

# Un Service d'Intérêt Economique Général ou SIEG : c'est quoi ?

## 1 UNE CONCEPTION EUROPÉENNE DES « SERVICES PUBLICS »...

L'Union Européenne (UE) est fondée sur les principes de liberté d'entreprendre, libre concurrence, libre installation, libre circulation... à l'intérieur du marché commun. Ces principes fondateurs interdisent, sauf exception, les possibilités d'aides publiques aux entreprises<sup>1</sup>.

En parallèle, l'UE a comme priorité le maintien et le développement de la cohésion sociale, économique et territoriale dans les pays de l'Union<sup>2</sup>.



Pour concilier ces deux enjeux, l'Europe a créé la notion de « Service d'Intérêt Général » (SIG), qui désigne des missions particulières d'intérêt général, confiées par

l'Etat ou les collectivités à des acteurs privés, voire publics, chargés par mandat écrit, d'obligations de service public.

Ces services, essentiels pour la population, doivent être de haute qualité et accessibles à tous.

Le marché privé ne pouvant pas toujours répondre à ces missions de service public, dont la lucrativité est limitée, l'UE autorise un régime de soutien public dérogatoire plus favorable que celui autorisé pour des activités commerciales « classiques », afin de compenser l'engagement pris par l'entreprise, pour l'intérêt général.

1. article 107§1 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)

2. articles 14 et 106.2 du TFUE

## 2 ... BASÉE SUR LA NATURE ÉCONOMIQUE OU NON ÉCONOMIQUE D'UNE ACTIVITÉ

Le droit européen distingue et encadre les services d'intérêt général différemment selon la nature économique (SIEG) ou non économique (SNEIG) de l'activité qu'ils développent.

Il n'y a pas de liste de SIEG et les autorités nationales ou locales sont libres de reconnaître un SIEG dans leur champ de compétence, si elles respectent le cadre juridique européen.

Les services de nature non économique sont très restreints, car presque toutes les activités, même sociales, peuvent évoluer sur un marché concurrentiel.

Un ensemble de textes forme la base juridique des SIEG, appelé « paquet ALMUNIA », adopté le 20 12 2011 par la Commission européenne. Ce « paquet » comprend 4 outils juridiques : deux « communications », un « règlement » et une « décision » et s'applique en France depuis 2012.

Ils détaillent les règles dérogatoires applicables aux SIEG, notamment pour les modalités de soutiens publics.

### SERVICE D'INTERET GENERAL (SIG) activités soumises à des obligations de service public

#### Service Non Economique d'Intérêt Général (SNEIG)

*Pas sur un "marché"*

Services régaliens et de solidarité nationale

SSIG non économique

Ex : Sécurité sociale, protection du patrimoine, éducation, police, santé, culture...

Aides publiques « libres »

#### Service Social d'Intérêt Général (SSIG)

Objectifs de cohésion et d'inclusion sociale, économique et territoriale

Ex : Hôpitaux, logement social, garde d'enfants, soins de longue durée, assistance aux familles et personnes vulnérables, emploi-insertion-formation

Aides publiques encadrées « SIEG » mais sans limite de montant et non notifiées à la Commission UE

#### Service d'Intérêt Economique Général (SIEG)

*Opère sur un "marché" concurrentiel mais offre insatisfaisante*

1. Un mandat pour des missions particulières d'intérêt général associées à des obligations de service public
2. Une compensation de mission calculée de manière transparente et objective
3. Pas de surcompensation sauf un « bénéfice raisonnable »

Si total des financements publics < 500 000€ sur 3 exercices fiscaux :  
**MANDAT SIMPLIFIE**  
(Règlement des minimis sieg n°360/2012)

Si le choix du gestionnaire du SIEG se fait après une procédure de marché public :  
financements publics libres :  
pas une aide d'Etat \*  
jurisprudence « Altmark 2003 »

Si SIEG mais sans marché public et que les financements publics sont < 15 millions d'€ annuel  
Décision d'exemption 2012/21/UE du 20 décembre 2011 : aide publiques autorisées sans notification à la commission européenne

#### Sources :

SGAE : Guide relatif à la gestion des SIEG

CGET : circulaire du 14 sept 2015 sur les « aides de minimis »

CGET : grille d'analyse de la réglementation applicable aux SIEG - 10 mai 2016

Commission Européenne : guide relatif aux SIEG et SSIG 29 04 2013

\* Attention ! Résumé très synthétique : prendre connaissance de la grille d'analyse précise du CGET citée en "sources".

