

**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

Commune de Digne-les-Bains
(Alpes de Haute-Provence)

Rapport n° 2007-0368
(*Contrat de délégation de service public
du casino de Digne-les-Bains*)

Article L. 1411-18
du code général des collectivités territoriales

Séance du 10 août 2007

A V I S

Par lettre datée du 21 juin 2007, enregistrée au greffe le 25 juin 2007, la préfète des Alpes de Haute-Provence a saisi la chambre, au titre de l'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales, de la convention de délégation de service public relative à l'exploitation d'un casino sur la commune de Digne-les-Bains.

Conformément aux dispositions des articles L. 242-2 et R. 242-1 du code des juridictions financières, le maire de la commune de Digne-les-Bains a été invité à présenter ses observations par lettre en date du 3 juillet 2007. Il a répondu par courrier le 11 juillet 2007.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a délibéré et adopté le présent avis le 10 août 2007, dans la formation suivante : M. Rocca, président de section, président de séance, Mme Oulion, présidente de section, Mme Latgé, MM. Bahaud, Sansoucy et Rouquié, premiers conseillers et M. Albrand, premier conseiller-rapporteur.

Le présent avis sera notifié à la préfète des Alpes de Haute-Provence, au maire de Digne-les-Bains et transmis, pour information, au comptable de la commune, sous couvert du trésorier payeur général des Alpes de Haute-Provence.

Selon les termes de l'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales, «l'assemblée délibérante est informée de l'avis de la chambre régionale des comptes dès sa plus proche réunion».

En vertu de l'article R. 1411-6 du même code, cet avis «est communicable dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception par la collectivité ou l'établissement public concerné».

PREAMBULE

Aux termes de l'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT), lorsque la chambre régionale des comptes est saisie d'une convention relative à une délégation de service public, elle examine cette convention et formule ses observations dans un délai d'un mois à compter de sa saisine.

Le courrier de saisine était accompagné de la convention de délégation, de documents relatifs à la consultation des entreprises, de diverses délibérations, ainsi que de la copie d'un référé suspension et d'un déferé en annulation datant du 15 juin 2007. Des documents complémentaires ont été demandés aux services préfectoraux (compte administratif 2006 et budget 2007). Ils ont été enregistrés au greffe les 19 et 20 juillet 2007, date à partir de laquelle court le délai d'un mois prévu par l'article L. 1411-18 du CGCT.

Dans sa réponse datée du 11 juillet 2007, le maire de Digne-les-Bains conteste la recevabilité de la saisine, au motif que la question posée par la préfecture pourrait être assimilée à une demande d'avis portant sur la légalité des délibérations communales. Selon lui, cette saisine, qui n'aurait pas pour fondement l'analyse de la convention en tant que telle, serait irrecevable eu égard au champ d'application de l'article L. 1411-18 du CGCT.

La lettre de saisine expose brièvement la situation juridique et évoque, effectivement, une contradiction entre deux délibérations datées du 31 mars 2005 et du 14 décembre 2006. Toutefois, cet élément, qui peut apparaître comme informatif, ne constitue pas, à lui seul, le fondement de la saisine puisque l'analyse de la chambre est sollicitée en application de l'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales.

L'article R. 1411-6 du CGCT indique que *«le préfet qui saisit la chambre régionale des comptes d'une convention relative à une délégation de service public, en application de l'article L. 1411-18, joint à cette saisine, outre le texte intégral de l'acte, tous documents et renseignements utiles à son examen et relatifs à sa passation»*.

Ce même article précise, par ailleurs, que *«la chambre rend un avis motivé dans lequel elle examine notamment les modalités de passation, l'économie générale de la convention ainsi que son incidence financière sur la situation de la collectivité ou de l'établissement public concerné»*.

La présente saisine est fondée sur les dispositions de l'article L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales. Elle est accompagnée des pièces prévues par la réglementation, porte sur une convention de délégation de service public conclue et exécutoire et non sur les seules délibérations communales. Elle peut donc être déclarée recevable.

