



Questionnaire du Comité européen de la Protection sociale sur les services sociaux d'intérêt général

Paris, le 8 janvier 2007

La Mutualité Fonction Publique (MFP) fédère 34 mutuelles de fonctionnaires françaises, par catégorie professionnelle. Elle représente plus de 75% des adhérents de l'ensemble des mutuelles de fonctionnaires et elle garantit près de 9 millions de personnes.

La Mutuelle Générale de l'Éducation Nationale (MGEN) gère la protection sociale de plus de 3 millions de personnes, professionnels de l'Éducation nationale, de la Recherche, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports. Pour elles, la MGEN assure une mission de service public : la gestion des prestations Sécurité sociale et/ou celle des prestations complémentaires. Son offre mutualiste s'inscrit dans un cadre plus large que celui de la seule complémentaire santé, avec des prestations et des services spécifiques pour accompagner les adhérents dans leur vie quotidienne, avec 33 établissements sanitaires et médico-sociaux.

Elles sont membres de la Mutualité Française et du Collectif SSIG-FR.

La Commission européenne a publié le 26 avril 2006 une communication sur les services sociaux d'intérêt général¹ (SSIG). Cette dernière visait à apporter une clarification du droit communautaire relatif aux SSIG et annonçait une large consultation sur ces services. La MFP et la MGEN saluent cette initiative et souhaitent y apporter leur contribution.

Les mutuelles, dont la MFP et la MGEN, remplissent une fonction sociale essentielle, consistant à rendre l'assurance complémentaire accessible au plus grand nombre. Elles reposent sur un principe de solidarité qu'expriment les règles de non sélection, de non exclusion et de non personnalisation des risques qui fondent leur identité mutualiste. De plus, les prestations assurées répondent aux critères de prévoyance, d'assistance mutuelle, de solidarité et de non lucrativité, inhérents à leur organisation. La solidarité est également présente dans les services sociaux et sanitaires offerts aux affiliés sans autre contrepartie que la cotisation payée et sans relation directe avec l'importance des prestations reçues.

¹ Communication de la Commission « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne. Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne » COM (2006) 177 final.

L'essentiel des activités de SSIG des mutuelles étant de nature économique, le droit communautaire leur est applicable. Cependant, le risque de dérégulation est réel. C'est pourquoi, au-delà de la diversité des missions assurées dans le champ de la protection sociale, de la santé et des services à la personne, la MGEN et la MFP considèrent comme prioritaire, la question de la sécurité juridique des conditions d'accomplissement de leurs missions.

La MFP et la MGEN accueillent favorablement la description des services sociaux du questionnaire qui constitue un progrès par rapport à la communication du 26 avril 2006. En effet, le questionnaire du Comité de Protection Sociale opère une distinction claire entre les régimes obligatoires de sécurité sociale et les régimes complémentaires de protection sociale. Or, il est essentiel d'opérer cette distinction entre un SSIG non économique (la sécurité sociale) et un service social d'intérêt économique général (l'assurance complémentaire). Cependant, bien que la protection sociale complémentaire soit de nature économique et la sécurité sociale soit non-économique, l'une et l'autre doivent être envisagées comme étant d'intérêt général. Par contre, les régimes obligatoires n'entrant pas dans le champ des Traités en raison de leur caractère non économique, ils n'ont pas à être traités dans le cadre de ce questionnaire.

La MFP et la MGEN soutiennent l'accent de la communication placé sur la prévention, le bon accomplissement des droits fondamentaux et la cohésion sociale. En effet, ces éléments font partie intégrante du rôle historiquement assuré par les organismes mutualistes.

Il nous semble également important de rappeler que les services sociaux répondent aux besoins précis d'une personne en état de vulnérabilité physique, mentale ou sociale, même ponctuel. Ils promeuvent un rôle positif dans la société dans la mesure où ils participent largement à l'accomplissement de la stratégie de Lisbonne y compris en termes d'emploi et de perspectives économiques et sociales.

Par ailleurs, la MFP et la MGEN soutiennent les caractéristiques énoncées dans la communication d'autant qu'elles correspondent au mode de fonctionnement particulier des mutuelles qui obéissent à certains principes comme la solidarité, la non lucrativité ou encore l'absence de sélection des risques. Ce faisceau d'indices permet d'opérer une nette distinction entre les SSIG et les SIEG dits « de réseaux », ainsi qu'avec les services sociaux qui ne peuvent être qualifiés d'intérêt général et pour lesquels les règles du marché intérieur s'appliquent. La notion de faisceau d'indices devrait être mise en oeuvre selon un caractère proportionné, de transparence et de sécurisation en fonction de l'activité. Cette notion permettrait à chaque Etat membre de définir précisément les SSIG, selon les activités et les opérateurs.