# Pourquoi reconnaître les Services d'Intérêt Economique Général (SIEG) sur son territoire ?

Reconnaître certains services essentiels pour la population comme des SIEG, car ils contribuent à la cohésion sociale sur le territoire, permet de les « sortir » de l'analyse purement marchande des besoins économiques locaux et de la commande publique. Cette reconnaissance est à la fois un **acte politique** et un **outil technique** qui permet de **sécuriser juridiquement** les financements publics accordés aux structures chargées de missions d'intérêt général.

## 1 AFFIRMER L'IMPORTANCE DES ACTIVITÉS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DANS L'ÉCONOMIE

Les collectivités territoriales ne réalisent pas toutes leurs missions en interne, et peuvent choisir de recourir au secteur privé pour :

OU

Répondre à un besoin local de fourniture d'un bien, de travaux, d'un service

Répondre à un **besoin social ou d'intérêt général**, où le marché concurrentiel n'est pas adapté ou absent.

Elles passent une **commande à un tiers**, via un marché, une délégation de service public...

Elles **conventionnent avec un acteur local compétent** et lui attribuent une subvention, via un appel à projet ou non, pour fournir ce service d'intérêt général spécifique.

Elles sont alors à **l'initiative du projet et ordonnatrices** dans l'exécution.

Elle n'est pas à l'initiative du projet d'exécution du service.

L'acteur privé est un **prestataire**.

L'acteur privé est un **partenaire** de l'intérêt général.

**Reconnaître l'intérêt économique général d'un service ou d'une activité justifie la participation financière de la collectivité à son équilibre budgétaire, au nom de la cohésion et de la solidarité territoriale.**

**La collectivité valorise ainsi :**

- Les services ou activités qu'elle juge essentiels pour la population
- Les acteurs qui assument aujourd'hui ces services : publics, privés, associations, entreprises de l'Economie sociale et solidaire à gestion désintéressée...

**La collectivité affirme ainsi :**

- La réalité d'une activité économique
- L'existence d'une mission d'intérêt général pour l'ensemble de la société, avec des **obligations de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement et d'accès universel**
- La **compensation financière nécessaire** pour que le service soit assuré selon les exigences souhaitées pour le bien-être de la population ou de certains publics fragilisés ou à protéger.

## 2 SÉCURISER LES FINANCEMENTS PUBLICS ACCORDÉS AUX ACTIVITÉS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Une collectivité qui choisit de qualifier de Service d'Intérêt Economique Général (SIEG) un service ou l'activité d'un organisme doit se référer et conjuguer 3 régimes juridiques complémentaires, non exclusifs l'un de l'autre :

La réglementation sur les « aides d'Etat » des articles 106-107-108 du TFUE

La règle de minimis SIEG n° 360/2012 ou le paquet « Almunia » de la commission UE du 20 12 2011

Les directives marchés publics et concessions de 2014, transposées en France en 2015-2016

**SIEG**

En droit européen, l'absence de but lucratif, le statut public ou associatif d'une structure, ne permet pas d'échapper à la réglementation sur les « aides d'Etat » et au statut d'entreprise.

Au-delà de 200 000 € de financements publics accordés à un tiers sur 3 exercices fiscaux, la collectivité doit s'interroger sur la nature de SIEG ou pas du service rendu par l'organisme.

En effet, au-delà de ce montant dit de « minimis », toute aide publique est illégale ou doit être notifiée au préalable à la commission européenne pour accord, sauf à justifier d'une réglementation d'exception (règlement SIEG 360/2012, arrêt « Altmark » ou paquet « Almunia » ou règlement général d'exemption par catégorie<sup>1</sup>).

