

La présence  
d'un casino  
sur un territoire :  
une rente de  
situation fragilisée  
par la crise sanitaire

## PRÉSENTATION

En 2017, le chiffre d'affaires de l'industrie des jeux d'argent et de hasard atteint 10,4 Md€ et prend une place croissante dans le budget des Français<sup>79</sup>. Au terme de la saison 2018-2019, le produit brut des jeux (PBJ)<sup>80</sup> est de 2,4 Md€, en augmentation de 4,88 %<sup>81</sup> par rapport à la précédente.

Les 202 casinos français constituent le réseau d'établissements le plus important et le plus dense d'Europe<sup>82</sup>. Ils assurent aux 196 collectivités sur le territoire desquelles ils sont implantés des recettes directes et indirectes. En 2019, le montant de la principale d'entre elles – le prélèvement sur le produit des jeux – s'élevait à 293 M€, soit une somme voisine des redevances des droits et services à caractère culturel perçues par l'ensemble des communes<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> Observatoire des jeux, *Cartographie sociale des jeux d'argent et de hasard en France en 2017*, octobre 2019.

<sup>80</sup> Le PBJ correspond aux sommes perdues par les joueurs avant les prélèvements fiscaux.

<sup>81</sup> Service central des courses et jeux du ministère de l'Intérieur.

<sup>82</sup> Cour des comptes, *La régulation des jeux d'argent et de hasard*, rapport public thématique, La Documentation française, octobre 2016.

<sup>83</sup> Jean-René Cazeneuve, député du Gers, *Impact de la crise du COVID-19 sur les finances locales et recommandations*, rapport au Premier ministre, 29 juillet 2020 (pages 45 et 66). Les prélèvements sur le produit des jeux des casinos opérés par l'État sont estimés à 766 M€ en 2019 (tome 1 du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2020, page 47).

Dans un chapitre du rapport public annuel publié en 2002, la Cour s'était intéressée à la régulation et au contrôle de ce secteur par l'État, à son poids économique et au cadre concessif de l'exploitation<sup>84</sup>. Près de vingt ans après, il est apparu nécessaire de faire un point spécifique sur les relations entre les communes et leurs casinos et les risques qui y sont attachés. Cette analyse se fonde sur 15 contrôles ayant porté sur un échantillon de 16 casinos, principalement situés dans quatre régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France et Occitanie)<sup>85</sup>, dont le montant du produit brut des jeux équivaut à presque 10 % du total national.

Ce choix montre notamment l'hétérogénéité des niveaux de produits bruts des jeux, entre le huitième casino au plan national (Lille, 42,5 M€ en 2018-2019) et le 201<sup>ème</sup> et avant-dernier (Vernet-les-Bains, 132 600 €). Ces établissements sont gérés en majorité par des sociétés casinotières, filiales de grands groupes et, dans quelques cas, par des entreprises indépendantes.

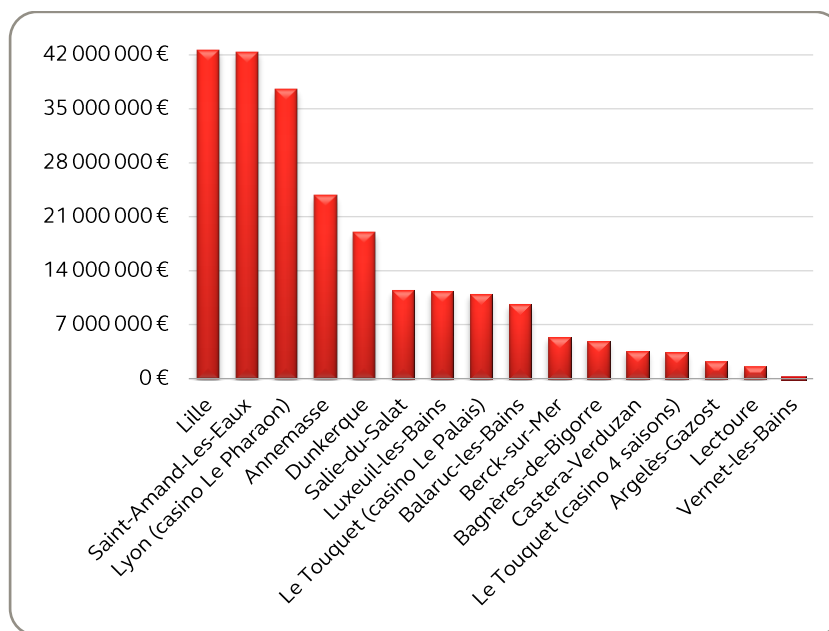
L'échantillon est également illustratif de leurs implantations très diverses : dans des communes balnéaires (Berck-sur-Mer, Dunkerque, Le Touquet), thermales (Bagnères-de-Bigorre, Luxeuil-les-Bains, Saint-Amand-les-Eaux, etc.), au centre de grandes agglomérations (Lille, Lyon) ou a contrario dans des communes de très petite taille (Castéra-Verduzan, 954 habitants).

Il présente aussi des établissements dont l'activité était, avant la crise sanitaire, en croissance (Saint-Amand-les-Eaux, avec une augmentation du produit brut des jeux de 10 % en 2018-2019 par rapport à la saison précédente), ou à l'inverse déjà en déclin (Castéra-Verduzan, - 6 % sur la même période).

<sup>84</sup> Cour des comptes, « Les relations entre les collectivités publiques et les casinos », in *Rapport au président de la République* (rapport public annuel 2002), février 2002, La Documentation française, pages 689 à 715.

<sup>85</sup> Auvergne-Rhône-Alpes : Annemasse, Lyon ; Bourgogne-Franche-Comté : Luxeuil-les-Bains ; Hauts-de-France : Berck-sur-Mer, Dunkerque, Lille, Le Touquet-Paris-Plage, Saint-Amand-les-Eaux ; Occitanie : Salies-du-Salat, Balaruc-les-Bains, Argelès-Gazost, Bagnères-de-Bigorre, Castéra-Verduzan, Vernet-les-Bains et Lectoure.

Graphique n° 1 : le produit brut des jeux saison 2018-2019  
des casinos de l'échantillon



Source : Cour des comptes à partir des données du service central des courses et jeux du ministère de l'Intérieur

Ces travaux révèlent que si les communes se trouvent dans une position asymétrique vis-à-vis de leur délégataire, elles font montre en pratique d'une passivité certaine face aux enjeux de leurs délégations (I). Elles se satisfont souvent d'une sorte de rente de situation qui les fragilise en cas de difficultés d'exploitation et de dégradation de la conjoncture économique. Les conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 illustrent particulièrement cette problématique (II).

### **Synthèse des recommandations du chapitre du rapport public annuel 2002**

La Cour formulait quatre recommandations.

Elle recommandait tout d'abord de 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.

Elle recommandait, également, de simplifier et stabiliser les règles de prélèvement public sur le produit brut des jeux en en modifiant l'assiette et en supprimant les abattements supplémentaires et le prélèvement à employer.

S'agissant des contrôles des services de l'État, elle recommandait de les rendre plus efficaces en coordonnant mieux l'activité des services et en la réorientant vers les domaines où les enjeux sont les plus importants.

Enfin, elle recommandait de mieux préparer et motiver les décisions publiques d'autorisation de casinos et de jeux, en rassemblant en particulier des informations sur les difficultés sociales et maladies liées à ces jeux d'argent et de hasard.

Une partie de ces recommandations a été mise en œuvre. La suppression du dispositif du « prélèvement à employer », effective depuis 2014, a participé d'une simplification des règles. Récemment, l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard a créé l'autorité nationale des jeux (ANJ), chargée de la lutte contre le jeu excessif. Le décret n° 2020-494 du 28 avril 2020 relatif aux modalités de mise à disposition de l'offre de jeux et des données de jeux a transféré au groupement d'intérêt public « Observatoire français des drogues et toxicomanies » les missions d'étude sur les jeux d'argent et de hasard et sur l'addiction à ces jeux, précédemment dévolues à l'Observatoire des jeux.

Toutefois, la situation juridique des casinos au regard du régime des délégations de service public reste toujours à clarifier, comme le montre ce nouveau chapitre. Quant aux règles des prélèvements publics, en matière d'assiette, de barème et d'abattement, elles demeurent complexes et très mal appréhendées par les collectivités examinées.

## I - La commune : une autorité délégante passive

### Une délégation de service public atypique

Un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : l'animation, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique sans que le jeu et l'animation puissent être affermés, c'est-à-dire sous-traités.

Le Conseil d'État (CE) a jugé en 1966 qu'« un 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 »<sup>86</sup>. En effet, les prélèvements communaux sur le produit brut des jeux contribuent au financement des services publics.

La délégation de service public est donc le mode de gestion obligatoire et, par suite, depuis l'adoption de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, la passation de la convention de délégation doit faire l'objet d'une mise en concurrence. Sa durée dépend des investissements demandés au concessionnaire sans qu'elle puisse excéder 20 ans<sup>87</sup>.

L'échantillon examiné est représentatif de la diversité du secteur. Il concerne principalement des établissements anciens et d'autres plus récents, dont celui de Lectoure (Gers), dernier casino créé sur le territoire français. Implantés dans des stations balnéaires et thermales, mais également dans des agglomérations de plus de 500 000 habitants, ils sont gérés en majorité par des sociétés casinotières, filiales de grands groupes et, dans quelques cas, par des entreprises indépendantes.

La majorité des collectivités manifestent une certaine passivité, voire un désintérêt pour la gestion des délégations qu'elles considèrent sans risque pour elles et comme une source de revenus pérenne. Ces sociétés se sont ainsi taillées des positions privilégiées, parfois d'ailleurs avec l'appui même de leur délégant. Les communes sont, de fait, peu attentives à la contribution du casino à l'animation culturelle et au développement touristique, ainsi qu'aux retombées économiques, ce qui constitue pourtant un des enjeux majeurs pour ces territoires. Leur évaluation à l'échelle communale ou intercommunale pourrait être réalisée tous les deux à cinq ans en fonction de la taille de la collectivité.

<sup>86</sup> CE, 25 mars 1966, n° 46504, ville de Royan et société anonyme de Royan et Couzinet ; CE, 19 mars 2012, SA Groupe Partouche, req. n° 341562.

