



**Après l'aménagement : quelles modalités de gestion des services urbains?**

**Ressources et limites de la concession d'aménagement, de la DSP et de nouvelle concession de services**

Fiche réalisée par la SCET pour le RNA

Version novembre 2020



## SOMMAIRE

<b>I. Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Ressources et limites de la concession d'aménagement.....</b>	<b>4</b>
<b>III. Intérêt limité du contrat de partenariat en matière de production de services urbains seuls.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. La concession de services, relai de la concession d'aménagement ?.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Définition generale de la concession.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Distinction entre concession de travaux et concession de services.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Concession de services « simple » et délégation de service public.....</b>	<b>7</b>
<b>4. L'accroissement des potentialités de la concession de service : la concession multi-activités.....</b>	<b>9</b>
<b>V. Quelle possibilité de confier à un opérateur unique concession d'aménagement et concession de services au sens large ?.....</b>	<b>10</b>

## I. INTRODUCTION

La réalisation d'un projet urbain n'implique plus seulement que soient menées des études d'urbanisme *stricto sensu*, la réalisation de travaux portant sur des VRD voire des équipements de superstructure et la vente de terrains aménagés. Désormais, à l'heure de la « ville servicielle »<sup>1</sup>, **il est devenu courant que la réflexion sur les services urbains à proposer dans un nouveau quartier soit aussi importante que celles relatives à sa conception et à ses modes de réalisation. Le sujet est d'autant plus complexe que le champ des services urbains a tendance à s'étendre.**

Ainsi, prenant l'exemple de la mobilité, Isabelle Barraud Serfaty<sup>2</sup> indique que :

*« le périmètre du service ne peut plus se réduire au service public du transport en commun ». Pour devenir « as a service », ce secteur doit aussi intégrer la mobilité individuelle (stationnement, vélo en libre-service, transport à la demande...) ou partagée (covoiturage, autopartage...) ainsi que l'aide à la mobilité (notamment les applications numériques) et le stationnement. Cet élargissement du spectre des services urbains correspond à un brouillage croissant entre service public et offre privée. Il s'explique par la primauté donnée à l'usager dans la conception du service et donc la nécessité de proposer une palette de service complète pour répondre à la diversité de ses besoins ».*

On pourrait ajouter les besoins nouveaux en matière de production et de distribution d'énergie, d'organisation du développement économique (création de clusters, accueil de services destinés à faciliter la vie des entreprises s'implantant dans le quartier et de leurs salariés etc....)

**L'organisation juridique de la production de ces nouveaux services devient donc un sujet d'interrogation majeur.** L'imbrication entre la conception du projet, les conditions de sa réalisation et les services concernés peut être d'une telle importance qu'il est permis de s'interroger sur les modalités d'implication de l'aménageur dans la mise en œuvre de ce concept de « ville servicielle ».

Dès lors, deux orientations sont possibles :

- **La collectivité peut laisser l'initiative à des opérateurs privés, spécialisés dans la gestion des services urbains** ; tout en organisant sa présence à leurs côtés afin de garantir une orientation conforme à ses objectifs. Le consortium créé par différents opérateurs et auquel est associée la SPL Lyon Confluence pour la mise en œuvre du Lyon Living Lab<sup>3</sup> en est un exemple.
- **La collectivité peut aussi vouloir commanditer elle-même ses services.** C'est ainsi que Nantes Métropole a contractualisé avec l'aménageur de l'île de Nantes, la SAMOA, en vue de la gestion et de l'exploitation du Quartier de la Création sur l'île de Nantes<sup>4</sup>.

**Se pose alors la question du vecteur contractuel approprié.** Cette question dissimule en réalité plusieurs interrogations :

- **La concession d'aménagement** peut-elle être mobilisée pour initier, organiser la production de ces services ?
- **Si oui, dans quelle temporalité : dans une logique transitoire, de façon plus pérenne ?** La réorganisation des contrats publics, parachevée par la publication du Code de la commande publique<sup>5</sup>, offre-t-elle des ressources nouvelles ?
- Plus précisément, l'implantation en droit national de la « **concession de services** », **distincte de la Délégation de Service Public (DSP)**, ouvre-t-elle sur ce terrain de nouvelles perspectives ?