Qualifier une activité de SIEG ne va pas dispenser de respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

1. Règlement n° 651/2014 du 17 06 2014 sur les aides possibles par territoire (Aide à Finalité Régionale) par secteurs : PME, formation, agriculture, innovation, culture, sport...

Car après identification du SIEG, la collectivité devra contractualiser avec un ou plusieurs opérateurs, par un **MANDAT écrit**, dont la forme pourra être constituée de plusieurs textes juridiques contraignants : arrêtés, délibérations, conventions...

Si le **SIEG est réalisé à la demande de la collectivité**, l'ordonnance de 2015 sur la commande publique sera appliquée (marché, délégation de service public...).

Si le **SIEG est d'initiative associative ou co-construite**, la collectivité aura recours à la subvention, conformément à l'article 59 de la Loi relative à l'Economie Sociale et Solidaire du 31 juillet 2014 et à la circulaire Valls du 29 septembre 2015 sur les « nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations ».



Les **services d'accueil de la petite enfance**, service social d'intérêt général, ont été qualifiés de SIEG par plusieurs EPCI ou communes : Ex : Ville de Roncq (59), communauté de communes de la Roche aux Féés (35) et de Saint-Aubin-Aubigné (35)...

L'Euro-métropole de Strasbourg a qualifié de SIEG **la collecte, le réemploi et recyclage des déchets textiles** par des opérateurs développant des activités sociales.



L'**accompagnement à la création d'activités de personnes en situation de fragilité sociale** a été qualifié de SIEG par les conseils régionaux de : Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Languedoc-Roussillon et Nord-Pas-de-Calais.

# Comment mettre en place un Service d'Intérêt Economique Général (SIEG) sur son territoire ?

Choisir de qualifier une activité ou un service de SIEG relève de la **libre administration des collectivités territoriales**. L'Union Européenne (UE), ne fournit pas de liste de SIEG a priori et ne va pas au-delà du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les choix locaux de SIEG, au nom du principe de subsidiarité. Cependant, la collectivité doit **respecter la forme d'un mandat écrit et des mentions minimum obligatoires**, en référence à la réglementation européenne SIEG.

Les procédures assurant le respect des exigences légales **varient selon le montant des financements publics au vu des seuils de « minimis » imposés par la réglementation européenne sur « les aides d'Etat »**.

Mais chaque mise en place de SIEG doit intégrer une phase préalable d'identification et de co-construction avec les acteurs et les bénéficiaires, afin de définir collectivement les missions particulières de service public qui seront imparties au SIEG.

## 1 UNE PREMIERE PHASE D'IDENTIFICATION ET DE CO-CONSTRUCTION DES BESOINS DU FUTUR SIEG

Cette première phase nécessite de recenser les activités et les organismes qui remplissent des missions économiques d'intérêt général à savoir :

- **Une activité économique** qui évolue sur un marché, confronté à une offre et une demande, avec une rémunération correspondant à la contrepartie du service fourni, même si le bénéficiaire final du service peut ne pas avoir à payer de prix pour ce service (ex : la formation),
- **Une mission d'intérêt général**, destinée à tous les citoyens ou dans l'intérêt de la société dans son ensemble,
- **Une activité qui ne serait pas exécutée** dans les mêmes conditions **par le marché** concurrentiel classique, ce qui justifie les financements publics.

Le recensement des SIEG peut se faire de deux manières :

### Par secteur d'activité

**Exemples :** petite enfance, jeunesse, service aux personnes fragilisées, accompagnement, formation, ...

La collectivité co-construit le contenu du futur SIEG avec les acteurs du secteur et les habitants, avant de le qualifier de SIEG.

### Par organisme

**Privés :** associations, entreprises à gestion désintéressée, sociales ou autres

**Publics :** établissement public, CCAS...

La collectivité reconnaît l'activité proposée par l'organisme comme SIEG, s'il remplit des missions particulières de service public.