<sup>87</sup> Arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos.

## A - Des casinotiers, maîtres du jeu

Il ressort des contrôles des chambres régionales des comptes que la position des casinotiers est particulièrement avantageuse et protectrice de leurs intérêts dès lors qu'ils sont propriétaires des murs ou disposent de baux sécurisés, au travers de sociétés auxquelles ils sont liés directement ou par le biais de leur société mère, comme l'avait déjà constaté la Cour en 2001.

Les collectivités sont souvent elles-mêmes à l'origine de cette situation. À Lyon (Rhône), le casinotier occupe des locaux appartenant à une société filiale de son groupe, laquelle dispose d'un bail à construction<sup>88</sup>, consenti par la commune jusqu'en 2092. En 2019, le bailleur a informé celle-ci de sa décision de ne pas louer à tout nouveau délégataire du casino, la commune n'a pu que prendre acte de cette décision sans pouvoir s'y opposer. De même, à Berck-sur-Mer (Pas-de-Calais), la société mère est propriétaire de l'établissement géré par sa filiale, après qu'il lui a été vendu par la commune. À Dunkerque (Nord), le casinotier loue ses locaux à une société civile immobilière dont il est l'actionnaire principal. À Saint-Amand-les-Eaux (Nord), le délégataire bénéficie, par la commune, d'un bail à construction d'une durée plus longue (30 ans) que celle de sa délégation (18 ans).

Ces montages juridiques font obstacle à un renouvellement de l'opérateur. Tout candidat à l'attribution de la convention de délégation serait en effet dans l'obligation, s'il était retenu, de négocier son loyer avec le précédent délégataire ou la société à laquelle ce dernier est lié ou de proposer à la commune un autre site pour l'établissement, ce qui constitue à l'évidence un handicap certain pour tout autre postulant.

Dans ce cadre, il est souvent difficile pour la collectivité publique de faire réaliser, par le délégataire, les investissements nécessaires à la pérennité de l'exploitation sur le long terme. Alors que les dispositions du code de la commande publique imposent à l'autorité concédante de fixer la durée du contrat en fonction de la nature et du montant des prestations ou investissements demandés au concessionnaire<sup>89</sup> (ou de donner des éléments d'information suffisants sur la nécessité de prévoir des investissements<sup>90</sup>), ce n'est en règle générale pas le cas<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Article L. 251-1 du code de la construction et de l'habitat : « Constitue un bail à construction, le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail ».

<sup>89</sup> Articles L. 3114-7 et R. 3114-2 du code de la commande publique. Jusqu'en 2016, les délégations de services publics étaient définies aux articles L. 1411-1 à L. 1411-19 et R. 1411-1 à R. 1411-8 du code général des collectivités territoriales.

<sup>90</sup> Cf. ordonnance du CE n° 437946 du 6 novembre 2020.

<sup>91</sup> Ce point avait déjà été souligné par la Cour à l'occasion de son rapport sur les stations de ski des Alpes du Nord (Rapport public annuel 2018, tome II, page 448), disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Ainsi, la concession du casino d'Annemasse (Haute-Savoie), en l'absence d'un programme d'investissements à réaliser par le délégataire, est d'une durée excessive de 20 ans, même si ce dernier a présenté un projet d'extension-réhabilitation en 2020. À Balaruc-les-Bains (Hérault), les investissements à la charge du délégataire, non détaillés, sont faibles au regard de la durée de 15 ans de la concession. À chaque fois, en pareille configuration, le casinotier améliore la rentabilité de son exploitation alors que la commune ne s'assure pas de l'équilibre économique du contrat qui reste très favorable pour l'exploitant.

Dans la majorité des cas observés, la collectivité délégante n'a, de toute façon, aucune connaissance de la nature des biens de la concession, ce qui peut faire échec à la restitution des biens de retour<sup>92</sup> et rend encore plus complexe le changement de titulaire. Elle peut également être amenée à verser une indemnité au casinotier pour les biens que ce dernier n'a pas amortis. Au Touquet-Paris-Plage (Pas-de-Calais), la commune, afin de ne pas avoir à régler une indemnité de 1,22 M€, a ainsi accepté de renouveler le contrat de son casinotier sur une durée de 20 ans pour lui permettre d'amortir les biens de « premier établissement »<sup>93</sup>.

Certes, les collectivités tentent, dans certains cas, de réexaminer le montage existant. À l'occasion du renouvellement d'une concession, pour récupérer la propriété du casino et faciliter la concurrence, cette même commune du Touquet, sur laquelle sont implantés deux casinos, a résilié le bail à construction de son délégataire moyennant une indemnité de 5 M€. Dans le cahier des charges de la nouvelle délégation, elle demandait au bénéficiaire de verser un droit d'entrée d'un montant équivalent. Dans les faits, cette disposition avantageait, de fait, le casinotier sortant qui pouvait la régler plus facilement par le biais d'une compensation entre ces deux sommes.

Cet exemple montre l'importance, pour la collectivité, d'être particulièrement attentive au montage juridique et au suivi du contrat de délégation. Les évolutions jurisprudentielles récentes<sup>94</sup> doivent l'inciter à clarifier la situation patrimoniale. Elle doit ainsi prévoir, en amont du renouvellement, les modalités d'occupation du domaine public, y compris en résiliant le bail emphytéotique associé à une concession, et les conditions de compensation des investissements non amortis.

---

<sup>92</sup> CE, 21 décembre 2012, *Commune de Douai*, n° 342788 et, pour une application au secteur des casinos, CE, 23 janvier 2020, *Société touristique de la Trinité*, n° 426421.

<sup>93</sup> Les biens de « premier établissement » regroupent les immobilisations non amorties à l'issue de la précédente DSP et dont l'amortissement se poursuit dans le nouveau contrat.

<sup>94</sup> Conseil d'État, 23 janvier 2020, req. n° 426421 et du 6 novembre 2020, req. n° 437946.

Le recours à un cahier des charges type, qui serait proposé par l'État à titre informatif, serait de nature à mieux sauvegarder les intérêts de collectivités de faible taille dont l'expertise juridique fait parfois défaut face à la complexité des contrats mis en œuvre.

La perspective de recettes supplémentaires ne doit pas conduire à négliger les autres aspects de cette relation, notamment en ce qui concerne la nécessaire transparence dans le renouvellement de la délégation à échéance régulière.

#### **Le casino de Lille (Nord) : un exemple de bonnes pratiques**

En 2006, la commune de Lille a confié la réalisation et l'exploitation d'un casino à une filiale d'un grand groupe, dans le cadre d'une concession protectrice de ses intérêts. Le contrat lui assure un niveau élevé de recettes. Il ne met pas à sa charge les aléas (délai, évolution des coûts, etc.) liés à la construction de l'équipement, lequel a nécessité un investissement de 120 M€. Il prévient également une éventuelle défaillance du concessionnaire. Les ouvrages et équipements nécessaires au fonctionnement du casino reviennent gratuitement au concédant à l'expiration du contrat. L'exploitation se fait donc réellement « aux risques et périls » du délégataire.

Ce dernier a été contraint de verser des pénalités à la commune d'1,4 M€ pour le retard de l'ouverture du casino. En 2018, l'établissement avait accumulé 97,2 M€ de pertes. La commune avait perçu 5,7 M€ de prélèvement sur le produit brut des jeux et une redevance d'occupation du domaine public. La contribution au développement culturel et touristique était d'1,1 M€.

En définissant de manière précise le régime des biens, en contrôlant l'exécution de sa concession ou encore en portant une attention à la qualité de l'offre culturelle du casinotier, la commune de Lille offre un exemple de bonne pratique à développer.

## B - Une autorité délégante passive dans la gestion du contrat

Il ressort de l'enquête que, à toutes les étapes de la vie du contrat, la commune reste relativement passive et se trouve rarement en position d'exercer ses responsabilités de délégant.

Les contrats sont très succincts et souvent lacunaires, ne comportant pas, par exemple, de possibilités de révision des conditions financières en fonction des résultats de la délégation de service public (DSP). Le délégant ignore généralement leur équilibre économique et la stratégie



commerciale de son délégataire. L'un des deux casinotiers du Touquet-Paris-Plage privilégie, ainsi, la croissance des activités de restauration et des animations, dont la discothèque, au détriment de celle des jeux, ce qui entraîne de moindres recettes pour la commune.

Dans de rares cas, la participation à l'animation est assise sur la performance de la concession. Ainsi, à Argelès-Gazost (Hautes-Pyrénées), le casinotier doit assurer un programme d'animations dont le coût est au minimum équivalent à 1 % de son chiffre d'affaires. De même, à Lectoure (Gers), cette contribution est assise sur le produit net des jeux à hauteur de 0,40 %, avec un minimum garanti de 7 500 €.

Les comptes prévisionnels sont souvent peu fiables et très éloignés des réalisations effectives. La commune ne peut donc, dans ces conditions, connaître la valeur économique de la DSP, la projeter sur la durée de la concession et en suivre l'exécution, ce qui est pourtant essentiel pour engager un dialogue protecteur de ses propres intérêts.

La collectivité délégante ne se montre pas non plus active dans la négociation du taux de prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ) ou des redevances d'occupation du domaine public, et donc sur le niveau de recettes dont elle pourrait bénéficier, confortant ainsi l'avantage économique du casinotier à son détriment.

À titre illustratif, la Cour relève qu'en 2017, la commune du Touquet-Paris-Plage a accepté, dans un des contrats, un taux de prélèvement sur le PBJ progressif<sup>95</sup>. Elle a ainsi perdu, compte tenu de la baisse de l'activité du casino, environ 30 % de cette ressource. De même, la commune de Lectoure a conduit une négociation directe avec un opérateur qui s'est soldée par des dispositions financières moins intéressantes que celles de deux casinos voisins appartenant au même groupe.

Les collectivités de l'échantillon ne négocient pas davantage les divers abattements possibles au PBJ demandés par le délégataire, comme le crédit d'impôt au titre de l'organisation de « manifestations artistiques de qualité »<sup>96</sup>. À ce titre, la commune de Lille, consciente du coût pour elle du crédit d'impôt pour « manifestations artistiques de qualité » (environ 160 000 €), porte une attention particulière à l'offre culturelle proposée. *A contrario*, la négligence de la commune de Berck-sur-Mer l'a conduite à accorder ce crédit, alors que, dans son arrêté autorisant l'exploitation, le ministre de l'Intérieur « invite toutefois le casino à renforcer ses dépenses en matière d'animation interne (hors jeux gratuits) ».