La MFP et la MGEN souhaitent souligner que les exclusions de la directive « services », telles que votées le 15 novembre 2006 en seconde lecture au Parlement européen, ne sont pas cohérentes avec le champ d'application de la Communication de la Commission européenne et les caractéristiques qu'elle définit. Cette formulation prêterait certainement à interprétation de la CJCE et ne participera pas à la nécessaire clarification juridique des SSIG.

La dissociation des secteurs de la santé et des services sociaux ne se justifie pas et ne répond pas aux caractéristiques des activités assurées par les mutuelles. Elles prestent en effet à la fois des services touchant à la santé et au médico-social, ceci en particulier dans les établissements sanitaires et sociaux (33 pour la MGEN) qu'elles administrent. Par ailleurs, elles gèrent aussi le régime obligatoire de protection sociale des fonctionnaires, secteur exclu de la directive services en raison de son caractère non économique mais inclus dans le champ d'application de la communication de la Commission.

Enfin, la MFP et la MGEN soulignent que les moyens de leurs financements comprennent certaines caractéristiques que le droit communautaire doit prendre en considération.

Les ressources des mutuelles de fonctionnaires proviennent principalement des cotisations de leurs membres. Elles conservent la propriété des excédents, ceux-ci pouvant le cas échéant, permettre une évolution des prestations, des services, la création d'une nouvelle activité, une prise en charge supplémentaire, une baisse des cotisations (par catégorie). Ces excédents sont donc utilisés pour remplir les objectifs en rapport avec leur finalité. Ainsi, les mutuelles participent pleinement au système de protection sociale français fondé sur la solidarité. Elles peuvent également bénéficier à la marge de subventions et autres avantages en nature ou financiers tels que réduction ou déduction fiscale, facilités de crédit, dont le but ne doit être que de maintenir ce rôle.

Les autorités nationales françaises ont inscrit un faisceau de caractéristiques qui permettent des exonérations fiscales pour des activités de gestion de contrats d'assurance complémentaires solidaires et responsables sous réserve que les opérateurs respectent des critères de solidarité et de mutualisation supplémentaires. Plus spécifiquement, les mutuelles de fonctionnaires peuvent bénéficier de contributions financières de leur ministère de rattachement au titre de sa qualité d'employeur et non d'autorité publique. Aussi, ces financements ne peuvent être qualifiés d'aides d'Etat au sens du droit communautaire.

En conclusion, la MFP et la MGEN réclament une sécurité juridique par un cadre législatif communautaire adapté à la spécificité de nos missions considérant :

- Leur finalité en tant qu'organisations sans but lucratif et à gestion désintéressée ;
- La nature spécifique des missions sociales qu'elles assurent ;
- Leur contribution à la mise en œuvre effective du Traité visant à renforcer la cohésion sociale et territoriale et à garantir les droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les mutuelles de fonctionnaires sont en droit d'attendre des Institutions communautaires et des autorités publiques françaises la définition d'un cadre stable et systématique leur permettant d'accomplir pleinement leurs missions en toute sécurité juridique. Une directive sur les services sociaux et de santé d'intérêt économique général (hors sécurité sociale puisque non économique) serait à cet égard un instrument juridique indispensable pour les opérateurs concernés. Elle devrait déterminer les grands principes, les valeurs et les caractéristiques (tels que relevés dans le champ 2) déclinées selon la méthode du faisceau d'indices à disposition des Etats membres qui exerceraient ainsi leur pouvoir de définition et de financement.

La MFP et la MGEN souhaitent être étroitement associées à l'ensemble de ce processus décisionnel.

Contacts :

MFP

Marie-Laure ONNEE-ABBRUCIATI
62, rue Jeanne d'Arc
75640 Paris Cedex 13
Tel : (33) 1 40 77 87 61
marie-laure.onnee@mfp.fr

MGEN

Stéphane DESSELAS
8 avenue de la Joyeuse entrée
B-1040 Bruxelles
Tel : 02 280 28 05
stephane.desselas@athenora.com