## 2 UNE PROCÉDURE QUI DÉPEND DU MONTANT DES FINANCEMENTS PUBLICS ACCORDÉS PAR LA COLLECTIVITÉ

**Si financements publics cumulés sur 3 exercices fiscaux < à 200 000€ ou < à 500 000€**

< à 200 000€

**SIEG inutile**

Accord de subvention simple, via une convention pluriannuelles d'objectif si subvention > 23 000 €/an

Voir circulaire Valls du 29 09 2015 et annexes

FINANCEMENTS PUBLICS CUMULÉS

**Somme des subventions directes ou indirectes en provenance de l'Etat, des collectivités, de l'UE...**

Au-delà de 15 millions de financements publics par an, ces aides doivent être notifiées à la commission européenne pour vérification de leur compatibilité avec le TFUE

( Voir encadrement communautaire 2012/ C8/03 du 20 12 2011 )

< à 500 000€ par entreprise pour le même SIEG<sup>1</sup>

**SIEG simple et pas une aide d'Etat**

Reconnaître par délibération l'activité comme un SIEG en visant expressément le règlement de « minimis SIEG » 360/2012 et octroyer le MANDAT écrit par convention en précisant :

- Le projet
- Le nom du bénéficiaire du SIEG
- Le territoire concerné
- La durée (maximum 10 ans sauf investissement)
- Le montant de la compensation de service public accordée sous forme de subvention

**Dans ce cas, le mandat est constitué d'une délibération + d'une convention avec le bénéficiaire.**

**Si financements publics cumulés sur 3 exercices fiscaux > à 500 000€ et < à 1.5 millions d'€ par AN**

### ETAPE 1 DÉLIBÉRER POUR QUALIFIER GLOBALEMENT UN SERVICE OU UNE ACTIVITÉ DE SIEG

- Justifier la compétence de la collectivité : Loi NOTRe/statut... quel que soit le montant d'aide accordé.
- Expliquer la nécessité du besoin social/ marché défaillant en termes de qualité, d'accessibilité, de sécurité, d'accès universel de la population, de continuité.
- Viser expressément l'article 106.2 du TFUE sur les SIEG et la décision de la commission du 20 12 2011 « paquet Almunia »
- Préciser le caractère particulier des missions à remplir : obligations de service public, sans liberté contractuelle de limiter le service. Préciser qu'elles seront compensées financièrement par le mandat à stricte proportion.
- Préciser que cette délibération fait partie du MANDAT, qui sera donné par écrit à un ou plusieurs organismes chargés de mettre en œuvre les missions décrites.

### ETAPE 2 CHOISIR SON MODE DE CONTRACTUALISATION :

- Si la collectivité achète la prestation de SIEG en contrepartie d'un prix → procédure de marché public
- Si la collectivité transfère le risque d'exploitation du SIEG sur l'organisme gestionnaire → procédure de délégation de service public
- Si la collectivité reconnaît l'activité de SIEG d'initiative associative ou autre organisme → procédure d'attribution de subvention

**ETAPE 3 ELLE OCTROIE LE SIEG** à un ou plusieurs organismes retenus (maximum 10 ans, sauf investissement important) en se référant à la délibération de l'étape

1.

1. Voir les précisions sur le calcul et le cumul des financements publics dans la circulaire CGET du 14 09 2015 relative à l'application du régime européen des aides d'Etat

## Marché public ou subvention ?

Juridiquement, la distinction entre marché public et subvention est clairement posée par l'**article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics** et l'**article 59 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire** :

S'il y a une **mission d'intérêt général, initiée, définie et mise en œuvre** par un acteur privé, les contributions versées par la collectivité relèvent de la subvention et non du marché :

➔ Pas une commande publique mais une initiative privée.

Pour les SIEG, la Cour de Justice des Communautés Européennes a jugé dans son arrêt « Altmark » du 24 juillet 2003 qu'un SIEG octroyé après une procédure de marché public, échappait à la règle d'interdiction des aides d'Etat, le marché public répondant en lui-même aux obligations de transparence dans le marché européen.