---

<sup>95</sup> À l'occasion du renouvellement de la délégation de service public, la commune a accepté la demande de l'unique candidat retenu de fixer le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux selon un barème différent si les recettes du casino sont supérieures ou inférieures à 17 M€. Dans le premier cas, le taux est de 15 % ; dans le second de 8 %. Cette formule, qui crée un effet de seuil très important, s'est révélée très défavorable par rapport à un prélèvement linéaire classique.

<sup>96</sup> Articles L. 2333-55- 2 et R. 2333-82- 4 du CGCT.

Les collectivités de l'échantillon ne contrôlent pas l'exécution de leur délégation ; elles n'exigent pas la restitution, dans les délais réglementaires, des rapports annuels, leur complétude et le respect par le délégataire de l'intégralité de ses obligations<sup>97</sup>, ce qui est pourtant essentiel pour s'assurer de la vie du contrat. Si, depuis 2001, un progrès est observé dans la production des rapports, ils ne sont pas toujours examinés par le conseil municipal à Castéra-Verduzan (Gers). Ils sont souvent incomplets et ne respectent pas la réglementation. À cet égard, le rapport du délégataire du casino de Bagnères-de-Bigorre (Hautes-Pyrénées) constitue une exception.

De plus, les communes de l'échantillon n'appliquent que très rarement les pénalités prévues. Elles n'utilisent pas la clause qui met à la charge des concessionnaires les frais de contrôle de l'exécution du contrat.

La passivité des collectivités, déjà relevée par la Cour en 2001, s'exprime aussi à l'égard des deux autres activités du casino : la restauration et l'animation. Cette dernière peut recouvrir diverses actions comme des subventions aux associations locales culturelles (comité des fêtes, etc.) et sportives, la prise en charge du feu d'artifice du 14 juillet, l'organisation de concerts, de bals, d'expositions, etc.

Ces éléments sont définis en termes souvent imprécis et peu contraignants. Les communes ne cherchent pas à maîtriser les prix des prestations attendues. Les engagements du délégataire en matière d'offre de spectacles ne sont pas non plus toujours respectés.

À Dunkerque, si le délégataire et la commune ont arrêté une programmation ambitieuse selon laquelle « *le casino a pour ambition de devenir un lieu incontournable de culture avec les grandes voix françaises et internationales* », dans les faits cette assertion ne s'est pas vérifiée, faute d'objectifs précis à respecter en termes, notamment, de nombre de spectacles et de représentations.

À la décharge des collectivités, elles composent souvent avec un délégataire qui dispose de l'expertise et de la surface financière de sa société mère. Du reste, la faiblesse des services administratifs des plus petites communes l'explique aussi, même si elles pourraient être utilement accompagnées par un cabinet conseil. Les situations lilloise et lyonnaise sont exceptionnelles à cet égard, du fait de l'existence d'un service de contrôle des gestions externes, ce qui permet d'établir un dialogue constant avec le délégataire.

---

<sup>97</sup> Articles R. 1411-7 du CGCT puis R. 3131-3 et R. 3131-4 du code de la commande publique.

## II - La présence d'un casino est conçue comme une rente de situation par les communes

Dans le modèle économique de la plupart des délégations, la commune ne participe pas au fonctionnement du casino, ni à ses investissements. À l'inverse, elle bénéficie de flux financiers importants, qu'elle appréhende comme une rente, sans en percevoir les risques en cas de retournement de la conjoncture.

### A - Une activité sans engagement financier

Contrairement aux autres délégations de service public (eau potable, assainissement, transport, etc.), l'ensemble des coûts d'exploitation et d'investissement sont généralement pris en charge par le casinotier. En outre, le délégataire n'a pas à verser de subvention d'équilibre. Pour une commune, l'implantation d'un, voire de plusieurs, casinos est donc considérée comme une source de recettes financières non négligeable, sans risque associé, alors même que son impact sur la fréquentation touristique peut s'avérer important pour l'économie locale, sans oublier les effets sur l'emploi des activités annexes de service.

Adossées pour la plupart à de grands groupes rentables et solvables, les sociétés exploitantes peuvent souvent supporter de grosses opérations d'investissement. Face aux pertes accumulées, la société mère du délégataire de la concession du casino de Lille a, par exemple, ainsi que la convention de délégation de service public le lui imposait, recapitalisé sa filiale dans l'espoir de rentabiliser, à terme, son investissement.

Dans certains cas, toutefois, les collectivités peuvent être mises à contribution : la commune de Vernet-les-Bains (Pyrénées-Orientales) a ainsi exonéré le casinotier de sa redevance d'occupation des locaux afin de maintenir une activité de jeux sur le territoire. Cela s'est révélé toutefois insuffisant. Fin 2016, la société a été liquidée, sans que la commune ne présente l'état de ses créances

### B - La commune dépendante du prélèvement sur le produit brut des jeux

Les retombées de l'activité du casino pour la collectivité sont, avant tout, financières et fortement liées à l'évolution du reversement du produit brut des jeux, principalement assis, ces dernières années, sur les machines à sous.

### Les prélèvements sur le produit brut des jeux des casinos

L'article L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise les communes, siège d'un casino, à instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), au taux maximal de 15 %. Il s'applique à la somme totale des éléments constitutifs du PBJ tel que défini à l'article L. 2333-55-1 du CGCT, diminuée de 25 % et, le cas échéant, d'abattements supplémentaires (investissement hôtelier, crédit d'impôt pour manifestations artistiques de qualité notamment). En 2019, son montant total est de 293 M€<sup>98</sup>.

L'assiette permet à l'administration de déterminer, de manière progressive et selon le type de jeu, les prélèvements au profit de l'État, des collectivités et des organismes sociaux.

Par ailleurs, l'article L. 2333-55 du CGCT précise qu'il est reversé à chaque commune 10 % du prélèvement sur le PBJ opéré par l'État, ce qui ne peut avoir pour effet d'augmenter de plus de 5 % les recettes réelles de fonctionnement de la commune.

Enfin, se rajoute, depuis 2014, un prélèvement sur les jeux de cercle en ligne, en application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Dans certains cas, cette ressource est déterminante pour le budget communal, ce que la Cour avait déjà relevé en 2001.

Dans nombre de stations thermales, le constat est très net. En 2019, les recettes tirées du produit brut des jeux<sup>99</sup> représentaient 27,8 % des recettes réelles de fonctionnement de Salies-du-Salat (Haute-Garonne), 24 % à Castéra-Verduzan, 18 % à Saint-Amand-les-Eaux et 11,9 % à Luxeuil-les-Bains.

Dans les grandes métropoles, leur poids est cependant bien moindre, de 0,8 % à Lyon et 1,5 % à Lille. Des niveaux un peu supérieurs s'observent dans des stations balnéaires des Hauts-de-France, avec 1,7 % à Dunkerque et 2,7 % à Berck-sur-Mer. Dans la commune frontalière d'Annemasse, il en représente 7,1 %.

Les jeux constituent le principal produit d'activité du casino. Les divers prélèvements opérés sur ceux-ci au profit des collectivités (PBJ, reversement sur le prélèvement de l'État sur le PBJ et les impôts sur les cercles et maisons de jeux compris) représentent, dans les Hauts-de-France, de 55 % à 93 % des recettes totales tirées de la présence des établissements.

<sup>98</sup> Rapport du député Jean-René Cazeneuve, *op. cit.*

<sup>99</sup> Prélèvement sur le produit brut des jeux et reversement du prélèvement de l'État sur le PBJ.

En sus de ces produits, ces établissements apportent des recettes fiscales, non seulement à la commune, mais aussi à son intercommunalité, au département et à la région (taxe foncière, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe locale sur la publicité extérieure, etc.).

Le niveau du prélèvement sur les jeux focalise l'attention, sans que pour autant les collectivités ne cherchent à l'optimiser. Quant aux enjeux de la négociation des autres ressources directes, ils sont souvent mal appréhendés. De ce point de vue, Lille fait exception, dans la mesure où la redevance d'occupation du domaine public pour la commune équivaut, en 2018, à 41 % des recettes générées par le casino. La fixation d'une telle redevance constitue une bonne pratique dont les collectivités pourraient utilement s'inspirer. En effet, elles se satisfont, dans la majorité des cas, de contributions minimales de leur casinotier au développement touristique et culturel. Elles ne cherchent guère à améliorer leurs concours, se concentrant généralement sur les recettes directes.

Les communes privilégient ainsi une vision à court terme. Elles n'étudient pas les retombées en termes de rayonnement culturel et touristique. Elles ne s'intéressent pas, par exemple, aux impacts sur le commerce local, à la fréquentation hôtelière, aux emplois dépendant de cette activité. Elles abandonnent ainsi, par là même, les actions structurantes, durables et susceptibles d'assurer l'attractivité de leur territoire.

De même, elles n'ont ni transféré le prélèvement à leurs intercommunalités<sup>100</sup>, ni partagé ce dernier avec celles-ci<sup>101</sup>, alors que les retombées, notamment touristiques, devraient plutôt s'appréhender au niveau supra communal de manière à s'assurer de l'effet structurant sur l'ensemble d'un territoire.

---

<sup>100</sup> Article L. 2333-54-6 du CGCT : « Les communes peuvent, par convention, reverser tout ou partie du prélèvement au groupement de communes ou au syndicat mixte dont elles sont membres lorsqu'il réalise des actions de promotion en faveur du tourisme ». Article L. 5211-21-1 du CGCT : « Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la métropole de Lyon qui exercent la compétence tourisme peuvent sous certaines conditions instituer le prélèvement sur le PBJ, sauf opposition de la commune siège d'un casino (article). Ils peuvent aussi en reverser tout ou partie par convention à cette dernière ».

<sup>101</sup> L'EPCI bénéficie aussi de la présence d'un casino (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) cotisation foncière des entreprises (CFE) et éventuellement une part de taxe foncière en fonction de son régime fiscal).

## C - Une dépendance forte à cette ressource, ce qui n'est pas sans conséquence en période de crise

Il importe que les collectivités prennent toute la mesure des risques liés à une dépendance trop forte à cette ressource.

