

1

Les relations entre les collectivités publiques et les casinos

PRESENTATION

Les casinos français ont connu, ces dernières années, en raison du développement des machines à sous, un essor qui contraste avec leur déclin pendant les années 1980. Cette évolution s'est traduite par des bouleversements profonds : concentration des sociétés exploitantes dans les mains de quelques groupes, ouverture de nouveaux casinos, très fort accroissement du nombre d'entrées. La croissance du chiffre d'affaires a entraîné une progression soutenue des bénéfices réalisés par ces sociétés et des prélèvements publics sur le produit brut des jeux, qui ont dépassé 1 Md€ en 2000.

Cette mutation de grande ampleur justifiait que les juridictions financières décident, fin 1999, de lancer une enquête sur les relations entre les collectivités publiques et les casinos. Treize chambres régionales des comptes¹ ont examiné, en 2000, les relations entre les communes et une soixantaine de casinos. Ces contrôles ont donné lieu à des observations adressées aux maires des communes concernées. La Cour des comptes a, de son côté, examiné l'évolution de la législation et de la réglementation des jeux ainsi que les relations entre les autorités de contrôle (ministères de l'intérieur et des finances) et les casinos tant au niveau national que dans plusieurs départements.

Une telle enquête aborde nécessairement, au-delà des contrôles de régularité, des « problèmes de société ». Les juridictions financières n'ont certes pas compétence pour émettre une appréciation, quant au fond, sur la politique des jeux d'argent et de hasard en France, mais elles sont fondées en revanche à examiner les conditions dans lesquelles les pouvoirs publics préparent leurs décisions, notamment en termes de

¹ Les treize chambres participantes sont celles d'Alsace (un casino contrôlé), Auvergne (3), Bretagne (5), Ile-de-France (1), Lorraine (2), Basse-Normandie (11), Haute-Normandie (1), Nord-Pas-de-Calais (2), Pays de la Loire (7), Picardie (2), Provence-Alpes-Côte d'Azur (14), Rhône-Alpes (9) et Martinique (1).

collecte et d'analyse des informations sur les effets du développement de l'offre de jeux.

I – Les casinos dans l'économie française

Jusqu'à la fin des années 1980, les 140 casinos en service en France, dont le produit brut des jeux était inférieur à 150 M€, constituaient, assez largement, un monde à part : établissements peu rentables, mal entretenus et en déclin, avec une clientèle limitée (1,8 million d'entrées pour la saison² 1986) et une image vieillotte. Les casinos étaient, avant 1987, des entreprises de main d'œuvre³ n'exploitant que des jeux traditionnels et détenues, pour la plupart, par des entrepreneurs individuels. De surcroît, les difficultés financières rencontrées par de nombreux casinos ne les incitaient pas à développer les activités annexes obligatoires prévues par la réglementation, à savoir la restauration et les spectacles.

L'introduction d'« appareils automatiques de jeux de hasard », autrement dit des machines à sous, autorisée par la loi du 5 mai 1987, a radicalement transformé le secteur et placé la France parmi les premiers pays du monde pour la fréquentation des casinos et le produit brut des jeux dégagé par ces établissements. Un tel bouleversement dans un temps très court a des conséquences notables pour l'Etat, les communes et les sociétés exploitantes, sans que les textes régissant les jeux de hasard aient été modifiés en conséquence.

A – L'essor des casinos français dans la décennie 1990

L'essor des casinos français dans les années 1990 se manifeste, notamment, par la forte progression du produit brut des jeux (PBJ) qui représente ce que le casino encaisse après redistribution des gains aux joueurs mais avant les prélèvements publics au profit de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de la commune où il est implanté. De l'exercice 1993 à l'exercice 2000, le PBJ des casinos français est passé de 0,6 à 1,7 Md€ soit une progression de 183 % grâce aux machines à sous

² La saison ou l'exercice d'un casino commence le 1^{er} novembre de l'année précédant celle indiquée et se termine le 31 octobre de l'année indiquée.

³ Il faut cinq employés présents en permanence pour exploiter une table de roulette française ; pendant longtemps, les employés de jeux traditionnels n'étaient rémunérés qu'aux pourboires.

dont le produit dépassait celui des jeux traditionnels dès 1992 et représentait, pour l'exercice 2000, 89,4 % du produit total, avec 1,5 Md€. Cette forte hausse résulte de l'augmentation du nombre de casinos (26 établissements ouverts ou rouverts en 7 ans), de la croissance du parc de machines à sous (+ 68 % pendant la période) et de la progression du nombre des entrées dans les casinos (66,5 millions pour la saison 2000). Cette évolution s'est traduite également, par une relative marginalisation des jeux de table dans la quasi totalité des casinos à l'exception notable de celui d'Enghien-Les-Bains (seul casino de la région parisienne) qui se situe au 6^{ème} rang national (PBJ de 44,3 M€ pour l'exercice 2000) sans exploiter de machines à sous.

Les trois premiers casinos par ordre décroissant de PBJ étaient, pour la saison 2000, ceux de Charbonnières dans le Rhône (PBJ de 66,8 M€ avec 400 machines à sous), Divonne-les-Bains dans l'Ain (53,2 M€ avec 355 machines) et le « Ruhl » à Nice (49,6 M€ avec 300 machines). Il convient de noter, toutefois, que la France se caractérise par un nombre élevé de petits établissements réalisant un faible produit comme le révèle le tableau ci-dessous établi pour l'exercice 2000 :

Tranches de PBJ en M€	Nombre de casinos	% du PBJ total
PBJ supérieur à 30,5 M€	9 (8)*	24,8 (40,4)*
PBJ compris entre 15,2 et 30,5 M€	25 (12)*	30,2 (28,7)*
PBJ compris entre 7,6 et 15,2 M€	42 (15)*	26,2 (20,4)*
PBJ inférieur à 7,6 M€	90 (22)*	18,8 (10,5)*
PBJ total : 1 732 M€	Total : 166 casinos (57)*	100 (100)*

* dont, entre parenthèses, les casinos inclus dans l'enquête des juridictions financières

La croissance du produit des jeux a entraîné une hausse sensible du chiffre d'affaires (après prélèvements publics sur le PBJ) et du résultat des casinos qui s'est accompagnée d'un mouvement de concentration du secteur. Alors que les groupes ne réalisaient qu'environ un quart du produit total des casinos français en 1990 contre les trois-quarts pour les indépendants, cette proportion est aujourd'hui inversée : les sept plus grands groupes (dont la plupart sont cotés en Bourse) possédaient, en 2000, 101 casinos et réalisaient 71,8 % du total du PBJ, les trois premiers étant Partouche (19 % du PBJ total), Barrière (16,8 %) et Accor (10 %). Le phénomène de concentration s'explique notamment par les difficultés rencontrées ces dernières années par l'ensemble des exploitants pour accroître leur parc de machines à sous, en raison de la politique du ministère de l'intérieur consistant à limiter l'ouverture de nouveaux établissements, ce qui a conduit les sociétés les plus puissantes à

privilégier une croissance externe et à racheter des casinos existants ; de plus, la forte progression du chiffre d'affaires et des bénéfices très élevés réalisés par les casinos depuis dix ans suscite des convoitises et incite des groupes financiers extérieurs au secteur à investir dans cette activité très lucrative.

Au niveau mondial, la France se place au deuxième rang pour les casinos, loin derrière les Etats-Unis dont le PBJ dépassait 22 Md€ en 1999 avec 734 casinos dont 275 installés dans des réserves indiennes et 30 sur des bateaux. En Europe toutefois, la France devance largement ses partenaires, aussi bien en ce qui concerne le PBJ des casinos que le nombre d'établissements (le Royaume-Uni arrive en deuxième position avec un PBJ de 0,7 Md€ pour 118 casinos exploités en 1999, dont 23 à Londres), mais il faut préciser que, contrairement à la France, de nombreuses machines à sous sont exploitées légalement hors des casinos dans la plupart des pays européens.

B – Les casinos et les autres jeux d’argent et de hasard

Bien que les statistiques produites chaque année par les services de l’Etat ne fassent pas apparaître le montant des mises des joueurs dans les casinos, il est possible d’évaluer celui-ci à environ 24 Md€ pour la saison 2000 (sur la base d’un taux de redistribution moyen d’environ 93 %, tous jeux confondus, constaté par plusieurs chambres régionales des comptes). A titre de comparaison, la somme des mises des joueurs s’élevait, en 2000, à 6,4 Md€ pour la Française des Jeux et 5,8 Md€ pour le PMU, ces deux secteurs ayant connu une augmentation respective de leur chiffre d’affaires de près de 40 % et 10 % entre 1992 et 2000.

L’activité des casinos se déroule depuis quelques années dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Alors que la nature et la rapidité des jeux offerts par la Française des Jeux et par le PMU se sont rapprochées de celles des casinos, de nouvelles formes de concurrence se développent telles que les jeux sur Internet ou les machines à sous clandestines. 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 visités⁴. Cependant, outre qu’ils offrent peu de garantie aux joueurs, ces 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. Par ailleurs, on constate une progression du nombre des machines trafiquées dans les bars, du moins si l’on s’en réfère aux saisies effectuées par les services de police. L’ampleur de ce phénomène est difficile à évaluer, les chiffres avancés variant, selon les sources, de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers de machines. Le principe de ce trafic est simple : il consiste à transformer de simples jeux de comptoir (de type « flippers » ou jeux vidéo) en de véritables machines à sous, grâce à la mise en place d’un dispositif électronique à l’intérieur de la machine et d’un système d’échange de points ou de jetons gagnés contre des sommes d’argent versées discrètement au comptoir. Ces machines, très lucratives pour leurs exploitants, échappent souvent au contrôle de l’Etat et aux prélèvements publics.

⁴ Selon un sondage récent réalisé par « Net Value », 21,6 % des internautes français (soit 1,25 millions de personnes) se sont connectés à des sites de jeux d’argent au mois de juillet 2000 contre 6,1 % en février 2000.

C – L’Etat, garant de l’ordre public et principal bénéficiaire des prélèvements publics

Cette croissance de l’activité des jeux dans les casinos nécessite une vigilance plus grande de la part de l’Etat qui est garant de l’ordre public et qui exerce la tutelle de ce secteur. Il doit, à la fois, veiller à protéger les publics les plus fragiles (jeunes, joueurs pathologiques...) contre les risques découlant de l’excès de jeu et, par des contrôles appropriés, s’efforcer de prévenir les fraudes qui pourraient être exercées au détriment de lui-même, des joueurs ou des tiers. Les flux d’argent sont, en effet, très élevés dans les casinos et ne donnent quasiment jamais lieu à l’établissement de factures ou de pièces justificatives ce qui induit des tentations et des risques et nécessite une grande rigueur dans les procédures de gestion et les contrôles. La responsabilité particulière de l’Etat dans la régulation des activités de jeux a d’ailleurs été admise, à plusieurs reprises, par la Cour de Justice des Communautés européennes⁵ qui reconnaît aux autorités nationales le pouvoir d’apprécier la nécessité d’une interdiction totale ou partielle de ces activités, d’en organiser la gestion par des organismes publics ou privés et d’effectuer les contrôles qui leur semblent utiles pour des motifs d’ordre public, de santé publique ou des raisons impérieuses d’intérêt général.