<sup>1</sup> Expression empruntée à Isabelle Barraud-Serfaty, Clément Fourchy, Nicolas Rio : « *Qui gouverne la ville servicielle ?* », Urbanisme, n°407

<sup>2</sup> I. Barraud-Serfaty, Cl. Fourchy, N. Rio, quels seront les opérateurs de la ville de demain, Etude sur les nouveaux modèles économiques urbains, Institut de la Ville Durable, septembre 2018

<sup>3</sup> <http://www.divd.logement.gouv.fr/eureka-confluence-et-lyon-living-lab-energie-r21.html>

<sup>4</sup> <https://www.iledenantes.com/le-projet-de-lile/>

<sup>5</sup> Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique

## II. RESSOURCES ET LIMITES DE LA CONCESSION D'AMÉNAGEMENT

**Les missions pouvant être assignées au concessionnaire d'aménagement sont énumérées à l'article L. 300-4 du Code de l'urbanisme.** Il en ressort que le concessionnaire : « assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. »

A noter que désormais, et **depuis la loi ELAN, l'article L. 300-4** confirme l'analyse selon laquelle le concessionnaire d'aménagement peut être chargé de réaliser :

- Non seulement les travaux et équipements concourant à l'opération ;
- Mais encore des bâtiments, sans discrimination entre bâtiments publics ou bâtiments privés, à la seule condition qu'eux aussi concourent à l'opération prévue dans la concession.

Le propos n'est pas sans lien avec l'objet de l'analyse. En effet, en validant cette possibilité, **le législateur confirme l'évolution du rôle de l'aménageur, véritable ensemblier, agissant sur toutes les dimensions du projet urbain, et non plus cantonné au seul rôle de réalisateur de VRD et vendeur de « charges foncières ».**

Néanmoins, il résulte également de cette rédaction que les missions du concessionnaire d'aménagement sont cantonnées à celles directement rattachables à l'acte d'aménager et de construire. **Le texte ne fait pas la moindre référence à la possibilité pour la collectivité de confier à son concessionnaire d'aménagement, même à titre accessoire, la réalisation de services urbains.** Faut-il en déduire une impossibilité ? Une telle position serait excessive.

- **De longue date, les concessions d'aménagement comportent des missions qui relèvent en réalité du « service » au sens large du terme.** Peuvent être notamment mentionnées les concessions d'aménagement qui attribuent à l'aménageur, en plus des missions relevant de l'aménagement, des missions d'animation du dispositif OPAH par exemple. Mais il est vrai qu'il ne s'agit pas à proprement parler de services urbains.
- Par ailleurs, **l'article L.1121-4 du Code de la commande publique reconnaît explicitement l'existence de contrats mixtes, intégrant dans un même contrat production de travaux et de services.**<sup>6</sup> Certes, l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme demeure hermétique à la notion de services. Pour autant, et à l'appui de l'article L.1121-4 du code de la commande publique, on peut raisonnablement penser que **dès lors que le centre de gravité du contrat demeure du côté de l'aménagement, il n'y a pas de réelles difficultés.**

On pourrait donc imaginer qu'une concession d'aménagement confiée au co-contractant de la collectivité des missions relevant de la gestion de services urbains.

**Une forme de gestion transitoire, limitée à l'exploitation des équipements produits dans le cadre de la concession d'aménagement pourrait ainsi être envisagée.** En effet, il arrive que l'aménageur soit chargé de réaliser des équipements devant donner lieu à une véritable exploitation économique. La solution peut même présenter un intérêt certain quand par exemple l'équipement est un parc de stationnement siège d'une politique de mutualisation et de foisonnement. L'aménageur est alors en bien meilleure position pour garantir aux acquéreurs de charges foncières la réalité de la disponibilité des places de stationnement concernées puisqu'il est également l'exploitant du parking. C'est ainsi que la SPL Lyon Confluence a pu contractualiser avec des promoteurs en vue de la réalisation de charges foncières et mettre en place l'appareillage contractuel nécessaire à la mise en œuvre de la politique de stationnement fondée sur les principes de mutualisation et foisonnement.

Toutefois, la solution décrite demeure imparfaite.