En effet, elles s'exposent aux retournements de la conjoncture économique, en faisant reposer le financement de charges récurrentes et pérennes sur les recettes en provenance du casino. Ce risque s'est réalisé à deux reprises en 2020 avec la fermeture des établissements entre les 17 mars et 22 juin puis à compter du 30 octobre 2020, à la suite de l'entrée en vigueur des mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid 19<sup>102</sup>.

L'impact sur leurs finances a été immédiat dans la mesure où le prélèvement sur le PBJ est versé aux communes le mois suivant la perception de l'impôt. Au plan national, la perte avait été estimée en 2020 à 30 % par rapport à 2019<sup>103</sup> à la suite du premier confinement, les incertitudes restant au demeurant importantes quant aux conditions de reprise de cette activité à la suite du second confinement en 2020.

Au 31 décembre 2020, les collectivités de l'échantillon avaient encaissé seulement 45 % du montant des recettes perçues en 2019.

La crise affecte très différemment les collectivités. Lille, Saint-Amand-les-Eaux et Lyon subissent une baisse, au 31 décembre 2020, respectivement de 43,5 %, 38,8 % et 34,4 % par rapport au montant de 2019.

Les communes touristiques ou thermales pourraient être plus affectées. Castéra-Verduzan, Annemasse ou Le Touquet-Paris-Plage enregistrent une baisse, à cette date, de 68,2 %, 53,4 % et 46,3 % du niveau des recettes de 2019. La chute de la fréquentation touristique peut expliquer cette situation.

Ces collectivités sont d'autant plus fragilisées qu'elles peuvent subir également la perte des produits de la taxe de séjour. Sur les 15 communes de l'échantillon, cinq sont concernées<sup>104</sup>. Au

---

<sup>102</sup> Le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 a prononcé l'interdiction pour certaines catégories d'établissements, dont les salles de jeux, d'accueillir du public.

<sup>103</sup> Rapport du député Jean-René Cazeneuve, *op. cit.*

<sup>104</sup> Créée par la loi du 13 avril 1910, la taxe de séjour est instituée à l'initiative des communes réalisant des dépenses favorisant l'accueil des touristes. À l'origine, elle pouvait être instituée uniquement par les stations classées de tourisme. Cette possibilité a été élargie aux communes de montagne en 1985, puis aux communes littorales en 1986, aux communes réalisant des actions de promotion touristique en 1988 et, enfin, aux communes réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels en 1995. Elle est devenue insituable par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui respectent les conditions applicables aux communes à compter de l'année 1999.

31 décembre, celles-ci présentaient de grandes disparités avec une baisse de 6 % à 57 % de la recette totale 2019 liée à cette taxe. À Balaruc-les-Bains (Hérault), son produit représentait 4 % des recettes réelles de fonctionnement (784 000 €) et, selon la commune, pourrait diminuer des deux tiers en 2020.

Ces pertes de recettes sont particulièrement préjudiciables aux communes exploitant en régie les activités thermales, celles-ci connaissant un niveau de charges et un taux d'endettement plus élevés<sup>105</sup>. À Salies-du-Salat, le déficit d'exploitation des thermes est en partie financé par les produits des jeux, ce qui, en cas de baisse persistante des recettes de jeux, pourrait la contraindre à arrêter cette activité.

La perte de prélèvement sur le PBJ par rapport à 2019 est estimée, selon la Cour et sur la base de l'échantillon retenu pour cette enquête, entre 45 et 50 %, montant qui montre l'importance de l'impact de la crise sanitaire sur les recettes de ces collectivités, notamment celles de faible taille.

Un dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales est prévu pour 2020 par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020. Il assure aux communes un montant de recettes équivalent à celui constaté en moyenne sur la période 2017 à 2019. Le prélèvement sur le PBJ est pris en compte. La dotation prévue est calculée par différence entre le montant estimé desdites recettes en 2020<sup>106</sup> et celui constaté sur la période triennale. Les communes perçoivent un acompte dès 2020 et le solde en 2021 après évaluation définitive des pertes.

Ces dispositions pourraient cependant se révéler pénalisantes pour certaines des communes concernées.

Pendant la période de référence retenue, le dynamisme d'autres recettes de la collectivité (comme la taxe d'habitation ou la taxe foncière) pourrait, en effet, compenser partiellement l'impact du recul du prélèvement sur le PBJ et donc conduire à minorer la compensation à recevoir. La référence à la moyenne est particulièrement défavorable aux communes ayant bénéficié d'une forte progression du PBJ en 2019, comme Berck-sur-Mer (+ 13,5 %) ou Dunkerque (+ 11 %).

---

<sup>105</sup> Cour des comptes, « Thermalisme et collectivités territoriales, un système fragile », in *Le rapport public annuel 2019*, Tome I.

<sup>106</sup> Pour 2020, le montant des recettes fiscales, dont le produit brut des jeux, est calculé en fonction des produits perçus. Les pertes consécutives à des mesures de dégrèvements ou d'exonération, ou de baisse de taux décidées par la collectivité ne sont pas prises en compte. Le montant des redevances et recettes d'utilisation du domaine est arrêté forfaitairement sur la base du produit 2019 moins un abattement forfaitaire de 21 %.

En 2020, le retournement de situation liée à la crise de la covid 19 est partiellement compensé par l'État. Selon les estimations du gouvernement, 53 % des communes sièges d'un casino en 2020 ont bénéficié de l'acompte prévu (25,87 M€) par le dispositif de compensation. Les incertitudes perdurent cependant, le mécanisme de garantie de recettes n'étant que temporaire, et la crise sanitaire se poursuivant. Dans ce contexte incertain pour l'avenir, les collectivités sont invitées à s'approprier à nouveau le contrôle de leurs délégataires de service public gérant leur casino. Les bonnes pratiques mises en évidence dans cette étude montrent qu'une relation plus équilibrée reste possible et doit s'instaurer au bénéfice des territoires.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Les communes appréhendent la présence d'un casino sur leur territoire comme une rente de situation, sans risque associé et qui leur procure des ressources pérennes sans qu'elles supportent de charges.*

*Dans les relations avec les casinotiers, elles restent relativement passives dans la négociation ainsi que sur l'exécution des contrats de délégation de service, comme la Cour l'avait déjà observé en 2002, ne percevant pas, jusqu'à présent, l'intérêt d'une relation plus équilibrée au bénéfice de leur territoire.*

*De surcroît, les délégataires jouissent d'une position privilégiée grâce à des montages patrimoniaux complexes. Ainsi, les communes sont de fait captives de leurs casinotiers et s'exposent à des risques financiers non négligeables, notamment en cas de retournement de la conjoncture. Ceux-ci sont d'autant plus importants que, pour certaines, le prélèvement sur le produit des jeux représente près de 30 % des recettes réelles de fonctionnement.*

*La crise sanitaire et économique survenue en 2020 illustre cette fragilité. Les communes pourraient perdre, en moyenne, entre 45 et 50 % de cette recette sans que les garanties de compensation accordées par l'État ne puissent être pérennisées.*

*Il est donc important de mieux protéger les intérêts de collectivités qui, dans nombre de cas examinés, ne disposent pas de l'expertise juridique nécessaire pour l'élaboration de clauses qui, bien que non précisées aujourd'hui dans le code général des collectivités territoriales, paraissent pourtant essentielles pour ces délégations de service public. Principal bénéficiaire des prélèvements publics sur ces activités, l'État se doit d'établir de nouvelles règles mieux à même de rétablir un équilibre dans cette relation complexe.*



*En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :*

- *À l'État :*

1. *Élaborer, à titre informatif, un modèle de cahier des charges et de contrat pour ce type de délégation de service public de manière à mieux protéger les intérêts de collectivités de faible taille.*

- *Aux collectivités territoriales :*

2. *Procéder à l'évaluation des retombées de la présence, sur le territoire, du casino en matière de développement touristique et culturel et en présenter les résultats à l'assemblée délibérante à l'occasion de l'examen du rapport du délégataire prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT.*



## Réponses

Réponse du Premier ministre .....	129
Réponse du maire de la commune d'Annemasse .....	133
Réponse du maire de la commune de Bagnères-de-Bigorre.....	134
Réponse du maire de la commune de Balaruc-les-Bains.....	135
Réponse du maire de la commune de Dunkerque.....	138
Réponse de la maire de la commune de Lille .....	139
Réponse du maire de la commune de Luxeuil-les-Bains .....	141
Réponse du maire de la commune de Lyon .....	143
Réponse du maire de la commune de Saint-Amand-les-Eaux .....	145
Réponse du maire de la commune de Salies du Salat .....	147

## Destinataires n'ayant pas d'observation

Maire de la commune de Touquet-Paris-Plage
Maire de la commune de Vernet-les-Bains
Maire de la commune d'Argelès-Gazost

## Destinataires n'ayant pas répondu

Maire de la commune de Berck
Maire de la commune de Castéra-Verduzan
Maire de la commune de Lectoure



## RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

*La délégation de service public est une modalité centrale de gestion des services publics locaux, dont le code de la commande publique a conforté les contours, et par construction, un outil de la libre administration des collectivités territoriales. Ce mode de gestion concessif laisse une grande liberté aux collectivités territoriales qui en font usage. La délégation réalise un équilibre, éprouvé par le temps, entre sa souplesse, qui permet de l'adapter aux situations concrètes, et les éléments de son régime, notamment patrimonial, qui sont vecteurs de protection pour les collectivités délégantes et l'intérêt général qu'elles servent, lequel s'attache, à travers la présence d'un casino, à l'attractivité du territoire d'implantation et au développement touristique qui en résulte.*

*Toutefois, les constats figurant dans le chapitre mettent en évidence des marges de progrès pour conforter cet instrument au bénéfice des collectivités publiques délégantes, en s'appuyant sur des exemples de gestion que la Cour met en exergue.*

*Les autorisations ministérielles d'exploiter des jeux d'argent et de hasard dans les casinos sont prises au terme d'une instruction qui s'appuie notamment sur l'avis du préfet de département et l'avis de la commission consultative des établissements de jeux (ex-commission consultative des jeux de cercles et de casinos). Dans ce cadre, l'étude des cahiers de charges des délégations de service public de casinos démontre en effet une grande diversité de rédaction des stipulations et les insuffisances relevées par la Cour des comptes dans ces contrats sont régulièrement mises en lumière.*

