addictive Behaviour 11, 345-349
- Jacobs D.F. (1989) 'Illegal and undocumented: a review of teenage gambling and the plight of children of problem gamblers in America', in *Compulsive Gambling Theory, Research and Practice*, Shaffer H.J., Stein S.A., Gambino B. & Cummings T.N. (eds) Boston: Lexington Books.
- Kyndon A., and M.G. Dickerson (1998) An experimental study of the effects of prior consumption of alcohol on a simulated gaming activity. Paper submitted for publication.
- Leary K. & M.G. Dickerson (1985) Levels of arousal in high and low frequency gamblers. *Behaviour Research and Therapy*, 23, 635-640
- Lefevre R. (1990) Compulsive Gambling and addictions - Implications for treatment. Paper presented at the Eighth International Conference on Risk and Gambling, London, August 1990. Cited in M.Walker 1992, *The Psychology of Gambling*.
- Lesieur H.R. (1984) *The Chase: The Compulsive Gambler*, Rochester V.T.: Schenkman Books
- Lesieur H.R., S. B. Blume and R. Zoppa (1986) Alcoholism, drug abuse and gambling. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 10:33-38
- Maden T., M. Swinton, and J. Gunn (1992) Gambling in Young Offenders, *Criminal Behaviour and Mental Health* 2, pp300-308
- National Research Council (1999) *Pathological Gambling a Critical Review*, Published by the National Academy Press
- Neal, Mark. (1998) 'You Lucky Punters: A study of Gambling in Betting Shops' *Sociology* 32 pp581-600
- Orford, Professor J. (2000) Oral evidence to the Gambling Review Body, November 2000
- Orford J., S. Dalston et al, (1998) *The Birmingham Untreated Heavy Drinkers Project: Report on Wave 1*, 1998, Report to the Department of Health
- Polzin P.E., Baldrige J., Doyle D., Sylvester J.T., Volberg R.A., and Morre W.L. (1998) *From convenience stores to casinos: Gambling - Montana style*, *Montana Business Quarterly* 36 (4) 2.14
- Productivity Commission (1999) *Inquiry into Australia's Gambling Industries*, Canberra: Author, [www.pc.gov.au/inquiry/gambling/](http://www.pc.gov.au/inquiry/gambling/)
- Ricketts T., Bliss P., MacDonald H. and Rayner C. (2000) *The Extent of Gambling Among Offenders on Probation*, Community Health Sheffield NHS Trust
- Rönneberg S., Volberg R.A., Abbott M.W., Moore W.L., Andrén A., Munck J., Jonsson J., Nilsson T. & Svensson O. (1999) *Gambling and Problem Gambling in Sweden*, Report No 2 of the National Institute of Public Health Series on Gambling. Stockholm National Institute of Public Health
- Shaffer H.J., Hall M.N., Bilt J.V. (1997) *Estimating the Prevalence of Disordered Gambling Behavior in the United States and Canada: A Meta-analysis*, Boston MA. Published by the Harvard Medical School Division on Addiction
- Smart R. G. and Ferris J. (1996) Alcohol, drugs and gambling in the Ontario adult population, *Canadian Journal of Psychiatry*, 41: 36-45
- Specker S.M., Carlson G.A., Edmonson K.M., Johnson P.E. & Marcotte M. (1996) Psychopathology in Problem Gamblers seeking treatment. *Journal of Gambling Studies*, 12 p67-81
- Sproston K., B. Erens & J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey*, London: National Centre for Social Research
- Spunt B., Lesieur H., Hunt D., and Cahill L. (1995) Gambling among methadone patients, *International Journal of the Addictions*, 30: 929-962
- Thompson W.N., Gazel R. & Rickman D. (1997) The social costs of gambling in Wisconsin, *Gaming Law Review*, No 1 Vol 1
- Toneatto T. (1999) Cognitive psychopathology of problem gambling, *Substance use and misuse* 34 (11) 1593-1604
- Vitaro F., Arseneault L., & Tremblay R. E (1997) Dispositional predictors of problem gambling in male adolescents, *American Journal of Psychiatry*, 154 (12) 1769-1770

Volberg R. (1995) *Gambling and Problem Gambling in Iowa: A Replication Survey*, A report to the Iowa Department of Human Services

Volberg R. (1996) Prevalence Studies of Problem Gambling in the US, *Journal of Gambling Studies*, 12: p111-128

Volberg R. (1997) *Gambling and Problem Gambling in Oregon*, Report to the Oregon Gambling Addiction Treatment Foundation.

Volberg R. (2000) The future of gambling in the UK, *British Medical Journal*, 320: 1556. Cited in the British Gambling Prevalence Survey Follow-up Qualitative Study 2001

Volberg R. (2001) *Changes in Gambling and Problem Gambling in Oregon: Results from a Replication Study 1997-2000*, Salem: Oregon Gambling Foundation

Volberg, Dr R. & Sebastian Sinclair (2000) *Submission to the Gambling Review Body*, (Christiansen Capital Advisers, LLC & Gemini Research Ltd)

Volberg R.A. & R.M. Stuefen (1994) *Gambling and Problem Gambling in south Dakota: A follow-up survey*, A report to Citizens Uniting for Gambling Reform

Walker Douglas M. and A. H. Barnett (2000) The Social costs of gambling: An Economic Perspective, *Journal of Gambling Studies*, 15, 3 pp181-215

Walker, R. (1993) *Controlling Fruit Machines – a Survey*

## Chapter 18: Regulation Introduction

Better Regulation Task Force (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Betting Office Licensees Association (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Home Office (2000) *Time for Reform: Proposals for the Modernisation of our Licensing Laws*, Cm 4696, London: Stationery Office

Horserace Betting Levy Board (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

## Chapter 19: Licensing of Individuals and Corporate Bodies

Gaming Board for Great Britain (1999) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1998-99*, London: Stationery Office

Gaming Board for Great Britain (2000) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1999-00*, London: Stationery Office

Home Office (1999) Circular no. 29/1999, 15 June 1999

Home Office (2000) *Consultation paper on the proposed abolition of the Horserace Betting Levy Board and the licensing of racecourse betting and pool betting on horseracing*, November 2000

Horserace Betting Levy Board (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

National Audit Office (2000) *The Gaming Board: Better Regulation*, HC 537 Session 1999-2000. London: Stationery Office

## Chapter 20: Licensing of Premises: General Issues

Better Regulation Task Force (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Bingo Association (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

British Casino Association (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Gaming Board for Great Britain (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Home Office (1996) *Casinos and Bingo Clubs: A Consultation Paper*, February 1996

Ritz Club (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

## Chapter 21: Licensing of Premises, Role of the Local Authority

Home Office (2000) *Time for Reform: Proposals for the Modernisation of our Licensing Laws*, Cm 4696, London: Stationery Office

Home Office (2nd May 2001) 'Home Office announces it is 'time for reform' of licensing laws', [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk)

## Chapter 22: Gambling Activities: Common Issues

Advertising Standards Authority (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Charles River Associates Ltd (2001) *An Economic Impact Study on the Liberalisation of Sports Betting into Pubs*, commissioned by the British Horseracing Board

Independent Television Commission (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

### Chapter 23: Gaming Machines

Betting Office Licensees Association Limited (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Casino International magazine, March 2001

Home Office (March 2001) *Gaming Machines: Methods of payment. A consultation paper*

Office of National Statistics (2001) *Attitudes to gambling in Great Britain*, January 2001

National Audit Office (2000) *Revenue from Gambling Duties*, HC 352, Session 1999-2000, London: Stationery Office

### Chapter 24: Casinos

Ladbroke Betting and Gaming (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

### Chapter 25: Bingo

Bingo Association (2000) *Oral evidence to the Gambling Review Body*, November 2000

Business in Sport & Leisure (2000) *The Economic Value & Public Perceptions of Gambling and the UK*, KPMG Consulting

### Chapter 26: Betting

Arthur Andersen (2000) *Report of our findings from our review of the starting price system*, London: Arthur Andersen

BISL (2000) *The Economic Value & Public Perceptions of Gambling and the UK*, London: KPMG Consulting

Jockey Club (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Miers, Professor D. (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

### Chapter 27: Spread Betting

Financial Services Authority (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

### Chapter 28: Lotteries

Associated Newspapers (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Home Office: (7 January 1998) *The Lotteries and Amusements Act 1976 - Draft Bill to restrict the frequency of on-line lottery draws.*"

Littlewoods Leisure (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Metropolitan Police (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Rothschild Commission (July 1978) *Royal Commission on Gambling: Final Report*, Cmnd. 7200, London: Stationery Office, para 12.135

Select Committee on Culture, Media and Sport (2001) *First Report*, March 2001

Woodland Trust (2000) *Submission to Gambling Review Body*

### Chapter 29: Pool Competitions

Littlewoods Leisure (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

### Chapter 30: On-Line Gambling

Casino International (1) (April 2001) *Antigua to regulate Internet betting*, *Casino International*, 4

Casino International (2) (April 2001) *Big US resorts looking to regulate internet casinos*, *Casino International*, 6

Kelly, Joseph M (2000) *Internet Gambling Law*, *William Mitchell Law Review*, Vol 26, No 1, 117-177

National Gambling Impact Study Commission (1999) *National Gambling Impact Study Commission Final Report*, [www.ngisc.gov](http://www.ngisc.gov), viewed 3 April 2000

National Office for the Information Economy (1), viewed 30 March 2001, [www.noie.gov.au](http://www.noie.gov.au)

National Office for the Information Economy (2) (2001) *Report of the investigation into the feasibility and consequences of banning interactive gambling*, [www.noie.gov.au](http://www.noie.gov.au)

Sutherland, J. (2001) 'Forget pornography and hackers – gambling is the real danger on the net', in the *Guardian* newspaper, 16 April 2001

## Chapter 31: Clubs

Gaming Board for Great Britain (2001) Letter, January 2001

Smith, C. M., & S. P. Monkcom (1987) *The Law of Betting, Gaming and Lotteries*, London: Butterworths

WMCIU (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

## Chapter 32 : Researching, Limiting and Treating Problem Gambling

Department of Health (2001) [www.drugs.gov.uk/research.htm](http://www.drugs.gov.uk/research.htm), viewed May 2001

Department of Internal Affairs (2001) *Gaming Reform in New Zealand – Towards a New Legislative Framework*, Wellington: Author

Collins, P. (2000 & 2001) *Submission to the Gambling Review Body*, and supplementary evidence, University of Salford

Griffiths M. (forthcoming) *Gambling Market and Supporting Services for Problem Gambling in the United Kingdom*

Griffiths M. & H. F. MacDonald (1999) *Counselling in the treatment of pathological gambling: an overview*, *British Journal of Guidance and Counselling* Vol 27(2)

National Research Council (1999) *Pathological Gambling : a Critical Review*, National Academy Press

Oakley-Brown M.A., P. Adams & P. M. Moberly (2000) *Interventions for pathological gambling (Cochrane Review) The Cochrane Library*, Issue 2 2001. Cited in *The extent of gambling among offenders on probation*, (November 2000) Community Health Sheffield NHS Trust

Orford, Professor J. (2000) *Oral evidence to the Gambling Review Body*, November 2000

Productivity Commission (1999) *Report of the Inquiry into Australia's Gambling Industries*, Canberra: Author, [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au)

Ricketts, T. (2000) *Submission to the Gambling Review Body*

Rönnerberg S., R. Volberg, M. W. Abbott, W. L. Moore, A. Andrén, J. Munck, J. Jonsson, T. Nilsson & O. Svensson (1999) *Gambling and Problem Gambling in Sweden*, Report No 2 of the National Institute of Public Health Series on Gambling, Stockholm National Institute of Public Health

Shaffer H. J., M. N. Hall & J. V. Bilt (1997) *Estimating the*

prevalence of Disordered Gambling Behavior in the United States and Canada: A Meta-analysis of Disordered Gambling in the US and Canada. *The Wager* published by the Harvard Medical School Division on Addictions

Stewart and Brown (1998) *An outcome study of Gamblers Anonymous*, *British Journal of Psychiatry* Vol 152

HM Treasury (2001) *Spending Review 2000*, [www.hm-treasury.gov.uk/sr2000/report/chap29.html](http://www.hm-treasury.gov.uk/sr2000/report/chap29.html), viewed May 2001

## Chapter 33 : Gambling Commission: Powers and Functions

Home Office (2000) *A Consultation Paper on the Proposed Abolition of the Horseracing Betting Levy Board and the Licensing of Racecourse Betting and Pool Betting on Horseracing*, London: Author

National Audit Office (2000) *The Gaming Board : Better Regulation*, HC 352 Session 1999-2000, London: Stationery Office

## Chapter 34: Funding the Gambling Commission and its Likely Workload

Gaming Board for Great Britain (2000) *Report of the Gaming Board for Great Britain 1999/2000*, London: Stationery Office

National Audit Office (2000) *The Gaming Board : Better Regulation*, HC 352 Session 1999-2000, London: Stationery Office

HM Treasury (2000) *Government Accounting 2000 : A Guide to Accounting and Financial Procedures for the use of Government Departments*, London: Stationery Office

## Chapter 35: Implications for the National Lottery

Office of National Statistics (2001) *Attitudes to gambling in Great Britain*, January 2001

Sproston, K., B. Erens and J. Orford (2000) *Gambling Behaviour in Britain : Results from the British Gambling Prevalence Survey*, London: National Centre for Social Research

## Chapter 36: The Business Environment

HM Customs & Excise (7 March 2001) *Budget 2001 – PN 602*

National Audit Office (2000) *Revenue from Gambling Duties*, HC 352 Session 1999-2000, London: Stationery Office



part five  
annexes

# Annex A

## Abbreviations and Glossary

<b>AAAG</b>	Amusement Arcade Action Group	<b>GA</b>	Gamblers Anonymous
<b>ACM</b>	All-cash machine	<b>GBGB</b>	Gaming Board for Great Britain
<b>ACPO</b>	Association of Chief Police Officers	<b>HBLB</b>	Horseshoe Betting Levy Board
<b>AGIF</b>	Amusement Gaming Industry Forum	<b>HMCE</b>	HM Customs & Excise
<b>AWP</b>	Amusement with prize machine	<b>IBAS</b>	Independent Betting Arbitration Service
<b>BACTA</b>	British Amusement Catering Trades Association	<b>ICSTIS</b>	Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services
<b>BAGS</b>	Bookmakers' Afternoon Greyhound Services	<b>LBO</b>	Licensed Betting Office
<b>BALPPA</b>	British Association of Leisure Parks, Piers and Attractions	<b>NAB</b>	National Association of Bookmakers
<b>BBOA</b>	British Betting Office Association	<b>NAO</b>	National Audit Office
<b>BCA</b>	British Casino Association	<b>NCIS</b>	National Criminal Intelligence Service
<b>BGRB</b>	British Greyhound Racing Board	<b>NGRC</b>	National Greyhound Racing Club
<b>BGRF</b>	British Greyhound Racing Fund	<b>NJPC</b>	National Joint Pitch Council
<b>BHB</b>	British Horseracing Board	<b>NORC</b>	National Opinion Research Center (University of Chicago)
<b>BISL</b>	Business in Sport and Leisure	<b>ONS</b>	Office of National Statistics
<b>BOLA</b>	Betting Office Licensees' Association	<b>SFA</b>	Securities and Futures Authority
<b>BLRA</b>	Brewers & Licensed Retailers Association	<b>SIBA</b>	Scottish Independent Bookmakers' Association
<b>CBT</b>	Cognitive Behaviour Therapy	<b>SIS</b>	Satellite Information Services
<b>CPS</b>	Crown Prosecution Service	<b>SP</b>	Starting price
<b>DCMS</b>	Department for Culture, Media & Sport	<b>WMCIU</b>	Working Men's Club & Institute Union
<b>FES</b>	Family Expenditure Survey		
<b>FSA</b>	Financial Services Authority		



## Glossary of technical terms

### **All-cash machine (ACMs)**

A gaming or slot machine with a maximum 30p stake, £15 prize. Commonly found in arcades, bingo halls, pubs and betting shops. Permitted under Section 35 of the Gaming Act 1968.

### **Amusement only machine**

A slot machine which offers no advantage to a successful player other than the return of his money or the opportunity for further turns free of charge.

### **Amusement arcade**

A premises or area used primarily for gaming machines, including all-cash machines and amusement-with-prize machines.

### **Amusement with prize machine (AWPs)**

A gaming or slot machine restricted to 10p stake, £5 cash prize or £8 token prize. AWP's can sometimes refer to both amusement-with-prize machine and all-cash machines. Permitted under Section 34 & 35 of the Gaming Act 1968.

### **Baccarat**

A card game belonging to a family of card games including blackjack, chemin de fer and punto banco. It is a house banker game.

### **Banker game/non banker game**

A banker game involves staking against a bank held either by the house or by one of the other players. A non-banker game is one which does not. Many banker games provide the bank with an edge over the other players. All non-banker games are games of equal chance.

### **Better (or bettor)**

Another name for a player or person who gambles.

### **Bingo**

A game of equal chance between players in which each receives a set or sets of numbers. Each set differs as a whole from that of any other player. Numbers are then selected by chance and players eliminate from their sets the numbers selected. The winning player is the one who having eliminated all the numbers received, is the first to claim to have done so by shouting 'bingo' or by some other means.

### **Bingo club (or hall)**

A commercial club which promotes equal chance gaming in the form of bingo. Permitted under Part II of the Gaming Act 1968.

### **Behaviour therapy**

Treatment and modification of maladaptive behaviour by

principles based upon the theory of conditioning and learning.

### **Betting Office Licensees' Association Limited (BOLA)**

One of the main bookmaker trade associations. Represents the big three bookmakers, among others.

### **(The) Big 3**

The three largest bookmakers: Coral, Ladbroke and William Hill.

### **Bingo Association**

The trade association for commercial bingo clubs.

### **Bookmakers' Afternoon Greyhound Services Limited (BAGS)**

A consortium of bookmakers which arranges for the provision of greyhound racing primarily in the afternoons. The main purpose is to provide a betting product for betting shops.

### **Bookmakers' Committee (of the Horserace Betting Levy Board)**

A statutory committee which recommends the levy scheme for horseracing that will operate during the next levy period. On 2 March 2000, the Home Secretary announced that the Government had decided to abolish the horserace betting levy and the Levy Board. Covered by the Betting Levy Act 1961.

### **British Amusement Catering Trades Association (BACTA)**

One of the main trade associations representing the gaming machines industry including operators, manufacturers and suppliers.

### **British Association of Leisure Parks, Piers and Attractions (BALPPA)**

A trade association representing the interests of gaming machine operators.

### **British Betting Office Association (BBOA)**

One of the main bookmakers trade associations. Often thought to represent independent bookmakers.

### **British Casino Association (BCA)**

The trade association for casinos.

### **British Horseracing Board (BHB)**

The BHB is the current governing authority for horseracing with responsibility for strategic planning and policy for racing, improving racing's financial position, representing racing, the fixture list race planning, nominating racing's representatives on the Levy Board and liaison with the betting industry among other duties.

**Business in Sport and Leisure (BISL)**

A trade association representing the interests of major leisure companies in the sport and leisure industry. BISL commissioned a report produced by KPMG in May 2000 on *The Economic Value and Public Perceptions of Gambling in the UK*.

**Caller**

The person who announces the randomly selected numbers in a bingo game.

**Cash bingo**

Bingo played for winnings in cash.

**Casino**

A commercial gaming club for the provision of table games other than bingo. Permitted by Part II of the Gaming Act 1968.

**Certificate of approval**

A certificate issued by the Gaming Board which certain categories of employees in casino and bingo clubs are required to possess. Covered by Schedule 5 of the Gaming Act 1968

**Certificate of consent**

A certificate issued by the Gaming Board which allows the holder to apply for a licence. Covered by Schedule 2 of the Gaming Act 1968.

**Chemin de fer**

A game belonging to the baccarat family in which the bank is not held by the house but circulates among the players. Chemin de fer and pontoon are the only bank games allowed in clubs.

**Chips**

Tokens used to represent money in the playing of casino games. Players buy chips from the casino. The total value of the chips sold in a given time by the casino is called the drop.

**Cognitive therapy**

Treatment of distressing psychological conditions by teaching the patient to challenge and alter the underlying maladaptive cognitive processes (e.g. distorted beliefs, automatic patterns of thought).

**Cognitive-behaviour therapy (CBT)**

Treatment of distressing psychological conditions (e.g., depression, anxiety) by a combination of techniques based upon behaviour therapy (q.v) and cognitive therapy (q.v.).

**Commercial clubs**

Clubs run on commercial lines for the profit of the owners.

**Cranes**

Type of amusement machine that has a grabbing mechanism. The player wins the toy or object by grabbing, lifting and dropping it down a chute.

**Craps**

This is a house banker game played with two dice. It is one of the games allowed in casinos.

**Credit betting**

The punter operates from an account with a bookmaker. It is known as credit betting because the punter may run up a bill over a period of time, i.e. bet on credit, before paying. Also known as telephone betting.

**Croupier**

An employee of a casino who conduct the games e.g. by spinning the roulette wheel, collecting the chips and paying out winnings.

**Dealer**

The person who distributes and collects the cards in card games in casinos. In card games which are house banker games, the dealer acts as banker.

**Demand test**

A hypothetical test of demand for bingo, casino or betting services in a local area. It is considered by the Licensing Justices or Licensing Authority prior to granting a licence for a bingo club, casino or betting shop. They must be satisfied that other local operators do not already fulfil the local demand for that particular type of gambling establishment.

**Drop**

The money the players in a casino exchange for chips.

**Edge**

The margin by which odds in house banker games are set in favour of the house. The edge which the house enjoys in a particular game depends on the rules by which the game s are played. Rules for banker games are prescribed in regulations. Covered by the Gaming Act 1968

**Expenditure**

The amount spent minus winnings.

**Family entertainment centre**

A centre with a variety of rides and games including amusements machines and skills games. They often have funfair style rides, food and refreshments. Typically found at the seaside.

### **Features**

Devices on a gaming machine such as hold, nudge and gamble which may give a player an increased chance of winning a prize.

### **Fixed odds betting**

A bet where the odds are agreed prior to the bet being made, e.g. 2:1, 7:3 etc.

### **Football pools**

A pool competition based on the result of football matches. The competitions are organised on a weekly basis.

### **Forecast bet**

A forecast or straight forecast is a bet naming in correct order the first two dogs (or horses) to finish. A forecast double is a bet naming the correct order of the first two dogs to finish in two races.

### **Free competition**

A prize competition which can be entered without payment.

### **Fruit machine**

Another name for a gaming machine, jackpot machine, amusement-with-prize machine or all-cash machine. It is used because the combinations determining whether the player wins or loses are displayed on revolving reels in the form of symbols often depicting fruit.

### **Gambling Commission**

Term used in this report to refer to a single, regulatory authority for gambling.

### **GamCare**

A gambling neutral charity. GamCare has a commitment to promote responsible attitudes to gambling and to work for the provision of proper care for those who have been harmed by a gambling dependency.

### **Gaming**

The playing of a game of chance (or a chance and skill combined) for winnings in money or money's worth.

### **Gaming Board for Great Britain (GBGB)**

A statutory board with a duty of maintaining a general oversight of the extent and character of gaming in Great Britain. It has responsibility for the licensing and regulation of casinos, bingo clubs, some gaming machines and some lotteries.

### **Gaming duty**

This duty administered by Customs and Excise is the principal form of taxation of casinos. It is levied on the drop.

### **Gaming machine**

A game of chance machine which requires coins or tokens to be activated. A generic term used to refer to jackpot machines, AWP's and ACM's.

### **Gross gaming yield**

The amount of money staked minus the amount paid out in winnings.

### **Hard gaming**

A term used to describe those forms of gaming considered to carry greater potential risks than others because of the high or rapid re-staking associated with them, and the ability for the punter or player to chase his or her losses.

### **Hedging**

A bet made by a bookmaker acting in effect as a punter. It is often done with the intention of offsetting the liability the bookmaker would incur if the same bet which has been made with him in his bookmaker capacity were to prove successful.

### **Horserace betting levy**

A charge made by the Horserace Betting Levy Board on off-course bets on horse racing.

### **Horserace Betting Levy Board (Levy Board)**

The Levy Board is a statutory body. Its function is to raise an annual levy on betting on horseracing and spend it on the improvement of horseracing, the improvement of breeds of horses and the advancement of veterinary science. The Board also has the power to grant certificates of approval to racecourses. In March 2000, the Home Office announced its intention to disband the Levy Board.

### **Horserace Totalisator Board (the Tote)**

A statutory body with a monopoly of pool betting on horseraces both on and off course. The Home Office has announced its intention to sell the Tote to racing.

### **Internet gambling**

Term used to refer to both internet betting and internet gaming.

### **Internet betting**

The act of making bets using the internet as a conduit to place a bet. The gambling event takes place off-line and the result is independently verifiable i.e. the on-line system does not generate the result, it is used simply for communicating information. The internet is often an alternative to other means of entry such as the post or telephone.

### **Internet gaming**

A form of on-line gaming where the gambling event takes place via the internet and is probably based on a random number generator. The games may appear as virtual-casino style games, slot machine games or interactive lotteries.

### **Jackpot machine**

A gaming or slot machine with a prize of £250 in clubs, £500 in bingo halls or £1000 in casinos. Also known as a club machine. Permitted under Section 31 of the Gaming Act 1968

### **Jai alai**

A game that involves players hurling a hard ball against a wall and catching it with curved baskets in a venue called a 'fronton'. It accounts for less than 2% of pari-mutuel betting in the United States.'

### **Jockey Club**

A private club whose members are co-opted which has been responsible for the Rules of Racing since the 18th century. The club is largely responsible for running and controlling racing including such matters as discipline, determining fixtures, the registration of owners and others and the promulgation of regulations governing the conduct of the sport.

### **Licensed Betting Office (LBO)**

In order to accept bets on premises and operate as a betting shop, section 9 of the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 prescribes that the premises must have a betting office licence.

### **Licensed clubs**

Commercial clubs licensed to provide gaming which in a casino may include the authorised games of unequal chance but in bingo clubs is restricted to varieties of that game. Covered by Part II of the Gaming Act 1968.

### **Local authority lottery**

A lottery run by and for a local authority. Currently required to register with the Gaming Board. It is different to lotteries which must register with the local authority.

### **Local authority licensing board or licensing justices**

The authorities responsible for licensing clubs to promote commercial gaming; the licensing of betting offices; the granting of bookmakers permits and betting agency permits. In England and Wales, the authority is a committee of licensing justices. In Scotland, it is the licensing authority. Gaming is covered by Schedule 2 of the Gaming Act 1968. Betting is covered by Schedule 1 of the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963.

### **Lottery**

There is no statutory definition of a lottery but it is generally accepted to mean a distribution of prizes by lot or chance in which the participants buy a stake which contributes to the prize fund.

### **Mechanised cash bingo**

A form of bingo played for winnings in cash in which the players are located round a mechanical or electric device and block off numbers as they are called with sliding shutters or tokens on panels in front of them.

### **Members' clubs**

Clubs managed by and on behalf of the members and not for purposes of private gain.

### **Multiple bets**

These are bets which include doubles, trebles and accumulators. The final payout depends on the outcomes of more than one event. The subsequent stake and any winnings from the first race are regarded as the stake for subsequent events. When the bet involved two events, it is called a double, with three events, a treble and with four or more events, an accumulator.

### **National Association of Bookmakers Limited (NAB)**

One of the main bookmakers trade associations. The NAB is often associated with the representation of on-course bookmakers' interests.

### **National Joint Pitch Council**

The NJPC was set up by the Levy Board in October 1998 and is responsible for the administration of the betting rings on racecourses.

### **National Lottery**

A nationwide lottery currently operated by Camelot on behalf of the Government. It is regulated by the National Lottery Commission.

### **National Lottery Commission**

Regulatory body for the National Lottery.

### **Off-course betting**

Betting conducted somewhere other than a racecourse or track where the race is being held.

### **On-course betting**

Betting conducted at the racecourse or track where the race is being held.

### **One-armed bandit**

Another term for a gaming machine.

**Pari-mutuel**

Pool betting, common in other European countries.

**Payout rate**

The rate of return from a gaming machine. Normally expressed as a percentage. If the rate of return, or payout is 85%, then the gaming machine pays out in winnings on average 85p in every £1 that it takes, over a period of time. As the payout rate is an average, not every player will receive an 85% return.

**Permitted areas**

The only areas in which casinos may be operated. There are at present 53 permitted areas. They were drawn up on the basis of former county boroughs with populations over 125,000.

**Poker**

An equal chance non-banker card game. Often played as a card room game.

**Pontoon**

A card game belonging to the baccarat family. The object is to assemble cards totalling as near as possible to 21. The bank is not held by the house but circulates among the players. Pontoon and chemin de fer are the only two banker games allowed in clubs registered for gaming.

**Pool betting**

The participants in pool betting compete against each other with the promoter acting as stakeholder. The stakes are shared out among the winners after deductions to cover tax and the promoters expenses and profit. Main forms of pool betting include totes at dog tracks and horse races.

**Private lottery**

A lottery in Great Britain which is promoted for and in which the sale of tickets or chances is confined to either members of one society, people who work on the same premises or people who reside at the same premises.

**Prize bingo**

Games of bingo played for prizes.

**Problem gambling**

Gambling to a degree that compromises, disrupts or damages family, personal or recreational pursuits.

**Proprietary clubs**

Clubs with commercial ownership, rather than ownership by the members.

**Punter**

Another name for a player, bettor or person that gambles. It is the term we have chosen to use throughout this report.

**Pushers**

A type of amusement machine. They generally work on a basis of pushing coins along a shelf.

**Raffle**

A lottery in which the prizes consist of articles generally of small value and not money.

**Rate of return**

See payout rate.

**Reel**

The rotating wheel in a gaming machine, jackpot machine or AWP etc which has symbols, often fruit, on its rim.

**Registered clubs**

Clubs registered for equal chance gaming including pontoon and chemin de fer or for the use of gaming machines under the terms of Schedules 3, 4, 7 and 8 of the Gaming Act 1968.

**Rothschild report**

Report produced by the Royal Commission on Gambling in July 1978. Chaired by Lord Rothschild. The last review of gambling legislation before this Gambling Review.

**Roulette**

A house banker game in which players bet on which number or numbers from 0-36 are chosen at random by the spin of a roulette wheel. Players have several different sorts of bet available which pay out at different odds.

**Single bet**

This is a bet in which the payout to the punter depends on the outcome of only one selection.

**Society lottery**

A public lottery promoted on behalf of a society which is established for charitable purposes for participation in or support of athletic sports or games or cultural activities or for similar purposes not involving private gain.

**Soft gaming**

A term used to describe those forms of gaming considered to carry less potential risks than others because of the low staking associated with them, and the slow or infrequent nature of the activity.

**Slot machines**

Another name for a gaming machine, fruit machine, jackpot machine, amusement-with-prize machine or all-cash machine.

**Spread betting**

A type of betting which allows the player to bet on the variables or outcome of an event. Spread betting is typically conducted on sporting events or the future

movement of particular shares or the stock market as a whole. Different types of spread bets include total bets, supremacy bets and index bets.

**Starting price**

The price or odds supposedly prevailing on-course at the time a particular race begins. It is compiled by starting price reporters. It used by on-course bookmakers and off-course betting shops.

**Tic-tac**

A person who communicates bets, information on price changes and other betting information between bookmakers on-course.

**Tote**

See Horserace Totalisator Board

**Tote Bookmakers Limited**

Tote Bookmakers Ltd is a subsidiary company of the Horserace Totalisator Board which operates its off-course betting offices.

**Track**

Defined in the Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 Act as "premises on which races of any description, athletic sports or other sporting events take place".

**Twenty-four hour rule (24hr rule)**

A rule whereby no-one may play in a casino or bingo hall until 24hrs have elapsed since he or she applied for membership. It was previously the 48hr rule.

**Twist card**

A card sold to bookmakers by tic-tacs, which contains the "code" for the tic-tac that day.

**Working Men's Club and Institute Union**

An association of *bona fide* members clubs.

# Annex B

## Our Procedures

Our recommendations are based on the following sources of information and evidence

- submitted written evidence
- plenary hearings of oral evidence
- other briefing hearings
- visits
- attendance at seminars and meetings
- studies of relevant publications

In early May 2000, the Gambling Review Body issued an open invitation to submit written evidence. We publicised this on our website and invited any individual, business or organisation with a view on the review of gambling to send us their comments. In addition, our secretariat sent letters to 230 individuals and organisations with a known interest in gambling to invite them to submit written evidence. The form of our invitation for written submissions is reproduced as *annex C*. We also prepared a leaflet along the lines of our letter, which we distributed during our visits in June and July 2000. In addition, GamCare kindly included copies of the leaflet in one of their regular mailings. We were keen to reach a wide audience.

We have received over 200 submissions. A list of those who sent written evidence is shown as *annex D*. We heard oral evidence from 23 organisations or individuals (listed at *annex E*). In addition, we had less formal meetings with other interested parties, such as Lord Condon, Mr John McCrick and Camelot. Before the Review Body's formal procedures began the Chairman met the following organisations and individuals for background briefing:

- GamCare
- British Casino Association
- British Horseracing Board
- Horserace Betting Levy Board

- Betting Office Licensees Association
- British Betting Office Association
- Bingo Association
- Gaming Board
- National Lottery Commission
- Roger Withers

There were 16 plenary meetings of the Review Body (between April 2000 and May 2001), and in addition we met over one weekend in November 2000. We divided ourselves into three study groups for the preparation of background material on:

- the economic structure of the gambling industry
- psychological and social aspects of gambling
- the regulatory framework.

In the early part of our proceedings we embarked on a programme of visits, to see gambling operations and to have an opportunity to talk to staff and punters. A list of our visits is at *annex F*. In addition to these visits, we have attended a number of seminars and other meetings over the last 12 months.

*Annex G* is a note on addiction by Professor Jeffrey Gray. *Annex H* is a note on problem gambling terminology and screens. *Annex I* provides some background on the regulations applying to clubs. A list of the publications we have studied, which are mentioned in the report, is at *annex J*. In addition, a search of the literature on problem gambling was undertaken for us by Ms Sue Chopping.

# Annex C

## Invitation to submit written evidence

May 2000

Dear Sir / Madam

The Home Secretary announced a wide-ranging review of gambling legislation in December 1999. I am now writing to formally invite you to submit written evidence to the Review Body.

The Review Body is chaired by Sir Alan Budd and has ten other members. Its terms of reference are attached for information. The Review Body would like to receive any evidence that you believe may be relevant to its work. In particular, it would welcome your views on the following twelve questions:

1. Should gambling be regulated?
2. Is gambling socially and economically important?
3. What are the social, psychological and economic costs of gambling? How could they be reduced?
4. Have attitudes changed to gambling as a leisure activity since the legislation of the 1960s? What influence should any such change have on the regulatory structure?
5. What would be the impact of increased accessibility to gambling?
6. Are there lessons from overseas which are relevant to the Review Body's work?
7. What impact does experience of gambling overseas have on the expectations of UK punters?
8. Are different age limits appropriate for different sorts of gambling? If a single age limit is appropriate, what should it be?
9. Are different levels of regulation appropriate for different sorts of gambling?
10. What influence would a relaxation of controls have on criminal infiltration, protection rackets, money laundering or other abuses?
11. What will be the impact of the Internet and new technologies on gambling? Should Internet gambling be regulated and, if so, how?
12. Should there be a unified body to licence and regulate gambling? What part should local licensing arrangements play in any revised regulatory structure?

