

11

Services d'Intérêt Economique Général (SIEG) & Collectivités

> *Points de RepèreS*

Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services de nature économique dont un acteur public (Etat ou collectivité) considère qu'ils revêtent un caractère d'intérêt général. A ce titre, ils peuvent bénéficier de financements pour remplir des obligations de service public.

La réglementation des SIEG a une origine européenne. Si cette forme est encore peu connue et peu mise en œuvre aujourd'hui par les collectivités territoriales françaises, il s'agit sans aucun doute d'une modalité intéressante pour les activités économiques notamment d'utilité sociale, présentant un caractère d'intérêt général, mobilisant des financements publics. Les acteurs de l'ESS sont donc particulièrement concernés.

La Commission européenne a regretté fin 2021 que « *les autorités publiques n'exploitent pas toujours pleinement cette possibilité* », et les invite à « *recourir davantage à leur marge d'appréciation dans la définition d'un SIEG, afin de permettre, lorsque cela est approprié, la couverture d'activités remplissant certaines conditions exercées par les entreprises sociales* ». Le Parlement européen lui a emboité le pas mi-2022, il « *invite instamment les autorités nationales, régionales et locales à mieux exploiter le potentiel des règles actuelles relatives aux dispositions spécifiques relatives aux SIEG pour accéder aux aides au financement public au titre du règlement de l'Union sur les aides d'Etat, notamment en tirant pleinement parti de la possibilité de reconnaître, le cas échéant, les entités de l'économie sociale exerçant une activité économique en tant que SIEG* ».



Février 2024

1 Qu'entend-on par SIEG?

Un SIEG est d'abord un service d'intérêt général (SIG). Il revient aux États de définir les SIG sous réserve de l'erreur manifeste d'appréciation, elle-même entre les mains de la Commission qui peut ainsi contester le bien-fondé de la qualification d'une activité de service d'intérêt général par un État. Les SIG peuvent être de nature non économique (SNEIG) ou économique (SIEG). Les Services Non Economiques d'Intérêt Général sont définis de façon très restrictive (activités correspondant à l'« exercice de l'autorité publique » ; activités exclusivement sociales répondant à des exigences de solidarité nationale et dépourvues de tout but lucratif (sécurité sociale) ; enseignement public. Leur financement est libre.

On parle de SIEG dès lors qu'il y a un caractère économique (le service donne lieu à une rémunération ou autre forme de contrepartie comme un avantage tel un droit exclusif) – même si l'opérateur agit de manière non lucrative.

Les SIEG correspondent en droit à **4 différents régimes, rendant le financement public conforme au traité européen (TFUE)** : cette «compensation de service public» sera considérée comme n'étant pas une «aide d'Etat» ou alors comme étant une «aide d'Etat compatible». Le régime « Altmark » (CJUE, 2003) complété par les régimes de la «Décision SIEG», de l'«Encadrement SIEG», puis du «Règlement de minimis SIEG» (Paquet Almunia, 2011) partagent 3 critères :

- **UN MANDAT** dévolu par acte de puissance publique (au formalisme relativement libre mais engageant son bénéficiaire à agir – une simple autorisation ou agrément est insuffisant), définissant clairement des **Obligations de service public (OSP)**
- **UNE COMPENSATION** (plus souvent financière mais il peut s'agir d'une autre forme d'avantage) **paramétrée ex ante** (pas nécessairement un montant fixé à l'avance, mais au moins un cadrage préalable), la compensation couvre en principe l'ensemble des coûts nets des OSP
- **UNE ABSENCE DE SURCOMPENSATION** (seul un « bénéfice raisonnable » est parfois toléré) donc restitution en cas de trop-perçu

SIEG ET RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE DES AIDES D'ETAT

Les compensations financières ne constituent pas des aides d'Etat si :