*S'agissant du cahier des charges, s'il est envisageable, comme l'envisage la Cour, de proposer un modèle aux collectivités juridiquement démunies, il devra ensuite être adapté au projet local (financement d'ouvrages en lien avec le casino, réalisation de travaux, obligations en matière d'animation et de restauration qui dépendent des caractéristiques touristiques et climatiques, des services déjà disponibles et de la taille de la commune). Le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux est négocié en tenant compte des investissements demandés au concessionnaire, mais aussi de la santé financière de l'établissement et des projections financières. Compte tenu de la diversité des situations territoriales et du principe de libre administration des collectivités, ce modèle de convention ne devrait pas avoir de caractère contraignant et sa publication au Journal officiel ne semble dès lors pas requise.*

*Il est en revanche nécessaire que les collectivités suivent et contrôlent l'exécution de la délégation, tout au long de la vie du contrat. Les efforts sur ce point doivent être poursuivis. Rien n'interdit à cet égard aux collectivités territoriales de s'adjoindre l'assistance de conseils pour appuyer leurs intérêts et compenser, le cas échéant, le déséquilibre qui peut exister dans le dialogue avec les délégataires, aux compétences techniques et financières éprouvées, sur des contrats de temps long, structurants pour les territoires concernés.*

*Concernant la durée des concessions, en application de la stratégie nationale de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales liés à la commande publique, la proportionnalité de la durée de la concession doit en principe être systématiquement vérifiée par les services préfectoraux. Cette vérification doit avoir lieu en amont de l'avis du préfet sur l'autorisation de jeu, laquelle intervient généralement au terme d'un délai réglementaire d'instruction de quatre mois après réception du dossier complet, alors que le délai du déféré préfectoral de deux mois a expiré. Pourtant, une durée excessive des concessions est régulièrement constatée en commission consultative des établissements de jeux, qui ne paraît pas justifiée par la nécessité d'amortir les investissements mis à la charge du délégataire. Cependant, je tiens à signaler que la durée maximale de ces conventions est fixée à vingt ans depuis l'édiction de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos (article 3). Le ministère de l'Intérieur n'a jusqu'ici pas accédé à la demande des syndicats de casinos militant pour que ce plafond temporel soit augmenté, dans le respect des dispositions de l'article R. 3114-2 du code de la commande publique qui fixent les conditions permettant d'accorder une durée de concession supérieure à cinq ans.*

*Concernant les renouvellements de concession, le régime des biens des délégations de service public a vocation à permettre à la personne publique concédante de faire bâtir, par le délégataire et pour son compte, les équipements publics indispensables à l'exécution de la mission de service public dont la continuité doit être garantie : c'est là le sens de la notion de bien de retour. Or, il apparaît que, souvent, comme le relève la Cour, la mise en œuvre de ce régime juridique a pu faire défaut. La conséquence directe en est une difficulté à renouveler l'opérateur, lorsque l'un des candidats dispose de la pleine propriété des murs dans lesquels doit s'exercer la mission objet du contrat. Des jurisprudences de principe récentes du Conseil d'État (23 janvier 2020, req. n° 426421 et 6 novembre 2020, req. n° 437946) sont venues rappeler aux communes comme aux exploitants de casinos les principes régissant les immeubles accueillant le casino.*

*D'une part, dans le silence du cahier des charges, les biens affectés au « service public de casino » reviennent gratuitement à la commune à l'issue de la concession dans la mesure où ils ont été amortis.*

*D'autre part, la nécessité de respecter le principe d'égalité de traitement des candidats au renouvellement de la concession impose à la commune de résilier le bail emphytéotique associé à la concession de casino qui arrive à échéance.*

*Dès lors, en amont de l'appel d'offres, il appartient à la commune de prévoir les modalités d'occupation du domaine public et, le cas échéant, les conditions de compensation des investissements non amortis par le délégataire sortant ainsi que les droits d'entrée du nouveau délégataire pour couvrir les investissements que la collectivité, directement ou par l'intermédiaire d'un délégataire, a consentis pour la construction des équipements servant à l'exploitation du service.*

*Sur les activités hors-jeux de hasard, depuis des années, la commission consultative des établissements de jeux se montre particulièrement attentive aux animations culturelles réalisées par les exploitants de casino et à leur contribution au développement touristique et économique. Les maires et exploitants y sont donc systématiquement interrogés sur le niveau et la qualité des dépenses réalisées dans ce domaine. Les maires, redoutant peut-être que l'autorisation de jeux de leur établissement de jeu n'en pâtisse, n'expriment qu'exceptionnellement leur insatisfaction devant la commission. Les communes les moins armées juridiquement se bornent à définir des obligations contractuelles financières dans le domaine de l'animation. L'instruction des dossiers de demandes d'autorisation est en revanche fondée sur une distinction claire entre dépenses d'animation interne et externe au casino, en identifiant les dépenses de communication et surtout les jeux gratuits susceptibles d'inciter à la consommation de jeux d'argent et de hasard. Lorsque les efforts réalisés par l'exploitant en matière d'animation sont considérés comme insatisfaisants, le ministère de l'Intérieur ne dispose de moyens d'action que si un manquement au cahier des charges est constaté ; dans ce cas, la durée de l'autorisation ministérielle de jeux pourra être limitée afin de vérifier l'adoption de mesures rectificatives. Dans le cas où aucun manquement n'est avéré parce que la convention fixe des objectifs trop imprécis ou peu exigeants, une simple recommandation est transmise au délégataire et au maire.*

Sur le volet fiscal, le chapitre appelle les remarques suivantes.

S'agissant du dispositif de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales prévu par la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020, l'article 21 institue une dotation au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre confrontés en 2020 à des pertes de recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine liées à la crise économique actuelle. La perte de recettes est calculée par la différence entre les produits moyens perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits perçus en 2020. Le produit brut des jeux figure parmi les recettes compensables. L'année 2019 a constitué un point haut historique pour plusieurs impositions locales, c'est la raison pour laquelle la compensation est calculée sur une moyenne plutôt que sur ce seul exercice. Il est vrai que l'impact de la crise sanitaire sur le produit des jeux se conjugue à celui sur la taxe de séjour pour certaines communes. Toutefois, ce dispositif n'a pas vocation à compenser, ressource par ressource, les pertes de recettes mais à couvrir la perte de recettes de fonctionnement des collectivités locales constatée en 2020, incluant des évolutions à la hausse et à la baisse des différentes ressources. La référence à la moyenne 2017 - 2019 ne pénalise donc pas les collectivités mais permet de lisser les fluctuations annuelles des différentes recettes, ce qui est plus pertinent car plus représentatif, pour le calcul d'une perte globale.

Aussi, il convient de rappeler que le calcul de la perte pour la taxe de séjour fait l'objet d'un traitement particulier au sein de l'article 21 puisqu'il s'effectue par comparaison des ressources constatées entre 2019 et 2020. Ce traitement est justifié par le fait que la base de calcul a totalement changé entre 2017 et 2019, en particulier en incluant les plateformes d'intermédiation qui, jusqu'à présent, ne participaient pas de manière efficace à la collecte de la taxe. La base de calcul a donc augmenté d'environ 30 % et la recette d'environ 40 % entre 2017 et 2019. La comparaison de ce qui n'a pas été perçu en 2020 avec une moyenne 2017-2019 aboutirait à ce qu'aucune collectivité ne perçoive de différentiel.

Ainsi, ce mode de calcul particulièrement avantageux pour la perte du produit de la taxe de séjour bénéficie en priorité aux communes accueillant des casinos puisque ce sont en principe d'importants lieux touristiques.

À titre d'illustration, 53 % des communes sièges d'un casino en 2020 ont d'ores-et-déjà bénéficié du versement de l'acompte prévu à l'article 1er du décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 21 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, pour un montant total de 25,87 millions d'euros.



### **RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ANNEMASSE**

Par courrier du 30 novembre 2020 référencé PCA/RPA 2021/N° 4, vous m'adressiez un chapitre concernant les casinos destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes.

Je vous adresse donc la réponse dont je souhaite la publication. En effet, elle éclaire la situation particulière de la délégation de service public du casino d'Annemasse.

#### **Des recettes stables et destinées à l'investissement communal**

Les recettes du casino sont relativement stables, avec une variation moyenne annuelle de -1,1% sur les cinq dernières années pour un montant compris entre 3,94 millions et 3,75 millions.

Au compte administratif 2019, les recettes du casino représentent un montant de 3 763 879 € alors que l'épargne nette (après remboursement de la dette) s'élevait à 6 026 738 €.

Ainsi, la ville d'Annemasse destine la totalité des recettes du casino à l'épargne afin de ne pas rendre la section de fonctionnement dépendante des recettes du casino.

#### **Un contrat de délégation rigoureusement négocié et suivi**

La ville d'Annemasse, consciente des enjeux et des spécificités des délégations de service pour la gestion et l'exploitation des casinos, s'est fait accompagner par un cabinet spécialisé pour le renouvellement de la délégation en 2011.

La ville d'Annemasse a négocié un prélèvement sur le produit brut des jeux de 15 %, soit le taux maximal possible.

Le casino participe au financement des ouvrages améliorant l'accès au casino par une participation de 1,75 million versée en 14 annuités de 125.000 €. Chaque annuité est révisée annuellement selon l'indice des prix à la consommation.

Le casino participe également au développement artistique et touristique de collectivité en reversant annuellement à la ville, depuis 2012, une somme de 380 000 € indexée sur l'indice des prix à la consommation.

Ces différentes contributions sont toujours versées aux dates prévues dans le contrat, et le rapport annuel du délégataire est envoyé conformément au calendrier figurant dans le contrat.

Le rapport annuel est présenté à la commission communale consultative des services publics locaux.

**Une implication particulière dans le domaine culturel**

Le casino est fortement impliqué dans la vie culturelle annemassienne par sa participation au festival Frictions à hauteur de 150 000 € annuels lui permettant de bénéficier d'un crédit d'impôt pour manifestation artistique de qualité.

De même, le casino a signé une convention de mécénat financier avec Le Centre culturel château Rouge pour participer au financement chaque année de 4 spectacles.