These questions are intended to help you formulate your submission to the Review Body. They are not prescriptive: please add any other information or proposals you think may be helpful.



The deadline for written submissions is 21 July 2000. Thereafter, the Review Body will decide which individuals and organisations it would like to invite to give oral evidence or further written evidence.

Any submissions made to the Review Body will be assumed to be open, and may be published or placed in the Libraries of the Houses of Parliament. However, should you wish any part (or all) of your comments to be treated in confidence, you should make this clear, together with your reasons for requesting confidentiality, and we will consider treating them in confidence.

You may send your submission to us at the address at the head of this letter or, if you prefer, e-mail us at [gambling\\_review@homeoffice.gsi.gov.uk](mailto:gambling_review@homeoffice.gsi.gov.uk).

More information about the Gambling Review can be found on our website: [www.gamblingreview.gov.uk](http://www.gamblingreview.gov.uk). It includes a list of those invited to submit evidence. If you are aware of others who might wish to make submissions, please let us know.

GAMBLING REVIEW BODY SECRETARIAT

# Annex D

## List of those who submitted written evidence

A & S Leisure Group Ltd	British Actors Equity Association
Advertising Association	British Amusements Catering Trades Association (BACTA)
Advertising Standards Authority	British Betting Office Association (BBOA)
All-Party Betting & Gaming Group	British Casino Association
Amusement Arcade Actlon Group (AAAG)	British Greyhound Racing Board
Amusement Gaming Industry Forum	British Greyhound Racing Fund
Arena Leisure Plc	British Horseracing Board (BHB)
Associated Newspapers Ltd	British Institute of Inn Keeping
Association of Chief Officers of Probation	British Resorts Association
Association of Chief Police Officers (ACPO)	British Tourist Authority
Association of Chief Police Officers in Scotland	Brooks, Derek A
Atlas Property Consultants	Bruce, Margaret
BALPPA	Bunn, Nick
BASS Taverns	Business in Sport & Leisure Limited (BISL)
Bell-Fruit Games Ltd	Butler MP, Christine
Better Regulation Task Force	Byrne, Peter
Betting Office Licensees Association (BOLA)	Camelot Group plc
Biddle	Castle Leisure Limited
Bingo Association	Cherwell District Council
Bingonet Limited	Christiansen Capital Advisers, LLC & Gemini Research Ltd
Birchall, James	Church in Wales Social Responsibility
Blackpool Borough Council	Church of England Board for Social Responsibility ✓
Blackpool Challenge Partnership	Churches Together In Britain and Ireland
Blackpool Combined Association	City of Gloucester
Blackpool Hotel & Guest House Association Ltd	City of Westminster - (Planning & Transportation)
Brady MP, Graham, on behalf of Mr J Hatton	Clelland MP, David
Brewers & Licensed Retailers Association (BLRA) ✓	Community Health (Sheffield) NHS Trust

Coral Eurobet plc	Gaming Board for Great Britain
Coupe, Karen	Gardner, Tim
Crockford, DA	Gibb MP, Nick
Crown Leisure	Gill-Donald, R
Cutts, Fred	Gittins, Peter
Davies, G K	Good Gambling Guide
Davis, Dr Paul E	Gordon House Association
Department for Culture, Media & Sport (DCMS) (Tourism Division)	Greene, Jennie
Dillon, David	Greyhounds UK
Directory of Social Change	Guild Appleton & Co
Donohoe MP, Brian H	Hancock MP, Mike
Dundee City Council	Harpers Leisure International Limited
East Renfrewshire Council	Highland Council
Elliott, Keith	Hopkins MP, Kelvin
Ellis, Ian	Horsrace Betting Levy Board
English Tourism Council	Horsrace Totalisator Board (the Tote)
Essex Leisure	Huddersfield Town AFC Limited
Evangelical Alliance	ICSTIS
Evans & Co	IG Index plc
Federation of Licensed Victuallers Associations	IGT - UK Limited (submitted by Barcrest)
Fife Council	Independent Betting Arbitration Service (IBAS)
Financial Services Authority	Independent Television Commission
Finers Stephens Innocent'	Inner London Magistrates Courts Committee
Football Association	Interactive Gaming Council
Foss, Michael	International Casino Club
Friends of Blackpool Ltd	Jago, Charles
Gala Leisure Limited	Jennens, Anthony
GamAnon	Jockey Club
GamCare	Justices' Clerks Society

Kunick	North Lincolnshire Council
Ladbrokes Limited	Nottingham Trent University
Lancashire County Council	Nottinghamshire Magistrates Courts Service
Lee, Archie	O'Callaghan, Terence
Lefley, John	P J Booth Partnership
Leisure Link Group Limited	Page MP, Richard
Leisure Parks	Patak, Lee
Licensed Victuallers (Wales) Limited	Perth and Kinross Council
Littler, Lady	Police Federation of England & Wales
Littlewoods Promotions Limited	Pool Promoters Association
Llywd MP, Eifyn	Poppleston Allen (on behalf of Allied Leisure plc)
London Clubs International	Punch Group Limited
Lotteries Council	Racecourse & S.P. Bookmakers Association Ltd
Magistrates Association (The)	Racing Post on behalf of R. Hayter
Maygay Machines Limited	Rails Bookmakers Association Ltd
McLaren, Craig	RAL Services Limited
Metropolitan Police Service	Rank Group plc
Middlesbrough Council	Rapson BEM, MP, Syd
Miers, Professor David	Renfrewshire Council
Milton Keynes Council	Ritz Hotel Casino Limited
Morrill, John T	Rotary Club of the Nene Valley
National Association of Bookmakers	Rowley, G
National Canine Defence League	Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (RSPCA)
National Council on Gambling	Sanders MP, Adrian
National Criminal Intelligence Service (NCIS) - UK Division	Scottish & Newcastle Retail Limited
National Debtline	Scottish Independent Bookmakers Association
National Joint Pitch Council	Shepway District Council
National Lottery Commission	Singer, Michael & Mr Andrew Grocock
North and South Westminster Betting and Gaming Committees	South Ayrshire Council

Southampton City Council

Speakman, Ken

St Giles Hospice (Promotions) Limited

Stanley Leisure

State of Guernsey - Gambling Control Committee

Stephenson Harwood

Swambo, Matthew

Taylor MP, Sir Teddy

Tending District Council

Thomas Estates Limited

Topham, Neville

Transport & General Workers Union (TGWU)

Union of Muslim Organisations of UK & Eire

University of Birmingham

University of Plymouth

University of Salford

VIP Club

VPA Entertainment Technology

W. Underwood Amusements Ltd

West Dunbartonshire Council

West Lothian Council

Westcliff Casino Ltd & Waterfront Casino Club Ltd

Weston-Super-Mare Pier Company Limited

Whitbread plc

Wilson MP, Brian

Woodland Trust (The)

Working Men's Club & Institute Union Limited

World Trade Centre London

[www.londoncasinoguide.com](http://www.londoncasinoguide.com)

Yorke, Stephen

(and two anonymous submissions from members of the public.)

# Annex E

## List of those who gave oral evidence

Association of Chief Police Officers (ACPO)

Amusement Arcade Action Group (AAAG)

Betting Office Licensees Association (BOLA)

Bingo Association

Brewers and Licensed Retailers Association (BLRA)

British Amusements Catering Trades Association  
(BACTA)

British Association of Leisure Parks, Piers & Attractions  
(BALPPA)

British Betting Office Association (BBOA)

British Casino Association (BCA)

British Greyhound Racing Board (BGRB)

British Horseracing Board (BHB)

Business in Sport & Leisure (BISL)

Churches Together in Britain & Ireland

GamCare

Gaming Board for Great Britain

Independent Betting Arbitration Service (IBAS)

Jockey Club

Lotteries Council

Metropolitan Police

National Criminal Investigation Services (NCIS)

National Joint Pitch Council (NJPC)

Professor J Orford, University of Birmingham

Transport & General Workers Union (TGWU)

# Annex F

## List of Gambling Review Body Visits

*(Names in brackets are those bodies which helped with arrangements for the visit)*

The visits listed here are those made officially by members of the Gambling Review Body or its Secretariat. In addition, we made a large number of other (private and unannounced) visits to gambling establishments around the country.

### Arcades & Family Entertainment Centres

Brighton Palace Pier (BALPPA)  
Blackpool – Various amusement arcades (Leisure Parc and Blackpool Challenge Partnership)  
Harbour Park, Littlehampton  
Jackpot Amusements, Newquay  
Quiksilver Arcade, Clapham, London (BACTA)

### Betting

Morrisons Betting shop, Loanhead, Scotland (Scottish Independent Bookmakers' Association)  
Stan James Racing, Abingdon, Oxon  
William Hill, London (BOLA)

### Bingo

Beacon Bingo, Cricklewood, London (Bingo Association)  
Gala Bingo, Tooting, London (Bingo Association)  
Lea Leisure, Eastleigh, Hants (Bingo Association)  
Lucky Numbers Bingo Club, Harrogate, North Yorks (Bingo Association)  
Majestic Bingo Club, Middlesbrough (Bingo Association)  
Mecca Bingo, Edinburgh (Bingo Association)  
Mecca Bingo, Hayes (Bingo Association)

### Casinos

50 St James (LCI), London (BCA)  
China Palace, Birmingham (BCA)  
Clermont Club, London (BCA)  
Ladbrokes, Birmingham (BCA)  
Ladbrokes, Cardiff (BCA)  
Ladbrokes, Piccadilly, London (BCA)  
Maxims, London (BCA)  
The Rendezvous, London (BCA)  
The Ritz, London (BCA)  
Stanley Luton Casino, Luton (BCA)  
Victoria Sporting Club, London (BCA)

### Greyhound Racing

Manchester Greyhound Stadium (BGRB)  
Poole Greyhound Track, Dorset (BGRB)  
Romford Greyhound Track (BGRB)  
Walthamstow Greyhound Track (BGRB)  
Wimbledon Greyhound Track (BGRB)

### Horseracing

Ascot Racecourse (BHB co-ordinated)  
Ascot Racecourse (Tote)  
Brighton Racecourse (BHB co-ordinated)  
Cheltenham Racecourse (BHB co-ordinated)  
Newbury Racecourse (BHB co-ordinated)  
Newton Abbot Racecourse (BHB co-ordinated)  
Sandown Racecourse (BHB co-ordinated)

### On-Line Gambling

Open, London

### Spread Betting

IG Index, London

### Clubs

Bettws Social Club, Bridgend, Wales (WMCIU)  
BMC club, Edinburgh (WMCIU)  
Cardiff West End Club, Cardiff, Wales (WMCIU)

### Overseas Visits

Atlantic City, United States (as part of a private visit)  
Foxwoods Casino  
(Division of Gaming Enforcement, State of New Jersey)

Jericho (as part of a private visit)  
Jericho Casino

Sydney, Australia (as part of a private visit)  
Star City, Sydney, NSW  
Canterbury Leagues Club, Belmore, NSW  
Empire Hotel, Leichardt, NSW  
(Australian Casino Control Authority)  
(NSW Gaming & Racing Dept)

### Holland

Hommerson Arcades, Holland Casino Schveningen  
(Netherlands Gaming Control Board)

### Las Vegas, United States

Aladdin Casino (LCI)  
Bellagio Casino  
(Nevada State Gaming Control Board)

**Melbourne, Australia** (as part of a private visit)  
Victorian Casino  
(Victorian Casino & Gaming Authority)

**New Zealand** (as part of a private visit)  
Department for Internal Affairs

[Note: Of the overseas trips, the visits to Holland and to Las Vegas were funded by the Review Body. The other visits were made during private trips abroad.]



# Annex G

## The Concept of Addiction

Note by Professor Jeffrey Gray

This essay is directed at the question: is it useful to apply the vocabulary of addiction to problem gambling?

### Reinforcement

1. Prior to analysis of the concept of addiction, one needs to take on board some of the things that are known about how ordinary rewards, such as food, water or sexual partners, work. These and similar "primary positive reinforcers" ("primary" because all members of the species find them rewarding without additional learning; "positive" for reasons given in the next section) all act via a common neural pathway which organises behaviour directed to their attainment (termed "approach" behaviour, though much more may be involved than simply spatial approach). Primary reinforcers may confer upon initially non-reinforcing stimuli with which they are associated (by the process of classical or Pavlovian conditioning) the power to act as "secondary reinforcers". These act to produce approach behaviour via the same pathways upon which primary reinforcers act. Most approach behaviour, in animals as well as human beings, is directed towards secondary reinforcers, which then ultimately lead the individual to the relevant primary reinforcer. One secondary reinforcer can confer further secondary reinforcing properties on another, associated with the first, leading to long chains of responses followed first by one secondary reinforcer and then another and so on. It is typical for such long chains of behaviour to run off with the primary reinforcer being attained only occasionally. In human beings, the process of secondary reinforcement becomes even more important; and money is the strongest and most generalised secondary reinforcer known.
2. The pathways in the brain upon which reinforcers, primary and secondary, work are relatively well known. They include a step, important for the understanding of how drugs of abuse work, in which one particular set of neurones (nerve cells) release one particular neurotransmitter in one particular region of the brain: to wit, the mesolimbic pathway releases dopamine from its neuronal terminals in a structure known as the nucleus accumbens. Activation of this pathway is associated with an increase in the level of "arousal" (excitement plus energetic behaviour, often involving in animals forward locomotion) and may very well be associated with feelings of pleasure, euphoria or hopefulness (although it is difficult both conceptually and experimentally to make this kind of leap from neural activity to subjective sensation). To avoid the leap, the scientific terminology prefers the phrase for this kind of arousal, "incentive motivation".
3. At the behavioural level much is known about the parameters which influence the effectiveness of both primary and secondary reinforcers. A particularly important parameter is the interval between the making of a behavioural response (in a typical animal experiment, a pigeon pecking at a key or a rat pressing a bar: the similarity - it is much more than an analogy - with the behaviour of a punter on a slot machine will be obvious) and the delivery of the reinforcer. This has been demonstrated in experiments on electrical self-stimulation of the brain, in which e.g. a rat presses a bar to stimulate electrically the mesolimbic dopamine pathway mentioned above. If the interval between the bar-press is set at zero (the conduction time down the wire to the brain), such high rates of response are obtained that the animal will ignore all other reinforcers (food, water etc) and eventually starve itself to death. If the interval is very slightly increased (to half a second or so), rates of response fall off steeply and, unless this interval is filled with salient secondary reinforcers (lights, sounds etc), electrical self-stimulation of the brain will not be learnt at all. From this observation, there are two important lessons to be learnt. First, the mode of delivery of a reinforcer is of much greater importance in determining its power as a reinforcer than is its intrinsic nature. Second, to maintain behaviour, it is critical to have salient secondary reinforcers occur rapidly after the response you are trying to maintain. The razzmatazz of the fruit machine is a brilliant piece of behavioural engineering for this purpose.

4. The size and quality of the reinforcer (a bigger or better piece of food, say) is of much less importance than these design features in determining the vigour and persistence of the reinforced behaviour. To be sure, other things being equal, the bigger the reinforcer, the stronger will be the behaviour and the greater the power to confer secondary reinforcing properties upon associated stimuli. However, if the reinforcer is primary, it is normally accompanied by a process of satiation (so that food, water and sex lose their attractions after one has had a certain amount of them), and the bigger the reinforcer, the sooner this happens. Secondary reinforcers have the great advantage that they do not undergo this kind of satiation.
5. A further important principle is that of intermittent reinforcement. One first establishes a response by following it rather regularly and rapidly by a relatively substantial reinforcer, but this is largely to let the animal know what it is that it must do. After that, you make delivery of the reinforcer less and less predictable and more and more sparse. A bar-press may be followed once every hundred times on average, but randomly within that constraint, by a light that has been associated with a tone, which is itself delivered, contingent still upon bar-pressing, once in every ten times on average (again, unpredictably) when the light occurs, with food being delivered only once every five times that the tone occurs. So the animal has to press the bar 5000 times for every small piece of food - and does so.
6. It is very easy, applying these principles in the laboratory (using the occasional delivery of a tiny piece of food, interspersed with the unpredictable delivery of a range of secondary reinforcers) to produce a rat or a pigeon (a standard one will do - no need to pick "an addictive personality") which will work for hours without stopping, for reinforcers of trivial value, to the extent that the animal's energetic balance from the behaviour is negative and (as in the electrical self-stimulation experiment, but using conventional reinforcers like food) it will gradually starve itself to death. The parallel - again, more than an analogy - with responding on slot machines is obvious. By the same criteria that one might describe an obsessive slot machine player as "addicted", so might one describe a pigeon trained in this way.

## Drugs of Addiction: Heroin

7. The paradigmatic case of addiction is that of drug addiction, especially to opiates such as heroin. The trouble is that the heroin case is, in fact, a highly complex case. It involves at least the following features:
  - The drug acts as a primary positive reinforcer; in particular, it causes (rapidly after intravenous administration or smoking) the release of dopamine in the nucleus accumbens without prior learning. Subjectively, it causes a feeling of euphoria, the "high".
  - Tolerance develops to this reinforcing effect. In consequence, there is dose escalation as the user attempts to regain the initial "high".
  - After a few consecutive administrations of the drug, the user begins to feel in its absence unpleasant "withdrawal" symptoms (overall, rather like a particularly severe flu). These represent homeostatic attempts by the user's brain and body to counteract the direct effects of the drug. When the drug is present, these homeostatic changes are seen as tolerance (see above); when the drug is absent, they are felt as withdrawal symptoms. In consequence, the drug now acts like a "negative" reinforcer - that is, it is sought in order to alleviate an unpleasant state of affairs, as distinct from (or in addition to) being sought for its pleasant effects.
  - The need for heroin now becomes so great and so constant that the user is often driven into debt, crime etc.

## Other Drugs of Abuse

8. The common public stereotype of addiction and addicts is based upon all of these features of the heroin case. But not all of them apply even to other drugs of abuse, let alone to purely behavioural obsessive behaviour such as gambling. For example, it is common at present to refer to cigarette smoking as an addiction and to the nicotine obtained from cigarettes as an addictive substance. If we run nicotine against the above bullet points, this is the result:
  - Nicotine does act as a primary positive reinforcer and does elicit dopamine release (without prior learning) in the nucleus accumbens (the latter is true of all drugs of abuse so far investigated). Note that, like gambling (see below), the capacity of nicotine to act as a strong reinforcer depends very much on the way in which it is delivered. Delivered rapidly contingent upon a response, as

in smoking, it is a powerful reinforcer; delivered slowly, as in nicotine skin patches, it is a very poor reinforcer. In either case, it does not cause a subjective feeling of euphoria or "high".

- Tolerance and dose escalation are much less prominent than in the heroin case.
- There is much less in the way of withdrawal symptoms (this is true also of cocaine). The symptoms most commonly described are consistent rather with absence of, and craving for, the positive reinforcing effects of smoking (triggered in particular by cues associated with smoking) than with strong negative reinforcement.
- It is rare for smoking to be associated with debt or crime.

### Application of the Drug Addiction Model to Gambling

9. We can now run the same bullet points against gambling behaviour.
  - Gambling is, I suppose by definition, reinforced by money. Money, clearly, is a positive reinforcer, but secondary rather than primary. Since the relevant experiments have only been carried out in animals, no-one knows whether money elicits dopamine release in the nucleus accumbens. However, other secondary reinforcers studied in animals do have this effect (after appropriate learning experience has taken place); so (under the right circumstances, which gambling may very well provide) perhaps money does too.
  - I have not gained a clear sense from the literature or the submissions as to whether tolerance and "dose escalation" are features of gambling - that is, whether gamblers find it necessary to gamble for ever higher stakes.
  - In the effort to draw parallels between gambling and drug addiction, it has been alleged that, when deprived of gambling opportunities, gamblers suffer withdrawal symptoms. If so, they are certainly not like the withdrawal symptoms experienced by heroin users, either in kind or intensity, nor can they be caused by similar homeostatic mechanisms. Most commonly mentioned are feelings of depression, craving and agitation. These resemble the "withdrawal symptoms" described

for abstention from cigarettes. This is a personal hypothesis, but I suspect that this type of withdrawal symptom reflects only the absence of an accustomed source of positive reinforcement.

- Gambling is associated with debt, crime, divorce etc.

### Conclusion

10. Is it useful to apply the vocabulary of "addiction" to gambling? Yes, if by this is meant obsessive behaviour directed towards a source of positive reinforcement (first section above); no, if it is intended to draw a parallel with drug addiction. Much of the research literature uses the term "addiction", and in order to use a consistent vocabulary, we have also used this term in our report. We would, however, wish to emphasise the point that it is used to cover the "driven" aspects of gambling behaviour.

### Coda: Risk Factors

11. The above analysis, with its stress on the engineering of positive reinforcement, may be helpful in understanding the risk factors for problem gambling.
  - i. Reinforcers can work only after the relevant behaviour has first been emitted, and followed by the reinforcer. So there should be a positive correlation between the likelihood of the behaviour being emitted in the first place, and the subsequent generation of obsessive behaviour controlled by the reinforcer. We would therefore expect problem gambling to increase with the availability of gambling opportunities.
  - ii. Similarly, we can see the associations between problem gambling and both family history and friends who gamble as increasing the likelihood that a history of appropriate reinforcement will start up.
  - iii. The lack of strong personality influences upon problem gambling (in the data appearing in the literature review commissioned by the Review Body) is consistent with the ubiquity of the principles of reinforcement considered above.
  - iv. The effectiveness of a reinforcer is reduced if it has to compete with other reinforcers. This may account for the greater extent of gambling and problem gambling in lower socio-economic groups.

# Annex H

## Terminology and Problem Gambling Screens

### Terminology

1. *Compulsive gambling*
  - Gamblers Anonymous tends to use the term **compulsive gambling**, but this term is not generally used by professionals assessing gambling problems.
2. *Problem gambling*
  - The Prevalence Survey adopted the term **problem gambling**. People scoring five or more on the South Oaks Gambling Screen (SOGS) or three or more on questions based on the DSM-IV screen are collectively called **problem gamblers** in this survey.
  - "Problem gambling" is the term adopted in this report. However, where research results are reported, and the research has differentiated between problem gambling and pathological gambling, both terms are quoted.
  - The Prevalence Survey defines problem gambling as "gambling to a degree that compromises, disrupts or damages family, personal or recreational pursuits".
2. *Pathological gambling*
  - The American Psychiatric Association uses the term **probable pathological gambler** to apply to people scoring five or more on questions based on the DSM-IV screen, and the term **problem gambler** to apply to people scoring three or more. Thus US studies frequently use the terms "problem" and "pathological" gambler.
  - Pathological gambling was first included as a mental health diagnosis by the American Psychiatric Association in 1980, and recognised by the World Health Organisation in 1984. Pathological gambling was described as "a chronic and progressive failure to resist impulses to gamble, characterised by undesirable outcomes ranging from borrowing money from family or friends and losing time at work, to being arrested for offences committed to support gambling".<sup>1</sup>

### Problem Gambling Screens

4. The screening instruments identified to measure "problem gambling" are the South Oaks Gambling Screen (SOGS, Lesieur and Blume 1987) and the DSM-IV (Diagnostic and statistical manual of mental disorders, 4th edition) by Lesieur and Rosenthal (1993).
5. The SOGS consists of 20 questions on gambling behaviour, such as "chasing losses", "lying to family or friends about the extent of gambling", and "feeling guilty about gambling". While the original thresholds for classification on the SOGS to indicate a "problem gambler" are three or four points, and five points or more to indicate a "probable pathological gambler", there has been a recent consensus that these cut-offs are too low. Nevertheless, some studies continue to use a threshold of three or more to identify problem gamblers. The recent Australian Productivity Commission Report concluded that five or more is the most appropriate cut-off to indicate a problem gambler. The British Prevalence Survey follows the threshold advocated by the Australian Productivity Commission Report, with those who scored five or more being classified as problem gamblers. This has the advantage of allowing direct international comparisons, since it is the most commonly used cut-off in existing studies.<sup>1</sup>
6. The SOGS is the only screen for problem gambling evaluated with help-line callers, Gamblers Anonymous and clinic referrals as well as with the general population.<sup>4</sup> We understand from Dr Rachel Volberg that only one of the screens based on the DSM-IV criteria – the NODS – developed for the US National Opinion Research Centre survey, was tested with a clinical sample before being used in the general population.<sup>5</sup>
7. The DSM-IV consists of ten diagnostic criteria, and a person meeting five or more of the ten criteria is classified as a pathological gambler.<sup>4</sup> The cut-off used for the British Prevalence Survey is the same as that advocated by the American Psychiatric Association and Lesieur and Rosenthal: that is,

1- Sproston K., Erens B. and Orford R. (2000) Gambling Behaviour in Britain: Results from British Gambling Prevalence Survey, London: National Centre for Social Research, page 43  
2- National Research Council: Pathological Gambling - a Critical Review, published by the National Academy Press (1999), pages 2 and 24  
3- Sproston K., Erens B. and Orford R. (2000) Gambling Behaviour in Britain page 43  
4- National Research Council: Pathological Gambling - a Critical Review page 43  
5- Volberg R. Contribution to review of Chapter 17  
6- National Research Council: Pathological Gambling - a Critical Review page 49

meeting three or more of the criteria represents a problem gambler.<sup>7</sup>

8. It is well-known that there are problems with these screens, among which are:

- It is not clear what one has identified unless the purpose for which one is attempting to identify problem gambling is made clear.
- There are substantial differences in the answers that problem gamblers give to questions about gambling problems at different points in time. The New Zealand longitudinal study established that even lifetime SOGS-based prevalence estimates are probably extremely low, given the rate at which problem and pathological gamblers deny behaviours which they acknowledged some years earlier. Many former problem gamblers claim that they would have lied to conceal their problems if surveyed, and dismiss such surveys as worthless. They may therefore under-estimate the prevalence of problem gambling.
- There is little agreement about the appropriate thresholds for problem gambling.
- Most early surveys used the "lifetime" version of the SOGS test.<sup>8</sup> Critics have claimed that the "lifetime" SOGS gives misleading results, although recent evidence from New Zealand indicates that "lifetime" estimates may be low relative to "true" prevalence. It is true that the results of surveys using the "lifetime" SOGS cannot be compared with the "last 12 month" version of the SOGS test. Only the national surveys in Australia and Britain have been limited to the past year SOGS – in comparison, most US state-level surveys as well as the recent national surveys in New Zealand and Sweden have used the SOGS –R which includes both "lifetime" and past year items and permits comparisons of both life time and current problem gambling rates.

In brief conclusion, the existing tests may serve some purposes, but it is unsafe to place too much reliance on them.

#### *The SOGS – South Oaks Gambling Screen<sup>9</sup>*

9. The SOGS comprises the following set of questions (reproduced from the Prevalence Survey).

1. When you gamble, how often do you go back another day to win back money you lost?

2. Have you ever claimed to be winning money gambling when in fact you lost?
3. Do you spend more time or money gambling than you intended?
4. Have people criticised your gambling?
5. Have you felt guilty about the way you gamble or what happens when you gamble?
6. Have you felt like you would like to stop gambling but didn't think you could?
7. Have you hidden betting slips, lottery tickets, gambling money or other signs of gambling from your spouse or partner, your children or other important people in your life?
- 8a. Have you argued with people you live with over how you handle money?
- 8b. If yes, have these arguments centred on your gambling?
9. Have you missed time from work, school or college due to gambling?
10. Have you borrowed from someone and not paid them back as a result of your gambling?
11. Have you borrowed from household money to finance gambling?
12. Have you borrowed money from your spouse or partner to finance gambling?
13. Have you borrowed money from any other relatives or in-laws to finance gambling?
14. Have you borrowed money from banks, building societies, loan companies or credit companies for gambling or to pay gambling debts?
15. Have you made cash withdrawals on credit cards to get money for gambling or to pay gambling debts?
16. Have you received loans from 'loan sharks' to gamble or to pay gambling debts?
17. Have you cashed in stocks, bonds or other securities to finance gambling?
18. Have you sold personal or family property to gamble or to pay gambling debts?

7. Sproston K., Erens B. and Orford R. (2000) Gambling Behaviour in Britain page 43. 8. Walker H. B. and Dickerson H. G. The Prevalence of Problem and Pathological Gambling: A Critical Analysis, *Journal of Gambling Studies* 12 1996 pp233-249. 9. Lesieur, H. R. & Blume, S. B. The South Oaks Gambling Screen (SOGS): A new instrument for the identification of pathological gamblers. *Am J Psychiatry* 1987; 144: 1184-1188

19. Have you borrowed money from your bank or building society account by writing cheques that bounced to get money for gambling or to pay gambling debts?
20. Do you feel you have a problem with betting money or gambling?

In the British Gambling Prevalence Survey, the threshold for being classified as a "problem gambler" was a score of 5 or more positive responses to the above questions.

- For question 1 the positive answer options were: "every time I lost", "most of the time I lost" or "some of the time (less than half the time I lost)".
- For question 2 the positive answer options were: "yes most of the time" or "some of the time (less than half the time I lost)".
- For questions 3-20 the answer options were yes or no.

#### *The DSM-IV - (Diagnostic and Statistical Manual of mental disorders 4th edition)*

10. Reproduced below are the survey questions, based on the DSM-IV criteria, which appear in the British Gambling Prevalence Survey. The criteria themselves are also reproduced, as they appear in the Survey.

#### Questions

1. How often have you found yourself thinking about gambling (that is, reliving past gambling experiences, planning the next time you will play, or thinking of ways to get money to gamble)?
2. Have you needed to gamble with more and more money to get the excitement you are looking for?
3. Have you felt restless or irritable when trying to cut down on gambling?
4. Have you gambled to escape from problems or when you are feeling depressed, anxious or bad about yourself?
5. Have you lied to your family, or others, to hide the extent of your gambling?
6. When you gamble, how often do you go back

another day to win back money you lost?

7. Have you made unsuccessful attempts to control, cut back or stop gambling?
8. Have you committed a crime in order to finance gambling or to pay gambling debts?
9. Have you risked or lost an important relationship, job, educational or work opportunity because of gambling?
10. Have you asked others to provide money to help with a desperate financial situation caused by gambling?

The threshold for "problem gambling" was a score of 3 or over positive responses to the above questions. The positive response options were "very often", "fairly often" or "occasionally". The questions covered behaviour in the past year.

#### Criteria

1. A preoccupation with gambling
2. A need to gamble with increasing amounts of money
3. Being restless or irritable when trying to stop gambling
4. Gambling as escapism
5. Having tried to fail to cut back or to stop gambling
6. Chasing losses
7. Lying to people to conceal the extent of gambling
8. Having committed a crime to finance gambling
9. Having risked or lost relationship/job/educational opportunity because of gambling
10. Reliance on others to help a financial crisis caused by gambling

# Annex I

## Background information on gaming in clubs and miners' welfare institutes

1. The Gaming Act 1968 allows a club or miners' welfare institute to offer gaming, subject to restrictions, as long as it is registered. Registration under Part II of the Act allows clubs to offer gaming other than by way of machine. Registration under Part III of the Act enables the club to offer gaming by way of machine. The restrictions apply as follows:

- Members' clubs (not for profit) may register to offer gaming (Part II) or machines (Part III);
- Miners' welfare institutes may register to offer gaming (Part II) or machines (Part III);
- Proprietary clubs may only register to offer machines (Part III).

(Registration under part II brings an automatic right to three jackpot machines)

### Eligible clubs and institutes

2. The word "club" is not defined in the Gaming Act 1968, but to be eligible for registration, the club must be a members' club and comply with the requirements set out in the Act. It must be:

- i. a permanent, bona fide members' club
- ii. have not less than 25 members, and
- iii. gaming must not be the principal purpose for which the club is established or conducted (unless the gaming is restricted exclusively to the playing of bridge and or whist).<sup>1</sup>

3. Miners' welfare institutes had to be identified separately in the legislation. Whilst they have many points in common with members' clubs and are regarded as synonymous with members' clubs for the purposes of the Act, they are not in fact members' clubs since they are run by committees of management.<sup>2</sup> Miners' welfare institutes are defined in the Act as:

*An Association organised for the social well-being and recreation of persons employed in or about coal mines, managed by a committee or board (composition*

*specified), or the premises are held on trust for charitable purposes.<sup>3</sup>*

4. The limited charges that clubs and institutes can impose on members must be used to the benefit of the premises.<sup>4</sup>

5. Proprietary clubs (clubs with commercial ownership rather than ownership by the members) may only be registered under Part III of the Gaming Act. Following amendment to section 40 of the Act by the 1973 Gaming Amendment Act, they may also offer games of equal chance, such as bingo, and impose small charges to members for admission sufficient to recover the costs of the gaming. But they may not promote equal chance gaming at entertainments to which the public are admitted under section 41.

6. Clubs not registered under the Gaming Act 1968 may offer games of equal chance, such as bingo and impose small charges sufficient to recover the costs of gaming under the terms of section 40. Clubs can currently charge no more than 60p for admission to the gaming. Stakes and prizes are unlimited and all stakes must be returned in prizes.

### Gaming permitted (Part II)

7. Clubs and institutes registered under Part II are able to offer to their members equal chance non-banker games. The only bankers' games permitted are pontoon and chemin de fer; the bank must either pass in turn among the players or is won and lost in the course of the game.<sup>5</sup> No other bankers' games are permitted.

8. One of the most popular games offered is cash bingo. The advantage of registering under Part II is that clubs can charge higher participation fees than those permitted under section 40 (up to £2 a day in addition to the amount of up to 60p which can be levied under section 40).<sup>6</sup>

9. Higher charges can be prescribed for specialist whist and bridge clubs – currently up to £15 a day.

10. Section 41 enables members' clubs (but in this case not proprietary clubs) and miners' welfare institutes nor registered under Part II to promote equal chance gaming at entertainments to which the public are admitted and to take from each player £4 in participation charges and stake money combined, on condition that the money remaining after prizes have been distributed and costs recouped, goes to purposes other than private gain. Prizes are capped at £400 per entertainment.

### Machines permitted (Part III)

11. Part III applies to "slot-machines which are constructed or adapted for playing a game of chance by means of machine".<sup>7</sup> Clubs may install up to three jackpot machines with a maximum stake per play of 50 pence and a £250 prize.