- **Minimis SIEG** : la compensation de SIEG et l'ensemble des autres subventions reçues par ailleurs par le bénéficiaire pour ses activités économiques, restent inférieure à 750 000 € sur 3 ans
- ou **si la compensation remplit les 4 critères posés par la jurisprudence Altmark :**
 - définir des obligations de service public
 - expliquer au préalable comment est calculée la compensation
 - sélectionner par une procédure transparente l'opérateur retenu
 - vérifier régulièrement qu'il n'y a pas surcompensation

Les compensations sont réputées être des aides d'Etat compatibles si :

- **Décision SIEG** (obligation de rapport a posteriori) :
 - un mandat définissant des OSP
 - une compensation de SP paramétrée ex ante
 - l'absence de surcompensation
 - la compensation est inférieur à 15 millions € par an par SIEG ou sans plafond pour les SIEG sanitaires et sociaux
- **Encadrement SIEG** : obligation de notification préalable à la Commission et rapport a posteriori

Les SIEG sont des services qui, à défaut d'une intervention publique, ne seraient pas assurés par le marché ou à des conditions insuffisantes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel. En France, l'Etat n'a pas défini plus précisément les SIEG, de sorte que chaque autorité publique, dont les collectivités territoriales, dispose d'un large pouvoir d'appréciation de l'intérêt général motivant la mise en place d'un SIEG selon ses compétences.

Les SIEG sont des services de nature économique soumis à des «obligations de service public» (OSP) dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général. Une «compensation de service public», de nature financière principalement, peut être octroyée aux structures chargées de la gestion d'un SIEG, en contrepartie des OSP, dès lors que cette compensation est nécessaire et proportionnée à la réalisation de la mission particulière d'intérêt général et à la viabilité économique du SIEG.

93 MILLIARDS D'EUROS POUR DES SIEG NATIONAUX

Sécurité sociale, hôpitaux, HLM, La Poste, Pôle emploi, APEC, Agefiph,...

Source : Rapport SIEG en France 2018

BON À SAVOIR !

L'un des deux modèles de CPO proposé par la circulaire « Valls » de 2015 « relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations » inclut des mentions visant à en sécuriser l'usage pour des SIEG.

Comment mettre en œuvre un SIEG ?

Dès lors qu'une collectivité a une compétence relative à un service de nature économique et à destination des citoyens ou dans l'intérêt général, elle peut mettre en œuvre ce SIEG de différentes manières, en régie directe ou en faisant appel à un opérateur.

La collectivité peut délibérer en amont sur sa reconnaissance d'un SIEG (mais ce n'est pas obligatoire), avant de formaliser sa mise en œuvre. Le juge administratif français, la Commission européenne ou la CJUE, ne sanctionnent que "l'erreur manifeste d'appréciation" : par exemple l'élimination des cadavres d'animaux dans le seul intérêt des opérateurs économiques qui en bénéficient alors qu'ils doivent supporter le coût de leurs déchets selon le principe du pollueur-paie.

Hors cas de régie directe, les SIEG sont majoritairement financés par des subventions (en convention pluriannuelle d'objectif par exemple), à plus de 90% et de manière très marginale par des marchés publics.

Une ou plusieurs collectivités compétentes de manière complémentaire peuvent soutenir ensemble un même SIEG, chacune séparément ou en groupement.

Une collectivité territoriale peut déléguer l'exécution d'un SIEG, en mandatant et finançant à cette fin plusieurs opérateurs.

3-6%

de mandatement SIEG par les CT
sous forme de marché public

94-97%

sous forme de subvention

Source : Rapport SIEG en France 2018 et 2020

Quelles opportunités du SIEG pour une collectivité territoriale (ou pour un acteur de l'ESS) ?