À travers sa participation artistique de 380 000 €, le casino participe largement à l'animation de la ville, notamment au festival des Musical'été et au festival des arts de la rue de Bonjour l'hiver.

**Des investissements importants à l'étude**

Le casino a présenté à la collectivité, en 2020, un projet d'extension/réhabilitation ambitieux avec une surélévation du bâtiment et une ouverture de celui-ci sur la rivière « l'Arve ».

Ce projet, en fonction, des options retenues pourraient représenter un investissement total de plus de 5 millions d'euros.

Les recettes du casino d'Annemasse sont relativement stables et affectées à l'autofinancement depuis de nombreuses années.

Le casino d'Annemasse fait l'objet d'un suivi constant de la part de la ville, notamment au niveau de son implication dans le domaine culturel.

Des investissements importants sont à l'étude par le casino pour augmenter son attractivité.

---

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE  
DE BAGNÈRES-DE-BIGORRE**

J'accuse réception du chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes concernant la présence d'un casino sur un territoire.

Comme il est souligné « le rapport du délégataire de Bagnères de Bigorre (Hautes-Pyrénées) constitue une exception » au fait que, souvent, ces rapports sont incomplets et ne respectent pas la réglementation. Ce rapport fait l'objet d'une présentation annuelle au conseil municipal.

La ville de Bagnères de Bigorre est attentive au suivi de l'exploitation du casino, tant au niveau des rentrées du prélèvement communal qui constitue une recette importante pour notre collectivité, que de l'importance de la présence du casino dans la vie économique (une trentaine d'emplois est liée directement à ce casino, et il génère des activités indirectes importantes) que dans la vie culturelle par l'organisation directe d'animations ou le soutien apporté à d'autres acteurs culturels du territoire.

Par ailleurs, le rapport souligne la fragilité de cette ressource financière pour les collectivités en période de crise. La ville thermale de Bagnères de Bigorre a subi de plein fouet la crise liée à la covid 19 par une forte baisse de fréquentation touristique et thermale, et donc une forte baisse du prélèvement communal sur les jeux (la recette moyenne de 490 000 € passant cette année à 210 000 € seulement). Cela confirme l'analyse de fragilité développée dans le rapport.

---

#### RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BALARUC-LES-BAINS

En réponse à votre chapitre intitulé « La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire » destiné à figurer dans le rapport public annuel de la Cour des comptes, la Commune de Balaruc-les-Bains souhaiterait apporter les éléments suivants.

La commune de Balaruc-les-Bains ne se satisfait pas d'une situation de rente par rapport à la délégation de service public la liant au casino situé sur son territoire. Le chapitre présenté par la Cour de Comptes fait état d'une certaine passivité des collectivités liées par une délégation de service public avec un casino implanté sur leur territoire, or, il n'en est rien pour la Commune de Balaruc-les-Bains. Concernant la prétendue passivité de l'autorité délégante, nous tenons à préciser que contrairement à ce qui est avancé par la Cour, un rapport très détaillé et précis est fourni chaque année en temps et en heure par le délégataire conformément aux articles R. 1411-7 Code Général des Collectivités Territoriales, R. 3131-3 et R. 3131-4 du Code de la Commande Publique. À titre d'exemple, ce rapport détaille la mission du délégataire, l'offre de jeu, les autres activités développées, l'effectif et la qualification du personnel, l'évolution du Produit Brut des jeux du casino, allant même jusqu'à présenter les menus de son restaurant, ceci en plus des comptes de résultats détaillés de l'exercice. Ce catalogue n'est pas exhaustif. Ce rapport est examiné en Conseil Municipal conformément aux recommandations de bonnes pratiques exposées par la Cour, ce qui démontre bien que la ville est un acteur majeur et non passif de la relation bilatérale dans la mesure où le délégataire lui rend des comptes chaque année dans le cadre de la relation contractuelle de délégation de service public. De ce fait, la commune a une grande visibilité sur les activités et les objectifs de son délégataire.

Le chapitre fait état de l'absence de contrôle de l'autorité délégante dans la gestion de son contrat de délégation. La commune de Balaruc-les-Bains a parfaitement et activement négocié le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux. En effet, le contrat de délégation de service public liant la commune au casinotier est protecteur de ses intérêts car ledit contrat lui assure un niveau élevé de recettes, en effet le taux appliqué est de 15 % ce qui est le maximum et ce pendant 15 ans, quand bien même le délégataire n'a plus d'investissement à réaliser comme l'a soulevé la Préfecture de l'Hérault (concernant la durée du contrat qu'elle jugeait excessive en l'absence d'investissements nouveaux prévus).

Notre analyse est différente car, au contraire, la collectivité est assurée de percevoir des recettes provenant des produits du jeu pendant toute la durée du contrat, contrat que nous suivons scrupuleusement et qui est âprement renégocié lors de ses renouvellements.

Le rapport fait état du manque, voire de l'absence de participation des casinotiers au développement culturel, associatif et touristique des communes délégantes. Il n'en est rien concernant la Commune de Balaruc-les-Bains car la collectivité perçoit une enveloppe conséquente dans le cadre de sa délégation de service public comme évoqué plus haut, mais le casinotier va bien au-delà en fournissant un accompagnement complémentaire important à la vie culturelle, associative et touristique de la cité. Le casinotier participe également à l'attractivité de notre territoire. En effet, ces activités, ces animations et la réputation de son restaurant impactent favorablement le commerce local ainsi que la fréquentation hôtelière permettant également la création d'emplois au sein de la station thermale.

Dans le chapitre, il est reproché aux communes de ne pas transférer le prélèvement des recettes des jeux à l'intercommunalité, cependant, il ne faut pas occulter le fait que Sète Agglo-pôle Méditerranée bénéficie de la présence d'un casino sur son territoire avec perception de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et de la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE), donc elle bénéficie tout de même de son rayonnement.

Il est avancé par la Cour que la dépendance des collectivités à la ressource issue des casinos a de graves conséquences en période de crise. En effet, nous ne nions pas que le casino de Balaruc-les-Bains a subi les conséquences de la crise sanitaire comme tous les secteurs économiques de France et notamment ceux qui sont en parti liés au tourisme. Certes, le casino a dû fermer complètement durant les deux confinements comme tous les casinos de France, mais malgré cela les recettes de l'année 2020 n'ont pas été aussi déplorables que ce que fait ressortir votre chapitre. Nous avons effectivement connu une baisse des Produits Bruts du Jeu dont nous constatons une différence d'un

montant de 387 803 € entre l'exercice 2019 et 2020, soit une baisse de 33 % (montant arrêté à ce jour car les chiffres définitifs seront transmis par le délégataire en février de l'année N+1). Cependant, nous ne pouvons pas corréliser cela avec la baisse de la fréquentation globale de la station car le casino de Balaruc-les-Bains est également fréquenté par une clientèle locale et pas seulement une clientèle de touristes ou de curistes. Nous pouvons établir ce constat en comparaison avec le montant de la taxe de séjour pour laquelle la différence entre l'exercice 2019 et 2020 est beaucoup plus importante soit 515 325,12 €, soit une baisse de 66 % (montant arrêté à ce jour, l'exercice n'étant pas terminé au moment de la rédaction de ce courrier). Cet écart démontre bien que la fréquentation du casino de Balaruc-les-Bains n'est pas exclusivement touristique.

En outre, il est fait état dans le chapitre que les stations thermales objets de l'étude font des recettes du casino une ressource déterminante pour leurs budgets, à Balaruc-les-Bains en 2019, les recettes du casino représentaient uniquement 7 % du budget communal. Nous ajouterons qu'en tout état de cause, on peut très difficilement exclure totalement tout risque lié aux retournements de la conjoncture économique de la gestion d'une collectivité.

Enfin, il apparaît important à la collectivité de souligner que contrairement à ce que sous-entend le chapitre, le fait de recevoir des recettes supplémentaires liées à la présence d'un casino sur notre territoire ne nous conduit pas à négliger les autres aspects de la délégation de service public. Les contrats de délégations ainsi que leurs renouvellements sont suivis et négociés, comme évoqué précédemment, afin de sauvegarder les intérêts de la collectivité et de ses administrés.

Pour conclure, s'il est vrai que l'État s'engage à contrebalancer les recettes fiscales et domaniales des collectivités pendant la crise sanitaire par un dispositif de compensation d'un montant équivalent aux recettes perdues, il n'en reste pas moins que, si nous devons faire la différence entre les pertes réellement constatées et l'avance que nous avons perçue à ce jour, nous pouvons nous rendre compte qu'un écart significatif persiste en attente du solde qui sera versé en 2021 après évaluation définitive des pertes.

---

### RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE DUNKERQUE

*J'ai bien reçu votre courrier du 30 novembre 2020 par lequel vous me transmettez le rapport public annuel de la Cour des Comptes pour la partie relative à la présence d'un casino à Dunkerque.*

*La ville de Dunkerque est citée à trois reprises dans ce document pour illustrer les observations de la Cour des Comptes. Elle est citée, d'une part, sur le montage immobilier, puisque le casino loue en effet à une SCI, filiale de l'exploitant l'immeuble dans lequel il exploite. D'autre part, elle est citée sur le manque d'objectifs fixés au casino en matière culturelle et enfin, sur le poids des recettes de casino dans les recettes de fonctionnement.*

*La Cour estime que la position du casino est avantageuse et sécurisée du fait qu'il exerce ses activités dans un lieu dont il est soit propriétaire, soit locataire d'une filiale comme c'est le cas à Dunkerque. Compte tenu de l'évolution de la jurisprudence relative aux immeubles qui abritent l'activité des jeux de casino et notamment en termes de biens de retour, la ville de Dunkerque envisage de revoir son cahier des charges de sorte que le casino n'ait plus la maîtrise exclusive sur l'immeuble, et ceci en vue de permettre ainsi une égalité entre les candidats lors du renouvellement de la concession des jeux.*

*Sur le manque d'objectifs fixés en matière culturelle, la ville de Dunkerque dispose d'un palais des congrès situé à proximité du casino et d'un théâtre scène nationale. La programmation artistique du casino est complémentaire de celle de ces deux établissements. Il participe régulièrement à l'animation culturelle et festive de la ville de Dunkerque, notamment à proximité du secteur balnéaire durant la période estivale. Une attention particulière sera toutefois apportée à ce sujet lors du renouvellement de la concession des jeux en 2023.*

*Sur la part que représente la ressource émanant du casino sur le budget de la commune, soit 1,7 %, celle-ci ne soulève pas de remarque particulière.*

### RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LILLE

Par courrier du 30 novembre 2020, vous m'avez communiqué le chapitre intitulé « La présence d'un casino sur le territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire » qui doit être intégré dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes et m'invitez à y apporter une réponse qui sera publiée avec ledit rapport.