### Registration under Parts II and III

12. The licensing authority is the magistrates' court in England & Wales and the sheriff in Scotland.<sup>8</sup>

#### Part II

13. The registration process for Part II is laid down in Schedule 3 (England & Wales) and Schedule 4 (Scotland). There are detailed requirements for the advertisements of applications, the notification of the Gaming Board and the police, the public hearing of objections, which are modelled on those which apply to casinos and licensed bingo clubs, and the same right is given to the Gaming Board to appeal to the Crown Court if the Justices have granted or renewed a certificate of registration against its advice. The object of the hearings is to establish that the club meets the requirements (the fitness of the secretary or other officers of the club is not at issue). In 1999-2000, the fees for registration were £195 and £95 for renewal.<sup>9</sup>

#### Part III

14. Registration under Part III is prescribed in Schedule 7 (England & Wales) and Schedule 8 (Scotland). The procedure for registration for the use of gaming machines is much simpler than in the case of registration for general gaming. An application may be made at any time by sending the prescribed form duly completed to the clerk to the Justices. There is no requirement that the applications must be advertised; only the police have to be notified and they alone are given rights of objection. Registration can be refused if irregularities have occurred in the use of the machines. The provision for appeal against refusal and cancellation of registration is broadly similar to those applying to registration for the other types of gaming. The fees for 1999-2000 were £105 for an initial registration and £62 for renewal.<sup>10</sup>

### Number of clubs

15. The keeping of a record of registration of clubs and institutes is one of the duties imposed on clerks to the licensing authorities under the Gaming Act. A survey of licensing authorities undertaken by the Gaming Board indicates that at 31 March 2000 there were 1,100 clubs registered under Part II of the Gaming Act and nearly 16,000 registered under Part III. The Gaming Board has no information as to how many clubs, which are not registered under Parts II and III of the Act, organise equal chance gaming with nominal charges for their members under the terms of section 40 of the Act, or promote equal chance gaming at entertainments to which the public are admitted under section 41, because there is no notification requirement.



# Annex J

## ONS Report commissioned by the Gambling Review Body

### Attitudes to Gambling in Great Britain January 2001

*A report by Social Survey Division for the Gambling Review Body using data from the National Statistics Omnibus Survey*

#### Summary

- Overall, 45% of respondents thought that there should be no fruit machines in places such as cafes, take-away food shops or minicab offices, 33% felt that the number of such machines was about right, whereas 21% felt that fewer machines would be more acceptable.
- 42% of survey respondents disapproved of children playing on fruit machines, with a similar proportion only giving approval if adults were with the children. With 13% of the population undecided, only 4% endorsed the activity of unaccompanied children playing on fruit machines.
- Nearly all respondents thought that horseracing, greyhound racing and gaming in a casino was a form of gambling. In addition, about 8 in 10 people thought that doing the National Lottery, buying scratch cards and spread betting was a form of gambling. About three quarters of the sample believed that doing the football pools was gambling and two thirds regarded bingo as a form of gambling. However, the proportion of people who thought that buying premium bonds, raffle tickets, and stocks and shares were forms of gambling ranged from 44% to 55%.
- 36% of people thought that all the 11 listed activities were forms of gambling. Conversely 11% people thought that less than four of the listed activities were a form of gambling.
- 9 in 10 people had participated in at least one of the listed gambling activities over the last 12 months. Playing the National Lottery was the most popular activity (73%) followed by buying raffle tickets (58%). The least popular activity was spread betting only 1% of people had participated in spread betting over the last 12 months.

- In the last year, over half of people had participated in one (25%) or two (27%) activities; around one fifth (19%) had participated in three activities, 11% in 4 activities and only 8% had participated in 5 or more gambling activities.
- Seventy-three per cent of adults played the National Lottery in the last 12 months.
- Despite the introduction of the National Lottery, most people (80%) said that they had not changed their attitude towards gambling over the past 10 years: 6% said that their attitude towards gambling had become more positive and 15% said that their attitude towards gambling had become more negative over the last 10 years.

#### Notes to Tables

1. Very small bases have been avoided wherever possible because of the relatively high sampling errors that attach to small numbers. In general, percentage distribution are shown if the base is 30 or more. Where the base is smaller than this, actual numbers are shown within square brackets.
2. A percentage may be quoted in the text for a single category that is identifiable in the tables only by summing two or more component percentages. In order to avoid rounding errors, the percentage has been recalculated for the single category and may differ by one percentage point from the sum of the percentages derived from the tables.
3. The row or column percentages may add up to 99% or 101% because of rounding.
4. Unless otherwise stated, changes and differences mentioned in the text have been found to be statistically significant.

## 1. Background and aims

This report is written on behalf of the Gambling Review Body. The Gambling Review Body was established in February 2000 by the Home Secretary to review the gambling legislation in Great Britain today, and is due to make recommendations on the nature and extent of regulation for gambling activities by summer 2001.

To feed into this Review the Gambling Review Body commissioned the National Statistics Omnibus Survey to measure public attitudes towards gambling. Specifically, the survey aimed to:

- Measure public attitudes to the availability of fruit machines in places not usually associated with gambling;
- Measure public attitudes to allowing children to play on the type of fruit machines commonly found in seaside areas;
- Measure attitudes towards gambling and participation in certain gambling activities;
- Identify whether people considered playing the National Lottery to be a form of gambling.

Demographic profiles of the responding sample are presented in tables, which enable the reader to examine the influence of socio-demographic characteristics.

Results are presented from the January 2001 cycle of the National Statistics Omnibus Survey. The Omnibus survey is a multi-purpose survey carried out 8 times per year, based on a representative sample of adults aged 16 or over, in Great Britain. Further details about the Omnibus survey are given in Appendix A and the questionnaire used in this study is included in Appendix B.

## 2. Availability of Fruit Machines

Overall, 45% of respondents thought that there should be no fruit machines in places such as cafés, take-away food shops or minicab offices, 33% felt that the number of such machines was about right, whereas 21% felt that fewer machines would be more acceptable. Attitudes to the availability of fruit machines in places such as cafés, take-away food shops or minicab offices varied according to age and sex, educational qualification, working status and marital status. (Table 2.1)

### Age and sex

Older people were more likely than younger people to think that there should be fewer or no fruit machines available in such places. Seventy-three per cent of people aged 55 or over held this view compared with 52% of people aged 16 to 24 years. (Table 2.1)

Overall, women were more inclined than men to think that there should be fewer or no fruit machines available in such places (72% compared with 60%). However, the gender difference in opinion was most pronounced for the youngest age group. Forty per cent of women aged 16 to 24 years thought that there should be no fruit machines at all in cafés, take-away food shops or minicab offices compared with 22% of men of the same age group. (Table 2.2)

### Level of educational qualification

People with no formal educational qualifications (53%) were more likely than those with a degree or equivalent (43%) to think that there should be no fruit machines at all in cafés, take-away food shops or minicab offices. (Table 2.1)

People's opinions on the availability of fruit machines did not vary significantly according to where they lived in the country, nor were there any significant differences between social class groups (non-manual/manual).

People aged 16 and over		January 2001*				
		None	Partial	Some	High	Base = 100%
%		45	24	33	1	1,846
%		47	18	39	1	731
%		38	24	27	1	865
%		11	15	45	7	64
%		13	25	41	1	64
%		18	22	39	0	260
%		45	23	32	0	302
%		49	20	34	0	264
%		51	23	25	0	250
%		54	21	26		251
%		51	20	27		160
%		50	22	27	1	351
%		44	19	37	1	457
%		50	19	25	2	167
%		39	25	37		232
%		13	25	31		148
%		45	21	33	1	1,393
%		48	25	27		79
%		42	20	37	2	154
%		45	21	31	0	991
%		45	21	32	1	666
%		51	21	31	2	216
%		39	24	36	1	680
%		45	18	33		116
%		52	17	29		498
%		51	21	36	1	683
%		47	16	37		48
%		51	20	30	1	483
%		12	20	41	4	310
%		43	21	31	0	923
%		49	21	28		363

\* Weights  
 † Non-manual - Professional, managerial, intermediate and other occupational groups  
 ‡ Manual - Skilled, semi-skilled and unskilled manual groups  
 § Excludes a few people in the armed forces or where there was an inadequate description  
 ¶ Includes foreign qualifications (outside UK) and other qualifications

Table 2.1: Attitudes to the availability of fruit machines in cafés, take-away food shops and minicab offices by socio-demographic characteristics

People aged 16 or over						January 2001
Characteristic	%	None 45	Fewer 21	Same 33	More 1	Base = 100% 1,616
Men						
	%	22	15	57	6	56
	%	41	15	43	0	123
	%	42	16	41	0	143
	%	38	19	42		119
	%	50	26	24	1	129
	%	51	18	32		104
	%	44	20	35		57
Women						
	%	40	23	33	4	72
	%	16	29	35	1	157
	%	48	28	24	0	159
	%	52	20	28	1	135
	%	54	21	26		122
	%	56	23	20		137
	%	55	20	25		101

Table 2.2: Attitudes to the availability of fruit machines in cafes, take-away food shops and mini-cab offices by age and sex

### 3. Children Playing on Fruit Machines

The law allows people of all ages to play on fruit machines as long as the prize money is limited to five pounds. Machines of this type are most commonly found at the seaside.

People were asked whether they:

- Approved of children playing on these machines;
- Approved of children playing on these machines only if they were accompanied by a responsible adult;
- Neither approved nor disapproved of children playing on these machines; or,
- Disapproved of children playing on these machines.

Table 3.1 shows that 42% of survey respondents disapproved of children playing on fruit machines, with a similar proportion only giving approval if adults were with the children. With 13% of the population undecided, only 4% endorsed the activity of unaccompanied children playing fruit machines.

People's attitudes to children playing on fruit machines were similar to those about the availability of such machines. Although there were no gender differences, attitudes to children playing on fruit machines varied by age, region, and level of educational qualification. In

common with attitudes to the availability of fruit machines, people's opinions of children playing on fruit machines did not vary significantly between social class groups. (Table 3.1)

#### Age

Although age differences in attitudes to children playing fruit machines was not so pronounced as for attitudes to the availability of fruit machines, those in the oldest age group (75 or over) were most likely to say that they disapproved of children playing on fruit machines (59%) compared with 24% of people aged 16 to 20 years. (Table 3.1)

#### Region

There were differences by region and attitude to children playing on fruit machines. People living in Scotland (56%), Wales (54%) and London (51%) were more likely to disapprove of children playing on fruit machines compared with people living elsewhere in Great Britain (39%). (Table 3.1)

#### Level of educational qualification

There was no clear relationship between attitude to children playing on fruit machines and level of educational qualification. People with a degree or equivalent (48%), and people with no formal qualifications (46%) were most likely to disapprove of children playing on these machines compared with people with qualification below degree level (37%). (Table 3.1)

People aged 15 or over	January 2001				Row 1 (0-100)
	Approved	Approved with a note	Neither approved nor disapproved	Disapproved	
	5	41	11	43	1053
	5	46	14	35	1053
	1	49	14	36	1053
	8	39	20	33	1053
	4	36	24	36	1053
	4	43	23	29	1053
	5	45	21	29	1053
	2	39	19	40	1053
	2	39	19	40	1053
	2	46	20	32	1053
	4	37	20	39	1053
	4	43	16	37	1053
	3	43	18	36	1053
	7	37	20	36	1053
	1	42	16	39	1053
	1	35	16	48	1053
	4	42	19	35	1053
	2	37	18	43	1053
	2	38	8	52	1053
	1	43	18	36	1053
	1	46	17	36	1053
	1	41	15	43	1053
	4	44	17	35	1053
	3	44	10	33	1053
	4	29	11	56	1053
	4	41	15	39	1053
	10	35	7	48	1053
	2	39	17	44	1053
	4	45	16	35	1053
	1	41	17	41	1053
	3	33	13	53	1053

Table 3.1: Attitudes to children playing on fruit machines by socio-demographic characteristics

People aged 16 or over	January 2011 <sup>a</sup>					Base = 100%
	Approved	Approved with ad. B.	Neither approved nor disapproved	Disapproved		
%	4	41	13	42		1551
%	11	37	14	38		56
%	4	42	11	43		175
%	7	47	11	35		131
%	2	37	21	40		123
%	7	33	17	43		132
%	4	50	11	35		105
%	2	28	14	56		59
%	3	49	19	29		74
%	3	43	16	38		161
%	2	41	12	45		151
%	2	46	14	41		145
%	4	45	9	42		176
%	1	43	7	49		126
%	5	27	8	60		110

<sup>a</sup> Weighted

Table 3.2: Attitudes to children playing on fruit machines by socio-demographic characteristics

#### 4. Activities considered to be a form of gambling

Respondents were shown a list of 11 activities and asked to identify which activities they considered to be a form of gambling.

- Buying raffle tickets
- Buying premium bonds
- Playing bingo
- Buying stocks and shares
- Doing the football pools
- Doing the National Lottery
- Playing on fruit machines
- Buying scratchcards
- Spread betting
- Betting on horse/greyhound racing
- Gaming in a casino

Not unexpectedly, nearly all respondents thought that horseracing, greyhound racing and gaming in a casino was a form of gambling. In addition, about 8 in 10 people thought that doing the National Lottery, buying scratchcards and spread betting was a form of gambling. About three quarters of the sample believed that doing the football pools was gambling and two thirds regarded bingo as a form of gambling. However, the proportion of people who thought that buying premium bonds, raffle tickets, and stocks and shares were forms of gambling ranged from 44% to 55%. (Table 4.1)

##### 4.1 Types of gambling activity

As with the attitudes to the availability of fruit machines, and to children playing on fruit machines, there were differences in the proportion of people which rated each activity as gambling by socio-demographic characteristics. (Table 4.2)

##### Sex

Men were more likely than women to think that doing the football pools and spread betting were forms of gambling and to have considered the activities that are not immediately thought of as core gambling activities, such as buying raffle tickets, premium bonds and buying stocks and shares, as gambling.

**Age**

Young people aged 16 to 24 years were less likely than all other age groups to think that buying raffle tickets, premium bonds, playing bingo, buying stocks and shares, as well as spread betting, were forms of gambling.

**Social class**

People in professional occupations were significantly more likely than those in unskilled occupations to think that buying raffle tickets, premium bonds, playing bingo, and doing the football pools were forms of gambling. They were also more likely to think that playing on fruit machines, buying scratchcards and spread betting were forms of gambling.

**Educational qualification**

People with qualifications, particularly those with higher educational qualifications were more likely to have considered the non-core gambling activities as 'gambling'.

In summary, men, older people, those in professional occupations and those with higher qualifications were more likely than their counterparts to consider the non-core activities (i.e. raffle tickets, premium bonds, stocks and shares) as forms of gambling.

**4.2 Number of activities**

A scale was developed in order to investigate attitudes to these activities further. An activity score was assigned to each respondent, which represented the sum of the number of activities that they considered to be gambling.

Looking at the variation in number of activities regarded as gambling by socio-demographic characteristics, two groups of respondents can be identified for comparative analysis: those who regarded all eleven items as gambling and those who thought that three or less activities were gambling. Results from the activity scale showed that 36% of people thought that all the listed activities were forms of gambling and that 11% people thought that less than four of the listed activities were a form of gambling. (Table 4.3)

The proportion of the sample who rated all activities as gambling was:

- Slightly higher among men than women (39% compared with 33%)
- Highest in the 55-64 year olds, 47%, and lowest among the 16-24 year olds, 18%
- Most prevalent in Wales, 46%, and the least frequent in London, 30%
- Highest among those in the "professional" social classification and lowest among those in the partly skilled and semi-skilled groups (44% compared with 28%)

People aged 16 or over	January 2001
Activity	%
Betting on horse greyhound races	96
Gaming in a casino	76
Playing on fruit machines	88
Doing the National Lottery	80
Buying scratchcards	79
Spread betting	78
Doing the football pools	76
Playing bingo	69
Buying stocks and shares	65
Buying raffle tickets	51
Buying premium bonds	43
None of the above	0
Base = 1053	1,069
Weights	1
** Percentages may not add to 100% as respondents could give more than one answer	

Table 4.1: Proportion of adults who considered different activities to be a form of gambling

People aged 16 or over												January 2001	
Characteristic	Harvest problems	Gaming machines	Arms exhibitions	National Lottery	Grand Lottery	Sports betting	Financial post	Logic	Stock & Shares	Bingo tickets	Premium bonds	Bank rates	
Proportion who say they will always or be 3 hours of gambling													
All	78	76	68	60	74	70	76	68	55	54	41	160	
Sex													
Male	77	75	67	51	70	64	69	70	55	50	40	237	
Female	79	76	67	73	78	74	83	67	51	50	39	275	
Age													
16 to 24	73	54	62	62	74	69	76	57	31	46	18	555	
25 to 34	72	55	65	79	74	74	75	65	45	37	29	65	
35 to 44	73	63	67	77	60	63	71	48	51	50	34	250	
45 to 54	72	67	65	84	64	67	61	74	60	58	45	317	
55 to 64	73	73	69	76	69	64	76	70	57	55	45	277	
65 to 74	73	68	64	65	61	71	60	73	63	62	42	150	
75 to 84	73	66	62	66	70	75	72	66	51	51	49	211	
85 or over	91	93	67	79	77	65	69	63	55	57	43	174	
Nation													
Far North	81	86	57	66	67	75	73	66	51	53	47	406	
Northland	79	74	67	69	77	77	75	69	60	53	41	464	
Waikato	78	73	64	77	74	77	73	64	48	53	37	626	
Bay of Plenty	78	81	61	63	61	66	77	72	61	59	51	218	
Central South	77	76	67	76	66	77	76	65	51	57	53	264	
England	76	74	68	67	77	79	74	68	55	54	43	1244	
Wales	77	77	64	65	65	60	61	74	59	60	51	780	
Scotland	76	75	67	77	76	72	76	66	49	49	41	445	
Socio-economic class													
Professional	82	76	67	65	65	61	64	76	63	70	55	171	
Intermediate	79	73	72	64	65	67	61	73	55	57	39	364	
Basic	76	70	67	69	67	71	75	65	52	51	41	462	
Low income	71	68	69	78	63	67	76	64	44	58	44	259	
Basic income	71	71	68	76	72	65	67	64	43	46	37	719	
Medium	77	75	73	73	71	67	65	58	46	41	35	583	
Region of residence (excluding London)													
Greater London	79	74	64	67	61	63	67	75	67	43	57	230	
East of England	77	77	68	78	76	64	74	69	54	33	41	764	
Other East	75	74	71	68	67	71	63	70	57	57	45	410	
West of England	74	71	64	77	74	69	71	65	51	51	44	614	

Table 4.2: Attitude to gambling related activities by socio-demographic characteristics

Wales: a. Professional, intermediate, basic and other not mutually exclusive.  
 b. Medium, basic, intermediate and other not mutually exclusive.  
 c. London: low income in the armed forces or where there was no appropriate data point.  
 d. East of England: includes London (to match City and other quadrants).



People aged 16 or over							January 2001
Characteristic		11 activities	8-10 activities	4-7 activities	1-3 activities	None	Base: 1602
All	%	36	26	26	10	1	1678
Sex							
Male	%	39	30	27	9	6	757
Female	%	33	26	30	11	1	921
Age							
16 to 24	%	18	17	36	9	0	131
25 to 34	%	31	26	30	7	1	291
35 to 44	%	38	31	22	6	1	314
45 to 54	%	39	27	25	9	1	273
55 to 64	%	47	23	12	13	-	259
65 to 74	%	37	22	17	14	6	215
75 or over	%	31	25	19	14	3	125
Region							
The North	%	35	27	28	9	1	411
Midlands and East Anglia	%	37	31	25	11	0	468
London	%	30	28	28	13	1	181
South East	%	42	28	22	8	0	317
South West	%	40	26	31	12	1	155
England	%	35	29	25	10	1	1452
Wales	%	46	20	27	5	3	84
Scotland	%	35	21	31	10	-	145
Social Classification							
Professional	%	44	39	21	5	-	82
Intermediate	%	41	31	21	7	0	431
Semi-skilled/manual	%	14	28	28	9	1	313
Skilled/manual	%	16	26	28	9	0	281
Partly skilled	%	28	24	31	15	2	264
Unskilled	%	23	26	23	24	-	68
Highest Educational Qualification							
Degree or equivalent	%	43	35	18	5	1	232
Below degree level	%	14	30	28	8	0	703
Other <sup>†</sup>	%	39	26	28	7	-	129
None	%	35	23	26	15	1	620
Working Status							
In paid work	%	36	31	23	8	0	914
Unemployed	%	38	27	27	6	2	48
Economically inactive	%	35	24	28	13	1	716
Marital Status							
Single	%	24	15	30	10	1	127
Married or cohabiting	%	38	26	26	9	0	931
Separated, divorced or widowed	%	40	26	20	13	1	401

<sup>†</sup> Weight 1

† Excludes a few people in the armed forces or where there was an inadequate description

‡ Includes foreign qualifications (outside UK) and other qualifications

Table 4.3: Number of activities considered to be a form of gambling by socio-demographic characteristics

Conversely the proportions of those who deemed less than 4 activities as gambling were more prevalent among the over 65s, adults in partly skilled or unskilled occupations and those economically inactive.

Among those who considered just one activity as gambling, there was no clear consensus regarding what that activity was, however among those who considered two or three activities as gambling, 90% reported that two of those activities were betting on horse/greyhound races and gaming in a casino.

## 5. Participation in Gambling Activities

Respondents were shown the same list of activities that they had previously been shown and asked to identify which activities they had participated in over the last 12 months. 9 in 10 people had participated in at least one of the listed gambling activities over the last 12 months.

Playing the National Lottery was the most popular activity (73%) followed by buying raffle tickets (58%). The least popular activity was spread betting; only 1% of people had participated in spread betting over the last 12 months.

(Table 5.1)

### 5.1 Participation in each type of gambling activity

Table 5.2 shows how participation in gambling related activities varied by socio-demographic characteristics. There were differences in the proportion of people who participated in gambling related activities according to sex, age, region, social class, working status and marital status. There was no difference in rates of participation in gambling activities according to educational attainment.

#### Sex and age

There were differences in the types of activity that men and women took part in. As can be seen from Table 5.2, men were more likely than women to bet on horse/greyhound races, buy stocks and shares, play on fruit machines and do the football pools. Women, on the other hand were more likely than men to play bingo. (Young women aged 16 to 24 years, were just as likely to play bingo (23%) as women aged 65 years or over (22%) in the last year).

(Table 5.2)

#### Region

People living in London were less likely to play on fruit machines, play the National Lottery, play bingo, play the football pools and buy raffle tickets compared with people living elsewhere in the country.

#### Social class

Social class was also related to participation in gambling activities. Whilst there was no difference between manual and non-manual workers in the number of activities that they had taken part in, there were differences in what those activities were. Non-manual workers were more likely than manual workers to purchase raffle tickets, premium bonds and stocks and shares. Whereas manual workers were more likely than non-manual workers to play bingo, play on fruit machines and bet on horse/greyhound races.

### 5.2 Participation in the number of gambling activities

A measure of an individual's level of participation in gambling activities was developed in a similar manner to the activity scale in the previous section. A participation score was assigned to each respondent, which represented the sum of the number of activities that they had participated in over the last 12 months. Respondents could have:-

- Score of 0 (had not taken part in any activity);
- Score of 1 (had taken part in just one activity);
- Score of 2 (had taken part in two activities);
- Score of 3 (had taken part in three activities);
- Score of 4 (had taken part in four activities);
- Score of 5 (had participated in five or more activities).

In the last year, over half of people had participated in one (25%) or two (27%) activities; around one fifth (19%) had participated in three activities, 11% in 4 activities and only 8% had participated in 5 or more gambling activities.

(Table 5.3)

Among those who participated in only one activity, 59% reported that the activity was playing the National Lottery. Among those who participated in two activities, 82% reported that these activities were playing the National Lottery and 66% buying raffle tickets.

#### Sex and age

Men participated in a larger number of gambling activities than women. Men were more likely to take part in 5 or more activities than women (12% compared with 5% respectively). Women were more likely than men to take part in just one gambling activity (28% compared with 22%).

People at either end of the age spectrum were less likely to have taken part in any gambling activity. One in five (20%) young people aged 16 to 24 years and 18% people aged 75 or over reported that they had not participated in any gambling activity over the last 12 months. People aged 55 to 64 years were the most likely to have taken part in some form of gambling activity (95%).

**Region**

People living in Wales were less likely not to gamble at all (4%) compared with people in England (10%).

**Marital status**

Marital status was also related to participation in gambling activities over the last 12 months. Twelve per cent of single adults had taken part in 5 or more activities compared with 8% of those who were married or cohabiting and 6% of those who were divorced, separated or widowed.

**5.3 Attitude to gambling and participation in gambling related activities**

Those who were most likely to have considered all 11 activities to be a form of gambling were also most likely to participate in a higher number of gambling related

activities. This was most evident in men, young people, those who live in Wales and in those who were in paid work. The opposite effect was apparent with people living in London. People in London were less likely to have considered all activities as a form of gambling and were also less likely to have taken part in gambling related activities.

**5.4 Those who did not participate in any gambling activity**

One in ten adults did not participate in any gambling related activity over the last 12 months. Non-gamblers were most likely to be aged 16-24 years, single and live in London.

Non-gamblers were most likely to say that they felt more negative towards gambling over the past 10 years. Twenty three per cent of those who had not taken part in any gambling activity described becoming more negative compared with 14% of those who had taken part in at least one gambling activity.

People who had not taken part in any gambling activity over the last 12 months were more likely to say that they disapproved of children playing on fruit machines (62%) than people who had taken part in at least one or more gambling activities (40%). (Table 5.3)

People aged 16 or over	January 2001
Accuracy	8.7
Doing the National Lottery	71
Buying raffle tickets	58
Buying scratch boards	29
Buying stocks and shares	15
Betting on horses/greyhound races	15
Playing bingo	14
Playing on fruit machines	13
Doing the football pools	7
Buying premium bonds	7
Gaming in a casino	4
Spread Betting	1
None of the above 10	
Base = 100%	1,671

<sup>1</sup> Weighted  
<sup>2</sup> Percentages may not add to 100% as respondents could give more than one answer

Table 5.1: Proportion of adults who participated in gambling related activities over the last 12 months

People aged 16 or over													January 2001 <sup>a</sup>	
Characteristic	Percentage involved	Casino	Two national lotteries	National Lottery	Scratch cards	Social betting	Pools & pools	Other	Stocks & Shares	Raffle tickets	Preman- tories	Other	Total	
Proportion who regarded each activity to be a form of gambling														
All	%	15	4	13	71	20	1	7	14	15	38	7	1471	
Sex														
Male	%	22	5	18	73	21	2	10	9	20	57	7	753	
Female	%	9	2	9	71	19	0	4	17	10	59	7	914	
Age														
16 to 20	%	17	2	35	48	28	-	5	17	3	51	4	65	
21 to 24	%	19	0	36	53	26	4	13	23	7	46	1	66	
25 to 34	%	25	5	19	75	25	7	5	11	13	55	4	791	
35 to 44	%	10	5	13	75	21	0	6	10	17	67	6	313	
45 to 54	%	16	4	10	77	19	0	6	11	19	67	7	777	
55 to 64	%	15	2	9	81	18	1	5	16	27	61	15	359	
65 to 74	%	10	2	5	74	11	0	6	15	11	55	11	316	
75 or over	%	8	2	6	67	13	-	4	20	6	46	7	171	
Region														
The North	%	14	4	11	71	19	2	6	16	14	55	7	409	
Midlands and East Anglia	%	15	3	16	75	20	0	7	14	11	64	7	462	
London	%	29	3	8	64	16	1	3	6	17	43	8	389	
South East	%	18	6	16	71	23	0	6	11	23	61	16	276	
South West	%	14	1	17	75	23	-	7	12	19	66	10	353	
England	%	15	4	14	72	20	1	7	13	15	53	8	1446	
Wales	%	10	4	6	86	26	1	6	14	14	64	5	163	
Scotland	%	12	3	13	79	20	2	9	25	13	46	7	132	
Socio-Occupational														
Professional	%	17	2	9	57	8	-	6	3	40	53	13	83	
Intermediate	%	16	4	13	71	18	1	7	8	24	65	10	486	
Skilled non-manual	%	19	4	12	78	22	1	6	15	8	61	9	367	
Skilled manual	%	23	4	17	79	25	1	11	13	30	53	5	250	
Partly skilled	%	16	2	15	73	20	1	5	18	8	48	4	264	
Unskilled	%	14	2	12	75	19	1	8	26	5	51	3	85	
Highest Educational Qualification														
Degree or equivalent	%	12	5	10	59	34	1	3	5	32	62	10	332	
Below degree level	%	16	5	16	74	22	1	7	12	16	61	7	701	
Other	%	20	3	11	65	15	2	9	15	35	39	9	323	
None	%	33	3	9	78	20	0	9	19	7	56	6	676	

<sup>a</sup>Wales  
 1. Above national, professional, managerial, intermediate and other non-manual groups  
 2. Below A-level, vocational and unskilled manual groups  
 3. Excludes those people in the armed forces or where there was an inadequate description  
 4. Includes foreign qualifications (outside UK) and other qualifications

Table 5.2: Participation in gambling related activities by socio-demographic characteristics

People aged 16 or over		January 2011 <sup>a</sup>							Total (95%)
Characteristic	N	1	2	3	4	5 <sup>b</sup>	6 <sup>c</sup>		
All	N	10	25	37	39	18	9	162	
Sex									
Male	N	10	22	26	39	11	12	120	
Female	N	9	29	29	10	7	7	142	
Age									
16 to 20	N	20	25	19	10	7	16	67	
21 to 24	N	18	14	37	33	16	11	60	
25 to 34	N	10	22	21	35	17	10	95	
35 to 44	N	6	12	32	23	10	9	102	
45 to 54	N	7	25	26	23	13	6	100	
55 to 64	N	5	27	28	20	12	10	102	
65 to 74	N	9	30	33	12	12	4	100	
75 or over	N	16	26	31	33	5	1	102	
Region									
The North	N	12	25	28	17	12	7	60	
Midlands and East of England	N	7	21	20	16	1	5	56	
London	N	12	32	21	11	7	7	80	
South East	N	4	21	16	16	11	11	75	
South West	N	10	19	30	20	14	7	100	
England	N	10	25	27	16	14	9	101	
Wales	N	4	22	18	25	12	5	66	
Scotland	N	6	31	20	25	5	5	87	
Social Class/Ethnicity									
Non-manual	N	8	24	29	19	11	6	97	
Manual	N	11	27	26	36	10	9	109	
Highest Educational Qualification									
Degree or equivalent	N	12	22	24	20	7	10	95	
Bachelors degree holder	N	8	23	26	20	12	10	109	
Others <sup>d</sup>	N	12	24	26	18	13	1	94	
None	N	10	22	30	16	10	7	105	
Working Status									
In paid work	N	7	24	26	20	12	1	86	
Unemployed	N	18	16	30	19	10	1	94	
Retirement inactive	N	13	24	29	16	9	4	105	
Marital Status									
Single	N	19	21	21	13	9	12	95	
Married or cohabiting	N	6	24	29	21	12	8	100	
Separated, divorced or widowed	N	14	20	17	17	6	6	86	

<sup>a</sup> Weight 2  
<sup>b</sup> Non-manual - Professional, managerial, administrative and other non-manual groups  
<sup>c</sup> Manual - Manual semi-skilled and skilled manual groups  
<sup>d</sup> Includes a few people in the armed forces or where there was an inadequate description  
<sup>e</sup> Includes degree qualifications (bachelors) and other qualifications

Table 5.3: Number of gambling related activities people had participated in over the last 12 months by socio-demographic characteristics

## 6. Focus on the National Lottery

Seventy-three per cent of adults played the National Lottery in the last 12 months. (Table 6.1)

### Age

Participation in the National Lottery was related to age. People aged 55 to 64 (81%) were most likely to buy a National Lottery ticket in the last 12 months and young people aged 16 to 20 years (48%) were the least likely to purchase a National Lottery ticket.

### Region

There was regional variation in respondents' participation in the National Lottery. Those in Scotland and Wales were most likely to buy a lottery ticket (80% and 85% respectively) compared with those living in England (71%). People living in London were least likely to play the Lottery (64%).

### Social class

Playing the Lottery also varied by social class. Although there was no difference between manual and non-manual workers, those in social class group 1 were less likely to play the National Lottery. Those who were unemployed (67%) or economically inactive (68%) were also less likely to play the National Lottery than those in paid work (76%).

## 6.1 Change in attitudes to gambling over the last 10 years

To what extent has the introduction of the National Lottery softened public attitudes to gambling and led to increased levels of participation in gambling activities? Although this survey did not attempt to directly measure this, respondents were asked whether their attitudes to gambling had changed over the past 10 years, a period which covered the introduction of the National Lottery in 1994.

The majority (80%) of people said that they had not changed their attitude towards gambling over the past 10 years. Only a small proportion (6%) said that their attitude towards gambling had become more positive and 15% said that their attitude towards gambling had become more negative over the last 10 years. (Table 6.3).

## 6.2 Whether people think of the National Lottery as a form of gambling

Respondents were asked whether they had played the National Lottery before they were asked about their views on gambling, so as not to prompt them into considering the National Lottery as a form of gambling.

As previously mentioned there was a large group whose participation in gambling was restricted to playing the National Lottery (59%). The following analysis compared the views of people who only played the National Lottery with the opinions of people who participated in other gambling activities.

Both those who played the Lottery and those who did not play the Lottery said that they thought that the National Lottery was a form of gambling. Seventy-nine per cent of people who bought a Lottery ticket thought this compared with 82% of people who had not bought a Lottery ticket in the last year.

## 6.3 National Lottery and participation in other gambling related activities

People who played the National Lottery in the last 12 months were also more likely to have bet on horse/greyhound races, played on fruit machines, played the football pools, played bingo, bought raffle tickets and scratchcards than people who did not play the National Lottery in the last year. (Table 6.2)

People who bought a Lottery ticket in the last year were also less likely to have disapproved of children playing on fruit machines than people who did not purchase a Lottery ticket in the last year (40% compared with 48% respectively).