La responsabilité de l’Etat est d’autant plus engagée qu’il est le principal bénéficiaire des prélèvements opérés dans les activités des jeux. Les casinos sont soumis à plusieurs prélèvements sur le produit brut des jeux effectués au profit de l’Etat, des organismes de sécurité sociale et des communes d’implantation. L’Etat a bénéficié, pour la saison 2000, d’un prélèvement de l’ordre de 0,7 Md€ sur un total de prélèvements publics de 1,1 milliard. Ce prélèvement a plus que triplé depuis l’exercice 1993. Il se rapproche, depuis quelques années, des prélèvements effectués sur les jeux exploités par la Française des Jeux ou le PMU, qui se sont élevés, respectivement, à 1,7 et 0,9 Md€ en 2000. On se doit toutefois 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.

D – L’impact des casinos sur les communes d’implantation

Pour une commune, l’implantation d’un, voire de plusieurs casinos, est une source de recettes financières non négligeables. Outre les

⁵ Voir notamment les arrêts Schindler du 24 mars 1994, Läära du 21 septembre 1999 et Zenatti du 21 octobre 1999.

prélèvements sur le PBJ prévus par le cahier des charges et la part du prélèvement de l'Etat qui lui est reversée, la commune bénéficie des taxes directes locales acquittées par la société exploitante (principalement la taxe professionnelle) et de recettes diverses telles que le loyer ou la redevance lorsque les jeux sont exploités dans un bâtiment communal, sans oublier les effets sur l'emploi des autres activités. Au total, l'ensemble des ressources tirées de l'exploitation d'un casino peut représenter une part significative des recettes de fonctionnement du budget communal. Cette part est très variable selon les cas mais elle est évidemment plus forte pour les communes peu peuplées et disposant d'un casino exploitant de nombreuses machines à sous. Ainsi, en 1999, 60 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune de Divonne-les-Bains, soit 6,8 M€, provenaient des ressources tirées de l'exploitation du casino, par ailleurs premier employeur de la commune, alors que pour la ville de Cannes, cette part ne représentait que 7,7 %, bien que ces ressources se soient élevées à environ 15 M€.

Outre les retombées financières directes, les casinos doivent, réglementairement, contribuer à l'animation touristique en offrant un service de restauration et en organisant des spectacles. Bien que cet effort de restauration et d'animation soit inégal selon les établissements, les exigences croissantes imposées par le ministère de l'intérieur lors du renouvellement ou de l'extension des autorisations de jeux, ou par les communes lors du renouvellement des cahiers des charges, ont incité les exploitants à améliorer voire étendre leur service de restauration et à s'impliquer davantage dans l'animation de la commune. Ce fut le cas, par exemple, à Antibes où le nouveau cahier des charges signé en 1996 avec le casino « La Siesta » prévoit, outre le versement annuel de deux subventions de 0,15 M€ chacune destinées au développement touristique et culturel de la commune, la construction de deux restaurants supplémentaires. Cet investissement, réalisé en deux ans, a entraîné des créations d'emplois.

Il faut mentionner enfin l'effet, sur la capacité d'accueil touristique de quelques communes, de l'abattement dit « hôtelier »⁶, qui s'analyse en fait comme une subvention fiscale et qui a incité certains exploitants à rénover des hôtels en déclin ou à créer de nouveaux établissements.

⁶ Les principaux prélèvements publics sont assis sur le produit brut des jeux après un premier abattement de 25 % et, s'il y a lieu, après un abattement supplémentaire de 5 % (institué en 1961 et modifié en 1995) en cas de dépenses d'acquisition, d'équipement et d'entretien à caractère immobilier que les casinos réalisent dans les établissements thermaux et hôteliers leur appartenant ou appartenant à une collectivité territoriale et dont ils assurent la gestion.

II – La maîtrise du secteur par l’Etat

A – Le dispositif législatif et réglementaire

1 – Un dispositif ancien et partiellement inadapté

En France, les jeux de hasard sont soumis, depuis longtemps, à un régime d’autorisation expresse par dérogation au principe général d’interdiction⁷. Avec la loi du 15 juin 1907, certains jeux de hasard ont été explicitement autorisés dans les casinos des stations classées balnéaires, thermales ou climatiques. La loi de finances du 31 juillet 1920 a confirmé que l’exploitation d’un casino était interdite à moins de 100 km de Paris, cette règle ayant été assouplie en 1931 puis en 1998 au profit du casino d’Enghien-les-Bains.

Le décret du 22 décembre 1959 modifié énumère les jeux qui peuvent être autorisés ; il définit la procédure de délivrance des autorisations de jeux et les prélèvements effectués sur le produit brut des jeux. Il précise, en outre, que le taux de redistribution des machines à sous fixé par l’exploitant ne peut être inférieur à 85 % des enjeux et qu’il ne peut être modifié, au plus, que tous les trois mois. Il dispose enfin que 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 sur l’ensemble de l’exploitation des casinos. L’arrêté du 23 décembre 1959 modifié décrit de façon très détaillée les règles d’exploitation et de fonctionnement des jeux traditionnels et des machines à sous. Il précise qu’un casino doit comporter trois activités distinctes : le spectacle, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans qu’aucune d’elles puisse être affirmée, c’est-à-dire sous-traitée ou confiée à un tiers.

L’examen de ce dispositif appelle plusieurs remarques :

- certaines dispositions sont devenues obsolètes ou n’ont jamais été appliquées : elles pourraient utilement être supprimées ; ainsi en est-il, de l’article 4 de la loi du 15 juin 1907 qui prévoyait, en plus des prélèvements sur le PBJ effectués par l’Etat et par la commune d’implantation au titre du cahier des charges, « un prélèvement de 15 %

⁷ Ce principe est désormais énoncé à l’article 1^{er} de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 après l’avoir été, depuis le 19^{ème} siècle, à l’article 410 de l’ancien code pénal.

au profit d'œuvres d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publiques » ;

- le critère de station classée (balnéaire, thermale ou climatique) exigé par la loi du 15 juin 1907 pour qu'une commune soit éligible à l'implantation d'un casino est désormais d'autant moins pertinent qu'il a été remis en cause par la loi du 5 janvier 1988 (voir ci-après). Au 1^{er} janvier 2000, seules 257 communes étaient classées alors que de nombreuses communes situées en bord de mer ou en montagne et connaissant une forte fréquentation touristique ne l'étaient pas ; inversement, 61 casinos sont implantés dans des stations dites « thermales » dont l'activité thermale est parfois résiduelle quand elle n'a pas complètement disparu comme à Forges-les-Eaux ;

- les procédures relatives aux conditions d'exploitation des jeux et de fonctionnement des casinos se caractérisent par une forte concentration des missions et du pouvoir de décision au niveau des services centraux du ministère de l'intérieur ; si cette concentration peut s'expliquer par le souci de garantir une plus grande cohérence des décisions sur le territoire national, elle contribue, cependant, à l'allongement des délais d'instruction du fait de la multiplicité des intervenants et de la lourdeur des circuits de cheminement des dossiers. En outre, les maires interviennent également dans la procédure, au titre de la réglementation sur les permis de construire ;

- les procédures d'instruction applicables aux autorisations de jeux sont quasiment identiques pour les premières demandes, les renouvellements ou les extensions. La question est posée de savoir si une modulation des procédures, voire une gradation des contraintes, ne permettrait pas de tenir compte de la nature et de l'importance des demandes et d'alléger la tâche des services d'instruction.

En outre, la procédure d'instruction des demandes d'autorisation de jeux se caractérise par un certain manque de transparence, notamment en ce qui concerne le fonctionnement de la commission supérieure des jeux (CSJ)⁸ chargée de donner un avis au ministre de l'intérieur. Cette instance consultative statue sans que puissent être dégagés les critères de ses avis. De même, les refus d'autorisation ou d'extension donnent lieu à des motivations très concises et fluctuantes dans le temps. Ainsi, par exemple, les refus d'extension du parc de machines à sous sont parfois motivés par « des besoins non justifiés tant au regard du produit attendu que de celui actuellement réalisé » sans que cette notion, qui renvoie à l'équilibre de l'offre et de la demande de jeux dans la zone géographique

⁸ Cette commission, instituée par un décret du 6 novembre 1934 modifié, comprend 15 représentants de l'Etat et 5 élus.

considérée, soit clairement définie. Cette situation est rendue possible par le fait que ni la législation ni la réglementation en vigueur sur les casinos ne fixent de critères objectifs d'attribution ou d'extension des autorisations de jeux, ce qui serait d'autant plus souhaitable que ces autorisations constituent l'essentiel de la valeur marchande des casinos. A cette absence de critères objectifs d'attribution s'ajoute l'inexistence d'une jurisprudence administrative en ce domaine dans la mesure où les décisions ministérielles ne font quasiment jamais l'objet de recours.

2 – Un dispositif dont la cohérence a été fragilisée par de profondes modifications

Depuis 1987, trois lois ont sensiblement modifié le régime juridique applicable aux casinos ; les deux premières vont plutôt dans le sens d'un assouplissement du dispositif antérieur ; la dernière y introduit, au contraire, des contraintes supplémentaires.

La loi n° 87-306 du 5 mai 1987 permet l'installation d'appareils de jeux automatiques (appelés plus communément « machines à sous ») dans les casinos. Cette réforme, qui résulte d'une initiative parlementaire, était motivée principalement par la volonté de dynamiser le secteur des casinos, dont l'activité déclinait depuis plusieurs années, et d'harmoniser la législation française avec celle de la plupart des pays de la Communauté européenne qui avaient déjà autorisé les machines à sous. Il faut cependant constater qu'aucun élément chiffré n'avait alors été produit à l'appui de l'argumentation ni en termes de constat de la situation ni en matière de prévision.

La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 a étendu la possibilité d'implantation d'un casino aux villes principales des agglomérations de plus de 500.000 habitants qui participent au fonctionnement d'un centre dramatique national, d'un orchestre national et d'un théâtre d'opéra. Cette réforme, qui résulte aussi d'une proposition parlementaire, n'a pas davantage été précédée d'une évaluation quantitative de ses effets possibles. L'extension accordée aux grandes agglomérations hors de tout critère balnéaire, thermal ou climatique, remet en cause la logique qui avait inspiré la loi de 1907 et la réglementation de 1959. Elle a déjà été mise en œuvre à Bordeaux et à Lyon et il est probable que d'autres métropoles demanderont également, dans les prochaines années, l'implantation d'un casino sur leur territoire.