1. LES MODALITES DE PASSATION

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'État 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 d'exploiter un casino municipal constitue une concession de service public conclue dans l'intérêt du développement de la station touristique et balnéaire»*. Cette position a été confirmée par un avis du Conseil d'État du 4 avril 1995, qui a rappelé que toutes les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relative 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 à l'autorisation d'exploiter des jeux délivrée par le ministre de l'Intérieur.

Déroulement de la procédure :

Le 26 septembre 2004, la population de Digne-les-Bains a été appelée à se prononcer sur un projet d'implantation de casino. Plus de 60 % des votants se sont déclarés en faveur du projet, avec un taux de participation de près de 38 %.

Par délibération du 31 mars 2005, le conseil municipal a approuvé le principe d'une délégation de service public pour la construction et l'exploitation d'un casino et le lancement de la procédure de mise en concurrence. La veille, la commission consultative des services publics locaux avait émis un avis favorable par dix voix pour, deux contre et cinq abstentions.

Les avis d'appel public à concurrence ont été envoyés à fin de publication le 14 avril 2005 au JOCE (Journal officiel des communautés européennes) et le 15 avril 2005 au BOAMP (Bulletin officiel des annonces des marchés publics) et au «*Journal des Casinos*», avec une date limite de réception des candidatures fixée au 14 juin 2005.

Le 21 juin 2005, la commission de délégation de service public a procédé à l'analyse de six candidatures, qui ont toutes été retenues. La date limite de remise des offres a été fixée au 10 novembre 2005. Lors de la réunion, qui s'est tenue le 17 novembre 2005, il a été constaté qu'une seule offre, émanant de la société ATOLL FINANCES, avait été reçue. Après analyse de cette offre, le 19 janvier 2006, la commission a émis un avis favorable [trois voix pour et une contre ⁽¹⁾] pour autoriser le maire à négocier avec le candidat.

Le 14 décembre 2006, le conseil municipal a approuvé la convention de délégation de service public confiant la réalisation des aménagements intérieurs et l'exploitation du casino à la société par actions simplifiée ATOLL FINANCES. Par la même délibération, il a également autorisé le maire à signer un compromis avec la société civile immobilière 2J-IMMO pour la vente du terrain d'assiette du projet.

À cette occasion, l'assemblée délibérante a donc entériné le principe d'une dissociation entre le foncier et l'exploitation du casino.

Le 15 juin 2007, la préfète des Alpes de Haute-Provence a déposé une requête à fin d'annulation et un déféré suspension devant le Tribunal administratif de Marseille. Ces deux procédures visent la délibération du 14 décembre 2006, par laquelle le conseil municipal de Digne-les-Bains s'est prononcé sur la convention de délégation de service public du casino municipal. Suite à cette procédure, par une ordonnance du 13 juillet 2007, la juridiction administrative a décidé la suspension de la délibération contestée.

Sans préjuger de la décision qui sera prise par le juge administratif, la chambre, en application des dispositions de l'article L. 1411-18 du CGCT, est fondée à émettre des remarques sur les modalités de passation de la délégation de service public.

Analyse des modalités de passation de la délégation de service public :

Aux termes de l'article R. 1411-2 du CGCT, les avis d'appel public à concurrence doivent préciser les modalités de présentation des offres et mentionner les caractéristiques essentielles de la convention envisagée, notamment son objet et sa nature.

⁽¹⁾ L'un des cinq membres présents avec voix délibérative a quitté la séance en raison de la parution d'un article de presse qui, selon lui, laissait penser que tout était déjà décidé.

Un arrêt du Conseil d'État du 20 octobre 2006 (n° 287198, Communauté d'agglomération Salon-Étang de Berre-Durance) mentionne que *«dès lors que l'autorité délégante choisit de faire connaître ses critères de sélection des offres dans l'avis d'appel public à concurrence, elle ne peut ensuite les modifier sans porter atteinte au principe de la transparence des procédures et d'égal accès des candidats aux délégations de service public»*.