Je me réjouis que la Cour des Comptes considère le cadre des relations qu'entretient la Ville de Lille et le casino de Lille comme un exemple de bonnes pratiques à développer pour les collectivités locales, tant en matière de définition précise du régime des biens, que plus globalement par la rigueur du contrôle qu'exerce la Ville sur l'exécution de la concession. J'ai aussi noté avec satisfaction que la Cour donnait en exemple la vigilance portée par la Ville de Lille à la qualité de l'offre culturelle proposée par l'exploitant de l'établissement.

Depuis sa décision fin 2003 d'implanter un casino et ses équipements associés (hôtel, salle de spectacles, restaurants et parking) dans le quartier d'Euralille, la Ville de Lille s'est en effet attachée à mettre en œuvre ce projet dans un cadre protecteur des intérêts municipaux et apte à favoriser le développement de ce quartier.

La procédure de mise en concurrence, menée en toute transparence et impartialité conformément au cadre juridique, a permis de conclure une convention de délégation de service public particulièrement protectrice des intérêts de la Ville et qui se traduit, comme le souligne la Cour, par « une exploitation réellement « aux risques et périls » du délégataire.

Cette convention permet à la commune de dégager des recettes supplémentaires pour faciliter le financement des investissements municipaux et d'accroître son patrimoine. À l'échéance de la convention, la Ville sera propriétaire du complexe.

Je n'ai pas d'observations particulières au regard du chapitre communiqué et me réjouis que notre gestion du contrat soit considérée par la Cour comme un exemple de bonne pratique à suivre.

Je souhaite néanmoins préciser trois points à la lecture attentive du chapitre que vous m'avez communiqué :

S'agissant tout d'abord du second paragraphe du II-A du rapport, il y est mentionné que « face aux pertes accumulées, la société mère du délégataire de la concession du casino de Lille, a par exemple, recapitalisé sa filiale dans l'espoir de rentabiliser, à terme, son investissement ».

En l'espèce, c'est davantage parce que la convention de délégation de service public impose cette recapitalisation que par espoir d'une rentabilité future que la société mère du délégataire a dû recapitaliser sa filiale dédiée à l'exploitation du casino de Lille.

Dans le 4<sup>ème</sup> paragraphe du rapport, il est mentionné que les communes « n'ont ni transféré le prélèvement à leurs intercommunalités, ni partagé ce dernier avec celle-ci, alors que les retombées, notamment touristiques, devraient plutôt s'appréhender au niveau supra communal de manière à s'assurer de l'effet structurant sur l'ensemble d'un territoire. »

Nous concernant, un transfert du prélèvement sur le produit brut des jeux n'aurait pas de sens, Lille demeurant sur le territoire, par ses actions et en tant que ville centre, un moteur indispensable pour la culture et le tourisme au sein de la métropole ; la Ville de Lille supporte d'ailleurs des charges de centralité importantes qui ne sont pas toutes compensées par l'intercommunalité.

En revanche, la mise œuvre de la loi MAPTAM s'est traduite par un transfert à la Métropole Européenne de Lille des recettes liées à la taxe de séjour qui étaient précédemment perçues par la Ville au titre des nuitées d'hôtel, dont celles relatives à l'hôtel du casino (140 000 euros pour les nuitées du casino-hôtel en 2018). La Métropole Européenne de Lille bénéficie aussi d'une partie du produit de la contribution économique territoriale (CET) versée par l'exploitant du casino (382 000 € en 2018).

Enfin, je prends la liberté de revenir sur la recommandation par laquelle la Cour préconise de « procéder à l'évaluation des retombées de la présence, sur le territoire, de l'établissement de jeux en matière de développement touristique et culturel et en présenter les résultats à l'assemblée délibérante à l'occasion de l'examen du rapport du délégataire prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT. »

Cette évaluation est nécessaire mais, comme la Cour le précise à la suite, elle ne relève pas exactement de la même temporalité ni de la même méthode que le contrôle annuel du rapport d'activité fourni par l'exploitant. L'évaluation des retombées directes et indirectes telle que l'entend la Cour est en effet plus complexe que le contrôle du rapport annuel et peut difficilement être réalisée chaque année ; qui plus est, pour être pertinente, cette évaluation ne peut se limiter au seul territoire communal comme l'indique d'ailleurs la Cour, et relève davantage de l'échelon intercommunal.

Pour éviter toute confusion d'interprétation, la formulation de cette recommandation gagnerait certainement à dissocier plus clairement l'évaluation des retombées de l'examen annuel du rapport du délégataire et des indicateurs d'activité qu'il comporte.

Nonobstant ces quelques remarques, je remercie la Cour pour son analyse et serais très attentive à la lecture du rapport public final.



**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE  
DE LUXEUIL-LES-BAINS**

*C'est avec le plus vif intérêt que j'ai pris connaissance du rapport de la haute juridiction financière que vous présidez relatif à « la présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire ».*

*La commune de Luxeuil-les-Bains a retenu votre attention en étant intégrée dans l'échantillon des 16 casinos analysés et nous sommes particulièrement sensibles à cet honneur.*

*Comme vous nous proposez de répondre aux conclusions dudit rapport, j'ai l'honneur de vous apporter les compléments d'information suivants.*

*Tout d'abord, je souhaite vous rassurer sur la remarque formulée selon laquelle la majorité des collectivités manifeste une certaine passivité, voire un désintérêt pour la gestion des délégations qu'elle considère sans risque pour elle et comme source de revenus pérenne.*

*La commune de Luxeuil-les-Bains porte une attention toute particulière au suivi du contrat de délégation de service public conclu le 08 janvier 2019 avec le groupe JOA pour l'exploitation du Casino de jeux, du cinéma, de l'espace Molière et d'un futur bowling.*

*Ce contrat est pour nous perçu comme un véritable partenariat destiné à promouvoir l'attractivité de notre commune et les vertus de notre cité thermale à l'échelon national et international.*

*De ce fait, nous attachons une grande importance à l'animation culturelle et au développement touristique et notre contrat prévoit bien une contribution annuelle visant à soutenir ces deux actions essentielles à nos yeux pour faire vivre notre territoire.*

*Des contributions exceptionnelles ont été intégrées dans le nouveau contrat qui n'existaient pas dans le précédent. En effet, si l'on reprend les deux contrats, on constate que le contrat de délégation de service public passé en 2003 prévoyait uniquement une contribution à l'animation annuelle dont le montant était fonction du produit net des jeux.*

*A contrario, le nouveau contrat, a repris cette contribution et en prévoit 2 supplémentaires :*

- Une contribution annuelle fixe dont le montant est de 15 000,00 € les 5 premières années puis 30 000,00 € les années suivantes ;*
- Des contributions exceptionnelles qui interviennent sous forme de mécénat lors de manifestations effectivement organisées par la commune. Il s'agit de contributions d'un montant de 10 000,00 € qui peuvent être sollicitées 3 fois sur la durée du contrat.*

*Au final, l'addition de ces dispositifs auxquels semble faire référence la Cour des Comptes vient donc compléter et renforcer les contributions qui existaient initialement et ne constituent pas un recul de l'engagement du délégataire en matière d'organisation de spectacles au détriment de la commune.*

*Je fais également remarquer que la durée du contrat de délégation, fixée à 20 ans, a été élaborée pour tenir compte des investissements à réaliser par le délégataire, qui comportent notamment la construction d'une salle de bowling et l'agrandissement de l'espace bar/restauration.*

*En cela nous remplissons scrupuleusement les orientations fixées au rapport qui préconisent « pour la collectivité publique de faire réaliser, par le délégataire, les investissements nécessaires à la pérennité de l'exploitation sur le long terme ».*

*Cette volonté de veiller aux intérêts de la commune, en encadrant de manière précise le développement des infrastructures casinotières, n'interdit pas une certaine souplesse qui est la base d'un partenariat réussi. Ainsi, en raison de la crise sanitaire, nous avons accepté que les investissements mentionnés ci-dessus soient différés de 2 ans, sans que la durée de la délégation de service public ne soit modifiée.*

*Enfin, la dernière observation de votre juridiction porte sur la présentation des rapports annuels et le contrôle de la délégation. En réponse je vous assure que la commune veille à ce que ces rapports soient transmis dans les délais réglementaires et s'assure qu'ils comportent les informations requises. Ils font l'objet d'une présentation en conseil municipal ainsi qu'en commission de contrôle financier des délégations de services publics.*

*Allant plus loin encore dans cette volonté de contrôle, nous avons inclus des dispositions de concertation à l'article 34 du nouveau contrat de délégation de service public permettant de réunir le comité de suivi des activités déléguées composé à parité de représentants du casinotier et de la municipalité.*

*Vous constaterez donc aisément que notre commune est très loin de se désintéresser de la gestion d'une délégation de service public qu'elle juge particulièrement stratégique pour le rayonnement de son territoire.*

### RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LYON

Par courrier en date du 30 novembre, vous m'avez invité à répondre, avant le 31 décembre, au chapitre du rapport public annuel de la Cour des comptes relatif aux casinos dans lequel la Ville de Lyon est citée à quatre reprises, dont trois à titre de bonne pratique.

Ce rapport appelle les observations suivantes.

Sur la forme, tout d'abord, je m'étonne du champ lexical retenu pour les titres et sous-titres, dont la nature journalistique ne retranscrit ni la subtilité des développements subséquents, ni l'hétérogénéité des situations locales.

Dans sa rédaction actuelle, il est en effet fait mention de « rente de situation », « d'autorité délégante passive », « de casinotiers maîtres du jeu », et de « communes dépendantes au prélèvement brut des jeux ».