- Rappelons que **les équipements dont la maîtrise d'ouvrage a été transférée à l'aménageur constituent des biens de retour appartenant ab initio à la collectivité<sup>7</sup> ; ils demeurent sous la garde de l'aménageur tant que les opérations de remises n'ont pas été effectuées.** Il en résulte que durant la période s'étendant

<sup>6</sup> Un contrat de concession portant sur des travaux et des services est une concession de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux.

entre le moment de l'achèvement de l'équipement et celui de sa remise formelle au concédant, **l'aménageur assume les responsabilités liées à cet ouvrage**<sup>9</sup>. Or, la concession d'aménagement est le plus souvent peu diserte sur les limites de cette responsabilité. **Surgit donc une question d'opportunité, relative au point de savoir s'il est raisonnable d'exploiter, techniquement et économiquement, un équipement public sans un contrat traitant spécifiquement et de façon aussi exhaustive que possible l'ensemble des questions relatives à cette exploitation. Le propos peut sembler excessif si est en jeu une exploitation transitoire. Il l'est probablement un peu moins si la transition s'étend dans le temps.**

- La solution peut par ailleurs s'avérer délicate à mettre en œuvre **si la personne publique compétente concernant l'exploitation du service à l'intérieur de l'équipement public n'est pas la personne publique concédante**. Si l'un des atouts de la concession d'aménagement est de permettre à la collectivité compétente sur le projet urbain, dans sa globalité, de concéder la réalisation de l'ensemble des composantes dudit projet, on ne peut en déduire que cette habilitation va jusqu'à la possibilité de concéder, par le même contrat, l'exploitation proprement dite de ces équipements.

**Force est donc de constater que, hormis quelques hypothèses limitées, la concession d'aménagement ne sera pas le vecteur contractuel le plus approprié.**

### **III. INTÉRÊT LIMITÉ DU CONTRAT DE PARTENARIAT EN MATIÈRE DE PRODUCTION DE SERVICES URBAINS SEULS**

**Le marché de partenariat est défini à l'article L1112-1 du Code de la commande publique** comme suit :

*« Un marché de partenariat est un marché public qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.*

*Cette mission globale peut en outre comprendre :*

- 1° Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;*
- 2° L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments ;*
- 3° La gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. »*

**L'intérêt, mais aussi les limites, du marché de partenariat dans le champ de l'aménagement urbain proprement dit** ont déjà été mis en exergue notamment dans le cadre du RNA<sup>9</sup>. On peut résumer les analyses déjà produites à ce sujet ainsi :

- **le marché de partenariat**, comme l'ancien contrat de partenariat, **peut permettre de faire réaliser une des composantes d'un projet urbain plus large**, ladite composante pouvant être relativement complexe et le partenaire pouvant aller jusqu'à s'assurer des recettes annexes, par exemple, peut-on penser, par la vente de charges foncières<sup>10</sup> ;
- **mais ce contrat ne peut pas réellement organiser la réalisation d'un projet urbain en tant que tel.**

A ceci, il faut ajouter que la **procédure de passation est relativement complexe et que le recours au contrat de**

**7** L'article L3132-4 consacre la distinction, créée par la jurisprudence entre les biens de retour, les biens de reprise et les biens propres. Les biens de retour sont définis comme les biens, meubles ou immeubles, qui résultent d'investissements du concessionnaire et sont nécessaires au fonctionnement du service public. Il est confirmé que « dans le silence du contrat, ils sont et demeurent la propriété de la personne publique dès leur réalisation ou leur acquisition ».

**8** Cons. d'Et, 21 déc. 1977, n° 98550, Ville de Rennes

**9** [Lien RNA marché partenariat](#) / Voir également : Alexandre Vandepoorter, Concession d'aménagement ou contrat de partenariat, Contrats Publics, n°145 juillet-août 2014.

**10** Code de la Commande publique, Article L2213-9

**partenariat est subordonné au franchissement de seuils financiers.**

En matière de gestion de services urbains, le recours à un marché de partenariat ne peut s'envisager que si la collectivité projetée de confier à un « partenaire » la mission globale composée de la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement. **La prestation de services en tant que telle n'intervient qu'à titre facultatif.**

**En matière d'aménagement et de gestion urbaine, le marché de partenariat s'avère donc d'un intérêt limité :** son périmètre ne s'étend pas véritablement jusqu'au projet urbain, or la gestion urbaine est nécessairement indissociable d'actions de construction, transformation, rénovation etc.