SÉCURISATION JURIDIQUE DU FINANCEMENT

(aide directe) ou de l'avantage accordé (aide indirecte, comme une autorisation d'occuper le domaine public)

- La subvention, qualifiée de « **compensation de service public** », est conforme à la réglementation européenne
- **Prévention du risque de requalification en marché public**, sous réserve du respect des principes de transparence et de non discrimination
- Des « **obligations de service public** » engageantes pour l'opérateur, sans quoi des pénalités peuvent être appliquées ou l'aide devoir être restituée

VISIBILITÉ BUDGÉTAIRE

- Pluriannualité avec la possibilité de s'engager dans la durée.
- **Paramétrage ex ante** de l'aide, dont le montant n'est pas nécessairement fixé en amont et peut évoluer pour suivre une croissance du service rendu – ou sa diminution, avec la possibilité de plafonner l'aide (pour prévenir l'hypothèse où le service serait sollicité au-delà des moyens que peut y allouer la collectivité)
- **Simplicité** du calcul des « coût éligibles » et du respect de l' « intensité de l'aide » (taux maximum applicable à chaque assiette de coût éligible) : tous les coûts sont éligibles en SIEG et le taux maximum est de 100% des coûts nets, alors que les autres régimes d'aides d'Etat compatibles (RGEC) limitent l'aide en valeur absolue et relative à un « taux d'intensité d'aide » maximum (10-90% pour les aides à finalité régionales (AFR) ; 10-20% pour les aides à l'investissement PME ; 50% des salaires pour les travailleurs en insertion et 75% pour les travailleurs handicapés ; etc.).

TRANSPARENCE ET PRISE EN COMPTE DES DIFFÉRENTS MODÈLES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE L'ESS

- L'opérateur du SIEG est tenu de communiquer ses coûts pour contrôler l'absence de surcompensation (sauf pour le régime des « aides de minimis SIEG ») au moyen d'une **comptabilité analytique**.
- L'aide pour compenser les coûts nets du SIEG doit assurer « un haut niveau de qualité » du service (protocole n°26 du TFUE du 26.10.2012). Elle peut prendre en compte le **modèle socio-économique** de l'opérateur (avec prise en compte des coûts réels de chaque structure et de leur évolution).

CO-CONSTRUCTION

- La définition des missions à caractère d'intérêt général (besoins) d'une part, la nature des obligations de service public (moyens) d'autre part et enfin, le niveau de compensation (aide) sont autant de points pouvant donner lieu à un dialogue et à une décision partagée entre la collectivité territoriale et la ou les structures d'ESS à l'initiative ou invitées à se positionner sur le SIEG (ce qui n'est pas possible dans le cas d'un marché public). La collectivité peut également tenir compte de spécificités comme par exemple l'implantation territoriale d'un acteur postulant à un SIEG – surtout s'agissant d'organisation participatives citoyennes, alors qu'en marché public, ce critère serait discriminatoire
- **Professionnalisation des partenaires ESS**, avec par exemple l'obligation structurante d'une comptabilité analytique

Expérience

La Région Bourgogne-Franche-Comté a choisi le SIEG (sous forme de marché public) pour organiser le financement du dispositif NACRE transféré par l'Etat aux régions suite à la loi NOTRe, ce qui lui a permis de :

- Mettre en place un service public régional pour assumer une nouvelle compétence : fixer un cahier des charges et définir les conditions de mise en œuvre de la politique via les obligations de service public (OSP)
- Sécuriser juridiquement le financement des opérateurs d'accompagnement sur plusieurs années : la juste compensation permet de conformer l'aide à la réglementation européenne
- Organiser un écosystème de la création/reprise d'entreprise par rapport aux attentes de la Région : volonté que tous les entrepreneurs bénéficient d'une offre homogène, dans le respect toutefois de la diversité des opérateurs appelés à articuler leurs offres complémentaires.