Les avis d'appel public à concurrence, passés dans le cadre de la délégation de service public du casino de Digne-les-Bains, concernaient la conception, la construction et l'exploitation du casino. Ce dispositif était d'ailleurs repris dans le cahier des charges de la délégation. De plus, le règlement de la consultation imposait une réponse obligatoire au cahier des charges, même s'il laissait la possibilité de présenter une variante. Rien ne permettait donc de penser, sauf à être bien informé, que le candidat pouvait être dispensé du volet construction puisque *«les qualités architecturale et esthétique du bâtiment construit»* constituaient le deuxième critère de choix après la *«valeur technique des activités proposée»* et avant *«le montant des contributions et redevances versées à la communes»*.

De ce fait, le choix de dissocier la construction et l'exploitation du casino revient à ne pas tenir compte des critères publiés dans les avis d'appel à concurrence.

L'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les offres présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante. Toutefois, dans un jugement du 13 juin 2006 (n° 03PA03602, commune d'Asnières-sur-Seine), la Cour Administrative d'Appel de Paris considère *«que la personne responsable de la passation de la délégation de service public peut apporter, au cours de la consultation engagée sur les fondements de l'article L. 1411-1 du code précité, des adaptations à l'objet du contrat qu'elle envisage de conclure au terme de la négociation lorsque ces adaptations sont d'une portée limitée, justifiées par l'intérêt du service et qu'elles ne présentent pas, entre les entreprises concurrentes, un caractère discriminatoire»*.

Dans le cas présent, les *«adaptations»* retenues pourraient être considérées comme substantielles car, selon l'aveu même de l'ordonnateur, elles ont permis de rendre le projet économiquement viable, ce qui, d'après lui, n'était pas le cas lorsque ce dernier incluait la construction du bâtiment. De plus, pour certaines sociétés qui ont renoncé à déposer leur offre après avoir fait acte de candidature, le contrat signé pourrait revêtir un caractère discriminatoire, dans la mesure où les conditions économiques du projet ont été modifiées postérieurement aux avis d'appel public à concurrence.

Ces derniers mentionnaient que *«le délégataire assurera le financement de l'opération dans son ensemble, tant pour les travaux de construction que pour l'exploitation des installations pendant la durée de la concession»*. Or, seule la situation financière de la SAS ATOLL FINANCES, chargée de l'exploitation du casino, a pu être appréciée par la commission d'ouverture des plis. En effet, pour la construction du bâtiment, qui a été attribuée hors mise en concurrence, intervient une société civile immobilière qui, selon les informations communiquées par la commune le 27 juillet 2007, n'est pas encore constituée. Aucun élément ne permet donc d'apprécier ses garanties financière et sa capacité à mener à bien le projet.

De plus, si la réalisation du bâtiment est un moyen indissociablement lié à long terme à l'exercice de la délégation de service public, comme semblent le confirmer les divers documents de la consultation, le choix du maître d'ouvrage aurait logiquement dû être soumis à une procédure de mise en concurrence. A cet égard, il n'est pas certain que l'absence de mise en concurrence n'ait pas privé la commune d'une offre d'achat du terrain qui aurait pu être supérieure à la valeur domaniale.

Enfin, cette dissociation conduira à une dévolution séparée des marchés de travaux de construction du bâtiment et d'aménagement intérieur. Cette situation pourrait avoir pour conséquence d'effacer le seuil à partir duquel l'autorité adjudicatrice est soumise à une obligation de publicité communautaire, dans la mesure où certains aménagements intérieurs seront appelés à devenir, par incorporation, immeuble par destination.

Il ressort de cette analyse que le montage retenu est susceptible d'avoir porté préjudice au principe de la transparence des procédures et d'égal accès des candidats à la délégation de service public. Si la possibilité de dissocier l'exploitation et la construction du casino avait été clairement mentionnée lors de la phase de mise en concurrence, d'autres prestataires auraient été susceptibles de présenter des offres de service à des conditions peut-être plus avantageuses.

2. L'ECONOMIE GENERALE DE LA CONVENTION

L'absence d'offres concurrentes à celle de la SAS ATOLL FINANCES ne permet pas de mener une analyse comparative. Par ailleurs, l'économie de la convention ne peut être appréciée qu'à la lumière des pièces jointes à la saisine ou au courrier adressé par le maire en réponse. L'accomplissement de cette tâche est contrarié par le fait que certains de ces documents ne sont que des projets qui laissent encore planer un certain nombre d'incertitudes.