#### **IV. LA CONCESSION DE SERVICES, RELAI DE LA CONCESSION D'AMÉNAGEMENT ?**

Pour que la collectivité puisse commander des services urbains, il lui faudra donc s'en remettre à d'autres catégories contractuelles. Concession d'aménagement et marché de partenariat ne répondant pas à l'ensemble des besoins, le regard se tourne naturellement vers **la délégation de service public.**

Pour mémoire, **cette notion a été consacrée en droit français par les lois suivantes :** loi n° 92-125 du 6 février 1992 et loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 – la fameuse loi Sapin I. **Cette notion est héritée de la longue tradition de la gestion déléguée du service public « dont la figure de proue était constituée par la concession de service public ».**<sup>11</sup>

**Les dernières réformes portant sur les contrats publics et dont l'aboutissement a été la création du Code de la commande publique permettent de porter un regard neuf sur la notion.**

#### **1. DÉFINITION GÉNÉRALE DE LA CONCESSION**

Tout d'abord, **l'article L. 1121-1 du code de la commande publique apporte une définition du contrat concessif,** applicable à tous les types de concession. Il est rappelé que :

**« Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.**

*La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »*

#### **2. DISTINCTION ENTRE CONCESSION DE TRAVAUX ET CONCESSION DE SERVICES**

**Le Code de la commande publique distingue dans cette catégorie, deux types de concession : la concession de travaux et la concession de services.**

##### **A/ Définition de la concession de travaux**

**Aux termes de l'article L. 1121-2, la concession de travaux a pour objet :**

*« 1° Soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste figure dans un avis annexé au présent code ;*

<sup>11</sup> F. Llorens, *Unité et pluralité des délégations de service public : Contrats-Marchés publ. 2003, étude 7*

2° Soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'autorité concédante. »

A la vue de cette définition, on peut considérer que finalement la concession d'aménagement est un avatar de cette catégorie juridique.

## B/ Définition de la concession de services

**La concession de service est définie par l'article L. 1121-3 du Code de la commande publique comme suit :**

*« Un contrat de concession de services a pour objet la gestion d'un service. Il peut consister à concéder la gestion d'un service public. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.*

*La délégation de service public mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales.*

## 3. CONCESSION DE SERVICES « SIMPLE » ET DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

### A/ Critères de distinction

L'article L. 1121-3 du Code de la commande publique distingue donc **deux contrats de services susceptibles d'être conclus par une collectivité avec un tiers** :

- **La concession de service « simple »**, qui vise simplement la gestion d'un service. Autrement dit, par le biais d'un contrat de ce type la collectivité commande à un tiers la production d'un service ; ce tiers rémunérant la production de ce service par son exploitation et/ou un prix versé par la collectivité (sans toutefois que le montant de ce prix puisse anéantir le risque économique que l'opérateur est censé supporter) ;
- **La traditionnelle délégation de service public (DSP) qui trouve donc désormais place au sein de la catégorie juridique « concession de service »** .

Comme dit précédemment, la notion de **DSP** est ancrée de longue date dans le droit et les pratiques. Ses territoires d'élection sont connus : exploitation de parkings, équipements aqua-ludiques etc...réalisés soit directement par la collectivité soit par l'opérateur lui même.

Les réalités que recoupe la « **nouvelle** » **concession de services « simples »** sont moins aisées à discerner. Pour mieux approcher la notion, on peut rappeler qu'**elle vise les services qui ne sont pas des services publics**. Dit autrement, les services publics feront l'objet d'une DSP, les autres d'une concession de services.

Il faut donc s'attacher à définir **le ou les critères qui permettent de qualifier une activité en service public**.

Classiquement, **le service public se définit comme** « *une activité d'intérêt général menée sous le contrôle de l'administration avec des prérogatives de puissance publique. Le critère des prérogatives est toutefois appliqué avec souplesse. Une personne privée qui assure une mission sociale d'intérêt général sous le contrôle de l'administration est chargée d'une mission de service public, même en l'absence de prérogatives de puissance publique, lorsque « eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission » (CE, 22 février 2007, association du personnel relevant des établissements pour inadaptés).* »<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Intervention de Bernard Stirn, président de la section du contentieux, à l'occasion du colloque d'Athènes "Service(s) public(s) en Méditerranée" les 19 et 20 octobre 2017, en ligne (<https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-service-public-dans-la-jurisprudence-du-conseil-d-etat-francais>)



## B/ Illustrations jurisprudentielles

Il ressort de la jurisprudence que l'existence ou l'absence d'un service public est appréciée à l'aune d'un faisceau d'indices marquant l'emprise de la collectivité sur les conditions d'exercice du service.