People aged 16 or over		January 2001 <sup>a</sup>		
Characteristic		Played lottery	Not played lottery	base = 100%
All	%	73	27	1,678
<b>Sex</b>				
Male	%	73	27	757
Female	%	72	28	921
<b>Age</b>				
16 to 20	%	48	52	65
21 to 24	%	55	45	64
25 to 34	%	75	25	291
35 to 44	%	70	30	314
45 to 54	%	72	28	273
55 to 64	%	81	19	255
65 to 74	%	74	26	233
75 or over	%	58	42	175
<b>Region</b>				
The North	%	72	28	401
Midlands and East Anglia	%	75	25	458
London	%	64	36	181
South East	%	71	29	237
South West	%	70	30	154
<b>England</b>				
Wales	%	85	15	81
Scotland	%	60	40	155
<b>Social Classification</b>				
Professional	%	57	43	87
Intermediate	%	74	26	487
Semi-skilled manual	%	78	22	363
Semi-skilled	%	78	22	281
Low skilled	%	77	23	354
Unskilled	%	75	25	89
<b>Highest Educational Qualification</b>				
Degree or equivalent	%	56	44	232
Below degree level	%	74	26	754
Over 74	%	64	36	126
None	%	78	22	420
<b>Working status</b>				
Employed	%	76	24	914
Unemployed	%	67	33	49
Economically inactive	%	68	32	716
<b>Marital Status</b>				
Single	%	58	42	117
Married or cohabiting	%	78	22	951
Separated, divorced or widowed	%	67	33	450

<sup>a</sup> Weighted  
 † Excludes a few people in the armed forces or where there was an inadequate description  
 ‡ Excludes foreign qualifications (equally UK) and other qualifications

Table 6.1: Participation in the National Lottery in the last 12 months by socio-demographic characteristics

People aged 16 or over			January 2001
Activity	Both lottery	Neither lottery	%
None	5	5	1
Table tennis	62	46	26
Scratchcards	25	5	20
Flower/philosophy and cards	19	3	18
Sports and pools	14	16	13
Pinx	11	8	12
Tram machines	12	20	12
Fruit machines	11	2	11
Prizes and lotto	8	5	7
Gaming machines	4	3	4
Video machines	1	1	1
Base = 100%	122	49	171
*Weights			

Table 6.2: Percentage of adults who participated in other gambling activities by participation in the National Lottery

People aged 16 or over		January 2001
Attitude since 10 years		
More positive attitude towards gambling		8
More negative attitude towards gambling		15
Attitude unchanged		77
Base = 100%		100
*Weights		

Table 6.3: Whether respondent's attitude towards gambling has changed over the last 10 years



# Appendix A

## The Omnibus Survey

The Omnibus Survey is a multi-purpose survey carried out by the Office for National Statistics for use by non-profit making organisations. Interviewing is carried out in two of the three months each quarter, and each month's questionnaire covers a variety of topics, reflecting different user's requirements.

### The Sample

A random probability sample of 3,000 private households in Great Britain is selected (each month) using the small users' Postcode Address File<sup>1</sup> as a sampling frame. One hundred new postal sectors are selected and are stratified by region, the proportion of households renting from local authorities and the proportion in which the head of household is in Socio-Economic Groups 1-5 or 13 (that is a professional, employer or manager). The postal sectors are selected with probability proportional to size and within each sector 30 addresses are selected randomly.

Within households with more than one adult, one person aged 16 or over is randomly selected for interview. No proxy interviews are taken.

### Weighting

As only one household member is interviewed at each address, people in households containing few adults have a higher probability of selection than those in households with many. Where the unit of analysis is individual adults, as it is for this module, a weighting factor is applied to correct for this unequal probability of selection. This weighting factor is referred to as 'weight a' and when applied, this is indicated in a footnote to each table and figure.

### Significance

Any differences mentioned in this report are statistically significant at the 95% confidence level, unless otherwise stated.

### Fieldwork

Interviews are carried out in respondents' homes, face to face, by interviewers who have been trained to carry out a range of National Statistics surveys. The Omnibus Survey uses computer assisted interviewing which has well documented effects on the quality of the data. Advance letters are sent to all addresses giving a brief account of the survey. Interviewers must make at least three or four calls at an address at different times of the day and week. As with all NS surveys, a quality check on fieldwork is carried out through recall interviews with a proportion of respondents.

### Questions

The module of questions (shown in Appendix B) was developed in conjunction with the Gambling Review Body.

### Response Rates

The small user's Postal Address File includes some business addresses and other addresses, such as new and empty properties, at which no private households are living. The expected proportion of such addresses, which are classified as ineligible is about 11%-12%. This figure is removed before the response rate is calculated.

The response rate for the January 2001 Omnibus Survey was 62%, as shown below:

	No.	%	%
Set sample	3,000	100	
Ineligible addresses	273	9	
Eligible addresses	2,727	91	100
Refusals	780	29	
Non-Contacts	269	10	
Achieved interviews	1,678	62	

<sup>1</sup> An address which receives less than 50 letters of mail each day.

# Appendix B

## The Questions

Have you bought a National Lottery ticket or a National Lottery Instant/scratchcard in the last year?

- (1) Yes
- (2) No

Nowadays you may find fruit machines in places like cafés, takeaway food shops and minicab offices:

Do you think there should be:

- (1) More fruit machines in places like these,
- (2) Fewer fruit machines in places like these,
- (3) About the same number of fruit machines in places like these, or
- (4) No fruit machines at all in places like these?

The law currently allows children of all ages to play on fruit machines as long as the prize money is limited to five pounds. Machines of this type are commonly found at the seaside.

Do you:

- (1) Approve of children playing on these machines,
- (2) Approve of children playing on these machines only if they are accompanied by a responsible adult,
- (3) Neither approve nor disapprove of children playing on these machines, or
- (4) Disapprove of children playing on these machines?

Do you think your attitude towards gambling has changed at all over the last 10 years?

Have you become:

- (1) More positive towards gambling,
- (2) More negative towards gambling,
- (3) Or has your attitude towards gambling remained unchanged over that time?

Which, if any, of the following do you consider to be a form of gambling?

- (1) Buying raffle tickets
- (2) Buying premium bonds
- (3) Playing bingo
- (4) Buying stocks and shares
- (5) Doing the football pools
- (6) Doing the National Lottery
- (7) Playing on fruit machines
- (8) Buying scratchcards
- (9) Spread betting
- (10) Betting on horse/greyhound races
- (11) Gaming in a casino
- (12) None of the above

In the last year, which of these activities have you taken part in?

- (1) Buying raffle tickets
- (2) Buying premium bonds
- (3) Playing bingo
- (4) Buying stocks and shares
- (5) Doing the football pools
- (6) Doing the National Lottery
- (7) Playing on fruit machines
- (8) Buying scratchcards
- (9) Spread betting
- (10) Betting on horse/greyhound races
- (11) Gaming in a casino
- (12) None of the above

Department for Culture, Media and Sport



# A Safe Bet for Success – Modernising Britain's Gambling Laws

The Government's Response to the Gambling Review Report

Presented to Parliament by the  
Secretary of State for Culture, Media and Sport  
by Command of Her Majesty, March 2002

Cm 5397 £13.50

## Contents

---

*Foreword from the Secretary of State, Tessa Jowell*

1. INTRODUCTION
2. A NEW LEGISLATIVE FRAMEWORK
3. MODERN REGULATION FOR A MODERN INDUSTRY
  - ❖ Operators and staff
  - ❖ Licensing gambling premises
  - ❖ Appeals
  - ❖ Regulation – costs and benefits
4. THE BENEFITS FOR CONSUMERS AND BUSINESS
  - ❖ Payment for gambling
  - ❖ Gaming machines
  - ❖ Casinos
  - ❖ Bingo
  - ❖ Betting
  - ❖ Lotteries
  - ❖ Pools
  - ❖ On-line gambling
  - ❖ Prize competitions
5. THE NATIONAL LOTTERY
  - ❖ Side betting
  - ❖ Society lotteries
  - ❖ Other recommendations
6. KEEPING CRIME OUT

7. **DEALING WITH THE DOWNSIDE**
  - ❖ Social responsibility and the industry's commitment
  - ❖ Protection of children
  - ❖ Prevention and treatment
8. **JOINING UP THE POLICY**
9. **IMPLEMENTING THE CHANGES**
10. **SUMMARY OF PROPOSALS**

**APPENDICES**

- A Gambling Review Body's recommendations
- B Government's response to individual recommendations
- C Partial Regulatory Impact Assessment
- D Gaming Machines – current and proposed controls
- E Consultation – list of respondents

## Foreword: from Tessa Jowell

---

The modernisation of our gambling laws is long overdue. In asking the Gambling Review Body to undertake a comprehensive scrutiny of gambling and its regulatory framework the Government took an important step towards bringing those laws up to date. When I announced the publication of the Gambling Review Report last summer I expressed my hope that it would spark a debate. Thousands of you have written to let us have your views and to explain how the implementation of the report's proposals will impact on your businesses, your livelihoods, your families and your communities. This has been a vitally important stage in the development of the Government's response and the formulation of our proposals for reform; I am personally very grateful to all of the individuals and organisations who contributed to the process.

In this paper we set out our own vision for a modern regulatory system for the gambling industry. It draws not only on the excellent groundwork undertaken by Sir Alan Budd and his team but also on the ideas, comments and concerns expressed during the consultation period.

*A Safe Bet For Success* encapsulates our key objectives in taking forward these reforms. We want gambling to be safe, not only for those who take part in it, but also in the way that it impacts on wider society. Gambling must continue to be conducted fairly, remain free of criminal influence and infiltration, and operate within a regulatory framework that offers protection for children and vulnerable adults. We also, however, want to see a successful British gambling industry; one that is able to respond rapidly and effectively to technological and customer-led developments in both the domestic and global marketplace, building on its existing reputation for quality and integrity, and in the process increasing its already important contribution to the UK economy.

The balance between these two sets of objectives is a fine one, and in developing detailed legislative proposals we will continue to work closely with stakeholder interests to ensure that we get that balance right.



TESSA JOWELL

## 1. Introduction

---

- 1.1 This document sets out the Government's plans for modernising the laws governing gambling in Great Britain.
- 1.2 It has been clear for some time that these laws are in need of reform. They are very complicated, and hard for the general public to understand. They are also rigid, in the sense that a lot of regulatory detail is set out in statute, and so cannot readily be altered to take account of changed circumstances. They have failed to keep pace with technology, and do not make proper provision for gambling on the internet or through interactive television. And above all they were enacted or have their roots in an era when gambling was widely regarded as an activity which was at best morally questionable. The legal framework for gambling is one of grudging toleration.
- 1.3 Since that framework was put in place the social climate has changed. Almost three quarters of the adult population participate in gambling of one kind or another. It has become part of the main stream of leisure activity. There is a powerful case for lifting regulatory burdens on an industry which has built a world reputation for integrity.
- 1.4 But at the same time a careful judgment has to be made about where the new balance of regulation should lie. When people are asked if they know what the controls on gambling are, most say that they do not. But most also say that they believe that the controls are either about right or too loose rather than too tight. Experience from around the world suggests that over-enthusiastic deregulation can cause real social and economic problems from which it is hard to rein back. Gambling has characteristics which make it unusually open to the risk of exploitation and abuse, and attractive to those who have insufficient knowledge of or respect for the laws of probability. For many gambling is a source of pleasure; for a minority it is a source of the deepest distress for themselves and their families. Changes to the gambling laws could also have a powerful and enduring effect on what our towns and cities look like, and on how they feel to live in or visit.
- 1.5 To help work out a set of laws which best meets all these needs the Government set up in 2000 an independent review body, chaired by Sir Alan Budd. Its report, including 176 recommendations, was published in July 2001. The Government invited comments on the

report. Around 270 responses were submitted, together with over 4700 letters commenting on individual recommendations. A list of those who submitted responses together with a breakdown, by subject matter, of the letters received can be found at Appendix E.

- 1.6 The Government is very grateful to the review body for its comprehensive and well-argued report. It is also very grateful to all those who have contributed to the subsequent processes of consultation and debate, which have helped to clarify the issues.
- 1.7 Our consultations showed that there is broad support for the overall shape of the Review Body's reform package: managed relaxation of outdated restrictions and extension of choice for adult gamblers, balanced by a greater emphasis on social responsibility and protection for the vulnerable. The main areas of contention related to the impact of proposed restrictions on gaming machines, and to those recommendations that would reduce National Lottery sales. There was also widespread apprehension about the consequences of transferring responsibility for licensing premises to local authorities.
- 1.8 The publication of this document will not end the process of consultation, nor should it. But the time has now come for the Government to make clear the conclusions which it has reached and the measures which it proposes to take, with Parliament's agreement, to bring the laws on gambling up to date. The prize for success will be a system of law and regulation within which the gambling industry can flourish but which also sets the highest standards of social responsibility. The law should command the confidence of the public, regardless of whether they win, lose or choose not to play.
- 1.9 Against this background the Government endorses the principles set out in the review body's report as the key objectives of gambling law and regulation:
- gambling should be crime-free, honest and conducted in accordance with regulation
  - players should know what to expect and be confident that they will get it and not be exploited
  - there should be adequate protection for children and vulnerable persons.
- 1.10 These objectives are not new, but the current law provides only an approximate fit with them. In some respects it imposes unnecessary controls; in others it ensures too little protection. The Government believes that the best new test of its proposals will be the extent to which these objectives are achieved in practice.



- 1.11 The Government, of course, recognises that a considerable amount of detailed work remains to be done before individual recommendations can be translated into practical legislative proposals. We are, however, anxious to provide stakeholders with an early indication of our conclusions and intentions. The Table at **Appendix B** therefore records the Government's response to each of the Review Body's 176 recommendations in the light of the consultation exercise. It also indicates which would require changes to primary legislation before they could be implemented. In the remainder of this document we set out our broad approach to the main themes and proposals identified by the Review Body.
- 1.12 These proposals will impact in different ways on the three devolved administrations. So far as Northern Ireland is concerned gambling is a wholly devolved matter, although historically Northern Ireland law has closely followed the British model. For Scotland gambling is a reserved matter. However, certain limited functions have been devolved to the Scottish Executive. These include casino opening hours, casino permitted areas (i.e. where they can be set up) and the setting of certain betting and gaming licence fees. In addition the licensing system in Scotland is different to the system in England and Wales. For Wales gambling is wholly reserved to Westminster. Each of the administrations has been consulted on the proposals set out in this paper, and we will continue to work closely with them as we develop the legislation.

## 2. A New Legislative Framework

---

- 2.1 As the Review Body pointed out, most of the legislation governing gambling dates back to the 1960s. While it has stood the test of time remarkably well, and in the process has made a significant contribution to the health and integrity of the British gambling industry, there is a broad consensus that it needs to be updated and streamlined.
- 2.2 The legislation is also extremely inflexible and has not enabled regulation to keep pace with either technological advances, or customer expectations and the ability and desire of the gambling industry to meet them. In the Government's view it makes no sense to perpetuate a situation in which even quite minor adjustments can require amendments to primary legislation. Parliament itself has described the current statutes as a mess, and in a recent report the Commons Deregulation and Regulatory Reform Committee noted as follows: *"...repeated piecemeal amendment of the law relating to gambling has been an unwelcome feature of the deregulation procedure. Now that the report of the Gambling Review Body has been published, we look forward to the early introduction of a Bill which will obviate the need for any further such amendment".*<sup>1</sup> These sentiments were universally echoed during our consultations.
- 2.3 The Government therefore agrees that all gambling legislation should be consolidated into a single Act of Parliament covering all categories of gambling activity.<sup>2</sup> This Act should be up to date, simple to understand and sufficiently flexible to meet changing circumstances without the need for frequent amendment. It should provide a more flexible framework within which appropriate adjustments can be made via subordinate legislation or regulations. As a number of those responding to the consultation pointed out, the process for implementing changes to regulations must be transparent and fair, and the legitimate interests of all parties should be taken fully into account before they are made. We will also want to ensure that the many tried and tested legal and regulatory principles enshrined in the current statutes and related case law are not undermined as a result of consolidating and modernising the legislation.

---

<sup>1</sup> Report of the House of Commons Deregulation and Regulatory Reform Committee on the Draft Regulation (Bingo and Other Gaming) Order 2002.

<sup>2</sup> Excluding the National Lottery Act.

### 3. Modern Regulation for a Modern Industry

---

- 3.1 In Chapter 1 we have set out the broad objectives that will continue to underpin Government policy on the regulation of gambling. We will, of course, consider carefully, in consultation with industry and other stakeholder interests, the extent to which the need for regulation can, in particular circumstances, be met by self-regulatory mechanisms, such as industry-enforced codes of practice and conduct. But we are in no doubt that there remains a need for effective, statutory regulation of the gambling industry at both the corporate and operational levels.
- 3.2 In deciding how the above objectives should be put into practice our benchmark will be the five principles of good regulation<sup>2</sup>:
- Transparency
  - Accountability
  - Proportionality
  - Consistency
  - Targeting

#### Operators and staff

- 3.3 The current arrangements whereby different regulatory responsibilities are exercised by, variously, the Gaming Board, licensing magistrates, local authorities, the Horserace Betting Levy Board and the Tote do not fit today's market, where operators are frequently providing services and products across a variety of gambling sectors. In the interests of fairness and efficiency there is, we have decided, a need to bring all operators of commercial gambling within a single system of licensing and regulation<sup>3</sup>. This should allow entry and compliance controls to be applied consistently and proportionately across all sectors of the industry.
- 3.4 The Government therefore accepts the Review Body's recommendation that there should be a single statutory regulator: the Gambling Commission. The Commission will assume responsibility for all of the regulatory and licensing functions currently undertaken by the Gaming Board. It will also take over responsibility for licensing and regulating bookmakers

---

<sup>2</sup> Better Regulation Task Force 1997/8000.

<sup>3</sup> Except, for the time, being spread betting, where the Financial Services Authority as regulator has developed its own expertise: once the proposed Gambling Commission has been established and begun its work the division of regulatory functions will need to be looked at again.

and betting exchanges, totalisator operators, pools promoters and other suppliers of commercial gambling. The consultation exercise confirmed that there is widespread support for this approach, although there were those (notably bookmakers) who suggested that the current system worked well for them and saw no particular need for change. The Government is not, however, persuaded that it is necessary for all society lotteries to be treated in the same way, and intends to retain a turnover threshold below which those promoting society lotteries may continue to register them with local authorities.

- 3.5 The Commission will operate controls on entry to the industry, issuing operators' and personal licences on the basis of an assessment of honesty, competence and, in the case of operators, financial means. This will build on the arrangements that are already in place for casinos and bingo, and will bring bookmakers and their key staff within the personal licensing regime (although we are not persuaded that a sufficient case has been made for all betting shop managers to be individually licensed by the Commission, and will be undertaking further discussions with interested bodies on the detailed implementation of the new personal licensing regime).
- 3.6 We also agree with the Review Body that the Gambling Commission should have powers to impose penalties on licensed operators. We envisage, as in the case of the new alcohol licensing arrangements, a sliding scale of sanctions ranging from cautions and endorsements, through to fines and, in the most serious cases, the withdrawal of operating licences.

#### **Licensing Gambling Premises**

- 3.7 Responsibility for licensing or certificating gambling premises is currently shared between licensing justices and local authorities.<sup>4</sup> The Review Body recommended that premises licensing should remain a local function, but exercised solely by local authorities. In reaching this conclusion they were influenced by the views of the Better Regulation Task Force and the Government's own proposals for the reform of the alcohol licensing system.
- 3.8 Local authorities already have an important role to play in this area; but the consultation exercise raised various concerns about their ability to take on an enhanced role. Significant misgivings were also expressed about the suggestion that they should have the power to impose "blanket bans" on all or certain types of gambling premises, and about what was

---

<sup>4</sup> Although the Horserace Betting Levy Board is currently responsible for issuing certificates of approval, which are the equivalent of premises licences, to horse racecourses, while the Horserace Totalisator Board (the Tote) is authorised to approve its own on-course tote betting facilities.

perceived to be an overall level of local discretion that might lead to considerable inconsistency between authorities dealing with similar licence applications.

- 3.9 As a general principle the Government is very much in favour of local authorities having responsibility for local licensing matters. The Government wants local people to have a say in decisions that affect their lives. And licensing authorities should be accountable to the electorate for the decisions they take. Local authorities are also best placed to integrate policy on premises licensing with wider community strategies such as crime prevention and planning. The criminal courts should essentially be focused on dealing with crime. It makes no sense for law-abiding business people to have to go before the magistrates repeatedly in order to be able to carry on their businesses. This is not in any way intended as a reflection on the way in which licensing justices have carried out this work over many years, but rather is recognition that the context in which licensing decisions are now taken is very different from when the current legislation was enacted.
- 3.10 It follows from this that the Government supports the Review Body's recommendation that local authorities should be responsible for licensing all gambling premises, including those currently licensed by magistrates. The Government does, however, accept that it would not be appropriate to give local authorities unfettered discretion to determine whether or not a premises licence should be issued or on the conditions attached to licences, such as those relating to opening hours. The Review Body recommended that the Gambling Commission should issue guidance and advice, which local authorities should be obliged to take into account, on premises licensing matters (such as the minimum size for casino gaming floors and the interpretation of other detailed provisions arising from their recommendations). A large number of those who responded to the consultation identified these as essential safeguards in any local licensing system. The Government agrees, and while it will be important to ensure that we do not undermine the rationale for placing premises licensing responsibility with local authorities there will be a need for clear statutory criteria against which all premises licensing decisions should be made. The criteria will need to reflect the objectives of gambling regulation; and we propose to involve interested bodies, including local authorities, in drawing them up. It follows that we do not accept the Review Body's recommendation that there should be provision for locally imposed blanket bans on gambling premises.
- 3.11 It will also be important to ensure that there are standard procedures for making and processing applications, and that applicants have a clear understanding about how and when decisions will be taken. We envisage that there should be provision for statutory procedural

rules governing the way in which local authorities deal with premises licence issues, ensuring that decisions are taken fairly and objectively. As with alcohol licensing<sup>\*</sup>, these are likely to include:

- the form of application
- notice of hearings
- conduct of hearings
- the right to hear and comment on objections in good time
- notification of decisions and reasons for refusal
- time limits for decisions

### **Enforcement**

- 3.12 The Gambling Commission will, as envisaged by the Review Body, have primary responsibility for inspecting licensed gambling premises to ensure that licensed activities are being conducted fairly; and for investigating and taking action against illegal gambling. The Commission should not, however, try to undertake this task alone: it will be able to look to other bodies, including local authorities, the police and HM Customs & Excise, to provide information and assistance. This cooperation will need to run in both directions since local authorities will be responsible for ensuring that conditions which are specific to premises which they will in future license, for example covering opening hours or limits on machine numbers, are being observed. This responsibility will extend not only to premises which are specifically licensed for gambling but also to other premises where gaming machines are installed.

### **Appeals**

- 3.13 For operators and their staff, the Review Body recommended that there should be a dedicated tribunal to consider appeals against Commission decisions to refuse or revoke licences. This tribunal would also consider appeals against decisions to impose financial penalties on licensed persons. The Review Body further recommended that rights of appeal should be limited to mistakes in law, and not extended to include the merits of the issue under determination. The Government agrees that there should be a right of appeal against Commission decisions of this kind, but wishes to see a full right of appeal on issues of both law and merits. Whether the number of appeals against Commission decisions would be sufficient to justify a dedicated tribunal is unclear. There are currently very few refusals by either the Gaming Board or the

---

<sup>\*</sup>Time For Reform: proposals for the modernisation of our licensing laws: Home Office, April 2000.

licensing justices; but the anticipated expansion of the gambling industry, the introduction of a penalty regime and the wider range of information and associated powers available to the Commission could contribute to an overall increase in the number of adverse decisions taken.

- 3.14 Possible alternatives to a dedicated tribunal include the use of an existing, but related tribunal, or the courts. We intend to give this further consideration, and in doing so will be taking into account any relevant proposals emerging from the Government's Tribunals for Users Programme.
- 3.15 The Review Body proposed that premises appeals should be dealt with in the same way as planning appeals. The consultation indicated that there is widespread opposition to this approach. Concerns were expressed about the cumbersome nature of the process, the potential for delay, high costs and the lack of a real local focus on decisions. The Planning Inspectorate itself identified a number of practical and procedural differences between its basic appeals function and that likely to be needed to handle licensing appeals. Having considered all of this, the Government is minded to reject the Review Body's recommendation in favour of an appeals route to local magistrates' courts -- consideration of appeals being a proper judicial function. This would provide the appropriate level of independent oversight, combined with the local awareness and knowledge that magistrates are able to bring to bear. Once again this would be a full right of appeal on the law and merits of the application.

#### **Regulation - Costs and Benefits**

- 3.16 It will be important that both the Gambling Commission and local authorities are properly resourced to undertake the full range of responsibilities allocated to them, and in a position to respond effectively and speedily to changing circumstances. The Review Body concluded that the best means of achieving this would be for the Commission to operate under a net running costs regime, funded by licence fee income. The Government agrees with this approach, and will be undertaking detailed work on how the Commission's costs might be allocated across the various gambling sectors and between the three main licence regimes: operators; personal; and premises. Local authorities will also be funded from licence fees; these will need to cover the costs of issuing premises licences and related administration, including the reasonable costs of inspection and enforcement action. The costs of the appeals arrangements will, of course, be heavily dependent on the numbers of decisions that are challenged, but we have made provisional estimates based on two scenarios of 50 and 250 cases a year respectively. Indicative figures for all of the above are set out in the Partial Regulatory Impact Assessment (Appendix C). These show that the annual regulatory burden borne by the gambling

industry might increase from around £6.5 million at present to between £11.3 and £17.7 million if all of our proposals are implemented.

- 8.17 The unit costs of regulation will not significantly change under our proposals, although the total cost of the Gambling Commission will be greater than those of the current Gaming Board. A significant proportion of this additional expenditure would come from operators taking advantage of new business opportunities, such as those in the casino and on-line gambling sectors, and others (including bingo clubs, betting shops, and adult gaming centres) who will have access to higher value, and potentially more profitable, gaming machines (see Chapter 4). Integrating bookmakers and their operations into the central regulatory arrangements will also cost money, although we do not expect the charges for individual permits and licences to increase significantly. There will also be new licensing requirements for adult gaming centres and a tighter regulatory regime for other venues providing gaming machines in the interests of protecting children and other vulnerable persons. We also want to see the Gambling Commission resourced to tackle illegal gambling in its various forms.
- 8.18 The potential financial benefits for the industry as a whole substantially outweigh necessary additional regulatory costs. A conservative estimate based on projections from a range of consultancy studies suggests that our proposals could lead to an increase in net consumer expenditure on commercial gambling of £500 million a year over the five year period beginning in 2004-05. Licensing on-line gambling will also enable British operators to compete for the first time for a share of a global market that some estimates suggest could double to around £10 billion per annum by 2005. But for this potential to be fully realised it is absolutely essential that our industry retains its reputation for both quality and integrity, and this in turn is dependent on the maintenance and development of an effective regulatory regime in which customers, both here and overseas, and the public at large can have the fullest confidence. Chapter 7 below sets out the measures which we propose to take to ensure that the expansion of gambling opportunities does not lead to an increase in problem gambling.



## 4. The Benefits for Consumers and Business

---

- 4.1 The keynote of the Government's approach to the regulation of the gambling industry is that it should be confined to what is necessary to keep crime out, protect the vulnerable, and ensure that gambling products are fair to the consumer. As the Review Body has clearly shown, many of our current controls are irrelevant to these aims. Remodelling them will offer significant benefits for consumers, businesses and all those who work in the gambling industry, without jeopardising the three key objectives.
- 4.2 This chapter outlines the major gains for customers and for business which will arise from the changes which we propose to make. The starting point is that we will remove unnecessary barriers to customer access to gambling. We will abolish the legal requirement that bookmakers, casinos and bingo operators must demonstrate unmet local demand for their product before being granted a licence to operate in a particular location. The 'permitted areas' restrictions under which casinos are confined to certain limited parts of the country will go, as will the requirement that bingo and casino customers must have been granted membership at least 24 hours before playing.
- 4.3 Whilst endorsing the Review Body's conclusion that harder gambling products should, as a general principle, be confined to premises in which gambling is the principal activity, we recognise that there is a legitimate demand for gaming machines to be available in other types of adult leisure venues, and will provide a regulatory framework that caters for this. Like the Review Body, we are not persuaded that there is a case for permitting other forms of gambling, such as betting, in pubs or other premises which are not there specifically for people to gamble. We will, however, expect the Gambling Commission to keep such matters under review and, where appropriate, make recommendations for regulatory adjustments in response to changing circumstances.
- 4.4 We will remove the present confusing array of legal restrictions on the advertising and promotion of gambling products, enabling them to become more visible and accessible and creating a fairer and more competitive operating environment. In the process we will work with the gambling and advertising industries and with advertising regulators to establish a code of practice to ensure that advertising is honest and fair and does not exploit children or vulnerable adults.

- 4.5 The consultation exercise indicated that there is broad support for deregulation of this kind, provided that effective arrangements are put in place to monitor both the way in which gambling is conducted and the impact of making it more accessible to a wider audience. Both of these will be the responsibility of the Gambling Commission, supported at the local level by local authorities. As already discussed above, we are determined to ensure that the British gambling industry retains and indeed enhances its reputation for integrity and quality, and that any adverse social consequences are identified and addressed at an early stage.

#### **Payment for gambling**

- 4.6 We will abolish most of the current legal restrictions on the use of credit cards for gambling, apart from direct use in gaming machines. As the Review Body observed, machines present particular opportunities for fast and repetitive play. Allowing the direct use of credit cards in machines would, we think, add unacceptably to that danger. The Government will, however, relax current restrictions on the use of bank notes and smart cards in machines.<sup>7</sup>

- 4.7 The Government also agrees that all gambling debts should be enforceable in law, through the courts, in the same way as other consumer contracts. We will repeal the provision of the Gaming Act 1845 which currently prevents this. This will work both ways – not only will the casino or bookmaker, for example, be able as a last resort to sue punters who owe money, but punters themselves will be in a position to pursue businesses through the courts to obtain payment. We do not expect such cases to occur frequently, but the current position is open to abuse and exploitation.

#### **Gaming machines**

- 4.8 The Review Body highlighted concerns about certain features of gaming machines which can lead to repetitive and compulsive play, in particular among children.
- 4.9 The changes we intend to introduce will create an environment in which there is more choice for adult gamblers and new opportunities for business, within a regulatory framework that provides better protection for children and other vulnerable persons and more effective controls on both the location of different categories of machines and the numbers permitted in individual premises.

---

<sup>7</sup> A Home Office consultation document, *Gaming Machine Payment Methods*, proposing the relaxation of such restrictions, was issued in March 2001.

- 4.10 The Government's proposals involve drawing a clear distinction between gaming machines and machines which can properly be seen as essentially for amusement but which may also offer small prizes. Under the present law all machines which offer prizes for stakes are classified as gaming machines. There is a category of gaming machine – the amusement-with-prizes (AWP) machine - which pays out up to £25 for a 30 pence stake. On any account this is gambling. The Government proposes a new definition of AWP machines, which would include machines with a maximum stake of 10 pence and a maximum prize of £5 (whether in cash or equivalent). These stakes and prizes would be frozen for the indefinite future. Many of the machines now found in family entertainment centres and in places freely used by children fall within this definition.
- 4.11 Machines with higher stakes or prizes would all be classified as gaming machines proper. The Government envisages, following the Review Body's approach, three categories of gaming machines. Category A would comprise casino slot machines. These machines, allowed only in casinos, would offer unlimited prizes and there would be no statutory limit on the size of stakes. Category B would comprise jackpot machines, with a maximum prize of £500 for a £1 stake. Category C would comprise all other gaming machines, with a maximum prize of £25 for a 50 pence stake.
- 4.12 Premises which are licensed for gambling or for the sale of alcohol, or are bona fide members' clubs will be able to install AWP machines in consequence of their licensed or club status. Local authorities should, in the Government's view, retain their current discretion to decide whether or not they wish to allow AWP machines in other premises in their areas.
- 4.13 Gaming machines, however, should be installed only in defined categories of premises (or designated areas within premises) to which children are not allowed, whether or not accompanied by an adult. To make an exception for accompanying adults would be to open the door to erosion of the controls which gambling operators and their staff might in practice have only a slight ability to prevent.
- 4.14 It follows that, subject to the exceptions set out in paragraphs 4.16 – 4.18 below, gaming machines could only be installed in premises which are specifically licensed for gambling: casinos, bingo clubs, betting shops and adult gaming centres - arcades from which children are barred and which will be brought clearly within the arrangements for licensing and inspecting gambling premises to ensure proper adherence to regulation and the safeguards which it brings.

- 4.15 In the special environment of casinos there will be no set upper limit on the number of machines (although paragraph 4.27 below deals with the Review Body's proposal that there should be a link between the number of machines and gaming tables). In other premises licensed for gambling the maximum number of category B machines will be set at 4, although it will be possible for operators of bingo clubs and adult gaming centres to add Category C machines subject to the local authority's decision about the maximum number to be allowed under the licence for these premises. The Government also intends to keep the limit of 4 Category B machines under review, in the light of the Gambling Commission's advice, so that this number can be varied if necessary.
- 4.16 Category C gaming machines should also continue to be allowed in adult-only areas of family entertainment centres that are licensed for gambling or in premises which are licensed for the consumption of alcohol, but subject to a new condition either that children are excluded from the premises or the machines are sited in an area within the premises to which children do not have access. The Government is separately proposing legislation to modernise the alcohol and public entertainment licensing laws, as part of which it would be easier for parents to bring children to pubs, with the aim of encouraging those pubs which wish to do so to develop a family friendly environment. There is no contradiction between these two sets of proposals. If licensees decide to cater for children, and operate under licence conditions which allow this, then they will not be able to site gaming machines where they wish. Gaming machines and children should not mix: if licensees want to install them then they will have to do so in an effectively controlled and clearly identified area. AWP machines, however, may be installed without such restrictions. By virtue of their premises licences for the consumption of alcohol operators will be able to install two Category C machines; but local authorities should have discretion to allow more in appropriate cases.
- 4.17 The Review Body proposed that members' clubs should lose their current entitlement to machines with a jackpot of £250, and have £25 top prize machines instead. The Government has decided not to accept this recommendation, recognising that well-run clubs should be able to regulate access to and the use of machines in an acceptable way, which provides full safeguards for children and the vulnerable. But to provide the necessary assurance that clubs' current entitlements should be maintained the regulatory arrangements will need to be aligned more closely with those that apply to the gambling-specific premises – bingo clubs, adult licensed gaming centres, and betting shops – that will be able to offer the same type of machine.

- 4.18 That means that clubs will continue to be able to have up to three jackpot machines with a top stake of £1 and a top prize of £250, or alternatively, up to three Category C machines. But all machines will need to be kept in a clearly identified area of the club, and children must not be able to play them. To ensure compliance the Gambling Commission will need to have powers of access and inspection, and the ability to take enforcement action in the event of non-compliance. Clubs that do not wish to be subject to this level of oversight will be entitled to AWP machines on a par with pubs and other on-licensed premises.
- 4.19 A summary of the current and proposed controls for machines can be found at **Appendix D**.
- 4.20 The Government is aware that particular points have been raised in Scotland about the location of what would, under the new regime, be Category C gaming machines in premises other than pubs or hotels. The Scotland Office is currently considering this matter in consultation with local Licensing Boards.
- 4.21 The Review Body recommended that stakes and prizes for gaming machines should be reviewed and adjusted by the Commission to take account of inflation only.<sup>4</sup> The Government's view, however, is that these reviews, which might sensibly take place every three years, should take into account other factors, such as changes in the overall gambling market, and potential issues of problem gambling and consumer protection.
- 4.22 A new range of machines, commonly described as fixed-odds betting machines, has begun to appear in betting shops. They have many of the characteristics which justify controls over gaming machines. But under current law, they are not classed as gaming machines, and there are therefore no legal limits on their stakes and prizes. The Government certainly has no wish to stifle technological innovations of this kind, and indeed welcomes the application of new technologies right across the industry. It will, however, be necessary to ensure that new legislation is drafted in such a way as to enable the Gambling Commission to bring those betting machines which in reality involve gaming within the relevant controls for gaming machines; so that, for example, the prize limit outside casinos is £500.