Les offres faites par ATOLL FINANCES :

A l'issue de la procédure de mise en concurrence, la ville a engagé une négociation avec la seule entreprise ayant présenté une offre. Conformément à l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, la commission de délégation de service public a procédé à l'analyse de la proposition, des motifs du choix et de l'économie générale du contrat.

Son rapport, présenté au conseil municipal, justifie la dissociation de la construction et de l'exploitation au motif qu'une durée de dix-huit années n'est pas suffisante pour permettre au délégataire d'amortir les coûts de construction du bâtiment abritant le casino.

Sans écarter cet argument, la chambre se doit toutefois de faire remarquer que la société ATOLL FINANCES a néanmoins proposé une offre dite «*de base*», intégrant la construction du bâtiment, considéré comme un bien de retour à l'issue de la délégation de service public. Le délégataire s'engageait à débiter les travaux de construction dans un délai de douze mois après obtention de l'autorisation d'exploitation des jeux et à ouvrir le casino au public dans un délai de trente-six mois à compter de la signature du contrat. Par ailleurs, il prévoyait de prendre en charge la totalité des coûts d'entretien du bâtiment, y compris les grosses réparations.

Le candidat à la délégation de service public n'excluait donc pas de construire l'immeuble, même si cette proposition était accompagnée d'une variante qui proposait la dissociation de la construction et de l'exploitation du casino.

Mise à part les pénalités de retard, beaucoup plus favorables à la collectivité dans l'offre de base, les conditions financières figurant dans les deux propositions étaient relativement proches, même si le montant du reversement consenti au titre de «*l'effort artistique*» était un peu plus important dans le cadre de la variante : 2,5 % du chiffre d'affaires du casino, au lieu de 2 % avec un plancher minimum fixé à 50 000 € dans les deux cas.

La différence majeure reposait sur l'amplitude des tranches permettant de calculer la part du produit brut des jeux (PBJ) reversé à la collectivité. Les conditions financières variaient en fonction du nombre de machines à sous autorisées par le ministre de l'Intérieur.

Dans le cas de la variante, le prélèvement communal était de 10 % si le PBJ était inférieur ou égal à 6 M€ et de 15 % au-delà. Dans l'offre de base, il était de 10 % jusqu'à 7 M€ et de 15 % au-delà. Cette variation équivaut à cinq points de prélèvement sur une assiette de 1 M€, soit au maximum 50 000 € par an. Toutefois, sa portée se trouve limitée dans la mesure où la différence de taux ne s'applique qu'à partir d'un produit brut des jeux supérieur à 6 M€. Or, si l'on se réfère au tableau des participations financières, qui figure en annexe n° 8 de la convention de délégation, le produit brut des jeux ne dépasserait 6 M€ qu'à compter de la douzième année d'exploitation. Selon ces prévisions, le différentiel de taux s'appliquerait donc pendant environ six ans, ce qui équivaudrait à une différence de prélèvement de l'ordre de 300 000 € ⁽²⁾.

Dans l'hypothèse où le délégataire obtenait l'autorisation d'exploiter soixante-cinq machines à sous, la différence entre les deux offres s'amenuisait encore puisque le taux de prélèvement passait à 15 % dès la troisième année d'exploitation dans la variante et dès la cinquième année dans l'offre de base. Le différentiel ne portait alors plus que sur deux exercices comptables. Elle aurait même pu disparaître dans l'hypothèse où l'exploitation de soixante-cinq machines à sous était accordée après la cinquième année d'activité.

Si l'offre de base s'avérait économiquement non viable, comme le prétend le rapport de la commission de délégation de service public, on peut s'étonner que la société ATOLL FINANCES l'ait proposée. A moins que cette proposition n'ait eu pour but que de satisfaire au règlement de la consultation, qui imposait une réponse obligatoire au cahier des charges. Dans ce cas, l'objectif final du candidat aurait été de ne négocier qu'à partir de la seule variante, étant toutefois remarqué qu'il était toujours loisible à la ville de Digne de retenir l'offre de base qui engageait ATOLL FINANCES.

