

Les services d'intérêt général : quelle mise en œuvre en France ?

Par Frédéric Gleyze

Cette note a été rédigée dans le cadre d'un exercice pédagogique de l'Executive master "Stratégie, territoires et projets innovants dans l'Économie Sociale et Solidaire" Bloc 3 : "Certificat ESS et territoire" Promotion 2021-2023 de Sciences Po Bordeaux en partenariat avec le CNAM.

Après-guerre, l'Etat français s'était doté de possibilités d'intervention quasi illimitées sur le champ économique et social. La construction néo-libérale européenne a impacté directement ce fonctionnement en réduisant ses capacités d'actions légales et financières. Au sortir de la pandémie et au cœur d'une crise énergétique, le besoin d'Etat au service de l'intérêt général reste pourtant prégnant.

La notion de Services d'Intérêt Economique Général (SIEG) issue du Traité de Rome en 1957 a survécu aux orientations néo-libérales et apparait même confortée dans les traités de l'Union Européenne (UE) en vigueur. Leur mise en œuvre éparpillée et leur complexité administrative ont nui à leur appropriation par les opérateurs en charge de missions d'intérêt général en France. Pour autant, des pratiques récentes et novatrices de SIEG semblent en faire le support juridique d'un nouveau mode de création et de réalisation de missions de service public.

Les services d'intérêt général, un concept ancien...mais aux contours toujours flous

Le fonctionnement actuel des services d'intérêt général (SIG) est issu d'une double matrice à la fois complémentaire et antagoniste, qui explique en partie son caractère encore insaisissable. Les SIG sont historiquement issus des grands traités institutionnels de l'UE qui leur ont donné un socle conceptuel fort (sous la terminologie de SIEG). Mais leur mise en œuvre s'est confrontée à d'autres grands principes de l'Union dont celui de la libre concurrence, ce qui a nourri la jurisprudence et l'adjonction de réglementations techniques (d'où la distinction SIG/SIEG).

Les SIEG dans les grands textes de l'UE

Dès le traité de Rome de 1957 l'existence d'entreprises particulières, les SIEG, est reconnue comme nécessaire pour la mise en œuvre des services publics. L'acte unique de 1986 ne mentionne pas directement les SIEG, mais la constitution du marché unique régi principalement par le droit de la concurrence vient fragiliser l'existence des SIEG. Pourtant, concomitamment aux premières libéralisations, le traité d'Amsterdam de 1997 les inscrit parmi les valeurs communes de l'UE et la charte Européenne des droits fondamentaux approuvée en 2000 inclut la nécessité de pérenniser ces services. Dans la poursuite de cette mise à l'agenda politique, la Commission Européenne effectue divers travaux au début des années 2000 :

- Un Livre vert paru le 21 mai 2003 précise les contours des SIEG.
- Un livre blanc paru le 12 mai 2004 laisse entrevoir les conditions de leur mise en œuvre.

- Une nouvelle communication le 26 avril 2006 précise leur positionnement au regard des directives « services » en cours d'élaboration.

Enfin le traité de Lisbonne approuvé en décembre 2007 :

- Définit les SIEG comme « *des services de nature économique que les Etats membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public, en vertu d'un critère d'intérêt général* » et indique que « *la Communauté et les Etats membres doivent veiller à ce que les SIEG puissent accomplir leurs missions* » ;
- Indique que « *les entreprises chargées de la gestion des SIEG sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas obstacle à l'accomplissement en droit ou en fait, de la mission particulière qui leur a été impartie* » ;
- Intègre dans son protocole n°26 annexé, que les SIEG sont essentiels à « *la cohésion sociale et territoriale de l'Union* ».

Au final, les textes fondateurs du fonctionnement de l'UE posent des bases conceptuelles et juridiques fortes sur les obligations des Etats à veiller au bon fonctionnement des SIEG. Toutefois, l'absence de définition, et notamment d'une directive cadre, va laisser la jurisprudence et les règlements établir leurs bases de fonctionnement.