Expérience

L'Eurométropole de Strasbourg a d'ores et déjà reconnu et soutenu plusieurs SIEG depuis 2015 pour la collecte, le réemploi et recyclage des déchets par des opérateurs développant des activités sociales ou encore pour des recycleries solidaires. Plusieurs opérateurs ont été retenus suite à un appel à manifestation d'intérêt. Une convention a été établie avec chaque opérateur selon ses spécificités sur la base d'une convention type SIEG, qu'il s'agisse de subvention ou d'accorder des concessions d'occupation gracieuse nécessaires au service. La création du Kaleidoscoop, un tiers-lieu / PTCE transfrontalier d'innovation sociale et structurant a également fait l'objet d'un SIEG en termes de transition écologique et sociétale.

Expérience

La Métropole de Lyon a érigé en SIEG la démarche de pôle de coopération en économie circulaire Iloé qui vise à rassembler l'ensemble des parties prenantes de la chaîne de valeur de la collecte, du tri et du traitement (entreprises d'insertion, bailleurs sociaux, industriels) au sein d'une SCIC. La Métropole de Lyon impose des contraintes spécifiques d'exécution (environnementales et sociales) qu'elle compense sous forme de subvention au regard du coût du marché et avec comme objectif de structurer des filières vertueuses d'économie circulaire.

Elle a également inscrit les activités de la SCIC Foncière Solidaire du Grand Lyon (office foncier solidaire) en SIEG de manière complémentaire au soutien aux offices HLM (SIEG national).

Expérience

En 2019, la commune de Plouguerneau a reconnu comme SIEG les activités menées dans le cadre des services d'accueil périscolaire et de centre de loisirs par une association locale. La collectivité subventionnait déjà cette association pour ces missions, mais l'ensemble des subventions perçues par cette dernière (de la commune et d'autres bailleurs de fonds publics) dépassait les plafonds ordinaires d'aide d'Etat (200K€/3ans). « *Le SIEG permet de fixer le cadre général du soutien de la collectivité à l'association, mais surtout de sécuriser les financements publics (subventions, locaux, moyens humains) qui lui sont octroyés pour réaliser ses missions d'intérêt général.* » selon le Maire, Yannig Robin, « *Parce qu'une activité locale, initiée et organisée par une association, que la commune reconnaît comme indispensable mais qu'elle n'a pas créé, ne correspond pas à la définition du marché public ! La commune ne « commande » pas de prestations d'accueils de loisirs à Familles Rurales, mais elle soutient son initiative.* »

Pour aller plus loin



Retour sur la conférence en ligne sur RTES : "Services d'Intérêt Economique Général, quelles opportunités pour les collectivités et acteurs de l'ESS ?" - www.rtes.fr/SIEG-quelles-opportunites-pour-les-collectivites



Guide relatif à la gestion des SIEG, Secrétariat général des affaires européennes - www.associations.gouv.fr/Guide_SIEG_du_SGAE.pdf



Exemple de délibération cadre par l'Eurométropole de Strasbourg et de convention type de SIEG, dans le cadre d'un AMI - www.rtes.fr/quatre-operateurs-textile-pour-le-sieg-collecte-reemploi-et-recyclage-des-dechets-a-strasbourg

Rapport SIEG de la Métropole Européenne de Lille (avril 2017) - www.rtes.fr/rapport-sieg-de-la-metropole-europeenne-de-lille

Le rtes vous accompagne

Le Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (RTES) réunit aujourd'hui près de 200 collectivités, régions, départements, intercommunalités et communes, qui ont manifesté le besoin d'un espace d'échanges et de coordination nationale.

Créateur de liens, il met en relation les collectivités qui se retrouvent face à des questionnements, difficultés ou enjeux similaires dans la construction ou la mise en place de leurs politiques d'ESS.

Lieu ressource, il capitalise les expériences de ses collectivités adhérentes, en favorise le transfert, forme et informe les élus et techniciens.

Force de proposition, il porte la voix de ses adhérents pour renforcer l'appui des politiques publiques en ESS aux niveaux local, national et européen.

Pour rejoindre le réseau, rendez-vous sur www.rtes.fr