Les conditions financières retenues dans la convention de délégation :

La convention de délégation de service public, conclue le 5 avril 2007, prévoit que le délégataire supportera toutes les dépenses et se rémunérera sur les résultats d'exploitation du service (produit des jeux, spectacles et restauration) ainsi que sur les recettes annexes. Il exploitera le casino à ses risques et périls et acquittera les impôts, taxes et charges diverses en lien avec son activité.

En application de l'article 11 de la convention, le délégant percevra un prélèvement sur le produit brut des jeux, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales. Le taux appliqué sera de 10 % pour les trois premières années d'exploitation et atteindra 15 % (maximum autorisé par l'article L. 2333-54 du CGCT) à partir de la quatrième année, dès la première tranche d'imposition. Le produit de ce prélèvement profitera directement aux finances communales.

Il en sera de même des sommes mentionnées à l'article 19 du contrat, intitulé «*effort artistique du casino*», qui prévoit le versement à la collectivité, ou à une entité désignée par elle, de 20 000 € la première année et de 60 000 € les années suivantes. Cette contribution pourra être portée à 2,5 % du chiffre d'affaires net du casino, si le montant résultant de ce calcul s'avérait supérieur au plafond de 60 000 € précité.

⁽²⁾ Ce montant de 300 000 € correspond à la valeur domaniale du terrain d'assiette de construction du casino, communiquée à la ville par la direction des services fiscaux le 30 août 2006, donc postérieurement à la remise des offres.

En revanche, les versements mentionnés aux articles 12 («*Emploi des recettes supplémentaires engagées au titre du compte 471*») et 13 («*Contribution du casino au développement touristique et culturel*») de la convention n'abonderont pas les finances communales, puisqu'ils seront réinvestis par le casino, afin d'améliorer l'attractivité de l'établissement et le développement de son offre culturelle.

Le premier alinéa de l'article 12 est ainsi rédigé :

«Conformément à l'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales, 40 % des recettes supplémentaires dégagées au profit des casinos par les jeux par application du nouveau barème prévu par l'article L. 2333-56 dudit code doit être consacré à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration du développement touristique».

Contrairement à ce qui est indiqué, le taux qui apparaît dans la convention ne correspond pas à celui qui est prévu par l'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales, qui mentionne que ces recettes supplémentaires *«sont consacrées, à concurrence de 50 % de leur montant, à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique»*. La convention prévoit que les sommes dégagées seront affectées dans leur totalité à l'aménagement des abords du futur casino et du parking et, ultérieurement, à des travaux destinés à l'amélioration de l'attractivité du casino et de l'équipement touristique de la station.

Par rapport aux propositions initiales du délégataire, qui figuraient dans la variante, les conditions financières retenues s'avèrent néanmoins plus favorables pour la commune.

Le prélèvement sur le produit brut des jeux est désormais fixé sans référence au montant annuel du PBJ et sans condition d'obtention de l'autorisation d'exploitation de machines à sous. De plus, les reversements accordés au titre de *«l'effort artistique»* ont été revus à la hausse, passant de 15 000 € à 20 000 € la première année et de 50 000 € à 60 000 € les années suivantes. En revanche, les pénalités dues par le délégataire en cas de refus d'autorisation d'exploitation ont été sensiblement diminuées. Elles ne s'appliqueraient, toutefois, qu'en cas de faute caractérisée de la part de l'exploitant.

Les obligations du délégataire :

L'établissement devra être ouvert au public tous les jours de l'année, avec des horaires adaptés en fonction de la période considérée (haute et basse saison). Le délégataire s'engage à réserver la disponibilité, à titre gratuit, de la salle de spectacle au profit de la collectivité, ou de tout organisme désigné par elle, six fois par an, en faveur de manifestations d'intérêt général et à but non lucratif. Dans ce cas, la mise à disposition du personnel de la société concessionnaire fera l'objet d'une facturation séparée.

En matière tarifaire, les articles 8 et 9 de la convention ne mentionnent pas le prix qui sera acquitté par les usagers. Il est simplement indiqué que les tarifs seront communiqués à la collectivité avant l'ouverture de chaque saison et que les principaux tarifs de restauration et de bar pourront évoluer en fonction de l'indice INSEE des prix par fonction de consommation. Or, l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales prévoit 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»*.