---

<sup>4</sup> Excluding those in the proposed new Category D, which would remain at 10p and £5 respectively.

### Casinos

- 4.23 The Government agrees that there should be wide-ranging deregulation of casinos, which are currently subject to a number of controls which unnecessarily discourage innovation and restrict customer choice. It remains important, however – in fact vital to the development of British casinos – that they retain their reputation, built up over the last 30 years, for honesty and integrity, and that they continue to be free from money-laundering and other financial crime. This is a point that was emphasised during our consultation by both industry and other interests alike.
- 4.24 The main gains for casinos and their customers arising from our proposals are that they will be able to offer additional gambling products, including activities such as betting and bingo, and that gaming machines in casinos need have no limits on stakes and prizes and may be linked to enable the accumulation of very large jackpots. We will also be relaxing restrictions on the consumption of alcohol and the availability of live entertainment.
- 4.25 As already explained, we propose to abolish the statutory membership requirement<sup>\*</sup> and the 24 hour rule. In line with recent European Union controls on money-laundering, we will introduce a system of positive identification for all casino visitors.
- 4.26 Casino slot machines should, as the Review Body recommended, be random in operation (whether they are linked or not). With potentially very large sums of money at stake it is important that players can be confident that they have an equal chance of winning.
- 4.27 We agree that there should be objective criteria governing the number of gaming machines available in individual casinos. The Review Body suggested limits based on numbers of gaming tables, but there may be other ways of achieving an appropriate balance between machine and other types of gaming, and we will be giving this further consideration in consultation with interested parties, including the Gaming Board.
- 4.28 The Government agrees that permitted areas restrictions and the demand test for new casinos should be abolished. But, as the Review Body argued, it will be important that there is not an uncontrolled proliferation of small casinos (as happened following the deregulation of casinos in the early 1960s) and that growth in the number of casinos is managed in parallel with the capacity of the Gambling Commission to provide effective regulation of the sector. We

---

<sup>\*</sup> Although it will of course be open to casinos to retain membership requirements for their own purposes.

therefore intend to follow the Review Body's approach of setting a minimum size for casino gaming floors.

- 4.29 The overall impact of these changes would be to create a regulatory environment within which – commercial and planning considerations permitting – it would be possible to establish in Great Britain 'resort casinos' of the type seen elsewhere in the world, for instance in Las Vegas or Atlantic City.
- 4.30 The creation of resort casinos is not a specific policy objective of these changes. The extent to which schemes of this kind are promoted and taken forward will be primarily a matter for the private sector, subject to local authority approval. The Government will naturally be watching any such developments with interest, and will wish to ensure that any wider public policy considerations, for example, in relation to tourism or regional economic development, are properly taken into account. But we see no case for granting preferred or pilot status to any particular developer or area.

#### **Bingo**

- 4.31 Since publishing the Review Body's report last summer, the Government has taken forward a significant deregulation of bingo clubs which, amongst other things, allows clubs to mix up to four jackpot machines and a further number of £25 top prize machines (Categories B and C under the new classification set out in this paper). Previously, they were allowed to have either one or the other, but not both.
- 4.32 The Review Body also recommended that we should remove a number of other restrictions that apply to bingo clubs. Current gambling legislation contains an array of money controls on bingo games, such as limits on maximum prizes for linked and multiple games and the amount of money that clubs may add to players' stakes. We intend to abolish these and other restrictions as recommended by the Review Body. We will also implement their recommendation that rollovers should be allowed in cash bingo.
- 4.33 Prize bingo takes place in both bingo clubs and arcades. In the former it is a filler in the intervals between main stage cash bingo games. In the latter it provides a complementary product to the gaming and amusement machines. For bingo clubs we intend to abolish the statutory distinction between cash and prize bingo so that all games can take place under the same set of regulations and controls.

- 4.34 The situation in arcades is different, however, since these include family entertainment centres and seaside arcades to which children have access. We therefore intend to retain the £25 top prize limit for cash bingo games played there, but will abolish the current £90 limit on stakes for a single game.
- 4.35 These measures will provide greater choice and enjoyment for players, and more options for the industry in designing bingo games and meeting the needs of their customers. In implementing them we intend to ensure that bingo continues to operate to the same high standards of integrity and transparency as is currently the case.

#### **Betting**

- 4.36 The Government agrees that bookmaker and totalisator rules should be fair and reasonable, and that they should be clearly displayed where betting is taking place. That is clearly in the interest of both punters and the industry itself. We are not, at this stage, persuaded that the Gambling Commission should have a formal role in approving those rules, but the Commission will need to be satisfied that punters are made properly aware of the terms under which their bets are accepted and settled, and that they have adequate redress in the event of a dispute. Ultimately disputes would be a matter for the courts.
- 4.37 We intend to give further consideration to the proposal that current rules restricting charges for the entry of bookmakers to racecourses should be abolished. Currently, a bookmaker who wishes to operate on course on race day can be asked to pay no more than 5 times the relevant entrance fee. While this restricts the freedom of the racecourse and track owners to charge according to the market, it also ensures that bookmakers are not denied access by means of the entry price and plays a part in ensuring that there is a competitive on-course betting market.
- 4.38 We are, however, persuaded that it is right both to abolish the demand test for licensed betting offices and remove current restrictions on the sale of certain types of food and non-alcoholic drinks. As the Review Body recommended we will permit off-course betting into greyhound track totes and will also consider, in consultation with interested parties, how future licensing arrangements can allow operators of greyhound tracks and racecourses to make more efficient use of their facilities by providing betting services on non-race days.

#### **Lotteries**

- 4.39 The Review Body accepted that the law should continue to provide for four types of lottery (aside from the National Lottery) – that is, small lotteries (for instance at school sports days



and at fetes), private lotteries (confined to a club or workplace), society lotteries, and local authority lotteries. Society lotteries include charity lotteries and other types, in particular sports club lotteries.

- 4.40 The Government endorses this overall approach, and supports the recommendation that commercial lotteries should not be permitted. This will not rule out the ability of commercial operators to manage society, private or other lotteries on behalf of a club or charity on an expenses basis.
- 4.41 The Government agrees the broad deregulatory thrust of the Review Body's proposals in relation to society and local authority lotteries, in particular the suggestion that we should remove the limits on stakes (i.e. on the ticket price – currently a maximum of £1) and on expenses and prizes as a percentage of proceeds. We support the recommendation that the law should continue to provide that a minimum of 20% of the proceeds of each society or local authority lottery goes towards good causes (though it should be noted that the average good causes contribution from society lotteries is in the region of 47% of proceeds<sup>10</sup>). We do not however accept that the wider public interest would be served if, as the Review has suggested, we removed altogether the current limits on prizes and proceeds. The reasons for this are discussed further in Chapter 5.
- 4.42 The current limits on proceeds are: £1 million from an individual lottery; and £5 million per society or local authority in any year. We propose to double these to £2m and £10m respectively, and thereafter keep them under regular review. The current limit on prizes is £25,000 or 10% of ticket sales, whichever is the greater – so if the full £1m worth of tickets are sold, the maximum possible prize will be £100,000. Increasing the proceeds limit from a single lottery to £2m as we propose will increase the maximum prize to £200,000. We think that these changes will deliver significant benefits for lottery operators and their customers.
- 4.43 The Government agrees that on-line lotteries should continue to be allowed, and that there need be no restriction in the kinds of premises (including pubs) on which lottery terminals may be located. However, the frequency of draws should be no greater than one a day, and there should be effective safeguards in place (including payment controls) to prevent children under 16 from using them.

---

<sup>10</sup> Gaming Board Annual Report 2000-2001.

### **Pools**

- 4.44 The Review Body proposed that pools competitions should be allowed to have on-line entries and be able to operate through shops, with the latter able to pay out winnings to the same levels as the National Lottery. It also recommended that pools competitions should be allowed to offer unlimited rollovers. The Government agrees that these recommendations are entirely sensible, and intends to implement them.

### **On-line gambling**

- 4.45 One of the most significant recommendations in the Review Body's report was to allow British based operators to offer on-line gaming products, whether via the internet, interactive television or other media.
- 4.46 United Kingdom consumers can already obtain access to a wide range of overseas-based internet sites offering casino and machine-type games, as well as a growing number, some of which are UK-based, that offer gambling products based on fixed odds betting but which have many of the features of gaming. The Government supports the Review Body's conclusion that the prohibition of on-line gambling by British consumers would be an entirely unrealistic objective, even if it were thought to be desirable.
- 4.47 Instead, we will as the Review Body has proposed, move towards legalising the provision of the full range of on-line gambling services by operators located in the UK, including gaming. The consultation exercise showed that there would be widespread support for such an approach, not only from those who would be seeking to take advantage of the commercial opportunities that would be created, but also from those who are concerned about the rapid proliferation of potentially under-regulated, non-UK gambling sites.
- 4.48 There is a potentially vast international market for which gambling operators based in this country will be encouraged to compete<sup>11</sup>. Consumers, both here and abroad, will be able to access a full range of gambling sites licensed and located here, safe in the knowledge that the probity and integrity of the gambling operators and the products they offer are assured by the Gambling Commission.

---

<sup>11</sup> Some estimates suggest that annual global on-line gambling revenues could double to around £10 billion by 2005.

- 4.49 There will need to be an effective kitemark or other mechanism to ensure that prospective customers, wherever they are located, can distinguish between those sites that are licensed and regulated by the Commission and those that are not.
- 4.50 Licensing and regulating on-line gambling will present a number of challenges that do not necessarily arise through more traditional forms of gambling media. The Government is satisfied that these challenges can be met, not least by giving the Gambling Commission sufficient flexibility to respond promptly to any new technological advances that may undermine the regulatory regime.
- 4.51 One key priority will be to prevent children using on-line gambling sites through payment and other controls. As with other forms of gambling, the Commission will ensure that socially responsible policies are adhered to in the development, marketing and operation of on-line gambling products.
- 4.52 Against this background of deregulation and proportionate consumer protections, there is every reason to believe that Britain can establish a reputation for itself as a world leader in the field of on-line gambling, just as it has with other types of gambling. The Government will now be working with industry and other interests to develop detailed proposals.

#### **Prize Competitions**

- 4.53 As the Review Body recognised, the law on prize competitions of various kinds has failed to keep pace with market and technological developments. The Review Body made a number of recommendations in this context, and we agree with their broad approach which would see competitions defined more precisely and operated within tighter regulatory limits. The consultation, however, threw up a number of concerns, and we are not, at this stage, satisfied that all of the potential issues have been fully identified. We therefore intend to undertake a separate, detailed review of prize competitions and similar quasi-gambling products. One important objective of this review will be the removal of any potential for operators to circumvent the principle that lotteries should not be run for commercial gain, while at the same time ensuring that we do not affect companies' ability to undertake genuine and harmless sales promotions.

## 5. The National Lottery

---

- 5.1 The National Lottery is the only large scale lottery permitted in the UK. Since its launch in 1994 it has become an important part of our national life, with about two-thirds of the adult population playing on a regular basis. It has so far raised about £11 billion for a wide variety of good causes. The Government applauds this success, and is committed to ensuring that it continues. It is taking forward a number of initiatives intended to increase public support for the Lottery and understanding of what it achieves.
- 5.2 The Gambling Review Body were asked not to consider changes to the National Lottery, but to look at the impact of proposed changes to gambling regulation on the Lottery and on the income to good causes which it raises. The Review Body acknowledged that, while there was scope for argument about the extent to which other forms of gambling might substitute for the National Lottery, some of their proposals would probably reduce this income, and noted that how much protection it should receive was a matter of broader public policy.
- 5.3 While the National Lottery clearly involves gambling, the unique support which it provides for good causes has led the Government to conclude that it should not operate on the same playing field as other kinds of gambling. The maintenance of the National Lottery's current competitive position in broad terms must therefore provide a constraint on the extent of deregulation of other sectors of the gambling market.
- 5.4 Recommendations in the Review Body's report which consultations have identified as likely to have the most significant adverse impact on the Lottery are those which would allow bookmakers to take bets on the National Lottery and remove current limits on the size of society (including charity) lotteries. A large number of those who responded to the consultation raised significant concerns about the potential impact of these and other recommendations on future income for those good causes which are funded by the National Lottery.

### **Allowing bets on the National Lottery**

- 5.5 Bookmakers offer bets on a number of other countries' national lotteries, as well as on their own numbers games. The only numbers on which they are not allowed to offer bets are the National Lottery results. The consultations expressed clear differences of view about the

extent to which removal of this restriction would result in people betting with bookmakers instead of, rather than as well as, playing the National Lottery itself. The evidence suggests that the introduction of side betting in Ireland coincided with, rather than contributed to, a substantial fall in Irish Lottery sales. The extent of the risk that side betting here would have a direct impact on National Lottery sales is uncertain. But given the lottery betting opportunities already available to bookmakers in Great Britain, the Government considers that the benefits of removing the remaining restrictions are not so great as to justify running that risk. It has therefore decided to reject the Review Body's recommendation.

#### **Removal of annual sales and prize limits for society lotteries**

- 5.6 The arguments for removing the current limits on the size of charity and other lotteries (£1m ticket sales with a maximum prize of £100,000) are stronger. These lotteries help support their own good causes; on average 47% of ticket revenue goes to the society on whose behalf the lottery is run.
- 5.7 But removal of the current limits would allow charities to compete head to head with the National Lottery; and large national charities, working with national retailers, might well choose to do so. Competition would probably reduce total income for good causes; prize pools would each potentially be smaller and therefore less attractive to people seeking a life-changing winning amount. This was exactly the argument for recognising the National Lottery as a natural monopoly in the first place; and it still holds good. There is also a clear risk that charities with the most direct popular appeal would benefit at the expense of smaller charities now supported by the National Lottery.
- 5.8 However, the Government recognises the valuable contribution to good causes made through these lotteries and accepts that the rules governing them need updating. As already discussed, it has therefore decided to retain controls over the size of these lotteries but to double the current limits on ticket sales and prizes. The effect on the National Lottery should not be significant, but the change will help charities to make more use of lotteries to raise income.
- 5.9 Commercial lotteries will continue to be prohibited.

### Other recommendations

- 5.10 A number of other changes recommended in the Review Body's report might have some impact on National Lottery sales, including the proposal that the limits on prizes offered by bingo clubs should be removed and rollovers allowed. The Review Body concluded that none of these changes was likely to lead players to see bingo or other gambling activities as substitutes for the National Lottery, given the differences in their nature and the social context of participation. The Government accepts this view, and does not consider that the risks to the National Lottery from other changes recommended by the Review Body are so great as to justify rejecting them on these grounds.
- 5.11 The overall impact on the Lottery of the proposed changes set out in this document is hard to quantify, but could potentially involve some reduction in income for good causes, in a range from zero to £70m a year. But in the context of total forecast ticket sales of £5 billion a year, this is well within the margin of normal forecasting uncertainty.
- 5.12 The Government has separately put in hand a review of the arrangements for licensing and regulating the National Lottery, with a view to publishing a consultation document shortly. This will include consideration of the scope for modifying the current arrangements to ensure that the Lottery is able to operate as successfully as possible in the gambling environment of the future, without compromising its core principles. It will also include consideration of the scope for bringing the National Lottery Commission's regulatory responsibilities into the Gambling Commission.

## 6. Keeping Crime Out

---

- 6.1 One of the prime objectives of gambling regulation must be to combat criminality. It is in the interests of both the public and the industry. That has traditionally been the case in this country and it will continue to be so. Quite rightly this is an area of gambling regulation on which all are agreed, as the consultation exercise clearly demonstrated.
- 6.2 However, the very nature of gambling, with its fairly free movement of large amounts of money, has always been an obvious target for criminals. Our record in keeping them out stands comparison with anywhere in the world, but we need to remain vigilant.
- 6.3 There is a clear deregulatory thrust behind the plans for gambling reform. Although this will offer great opportunities for the gambling industry, it also has the potential to make it easier for crime to grow.
- 6.4 As the world market opens up, the integrity of gambling operators and the products they offer will become more important than ever. Against this background it is essential that every reasonable step is taken to keep crime out.
- 6.5 This means having appropriate barriers to entry for those wanting to join the industry, and having effective mechanisms for policing new and existing gambling operations.
- 6.6 Both can be achieved through giving the new Gambling Commission sufficient powers and flexibility to address any current problems and those that have yet to arise.

These powers will include:

- statutory gateways to access and share information with other enforcement agencies both at home and abroad;
- access to criminal records;
- the application of a fit and proper test (including any necessary financial checks) for anyone (including the owners and directors of companies) seeking to take out an operating or

personal licence – the key changes here will see the inclusion of bookmakers, pools promoters and the operators of adult gaming centres and bet exchanges within the same licensing regime as casino and bingo operators;

- enhanced powers of entry, seizure and search for specified Gambling Commission staff; and,
- the ability, in collaboration with the police and other law enforcement agencies, to investigate and bring proceedings in connection with illegal gambling activity.

6.7 Measures will be put in place to prevent all forms of gambling from being used as a conduit for money laundering. We will also expect the Gambling Commission to liaise closely with industry representatives and sporting regulators to ensure, in their mutual interest, that both betting and the growing number of sports associated with it are corruption and crime-free. The Government announced plans to reform the criminal law on corruption in June 2000.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> "Raising Standards and Upholding Integrity: The Prevention of Corruption", Home Office, June 2000.



## 7. Dealing with the Downside

---

### Social responsibility: the industry's commitment

- 7.1 In the Government's view the law should no longer incorporate or reflect any assumption that gambling is an activity which is objectionable and which people should have no encouragement to pursue. It is an important industry in its own right, meeting the legitimate desires of many millions of people and providing many thousands of jobs.
- 7.2 But gambling also presents particular risks to children and the vulnerable which other forms of leisure do not. Too early exposure to gambling can be harmful; and for some people the temptation to gamble to excess is very hard or in practice impossible for them to control. While the law should be morally neutral to gambling, it should, as the review body recommended, also provide proper controls and protections for those who may be or already have been damaged. By international standards the incidence of problem gambling in Great Britain seems to be low. But there are no grounds for complacency. There is not yet a reliable run of figures; and even on the low rate of problem gambling suggested by a recent survey<sup>11</sup> there are still between 275000 and 370000 problem gamblers at any time.
- 7.3 It is impossible to do away with problem gambling; and excessive controls could make matters worse by encouraging the growth of illegal gambling. The Government does not think that, at least for the time being, it would be sensible to try to put in place a numerical target for reducing problem gambling. But it is clear that the law should provide assurance that all parts of the industry will operate to the highest standards of social responsibility, recognising that the strength of the controls embodied in the law will need to be kept under careful review and adjusted if necessary.
- 7.4 There are therefore two sides to the issue: a set of statutory safeguards governing specific gambling activities, and – running alongside them – a commitment by all licensed gambling operators to conduct their business in a way which is socially responsible. The Government agrees with the Review Body's conclusion that the Gambling Commission should issue formal codes of practice in relation to social responsibility which should become part of the conditions of licences to operate. These codes should cover such matters as the avoidance of

---

<sup>11</sup> Gambling Behaviour In Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey: Sproston, Erens and Orford: NCSR (June 2000).

encouragement of children to gamble; provision for players to bar themselves from gambling; the display of clear information about the probabilities of winning and losing; and the provision of information to customers about problem gambling and what people who think they might need help should do. The codes should apply as much to gambling provided on the internet or through interactive television as to traditional gambling outlets.

- 7.6 The Gambling Commission will be responsible for ensuring compliance with its codes, and more broadly for monitoring the social impact of the increased access to gambling products and services which new legislation will bring.

### **Protection of children**

- 7.6 The Government agrees with the Review Body's conclusion that the minimum age for taking part in gambling should generally be 18, because of the risks that children may be damaged not just by losses which they cannot afford, but by exposure to pressures and temptations which they cannot handle. It should be an offence for children to gamble, and for adults to enable them to do so.
- 7.7 To this general rule the Government proposes two exceptions, both involving forms of gambling which provide the lowest risks of harm. The minimum age for buying (and selling) lottery chances (including the National Lottery) should remain 16, as should participation in pools competitions. To raise the minimum age to 18 would buy consistency at too high a price, paid amongst others by the many lotteries which involve young people and the shops in which they work part-time. The consultations produced no evidence to support a change in the law.
- 7.8 It is, however, very important that the age controls should be strictly enforced. Hard evidence is difficult to come by; but there are grounds for concern about children's access to gaming machines, dealt with more fully below. A general limit of 18 does not mean that a blind eye can be turned to young people approaching that age. The Government expects licensed operators to apply thorough controls on entry and play, and to seek proof of age where appropriate. Local licensing authorities and the Gambling Commission will both have a clear enforcement role: in the past there have been too many cracks into which enforcement has fallen. Operators who breach their obligations will face not just criminal sanctions but an enlarged range of licensing penalties, including loss of licence where appropriate.
- 7.9 The Review Body recommended, largely in the interests of protecting children, that gaming machines should be withdrawn from a wide range of premises which are not licensed for

gambling or the sale of alcohol, such as cafes and takeaways, to which children have ready access; and that research should be undertaken now with a view to putting in place in 5 years time a ban on children playing gaming machines of any kind on any premises. This recommendation proved one of the most controversial in the subsequent consultations. In commenting on the report some argued that it did not go far enough, and that if a ban was justified in 5 years time there was no reason to hold back from one now. Others questioned the logic of proposing a ban in the absence of the research evidence to support one, and drew attention to the serious damage which they believed the recommendation would do to small businesses, and in particular to those in seaside and other resorts where children and their families had enjoyed playing a wide range of low-value gaming machines for many years.

- 7.10 The Government endorses the Review Body's view that gaming machines can – depending on their features – potentially involve high risks of excessive and compulsive play for children, and indeed for adults too. It has concluded that research into these risks should indeed be put in hand; and the following section of this chapter outlines the next steps. But gaming machines, as classified under the current law, come in many different kinds; and on present evidence a double ban of the kind proposed by the Review Body would not be justified, whether with immediate or suspended effect. Of course if the evidence picture changes then the system of regulation will need to be reviewed.
- 7.11 Full details of the proposed new regime for machines are set out in Chapter 4 above. Under this regime children will continue to be allowed to play any AWP machines. But they will not be allowed to play gaming machines, wherever sited, in any circumstances. This is a clear and simple principle.
- 7.12 The Government believes that this will fully address the concerns articulated by the Review Body about access by children to potentially high-risk forms of gambling and about the proliferation of gaming machines in premises that are not subject to any kind of systematic licensing or regulation. But it will also avoid unnecessary interference with the ability of a wide range of businesses to provide amusements with prizes, and with the freedom of children to enjoy them.
- 7.13 Other measures aimed at protecting children from the potential downside of gambling will include: greater emphasis, in partnership with Local Education Authorities and organisations like Gamcare and the independent Gambling Trust (see below), on education and awareness programmes for children; specific provisions in advertising codes of practice to prevent

children being targeted; incorporation into licensing provisions of existing voluntary codes of conduct, such as those aimed at preventing children accessing family arcades during school hours, making them legally enforceable; and proximity to a school, for example, to be a relevant consideration in the determination by local authorities of premises licence applications.

#### **Prevention and treatment**

- 7.14 The Government fully endorses the Review Body's concern to see a long-term programme of research into the causes of problem gambling in Great Britain and into effective methods of counselling or treatment intervention. Studies from other countries can only take us so far. Too little is at present known about the features of gambling activities – for example, speed of play and programmed incentives to repeat play – which make them high-risk for which kinds of player. The absence of a strong evidence base of this kind is not a reason for leaving the status quo, unsatisfactory as it is known to be, in place; but it is necessary to start work on developing the knowledge that will guide decision-making by the Government and the Gambling Commission in future. It also underlines the Review Body's concern, which the Government shares, to adopt a cautious approach to the scale and pace of deregulation.
- 7.15 More research is also needed when it comes to helping people whose gambling is becoming or has already become a problem – which kinds of advice, counselling or treatment work best for which kinds of people. The frontline charities in this field are doing good work; but they are working more in the dark than they should.
- 7.16 The most serious cases of problem gambling involve crossing the borderline of mental disorder. The Government agrees with the Review Body's view that NHS mental health services should be prepared to offer assessment and appropriate support and treatment to those with severe problems. Mental health is a Government priority, but help for problem gamblers will need to develop within the wide range of demands on these services.
- 7.17 The Government also agrees with the Review Body's conclusion that the gambling industry should establish and fund an independent trust both to commission research into the prevention and treatment of problem gambling and to support treatment which does not engage the NHS. A useful start has already been made. Leading companies and trade associations have already set up a trust with a budget of £0.8m – well on the way to the target of £3m at current prices.

7.18 The Government welcomes this progress, and would be glad to work with the trust in establishing priorities. It would be in the industry's own best interests to show its commitment to social responsibility by sustaining the trust on a voluntary basis. In the event that this cannot be achieved, the Government intends to establish a reserve statutory power to secure funding for the trust via an identifiable contribution from the licence fees already paid by all businesses providing gambling products or services.

## 8. Joining up the Policy

---

- 8.1 The reform of our gambling laws has implications for a number of other public policy areas. In this paper we have already drawn attention to the potential links between gambling and crime, including money laundering. HM Customs & Excise are addressing the implications of the reforms proposed in this document for the management and administration of the gambling duty regimes. We have also noted the need for the NHS to respond effectively to severe cases of problem gambling, and for Government to work with the industry on the development of research and treatment programmes. Other relevant policy areas include the protection of children and young people, e-commerce, broadcasting (and communications more widely), tourism, planning reform and the separate modernisation programmes flowing from the Auld and Leggat reviews of the criminal courts and tribunals respectively. Mechanisms have therefore been put in place to ensure that significant cross-cutting issues are identified so that they can be addressed as an integral part of the policy development process.
- 8.2 We will also need to be alert to developments in Europe and more widely. Gambling is an increasingly global activity, and we cannot afford to operate in isolation from developments in the wider business and regulatory community. The Government will therefore be seeking to reinforce the arrangements for exchanging information with overseas jurisdictions, both direct and via the Gaming Board, and continue to develop its working relationship with stakeholder interests both domestically and internationally.

## 9. Implementing the Changes

---

- 9.1 The key elements of the changes which the Government wishes to make will require primary legislation: including the establishment of a new Gambling Commission, and the bringing of on-line gaming within the regulatory framework. In preparing detailed legislative proposals we intend to involve key stakeholders. We will also be looking to ensure that comprehensive transitional provisions are incorporated into the new legislation covering existing operators and activities.
- 9.2 We will bring a Bill before Parliament as soon as time permits. But we are keen to make progress in the meantime where this can be achieved within the existing gambling legislation. We therefore intend to bring forward over the next year, where necessary for Parliament's approval, a number of interim changes which will provide useful gains in terms of deregulation and consumer choice, and which will not disturb the overall balance of regulation which we propose.
- 9.3 The interim changes which we have identified would affect casinos, bingo, betting shops, gaming machines, society (including charity) lotteries, and football pools. In the casino area, the Review Body has proposed the lifting of the current understanding between the Gaming Board and the casino industry that customers may not consume alcohol on the gaming floor, and we would propose to pursue urgent discussions with the Board to bring that about. We also intend to lay before Parliament an Order removing the requirement that casino licences must always prohibit live entertainment.
- 9.4 Parliament has recently approved an Order which the Government has laid under the Deregulation and Contracting Out Act 1994 which relaxes some of the controls on bingo, and in particular allows bingo clubs to combine up to four £500 jackpot gaming machines with lower prize machines. The present law imposes monetary limits in some bingo games, and on the amount which operators can add to the prize pool. The Gambling Review Body has proposed removing these limits. In advance of the primary legislation which would be needed to achieve that, the Government proposes to make significant increases to these limits and will bring the necessary subordinate legislation before Parliament.
- 9.5 The Government also proposes to lay an Order to enable betting shops to serve all kinds of

refreshment (except alcohol) to their customers - current law restricts the shops to serving pre-packaged food only, and the change should enable them to become more attractive leisure venues. We will also take forward the Regulatory Reform Order proposal on which we consulted last year, and which the Review Body has endorsed, that would allow gaming machines to take banknotes and smart cards (but not credit cards).

9.6 We intend to lay an Order to double the current limits on ticket prices, prizes and sales in society lotteries. In the area of pools betting, we intend to clear up doubts that have been raised about the validity of on-line entries.

9.7 We also intend to take forward work on measures which will strengthen safeguards and provide greater protection for vulnerable customers. The Gambling Review Body has proposed that betting shops should be brought within the controls on money-laundering, and we will work with the betting industry, the police and the National Criminal Intelligence Service to ensure that this is brought about in practice. We will also work with the gaming machines industry, and the Gaming Board, on strengthening the joint code of practice which covers such issues as location of machines and measures to prevent access to adult machines by children.



## 10 Summary of Proposals

---

10.1 Consultation on the Gambling Review Report has shown that there is broad support for the Review Body's reform package. The main areas of contention were the impact of the proposed restrictions on gaming machines; those recommendations that might potentially reduce National Lottery sales; and the consequences of transferring premises licensing responsibility to local authorities.

10.2 The Government endorses the principles set out in the Report as the key objectives of gambling law and regulation.

### **A new legislative framework**

10.3 The Government agrees that all gambling legislation (except that governing the National Lottery, which is subject to a separate review) should be consolidated into a single, simple to understand and flexible Act of Parliament.

### **Modern regulation for a modern industry**

10.4 The Government accepts the Review Body's recommendation that there should be a single statutory regulator – the Gambling Commission – with responsibility for licensing and regulating gambling operators and their staff.

10.5 The Commission will operate controls on entry to the industry, monitor compliance and enforce licensing provisions.

10.6 Local authorities will be responsible for licensing gambling premises, subject to the establishment of clear statutory criteria against which individual decisions will be taken.

10.7 There will be a statutory right of appeal against the decisions of both the Gambling Commission and local authorities.

10.8 Although the overall cost of regulation will increase, unit costs are not expected to rise significantly, and the net annual benefit to the gambling industry is expected to be in the region of £500 million.

**Benefits for consumers and business**

- 10.9 Regulation will be confined to what is necessary to keep crime out, protect the vulnerable, and ensure that gambling products are fair to the consumer.
- 10.10 Unnecessary barriers to customer access and new entrants to the industry will be removed. Advertising restrictions will be relaxed, as will those on the use of credit cards, apart from in gaming machines. Gambling debts will be enforceable in law. The rule allowing casinos to be established only in designated parts of Great Britain will be abolished, as will the requirement that they and some other kinds of gambling premises must be operated as members' clubs and may be opened only if existing premises do not meet unstimulated demand.
- 10.11 The Government will establish a new regulatory framework for gaming machines in order to create an environment in which there is more choice for adult gamblers and new opportunities for business but which also provides better protection for children and vulnerable adults (see Appendix D).
- 10.12 A number of the current controls on casinos will be relaxed to enable operators to provide a broader and more accessible leisure experience for their customers. Casinos will be able to offer a variety of gambling products, including betting, bingo and linked slot machines with unlimited stakes and prizes, as well as more traditional table games.
- 10.13 A variety of money controls on bingo games will be removed, and rollovers will be allowed.
- 10.14 Licensed betting offices will be able to offer a wider choice of food and drinks (but not alcohol), and off-course betting into greyhound track totes will be permitted.
- 10.15 The Government intends to double the current limits on prizes and proceeds for society lotteries, and abolish the limits on stakes. Commercial lotteries will continue to be prohibited.
- 10.16 There will be further deregulation of pools competitions, including provision for unlimited rollovers.
- 10.17 The Government will legalise the provision of the full range of on-line gambling services by operators based in the UK, including on-line gaming. A kitemark or similar mechanism will be introduced to enable prospective customers to distinguish between those sites that are licensed and regulated by the Gambling Commission and those that are not.

- 10.18 On-line operators will need to meet the same entry standards as those in other gambling sectors, and their operations will be subject to approval and monitoring by the Commission to ensure compliance with regulations. Effective safeguards will be required to prevent children using on-line gambling sites.
- 10.19 There will be a separate review of prize and promotional competitions.

### **The National Lottery**

- 10.20 The Government has concluded that the maintenance of the National Lottery's current competitive position in broad terms must provide a constraint on the extent of deregulation of other sectors of the gambling market. It has therefore rejected the Review Body's recommendation that side betting should be permitted on the National Lottery results, and as already indicated intends to double, rather than abolish, the limits on prizes and proceeds in society lotteries. The Government does not, however, consider that the risks to the National Lottery from other changes recommended by the Review Body justify their rejection on these grounds.
- 10.21 The Government intends to consider, in the context of its review of the arrangements for licensing and regulating the National Lottery, the scope for bringing the National Lottery Commission's regulatory responsibilities into the proposed Gambling Commission.

### **Keeping crime out**

- 10.22 The Government is committed to ensuring that crime is kept out of gambling. A fit and proper test will be applied to all those seeking to take out an operating or personal licence. The Gambling Commission will also be able to access and share information, via statutory gateways, with other enforcement agencies; it will have access to criminal records; enhanced powers of entry, seizure and search; and the ability, in collaboration with other agencies, to investigate and bring proceedings in connection with illegal gambling. Measures will be put in place to prevent gambling from being used for money laundering, and the Commission will be expected to work with industry representatives and sporting regulators to combat corruption and criminal activity.

### **Dealing with the downside**

- 10.23 The Government agrees that the law should provide assurance that all parts of the gambling industry will operate to the highest standards of social responsibility. The Gambling

Commission should issue formal codes of practice in relation to social responsibility which should become part of the conditions of licences to operate. The Commission will be responsible for ensuring compliance with its codes, and more broadly for monitoring the social impact of the increased access to gambling products and services which new legislation will bring.

- 10.24 The Government intends to retain the current minimum age limits for access to gambling products. A range of measures will be put in place to improve the level of protection for children. There will be more and better research into the risks presented by gaming machines. Age controls will be enforced more rigorously by both the Commission and local authorities. There will be greater emphasis on education and awareness programmes and specific provisions in advertising codes of practice to prevent children being targeted. The new regulatory regime for machines will also make it illegal for children to play gaming machines wherever sited, in any circumstances, while allowing them to use machines which are genuinely for amusement with low prizes.
- 10.25 The Government fully endorses the Review Body's wish to see a long-term programme of research into the causes of problem gambling and into effective methods of prevention and treatment intervention.
- 10.26 The Government also agrees with the Review Body's view that NHS mental health services should be prepared to offer assessment and treatment to those with severe gambling problems.
- 10.27 The Government welcomes the establishment by the gambling industry of an independent trust both to commission research into the prevention and treatment of problem gambling and to support treatment which does not engage the NHS. The Government will, as a precaution, establish a reserve statutory power to secure funding for the trust via the licence fees already paid by all gambling businesses.