Cependant, c'est l'application au secteur des casinos de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, confirmée par l'avis du Conseil d'Etat du 4 avril 1995, qui a le plus

modifié le cadre juridique existant en introduisant notamment une obligation de mise en concurrence pour l'octroi ou le renouvellement des concessions. L'articulation entre cette nouvelle loi et le dispositif antérieur n'est pas évidente, dans la mesure où son adoption n'a pas donné lieu au « toilettage » complet des textes législatifs et réglementaires existants qui aurait été nécessaire.

B – Le système de prélèvements publics

Le tableau ci-après retrace l'évolution récente du produit des jeux des casinos et des différents prélèvements sur ce produit. Il ne tient compte ni des prélèvements obligatoires acquittés par les casinos comme par toutes les sociétés (charges sociales, impôts locaux et impôts sur les sociétés) ni des contributions des casinos à l'animation locale, les données correspondantes n'étant pas recensées.

(en millions d'euros)

Saison	1993/94	1995/96	1997/98	1999/2000
PBJ total	766	1 091	1 434	1 732
Prélèvements totaux	400	603	904	1 121
dont :				
- Etat	310	446	599	736
- sécurité sociale	-	25	127	164
- communes	91	131	178	221

Source : direction générale de la comptabilité publique

Le système actuel de prélèvements publics sur le PBJ résulte de textes nombreux superposés les uns aux autres sans véritable vue d'ensemble. La dégradation de la situation financière des casinos avait conduit le gouvernement, en 1986, d'une part, à aménager les dix tranches du barème du prélèvement progressif et, d'autre part, à réduire l'assiette des prélèvements publics en faisant passer l'abattement de base de 25 % à 35 %. Après l'autorisation des machines à sous, plusieurs décisions ont conduit à accroître les prélèvements publics : taux de l'abattement de base ramené à 25 % en 1988, deux nouveaux prélèvements, dits proportionnels, de 2 % sur le produit des machines à sous et de 0,5 % sur les jeux traditionnels introduits en 1991, contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) introduite en 1996 avec un

taux de 0,5 % appliqué à une assiette de 600 % du PBJ avant abattement et CSG appliquée depuis 1997 selon un mécanisme complexe⁹.

L'enquête des juridictions financières a montré que, lors de l'introduction de la CRDS puis de la CSG, la détermination des assiettes et des taux n'a pas été précédée d'analyse de leurs effets sur les comptes des sociétés concernées. De plus, ces contributions, annoncées comme devant s'appliquer à tous les revenus, ont en réalité pour assiette les pertes nettes annuelles des joueurs, alors que les machines à sous sont de petits ordinateurs dotés de nombreux compteurs qui peuvent calculer les gains bruts des joueurs.

Il faut souligner, en outre, les conséquences pour l'Etat et les collectivités locales du choix, pour les machines à sous, du PBJ théorique¹⁰ comme assiette pour le calcul des prélèvements publics. Au niveau national, ce PBJ théorique serait, selon les estimations des ministères de l'intérieur et des finances, inférieur d'environ 0,3 Md€ au PBJ réel, cet écart allant croissant depuis plusieurs années ce qui représente un manque à gagner non négligeable pour les collectivités publiques.

Le système des abattements appliqués pour déterminer l'assiette du prélèvement progressif est également relativement complexe et discutable sur le fond. Outre l'abattement légal de 25 %, les exploitants peuvent bénéficier, le cas échéant, de l'abattement « hôtelier » de 5 % et d'un autre abattement de 5 % pour financer le déficit des manifestations artistiques de qualité. L'enquête a montré que les procédures d'octroi et de liquidation de ces abattements supplémentaires sont compliquées pour les casinos et rendent difficiles les contrôles effectués par les services de l'Etat. De surcroît, l'abattement « hôtelier » procure un avantage concurrentiel à ses bénéficiaires.

9 Actuellement, la contribution sociale généralisée (CSG) est appliquée aux casinos avec un taux de 10 % sur tous les gains des joueurs supérieurs à 1 524,5 € et avec un taux de 7,5 % sur une assiette de 68 % du PBJ des machines à sous.

10 En 1987, plutôt que d'asseoir les prélèvements publics sur la différence réelle (telle que mesurée par les compteurs des machines à sous) entre les mises des joueurs et les gains qui leur sont versés, la réglementation a prévu de les asseoir sur un produit théorique calculé par machine en multipliant le montant constaté des mises par le complément à 1 du taux de redistribution programmé et notifié aux services de contrôle. Le taux de redistribution réel reste généralement inférieur à ce taux programmé qui ne serait atteint que si tous les joueurs successifs misaient toujours la somme maximum admise par la machine ; l'écart ou « glissement » dépend donc à la fois des caractéristiques techniques de chaque machine et du comportement des joueurs.

De son côté, le calcul du prélèvement au profit de la commune résulte de deux procédures distinctes : d'une part, 10 % du « prélèvement progressif » revient à la commune, à condition qu'il n'excède pas 5 % de ses recettes ordinaires de l'année précédente ; d'autre part, un autre prélèvement, plafonné à 15 % du PBJ, intervient en application du cahier des charges conclu entre la commune et le casino. Enfin, lorsque le taux du prélèvement de l'Etat ajouté au taux du prélèvement communal dépasse 80 %, le taux du premier est réduit de façon que le total des deux prélèvements soit de 80 %. Comme pour les abattements, une telle complexité, qui est source de divergences d'interprétation et d'erreurs d'application, est sans doute excessive.

Par ailleurs, il existe un « prélèvement à employer » qui impose aux casinotiers d'affecter la moitié des recettes supplémentaires découlant de l'application du barème actuel de prélèvement progressif sur le PBJ, plus favorable pour les casinotiers que le barème précédent (le barème de 1981 a été actualisé en novembre 1986), à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique de la commune. La Cour et les chambres régionales des comptes ont constaté que le « prélèvement à employer » était parfois mal calculé, rapportait peu aux communes et était souvent utilisé dans des conditions irrégulières.

Il faut enfin relever l'absence de prise en compte de l'intercommunalité dans l'affectation du prélèvement communal, alors que ce sont souvent des structures intercommunales qui prennent en charge la construction et la gestion des équipements publics indispensables à l'accueil de la population, y compris des touristes, tels que l'eau potable, l'assainissement ou l'enlèvement des déchets.

La modernisation du système de prélèvements publics sur le PBJ impliquerait donc, d'une part, de retenir le PBJ réel comme assiette pour les machines à sous et, d'autre part, le simplifier. La question du maintien de l'abattement légal de 25 % et celle de la simplification du barème mériteraient également d'être posées, eu égard à la forte progression des résultats des casinos ces dernières années.

C – La régulation et le contrôle des casinos par l'Etat

1 – Les missions des ministères de l'intérieur et des finances

Deux ministères sont plus particulièrement impliqués dans l'élaboration de la réglementation, la régulation et le contrôle du secteur des casinos : le ministère de l'intérieur et celui de l'économie, des

finances et de l'industrie¹¹. Quelques textes spécifiques prévoient, toutefois, l'intervention d'autres départements ministériels (tourisme, culture, santé ...) dans le déroulement de certaines procédures, notamment pour l'instruction des demandes d'abattement supplémentaire.

La loi de 1907 et la réglementation de 1959 confèrent un rôle central au ministère de l'intérieur dans les fonctions d'instruction des dossiers concernant les casinos et de contrôle de ces établissements. Ceci résulte de la primauté donnée aux considérations de police (moralité et ordre public) dans un secteur d'activité fonctionnant en dérogation au principe général d'interdiction des jeux d'argent et de hasard. Deux services centraux jouent un rôle prépondérant. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques instruit les dossiers d'autorisation de jeux ou d'agrément, assure le secrétariat de la commission supérieure des jeux et contribue à l'élaboration de la réglementation. La direction centrale des renseignements généraux contrôle, avec l'aide des 185 correspondants de la sous-direction des courses et des jeux (SDCJ) présents dans les directions départementales, la régularité et la sincérité des jeux et assure une forte présence dans les établissements. Elle réalise périodiquement (en moyenne tous les 3 ans) un contrôle technique et financier des casinos. Ces correspondants exercent la surveillance des établissements et veillent au respect des prescriptions réglementaires. Ils procèdent également à des enquêtes administratives concernant, par exemple, les agréments d'employés de jeux ou de membres des comités de direction ou les demandes d'exclusion des salles de jeux. En outre, au niveau départemental, les préfetures procèdent à l'instruction des demandes d'autorisation ou d'agrément et elles assurent le contrôle de légalité sur les décisions des communes en matière de concession ou d'exploitation des casinos.

Au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, outre la direction du budget qui s'intéresse aux recettes publiques et au développement harmonieux des trois principaux secteurs de jeux, à savoir les casinos, le PMU et la « Française des Jeux », trois directions sont principalement concernées. La direction générale de la comptabilité publique centralise les rapports de vérification annuelle des casinos établis par les trésoriers payeurs généraux et s'assure que le réseau local du Trésor encaisse normalement les prélèvements et effectue sur place les

¹¹ Dans le cadre de cette enquête, la Cour a examiné, dans 16 départements de l'Ouest, du Sud-Est et de la région parisienne, les conditions de suivi et de contrôle des casinos par les préfetures et les directions départementales des renseignements généraux. Elle a également analysé, dans une douzaine de départements, les contrôles effectués par les trésoreries générales sur les casinos, notamment en matière d'assiette et de liquidation des prélèvements publics.

contrôles réglementaires. Elle établit, pour chaque saison de jeux, une synthèse donnant notamment des indications sur l'évolution du produit brut des jeux et des prélèvements publics. La direction générale des impôts soumet les sociétés de casinos à ses contrôles habituels et, en coopération avec les services des douanes, poursuit tous types de procédés frauduleux, notamment ceux liés à des opérations de blanchiment. Enfin, la direction générale des douanes et droits indirects collecte l'impôt sur les spectacles appliqué sur les machines à sous et sur les machines automatiques dans les bars. Elle surveille les importations d'appareils de jeux et les mouvements de fonds avec l'étranger liés aux casinos. Compte tenu de ces missions, il serait d'ailleurs utile d'examiner la possibilité de lui faire jouer un rôle plus actif dans la lutte contre les machines à sous clandestines.

2 – La réorientation nécessaire des contrôles de l'Etat

Les contrôles des services de l'Etat sur les casinos sont généralement précis et rigoureux mais pourraient être encore améliorés sur certains points. On observe, tout d'abord, une absence de coordination des contrôles entre les deux principaux ministères intéressés, aussi bien en termes de programmation des vérifications à effectuer qu'en termes de coopération concrète sur le terrain. Dans la quasi totalité des départements concernés, les services de l'Etat interviennent de façon totalement autonome sans concertation préalable. Plus grave encore, les échanges d'information sur les résultats des contrôles sont très rares entre les services et, en tout cas, ne sont jamais systématiquement organisés.