Enfin, en application des articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT, il est prévu que l'exploitant adresse un rapport annuel à la commune permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

L'ouverture d'un casino à titre provisoire :

Hors cas de force majeure, le délégataire s'engage à démarrer l'activité de casino dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la signature du contrat et pourra commencer l'exploitation dès l'obtention de l'autorisation de jeux délivrée par le ministre de l'Intérieur. Pour ce faire, il pourra occuper des locaux existants ou provisoires jusqu'à l'achèvement des travaux de réalisation du bâtiment à construire. Dans ce cas, il s'engage à ne pas cesser l'exploitation entre la phase d'établissement du casino dans des locaux existants ou provisoires et la phase d'aménagement dans les locaux définitifs. La convention précise, par ailleurs, que toutes les obligations qu'elle contient sont applicables pendant cette période de transition.

La possibilité de débiter l'exploitation avant l'achèvement des travaux du nouveau bâtiment est une clause importante pour l'économie du contrat. Elle permet à la ville de bénéficier rapidement des retombées financières de la délégation et au concessionnaire d'acquérir une certaine notoriété et de dégager de la trésorerie, qui pourra être investie dans l'aménagement intérieur du nouveau casino.

Un bail de location gérance de fonds de commerce a été signé le 2 juillet 2007 entre la SAS ATOLL FINANCES et la société THERMES ET LOISIRS, qui exploite un hôtel restaurant de soixante chambres, sous la désignation de «TONIC HOTEL», à proximité de l'emplacement prévu pour l'implantation du futur casino. Le contrat est souscrit pour une durée de quatre années, sous la condition suspensive de l'octroi de l'autorisation d'exploiter dans les lieux un casino, obtenue, au plus tard, le 30 juin 2008. Par dérogation au statut des baux commerciaux, le loueur s'engage à quitter les lieux à la fin du contrat, sans pouvoir se prévaloir des dispositions des articles L. 145-1 et suivant du code de commerce pour solliciter le renouvellement de la convention.

Les locaux seront utilisés à usage d'hôtel restaurant, l'activité de casino n'étant pas considérée comme un élément du fonds de commerce. Cette dernière pourra toutefois s'exercer au sous-sol et au rez-de-chaussée du bâtiment. Le loyer annuel est fixé à 150 000 € HT.

Par ailleurs, le bail inclut une clause qualifiée «*de condition expresse sans laquelle celui-ci n'aurait jamais été consenti*». Il s'agit d'une double promesse de cession de titres concernant la totalité des actions de la SA THERMES ET LOISIRS et de la SCI PROVENCE⁽³⁾, le locataire gérant ayant la possibilité de lever ces options pendant le contrat ou à son expiration.

Les investissements prévisionnels du délégataire :

Le tableau des investissements prévisionnels, joint en annexe à la convention de délégation de service public, chiffre le montant total des investissements réalisés par le délégataire à 6 891,6 K€ sur toute période concernée (4 136,6 K€ au titre des aménagements et 2 755 K€ au titre du matériel). Le coût prévisionnel de construction, à la charge de la SCI maître d'ouvrage, s'établit, quant à lui, à 2 915,9 K€, dont 350 K€ pour l'acquisition du terrain. Au total, un peu plus de 9,8 M€ devraient être investis dans cette opération par les partenaires privés concernés.

⁽³⁾ Les pièces communiquées à la chambre ne permettent pas de déterminer quel est le rôle joué par la SCI PROVENCE, probablement propriétaire des murs de l'hôtel.

Le dossier de demande d'autorisation d'exploitation, reçu à la préfecture des Alpes de Haute-Provence le 12 juillet 2007, est accompagné d'un bilan prévisionnel d'activité, qui comprend un tableau des investissements prévisionnels des cinq premières années d'exploitation. Les montants indiqués correspondent globalement à ceux qui figurent en annexe à la convention de délégation de service public, mais le phasage des dépenses diffère.