Or, une lecture détaillée permet de relever que la Ville de Lyon :

- dispose d'un contrôle de gestion « qui permet d'établir un dialogue constant avec le délégataire » ;
- est peu exposée au prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ), ce dernier ne représentant respectivement que « 0,8 % de ses recettes réelles de fonctionnement » ;
- est la commune la moins affectée de l'échantillon par la baisse de ce prélèvement à fin septembre 2020.

Sur le fond, il ne m'appartient pas de discuter du constat globalement critique dressé par la Cour sur la capacité des collectivités prises dans leur ensemble à entretenir une relation contractuelle équilibrée avec les casinotiers.

S'agissant de la Ville de Lyon, en revanche, il me tient à cœur de rappeler trois des principales orientations qui structurent la relation avec notre concessionnaire.

#### **1. La Ville de Lyon s'est attachée à sécuriser les recettes susceptibles d'être attendues de l'exploitation de ce service public atypique.**

- Comme relevé par la Cour, le prélèvement opéré par la Ville de Lyon sur le PBJ rapporté à ses recettes réelles de fonctionnement est le plus faible de l'échantillon de contrôle. En outre, le suivi régulier de l'activité concédée réalisé par la Ville de Lyon a permis d'anticiper l'impact budgétaire de la diminution du prélèvement sur le PBJ.
- En-dehors du prélèvement sur le PBJ, les contributions financières du concessionnaire au titre des manifestations artistiques de qualité et des autres animations culturelles ne sont pas indexées sur les résultats, ce qui permet de sécuriser la majorité des retombées attendues sur le territoire.

- La Ville a donc minimisé l'exposition de ses finances et de son territoire aux aléas de cette activité commerciale dont le modèle économique a été momentanément affecté par la situation sanitaire et dont l'attractivité pourrait être affectée par le développement des jeux en ligne.

**2. La Ville de Lyon a pris soin de transférer au concessionnaire la charge d'investissement et le risque d'exploitation.**

- La Ville a fait le choix prudent de laisser au casinotier la charge d'investissement, tant du premier établissement que du renouvellement, de l'ensemble des biens nécessaires à l'exploitation du service concédé. Ce mode gestion présente l'intérêt de faire porter au concessionnaire l'ensemble des risques d'exploitation d'une activité capitalistique ouverte à la concurrence.
- Par conséquent, dans le cadre du présent contrat, le délégataire s'est contractuellement engagé à réaliser un programme d'investissement dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi régulier par les services de la Ville. L'équilibre économique du contrat témoigne du souci de la Ville d'optimiser ses recettes dans la durée dans le cadre d'une relation durable et équilibrée qui transfère au concessionnaire l'ensemble des risques liés à l'exploitation.

**3. Pour autant, la Ville ne s'interdit pas de faire évoluer les termes du contrat de concession à l'avenir.**

- En recourant à un bail emphytéotique, la Ville de Lyon s'est assurée de récupérer la pleine propriété du bien immobilier situé sur le foncier mis à disposition à l'échéance dudit bail. Dans l'intervalle, toutefois, il est exact que la Ville ne peut contraindre la société propriétaire du bien immobilier dans lequel est actuellement implanté le casino à louer cet espace à un prix négocié au bénéfice de tout autre soumissionnaire au renouvellement de cette concession.
- La mise à disposition d'un ensemble immobilier communal implanté dans une zone compatible avec ce type d'activité peut être de nature à stimuler la concurrence. Néanmoins, le gain économique susceptible d'être obtenu par une plus forte intensité concurrentielle doit être apprécié au regard du coût d'investissement qui sera mis, directement ou indirectement, à la charge par la Ville.
- À l'issue de la présente délégation ou de la suivante, la Ville ne s'interdit pas de s'engager dans cette voie selon les opportunités foncières qui se présenteront et à la lumière d'études économiques et urbaines plus approfondies. Mais en tout état de cause, la Ville privilégiera une relation durable et équilibrée qui lui permette de valoriser ses intérêts sans pour autant l'exposer aux aléas d'une activité commerciale réglementée requérant des investissements réguliers d'un montant significatif.

**RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE  
DE SAINT-AMAND-LES-EAUX**

*C'est avec intérêt que j'ai pris connaissance du chapitre « La présence d'un casino sur un territoire : une rente de situation fragilisée par la crise sanitaire » qui va abonder le rapport public annuel 2021 de la Cour des Comptes et sur lequel j'aimerais vous faire part de quelques remarques.*

*La présence d'un casino, au même titre que d'autres équipements de service public et/ou entreprises performantes, représente pour un territoire un atout en même temps qu'une contrainte. Toute collectivité qui a sur son territoire des équipements de ce type est « dépendante » des contributions financières qu'ils apportent et sera naturellement fragilisée par les impacts de la crise sanitaire.*

*Il est à rappeler que le cadre législatif et réglementaire de l'exploitation des casinos en France, comme d'ailleurs de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, est de la compétence de l'État. Les communes qui par leur situation historique possèdent un casino (station hydrominérale, balnéaire...) ne tirent cet avantage que par la volonté du législateur.*

*Beaucoup de communes ont fait de leur casino un acteur économique du territoire au profit de la population, de son tissu culturel, de son tissu économique (il est à regretter que le présent chapitre fasse l'impasse complète sur les emplois directs et indirects générés par la présence d'un casino sur un territoire), mais aussi et surtout au profit de l'État qui est le premier bénéficiaire de la présence de casinos sur le territoire. N'oublions pas que l'État perçoit à Saint-Amand-les-Eaux, par exemple, 6 à 7 fois plus de taxe sur les jeux que la commune.*

*Je suis donc assez surpris que le rôle de l'État, dans le présent rapport, soit complètement obéré alors que le chapitre est très sévère à l'encontre des collectivités locales, dont les délégations de service public ne seraient pas assez protectrices de leurs intérêts. Pourtant, l'exécution du cadre financier de la délégation de service public s'effectue bien sous le contrôle des services fiscaux de l'État. Quant à la législation sur la réglementation des jeux, celle-ci échappe au contrôle de la commune et dépend ici aussi de l'État, ce qui est absolument légitime au regard de la nature même de l'activité.*

*Pour ce qui concerne Saint-Amand-les-Eaux, la délégation de service public y est excédentaire et les bénéfices du contrat servent les intérêts du délégataire, ainsi que ceux de la commune et des acteurs culturels et sportifs du territoire.*

*Cela n'est pas nécessairement le cas de certaines délégations de service public pourtant citées en modèle à suivre dans le chapitre. Il est, à ce titre, étonnant que la Haute Cour ne s'inquiète pas du caractère déficitaire de leur exploitation et du danger que cela fait peser à terme sur la pérennité du contrat et sur les intérêts de la commune.*

*Le constat ressortant de ce chapitre, à savoir que les délégations de service public pour les casinos seraient peu protectrices des intérêts des communes, semble donc se baser uniquement sur le plan juridique et à court terme et non sur l'impact global à long terme au niveau économique et touristique de la délégation de service public pour la commune.*

*Pour ce qui concerne la complexité des montages fonciers relatifs à la construction et à l'exploitation des casinos, il est à rappeler que ces montages ne sont que le fruit de l'histoire, parfaitement calés sur les pratiques et jurisprudences de l'époque et que les communes n'ont pas d'autres choix que de s'adapter aux règles de droit jurisprudentielles en constante évolution.*

*Il me semble, d'ailleurs, qu'il existe un mouvement de fond beaucoup plus profond avec une volonté de modification des pratiques des délégations de service public de casino, et que le simple argument de la crise sanitaire soit plutôt le prétexte à une remise en cause des délégations de service public de jeux, par des cahiers des charges type qui pourraient conduire à une codification plus poussée de celles-ci. Le purisme juridique chassant la créativité, l'innovation et la possibilité pour des acteurs économiques d'être force de proposition, ce qui est l'essence même des délégations de service public, il faut veiller à ce qu'elles ne se transforment pas en marchés publics classiques.*

*Enfin, concernant la recommandation aux collectivités locales de « procéder à l'évaluation des retombées... », n'appartiendrait-il pas plutôt à l'État et à son pouvoir régalien de procéder à cette évaluation? Le délégataire ne peut pas être juge et partie et ce notamment au regard des arguments que la Haute Cour développe dans ce présent chapitre.*

*Voilà, Monsieur le Président, les quelques remarques que je tenais à vous faire suite à la lecture de ce chapitre. La présence d'un casino sur le territoire d'une commune n'est naturellement pas anodine et la relation délégant-délégataire est particulièrement complexe. Cependant, pour l'analyser complètement, il est impossible de mettre de côté le rôle de l'État et de la jurisprudence dans cette relation, tant le cadre de celle-ci en dépend. De la même manière, cette relation ne peut être analysée sur le plan uniquement juridique. Il faut, comme toujours, lier le fond et la forme.*

---

*Afin de garantir toujours plus les intérêts des communes dans les délégations de service public de casino, je pense donc, d'une part, que c'est à l'État de construire un cadre juridique qui soit le plus clair, lisible et vertueux possible sans tomber dans la profusion législative. Et d'autre part, que c'est à lui d'assumer l'évaluation de celles-ci en prenant en compte leur impact réel sur les communes et leur pérennité.*

---

#### **RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SALIES DU SALAT**

*La présence d'un Casino avec la taxe sur les jeux nous a permis de soutenir financièrement les activités thermales déficitaires de notre ville (Thermes-Spa-Village Thermal) depuis de nombreuses années. D'autre part, ce dernier participe activement à l'animation culturelle et sportive de la Ville (subventions à diverses associations et prises en charge de manifestations comme le feu d'artifice du 14 Juillet).*

*Le Conseil Municipal a décidé, en 2019, d'ouvrir une Délégation de Service Public en faveur de professionnels du thermalisme afin de supprimer ces trois budgets annexes ; nous sommes en période de négociation avec les différents acteurs.*

*Conscients qu'un retournement de la conjoncture sur les jeux serait catastrophique pour notre Commune et nous obligerait, dans notre position actuelle, à arrêter toutes les activités thermales avec une perte d'une quarantaine d'emploi.*

*La venue de professionnels devrait valoriser notre richesse thermale et ainsi pérenniser et fortifier l'économie locale, diminuer notre dépendance à la recette des jeux et nous permettre de nous consacrer à nos activités de base d'une ville normale.*

---