Une grande partie des contrôles effectués portent sur des aspects secondaires de l'activité des casinos ou n'ont qu'une efficacité limitée alors que des aspects essentiels ne sont pas suffisamment examinés. Ainsi, par exemple, les services du Trésor consacrent-ils une partie non négligeable de leur activité à vérifier l'assiette des abattements supplémentaires de 5 % et la justification a posteriori des dépenses ouvrant droit à ces abattements ou encore le montant et l'utilisation du «prélèvement à employer» qui ne présentent que des enjeux peu significatifs. De même, l'application de la réglementation des interdictions de jeux¹² représente-t-elle une lourde tâche pour les fonctionnaires des renseignements généraux alors qu'elle ne peut être que d'une efficacité très limitée en l'absence de véritable contrôle de l'accès du public aux salles de machines à sous. Inversement, les contrôles financiers réalisés actuellement ne prennent pas suffisamment en compte

¹² Près de 30 000 Français sont inscrits sur le fichier national des interdits de jeu tenu par le ministère de l'intérieur.

l'appartenance des sociétés exploitantes à des groupes (dont les capitaux sont parfois d'origine étrangère) ni l'existence et la fiabilité des systèmes de contrôle interne mis en place au sein de ces groupes. Les vérifications des comptes des délégataires de casino par les juridictions financières ont ainsi montré l'importance des mouvements financiers entre les sociétés exploitantes et la société-mère ou d'autres sociétés du même groupe, une partie de ces mouvements affectant parfois les comptes propres de la délégation. Il serait, en outre, utile de contrôler plus attentivement les prestations de services rendues entre les sociétés d'un même groupe et leur mode de facturation ainsi que l'imputation des frais généraux au compte de chaque délégation.

Afin de mieux adapter les contrôles aux évolutions récentes du secteur, dans un contexte général de stabilité des moyens de l'administration¹³, il paraît donc nécessaire de les réorienter sur les points les plus significatifs et de renforcer la coopération entre les services. Il est nécessaire, également, de mieux traiter le phénomène des machines à sous clandestines, c'est-à-dire de choisir clairement entre une répression plus forte conforme à la législation de 1907 et toujours en vigueur (qui passe notamment par une meilleure coopération entre services de contrôle en liaison avec les parquets judiciaires et un alourdissement des peines infligées aux placiers), ou, inversement, leur autorisation, dans des conditions strictes à préciser, dans des lieux publics autres que les casinos, à l'instar de ce qui a été fait dans nombre de pays européens.

3 – La régulation du parc de machines à sous

La croissance du parc de machines à sous exploitées dans les casinos français depuis 1988 apparaît dans le tableau ci-dessous :

	1988	1992	1994	1996	1998	2000
Nombre de machines exploitées au 1 ^{er} novembre	1 810	5 796	9 714	11 464	12 941	13 550
Progression par rapport à l'exercice précédent en %	/	+ 92,9	+ 20,3	+ 6,0	+ 2,9	+ 3,1

¹³ Les effectifs en charge de la police des jeux au ministère de l'intérieur sont restés quasiment constants depuis dix ans alors que le parc des machines à sous a plus que quadruplé.

Le ralentissement sensible de la croissance depuis 1995 résulte de la diminution du nombre de machines nouvelles (premières dotations ou extensions) autorisées chaque année par le ministère de l'intérieur face à une croissance exponentielle de la demande constatée par ses services. Le ministère de l'intérieur motive cette politique limitative par des impératifs de police dont il souligne le caractère nécessairement rigoureux. Mais ces motivations ne reposent pas sur des données objectives et mesurables faute d'analyse et d'étude sur les effets du développement des jeux sur l'ordre public et sur le comportement et la santé des joueurs à la différence de ce qui a été fait dans d'autres pays.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les pouvoirs publics ne manqueront pas d'être confrontés, dans les années à venir, à une forte pression en faveur du développement du parc des machines à sous. Plusieurs raisons paraissent pousser dans ce sens : l'affluence dans les salles de machines à sous à certaines périodes, l'implantation de casinos dans les grandes agglomérations, autorisée par la loi du 5 janvier 1988, enfin, le fait que plusieurs pays européens, dont deux frontaliers : la Suisse et la Belgique, viennent de modifier leur législation dans un sens plus libéral en autorisant la création de casinos et l'exploitation des machines à sous¹⁴. Le risque à considérer également est celui de l'augmentation du nombre de machines à sous clandestines.

D – L'absence d'évaluation du secteur

Les ministères de l'intérieur et des finances éditent, chaque année, à l'issue de la saison de jeux, des états statistiques récapitulant quelques données financières et quantitatives sur les casinos : montant du produit brut des jeux (PBJ) en distinguant les jeux traditionnels et les machines à sous, nombres d'entrées, produit brut journalier moyen par machine... Ces documents, bien qu'utiles et instructifs, ne fournissent, cependant, aucune information sur des données essentielles telles que le montant total des mises, le profil des joueurs¹⁵, les résultats dégagés par les exploitants pour chacune des trois activités liées à la délégation de service public (jeux, animation et restauration) ou le montant total des recettes

14 Le nombre de machines à sous installées dans les casinos ou dans d'autres lieux, s'élève respectivement à plus de 200 000 en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Espagne.

15 Par exemple, la répartition des joueurs selon l'âge, le sexe, la profession, le niveau des revenus, l'origine géographique, la fréquence de jeu, le montant des mises, etc... Une seule étude sociologique, réalisée en 1997 par un chercheur du CNRS et financée par le syndicat « Casinos de France », est disponible sur la clientèle et le comportement des joueurs.

procurées aux collectivités publiques par l'exploitation des casinos. Certaines de ces informations figurent dans les rapports annuels que les sociétés délégataires doivent remettre aux communes ; elles devraient être mieux exploitées et consolidées au niveau national. La direction générale de la comptabilité publique envisage d'ailleurs de mettre en place, dès 2002, une base de données rassemblant toutes les informations recueillies localement sur les casinos.

De façon plus générale, il convient de noter qu'aucun service de l'Etat n'est chargé d'évaluer les effets économiques, sociaux et médicaux du développement de l'offre de jeux dans les casinos. Alors que le contrôle très strict du secteur par l'Etat et la limitation de la croissance du parc de machines à sous sont motivés par des considérations d'ordre public, le constat de la très forte croissance et de la diversification considérable de la clientèle depuis l'introduction des machines à sous n'a pas conduit, jusqu'ici, les Pouvoirs publics à étudier l'ensemble de leurs effets. Si l'exploitation des casinos a des conséquences positives sur les recettes publiques et sur l'activité économique et touristique des communes d'implantation, elle entraîne aussi des coûts pour la collectivité publique. Sur le plan économique, par exemple, il serait intéressant de connaître l'impact réel du développement des jeux en tenant compte de l'effet de substitution entre les dépenses de jeu et les autres dépenses des joueurs, notamment pour les familles à revenu modeste.

Sur le plan social et médical, à la différence de nombreux pays étrangers, aucune étude française¹⁶ ne permet de connaître l'évolution des effets nocifs ou pathologiques du jeu (phénomènes de dépendance, actes délictueux...) ni les risques créés dans ce domaine par le développement du parc de machines à sous. La plupart des spécialistes admettent, cependant, que le jeu peut susciter un comportement pathologique (perte de maîtrise continue ou périodique à l'égard du jeu) ainsi que des répercussions indésirables sur le plan social : surendettement de certains joueurs, réduction de dépenses de première nécessité (alimentation, logement, etc) au profit du jeu, difficultés familiales, perpétration d'actes illégaux pour s'adonner au jeu. Depuis plusieurs années, les pays d'Amérique du Nord évaluent l'ampleur de ce

16 Dans une étude sur le jeu pathologique dans l'Encyclopédie médico-chirurgicale parue en 2000, deux professeurs de psychiatrie ont procédé à un recensement des principales études traitant de ce problème dans les pays occidentaux. Ils ne citent aucune étude française de prévalence du jeu pathologique et soulignent que l'importance de l'offre de jeu en est l'un des principaux facteurs de risque.

phénomène¹⁷. Aux Etats-Unis, une étude de 1998, commandée par une commission du Congrès sur l'impact du jeu, estime le nombre de joueurs pathologiques à 2,5 millions, de joueurs à problèmes à 3 autres millions et de joueurs à risques à 15 millions ; selon diverses études, les machines à sous seraient les principales responsables du jeu pathologique en raison de leurs caractéristiques : accessibilité, rapidité, illusion d'adresse et de contrôle procurée aux joueurs. Enfin, plusieurs chercheurs nord-américains soulignent la forte corrélation entre le développement de l'offre de jeu et la progression du nombre de joueurs pathologiques ou à problèmes, ce qui a conduit, en juin 1999, la commission du Congrès fédéral à recommander aux Etats fédérés une pause dans l'expansion des jeux d'argent et de hasard.

Il devient nécessaire aujourd'hui, compte tenu de la très forte croissance du produit des jeux, du parc de machines à sous et de la clientèle des casinos depuis dix ans, de mesurer l'impact global de ce secteur sur la population et l'économie françaises en procédant à une sorte de bilan « coûts-avantages ». Ce bilan, qui devrait probablement être élargi à l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, éclairerait utilement les décisions futures des Pouvoirs publics aussi bien en ce qui concerne l'offre de jeux que les types de produits offerts au public.

III – Des délégations de service public atypiques

A – Les interrogations sur la qualification de « concession de service public »

La jurisprudence administrative a longtemps considéré que la gestion des casinos ne constituait pas un service public. Une évolution majeure s'est opérée avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 mars 1966 « Ville de Royan contre sieur Couzinet » précisant que le « contrat passé entre une commune et une société chargée d'édifier, d'entretenir et

¹⁷ Trois spécialistes des addictions de la Harvard Medical School ont recensé, en 1997, 152 études et enquêtes de prévalence sur le jeu pathologique aux Etats-Unis et au Canada. Selon une série d'études d'un professeur de l'Université Laval à Québec, les joueurs « excessifs » y représenteraient 1 % à 2 % du nombre d'adultes. Le Vérificateur général du Québec en a repris les principaux résultats dans son rapport public de 2000 où il critique l'insuffisante prise en considération des effets économiques, sociaux et médicaux des jeux par les responsables gouvernementaux de la province pour la définition de la politique dans ce secteur.

d'exploiter un casino municipal constitue une concession de service public conclue dans l'intérêt du développement de la station touristique et balnéaire »¹⁸. Dans ces conditions, les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relatives aux délégations de service public, devaient s'appliquer aux casinos, dès leur entrée en vigueur, notamment en matière de concurrence et de procédures de passation de convention. Afin de lever toute ambiguïté, le ministre de l'intérieur a saisi le Conseil d'Etat¹⁹ pour avis. Le 4 avril 1995, ce dernier a confirmé sa position antérieure sans d'ailleurs opérer de distinction selon la qualité du propriétaire du bâtiment (commune ou société exploitante). Il a rappelé que toutes les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relatives aux délégations de service public devaient s'appliquer aux casinos et que l'adoption du cahier des charges par le conseil municipal était un préalable nécessaire à l'autorisation d'exploiter les jeux délivrée par le ministre de l'intérieur. A la suite de cet avis, ce dernier a adressé aux préfets une circulaire redéfinissant les procédures d'instruction des demandes d'autorisation des jeux, mais il a fallu attendre 1997 pour que les dispositions nouvelles découlant de l'application de la loi du 29 janvier 1993 aux casinos soient intégrées dans la réglementation.