L'achèvement du nouveau casino, initialement prévue en 2008, a été repoussé en 2011-2012. Cette simulation tient compte du contrat de location gérance du TONIC HOTEL, signé le 2 juillet 2007. Ce bail s'achèvera le 15 novembre 2011, vraisemblablement avant la réalisation du nouveau bâtiment. L'acquisition de l'hôtel par la SAS ATOLL FINANCES, dont la dépense est évaluée à 3 M€ dans l'étude d'impact, a donc été intégrée dans le dossier de demande d'autorisation d'exploitation, qui évoque un projet global de complexe multi loisirs dénommé «Imperial Hôtel & Casino resort».

Les incertitudes qui pèsent sur le renouvellement de la délégation :

Le rapport public 2002 de la Cour des comptes indiquait que la concurrence était quasiment inexistante lors du renouvellement des délégations de service public des casinos. Dans 90 % des cas examinés par les juridictions financières, la commune n'avait reçu qu'une seule candidature, émanant de l'exploitant en place. Cette «*prime au sortant*» s'expliquait notamment par la règle de l'année probatoire qui interdisait à un nouveau délégataire d'exploiter des machines à sous pendant une période minimale d'un an. L'abandon récent de cette mesure par la commission supérieure des jeux devrait avoir pour conséquence d'accroître la concurrence lors des renouvellements de délégations de service public.

Toutefois, dans le cas du casino de Digne-les-Bains, le montage retenu risque de limiter la concurrence lors du renouvellement de la délégation.

À la fin de la concession, le bâtiment abritant le casino restera la propriété de la société qui l'aura construit. Certes, la rédaction du préambule de la convention garantit, en principe, la continuité du service public et la possibilité de faire appel à un nouvel exploitant.

Extrait du préambule de la convention de délégation de service public :

«Le délégant a subordonné son acceptation du montage juridique proposé à la double condition :

- 1 - de la stricte réservation de l'ensemble immobilier aux besoins du service public de l'exploitation du casino pour la durée de la première délégation ainsi que des deux suivantes ;*
- 2 - de l'obligation pour la même durée de réserver la location de cet ensemble immobilier au délégataire en charge du service public du casino, afin de préserver l'égalité des candidats lors du renouvellement de la délégation de service public.*

Le document figurant en annexe, intitulé «*Compromis de vente entre la société maître d'ouvrage de la construction du bâtiment du casino et la ville de Digne-les-Bains*» reprend, les obligations mentionnées dans le préambule de la délégation de service public.

Extrait de l'article 5 du «*compromis*» de vente :

«A l'expiration de la délégation prévue à l'article précédent, la société maître d'ouvrage de la construction s'oblige à consentir, pour un loyer correspondant au loyer initial affecté de la clause d'indexation, un nouveau bail au délégataire choisi par la ville de Digne-les-Bains pour chacune des deux délégations de service public suivantes et pour la durée de ces deux nouvelles délégations fixée selon l'usage et la décision de la ville».

Dans les faits, il ne s'agit que d'un projet de compromis de vente, non signé et sur lequel n'apparaît pas le nom de la société co-contractante. De plus, la référence faite au loyer initial ne constitue pas une garantie car son montant n'est pas déterminé. La société propriétaire du bâtiment étant une émanation de la société délégataire de service public, il pourrait être tentant pour elle de facturer un loyer élevé afin de rapatrier les bénéfices vers la SCI et de dissuader la concurrence lors du renouvellement de la délégation de service public.

3. LES INCIDENCES FINANCIERES DE LA CONVENTION SUR LA SITUATION DE LA COMMUNE

Dans son rapport d'observations définitives portant sur la période 1999-2004, la chambre régionale des comptes avait qualifié la situation financière de la commune de Digne-les-Bains de tendue, en soulignant la faiblesse de la capacité d'épargne de la ville et l'importance de la charge de la dette. Incontestablement, l'implantation d'un casino sur le territoire communal constituera une source de recettes supplémentaires, même si des incertitudes pèsent encore sur le montant de ces retombées.

Chiffrage par le délégataire :

L'étude d'impact économique, réalisée par le délégataire, évalue les reversements effectués au profit de la commune à 22 M€ pour les dix huit années de la délégation de service public :

- Prélèvement communal : 13 750 K€
- Reversement Etat : 5 070 K€
- Compte 471 : 1 097 K€
- Effort artistique : 1 716 K€

En réalité, les reversements qui bénéficieront directement aux finances communales peuvent être estimés, à partir de ce document, à 20,5 M€, déduction faite des sommes inscrites au compte 471 qui seront prioritairement affectées à l'aménagement des abords et du parking du casino.