#### **Joining up the policy**

- 10.28 The Government recognises that its proposed reform of our gambling laws has implications for a number of other public policy areas, and will ensure that all the appropriate links are made as detailed policy and legislative proposals are developed.

#### **Implementing the changes**

- 10.29 The key elements of the changes which the Government wishes to make will require primary legislation, and the Government will bring a Bill before Parliament as soon as time permits. In

the meantime the Government will bring forward, over the next year, a number of interim changes which will provide useful gains in terms of deregulation and consumer choice, but which will not disturb the overall balance of regulation.

## Appendix A

---

### The Gambling Review Body's recommendations

(Gambling Review Report paragraph references are shown in brackets)

1. We recommend that a new single regulatory authority (Gambling Commission) should license all gambling operators and key workers. (18.19)
2. We recommend that the licensing of premises should remain a local decision, but that responsibility should transfer from magistrates to local authorities. (18.21)
3. We recommend that future legislation should be in the form of an enabling act which delegates the detailed provisions to subordinate regulation and to codes issued by the Gambling Commission. (18.29)
4. We recommend that these provisions (on the disclosure of criminal records) are retained in any new legislation (and extended to include betting) and that the Gambling Commission should be a "registered body" under the Police Act 1997 and so authorised to receive information arising from enhanced disclosures. (19.6)
5. We recommend that the Gambling Commission should make comprehensive financial checks on those persons who operate gambling businesses, both to keep out organised crime and to ensure that potential liabilities can be met. This is particularly important in the case of casino gaming, bingo and betting, where the liabilities may be considerable. (19.8)
6. We recommend that senior executives and key employees are interviewed to ensure that they have the knowledge, and are otherwise competent, to carry out their functions. In practice this will have the effect of extending the Gaming Board's current procedures to applicants for bookmakers' permits. (19.10)
7. We recommend that the Gambling Commission should have the ability to interview on entry and, in addition, to make ad hoc enquiries to confirm that all those licensed or registered to work in the gambling industry are competent to carry out the task for which they are licensed/registered, and to take action if they are not. (19.11)
8. We recommend that there should be a formal duty on gambling operators to ensure that

appropriate checks are made on employees who are involved in the gambling, but are not otherwise regulated by the Gambling Commission. (19.12)

9. We recommend that gateways are established to ensure that this free exchange of information can take place, both for licensing and investigative purposes. (19.13)
10. We recommend that the licensing procedure should include provisions relating to socially responsible gambling. At the highest level, this might encompass details of the company's policy statement and training programme, and on an individual basis it should test the applicant's awareness of their responsibilities arising from those programmes. (19.16)
11. We recommend that personal licences should be renewable at intervals to be determined by the Gambling Commission. (19.17)
12. We recommend that the number of casino certificates of approval should be reduced from five to three, and that the existing certificates for dealers, inspectors and supervisors should be amalgamated. (19.26)
13. We recommend that employers should be required to obtain a certificate from the Criminal Records Bureau each time a person is promoted and there should also be a requirement (on the employer) to notify the Gambling Commission about the change in the individual's status and to send it a copy of the certificate. (19.27)
14. We recommend that the certificate of approval should be valid throughout Great Britain, subject only to a requirement that an employer should require an up to date certificate from the Criminal Records Bureau when taking on someone who is transferring from another employer. There should be a requirement (on the employer) to notify the Gambling Commission about the change of employment and send it a copy of the certificate. (19.28)
15. As with casinos, we recommend that certificates of consent for bingo should not be related to particular premises, but should be required by the local authority before an application in respect of a premises licence is entertained. (19.30)
16. We recommend that bingo managers should continue to apply for a certificate of approval; that they should be interviewed; and that the certificates should be portable between companies in Great Britain (subject to the requirement that the new employer should seek an up to date

- certificate from the Criminal Records Bureau and should notify the Gambling Commission of the change of employment and send it a copy of the certificate). (19.32)
17. We recommend that the Gambling Commission should regulate all bookmakers who, as with other gambling operators, should undergo a fit and proper test and be investigated in relation to their competence and knowledge as well as honesty and financial probity. (19.35)
  18. We recommend that the licensing of betting shop managers should be at a similar level to casino dealers. (19.40)
  19. We recommend that bookmakers should be required to require certificates from the Criminal Records Bureau for other key staff and that these may be examined by the Gambling Commission. (19.40)
  20. We recommend that betting brokers should be licensed and regulated in the same way as bookmakers. (19.42)
  21. We recommend that the Gambling Commission should take over the NJPC's duties of approving bookmakers who operate on-course, though this may in practice not require a significantly different approach from the licensing of off-course bookmakers. (19.46)
  22. We recommend that bookmakers and their representatives working at greyhound tracks and point-to-points should be licensed and regulated in the same way as bookmakers on racecourses. (19.47)
  23. As with other employers, we recommend that there should be a duty on the bookmaker to ensure that he is employing staff on the racecourse, greyhound track or at the point-to-point who are fit and proper to be employed in duties related to betting. (19.48)
  24. We recommend that the Gambling Commission should license public tic-tacs. (19.50)
  25. We recommend that the Gambling Commission should be responsible for issuing certificates of approval to the operators of horse racecourses, point-to-points and greyhound tracks to authorise them to allow betting on their premises. (19.52)
  26. We recommend that the Gambling Commission should license track operators, but we do not see the need for such tracks also to be licensed for betting by the local authority. (19.53)



27. We recommend that the Tote and its employees should be licensed by the Gambling Commission in the same way as other bookmakers and that its licence should, in addition, reflect the special status it enjoys as an exclusive provider of pool betting. (19.55)
28. We recommend that External Lottery Managers should be licensed by the Gambling Commission. (19.56)
29. We recommend that societies and local authorities who wish to run lotteries should have to register with the Gambling Commission and provide evidence that they are what they profess to be. The Gambling Commission should require promoters to provide a certificate from the Criminal Records Bureau, should make random checks to ensure that lotteries are being conducted legally, and should require returns to be made in respect of lotteries above a certain size. (19.57)
30. In the case of amusement arcades, we recommend that the operator should be licensed by the Gambling Commission and should be liable to enhanced criminal records checks. (19.58)
31. If a family entertainment centre includes a restricted area containing machines to be played only by adults, we recommend that the operator should be required to register in the same way as someone operating an amusement arcade dedicated only to over 18s. (19.60)
32. We recommend that the Gambling Commission should license all those who sell, supply or maintain gaming machines (except low stake/low prize machines). (19.62)
33. We recommend that pools operators are subject to licensing by the Gambling Commission. (19.64)
34. We recommend that there should be a statutory right of appeal against licensing decisions by the Gambling Commission. The appeal should provide an opportunity for mistakes in law to be put right rather than for the case to be reviewed from scratch and for the review body to substitute its own judgement for that of the Gambling Commission. (19.66)
35. We recommend that a Gambling Appeals Tribunal should be established. (19.70)
36. We recommend that permitted areas should be abolished. (20.10)

37. We recommend that the Gambling Commission should set a minimum size for a casino. To begin with, the size should be larger than the smallest casinos currently operating - say 2,000 square feet (185.8 square metres) for the gaming floor devoted to table games - with an exemption for existing casinos. (20.11)
38. We recommend that the demand criterion should be abolished for both casinos and bingo clubs. (20.28)
39. We recommend that the demand test should be abolished for betting shops. (20.31)
40. We recommend that the Gambling Commission should circulate procedural rules to deal with issues of the kind mentioned in the Liquor Licensing White Paper. (21.4)
41. The Gambling Commission should also issue guidance, which local authorities should be obliged to follow, for example, on the minimum floor space for gambling areas in casinos. (21.5)
42. We recommend that the local authority should ensure that gambling is the primary purpose of premises licensed for gambling. (21.7)
43. Although the power may be rarely used, we recommend that local authorities should have the power to institute a blanket ban on all, or particular types of, gambling premises in a specified area. (21.9)
44. We recommend that, unless a local authority has determined that the number of gaming premises of a particular type in its area should be nil, each application for a licence should be considered on its own merits. The authority should have regard to the existing gambling provision, but that should not by itself be a valid reason for refusal. (21.11)
45. We recommend that in determining whether the location for gambling premises is appropriate the local authority should have regard to the general character of the locality and the use to which buildings nearby are put. In addition, the Gambling Commission should be able to offer more specific advice on how this provision may be interpreted and local authorities should be obliged to take any such advice into account. (21.13)
46. We recommend that opening hours should be regulated as one of the conditions of the premises' licence. (21.14)

47. We recommend that appeals against decisions made on the licensing of gambling premises should be dealt with in the same way as planning appeals. (21.21)
48. We recommend that the 24-hour rule should be abolished. (22.5)
49. We recommend that the statutory membership requirement for casinos and bingo clubs should be abolished, but there should be a statutory requirement on casinos to require positive identification of all those who enter the casino. (22.7)
50. With two limited exceptions, we recommend that there should be a minimum age of 18 for all gambling. (22.11)
51. We recommend that the minimum age for working in a gambling establishment or otherwise being approved to work in the gambling industry should be 18, with the exception that lottery chances may be sold by 16 and 17 year olds. (22.16)
52. We recommend that advertising of gambling products and premises should be permitted, subject to an advertising code of practice to be issued by the Gambling Commission. Breach of the code may be subject to enforcement action by the Commission up to and including the revocation of a licence. (22.24)
53. We recommend that the Gambling Commission should monitor the impact of relaxing the restrictions on advertising and, if it seems appropriate in the light of that monitoring, it should have the power to require a warning of the kind mentioned above to be displayed on advertisements. (22.25)
54. With the exception of direct use in gaming machines, we recommend that credit cards should be approved for gambling. (22.35)
55. We recommend that the location of ATMs should be required to be such that players have to take a break from gambling to obtain more funds. The Gambling Commission should issue guidelines setting out the restrictions on where ATMs may be situated. (22.36)
56. We recommend that money laundering compliance measures should be extended to betting. (22.41)

57. We recommend that the maximum number of gaming machines in a casino is determined by the number of gaming tables that are available for play. We suggest that the maximum should be determined by a ratio of eight machines to each table, but that where the number of tables exceeds eighty there should be no maximum on the number of gaming machines. (22.47)
58. We recommend that gaming machines should be banned from premises other than those on which they are specifically permitted pursuant to our other recommendations. (23.12)
59. We recommend that the provisions in section 33 of the 1968 Act that allow machines at exempt entertainments should be repealed and not replicated in new legislation. (23.13)
60. We recommend that further research should be commissioned to examine the impact of machine gaming by children and that the government should formally review the position in five years time to determine whether any such gaming by under 18s should continue to be permitted, or whether Great Britain should come into line with other jurisdictions and ban it. (23.19)
61. We recommend that "coin in/coin out machines" in family entertainment centres (outside any restricted area) should have a maximum stake of ten pence. (23.25)
62. We recommend that low stake/ low prize machines should be limited to cash prizes only. (23.26)
63. We do not recommend that the prize limit on low stake/low prize machines should be reduced, but we do recommend that it should be frozen, together with the level of the stake, at £5 and ten pence respectively. (23.27)
64. We accept that machines such as cranes should not fall in the category of gaming machines and we recommend that the legislation should make that clear. (23.28)
65. We consider that in the strictly regulated environment of a casino, slot machines with unlimited stakes and prizes should be permitted. The legislation should make it clear that under 18s may not play casino slot machines. (23.31)
66. We recommend that the maximum prize for jackpot machines should be £500 in all premises in which they are installed. (23.34)

67. We recommend that the maximum stake for jackpot machines should remain at 50 pence, but that it should be increased to £1 when our proposals are implemented. (23.36)
68. We recommend that betting shops should be permitted to have jackpot machines. (23.36)
69. We recommend that the legislation should make it clear that under 18s may not play jackpot machines, wherever located. (23.37)
70. We recommend that jackpot machines should be removed from private clubs. Such machines should be restricted to gambling specific premises. Private clubs should have the same entitlement to all-cash machines as pubs and other premises licensed for the on-sale of alcohol. (23.38)
71. Subject to minimum space restrictions, we recommend that no more than four jackpot machines should be permitted in any bingo hall or betting shop. (23.39)
72. We recommend that the maximum stake for an all-cash machine should be fifty pence and that the maximum prize should be £25. (23.40)
73. We recommend that subject to any limits imposed by local authorities, bingo halls should be permitted to have all-cash machines in addition to a maximum of four jackpot machines. (23.41)
74. We recommend that betting shops should not be permitted to have all-cash machines in addition to a maximum of four jackpot machines. (23.42)
75. We recommend that up to two machines should be permitted in premises as an adjunct of a liquor on-licence. There should be an exception in favour of those premises which at the date of publication of this report carry an entitlement to more than two machines. (23.47)
76. We recommend that the legislation should be explicit that under 18s may not play on all-cash machines, wherever they are located, and that this restriction must be enforced by the operator. Failure to observe this requirement should be a ground for revocation of, or refusal to renew, a licence. (23.48)
77. We recommend that the Gambling Commission should set out guidelines for the delineation and supervision of restricted areas in arcades to ensure that a consistent standard operates across the industry. Subject to industry consultation, we suggest that by itself CCTV should not be a sufficient control. (23.50)

78. We recommend that local authorities should set the limit on the number of machines that an arcade may have, in tandem with considerations about the size of the arcade that may be determined in the planning process. (23.51)
79. We recommend that travelling showmen's pleasure fairs should be permitted to have, what we have termed, low stake/low prize machines and that the machines should be exempt from regulation provided that the machines should continue to be subject to the criteria relevant to such fairs currently contained in the 1968 Act. (23.53)
80. We recommend that the maximum stakes and prizes for jackpot machines and all-cash AWP's should be increased only in line with inflation, as and when agreed with the Gambling Commission. (23.54)
81. We recommend that the proposals contained in the Home Office consultation paper "Gaming machines: Methods of Payment" should be implemented, but the use of methods of payment should be monitored by the Gambling Commission to ensure that winnings and change can always be easily redeemed, so as not to encourage extended play. (23.62)
82. We recommend that casino slot machines with unlimited stakes and prizes should be required to be random and that the display of results must be random. (23.63)
83. We recommend that casino slot machines only may be linked to provide bigger prizes. (23.68)
84. We recommend that multiple staking should be permitted on all-cash and jackpot machines (subject to the normal maximum stake and prize for each game) and on casino slot machines with unlimited stakes and prizes. (23.71)
85. We recommend that multiple-line staking should be permitted on all-cash and jackpot machines (subject to the normal maximum stake and prize for each game) and on casino slot machines, subject to such machines operating on the random basis described in paragraph 23.63. (23.72)
86. We recommend that electronic roulette and any other similar machines should be caught by the definition of gaming machines in new legislation, and that the Gambling Commission should have discretion to determine the legal status of any new machines that may be developed. (23.73)
87. We recommend that on multi-player machines, each playing position should count as a machine. (23.74)

88. We recommend that the Gambling Commission should have powers of machine testing sufficient to satisfy it that the machines are fair and otherwise comply with regulations. The Gambling Commission should consult the industry before determining the appropriate level of testing. (23.76)
89. We recommend that profit sharing on machines should be permitted. (23.78)
90. We recommend that the Gambling Commission should issue a list of the documents that are acceptable as positive proof of identity and should specify the details that should be recorded by the casino and for what period they should be retained. (24.7)
91. We recommend that gaming remotely on the outcome of "live gaming" should not be prohibited. (24.9)
92. We recommend that the Gambling Commission should set out guidance on the standards required for table games and should maintain a list of games that have been approved for play in Great Britain. Games may be added to, or removed from, the list at the Gambling Commission's discretion. (24.14)
93. We recommend that casinos should be permitted to offer live entertainment. (24.17)
94. We recommend that the current restrictions on alcohol on the gaming floor should be lifted. (24.19)
95. We recommend that tipping of gaming staff should not be prohibited. (24.23)
96. We recommend that no more inducements than are currently available should be permitted. The Gambling Commission should issue guidance on what inducements are acceptable. (24.28)
97. We recommend that any new games should be approved by the Gambling Commission. The Gambling Commission should also be able to intervene where games which are currently approved are so altered as to change their nature to become harder in their operation. (25.8)
98. We recommend that there should be no statutory limits on the stakes and prizes in bingo games. (25.12)

99. We recommend that there should be no restriction on the frequency of multiple bingo games. (25.19)
100. We recommend that rollovers should be permitted. (25.14)
101. We recommend that where the size of prizes for equal chance gaming (such as bingo) in pubs or clubs is beyond a limit of £1,000 per week, it should be regulated by the Gambling Commission in the same way as other commercial bingo. (25.18)
102. We recommend that betting shops should be able to offer any food as well as any non-alcoholic drinks. (26.5)
103. We recommend that betting on the UK National Lottery should be permitted. (26.8)
104. We recommend that bookmaking should continue to be permitted on tracks on not more than seven days in any 12 months without the operator being required to seek a licence from the Gambling Commission or local authority. Seven days notice of the betting should be given to the police. (26.9)
105. We therefore recommend that the rules restricting charges for the entry of bookmakers to racecourses or dog tracks should be abolished. (26.14)
106. We recommend that there should be off-course access to greyhound totalisators. (26.19)
107. We recommend that bookmakers' rules, and specifically the rules relating to the completion of betting slips should be clearly displayed. The Gambling Commission should have the power to scrutinise bookmakers' terms and conditions to ensure that they are fair and reasonable. (26.21)
108. We recommend that all gambling debts should be legally enforceable. (26.25)
109. We recommend that the Gambling Commission should work closely with the Jockey Club, and others, to ensure that betting is conducted in a fair manner and that there is not unfair access to information. (26.39)
110. We recommend that spread betting continues to be regulated by the Financial Services Authority, at least until the Gambling Commission is well-established when the issue should be reviewed. (27.8)



111. We recommend that the ban on money prizes for small lotteries should be removed. (28.10)
112. We recommend that legislation should make it clear that private lotteries should not be run for private or commercial gain. (28.12)
113. We recommend that “good causes” should be interpreted so as not to exclude the purposes currently set out in the 1976 Act. (28.16)
114. We recommend that legislation should provide for the continuation of local authority lotteries, which should be registered with the Gambling Commission. (28.19)
115. We recommend that legislation should continue to provide for the regulation of External Lottery Managers by the Gambling Commission. (28.20)
116. We recommend that all societies wishing to promote societies’ lotteries should register with the Gambling Commission, whatever the size of the proposed lottery. (28.22)
117. We recommend that the limits on expenses and prizes as a percentage of proceeds should be removed, subject to an overriding requirement that no less than 20% of proceeds must go to the good cause. (28.28)
118. We recommend that the limits on the size of prizes and the maximum annual proceeds should be removed for societies’ lotteries. (28.29)
119. We recommend that restrictions on the size of the stake in societies’ lotteries should be removed, subject to the overriding principle that the price of every chance in the same lottery should be the same. (28.31)
120. We recommend that rollovers should be permitted for societies’ lotteries. (28.32)
121. We recommend that societies’ lotteries should be able to promote and sell chances throughout the same territory as the National Lottery. (28.34)
122. We recommend that societies’ lotteries should not be promoted or sold outside the United Kingdom (with the exception of British Forces) and, that the law should continue to prohibit the promotion of overseas lotteries here. (28.36)

123. We recommend that the frequency of on-line draws should be restricted to one a day in any particular premises. (28.43)
124. In the light of the proposed controls on the frequency of draws, we agree that it is not necessary to restrict the premises in which on-line terminals for the sale of individual chances may be provided. (28.44)
125. We recommend that the selling of individual lottery chances by machine or on-line (as opposed to what amounts to gaming for good causes) should be permitted, subject to regulation by the Gambling Commission. (28.51)
126. We recommend that the Gambling Commission should approve interactive lottery games in the same way as other virtual gaming and should approve lottery gaming machines, with the proviso that they should be permitted only in premises where gaming machines may be sited, and are instead of not in addition to any entitlement to such machines. (28.52)
127. We recommend that commercial lotteries should not be permitted. (28.55)
128. We recommend that the New Zealand model should be adopted here, for what we would prefer to call promotional draws or competitions, rather than lotteries. (28.61)
129. We recommend that the cost of premium-rate competitions should be minimal, possibly linking the maximum cost to no more than twice the cost of a first class stamp. (28.63)
130. We recommend that there should be a category of prize competition that involves "the exercise of a substantial degree of skill", which may at some point in the competition involve a draw. (28.65)
131. We recommend that the restrictions in section 14(1)(a) of the 1976 Act should be removed. (28.66)
132. We recommend that prize draws that are run only for commercial profit should be prohibited. (28.69)
133. We recommend that pool competitions on any sport should be permitted to operate through retail premises, rather than be restricted to four association football matches. (29.3)

134. We recommend that on-line pools entries should be permitted. (29.4)
135. We recommend that pools competitions be allowed to offer unlimited rollovers. (29.5)
136. We recommend that retail outlets should be permitted to pay out winnings to a similar level as National Lottery retailers. (29.7)
137. We recommend that an on-line gambling operator seeking a licence from the Gambling Commission should, at the minimum:
  - be registered as a British company
  - locate its server in Great Britain and
  - use a UK web address for its gambling site. (30.20)
138. We recommend that on-line betting (including pools and lotteries) should be permitted on “real-time events” taking place off-line. (30.27)
139. We recommend that on-line gaming should be permitted. (30.28)
140. We recommend that on-line gaming software systems are tested and inspected by the Gambling Commission and that the software should operate on a random basis. (30.29)
141. We recommend that the Gambling Commission should set the parameters for the development on-line games. (30.30)
142. We recommend that punters are made aware of the game rules and terms and conditions of play on on-line gaming sites before play commences. (30.31)
143. We recommend that all punters who register to play on-line should be properly identified before they are permitted to play. The Gambling Commission should issue guidelines to ensure that identification standards are comparable with those of off-line casinos. (30.32)
144. We recommend that on-line operators should make any payments only to the debit or credit card used to make deposits into the punter’s account, or by cheque to the punter. (30.33)
145. We recommend that any prizes won by minors should be forfeited. (30.34)

146. We recommend that on-line operators should be required to set up facilities that enable players to set maximum stakes and limits, and to self-ban. (30.35)
147. We recommend that on-line operators set up clocks and counting systems that are displayed on the screen at regular intervals. (30.36)
148. We recommend that on-line gambling sites provide information about problem gambling treatment and services, and links direct to those services. (30.37)
149. We recommend that the Gambling Commission establishes a portal on its website, listing licensed on-line gambling providers. In addition, regulated sites should display the Gambling Commission's kitemark. It should be an offence for an operator to claim falsely that a site is licensed by the Gambling Commission, or to make unauthorised use of the kitemark. (30.40)
150. We recommend that only on-line gambling sites that are licensed by the Gambling Commission should be permitted to advertise in Great Britain. (30.41)
151. We recommend that the Gambling Commission should have the power to take action in relation to premises, not licensed as gambling premises, in which terminals or other facilities are supplied primarily for accessing on-line gaming or on-line betting services. (30.43)
152. We recommend that the Gambling Commission should have the power to inspect clubs where gaming is carried out. (31.9)
153. We recommend that research is carried out to monitor the effect on problem gambling of changes in regulation. (32.21)
154. We recommend that the Gambling Commission should have a duty to respond to findings concerning changes in problem gambling. In the light of those findings, it should make appropriate adjustments to the regulations it governs, and should advise the Government on other changes that are necessary but are outside its control. (32.22)
155. We recommend that research is carried out to understand the nature of normal, responsible, gambling behaviour; and research is carried out to understand the development of, and risk factors for, problem gambling. (32.23)

156. We recommend that research is undertaken to evaluate which forms of treatment for problem gambling are the most effective. Such research should include the development of treatment programmes and should build on existing knowledge. (32.24)
157. We recommend that the Gambling Commission should issue formal codes of social responsibility to which operators should adhere as a condition of the licence. (32.25)
158. We recommend that increased funding should be made available by the NHS for the treatment of problem gambling; that problem gambling should be recognised as a health problem by the Department of Health; and that Health Authorities should develop strategies for dealing with problem gambling. (32.26)
159. We recommend that the industry should set up a voluntarily funded Gambling Trust. We recommend that the Government should reserve powers to impose a statutory levy, possibly linked to gross profit, if such a Trust is not established or subsequently ceases to operate. (32.31)
160. We recommend that the Gambling Commission should be empowered to share and receive information with all relevant law enforcement and regulatory bodies. (33.6)
161. We recommend that the Gambling Commission should be able to exchange information with, and make enquiries (on a reciprocal basis) on behalf of, gambling regulators in other jurisdictions. (33.7)
162. We recommend that the Gambling Commission should be able to make criminal records checks on individuals at periodic intervals or when concerns arise. (33.8)
163. We recommend that the Gambling Commission should develop techniques for assessing risk and target its resources appropriately. (33.14)
164. We recommend that the Gambling Commission should take steps to ensure that the public, and in particular punters, are made aware of its role and responsibilities. (33.15)
165. We recommend that the Gambling Commission should have powers to commence a prosecution – that is, to apply for a summons at the magistrates court or charge, if the police had arrested the offender, and to prepare a prosecution file – before passing the case on to the CPS to conduct the prosecution. (33.18)

166. We recommend that (a specified category of) Gambling Commission staff should have powers of entry, seizure and search. (33.19)
167. We endorse the Rothschild Commission's eagerness to accommodate particular types of illegal gambling in order to bring the activity within the law. (33.21)
168. We recommend that the Gambling Commission should have the responsibility to detect and prosecute illegal gambling together with the necessary powers of entry and seizure. (33.23)
169. We recommend that the Gambling Commission and the courts should engage in a dialogue to ensure the proper and effective use of prosecution. (33.27)
170. We recommend that the courts should have the power to close down premises used for illegal gambling. (33.28)
171. We recommend that the Gambling Commission should, as the lowest sanction, adopt a system of formal cautions. The caution (allowing time for it to be "spent") could be cited subsequently if higher sanctions are employed, up to and including prosecution. (33.30)
172. We recommend that the Gambling Commission should develop a system of endorsements, which if breaches persisted could lead up to removal of a licence. (33.31)
173. We recommend that the Gambling Commission should be empowered to impose financial penalties on regulated persons who fail to comply with the requirements of gambling legislation. (33.34)
174. We recommend that the same body (the Gambling Appeals Tribunal) should determine appeals against penalties imposed by the Gambling Commission for disciplinary matters. (33.35)
175. We recommend that the Gambling Commission should be operated on a net running cost basis. (34.15)
176. We recommend that the Gambling Commission should have responsibility for regulating gambling throughout Great Britain. Fees should be set centrally and not devolved to Scotland. (34.16)

## Appendix B

### Government's response to individual recommendations

Recommendation Number	Involves changes to Primary Legislation	Government Response				Notes
		Agree	Modify	Reject	Consider Further	
1	✓					
2	✓	✓				
3	✓	✓				
4		✓				
5		✓				
6		✓				Subject to further discussions with industry
7		✓				
8		✓				Subject to further discussions with industry
9	✓	✓				
10	✓	✓				
11	✓	✓				
12		✓				
13		✓				Subject to further discussions with industry
14	✓	✓				
15	✓	✓				
16	✓	✓				
17	✓	✓				
18	✓		✓			Accept need for additional personal licensing, but not persuaded that betting shop manager is the correct level. Further consideration needed
19		✓				Subject to definition of "key staff".
20	✓	✓				
21	✓	✓				
22	✓	✓				
23		✓				
24	✓	✓				
25	✓	✓				Consider further whether separate premises licence should be required
26	✓	✓				
27	✓	✓				Accept, subject to detailed consultation
28		✓				
29	✓			✓		Not persuaded all promoters need to register with Gambling Commission; will consider further
30	✓	✓				Need to consider licensing of managers
31	✓	✓				
32	✓	✓				Need to consider licensing of manufacturers
33	✓	✓				
34	✓		✓			Appeal should be on law and merits
35	✓				✓	Further detailed consideration required

Recommendation Number	Involves changes to Primary Legislation	Government Response				Notes
		Agree	Modify	Reject	Consider Further	
36		✓				
37	✓	✓				Accept in principle but further consideration needed on detailed mechanism to prevent proliferation
38	✓	✓				
39	✓	✓				
40	✓	✓				
41	✓	✓				All premises licensing decisions to be subject to national criteria and guidance from the Commission
42	✓		✓			Need to consider position of "premises within premises" and family entertainment centres, etc
43	✓			✓		See 41
44	✓		✓			See 41
45	✓		✓			See 41
46	✓		✓			See 41
47	✓			✓		Not persuaded that planning model is appropriate
48	✓	✓				
49	✓	✓				
50	✓	✓				
51	✓	✓				
52	✓	✓				But need to consider precise role of Commission in consultation with advertising regulators
53		✓				As 52
54	✓	✓				
55		✓				
56		✓				
57	✓	✓				Accept in principle but further work needed on appropriate formula
58	✓		✓			New regulatory framework to be developed for gaming machines
59	✓	✓				
60		✓				Accept need for research, but no pre-disposition to ban use of low stake/prize machines
61	✓	✓				
62	✓			✓		But review in light of research into machine gaming by under 18's
63		✓				As 62
64	✓			✓		Controls to be retained
65		✓				
66			✓			But £250 jackpot in members' clubs
67		✓				
68	✓	✓				And Licensed Adults Gaming Centres (LAGCs)
69	✓	✓				It will be unlawful for children to play anything other than AWP machines
70				✓		Clubs to retain current entitlement subject to enhanced licensing and inspection regime



Recommendation Number	Involves changes to Primary Legislation	Government Response				Notes
		Agree	Modify	Reject	Consider Further	
71	✓		✓			LBOs may have a mixture of machines up to a maximum of four; adult gaming centres a maximum of four jackpot machines
72		✓				Maximum prize proposal already implemented
73		✓				Implemented via deregulation order
74	✓	✓				See 71
75	✓		✓			Local authorities to have discretion to grant more permits (criteria to be developed in consultation with LAs and industry)
76	✓	✓				See 69 also
77		✓				
78			✓			See 41
79		✓				Separate arrangements required for theme and leisure parks.
80				✓		Criteria to be developed by Commission
81	✓	✓				
82		✓				
83	✓	✓				
84		✓				
85		✓				
86	✓	✓				
87		✓				
88	✓	✓				
89	✓	✓				
90		✓				
91	✓	✓				
92	✓	✓				
93	✓	✓				
94		✓				
95		✓				
96		✓				
97	✓	✓				
98	✓	✓				
99		✓				
100	✓	✓				
101	✓	✓				Accept in principle - further consideration of £1k limit and status of games
102		✓				
103	✓			✓		
104		✓				
105	✓				✓	Further discussions needed with racecourses and bookmakers
106	✓	✓				
107	✓	✓				Commission's role to be clarified
108	✓	✓				
109		✓				
110		✓				
111	✓	✓				
112	✓	✓				
113		✓				
114		✓				

Recommendation Number	Involves changes to Primary Legislation	Government Response				Notes
		Agree	Modify	Reject	Consider Further	
115		✓				
116	✓			✓		As 29
117	✓	✓				
118	✓		✓			Uimits to be doubled not abolished
119	✓	✓				
120	✓	✓				Subject to controls on total sales - see 118
121	✓	✓				Subject to compatibility with Northern Ireland law
122	✓	✓				As 121
123	✓	✓				
124		✓				
125	✓	✓				Subject to regulation to prevent underage access
126		✓				
127		✓				Need for statutory definition of a lottery
128	✓				✓	The current law in this area is unclear and has not kept pace with technological advances. There is currently no clear consensus on the way forward, therefore further consideration and consultation are needed.
129	✓				✓	
130	✓				✓	
131	✓				✓	
132	✓				✓	
133	✓	✓				
134	✓	✓				
135	✓	✓				
136	✓	✓				
137	✓				✓	Accept that operators and their systems should be UK-based but need to consider position of third-party servers
138		✓				
139	✓	✓				
140	✓	✓				
141	✓	✓				
142	✓	✓				
143	✓	✓				
144	✓	✓				
145	✓	✓				
146	✓	✓				
147	✓	✓				
148	✓	✓				
149	✓	✓				
150	✓				✓	Accept in principle but need to consider further the extent to which this might apply to on-line advertising
151	✓	✓				
152	✓	✓				See 70
153		✓				
154		✓				
155		✓				
156		✓				
157	✓	✓				

Recommendation Number	Involves changes to Primary Legislation	Government Response				Notes
		Agree	Modify	Reject	Consider Further	
158			✓			For health services to prioritise and manage demand within total planned provision
159	✓		✓			Reserve powers to allow Commission to include specific problem gambling element in licence fees
160	✓	✓				
161	✓	✓				
162	✓	✓				
163		✓				
164		✓				
165	✓	✓				
166	✓	✓				
167		✓				
168	✓	✓				
169		✓				
170	✓	✓				
171	✓	✓				
172	✓	✓				
173	✓	✓				
174	✓				✓	
175	✓	✓				
176	✓	✓				

## Appendix C

---

### Partial Regulatory Impact Assessment for the Government's Response to the Gambling Review Report

#### 1. Title

"A Safe Bet for Success—modernising Britain's gambling laws"

#### 2. The issue and objective

##### (i) *Issue:*

Much of the law on gambling is more than 30 years old. These laws are now outdated and in need of reform and do not cater for modern technology or developments such as the internet. The Government therefore set up an independent review of gambling law under the chairmanship of Sir Alan Budd in 1999 to consider how gambling should be regulated in future. The Review's report *the Gambling Review Report* (the Report) made 176 recommendations for changes to the current system of control. The Report was published on 17 July 2001 and the Department invited comments. Around 270 formal submissions were received, together with more than 4700 letters about individual recommendations. A series of meetings was also held with industry representatives and other stakeholders.

##### (ii) *The objectives of gambling reform are to:*

- simplify regulation and ensure that it can respond flexibly to future technological and market developments;
- extend choice for adult gamblers;
- keep gambling crime free and honest, and ensure that it is conducted in accordance with the law;
- ensure that punters are fully informed about the products they use and the risks involved;
- ensure adequate protection for children and vulnerable adults, backed up by a sustainable programme of related research and effective programmes for the prevention and treatment of problem gambling;
- set up a system to regulate on-line gambling.

Key statistics about the industry are set out in Annex A

### 3. Risk assessment:

There are a number of risks involved in both implementing the proposals and in retaining the status quo.

#### *Social issues*

The main danger in extending choice and availability of gambling is that it could lead to an increase in problem gambling. It is estimated that there are between 275,000 and 370,000 problem gamblers in the UK. The Review Body recognised that some individuals become obsessed by gambling to the point at which they cease to function as normal members of society and may do great harm not only to themselves but also to their families and possibly the general public. They also recognised that their proposals would generally increase the gambling opportunities for adults, and concluded that children are a vulnerable part of the community for whom it is right to prescribe special rules. They were also concerned about the broader effect on communities through an increase in the number and size of gambling enterprises. These factors will be taken into account in the detailed regulations, codes of practice and other guidance to be issued by the Gambling Commission. The Commission will be responsible for monitoring the impact of gambling reform and reporting to Government. The Government also wishes to see a sustainable programme of research into the causes of problem gambling and into effective methods of counselling and treatment intervention; and supports the creation of an industry-funded Gambling Trust to take forward these and other programmes.