La qualification de « concession de service public » ainsi donnée aux casinos n'est pas comprise par un grand nombre d'élus locaux et d'exploitants qui considèrent que l'activité de ces établissements devrait être traitée comme les autres formes de jeux d'argent et de hasard²⁰, c'est-à-dire être fortement encadrée et contrôlée par les services de l'Etat, pour des raisons de sécurité, de moralité, de probité, d'ordre public et d'effets indirects sur certains publics fragiles, notamment les jeunes. Il est, de surcroît, inhabituel qu'une activité qui ne peut pas réglementairement être gérée directement par une collectivité publique

18 Cette évolution jurisprudentielle est fondée sur deux arguments principaux : d'une part, les prélèvements communaux sur le produit brut des jeux contribuent au financement des services publics et, d'autre part, les casinos doivent, en application de la réglementation qui leur est applicable, concourir aux activités d'animation et de spectacle de la commune, selon des orientations fixées dans un cahier des charges liant la commune et le casino. Elle a été confirmée par les arrêts du 8 juillet 1987 « Société d'exploitation du casino de Capvern-Les-Bains » et du 10 juin 1994 « commune de Cabourg ».

19 La question était triple : le cahier des charges liant la commune et le casino a-t-il le caractère d'un contrat administratif ? Ce cahier des charges est-il une délégation de service public au sens de la loi du 29 janvier 1993 ? Quelles sont les obligations qui en découlent pour les communes lors du choix de l'exploitant d'un casino ?

20 Par un arrêt du 27 octobre 1999 (Monsieur Rolin), le Conseil d'Etat a jugé que l'activité de la société « Française des Jeux » ne revêt pas le caractère d'une mission de service public.

soit qualifiée de « service public ». En outre, la qualification de « service public » signifie en principe que l'activité en cause est éminemment utile au public ce qui rend, du coup, peu compréhensibles les restrictions apportées par les ministères concernés au développement du secteur. Enfin, à la différence des autres délégations de service public, la valeur marchande d'un casino ne réside pas principalement dans la concession octroyée par la collectivité locale mais dans l'autorisation ministérielle d'exploiter les jeux.

B – Les difficultés liées aux procédures de mise en concurrence

L'inclusion des casinos dans le champ d'application de la loi du 29 janvier 1993 entraîne des obligations très strictes pour les communes lors des procédures d'octroi ou de renouvellement des concessions d'exploitation. Ces obligations, qui sont celles applicables à toutes les délégations de service public, sont précisées par le code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, l'article L. 1411-1 de ce code prévoit-il qu'avant de conclure une convention de délégation, la commune « adresse à chacun des candidats un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations ainsi que, s'il y a lieu, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur ». Si le contenu de ce document peut être assez aisément défini pour une délégation de service public classique comme la distribution d'eau ou le transport urbain, il n'en va pas de même pour un casino dont l'activité principale - les jeux - est très spécifique et dont les autres activités (restauration, spectacle) sont marginales en termes de chiffre d'affaires. Les pouvoirs publics n'ont jamais précisé, jusqu'ici, ce qu'il fallait entendre par « caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations » s'agissant des casinos.

Les contrôles effectués par les chambres régionales des comptes dans le cadre de la présente enquête ont montré que les communes concernées ne définissent quasiment jamais, avant la mise en concurrence, les caractéristiques des prestations ni les conditions de tarification du service rendu. De plus, ils ont révélé de fréquents manquements aux règles de mise en concurrence, notamment entre 1993 et 1995. Ce fut le cas, par exemple, à Cagnes-sur-Mer, où la concession d'exploitation du casino a été attribuée en décembre 1994 sans mise en concurrence préalable ni respect des obligations légales de publicité. Depuis la publication de l'avis du Conseil d'Etat du 4 avril 1995, la procédure de mise en concurrence est globalement respectée, mais la concurrence réelle reste très faible, voire nulle, lors des renouvellements

des délégations. Dans 90 % des cas examinés par les juridictions financières, en effet, la commune n'avait reçu qu'une seule candidature (celle de l'exploitant en place)²¹ en réponse à son appel d'offres, et, en cas de pluralité de candidatures, l'exploitant en place a presque toujours été retenu. Cette « prime au sortant » s'explique notamment par la règle de « l'année probatoire » imposée par le ministère de l'intérieur et interdisant à un nouveau délégataire d'exploiter des machines à sous pendant une période minimale d'un an, ce qui prive le nouvel exploitant (et donc la commune) de l'essentiel de ses recettes pendant la même durée. L'exploitant en place est également avantagé lorsqu'il est propriétaire des locaux (dans 54 % des cas contrôlés) ou, s'il s'agit d'un bâtiment communal, lorsqu'il bénéficie encore pour plusieurs mois d'un bail de location.

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont aussi montré que, jusqu'à ces dernières années, les contrats entre les petites communes et leurs délégataires étaient souvent à l'avantage de ces derniers, ce qui peut d'ailleurs s'expliquer par la faible rentabilité des casinos avant l'arrivée des machines à sous et par la faiblesse des moyens techniques et humains de la plupart de ces petites communes. Désormais, du fait de la forte rentabilité du secteur, les renouvellements ou octrois de concessions conduisent, de plus en plus fréquemment, à des surenchères locales obligeant les casinos à prendre à leur charge des services ou des dépenses étrangères à l'objet de la délégation. Cette prise en charge peut prendre la forme d'un versement de « droit d'entrée » à la commune délégante lors de l'octroi de la concession (les droits d'entrée ne sont pas prohibés pour les casinos à la différence d'autres délégations de service public), ou de participation au financement d'équipements ou de services locaux. Ainsi, à Deauville, le cahier des charges prévoit, en plus du prélèvement de 15 % sur le PBJ, une participation au financement du Centre international, fixée à 5 % du produit net des jeux (PBJ diminué des prélèvements de l'Etat et de la Ville). Dans certains cas, les casinos sont conduits à attribuer des subventions à des associations paramunicipales dont l'objet est parfois bien éloigné de l'animation touristique ou culturelle. Ainsi, à Cannes, les cahiers des charges signés par la commune avec les casinos « Croisette » et « Carlton Club » imposent aux délégataires de verser à la ville, en plus du prélèvement communal de 15 % sur le PBJ, une redevance annuelle indexée sur le PBJ destinée à financer les activités sportives de haut niveau.

21 Cette situation de candidature unique a été constatée notamment pour le renouvellement des concessions des casinos à Niederbronn-les-Bains, Perros-Guirec, Cherbourg, Saint-Pair-sur-Mer, Cayeux-sur-Mer, Aix-en-Provence, Aix-les-Bains, Brides-les-Bains, Les Trois-Ilets et au Touquet (casino des Quatre Saisons).

C – Les incertitudes sur le contenu du cahier des charges

L'article L. 1411-2 du CGCT précise les principales stipulations qui doivent figurer dans les conventions de délégations de service public. Parmi celles-ci figure, en premier lieu, la durée de la convention qui est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire et notamment des investissements mis à sa charge. Il résulte des contrôles locaux que cette durée est supérieure à 10 ans dans presque 90 % des cas examinés et égale à 18 ans (qui est la durée maximale autorisée par la réglementation de 1959 pour les concessions de casinos) dans presque 40 % des cas. Les motifs de cette durée ne sont jamais explicités dans les cahiers des charges et celle-ci ne paraît pas justifiée le plus souvent par les contraintes imposées aux exploitants, en particulier lorsqu'ils ne sont pas propriétaires de l'immeuble qui abrite le casino (même s'ils doivent parfois prendre à leur charge tout ou partie des travaux de rénovation).

Le code général des collectivités territoriales prévoit également que « la convention stipule les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution ». Il n'est pas évident de définir la notion de « tarif » en matière d'activités dans les casinos notamment en ce qui concerne les jeux. Doit-on, par exemple, assimiler à des tarifs la valeur des mises minimales ou maximales ou encore le taux de redistribution des machines à sous ? De même, appartient-il réellement à la commune, autorité délégante, de fixer les tarifs des activités annexes, notamment de restauration, qui entrent dans le domaine concurrentiel ? Cette incertitude explique sans doute l'absence de clause sur ce point dans la quasi totalité des cahiers des charges examinés par les juridictions financières.

Ces dernières ont relevé également l'insuffisante précision, voire l'absence dans les cahiers des charges, de clauses qui, bien que non précisées dans le code général des collectivités territoriales, paraissent essentielles pour ces délégations de service public. Ainsi, les activités d'animation et de restauration qui, selon la réglementation, ne peuvent pas être affermées sont-elles souvent définies en termes imprécis et peu contraignants. Par exemple, à Forges-les-Eaux, le cahier des charges ne comporte aucune clause concernant les obligations de l'exploitant en matière de restauration, alors même que le casino exerce cette activité.

Enfin, la quasi-totalité des cahiers des charges examinés dans le cadre de l'enquête ne contiennent aucune disposition sur les points suivants : l'indemnisation de la commune par le casinotier en cas de retrait de l'autorisation ministérielle des jeux par la faute de l'exploitant,

le régime juridique des biens de la délégation à l'issue de la concession, les conditions de production du rapport annuel du délégataire, les modalités de contrôle du casino par la commune ou d'information de la commune par le délégataire en cas de modification importante du capital social de la société exploitante ou de sa société-mère. Il convient de noter toutefois que les cahiers des charges les plus récents sont généralement plus précis. Ainsi, le contrat signé avec le casino d'Enghien-les-Bains en octobre 1999 comporte-t-il des dispositions détaillées quant au devenir des biens de la délégation à l'issue de la concession.