Ces chiffres sont globalement confirmés par ceux figurant à l'annexe n° 8 de la convention, qui présente le tableau des participations financières versées au profit de la commune sur toute la durée de la délégation.

En moyenne, pour les dix-huit années concernées, les prélèvements communaux, assortis des reversements de l'État, devraient atteindre 1,138 M€ par an. Cette somme représente 4,5 % du total des recettes réelles de fonctionnement inscrites au budget 2007 de la commune et 7,8 % des impôts et taxes.

L'essentiel de ces recettes repose sur les prélèvements effectués sur le produit brut des jeux. Il convient donc de croiser ces estimations avec les données financières disponibles concernant les vingt-trois casinos de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur⁽⁴⁾. En 2005-2006, les sept casinos régionaux qui exploitaient moins d'une centaine de machines à sous réalisaient, en moyenne, un produit brut des jeux de 8 M€. 94 % de ce PBJ était dégagé par les recettes des machines à sous.

À titre de comparaison, le produit brut des jeux du casino Gréoux-les-Bains, qui dispose de cinquante machines à sous et qui est le seul établissement implanté dans les Alpes de Haute-Provence, à environ soixante-dix kilomètres de Digne, s'élevait à 5,2 M€ pour les exercices comptables 2004-2005 et 2005-2006. Selon les documents prévisionnels émanant d'ATOLL FINANCES, ce montant devrait être atteint à Digne en 2014, pour un projet comprenant quatre-vingt machines à sous.

En tout état de cause, la réalisation de ces prévisions dépendra du nombre de machines à sous que le nouveau casino sera autorisé à exploiter. Si cette autorisation n'est pas délivrée dans un délai de dix-huit mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention, qui ne prendra elle-même effet qu'à partir de la date de notification de l'autorisation d'exploitation des jeux, le contrat deviendra caduc de plein droit.

Les autres retombées du projet :

En décidant de vendre le terrain d'assiette du projet, dont la valeur a été estimée à 300 000 € par les services du domaine, la ville bénéficiera d'une recette immédiate mais se privera d'un bien de retour (terrain + bâtiment).

En plus des prélèvements effectués sur le produit brut des jeux, la fiscalité locale devrait profiter de l'implantation du casino, notamment par le biais de la taxe foncière et de l'impôt sur les spectacles. La taxe professionnelle est, quant à elle, recouvrée au profit de la communauté de communes des Trois Vallées.

En ce qui concerne les emplois créés, l'étude d'impact évalue les retombées directes, hors hôtel et restaurants, à trente emplois la première année d'exploitation et quinze emplois supplémentaires la troisième année, auxquels s'ajouteront un certain nombre d'emplois indirects liés à l'entretien et à la sécurité. Toutefois, ces chiffres diffèrent selon les documents consultés.

CONCLUSION

Les modalités de passation du contrat sont susceptibles d'avoir porté atteinte aux principes de la transparence des procédures et d'égal accès des candidats aux délégations de service public.

L'analyse des documents communiqués à la chambre montre que de nombreuses incertitudes pèsent encore sur ce projet. Par exemple, le compromis de vente annexé à la convention de délégation de service public n'est en réalité qu'un document de travail, qui ne permet pas d'évaluer les conséquences que le montage juridique retenu pourrait avoir en terme de concurrence lors du renouvellement de la délégation de service public.

⁽⁴⁾ Source : www.lescasinos.org
2007-0368

L'essentiel des retombées financières repose sur le prélèvement communal qui sera effectué sur le produit brut des jeux. L'estimation communiquée par le délégataire fait état d'environ 20 M€ sur la totalité de la durée de la convention. Toutefois, le montant du PBJ sera étroitement lié au nombre de machines à sous que le casino sera autorisé à exploiter.

Le rapporteur

**Le président de section,
président de séance**

Philippe ALBRAND

Pierre ROCCA