Par exemple, pour ériger en activité de service public la gestion d'un complexe sportif, la Cour administrative d'appel de Marseille a pris en compte :

- L'imposition par la collectivité des activités exercées,
- L'existence de contraintes d'exploitation particulières y compris en matière de continuité du service,
- L'intensité du pouvoir de contrôle financier par la collectivité etc...<sup>13</sup>

Quelques exemples tirés de la jurisprudence récente permettent d'approcher plus précisément la notion.

- Le tribunal administratif de Toulouse a qualifié de concession de services « simple » et non de DSP, le contrat ayant pour objet la fourniture, la pose, l'entretien, la maintenance et l'exploitation du mobilier urbain publicitaire et non publicitaire de la commune, « *répondant ainsi à des besoins de la commune* »<sup>14</sup>  
Une qualification similaire en concession de service « simple » a été semble-t-il (implicitement ?) reconnue par le Conseil d'État, concernant un contrat relatif « à l'exploitation de mobiliers urbains d'information à caractère général ou local supportant de la publicité ». <sup>15</sup>

## C/ Conséquences de la distinction

Dans les deux cas, le contrat est conclu après une procédure de publicité et de mise en concurrence organisée conformément aux dispositions du Code de la commande publique relatives aux concessions (étant rappelé que le contrat pourra être conclu de gré à gré si le concessionnaire est une société publique locale).

La DSP sera, en outre soumise, aux articles L. 14111-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales qui imposent, notamment : une délibération de la collectivité sur le principe même de la DSP avant toute autre procédure, l'obligation de recueillir l'avis de la commission locale des services publics avant la conclusion de tout avenant entraînant une augmentation d'un montant global supérieur à 5%.

L'autre différence, notable, a trait au mode de financement du service. Quand le contrat met à la charge de l'exploitant des charges de service public, ce qui suppose l'existence d'une DSP, le concédant peut apporter un soutien financier à l'exploitant en compensation des charges de service public et sans encourir le risque d'être considéré comme étant en infraction à l'égard du régime des aides d'Etat<sup>16</sup>. En l'absence de charges de service public, et donc en présence d'une concession de service simple, aucun soutien financier n'est juridiquement possible.

## D/ Perspectives ouvertes

Les illustrations jurisprudentielles mentionnées sont assez intéressantes en ce qu'elles se rapportent à la production de services qui peuvent s'approcher des services urbains proprement dits. Pour prolonger la réflexion, on pourrait ainsi imaginer que la collectivité souhaitant se doter d'un opérateur produisant et exploitant au sens économique un service urbain, sans souhaiter et/ou pouvoir s'immiscer dans les modalités de sa gestion, se dote d'une concession de service « simple » (si elle s'immisce de façon importante, la qualification en DSP prévaudra).

Toujours dans cette logique prospective, la concession de service pourrait avoir pour objet le déploiement d'outils numériques facilitant la vie des usagers de la ville sans pour autant constituer des services publics : de mise à disposition de places de stationnement, de services de conciergerie etc...

<sup>13</sup> CAA Marseille, 15 mai 2017, n° 16MA04042, Sté Carillis : JurisData n° 2017-012290 ; Contrats-Marchés publ. 2017, comm. 196, obs. H. Hoepffner.

<sup>14</sup> TA Toulouse, ord., 10 août 2017, n° 1703247, Sté Exterion Média

<sup>15</sup> CE, 25 mai 2018, *Société Girod Média*

<sup>16</sup> CE, 13 juillet 2012, *Compagnie Méridionale de Navigation*, n°355616



#### 4. L'ACCROISSEMENT DES POTENTIALITÉS DE LA CONCESSION DE SERVICE : LA CONCESSION MULTI-ACTIVITES

Le potentiel de la concession de service doit être mis en relation avec l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 septembre 2016, *Sociétés Q-Park, Indigo et SAGS contre Communauté urbaine du Grand Dijon* consacrant la concession multi-activités :