Par ailleurs, il ressort des contrôles effectués sur 58 casinos, que les communes n'appliquent que dans environ 40 % des cas le taux maximum de 15 % de prélèvement sur le PBJ au titre du cahier des charges. Si on extrapole ces résultats à l'ensemble des casinos, le prélèvement des communes au titre du cahier des charges correspond, pour l'exercice 1999, à un taux moyen d'environ 12 %. En appliquant le taux maximum, le prélèvement communal aurait été de 177 M€ au lieu de 142 M€ pour la centaine de communes concernées. Les contrôles des chambres régionales des comptes ont d'ailleurs conduit plusieurs communes à renégocier certaines dispositions des contrats en cours dans un sens plus favorable à leurs intérêts ; la commune de Granville a ainsi obtenu en octobre 2000, le relèvement de son taux de prélèvement communal fixé désormais au maximum autorisé.

D – L'absence de rapport annuel du délégataire

Jusqu'en 2000, année où a été engagée l'enquête, la quasi-totalité des casinos contrôlés ne produisaient pas le rapport annuel du délégataire prévu par l'article L. 1411-3 du CGCT. Selon cet article, entré en vigueur en 1995, ce rapport doit comporter « notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service » et il est « assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public »²². L'enquête a montré que, dans la plupart des cas, les délégataires se contentaient d'adresser leurs comptes sociaux à la commune²³. Lorsque l'activité se résume aux trois activités de la délégation (jeux, spectacles et restauration), les comptes sociaux se superposent totalement aux comptes de la délégation ; il n'en va pas de même, en revanche, lorsque la société gère des activités extérieures au

²² Selon la réglementation, le maire de la commune d'implantation dispose de prérogatives particulières pour le contrôle de l'exécution du cahier des charges.

²³ Dans certains cas, toutefois, comme à Nierderbronn, le délégataire produit un rapport très détaillé sur ses activités artistiques et d'animation.

périmètre de la délégation telles qu'un golf ou un hôtel. Dans ce cas, la production des comptes sociaux ne permet pas à la commune de connaître exactement la situation des comptes de la délégation. Nombre d'élus locaux et d'exploitants s'interrogent sur le contenu du rapport annuel en ce qui concerne notamment l'analyse de la qualité du service et la description des conditions d'exécution du service public : doit-elle inclure une analyse des coûts et des résultats pour chaque activité obligatoire du casino ? Ils s'interrogent également sur la composition et les conditions de création de la commission consultative compétente pour les services publics locaux, prévue par l'article L. 2143-4 du CGCT.

Les exemples qui précèdent soulignent l'inadaptation de la loi Sapin au secteur des casinos et les difficultés d'application qu'elle soulève. A défaut d'une refonte d'ensemble du dispositif, qui impliquerait de sortir les concessions d'exploitation de casinos du domaine des délégations de service public et donc du champ d'application de la loi Sapin, il semble nécessaire, au minimum, de préciser les conditions d'application de cette loi sur les points évoqués précédemment, voire de proposer des modèles de cahier des charges et de rapport annuel du délégataire.

CONCLUSIONS

Le secteur des casinos a connu en France, ces dix dernières années, une mutation de grande ampleur sans qu'aient été fondamentalement remis en cause les principes de la réglementation applicable. Les répercussions de cette mutation sont nombreuses pour les collectivités publiques et les sociétés exploitantes. L'engouement du public pour les machines à sous est tel que l'on peut raisonnablement prévoir que la hausse du produit des jeux des casinos constatée depuis dix ans va se poursuivre à un rythme soutenu dans les années à venir, même si le ministère de l'intérieur s'attache à contenir la progression du parc de machines. Cet état de choses doit conduire les pouvoirs publics à engager une réflexion sur les moyens d'adapter le régime juridique des casinos à ce nouveau contexte et d'améliorer leur maîtrise du secteur.

L'Etat, garant de l'ordre public, doit désormais faire face à de nouveaux défis, qu'il s'agisse de la protection des joueurs contre l'excès de jeu, de la lutte contre les fraudes ou de la prévention des risques liés à l'apparition de nouvelles formes de jeux notamment sur Internet ou à la multiplication des machines clandestines. Il devient nécessaire, dans ce contexte, de dresser un bilan complet de la situation actuelle partant de l'analyse des effets positifs et négatifs du développement des jeux. Ce bilan permettrait de définir dans de meilleures conditions les lignes

directrices d'une politique publique vis-à-vis des jeux d'argent et de hasard, notamment des casinos, et d'opérer les adaptations de la législation et de la réglementation qui en découleraient face au développement des nouvelles technologies et aux évolutions de notre société.

La Cour estime en conséquence qu'il convient de :

1- clarifier la situation juridique des casinos en les sortant du champ des délégations de service public ou, à défaut, en précisant les règles applicables à ces délégations et en veillant à leur stricte application ;

2- simplifier et stabiliser les règles de prélèvement public sur le produit des jeux en en modifiant l'assiette et le barème et en supprimant les abattements supplémentaires et le prélèvement à employer ;

3- rendre les contrôles des services de l'Etat plus efficaces en coordonnant mieux l'activité des services et en la réorientant vers les domaines où les enjeux sont les plus importants, notamment par une meilleure prise en compte de l'intégration des casinos dans des groupes et de l'existence de nombreuses machines clandestines ;

4- mieux préparer et motiver les décisions publiques d'autorisation de casinos et de jeux en évaluant l'ensemble des avantages et inconvénients de cette offre de jeux, en définissant des perspectives, des critères et des règles d'autorisation. Dans ce but, il serait utile de commencer par rassembler des informations sur la situation et le comportement de tous les acteurs concernés, principalement les crimes, délits, difficultés sociales et maladies liés à ces jeux d'argent et de hasard, puisque c'est pour des raisons de moralité et d'ordre public que l'Etat intervient fortement dans ce domaine.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

1. La Cour des comptes demande la clarification de la situation juridique des casinos en les excluant du champ des délégations de service public ou, à défaut, en précisant les règles applicables à ces délégations.

La qualification de concession de service public du contrat passé entre commune et une société chargée d'exploiter un casino municipal résulte, comme le rappelle la Cour des comptes, de la jurisprudence administrative (Conseil d'Etat, 25 mars 1966, « ville de Royan contre sieur Couzinet », confirmé depuis par d'autres arrêts), et d'un avis du Conseil d'Etat rendu le 4 avril 1995.

Or, la Cour estime que la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, relative aux délégations de service public, qui doit dès lors s'appliquer pour la passation de cette convention soulève des difficultés d'application qui conduisent à s'interroger sur l'opportunité de son application.

S'agissant de l'application de la mesure, il est rappelé que la qualification de délégation de service public opérée par la jurisprudence implique le respect par les communes concernées des dispositions applicables à ces délégations, énoncées notamment par l'article L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Ces dispositions comportent notamment des obligations strictes lors des procédures d'octroi des autorisations ou de renouvellement des concessions d'exploitation. S'il est vrai que les communes ont connu des difficultés pour appliquer ces dispositions au moment de leur mise en œuvre, il convient de souligner que ces difficultés s'estompent même s'il faut reconnaître que la concurrence est parfois très faible.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie enregistre la suggestion formulée par la Cour des comptes tendant à préciser les conditions d'application de la loi du 29 janvier 1993 pour les casinos et s'engage à favoriser, dans son domaine, cette clarification.

2. La Cour des comptes préconise de simplifier et de stabiliser les règles de prélèvement public sur le produit des jeux, en en modifiant l'assiette et le barème et en supprimant les abattements supplémentaires et le « prélèvement à employer ».

La révision générale des règles de prélèvements que la Cour des comptes appelle de ses vœux est un objectif ambitieux, qui nécessitera un travail concerté avec le Parlement. Le rapport public de la Cour permettra d'ailleurs d'éclairer ce travail d'analyse et de réforme.

Une telle réflexion, à laquelle il convient d'associer les différents services de l'Etat concernés, les représentants des établissements de jeux et

les élus intéressés, doit toutefois s'attacher à concilier des objectifs dont l'harmonisation n'est pas nécessairement aisée à réaliser.

Ces objectifs ont en grande partie été rappelés par la Cour des comptes : clarification de l'architecture des prélèvements, simplification des procédures, prise en compte des différents volets de la politique des jeux (en termes financiers, sociaux, géographiques, etc), prise en compte des enjeux financiers propres à chaque partenaire (Etat, collectivités locales, organismes sociaux, établissements de jeux, etc).

L'interaction forte de chacun des composants du dispositif actuel de prélèvement incite à évoluer avec prudence dans ce domaine. La recherche des apports juridiques permettant d'accueillir une réforme du dispositif de prélèvement - dont une partie est législatif - doit également être présente dans cette réflexion.

Ces éléments ne doivent pas freiner la modernisation de ce volet de la politique des jeux mais permettre d'en mesurer plus précisément les objectifs et les modalités.

Ainsi, sans attendre, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris cette année l'initiative d'une modernisation de l'assiette des prélèvements auxquels sont assujettis les casinos.

Cette révision a été précédée d'une concertation approfondie avec les représentants des établissements de jeux et avec les élus locaux intéressés.

Elle vise à substituer un prélèvement sur le produit réel des jeux à l'actuel prélèvement sur le produit théorique des jeux, tout en prévoyant des modalités d'application qui permettent d'en maîtriser l'impact financier pour les établissements de jeux.

3. La Cour des comptes appelle de ses vœux des contrôles plus efficaces de la part de l'Etat, en coordonnant mieux l'activité des services et en la réorientant vers les domaines où les enjeux sont les plus importants.

Les contrôles qu'il incombe aux trésoriers-payeurs généraux de réaliser sont fixés par la réglementation.

Certains de ces contrôles sont jugés secondaires par la Cour. Il convient d'un relativiser la charge. A titre d'exemple, les vérifications effectuées dans le cadre des abattements supplémentaires pour manifestations artistiques de qualité, investissements de qualité et du prélèvement à employer concernent une cinquantaine de dossiers par an au niveau national.

La Cour estime en outre que les états statistiques émanant des ministères de l'intérieur et des finances ne fournissent pas d'information sur les résultats dégagés par les exploitants pour chacune des trois activités liées à la délégation de service public : jeux, animation, restauration.

Sur ce point, il est rappelé que les chiffres centralisés par la direction générale de la comptabilité publique en particulier sur l'activité des casinos permettent d'élaborer des prévisions budgétaires et d'analyser l'activité des établissements du secteur.

Ils contribuent également à nourrir le dialogue avec les représentants de la profession et, le cas échéant, permettent d'aider à expertiser certains dossiers portés au contentieux, voire de contribuer à certains aspects de la police des jeux. Il est d'ailleurs rappelé, sur ce dernier aspect, que les services de la direction générale des douanes et des droits indirects, de leur propre initiative ou dans le cadre d'opérations coordonnées par l'autorité judiciaire, ont obtenu des résultats intéressants en matière de saisie de machines à sous clandestines. Cette action est amenée à se développer.