Les SIG définis par la jurisprudence et les directives de la Commission Européenne

Depuis les années 1990, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) et la Commission veillent en particulier au respect des règles de fonctionnement du marché intérieur (droit de la concurrence). Leurs décisions entrecroisent les textes fondateurs ci-dessus pour constituer le socle du fonctionnement des SIG. La CJUE indique par exemple que les dispositifs de sécurité sociale ne sont pas des services soumis au droit de la concurrence, mais que les mutuelles le sont. Cet effet de nuance et d'analyse au cas par cas des situations perdure encore aujourd'hui. A partir de 2000, 5 arrêts et règlements viennent préciser les SIEG :

- L'Arrêt Alkmar de 2003
- Les directives du « paquet Monti-Kroes » en 2005.
- Les directives pour la libéralisation des services, dite « Bolkeinstein » en 2006
- La communication de la Commission sur les SIG en 2011 distinguant SIG – SIEG et SIGNE
- Les directives du « paquet Almunia » en 2012, réajustant le fonctionnement des SIEG afin de leur offrir davantage de souplesse.

Cet ensemble de textes va définir les contours des SIG qui sont « *des services considérés par les autorités publiques des Etats comme étant d'intérêt général et comme faisant par conséquent l'objet d'obligations de Services Publics spécifiques* ». Il distingue les SIEG qui sont « *des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou dans des conditions non acceptables) par le marché en l'absence d'une intervention de l'Etat* » et les Services Non Economiques d'Intérêt Général (SNEIG). Ces textes compilent un ensemble de règles de fonctionnement que chaque Etat a la charge de mettre en œuvre sous le contrôle de la Commission. Au début très restrictives et contraignantes, les règles finalement exposées par le paquet Almunia laissent un champ d'intervention potentiel et des marges de manœuvre assez larges.

Une mise en œuvre en France généralisée mais hétérogène

De l'absence de directive cadre prise par l'Union Européenne découle un paysage morcelé des mises en œuvre des SIG, que ce soit par secteur d'activité, ou par territoire d'application. En France, cette hétérogénéité est accentuée par le fonctionnement décentralisé qui éclate les compétences entre plusieurs strates et complique la désignation d'une autorité en charge d'un service public.

Pour pouvoir bénéficier du statut de SIEG et des aides publiques associées, l'activité doit disposer d'un mandat de la puissance publique. Il s'agit d'un acte (loi, arrêté, délibération de collectivité locale, contrat public, etc...) confiant à une entreprise une mission de service public et qui précise :

- la nature des objectifs de service public
- la durée de la mission
- les paramètres de calcul du montant de la compensation financière et de sa révision
- les modalités de restitution éventuelle des compensations.

Quelques exemples ci-dessous de mise en œuvre sur différents secteurs.

Les activités de réseaux, une démarche ancienne

Ce sont les premières activités (Postes et Télécommunications, dessertes électrique et gaz, transports) qui ont fait l'objet d'une libéralisation. La privatisation des services postaux est lancée dès 1989. En 1997, est défini le « service postal universel » qui constituera la base du SIEG postal, le reste des activités de l'ancienne Poste devenant soumise à la concurrence. En 2013, les services postaux sont totalement ouverts à la concurrence en France et le SIEG français prévoit les obligations de service public suivantes :

- Délivrance des courriers de – 2kg et des colis de – 10kg 6 jours sur 7 : il s'agit des obligations minimales définies par l'UE
- Obligation de délivrance de la Presse à un coût convenu
- Contribution au développement territorial au titre duquel l'UE accepte une compensation de l'Etat à hauteur de 1.9 milliards d'euros entre 2012 et 2018.
- Assurer l'accessibilité bancaire.

Cet exemple nous montre que l'Etat français s'est saisi de l'outil à sa disposition pour garder des marges de manœuvre sur des sujets qui lui paraissent primordiaux. Les missions de service public restent étendues, mais les difficultés de financement et l'ouverture à la concurrence créent des tensions entre les missions de service public et les objectifs commerciaux.

En 2022, la crise de l'énergie rappelle l'importance du service universel en matière de desserte électrique et gaz, auquel sont soumis les entreprises issues d'anciens monopoles, afin d'assurer un pilotage par l'Etat des conditions d'accès à ces services de base pour les populations.