*« Considérant, en premier lieu, qu'aucune disposition législative ni aucun principe général n'impose à la collectivité publique qui entend confier à un opérateur économique la gestion de services dont elle a la responsabilité de conclure autant de conventions qu'il y a de services distincts ; qu'elle ne saurait toutefois, sans méconnaître les impératifs de bonne administration ou les obligations générales de mise en concurrence qui s'imposent à elle, donner à une délégation un périmètre manifestement excessif ni réunir au sein de la même convention des services qui n'auraient manifestement aucun lien entre eux »*

Un commentateur, M. Olivier Laffitte, résume ainsi la portée et l'intérêt de cet arrêt :

**« désormais donc, les personnes publiques pourront confier à un concessionnaire unique la responsabilité de la gestion de plusieurs activités, relevant ou non d'un service public, dès lors qu'elles pourront démontrer l'existence d'un lien cohérent entre ces activités ».**<sup>17</sup>

Prolongeant l'analyse, le même commentateur ajoute, concernant les effets de la combinaison des potentialités nouvelles offertes par cet arrêt avec le nouveau régime des concessions que :

*« Désormais les concessionnaires pourront assurer l'équilibre financier de leur projet via une large panoplie de revenus ; ainsi et à côté des sources déjà existantes de revenus en provenance de redevances sur les usagers, des subventions d'investissement et des compensations pour obligations de service public versées par le concédant/déléguant, ils pourront ajouter des revenus tirés d'activités rentables (pouvant ne pas relever d'un service public) compensant celles moins rentables, et remettre ainsi en vigueur la logique économique des « adossements » pratiqués antérieurement en matière autoroutière ».*

Il est permis de s'interroger sur l'opportunité, pour une collectivité, de mettre entre les mains d'un seul et même opérateur un nombre très important de services.

Mais en effet, en termes de sécurisation financière, de cohérence d'exploitation, l'intérêt est évident :

- Pour la collectivité, c'est l'assurance d'une réponse globale, cohérente, d'interconnexion des services.
- Pour l'opérateur, l'augmentation du périmètre concédé favorise l'obtention des équilibres économiques qui lui sont nécessaires.

#### V. QUELLE POSSIBILITÉ DE CONFIER À UN OPÉRATEUR UNIQUE CONCESSION D'AMÉNAGEMENT ET CONCESSION DE SERVICES AU SENS LARGE ?

**Il ressort des développements précédents que la concession de service, qu'il s'agisse de services « simples » ou de services publics, est le meilleur vecteur contractuel pour organiser la production de services urbains.**

Demeure la **question de l'articulation entre ce contrat et une concession d'aménagement.**

La tentation est grande de rechercher un opérateur urbain vraiment global intervenant sur toute la chaîne : de l'aménagement stricto sensu à la mise à disposition de services. La mise en œuvre de cette solution se heurte toutefois à un écueil de taille, celui lié au fait que **tous les contrats publics précités doivent être conclus au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.** Et comme le contrat véritablement global, « embarquant » à la fois les missions d'aménagement et une multitude de services n'existe pas, **la collectivité sera tenue d'organiser plusieurs procédures.** Autrement dit, s'il est concevable que la collectivité organise concomitamment deux procédures

<sup>17</sup> O. Laffitte, Les concessions multi-activités : le droit du XXI<sup>ème</sup> siècle, Contrats Publics, n°173, février 2017

de passation, rien ne garantit que tous les contrats pourront être attribués au même opérateur.

Si l'unification entre les mêmes mains est l'objectif recherché, la quasi-régie est alors la seule solution. De la rédaction du L3211-1 du CCP, il résulte que les contrats de concessions conclus entre une collectivité et une société - soit une société publique locale, soit une société publique locale d'aménagement - peuvent être conclus de gré à gré et constituent une quasi-régie.

**L'absence d'obligation de mise en concurrence autorise alors la collectivité à confier à son opérateur d'aménagement une pluralité de contrats relatifs à la gestion de services urbains, en lien avec le projet.** A l'instar de la SAMOA, l'opérateur constitué sous forme de SPL peut alors être titulaire d'une concession d'aménagement portant sur la réalisation du projet urbain et d'une concession de services portant sur la production d'un service particulier, en lien avec le projet urbain.