Dans le cadre de la modernisation de ses méthodes de suivi de l'activité des casinos, la direction générale de la comptabilité publique a engagé des travaux visant à améliorer le contenu, la collecte et l'exploitation des informations relatives aux casinos.

Afin de satisfaire les demandes d'expertises faites tant par ses partenaires internes qu'externes, et de favoriser ainsi la coopération avec d'autres services de l'Etat, un projet de création d'une base de données nationale, consultable en temps réel, est par ailleurs en cours. Conçu à la fois comme un outil de gestion (suivi individuel des casinos), de contrôle (prélèvements, abattements, opérations de vérification) et d'analyse (consolidation des résultats par nature d'activité), il est l'occasion aussi d'élargir la connaissance du secteur sur l'autres aspects, dont l'importance a été soulignée par la Cour des comptes (fiscalité des casinos, des communes, groupes, délégation de service public, etc).

4. La Cour des comptes suggère, enfin, de mieux préparer et motiver les décisions publiques d'autorisation de casinos et de jeux, en évaluant l'ensemble des avantages et inconvénients de cette offre de jeux et en définissant des perspectives, des critères et des règles d'autorisation.

L'Etat, et en son sein le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ont en matière de politique des jeux un double rôle à jouer.

Garant de l'intérêt général, l'Etat doit en effet veiller à ce que le développement du marché des jeux se fasse de manière harmonieuse et garante de la prise en compte des préoccupations d'ordre public, qu'elles soient de nature économique ou sociale, dont il convient de mesurer régulièrement l'évolution. La Commission supérieure des jeux joue, en la matière, un rôle éminent et pourrait être l'instance d'étude des questions économiques et sociales liées au développement de l'offre de jeux dans les casinos.

Le dispositif législatif et réglementaire actuel, tant dans le domaine des casinos que dans celui des loteries et des paris hippiques, a permis de

prévenir les effets indésirables liés à un recours excessif aux jeux. Ce constat permet de considérer que le dispositif actuel d'organisation et de contrôle est globalement satisfait mais ne signifie pas bien évidemment que l'Etat doit se satisfaire de cette situation.

L'Etat doit s'assurer également que ses intérêts financiers, ainsi que ceux des communes et des organismes sociaux, sont préservés.

Dans ce but, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souhaite continuer de nourrir un dialogue régulier et constructif avec les casinos, à l'instar de celui mené pour réformer l'assiette du produit brut des jeux, en complément de son rôle de régulateur et de contrôleur. La tutelle opérée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur les autres opérateurs de jeux (PMU et La Française des Jeux) permet d'ailleurs d'inscrire ce dialogue dans une optique plus large.

Enfin, la suggestion visant à approfondir la coordination de l'action du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans toutes ses composantes, et du ministère de l'intérieur est retenue et les modalités de sa mise en œuvre vont être rapidement expertisées.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Le rapport consacré par la Cour des Comptes aux « relations entre les collectivités locales et les casinos », formule un certain nombre d'appréciations critiques, d'une part concernant l'inadaptation de la loi du 15 juin 1907 et des textes réglementaires des 22 et 23 décembre 1959 à l'évolution actuelle et aux dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite loi Sapin, jugée par ailleurs inappropriée aux activités des casinos, d'autre part sur la façon dont ces textes, et le dernier en particulier, sont mis en application.

Ces appréciations qui portent sur les « conditions dans lesquelles les pouvoirs publics préparent leurs décisions, notamment en terme de collecte et d'analyse des informations sur les efforts du développement de l'offre des jeux » mais aussi sur l'application de la réglementation des jeux sous l'égide du ministère de l'intérieur appellent plusieurs série de remarques.

Il est essentiel pour éclairer les réponses qui seront apportées ci-après, de se référer aux principes fondamentaux qui fondent la politique des jeux, et au rôle particulier du ministre de l'intérieur dans ce domaine.

Il convient en effet de rappeler que l'article 410 de l'ancien code pénal posait le principe de l'interdiction générale des jeux de hasard, interdiction retranscrite dans l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1983, cette interdiction étant pénalement sanctionnée. Les jeux de casino ne sont donc autorisés que par dérogation à cette interdiction, dans les stations balnéaires, climatiques et

thermales, aux termes de la loi du 15 juin 1907. Dès lors que le principe de prohibition est assorti d'une sanction pénale, la dérogation ne peut être que d'appréciation stricte.

La loi du 15 juin 1907 a en outre expressément donné au ministre de l'intérieur, le soin de régler les casinos et d'accorder les autorisations de jeux. Cette compétence s'explique du fait qu'il est responsable de l'ordre public.

Il découle de ces dispositions :

- que les casinos ne sont pas des entreprises comme les autres puisqu'ils ne peuvent exister et être exploités que par autorisation expresse du ministre de l'intérieur, et qu'ils sont soumis à contrôle,

- que les autorisations sont délivrées par le ministre de l'intérieur sur des critères d'ordre public et de police administrative,

- que pour garantir ses missions le ministre de l'intérieur se doit d'exercer non seulement un contrôle mais également une action préventive sur le secteur des casinos.

C'est à la lumière de ces considérations et principalement en référence au principe du régime dérogatoire que doivent être examinées les réponses qui suivent aux observations de la Cour.

La Cour des Comptes observe que les dispositions de l'appareil juridique actuel sont devenues obsolètes. Il est dans les projets du ministère de l'intérieur de procéder dans les tout prochains mois au réexamen des textes réglementaires afin de les préciser et de les actualiser. Néanmoins le maintien, en l'état, de certaines dispositions se justifie. C'est le cas par exemple de celles relatives aux critères des stations classées fixées par la loi de 1907 pour l'éligibilité des communes à l'implantation d'un casino.

Il faut rappeler que c'est au terme d'une évolution historique, contrastée jusqu'à la fin du 19^{ème} siècle, que la loi du 15 juin 1907 est intervenue. L'objet du législateur était de permettre aux communes dont l'activité est saisonnière et qui sont assujetties à des charges spéciales, notamment sanitaires, inconnues de la plupart des autres communes, de trouver des ressources correspondantes.

Analysant les dispositions de l'article 1^{er} du projet adopté par la Commission, le rapporteur du projet de loi précisait que « les stations ou les villes saisonnières se distinguent notamment des autres villes par un afflux périodique de leurs visiteurs.

A certains mois de l'année, toujours les mêmes pour la ville, les étrangers arrivent et séjournent ; leur nombre est tel que souvent il dépasse de beaucoup le chiffre de la population fixe. Cette particularité suffit à marquer les villes visées à l'article 1^{er} et à empêcher toute extension abusive de la dérogation prévue ».

Aux termes de cette loi, seuls les casinos des stations balnéaires, climatiques ou thermales peuvent bénéficier d'une autorisation de jeux.

Ce cadre juridique présente l'intérêt incontestable de limiter le champ d'éligibilité de communes à l'ouverture d'un casino, intérêt d'autant moins négligeable que la demande de jeux est devenue exponentielle.

Le risque évident d'une réforme qui reviendrait sur le principe d'une telle restriction serait de provoquer une surenchère des demandes de classement fondée sur la considération que tout le territoire national a une vocation touristique.

Il convient d'observer, en outre, que si l'attrait pour les stations thermales a faibli et que de nouvelles catégories de stations sont apparues, ou que parfois les thermes ne sont plus exploités pour des raisons diverses, l'exploitation du casino se poursuit néanmoins car le classement demeure.

Permettre l'augmentation des établissements de jeux dans l'hypothèse d'une extension du dispositif juridique des stations classées serait directement contraire au régime dérogatoire dans lequel ils s'insèrent, sauf à revenir sur le principe même de la prohibition des jeux de hasard, assortie d'une sanction pénale, ce qui n'est pas l'intention du Gouvernement.

C'est également dans le droit fil des considérations rappelées en préambule que doit se comprendre la concentration au niveau central des procédures relatives aux conditions d'exploitation des jeux et de fonctionnement des casinos. Si le législateur a expressément confié la police des jeux au ministre de l'intérieur, celle-ci ne peut efficacement s'exercer que dans la mesure où le ministre a la maîtrise de l'ensemble des procédures, peut en contrôler la cohérence et en éviter, ou en sanctionner les dérives éventuelles. C'est pourquoi, malgré les lourdeurs qu'elle peut supposer, cette concentration est un gage d'efficacité de la police des jeux.

C'est dans ce même souci de contrôle permanent et rigoureux que la procédure préalable à l'instruction des demandes d'autorisation de jeux est dans tous les cas identique, qu'il s'agisse d'une première demande, d'un renouvellement ou d'une extension de jeux. Il convient en effet de s'assurer de toutes les garanties indispensables et de vérifier que pendant la période qui sépare la première autorisation et son renouvellement, il n'est apparu aucun élément susceptible de faire obstacle à la délivrance d'une nouvelle autorisation de jeux (avis contraires au projet, dysfonctionnements, évolution défavorable des locaux, des activités, du personnel de direction, des actionnaires ...).

De même, il n'est pas envisageable d'accorder des jeux supplémentaires – s'agissant essentiellement des machines à sous – si les garanties précédemment énumérées ne sont pas satisfaites. C'est pourquoi ces demandes sont également soumises à ces mêmes contraintes.

A cet égard il n'apparaît pas inutile de rappeler que la réglementation de police dans laquelle s'inscrivent les procédures d'autorisation de jeux dans les casinos est par sa nature même rigoureuse. Elle exclut par là même les tempéraments ou les aménagements que suggèrent les propositions de la Cour, et que souhaiteraient bien évidemment les exploitants des casinos.

Réglementairement, la Commission Supérieure des Jeux est chargée, avant décision du ministre, d'émettre un avis sur toutes les demandes des exploitants. Elle n'établit pas de rapport annuel d'activité mais elle ne constitue pas une autorité administrative indépendante ; elle est une commission administrative classique, à vocation exclusivement consultative et placée auprès d'une autorité administrative. Son activité reflète, en réalité, l'activité même des services du ministère. La collection des procès-verbaux de l'année est le reflet fidèle de cette activité. La composition de la commission est un principe de transparence : les représentants du ministère de l'intérieur y sont très minoritaires ; et des maires et parlementaires y siègent. En revanche, la transparence qui consisterait pour les représentants des casinos à siéger à la Commission ne saurait, au plan des principes, être admise, sauf à en altérer profondément la nature. Ainsi cette hypothèse doit-elle être écartée.