#### *Crime*

Relaxing gambling regulation could potentially increase the risk of criminal infiltration and money laundering. This will be addressed through an effective and universal system of licensing and regulation, and the creation of the Gambling Commission. The Commission itself will have wide-ranging responsibilities and powers, including:

- licensing, inspection and enforcement responsibility for all commercial gambling operators and their staff;
- access to statutory gateways to obtain and share information;
- access to criminal records;
- powers to support the effective investigation and prosecution of cases of illegal gambling.

More effective measures will also be implemented to prevent gambling from being used as a conduit for money laundering.

*Commercial issues – general*

The Review Body's recommendations, if implemented in their entirety, would impose commercial risks on certain sectors of the gambling industry. Some businesses would stand to lose revenue as a direct result of particular recommendations, and could (all other things being equal) cease to be commercially viable if they are unable or unwilling to adapt to the changed market conditions. These issues are dealt with in more detail below, but those that potentially stand to lose the most include:

- "ambient gambling" venues (i.e. premises where gambling – usually machine gaming – takes place which is incidental to the core business activity);
- licensed machine gaming venues, such as amusement arcades;
- private members' clubs.

The industry has also raised a number of concerns about the transfer of premises licensing responsibility to local authorities, and in particular has objected to the proposal that local authorities should be able to impose "blanket bans". Concerns have also been expressed about what is felt to be unnecessary and potentially burdensome tiers of regulation, for example the proposal to personally license all betting shop managers.

*Gaming machines*

Members clubs have argued that recommendation 70 (ie that jackpot machines should be removed from private clubs and that they should have the same entitlement to all-cash machines as pubs and other premises licensed for the on-sale of alcohol), will lead to the closure of clubs, loss of employment, and have a detrimental impact on local communities. More than 3400 individual representations were received on this proposal. The potential seriousness of this proposal is unknown, given the absence of reported statistics on the proportion of club revenue attributable to jackpot machines; but by way of example one club in Wales said that their income from machines for the half year ended June 2001 was over £12,000 out of a total income of just over £74,000 and that after the deduction of expenses a small profit was made of just over £10,000. Without income from machines, they would have made a loss. Another club in Devon made over £25,000 from their machines but still made a small net deficit for the year. Clubs argue that income from lower value gaming machines would not sufficiently offset the loss of their jackpot machines.

The National Federation of Fish Friers Ltd, which represents the interest of 8,600 fish and chip shop outlets, has similar concerns about recommendation 58 (ie gaming machines should only be

allowed in premises specifically licensed for gaming or the sale of alcohol). They say that many of their small outlets rely on the profits of these machines to maintain a "reasonable" standard of living and that there is often a fine line between profit and loss. Similar claims have been made on behalf of cafes and minicab offices.

A number of commercial organisations, for example snooker and pool clubs, also said that they were heavily reliant on the income from jackpot machines - up to 70% of their profits in some cases. This would, they said, inhibit investment and jeopardise the viability of individual clubs.

The British Beer and Pub Association have said that income derived from machines could represent up to 15% of gross profits in smaller premises and in larger ones 6-8%. They were concerned about the proposal to limit pubs and similar premises to no more than two machines per location, regardless of their size.

The machines industry and a number of related interests have drawn attention to what they see as the very serious threat to arcades, machine manufacturers and suppliers and a variety of ancillary commercial activities from a number of the other recommendations relating to gaming machines. Particular concerns were expressed about the potential impact on arcades and seaside resorts of the implied suggestion that children should, subject to a review in five years time, be banned altogether from playing machines. Similar concerns have been expressed by those representing theme parks, bowling alleys and other leisure venues.

### *Racing*

Racing is concerned that the adjustment of gaming regulation will affect its profitability, particularly the proposals that will increase business opportunities for casinos, and those relating to the availability of jackpot machines and National Lottery side betting in LBOs.

### *The National Lottery*

Implementing all of the recommendations would also have implications for the National Lottery and other related stakeholders - the Treasury, HM Customs and Excise, Camelot, and beneficiaries. The two most significant recommendations in this respect are that the limits on the size of prizes and the annual maximum proceeds should be removed for societies lotteries (117) and that side betting on the Lottery should be permitted (102).

*Fiscal*

Changes in the social law could impact on related revenue receipts. HM Customs & Excise are addressing the implications of the proposed reforms for the management and administration of the gambling duty regimes.

Summary of risks associated with retaining the status quo and implementing the full range of recommendations in the Gambling Review Report	Risk	
	Status quo	Full range
Hamper the growth of the gambling industry and the leisure sector in Great Britain	✓	
Maintain unnecessary burdens on business through outdated regulation	✓	
Hinder the development of gambling products in both the domestic and overseas markets and the speed at which they can be introduced	✓	
Restrict choice of gambling products for punters	✓	
Maintain law that is difficult and complex to interpret and which does not cater for modern technology which could lead to abuse and unfair practices.	✓	
Slow development in treatment of problem gamblers without a gambling Trust	✓	
Continued difficulty in sharing information with other law enforcement agencies	✓	
Danger of an increase in problem gambling		✓
Possible increase in crime		✓
Loss of business to premises with "ambient gambling" and possible closure of private members clubs		✓
Loss of revenue to the National Lottery		✓

**4. Options**

Three broad options have been identified

**Option 1** - leave all of the relevant legislation unchanged (ie retain the status quo)

**Option 2** - implement all of the recommendations set out in the Gambling Review Report

**Option 3** - implement the majority of the recommendations, whilst rejecting or modifying the remainder.



Details of the Government's response to each of the recommendations is set out in Appendix B of the main paper. This shows that of the 176 recommendations that were made, the Government is minded to implement, either in full or in part, 157. Only nine have been rejected, with the remaining 10 to be the subject of further consideration and consultation. The key changes from the original package of proposals are as follows:

*Gaming machines*

- A new licensing regime for amusements with prizes (AWPs), gaming machines and related premises;
- A clear legal distinction to be drawn, in terms of stakes and prizes, between AWP and gaming machines;
- Children to be banned from playing gaming machines; and premises (or parts of premises) to which they have access, not to be allowed to have gaming machines;
- Licensed machine arcades to be separated into two distinct categories: family entertainment centres, which may have AWP but not gaming machines (unless they have a dedicated and secure adults-only area); and adult gaming centres, with an entitlement to the same range of machines as betting shops and bingo clubs;
- Pubs and other premises licensed for the consumption of alcohol to be allowed to apply for more than two gaming machines, subject to the provisions on access by children noted above;
- No immediate statutory ban on low stake/low prize machines in unlicensed premises, but local authorities to retain the power to decide whether other types of premises may install AWP machines;
- Members' clubs to retain current entitlement to jackpot machines, on acceptance by individual clubs of an appropriate level of external regulation;
- Increases in stakes and prize limits not to be limited to inflation;
- Research to be conducted into the risks presented to children by machine gaming, but with no presumption that this will lead to a ban;

*Impact on the National Lottery*

- Side betting will not be allowed on the National Lottery;
- The limits on the size of society lotteries prizes and the maximum annual proceeds will be doubled rather than removed altogether;

*Licensing and regulation*

- Reconsideration of the proposal that all betting shop managers should be licensed;
- Rejection of the proposals that all society lotteries and their promoters should register with the Commission;
- Rejection of the concept of local authority "blanket bans";
- Further consideration of the proposed abolition of "5 times limit" for racecourse and track bookmakers;
- Rejection of the planning appeals model for premises licensing decisions.

**5. Identifying, quantifying and valuing the Benefits**

(i) Identifying benefits

The proposals set out in the Report would create a more open and internationally competitive gambling industry offering a wider choice for consumers and generating additional expenditure and demand for jobs in individual sectors.

The future size and structure of the market (and therefore the likely economic benefits and associated costs directly related to the Review Body's proposals) are, however, extremely uncertain. The way the industry responds to the changes will, to a certain extent, depend on the likely effects of substitution between different sectors and the way in which individual products are taxed.

**Option 1 - will maintain the status quo.**

The current system of regulation has worked reasonably well but is increasingly unable to cope with innovations such as internet gaming and the development of betting exchanges, and would not meet the full range of objectives identified in section 2(ii).

Taking a simplified view of the economic costs and benefits directly attributable to the gambling industry, it appears to make a modest contribution to the UK economy of between £5.2 - 6.6 billion per annum - equal to £7.3 billion gambling expenditure less the range of costs associated with problem gambling, of between £660 million - £2.1 billion.<sup>1</sup> Gambling also contributes to UK employment, by directly or indirectly employing around 124,000 full time equivalents. Under the status quo further modest increases in expenditure and employment would be expected over the foreseeable future.

---

<sup>1</sup> Care must be taken in interpreting this estimate as it excludes a number of impacts that are less readily quantifiable (eg gambling tax avoidance and evasion) and that gambling expenditure would be spent or saved elsewhere in the economy in the absence of a gambling industry.

**Option 2** - would see implementation of all of the Review Body's recommendations.

UK gambling expenditure has grown significantly over the past decade, to an estimated £7.3 billion in 2000/01 and this is expected to increase further as a direct result of the proposed reforms. A range of responses to the Gambling Review Report suggests that gambling expenditure (ie. stake less winnings) in the UK gambling sector and its constituent parts including the National Lottery will increase by an annual average £667 million between 2004/05 and 2008/09, if all the proposals are implemented. This represents a small increase - around 7% - on current annual expenditure, thereby slightly increasing the sector's contribution to UK Gross Domestic Product.

The proposed abolition of permitted areas and demand tests are likely to reduce illegal gambling with an associated reduction in gambling tax evasion. The impact cannot however be quantified given uncertainty about current levels of such evasion, the exact specification of the proposals and the market response to the new regulatory regime.

Technology will play an increasingly important role in the future of the UK gambling market, via a diverse range of products such as digital television, traditional land-based and mobile telephones and the internet. The future impact of technology on the UK market place is however very difficult to accurately predict given the rapid changes taking place. The Henley Centre estimates that the internet betting and gaming market share will increase rapidly over the next few years, from 2% in 2001, to 9% of the total market in 2005.<sup>9</sup> By permitting on-line gaming sites to be based in the UK, a proportion of sites based overseas may decide to locate to the UK. If they do, this will increase domestically regulated UK and non UK resident gambling expenditure, and associated duty and tax receipts.

Gambling employment - currently estimated at 124,000 full time equivalents - would be expected to rise. But gains in the gambling sector may be offset by lower employment elsewhere in the economy, given the potential for displacement of expenditure.

Specific benefits attributable to Option 2 would be:

*On-line gambling* - the UK could potentially catch a significant proportion of the on-line gaming market with specific enabling legislation and control by the Gambling Commission. Sites would be trusted and players would be confident that the product was safe to use.

---

<sup>9</sup>Reported in *An Economic Analysis of the Options for Taxing Betting - a Report for HM Customs and Excise*, D. Paton, D. Seigel and L. V. Williams, September 2000.

*Casinos* - with the removal of the demand test and the system of restricting casinos to "permitted areas" the number of casinos seems likely to increase significantly from the current figure of around 120, much from new builds. There is likely to be a move towards a higher proportion of large casinos offering a wider range of gambling activities. Some will offer a larger range of gaming machines with jackpot gaming machines with unlimited stakes and prizes. There will be the ability to link machines offering large prizes. Casino turnover and employment are expected to grow strongly as a result of the Report. The Henley Centre thinks that the proposals would increase the frequency of visits and spending and an increase of about 60% in casino revenues.<sup>3</sup> If, as some analysts have suggested, the number of casinos were to more than double, casino revenues would almost certainly increase at least proportionately.

Visiting a casino will be easier with the abolition of the membership and 24 hour rules, and casinos will be able to offer a more complete leisure experience, potentially appealing to a far wider range of customers from both the UK and overseas.

We are aware that a number of seaside resorts, such as Blackpool, are looking to casino developments as a means of raising revenues for regeneration projects. The proposals in Option 2 would enable this to happen although licence applications for particular premises will be for local authorities to decide within the framework of guidance provided by the Gambling Commission.

*Bingo* - will be able to offer a greater range of games, with unlimited stakes, big prize rollovers and linked games offering a more attractive product to punters. Bingo clubs will also be able to have a variety of gaming machines. Some (particularly larger) clubs may opt to convert into casinos whilst retaining bingo as a core product. Relaxation of controls on the frequency of multiple bingo games and on stakes and prizes may put smaller businesses under competitive pressure.

*Gaming machines* - although aspects of the Report are widely seen as being unfavourable to gaming machine interests, the industry could potentially benefit from the increase in the numbers and range of casino machines (although there is some evidence that foreign-sourced machines are currently preferred), and from the proposal to allow jackpot machines in betting shops. The proposed changes to payment methods, which will allow the use of smart cards and bank notes in machines rather than coins as at present, will also help the industry by reducing the downtime on machines through faults caused by coin jams. The net benefits of the latter proposal - approximately £9.5m - are set out in the consultation document *Gaming Machines: Methods of Payment*.

---

<sup>3</sup>An assessment of the impact of the Gambling Review Body's proposals: A report for the British Horseracing Board.

*Betting* - licensed betting offices will be permitted to have a mix of gaming machines, including £500 jackpots, up to a maximum of four per office. This may attract more people to betting offices. The Henley Centre estimated that around 5% of those consumers who do not currently bet (around 2 million adults) might be attracted to an enhanced LBO at some point over the course of a year and they will spend around £45m net.<sup>1</sup> Food and non-alcoholic drink will enable bookmakers to increase the attraction of their shops, space permitting. This may entice customers to stay longer. Allowing side betting on National Lottery results would, according to some analysts, increase net expenditure on betting by around 6.5%.

*Lotteries* - the Report presents significant opportunities for societies' lotteries, with the proposed removal of the limits on the size of stakes, prizes and maximum annual proceeds. There will be more flexibility as to how proceeds are divided between expenses and prizes and overall lotteries would become more attractive through being able to offer bigger prizes. Rollovers would also be permitted and lottery tickets sold on-line. The Henley Centre estimates that societies' lotteries would increase their sales by almost threefold over the five years to 2006-07 as a result of the proposed changes.

*Pools* - pools competitions will be permitted to operate through retail premises and on-line, and retail outlets would be able to pay out winnings to a similar level as National Lottery retailers, and unlimited rollovers will be permitted.

*Gambling research* - the setting up of a Gambling Trust and other treatment, educational and research programmes would provide a more systematic and effective way of giving real practical help to those who have become addicted to gambling and who are no longer able to help themselves. Education will raise the profile of the dangers of gambling to adults and to children, and research will enable a greater understanding of the problems posed by gambling activities and improve the evidence base for policy development.

**Option 3** - would adopt most of Review Body's recommendations.

The majority of the business benefits identified for Option 2 would still be secured, but a number of the identified risks would be mitigated or eliminated altogether through the modification or rejection of particular recommendations (see Section 4 above). In particular the adverse financial implications for those businesses (including members' clubs) which, under Option 2, would stand

---

<sup>1</sup>An assessment of the impact of the Gambling Review Body's proposals: A report for the British Horseracing Board.

to lose their entitlement to either AWP machines or particular types of gaming machines would be either removed or significantly reduced. The implied threat of a ban, in five years time, on children playing machines would be removed, and the industry encouraged to gear machine products towards two distinct markets: adults-only and children/families. Pubs and other alcohol-licensed premises would not have an arbitrary limit placed on gaming machine numbers, while adult gaming centres would have the same entitlement to jackpot machines as bingo clubs and betting offices.

The modified premises licensing proposals would see a closer and more structured relationship between the Commission and local authorities and the creation of a standard set of premises licensing criteria against which all local licensing decisions should be assessed. The decision to reconsider the Review Body's detailed proposals for licensing staff should lead to a significant reduction in the burden of regulation.

Option 3 would also significantly reduce the potential adverse financial impact on the National Lottery - this is discussed in more detail in Section 9.

The overall impact on gambling expenditure and employment under this option may be a slight reduction in the growth expected under Option 2. But using projections from a range of independent analysts, the overall impact of the revised proposals under this scenario is likely to be growth in net expenditure on casinos, betting, bingo, machines, pools and society lotteries of at least £500m per year over the period 2004/05 to 2008/09.

## **6. Business sectors affected**

The business sectors affected will be all of those in the gambling industry - casinos, bingo clubs, gaming machine arcades, family entertainment centres, travelling showmans fairs, gaming machine suppliers and manufacturers, other premises that have gaming machines (including pubs), bookmakers, racecourses, greyhound racing, lotteries, those conducting prize competitions including premium rate operators, proprietary and members' clubs and the tourist industry.

Charities and voluntary organisations will also, potentially, be affected by the recommendations on society lotteries and, indirectly, those that could have an impact on the amount of money available to good causes from the National Lottery.

**7. Compliance costs**

**Option 1: retain the status quo (£5.6m)**

The Gaming Board regulates casinos, bingo, gaming machines and lotteries in Great Britain. It is a non-departmental government body, funded by grant in aid, which for 2001/02 was set at £3.68 million. The costs of regulating these sectors are recouped from operators via licence fees and from those employees who require a "fit and proper" certificate under section 19 of the Gaming Act 1968.

Local authorities issue permits for tracks that provide betting and for arcades, family entertainment centres and other premises that have AWP gaming machines. They also regulate and audit greyhound track totes. Pools operators must be registered with their local authority, and incur accountancy and audit costs in relation to the integrity of their pools. Society lotteries below a certain size must also register with their local authority. Bookmakers require a permit from the local licensing justices and separate licences for their betting offices. The Horserace Betting Levy Board issues certificates of approval to racecourses, and on-course bookmakers pay for the regulation and administration of their activities by the NJPC. Clubs, pubs and other premises with an on-licence must have a licence from local justices to site gaming machines. Current regulatory costs are summarised, on an annualised basis, in the following table:

	Number	Annual Cost (£m)
Gaming Board costs <sup>1</sup>		3.7
Gaming machines arcades	2000	.17
Gaming machines in pubs	60,000 pubs	.64
Gaming machines in other locations with an on-licence	2000 premises	.02
Lotteries (registration fees)	40,000	.7
Bookmakers permit and betting office licences <sup>2</sup>	1013 applications	.06
	1403 Renewals	.07
Pools <sup>3</sup>	3	.06
Tracks (greyhound and others)	180	.13
Tracks (horse) <sup>4</sup>	60	.06
<b>Total</b>		<b>5.6</b>

<sup>1</sup>Annual figure based on an estimate of the number of licences to be issued in 2001/02. Gaming Board costs include certificates of consent issued by the Gaming Board to bingo clubs and casinos, the National Game, certificates to those employed in casinos and bingo halls and those who sell, supply or maintain gaming machines and registration of certain societies' lotteries. They also include licences issued by local licensing magistrates to bingo clubs, casinos and members clubs.

<sup>2</sup>Home Office Statistical Bulletin, Betting Licensing, June 1999 - May 2000.

<sup>3</sup>Fees set by local authorities not to exceed £469. Figure includes cost of local authority accountancy service to the operator.

<sup>4</sup>Includes estimated costs of Levy Board certificate of approval system.

**Option 2: with all recommendations accepted (£12.8 - £19.2m)**

The Gambling Review Body proposed that betting, gaming and lotteries should be regulated by a new body, the Gambling Commission. The Commission will license individuals and corporate bodies who manage gambling activities (including bookmakers, betting exchanges and tote operators) to keep out organised crime and to ensure that financial liabilities are met. It will also certificate key workers. It will have wider powers than the Gaming Board including, for example, the ability to commence a prosecution and enhanced powers of entry, seizure and search.

The Commission will not be responsible for licensing premises. These will be local decisions with responsibility transferring from magistrates to local authorities.

The report recommends that the Commission should operate on a net running cost basis and that those applying for licences and renewals would be charged a non refundable application and licence fee to cover the cost of the process and the cost of their licence. Each sector would be self funded and licence fees would include a charge to cover administration and enforcement of the system, the investigation and prosecution of, for example, unlicensed traders and the cost of appeals.

*Costs of licensing and regulation by the Gambling Commission*

If the Gambling Commission takes on the full range of responsibilities envisaged in the Report costs of regulating the industry, enforcing compliance and tackling illegal gambling could be in the range: £11.5 - £14.5 million per year. This assumes an approximate doubling in the number of casinos (to around 250); no change in the total number of bingo clubs (c750); up to 50 machine manufacturers but little change in suppliers (c700 - 800); 20,000 society lotteries and their promoters to be registered; 4000 bookmakers and 8000 betting shops (with the personal certification of c20,000 shop managers); and at least 50 licensed on-line gaming operators. An important variable will be the renewal intervals for particular categories of operators and personal licences; further work will be undertaken on this, in consultation with the industry.

*Costs of licensing premises by local authorities*

Local authority costs will also be recouped from operators. With increases in business as a result of the report's proposals and with authorities expected to adopt a more proactive enforcement role in support of the Commission, these will inevitably increase. There will, however, be some offsetting savings through the transfer of responsibility for licensing greyhound tracks and pools companies to the Commission. We estimate that total local authority costs are likely to be between £1 million and £4 million per year.



*Appeals against licensing decisions*

The Report recommends that there will be a statutory right of appeal against licensing decisions by the Gambling Commission and that a Gambling Appeals Tribunal should be established. There will also be a right of appeal against premises licensing decisions. Costs will depend on the complexity and length of individual cases, but could be in the region of £100k for 50 cases a year, to £500k for 250 cases a year. These estimates will need to be revisited in the light of final decisions on the structure of the appeals arrangements.

*Criminal Records Bureau (CRB) checks by employers*

The report recommends that there should be a formal duty on gambling operators to ensure that appropriate checks are made on employees who are involved in the gambling industry (including bookmaking employees) but are not otherwise regulated by the Gambling Commission. How this should work in practice will be a matter for further consultation with the industry, but it could, for example, include a requirement for criminal records checks every five years on employees who have remained in the same position, or who have been promoted to a position below manager in the same company and who would not otherwise need to be re-licensed by the Commission.

The CRB will carry out criminal record checks for individuals, on application, in exchange for a fee. The CRB have said that basic, standard and enhanced disclosure fees will cost £12.<sup>9</sup> On the assumption that 50% of staff not certificated by the Gambling Commission are required to obtain a CRB certificate, costs would be in the region of £180k per year (on an annualised basis). With additional administrative expenditure for employers of half that amount, the total cost under that scenario would be in the region of £200k per year.

Estimated regulatory costs for Option 2	(£m)
Gambling Commission	11.5 - 14.5
Local Authorities	1 - 4
Employers/employees costs for CRB checks	0.2
Appeals	0.1 to 0.5
<b>Total</b>	<b>12.8 - 19.2</b>
<b>Net increase over current regulatory costs</b>	<b>7.2 - 13.6</b>

<sup>9</sup>CRB web site [www.crbgov.uk](http://www.crbgov.uk)

**Option 3: adopting most of the recommendations (£11.3 - £17.7 million)**

The compliance costs will be largely the same as option 2, but with reductions to reflect the modifications summarised in Section 4 above. It should be noted that these estimates assume a significant level of growth in certain sectors of the industry, and are not indicative of a substantial increase in the regulatory cost burden for existing businesses.

<b>Estimated regulatory costs for Option 3</b>	<b>(£m)</b>
Gambling Commission	10 - 13
Local Authorities	1 - 4
Employers/employees costs for CRB checks	0.2
Appeals	0.1 to 0.5
<b>Total</b>	<b>11.3 - 17.7</b>
<b>Net increase over current regulatory costs</b>	<b>5.7 - 12.1</b>

**8. Small Business**

Lower barriers to entry should limit the possibility of market dominance and monopoly profit taking. The Report's proposals lower the barriers to entry to the UK gambling sector, by eliminating the demand test (for casinos, bingo clubs and licensed betting offices) liberalising operating restrictions and facilitating the establishment of on-line gaming sites in the UK. This should make it relatively easier for competitors to enter the sector.

Some bingo operators are concerned that large bingo operators will get casino licences and run joint ventures, which will lead to structural changes and the downsizing of the existing bingo sector with smaller operators being unable to compete. This is however a matter for market forces to dictate.

Smaller bookmakers are concerned that with the removal of the demand criterion they could be put out of business if larger bookmakers obtain betting office licences in areas where they would currently be prevented from doing so. On course bookmakers are concerned that the proposed abolition of the 5 times limit (whereby racecourses and tracks are required to charge no more than 5 times the normal admission fee), will lead to increases in charges that may force them out of the market.

Fish and chip shops, taxi cab offices etc, have said that income from gaming machines is an important element of their profits and that they will suffer or have to close if they were to lose their machines entitlement. Similar arguments have been put forward by proprietary members' clubs in relation to the proposed removal of jackpot machines.

The views of the Small Business Service have been sought as part of the consultation process. Trade organisations that have both large and small operators as members, have already been consulted about the report and will be consulted as detailed legislative proposals are developed. The Government's objective, within the overall framework for effective regulation, will be to minimise any disproportionate impact on small businesses, and a number of the specific recommendations that might have had such an effect have already been modified or rejected (see Option 8).

## 9. Other costs

**Option 2:** Under the new regime with all recommendations accepted

### *Money laundering - betting*

Money laundering compliance will be extended to betting, which may involve staff in positively identifying punters who place bets over a certain level. Further discussion will be required with the industry before any costs can be accurately assessed.

### *Problem gambling*

The Review Body called for more and better research into problem gambling and the creation of an independent, industry-funded Trust with an annual budget of £3m. They further recommended that should this figure not be achieved, the Government should impose a statutory levy. How this might be apportioned between the various sectors would, clearly, be a matter for further consideration and consultation, should it prove necessary, but on the basis of the Review Body's suggestion of a linkage to gross profit, costs might currently be apportioned as follows:

	£m
Casinos	£0.3
Bingo	£0.5
Gaming machines	£0.9
Betting	£1.3

A number of leading companies and trade associations have already combined to set up a trust, and have made encouraging progress towards meeting the target of £3m at current prices.

Their report also recommended that increased funding should be made available by the NHS for the treatment of problem gambling; that problem gambling should be recognised as a health problem by the Department of Health; and that Health Authorities (shortly to be replaced by Primary Care Trusts) should develop strategies for dealing with problem gambling.

### *The National Lottery*

Our central forecast scenario for National Lottery sales over the second licence period, which began at the end of January 2002, is £5 billion a year. It is not possible to forecast accurately whether action by the National Lottery operator to improve marketing and public awareness of what the Lottery achieves, and to improve the games available, will more than offset the effect of other changes in the gambling market, including taxation, on other gambling products.

The report proposed a number of regulatory changes for other forms of gambling which could have a consequential impact on National Lottery sales, the most significant being the proposals to allow bookmakers to offer bets on National Lottery results and to remove the limits on the size of charitable and other society lotteries.

### *Gaming machines*

There will be some, as yet unquantified, costs associated with the conversion of 90p stake/£8 top prize gaming machines to 10p/£5 AWP's.

### *Policy implementation*

The majority of the changes proposed by the report will require changes to primary legislation. Other changes might be made by secondary legislation. There will therefore be a cost in preparing legislation and in Parliamentary time.

**Option 3:** Under the new regime with most changes implemented as described in Section 2

The costs will be largely the same as for Option 2 but the impact on the National Lottery will be reduced with no side betting allowed on the National Lottery and the limits on the size of society lotteries prizes and the maximum annual proceeds only doubled. We do not think that this will hamper new opportunities. Maintaining the ban on side betting on the National Lottery will not, for instance, affect bookmakers' profits (compared with the status quo) as this would have been new business for them.

## **10. Compliance and enforcement**

The Gambling Commission will ensure compliance. The report proposes that it should have enhanced powers to share and receive information from all relevant law enforcement and licensing bodies; have increased powers of entry, seizure and search by specified staff; the ability to take forward prosecutions for offences and impose financial penalties on regulated persons who fail to comply with the requirements of gambling legislation; and be authorised to test and

approve machines and on-line software and systems. There should be no additional burdens on the police arising from these proposals.

We also envisage an enforcement role for local authorities.

There will also be scope for the use of new technology as a tool for compliance and enforcement. Software is available that could be used, for example, to monitor internet gaming sites and gaming machines.

Implementation of these proposals will facilitate better cross-agency working and sharing of information between law enforcement bodies such as Customs and Excise, the Financial Services Authority and others, which will help to combat crime.

## 11. Summary and recommendations

**Option 1** - no additional benefits other than those enjoyed as a result of the current legislation.

**Option 2** - implementation is likely to create a more open and competitive gambling sector which offers a wider choice for consumers and will create a demand for jobs in parts of the industry. The creation of the Gambling Commission with new powers will provide for an effective regulation of the whole of the gambling industry and will, unlike now, cover bookmaking and on-line gaming. New appeal rights will be established, there will be enhanced protection for children and vulnerable persons and more effective measures for ensuring that the industry is crime free. It will also ensure that a Trust is set up to help problem gamblers. The industry told us during the consultation period that some of the proposals would however impose unreasonable costs on some sectors of the gaming industry. There could also be some loss of revenue to the Exchequer and good causes from the consequential impact on National Lottery sales.

**Option 3** - should deliver the full range of benefits listed in Option 2 but will eliminate or ameliorate most of the associated risks, and in the process significantly reduce the potential cost burden on the industry. This is discussed in more detail in Section 5 above.

Additional regulatory costs for this option will be in the region of £5.7m - £12.1m per year, set against a projected annual average increase in net expenditure on gambling of at least £500m over the period 2004/05 to 2008/09.

The Secretary of State therefore favours this option.

## Annex A

### The Gaming Industry 2000/2001: Key Statistics<sup>12</sup>

Casinos:	Number operating	118
	Drop (money exchanged for gaming chips)	£8.3 Billion
	Number Employed	11,700
	Duty Paid	£129.5 Million
Bingo Clubs:	Number operating	705
	Money Staked	£1.12 Billion
	Number Employed	21,000
	Duty Paid	£114.2 Million
Private Clubs:	Number operating	1,100
Gaming Machines:	Number of Machines	250,000
	Marketers	679
	Pubs	60,000
	Arcades/Gaming Centres	2,000
	Private Clubs	29,500
	Money retained by suppliers and site owner	£1.5 Billion
	Number of employees	c23,000
	Duty Paid	£152.6 Million
Betting Licensing	Number of bookmakers' permits in force at 31 May 2000	3,791
	Number of betting office licences in force at 31 May 2000	8,732
	Employed in LBOs	37,000
	Employed on Totes	1,300
	Gross Profits Tax (from 6/10/01)	£487.4 Million
Racecourses	Number operating	59
Spread Betting Firms	Number operating	6
Football Pool Firms	Number operating	3
	Pool betting duty	£30.2 Million
	Employed	1,140
Charity Lotteries	Ticket Sales	£107 m
	Number of registered societies and local authorities	657
National Lottery	Retailers	24,600
	Duty	£696.3 Million

<sup>12</sup> Figures have been taken from the Gaming Board Annual Report 2000/01; the Gambling Review Report; Home Office Statistical Bulletin "Betting Licensing Great Britain June 1999-May 2000; The Economic Value and Public Perceptions of Gambling in the UK, KPMG (May 2000); industry submissions.

---

## Appendix D

---

### Gaming machines—current and proposed controls

#### Current controls

##### Jackpot machines

- maximum stake 50p
- maximum prize £2,000 (in a casino);  
£500 (in a bingo club);  
or £250 (in a registered club)

##### All-cash AWP<sup>1</sup>

- maximum stake 30p
- maximum prize £25
- in bingo clubs, betting shops,  
adults-only street arcades,  
adult-only areas of family  
and seaside arcades, pubs and  
other premises with alcohol on licence

##### Coin or token AWP

- maximum stake 30p
- maximum prize of £5 in cash or £8  
token (or other non-cash prize)
- can be found virtually anywhere, but  
especially in seaside arcades and arcades  
in bowling alleys and motorway services,  
outlets such as cafes, fish & chip shops,  
takeaways, taxicab offices

#### Proposed new controls

##### Casino slots - Category A

- unlimited stakes/prizes
- in casinos only
- may be linked

##### Jackpot machines - Category B

- maximum stake £1
- maximum prize £500 in a bingo club,  
betting shop or adult gaming centre<sup>2</sup>;  
or £250 in a registered club

##### Adult gaming machines - Category C

- maximum stake 50p
- maximum prize £25
- in bingo clubs, betting shops,  
adult gaming centres,  
adult-only areas of family entertainment  
centres<sup>3</sup>, pubs and other premises  
with an alcohol on-licence<sup>4</sup>

##### Amusement with prizes - Category D

- maximum stake 10p
- maximum prize of £5  
(cash or non-cash)
- family entertainment centres (including  
seaside arcades, bowling alleys,  
motorway services and theme parks)  
and outlets such as cafes, fish & chip shops,  
takeaways, taxicab offices, etc

---

<sup>1</sup> AWP - amusement-with-prizes.

<sup>2</sup> Adult gaming centre - arcade to which children (under 18's) not admitted.

<sup>3</sup> Family entertainment centre - arcade to which children are admitted - may have an area for adults (18 and over) only to which children may not be admitted.

<sup>4</sup> Provided machines are located in an area to which children do not have access.