Les activités du médico-social

La mise en œuvre des directives libérales de l'UE oblige à repenser globalement les modalités de relations entre les autorités garantes de l'intérêt général et leurs opérateurs. Le règlement des Aides d'Etat interdit le versement de subventions, et oriente vers la mise en place de SIEG qui obligent à définir plus précisément le service à accomplir et organiser son évaluation pour justifier de l'opportunité des aides financières.

Pour l'UE, toute entité qui exerce une activité économique, indépendamment de son statut juridique ou de son financement constitue une entreprise soumise aux règles du marché intérieur. Les textes précisent également qu'il ne suffit pas que l'objet de l'activité soit social pour que l'entité déroge à ces règles.

De ce fait, toutes les structures qui exercent dans le médico-social, qu'elles soient conventionnelles, associatives ou coopératives se trouvent soumises aux règles de la concurrence. Le champ élargi des activités du médico-social n'est pas complètement couvert par les différentes définitions de l'UE et il s'avère que certaines peuvent recouvrir du champ des SNEIG (sécurité sociale), d'autres des SIEG (aide à l'enfance ou à la famille) et d'autres des services ouverts (médecine, services à la personne, etc).

En France, le secteur médico-social a connu de fortes évolutions libérales, par exemple le Plan Borloo de 2005 qui ouvrait à la concurrence les services à la personne en visant un objectif de création d'emplois. Mais d'autres champs d'activités sont restés couverts par les SIEG. Contrairement aux activités de réseaux, la définition d'un « service universel » qui constituerait une base commune nationale d'un service minimum à accomplir n'a pas pu être encore défini pour les différentes branches du médico-social. Malgré l'édition d'un guide sur la mise en œuvre des SIEG par l'Etat Français, leur appropriation par cette filière demeure faible alors que le blocage du fonctionnement par subvention a réorienté les pratiques vers une multiplication des appels à projets qui n'offrent ni assise financière, ni accord réel sur les missions à accomplir, ni lisibilité pluriannuelle aux opérateurs.

Le logement social

Le champ du logement social est clairement identifié comme étant dérogatoire aux règles du marché intérieur. Pour autant, la mise en place des modalités de fonctionnement des SIEG dédiés au logement social a été assez longue à émerger. La loi ELAN de 2018 est venue définir les conditions et le champ d'application, qui s'avère assez restreint au regard des champs d'intervention habituels du secteur, et parfois en décalage avec d'autres règlements applicables au secteur. La loi oblige de plus les organismes HLM, quel que soit leur statut, à tenir une comptabilité séparée pour les activités relevant du SIEG afin de justifier de la proportionnalité des mesures de compensation octroyées par l'Etat.

La mise en place des SIEG aux activités de réseaux a pris plus de 25 ans à émerger de manière stabilisée. Leur extrapolation aux autres secteurs de l'économie semble en cours mais non aboutie pour beaucoup d'entre eux et des exemples novateurs émergent ces derniers mois notamment au sein des collectivités territoriales. Par exemple, la Région Bourgogne a choisi le SIEG pour mettre en place un service public régional pour l'accompagnement des demandeurs d'emplois. La métropole du Grand Lyon a quant à elle imaginé un SIEG permettant de traiter les déchets encombrants issus des locataires des bailleurs sociaux.

De nouvelles perspectives de déploiement des SIEG liées à (l'auto)-saisine du monde ESS ?

Les têtes de réseaux associatives et coopératives se sont manifestées dès les années 2000 auprès des instances européennes pour rappeler leur proximité avec les valeurs portées par les SIEG.

La mise en place morcelée et hétérogène des SIEG en France n'a pour l'instant pas compensé l'impact des directives de libéralisation des services dans leur structuration. Pour autant, le

monde de l'ESS se saisit fortement de la question au regard notamment de deux informations fournies par la Commission Européenne :

- Un SIEG n'est pas obligatoirement d'initiative publique, mais peut être proposé par une entité privée à l'autorité publique qui devra vérifier sa conformité à l'intérêt général avant de la mandater.
- L'opérateur en charge du SIEG dispose d'une large indépendance dans la manière dont il répond aux objectifs qui lui sont fixés.