Mais, cette jurisprudence semble risquée si le marché aboutit à la réception d'une seule offre ou si le service n'est pas initié et défini par la seule collectivité.

C'est pourquoi, il est plutôt conseillé d'utiliser la décision d'exemption 2012/21 UE du 20 12 2011 « Almunia » qui permet de définir un SIEG et de recourir plus aisément à la subvention, après appel à projet ou non, selon le contexte local de concurrence.

## Le MANDAT SIEG : 6 mentions obligatoires

- la nature et la durée des obligations de services publics à fournir,
- L'entreprise et le périmètre concerné
- les droits exclusifs ou spéciaux éventuellement octroyés (agrément, autorisation...)
- La durée du mandat, qui ne peut excéder 10 ans sauf si investissement à long terme
- Les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation financière accordée, avec un « bénéfice raisonnable » autorisé<sup>1</sup>,
- Les modalités de remboursement et les moyens d'éviter toute surcompensation, seules les activités SIEG étant à compenser par la collectivité (pas les autres missions de l'organisme)

### Formalisées dans plusieurs actes :

Mandater un tiers pour gérer un SIEG signifie que la collectivité doit prouver qu'elle a formalisé ce SIEG par l'intermédiaire d'actes contraignants faisant référence à la réglementation européenne sur les SIEG : délibération, convention, acte d'engagement...

Elle est libre dans les formes précises de mandatement.

1. Voir les précisions de la fiche méthode sur le calcul de la compensation et la grille d'analyse du CGET - 10 mai 2016 sur le règlementation applicable aux SIEG.

## POUR ALLER PLUS LOIN...

### TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE ET TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE :

- Article 4 sur les compétences de l'UE
- Article 14 sur la place des SIEG dans les valeurs communes de l'Union
- Article 93 sur la compatibilité des aides avec les traités et la notion de service public
- Article 106-2 sur les limites d'application des règles de concurrence aux entreprises qui gèrent un SIEG
- Article 107 sur les aides d'Etat et leur compatibilité avec le marché intérieur.

### GUIDES :

- **Secrétariat Général aux Affaires Européennes** : Guide relatif à la gestion des SIEG-Sept 2013. 27 p.
- **Le Courrier des Maires et Elus locaux** : Guide pratique : Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) Fév 2012. 66 p.
- **Commission Européenne** : Guide relatif à l'application aux SIEG et SSIG des règles de l'Union Européenne en matière d'aides d'Etat, de « marchés publics » et de « marché intérieur » - 29 04 2013 - 115 p.
- **RTES** : Les modes de contractualisation collectivités/acteurs de l'ESS- Déc 2015 - 7p
- **CRESS Bretagne** : **Commande publique et Ess**, 2012 - 57 p.

### CIRCULAIRES :

- **Circulaire CGET du 14 septembre 2015** relative à l'application du règlement n°1407/2013 de la Commission européenne du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE – avec annexes de modèle de déclaration d'aide pour les entreprises pour le calcul du cumul et clauses à intégrer dans les conventions avec l'Etat ou les collectivités - 24 p.
- **Circulaire du Premier Ministre Valls n°5811/SG du 29 09 2015** relative aux « Nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations + 5 annexes dont des modèles de conventions pluriannuelles d'objectifs avec une association selon le seuil > ou pas à 23 000 € - 41 p.
- **CGET Grille d'analyse de la réglementation applicable aux SIEG**. 10 05 2016 - 13 p. + 9 p.

**RAPPORT : Haut Conseil à la Vie Associative** : rapport sur la notion d'intérêt général fondant l'intervention des associations - 25 mai 2016 - 83 p.

**SITES INTERNET** : [www.ssig-fr.org](http://www.ssig-fr.org) - [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) - [www.collectivites-locales.gouv.fr/services-dinteret-economique-general-sieg-et-obligations-services-publics](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/services-dinteret-economique-general-sieg-et-obligations-services-publics) - [rtes.fr/](http://rtes.fr/)