---

## Appendix E

---

### Consultation—list of respondents

Aberdeenshire Licensing Board	Blackpool Town Centre Methodist Churches
ACRE	BOLA
Addiction Today	Bottomley, Peter MP (on behalf of constituents)
Advanced Telecom	Bourne Leisure Limited
Advertising Association	Bournemouth Tourism Board
Alexander Automatics Limited	Boyce, Martin
All Party Parliamentary Group	Breen, Mike
ALMR	Bridgend County Borough Council
Amusement Arcade Action Group	British Beer & Pub Association
Amusement Trade Exhibition Limited	British Casino Association
APACS Cards Services	British Entertainment & Discotheque Association
Arena leisure plc	British Greyhound Racing Board
Armstrong, Stuart	British Holiday & Home Parks
Arts Council of Wales	British Horseracing Board
Associated Newspapers	British Psychological Society
Association of Chief Police Officers in Scotland	British Resorts Association
Association of London Government	British Sky Broadcasting Limited
Atlas Property Consultants	British Swimming Association
Bacon, Richard MP (on behalf of constituents)	British Tourist Authority
BACTA	Broad System
Baker, L	Brook, Peter
BALPPA	Bryant, Chris MP (on behalf of constituents)
Banff Town & Country Club	BT (British Telecom plc)
BBOA	CAARE
Bedford Borough Council	Cairns, David MP (on behalf of constituents)
Bell-Fruit Games Ltd	Camelot Group plc
Better Regulation Task Force	Carlton Clubs
Bingo Association	Casino Operator's Association
Birmingham Betting & Gaming Licensing Committee	Casino World
BISL	Castle Leisure
Blackpool Challenge Partnership	Cawsey, Ian MP (on behalf of constituents)
Blackpool Combined Association	Central Council of Physical Recreation
Blackpool Pleasure Beach	Centre for Research into the Social Impact of Gambling



CEO europe  
Cherwell District Council  
Childline  
Church and Society  
City of Westminster  
Coleman, Tony MP (on behalf of constituents)  
Coinmaster  
Community Fund  
Conquest Inns Ltd  
Cooksley, Mike  
CORALS  
CORCA  
Cromptons Leisure Machines Ltd  
Crown Leisure  
Davies, J  
Davison, C.J.  
Developments.Ltd  
Dranfields  
Drug and Alcohol Foundation  
Durham, Petra  
Edlin, Joanne  
Energis (Interactive TV)  
English Golf Union  
English Tourism Council  
Enterprise Inns plc  
Equity  
Evangelical Alliance  
Federation of Racecourse Bookmakers  
Financial Services Authority  
Fisher, Sheena  
Fonseca Jim (Iconoclastes)  
Friends of Blackpool  
Fruitful Solutions  
Gala Leisure Ltd  
Gamcare  
Gaming Board for Great Britain  
Garnham, Alan MP (on behalf of constituents)  
Gateshead Council  
Geeson, P.B.  
Georgica  
GGG (E-Commerce)  
Greater London Magistrates Courts Authority  
Greenland Interactive  
Griffiths, Caroline  
Gus Maclean  
Hardy, Nicholas  
Harrah's Entertainment  
Harry Levy Amusement Contractors Ltd  
Havard, Dai MP (on behalf of constituents)  
HB Leisure  
Heritage Lottery Fund  
Holland, Paul  
Horsrace Betting Levy Board  
Howarth, Alan MP (on behalf of constituents)  
Hubbuck, Lee  
IBAS  
ICSTIS  
IGGBA  
IGT - UK Ltd (Barcrest)  
i-ludus consulting  
Inn Partnership (Pub Franchise)  
Inn Spired Group Ltd  
Inn Spired Pubs Plc  
Institute of Practitioners in Advertising  
Institute of Sales Promotion  
Inter Lotto Limited  
International Entertainment Corporation  
Isle of Wight Tourism  
Isomatrix  
Jeffrey Green Russell  
Jockey Club  
Justices Clerks Society  
Kellar, Robert  
K I Speakman F.C.A.  
Kossway  
Kuit Stein Levy

Kunick  
Ladbrokes  
Lady Littler  
Langley P.J.  
Laws, David MP (on behalf of constituents)  
Laws, George  
Laurel Pub Company  
Lee, Archie  
Legal Committee of District Judges  
Leisure Link  
Leisure Link Group  
Leisure Parks  
Lesurama  
Lexington  
Littlewoods Leisure  
Local Government Association  
London Borough of Bexley  
London Clubs  
Lotteries Council  
Luminar Plc  
Maclean, Gus  
Mactaggart, Fiona MP (on behalf of constituents)  
Maygay Machines Limited  
Megabowl  
Metropolitan Police (MET)  
Miers, David  
Milliband, David MP (on behalf of constituents)  
Monsternob Ltd  
Moore, Angela  
Moto  
Mumbles Pier  
National Association for the Protection of Punters  
National Campaign for the Arts  
National Canine Defence League  
National Federation of Fish Friers  
National Joint Pitch Council  
National Lottery Commission  
National Parliamentary Committee  
NCIS  
NEO Products  
Netarget Limited  
North and South Westminster PSA  
North Lanarkshire Council  
North West Tourist Board  
Northern Ireland Federation of Clubs  
Northern Racing Limited  
Note from Casino Operators Association  
Nottingham Magistrates Courts Service  
Nottingham Trent University  
NTL Group Ltd  
OFTEL  
Page, David  
Pontins  
Premium Rate Association  
Punch Group  
Punch retail  
Quaker Action on Alcohol and Drugs  
Racecourse Association Limited  
RAL  
Rank Group plc  
Richards, Thomas  
Rose Automatics  
Rudge, Ray  
Sarum Training International Limited  
Scotscoup (The Bookies)  
Scottish and Newcastle plc  
Scottish Golf Union  
Scottish Independent Bookmakers Association  
Scottish Licensed Trade Association  
Seven L. Limited (Lottery)  
Sharp, Steve  
Sheridan, Jim MP (on behalf of constituents)  
Shipley Amusements  
SIS (Satellite Information Services)  
Six Continents plc  
Small Business Service

Smith, Kevin  
Smith, Richard  
Society of Independent Roundabout Proprietors  
South Ayrshire Licensing Board  
Southern Eastern Tourist Board  
Sports Council for Northern Ireland  
Spread Betting Association  
St Giles Hospice Promotions  
Stephenson Harwood (Peels Holdings)  
Strike Lucky Limited Games  
Sun International Network Services Ltd  
Szewach, E  
Taylor P.A.  
Taylor, Simon  
Tendering District Council  
Tenpin Bowling Proprietor Association of GB  
The Cambos Organisation  
The Church of Scotland  
The Churches of Britain and Ireland (Group)  
The District of Bolsover  
The Football Association  
The Industrial Buildings Preservation Trust  
The Jackson Consultancy  
The Magistrates Association  
The Methodist Church  
The Newspaper Society  
The Noble Organisation  
The Premium Solution  
The Pub Estate Company  
The Royal Borough of Kensington and Chelsea  
The Royal College of Psychiatrists  
The Westminster Society  
Theatrical Management Association  
Thomas Estates (J D Thomas)  
Thomas, Gareth MP (on behalf of constituents)

THUS plc (premium rate suppliers)  
TLC Lottery  
Topham, Neville  
TOTE  
Tower Casino Group Limited  
TPC Telecoms Limited  
Transport & General Workers Union  
Trinity Mirror Plc  
Tudor, Kevin  
University of Salford  
Ward, Claire MP (on behalf of constituents)  
Welcome Break  
Wellings, Kevin  
West Lothian Council  
Whitbread Group plc  
William Hill  
Wilson, Steven

In addition, by the end of February 2002, DCMS had received letters and other items of correspondence about individual (or particular groups of) recommendations as follows:

Jackpot machines in clubs: 3,454

Impact on arcades, seaside resorts and tourism: 670

Gaming machines in pubs: 457

Blanket bans: 145



DEPARTMENT FOR CULTURE, MEDIA AND SPORT



# **The Government's proposals for Gambling: Nothing to lose?**

Government Response  
to the Seventh Report from the  
Culture, Media and Sport Select Committee  
Session 2001–2002

*Presented to Parliament  
By the Secretary of State for Culture, Media and Sport  
By Command of Her Majesty  
October 2002*

**THE GOVERNMENT'S RESPONSE  
TO THE SEVENTH REPORT  
OF THE CULTURE, MEDIA AND SPORT  
SELECT COMMITTEE, SESSION 2001-2002**

**Introduction**

The Government very much welcomes the Committee's report, and its broad endorsement of the Government's proposed reforms and the approach taken in the development of those proposals. The Government notes the Committee's view that legislation should, if possible, be brought forward no later than the 2003/2004 session. The Government shares the Committee's wish to see early legislation on gambling, and intends to bring forward a Gambling Bill as soon as Parliamentary time allows.

The Government notes that the Committee may return to other aspects of these proposals during the current Parliament, and looks forward to close and ongoing co-operation with the Committee as the current plans for the modernisation of Britain's gambling laws are translated into detailed proposals for new legislation and, thereafter, implemented.

The Committee's attention is drawn to a potential misunderstanding in paragraph 79 of the Report, which states: "*Category B machines will only be allowed in bingo clubs, betting shops and adult entertainment premises (or designated areas within premises) to which children are not allowed entry, whether or not accompanied by an adult. The number of machines.....*". The Committee may wish to be aware that the Government's policy, as set out in *A Safe Bet For Success*, is that Category B machines will not be permitted in designated (or restricted) areas within family entertainment centres. The Committee may also wish to note that, contrary to the implication given in paragraph 113 of the report, there is no separate formal consultation on on-line gambling. The Government is, however, developing detailed proposals for the licensing and regulation of on-line gambling in discussion with a variety of stakeholders, and would be happy to make those available to the Committee in due course, as we intend to do with the outcomes of the formal consultations on prize competitions and National Lottery licensing and regulation.

The Government's response to the detailed conclusions and recommendations set out in Section VIII of the report follows.

- (a) **We accept that the current target of £3 million towards funding by the Industry Gambling Trust may be appropriate for the current regulatory system, but recommend that the Commission requests the Trust to include, as part of its future research, consideration of the viability of the current calculation of £10 per problem gambler as the amount needed to meet the social costs of gambling post deregulation. (Paragraph 45).**

The Government agrees that the figure of £3m a year should not be regarded as necessarily right for all time; and that the level of funding provided by the gambling industry to support prevention and treatment programmes, including necessary research, will need to be reviewed in the light both of that research and of any changes in the number of problem gamblers which may take place.

- (b) **Whilst the Committee applauds the industry's initiative in setting up the Trust it is concerned that the funding stream to organisations such as GamCare and Gordon House is not thus far secure. The Trust budget figure of £0.8 million falls well short of that target and not enough appears to have been committed to tackle even the existing needs. The Committee believes that the industry as a whole should recognise that it must provide sufficient funds now as a commitment that recognises future change in legislation. (Paragraph 46)**

The Government agrees with the Committee's conclusions. It has made clear on a number of occasions its view that progress towards the £3m target needs to be made, and that it is very important for the industry to demonstrate its collective commitment to social responsibility in order to provide confidence that adjustments to the regulatory controls which are likely to benefit business will not have an adverse impact in terms of the incidence of problem gambling.

- (c) **The Committee agree with the Government that the 2000 Gambling Prevalence Survey should be the benchmark for future surveys to be made by the Commission or Trust, at regular intervals, of the general prevalence of gambling in Great Britain, its social and individual impact, and in particular, the incidence of problem gambling in Great Britain. We expect the Trust to make the necessary appointment of independent trustees in the immediate future. (Paragraph 48)**

The Government welcomes the Committee's endorsement of the 2000 Gambling Prevalence Survey as a benchmark, and confirms that it expects future surveys to be carried out at regular intervals so that the impact of legislative and other changes affecting the gambling market, including new gambling media and other business-driven developments, can be monitored and the case for any gambling policy changes assessed on the basis of independent evidence.

The Government has made clear to the gambling industry its expectation that independent trustees will be appointed to the Gambling Industry Charitable Trust before too long, to provide the overall degree of independence which the Gambling Review Body sought.

- (d) We prefer the simple prescription of "polluter pays", believe it would be unhealthy for organisations like GamCare and Gordon House to depend on the generosity of the industry; and recommend that the Government impose a statutory levy to ensure that research is adequately funded and organisations who support problem gamblers directly receive the necessary funding for their work. (Paragraph 51)

The Government intends to include in a Gambling Bill provisions for a statutory levy on licensed gambling operators to support problem gambling prevention and treatment programmes, on the basis that these provisions will be brought into force if necessary. But it believes that it would be preferable to give the gambling industry a prior opportunity to demonstrate its willingness and ability to show its commitment to social responsibility, bearing in mind also that a decision now to compel financial contributions, regardless of the extent of progress made in the interim, could encourage some companies to wait rather than contribute to the Charitable Trust now.

- (e) If the Government decides against a statutory levy, we recommend that contributions to the Trust be part of the fit and proper test for licensing, in order to ensure that each sector of the industry contributes fairly to the Trust, and that unseemly conflict within the industry is avoided should it become difficult for the Trust to raise the £3 million voluntarily. (Paragraph 52)

The Government agrees that, should it be necessary to bring these reserve powers into force, contributions from licensed operators should be collected as part of the licensing process; and that it would then be its responsibility, in consultation with the Gambling Commission to determine the basis on which contributions should be set. Whether or not the statutory mechanism needs to be activated, it will be the Commission's responsibility to ensure that all commercial gambling operators run their businesses in a socially responsible manner.

- (f) The Committee considers that by both contributing funds and sharing best practice with the Industry Trust, Camelot will provide valuable input into the work of the Trust, which at the moment seems to be concentrating on the treatment of problem gambling. We consider that it is vital that research into problem gambling should include the assessment of preventative measures in order to produce greater understanding of the nature of problem gambling. We understand that it is not in the interests of the gambling industry to seek to prevent gambling, but it befits the current worldwide reputation of the UK gambling industry for quality and integrity, and the designation of gambling as a respectable leisure activity, to ensure that we do not see a substantial increase in problem gamblers. It is very much in the interests of the gambling industry to have a reputation for fair and square dealing and socially responsible behaviour. We believe that this reputation, as much as any glitzy advertising campaign, could contribute to the successful development of gambling as a mainstream leisure activity in which people felt secure to indulge. (Paragraph 55)

The Government believes that the Charitable Trust should give equal priority to prevention and treatment, and that the Trust is in fact doing so. It will be essential to gain an early understanding of the psychological mechanisms which enable



most people to control their gambling in normal circumstances; what leads those mechanisms to break down in other cases; and what are the key factors within the control of operators and regulators which could strengthen them or expose them to additional pressures.

The Government fully endorses everything that the Committee has said in this recommendation about the importance of the effective prevention of problem gambling in sustaining Great Britain's world-wide reputation for quality and integrity, and about Camelot Group plc's contribution to this work.

- (g) **We agree with the Review Body's recommendations — on gambling as a health problem — and consider that it will become necessary for the Government to undertake research to ensure joined up policy between the Departments of Health and Culture, Media and Sport. Assessment of the social impact of the deregulation of gambling, and guidance to local authorities on the services they may need to develop, will need to be made by the Government in consultation with the Gambling Commission. (Paragraph 56)**

The Government agrees that it will be necessary to assess the social impact of changes to gambling law and regulation by means of research; most obviously by repeating periodically the prevalence study which provides useful benchmark data. It will expect the Gambling Commission to take this forward, as part of its general responsibility for keeping the state of gambling in Great Britain under review and advising the Government on any need for regulatory adjustments beyond the powers which it will itself have.

The Government will keep open the option of itself commissioning additional research in relation to the prevention and treatment of problem gambling, in the light of the work now being planned by the gambling industry charitable trust; and in relation to social impact, over and above prevalence data.

- (h) **Ultimately, the responsibility for ensuring that there is adequate research into the social dimension of gambling behaviour lies with the Government. The Committee agrees with Government's decision to give the new Gambling Commission a role in ensuring that operators adhere to a code of social responsibility, and we note that this will include the monitoring of the social impact of the increased access to gambling products. This will require research funding met by Government or by the Industry Trust. If it is to be the former then this presumably will fall within the setting of licence fees. If it is the latter then the Committee is concerned this could lead to a failure by the Commission to meet the obligation. Either way, the Committee recommends that Government makes it clear how it intends that the Commission should meet this commitment. It would be very unfortunate if the Government was, for a second time, to fail to grasp the opportunity to establish the conditions for reliable national research whose results can be used to inform future policy. We suggest that the Government be prepared to invest in both the research and treatment of problem gambling, through the NHS nationwide, independently of the Industry Trust. (Paragraph 57)**

All work carried out by the Commission, including monitoring of social impact, will be met through licence fees; and they will be set on the normal basis of full cost recovery. The Government shares the Committee's wish to see a sound evidence base established.

The Government is providing very substantial additional investment for NHS mental health services which will benefit problem gamblers in need of assessment or treatment within the NHS as part of the overall improvement programme under the mental health National Service Framework. It will be for Primary Care Trusts to decide to what extent they should provide or commission assessment or treatment services themselves or to undertake collaborative commissioning arrangements with other Trusts. Such collaboration is likely to be increasingly needed in the case of the more specialised services.

- (i) **The Gaming Board has already modified its advice to Liquor Licensing Justices to remove its general objection to the serving of alcohol on the gaming floor and so we recommend that both the Board and the future Gambling Commission monitor the effect of this change, with the help of the industry to ensure that the change is not to the detriment of the public. (Paragraph 62)**

The Gaming Board wrote to Clerks to the Justices in England and Wales and to the Licensing Boards in Scotland to alert them to the change in June 2002.

Casinos will have a duty to keep good order on the premises, in particular by avoiding drunkenness. Where a casino's alcohol licence permits the serving or consumption of drinks in the gaming area, it will be for the casino licensee to ensure that they are provided in a way which does not disturb or threaten the orderly conduct of the gaming.

The Gaming Board will be keeping a close watch on how the change in policy operates and should it turn out that relaxation of the guidelines has an adverse impact, the issue will be considered again. The Gambling Commission will have a similar role and responsibilities in due course.

- (j) **We recommend that the Government reconsider the Gambling Review recommendation for a minimum floor size of 2,000 square feet in consultation with the Gaming Board and the industry, and that whatever level of floor size is set is then subject to regular review by the Gambling Commission, when this body is established, to assess how this affects the growth of the industry (paragraph 65 (a))**

As it made clear in *A Safe Bet for Success*, the Government has accepted in principle the independent Gambling Review Body's recommendation that the Gambling Commission should set a minimum size for the gaming floor of a casino. The intention behind this recommendation, which the Government supports, is to provide a means of preventing a proliferation of small casinos that could prove difficult to regulate effectively and which might become a focus for crime.

As the Committee has suggested, the Government is currently discussing possible measures to control proliferation, and the consequences for effective regulation of the casino sector, with the Gaming Board and the industry. We are currently working up a more detailed assessment of what the 2,000 sq ft minimum

recommended by the Review Body would mean in practice. It is important to recognise that this recommendation related only to the casino gaming floor — that is, the area within which table games are situated and played — areas dedicated to other types of gambling such as machines, betting and bingo, and ancillary services and activities would be additional to this.

It should also be noted that — despite the Review Body's implication to the contrary — not every currently licensed casino has a gaming floor of 2,000 sq feet plus. Many are smaller, and it is important that provision is made for them within the new regulatory arrangements.

It will certainly be the Commission's responsibility to monitor the impact of these and other regulations and to make adjustments as necessary in the light of experience.

- (k) **We recommend that the Gambling Commission and Government ensure that the licensing system remains transparent by providing clear guidance to local authorities. This may involve a re-assessment of planning guidance to ensure that local opinion, if not involved in the licensing process, has a voice at some stage during a casino's application. We would also recommend the Gambling Commission allowing the granting of a licence to be subject to planning permission, should a local authority have particular environmental concerns or should local objections be raised. (Paragraph 66)**

The Government intends that there should be clear, statutory criteria against which local authorities will assess and decide individual premises licence applications. The Gambling Commission will also provide guidance, which local authorities will be required to take into account, on the specific requirements and standards for different types of gambling premises. DCMS is currently holding discussions with stakeholders, including local authority and industry representatives, to identify what the scope of those guidelines ought to be. Local authorities will also be required to consult and take account of the views of interested parties to an application; these parties are likely to include the police and the Gambling Commission, as well as local residents and businesses.

As part of its plans for reforming the planning system, the Government has recently undertaken a public consultation on the Use Classes Order (UCO). DCMS is currently working with the Office of the Deputy Prime Minister to consider the implications of the proposed gambling reforms for the UCO, with a view to deciding what if any changes might need to be made to it. We will write to the Committee again when that work has been completed. However, it is the Government's intention that, where planning permission for individual premises is required, it would need to be granted before a gambling premises licence can be issued.

- (l) **We recommend that local authorities must ensure that their staff are appropriately trained before the licensing function is transferred, and that the Gaming Board and new Gambling Commission should monitor and assess how the licensing guidelines and criteria are being implemented. We would expect to see local authorities employ officers with a particular expertise in gambling as well as the 'multi-skilled' inspectors described by the Minister for Sport. (Paragraph 67)**

The Government agrees that local authority staff must be properly trained and equipped to undertake their new responsibilities, and DCMS will be working with representatives of the Local Government Association (LGA) and Local Authorities Co-ordinators of Regulatory Services (LACORS) to develop a detailed transition plan for the eventual transfer of all premises licensing responsibilities to local authorities. Local authorities already have certain responsibilities for licensing and regulating gambling and gambling premises, for example: track betting licences, greyhound tracks and totes, registration and compliance monitoring of pools promoters, lottery registrations and gaming machine permits for amusement arcades and other unlicensed premises.

One important consideration in determining the level of additional specialised knowledge needed by local authority licensing staff will be the nature and extent of their enforcement responsibilities. The Gambling Commission will have the primary responsibility for monitoring compliance with gambling laws and regulation, and for the inspection of licensed gambling premises. The Government does envisage an important inspection and enforcement role for local authorities, particularly in respect of non-gambling premises offering gambling products, for example gaming machines. But the main controls in this context will be exercised through the licensing by the Commission of suppliers and, subject to further consideration, the manufacturers of machines. Local inspection and enforcement is, therefore, more likely to focus on whether or not a machine is properly licensed, of the correct category for the premises in question and on whether any conditions relating to, for example, location and signage are being properly observed.

- (m) We recommend that the Government should help local authorities to fund the setting up of the licensing system, particularly in the training of staff on their new responsibilities. The Gaming Board and the new Gambling Commission and existing licensing justices should be included when discussing the nature of training and preparation necessary. (Paragraph 68)**

The Government recognises that local authorities are likely to incur start-up costs, including those associated with staff training for the new licensing regime, before licence fee revenues come on stream. DCMS will therefore be working with ODPM, the Treasury and the Lord Chancellor's Department to ensure that satisfactory transitional funding arrangements are in place.

DCMS is already working closely with the Gaming Board, the Local Government Association, the Magistrates' Association and the Justices' Clerks Society to ensure that the transfer of responsibilities to local authorities is both planned and managed efficiently and effectively, and that the considerable knowledge and experience of those currently involved in this area of work are fully utilised in developing the new licensing arrangements and associated training programmes.

- (n) We consider that the implications of gambling deregulation on local social services and health authorities ought to be considered when the Government decides how licence fees will be set. We further believe that the setting of the licence fees should be such as not to leave local authorities in deficit in respect of the impact of their new responsibilities. We recommend that local authorities should be able to set the levels of licence fees and that the revenue generated**

**should be ring-fenced for costs associated with gambling. All of these cost issues should be reassessed after two years in the light of experience. (Paragraph 71)**

The Government will be discussing with local authority representatives how fees should be set and what expenditure items will need to be included in the relevant calculations, taking as a starting point the general principle that fees should fully cover necessary licensing and regulatory expenditure. The Government envisages, however, that fees should be set on a national basis, to provide greater consistency and control over costs. Fees are likely to be reviewed and adjusted as necessary on an annual basis, as is normal with fees and charges of this kind. The costs of social services and health care provision will continue to be met through general taxation. The Government believes that the total regulatory package that it is proposing, which will include important new social responsibility requirements on the industry, will not require additional spending on social services and health provision. It will, however, as indicated above, keep gambling regulation under review in the light of periodic surveys of the incidence of problem gambling and the Gambling Commission's advice.

- (o) We agree with the Government that pilot status should not be given to a particular area — for the development of resort casinos. We consider that it will be for local authorities to develop the most beneficial strategy for licensing and approving planning for resort casinos, and to align, as the Local Government Association suggests, new gambling facilities with other business, cultural or social housing developments so that resort casinos contribute to the area in which they are built. (Paragraph 73)**

The Government welcomes the Committee's endorsement of its approach to resort casinos. It has no prescriptive view as to where any such developments might be located, although any proposals, in terms of their location, will need to comply with both national and local planning policies. Local authorities will also need to assess the potential risks and benefits of individual schemes for local residents and existing businesses, within the context of wider local and regional strategies.

- (p) We recommend that the Government considers the experience of other jurisdictions when determining the proper rate of duty for casinos. (Paragraph 74)**

The Government is considering the implications of the proposed reforms for the way casinos are taxed. As part of this consideration, we will need to take into account a variety of factors, including the experience of other jurisdictions with comparable regulatory regimes.

- (q) We recommend that the Government endeavours to strike a balance between tables and machines that will not lead simply to casinos increasing the number of tables to accommodate more machines. (Paragraph 78).**

The Government recognises that permitting unlimited stakes and prizes machines could radically change the product mix and appearance of the typical British casino. Like the Review Body, the Government wishes to avoid casinos becoming wholly dominated by gaming machines, and would prefer to see a balance struck between table and machine gaming, supplemented by other gambling products (such as betting) according to customer and operator preference.

As the Government said in *A Safe Bet for Success*, there may be other ways of achieving these aims than through a fixed (1/8) ratio (as recommended by the Review Body). A formula of this kind does, however, have attractions, given its simplicity and relative ease of enforcement, although it remains to be determined how the requirement that gaming tables should be available for play should be defined, and what that might mean in practice for casino staffing levels at different times of day.

We are currently discussing these issues with the Gaming Board and the industry, and recognise the need, as the Committee has indicated, to seek to avoid a situation in which numbers of gaming tables in individual casinos increase merely in order to maximise gaming machine entitlements.

- (r) **The Gambling Review decided that, aside from the economic arguments put forward by the operators and trade associations, there was insufficient evidence on children's gambling to justify a complete ban, and, subject to the Industry Trust producing more independent research, we agree. (Paragraph 88)**
- (s) **We encourage the Government to reconsider its rejection of the Review Body's clear recommendation about this aspect of 'ambient gambling'. If the Government maintains its view, to allow AWP in outlets such as fish and chip shops, it must ensure that local authorities are able to fund improved monitoring of these premises. (Paragraph 89).**
- (t) **We commend the Government for preventing children in future from playing on gaming machines generally and for the freeze on the amounts of stake and prize; but in order to avoid the accusation of bowing to industry pressure over AWP machines, the Government must ensure that adequate research is undertaken to monitor the effect of allowing children to gamble on low stake machines when no other jurisdiction in the world does so. (Paragraph 90)**
- (u) **We therefore agree with the Gambling Review Body's recommendation "that further research should be commissioned to examine the impact of machines gaming by children and that the Government should formally review the position in five years time to determine whether any such gaming by under 18s should continue to be permitted, or whether Great Britain should come into line with other jurisdictions and ban it". The Gambling Commission should consider ways in which this research can include children's use of AWP in non-gambling premises, to ensure that the Government can make a well-informed decision on the matter. In the meantime, AWP in non-gambling premises are likely to provide 'an unintentional and inadvertent introduction to gambling for children'. (Paragraph 91)**

The Government welcomes the Committee's endorsement of its approach to the categorisation of machines, and the provisional position it has taken on whether children should be banned from playing low stake/low prize machines. As the Review Body concluded, however, gaming machines can, depending on their features, potentially involve high risks of excessive and compulsive play for children, hence the need for more and better research. Like the Committee, the Government considers that this is an important issue, and that it should be a priority area for the planned research programme.

The Government notes the Committee's concerns about the continued availability of category D machines in fish and chip shops and similar non-gambling premises. In the absence of any objective evidence of harm caused by these machines, the Government did not feel that it would be justified in legislating for their removal, although local authorities will retain their existing right to ban machines from premises of this kind. As the Gaming Board and others have suggested, unlicensed premises can present regulatory problems, in that machines may be illegally sited or of the wrong category. That is why the Government intends that local authorities should have an enhanced role in the inspection of these premises and in monitoring compliance. Machine licence fees will be set at a level sufficient to allow a proper allocation of resources to this work. The Government will also be working with local authorities to see whether the inspection of these types of premises for machines purposes might efficiently and effectively be combined with other inspection and enforcement activities that they undertake. Authorities will also be able to look to the Gambling Commission and other law enforcement agencies (such as Customs and the Police) for support and advice in this area.

If, during the intervening period ahead of the implementation of the Government's proposals, evidence is forthcoming that allowing children to continue to play low stake/low prize machines presents unacceptable risks then the Government will re-visit the issue. But the Government sees no reason to fix a point in time at which a review should take place — it will be for DCMS and, subsequently, the Gambling Commission to monitor research and other evidence on an ongoing basis, and to take action as necessary in the light of that evidence. In the meantime, however, it needs to be borne in mind that no firm evidence has been produced that access to low stake/low prize machines by British children over many decades has had negative consequences.

- (v) **The Committee recommends that the new Gambling Commission ensure that the Industry Charitable Trust consider funding education programmes for schools, youth clubs and other groups to ensure that both parents and children understand the odds, are aware of the dangers of losing control and, as Mr Paul Belringer of GamCare said, are able to regard gambling as a fun activity they can enjoy and walk away from. (Paragraph 92)**

The Government agrees that the provision of information and guidance material for distribution to young people and their parents is something which the Gambling Commission and the Charitable Trust should consider in due course. The preparation of such material would probably with advantage reflect the outcome of research to be commissioned by the Trust. It will of course be important to avoid giving any impression that children or young persons may gamble under-age in the first place.

- (w) **As the Government intends to propose separate legislation on liquor and public entertainment licensing which will make it easier for parents to bring children into pubs, it is essential that the Gambling Commission and the industry are able to agree on a workable Code of Practice. (Paragraph 94)**
- (x) **The Committee agrees that a code of practice concerning gaming machines should be decided by the Gaming Board or shadow Gambling Commission as soon as possible. We consider that:**

- machines should be sited in the bar area, within sight of the bar staff;
- where appropriate, and without compromising the appearance of the premises, a line should be drawn on the carpet (as they have in Las Vegas casinos) to help staff distinguish between where children are and are not allowed;
- signage should be visible and legible from a reasonable distance to allow parents to recognise the adult gaming machine immediately;
- the machines themselves should be clearly labelled 'for over 18s only';
- the gaming industry could also take this opportunity to ensure that details of the GamCare helpline, or contact numbers for GamAnon, can be found near to or on machines. (Paragraph 95)

As indicated in *A Safe Bet for Success*, the Government is satisfied that there is no inconsistency between its policies on alcohol licensing reform and those on gambling by children. Pubs with category C gaming machines that wish to admit children will have licences requiring them to adhere to a Code of Practice designed to prevent children playing them. The Government agrees that it is important that the content of this should be agreed between the Commission and the industry. DCMS is therefore currently discussing the details with the Gaming Board and representatives of the pub industry. This forms part of wider discussions with the Board and the gambling industry about Codes of Practice for gaming machines.

The Government welcomes the Committee's own suggestions on what a Code of Practice might contain. Given that the Code will need to cover a wide variety of premises of different sizes, types and layouts, it will be important that it is not overly prescriptive about issues such as machine siting. But there will need to be clear, practical advice about ensuring that children are kept away from machines, and specific obligations on licensees to ensure the effective monitoring and supervision of gaming machine areas. The provision of signage and help-line numbers already form part of existing industry guidelines, and it is currently a general licensing requirement that gaming machines in pubs should be located in the bar. We would expect similar conditions to feature in a future statutory Code of Practice.

- (y) **The Committee urges local authorities to ensure that the amusement arcades that they license are, as BACTA assured the Committee, indeed safe for children. (Paragraph 96)**

Local authorities will be responsible for licensing two types of "arcade" premises: adult gaming centres (AGCs), from which children will be barred in any circumstances; and family entertainment centres (FECs), to which children may have access (although not to restricted areas within them containing category C machines). Operators of both AGCs and FECs with restricted areas will be licensed by the Gambling Commission, and will need to pass a fit and proper test. They will also be required to conduct their operations in a socially responsible way. Licensed personnel will also be subject to criminal records checks.



All applications for a gambling premises licence will be assessed against statutory criteria reflecting the Government's regulatory objectives for gambling:

- to keep crime out
- the protection of children and vulnerable adults
- to ensure a fair deal for the consumer

In reaching decisions local authorities will also have available guidance from the Gambling Commission setting out minimum standards and any specific requirements for particular types of premises. Full details have yet to be worked out, but for FECs this is likely to include adherence to a statutory code of practice containing provisions aimed, for example, at preventing children from gaining access during school hours.

As indicated above, the Gambling Commission will have primary responsibility for inspecting and monitoring compliance with the law in licensed gambling premises, but they will do so in partnership with local authorities, Customs & Excise and the police, each of whom will have an important role to play in ensuring that the Government's regulatory objectives are met.

- (z) **Whilst we agree with the Gambling Review and the Government that local authorities are best placed to make local licensing decisions, as previously stated with regard to casinos, we believe that the new Gambling Commission should ensure that local authorities are aware of the knowledge and expertise necessary for their staff to administer the new licensing system fairly and with integrity. This recommendation clearly has implications for the cost to local authorities of the licensing system and confirms our recommendation in paragraph 71 that local authorities should be empowered to set licence fees at a level which covers their costs. The Government should ensure that the Gambling Commission provides regular assessment of the licensing system to allow for periodical readjustment of licence fees. In the case of existing gaming machines, which have already been approved by licensing justices, we consider that the Government ought to give further thought to the allowing of 'grandfather rights' for the first few years of the new licensing to avoid undue pressure on local authorities who will already be taking on a significant new role. (Paragraph 100)**

As already indicated in response to m and n above, the Government is aware of the need for local authorities and their staff to be properly equipped and trained for their new role and responsibilities, and for licence fees to reflect the full cost of carrying out the associated tasks.

The transition from the current to the new system of licensing and regulation will, as the Committee has indicated, need to be managed carefully. With a new central regulator (the Gambling Commission) and significantly enhanced responsibilities for local authorities, it will be important to ensure that implementation of the new arrangements is handled in a graduated and controlled manner with proper regard to the ability of the new regulators to take on the associated work. A detailed transition plan will be developed over the coming months, but the Committee's suggestion that certain operators should be allowed to retain existing entitlements pending phased integration into the new licensing arrangements is an option that the Government is already considering.

- (aa) We consider that the Government was right to increase prize levels for societies' lotteries, particularly as evidence to the Committee suggested, that there are charities supported by these smaller lotteries which have never received a penny from the National Lottery Fund. (Paragraph 102)**

The Government welcomes the Committee's endorsement of its approach to prize levels for society lotteries. Society lotteries raised around £50 million for good causes last year alone and are an important source of income for charities and other organisations.

- (bb) We consider that the deregulation of Bingo is unlikely to inflict a significant negative impact upon the National Lottery. However, we are minded to return to the subject of Bingo in a future inquiry to consider concerns raised by the Bingo Association on the permitting of Bingo in casinos. (Paragraph 103)**

The Government is aware of the Bingo Association's concerns about allowing bingo in casinos, and we have discussed these with them. But we anticipate that mainstream bingo will continue to thrive as a mainstream leisure activity. As foreshadowed in Chapter 9 of *A Safe Bet for Success* we have recently made significant relaxations to many of the money limits that apply to bingo clubs. The Government would be happy to co-operate fully with any further scrutiny by the Committee of its proposals in relation to bingo.

- (cc) We consider, at this stage, that there is an argument for including the National Lottery under the remit of the Gambling Commission. It might be possible to transfer experienced Lottery Commission staff to the new Gambling Commission to ensure that there is no conflict of interest between maximising the returns to Good Causes and the interests of the rest of the commercial industry. As there would be serious cost and resource implications for the Gambling Commission we will reserve judgment on this matter until the Government has finished its consultation with all interested parties. (Paragraph 108)**

The Government notes the Committee's views on this matter. Like the Committee, the Government would prefer to await the outcome of the separate consultation on National Lottery licensing and regulation before reaching a definitive view on whether oversight of the Lottery might pass to the Gambling Commission. But as indicated in the Government's consultation document, the case for retaining a separate Lottery Commission does, at this stage, appear to have merit.