Ainsi l'ESS, par sa capacité à innover, proposer des possibilités et des modalités d'intervention, pourrait devenir force de propositions auprès des autorités publiques en s'appuyant sur les SIEG pour redonner du sens au service public en le calant sur la large définition de l'intérêt général donné par l'UE. Dès lors, un nouveau paysage du service public pourrait se dessiner dans lequel l'autorité publique ne serait plus source de toute initiative d'intérêt général.

- 1- Livre Blanc sur les services d'intérêt général – 12 mai 2004 – synthèse
Source : site eur-lex,europa.eu
- 2 – Les SIG après le traité de Lisbonne
Source : Rapport d'information au Sénat du 4 juin 2008
- 3 – L'impact de la libéralisation des services publics : l'exemple de La Poste
Source : Chaîne universitaire de l'université de Rouen – Conférence de P Bance du 16/11/2015
- 4 – La notion de Service d'intérêt Général
Source : Discours de JM Sauvé, Vice-Président du Conseil d'État – 14/10/2011
- 5 – Le rôle des coopératives sociales dans les services d'Intérêt général en Europe
Source : RECMA
- 6 – Les Services sociaux d'Intérêt Général en quête de reconnaissance européenne
Source ; RECMA. Johan Priou
- 7 – Les SIEG de Rome à Lisbonne : de l'indifférence à la reconnaissance ?
Source ; La revue de l'Union Européenne. Stéphane Rodrigues - 2018
- 8 – Le livre blanc sur les SIG
Source : Rapport d'information du Sénat du 17 mars 2005
- 9 – Association et droit communautaire : entre marché et SIG
Source : Juri-association, Stéphane Rodrigues - 2008
- 10 – SIG : la commission confirme 2 éléments clés pour les acteurs de l'ESS
Source : RECMA
- 11 – SIG, quelles opportunités pour les collectivités et acteurs de l'ESS ?
Source : Réseau RTES – Conférence en ligne de mai 2022
- 12 – les nouvelles alliances de l'Intérêt Général
Source : ESS France
- 13 – Le droit de la concurrence s'applique-t-il aux interventions sociales et médico-sociales ?
Source : Cairn - Vie sociale 2020/3-4 – Michel Laroque -2020
- 14 – le SIEG et la loi ELAN
Source : Union Nationale des HLM
- 15 – Guide relatif à la gestion des SIEG
Source : Gouvernement - Secrétariat aux Affaires Européennes – 2013 mis à jour en 2018
- 16 – Avis sur le livre vert sur les SIG
Source : Conseil Economique et Social Européen - 2003
- 17 – Définitions des SIG et SIEG
Dalloz – Répertoire du droit européen

Annexes :

Document 1 : Les SIEG de Rome à Lisbonne : de l'indifférence à la reconnaissance ?

Source ; La revue de d'Union Européenne. Stéphane Rodrigues – 2018

Cet article présente de manière complète le long processus ayant conduit à l'émergence du concept de SIG tel qu'il est connu aujourd'hui. Ecrit en 2018, il intègre également les conséquences du paquet Almunia.

De manière assez étonnante, les articles sur les SIEG se sont estompés depuis le début des années 2010 : ainsi, le Sénat n'a plus consacré de rapport d'information à ce sujet depuis 2007.

Document 2 : Le droit de la concurrence s'applique-t-il aux interventions sociales et médico-sociales ?

Source : Cairn - Vie sociale 2020/3-4 – Michel Laroque -2020.

Ce document a permis de démêler les processus en cours d'appropriation par les autorités publiques et les opérateurs du médico-social des conséquences des directives de libéralisation et des potentialités des SIEG.

Document 3 : SIG, quelles opportunités pour les collectivités et acteurs de l'ESS ?

Source : Réseau RTES – Conférence en ligne de mai 2022

Ce document a permis d'imager les possibles usages de l'outil SIEG par les acteurs publics, notamment les collectivités territoriales, et donner à voir les potentialités de l'outil SIEG s'il était pleinement approprié par les acteurs.