Quant à la décision d'autorisation de jeux, elle est édictée au nom de l'Etat. C'est une décision de police, qui n'est pas un droit pour le demandeur, mais une faculté offerte à l'autorité administrative qui peut l'accorder ou la refuser. L'exercice de cette compétence, juridiquement discrétionnaire ne signifie pas que la démarche de l'administration soit arbitraire. Elle amène simplement à apprécier, sous l'aspect restrictif de la police administrative, et sous ce seul aspect, les demandes d'autorisation d'exploitation. Si les motivations des décisions apparaissent susceptibles de variations, dossier par dossier, c'est que les risques éventuels et les garanties nécessaires sont pesées au coup par coup et dans le temps. L'évocation de la « valeur marchande » des casinos ne saurait être valablement prise en compte au regard des critères de police administrative. Quant à l'absence de recours mentionnée, elle peut aussi, contrairement aux raisons évoquées par la Cour comme une possible explication, s'interpréter comme la reconnaissance du bien fondé des décisions ministérielles.

S'agissant de la protection du public et tout particulièrement des publics les plus exposés aux risques que comptent les jeux, le ministère de l'intérieur a l'intention de renforcer l'efficacité des contrôles notamment pour ce qui concerne le contrôle des entrées aux salles des machines à sous. Une réflexion et une concertation avec les exploitants ont déjà été menées en ce sens. Elles devraient trouver leur aboutissement dans les prochains mois.

Le ministère de l'intérieur est, en revanche, fermement opposé à une légalisation des machines à sous dans les lieux publics, autres que les casinos, compte tenu de l'extrême difficulté que poseraient les contrôles et des risques très forts encourus en conséquence sur l'ordre public. De plus, elle aboutirait

en fait à abandonner le principe de prohibition des jeux de hasard en raison de l'extension des machines à sous prévisibles. Elle réduirait à néant les contraintes découlant de la réglementation des casinos pour l'implantation de ces appareils. Il est en revanche nécessaire de renforcer les sanctions pénales, qui sont prévues à l'encontre des personnes qui méconnaissent la réglementation applicable en matière de jeux.

La contraction observée dans les autorisations de machines à sous ces dernières années procède des mêmes considérations que celles développées ci-dessus. A ce titre, la réalisation d'études sur les effets du développement des jeux sur l'ordre public et sur le comportement des joueurs jugées utiles par la Cour n'auraient en tout état de cause qu'un intérêt documentaire sans influence sur les décisions, car le régime dérogatoire justifie à lui seul, sans considérations supplémentaires - économiques, sociales - la rigueur observée, et, de la même manière, la concision des motivations.

Dans cette logique, les pouvoirs publics ne pourront que persévérer dans leur approche rigoureuse face à la pression croissante observée et prévisible en faveur de l'augmentation du parc de machines à sous.

Il convient d'ajouter enfin que les données chiffrées en sa possession permettent d'ores et déjà au ministre de l'intérieur d'avoir une connaissance précise du secteur de nature à éclairer ses décisions.

La Cour souligne à juste titre que les incertitudes liées à l'application aux casinos de la loi du 27 janvier 1993 dite loi Sapin ont été levées par l'avis du Conseil d'Etat rendu le 4 avril 1995. Dès le 11 mai 1995, le ministère de l'intérieur tirait toutes les conséquences de cet avis en adressant une circulaire détaillée aux préfets leur précisant les conditions dans lesquelles cette loi s'appliquait aux casinos, s'agissant notamment de la mise en concurrence des concessionnaires en cas de création ou de renouvellement.

C'est donc dès le mois de mai 1995 que les procédures utilisées ont été mises en conformité avec la loi, s'agissant notamment de cette mise en concurrence. La mise à jour de la réglementation citée par la Cour, en 1997, ne visait donc pas à rendre applicable la loi, mais seulement à "toiletter" l'arrêté de 1959 en intégrant les dispositions appropriées de la nouvelle législation, afin de rendre plus lisible l'ensemble des règles applicables aux casinos.

Comme le précise la Cour, s'agissant des casinos, il n'est toutefois pas aisé de définir les conditions de tarification et les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations. En effet, dans cette matière, les critères de choix résident dans le taux du prélèvement communal proposé et le nombre ainsi que la qualité des animations que le concessionnaire envisage de mettre en place. A cet égard, il convient de noter que l'alinéa 3 de l'article L. 1411-1 du CGCT précise que les conditions de tarification sont définies « *s'il y a lieu* » : la loi prévoit donc que tel n'est pas

systématiquement le cas, et cela semble correspondre à la situation des casinos.

S'agissant de la mise en concurrence, la Cour signale à juste titre que, nonobstant le recours à la loi Sapin, elle joue encore de façon limitée en cas de renouvellement de la délégation de service public puisque c'est presque toujours le candidat « sortant » qui est reconduit, le plus souvent faute d'autres candidatures. De même, elle fait remarquer qu'une difficulté existe lorsque le concessionnaire « sortant », ou l'un des candidats, est juridiquement rattaché à l'immeuble d'implantation du casino (en qualité de propriétaire ou de locataire), et qu'il est donc en quelque sorte avantagé (cf. la jurisprudence du tribunal administratif de Grenoble du 11 février 2000 - Partouche).

Le ministère de l'intérieur est conscient de ces difficultés. Dans une circulaire qui sera prochainement adressée aux préfets, sur la base d'un bilan de l'application de la loi Sapin aux casinos, il leur est demandé la plus grande vigilance dans la mise en œuvre du contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales et il est même préconisé la saisine de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public, notamment pour les renouvellements d'autorisation. Cette circulaire tente également d'apporter une solution à la difficulté liée à l'immeuble d'implantation : elle précise donc que la collectivité doit laisser aux candidats la liberté du site d'implantation du casino, ou, si elle impose un site, faire en sorte que l'immeuble d'implantation ne soit pas juridiquement rattaché à l'un des candidats, le cas échéant en exigeant du propriétaire qu'il s'engage à donner à bail les locaux en question au délégataire choisi par la commune.

Sur le contenu des obligations relevant du concessionnaire, la Cour considère qu'il y aurait une "surenchère" des communes "*obligeant les casinos à prendre en charge des services ou des dépenses étrangères à l'objet de la délégation*". Si tel était le cas, ce serait en contradiction avec les dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT (alinéa 4) qui proscrie de telles clauses. Or, comme il a déjà été indiqué, l'animation fait partie intégrante de la mission du casino, au même titre que la restauration et les jeux. Faute de critères précis, difficiles à imaginer en raison des contextes très différents selon les villes d'implantation des casinos, l'animation peut donc revêtir différentes formes puisque sont concernées aussi bien les animations internes qu'externes au casino. De telles prestations ne peuvent donc être considérées en soi comme étrangères à l'objet de la délégation.

En outre, il ne semble pas très logique de reprocher aux communes, comme le fait la Cour, de formuler des exigences croissantes pour l'animation et ensuite de critiquer le fait qu'elles n'appliquent pas systématiquement le taux de prélèvement communal sur le produit brut des jeux à son maximum de 15 %.

Ainsi que le reconnaît la Cour, trop peu de délégataires respectent les obligations liées à la production du rapport annuel prévu par l'article L. 1411-3 du CGCT, même si la situation tend à s'améliorer, notamment à la suite de l'enquête de la Cour. Conscient de cette réalité, dans la prochaine circulaire précitée, le ministère de l'intérieur va néanmoins rappeler aux préfets les obligations issues de la loi en la matière. Il y sera spécifié que ce rapport doit être suffisamment détaillé sur les trois activités de jeux, restauration et animation, pour permettre une réelle transparence et une complète information de la collectivité délégante.

REPOSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CANNES

La Cour pose le principe selon lequel l'impact des casinos sur les communes est d'autant plus fort que celles-ci sont peu peuplées et disposent d'un grand nombre de machines à sous. Concernant Cannes, elle attire l'attention sur sa singularité puisque l'ensemble des ressources tirées de l'exploitation de ses casinos, d'un montant de 15 M€, ne représente que 7,7 % des recettes réelles de fonctionnement. Cette « particularité » ne constitue pas un contre exemple significatif. En revanche, elle révèle la difficulté chronique d'analyser les finances de la commune au travers de ratios établis pour une même strate démographique au regard de son prestige national et international rejaillissant sur sa structure budgétaire tant en dépenses qu'en recettes.

Par ailleurs, dans le chapitre consacré aux « délégations de service public atypiques » et notamment aux « difficultés liées aux procédures de mise en concurrence », la Cour relève qu'à Cannes, les cahiers des charges signés par la commune avec les casinos « Croisette » et « Carlton Club » imposent aux délégataires de verser à la Ville, en plus du prélèvement communal de 15 % sur le produit brut des jeux, une redevance annuelle indexée sur le produit brut des jeux destinée à financer les activités sportives de haut niveau.

Cette remarque nécessite d'être nuancée quant à l'affectation de cette redevance.

En effet, cette contribution du concessionnaire est, si l'on reprend les termes exacts des cahiers des charges, « une participation à la politique touristique ou sportive de haut niveau ». En aucun cas, elle n'est destinée au financement exclusif des activités sportives de haut niveau.

En l'espèce, la volonté au travers du cahier des charges était de faire participer son délégataire aux activités qui constituent la renommée de la ville de Cannes, à savoir celles liées au tourisme, le sport de haut niveau ne détenant à cet endroit qu'une place marginale. D'ailleurs, cette participation a été systématiquement acceptée par chaque délégataire conscient que le sport

de haut niveau pouvait participer au rayonnement de la commune tant sur le plan local, national ou international.

A la lecture des observations définitives de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Ville a pris conscience que faire participer le délégataire à la politique sportive de haut niveau de la ville, même de manière minimale, ne semble pas conforme à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « *les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation* ». Dans cet esprit, il semble difficile de rattacher dorénavant le sport de haut niveau aux trois activités d'un casino que sont le spectacle, la restauration et les jeux.

Dès lors, la commune a pris bonne note de cette observation et procédera donc à la modification de l'intitulé de ce paragraphe en retenant la participation du délégataire aux manifestations constituant une « *attractivité touristique* ».

REPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE DEAUVILLE

Si certaines dispositions du cahier des charges du casinotier peuvent apparaître inhabituelles, celles-ci ont néanmoins un lien certain et direct avec son activité. Ainsi, la contribution exceptionnelle égale à 5 % du produit net des jeux, diminuée des prélèvements de l'Etat et de la Ville, est consacrée au développement touristique de la Ville et plus précisément au financement de la construction du Centre international de Deauville (Palais des Congrès), outil d'accueil du tourisme d'affaires.

Or, en raison de son implantation géographique en vis à vis de ce centre international, le délégataire bénéficie pleinement des congrès, séminaires et événements organisés tout au long de l'année (240 jours d'activités en 2000) et cette clientèle génère une part conséquente de son chiffre d'affaires. Ces deux équipements touristiques structurants, Casino et Palais des Congrès, ont développé des synergies économiques indéniables. Replacée dans ce contexte économique et touristique d'activité à l'année, la contribution exceptionnelle ne semble donc pas étrangère à l'objet de la délégation.