

## **AIDES D'ETAT**

### **CONTRIBUTION DE LA MUTUALITE FRANÇAISE AU PLAN D'ACTION DE LA COMMISSION DANS LE DOMAINE DES AIDES D'ETAT**

*La Fédération Nationale de la Mutualité Française (FNMF) représente les intérêts de quelque 2000 mutuelles « santé » françaises et constitue le premier mouvement social français, fort de ses 36 millions de personnes protégées.*

*Les mutuelles sont des organismes de droit privé à but non lucratif dont l'activité principale consiste à assurer à leurs adhérents des prestations de remboursements de soins, complémentaires à ceux de l'assurance maladie obligatoire. De plus, elle propose à ses membres des prestations en matière de prévoyance (remboursement de frais, rentes ou indemnités consécutives aux risques maladie, accidents, maternité, vie, caution de prêts bancaires, assistance juridique, etc.). Elles détiennent et gèrent des réalisations sanitaires et sociales (cliniques, pharmacies mutualistes etc.).*

*La Mutualité Française obéit aux principes de l'économie sociale (groupements de personnes), à savoir la liberté d'adhérer, la démocratie participative (une personne = une voix), la solidarité, en refusant notamment toute discrimination financière ou sélection des risques et l'indépendance vis-à-vis de l'Etat.*

*Bien qu'étant considérées comme des opérateurs économiques à part entière, les mutuelles se distinguent des entreprises commerciales par l'application de ces principes d'intérêt général à vocation sociale.*

La Mutualité Française a pris connaissance avec intérêt du Plan d'action de la Commission sur la réforme des aides d'Etat, et notamment sa volonté de procéder à une approche économique plus fine pour mieux réaliser les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Elle prend note des arguments en faveur de la mise en place des politiques d'aides d'Etat telles qu'inscrites dans le Plan, à savoir de :

- Recentrer les aides d'Etat sur les grandes priorités, et entre autres les services d'intérêt économique général (SIEG), la simplification et la codification de la réglementation afin de mieux définir ces priorités.
- Moderniser et simplifier la réglementation et les pratiques ainsi que les procédures dans ce domaine, en impliquant davantage les juridictions nationales.

Ainsi, ce programme comporte des propositions en matière de simplification de la réglementation, de transparence et de la prise en compte d'un intérêt public européen supérieur, allant de la santé à l'éducation, à la simple application des règles du marché. Une telle approche pourrait permettre une meilleure analyse du rapport coûts/bénéfices des aides d'Etat, prenant en compte, en plus des aspects concurrentiels, **la notion de cohésion et de solidarité sociale** qui sous-tend toute l'activité mutualiste. Pour autant, elle observe que l'étalonnage des performances souhaité au point 54 du Plan d'action ne permettrait pas une vision communautaire puisque aucun critère commun n'a été retenu. Cette approche nous apparaîtrait dommageable.

Pour autant, ce cadrage souhaitable s'insère dans un ensemble de documents qui mettent chacun en exergue une partie des questions et des principes. Ainsi, nous avons pris acte de la Décision de juillet dernier qui s'intéresse à une partie de la problématique des aides d'Etat, à savoir les SIEG.

Nous constatons néanmoins un double mouvement :

- d'une part, celui exprimé par le Plan, à savoir une simplification codifiée qui est déjà mise en œuvre par le règlement « de minimis », la décision de juillet 2005 concernant les SIEG ;
- et d'autre part, une non-prise en compte d'une telle évolution dans les affaires en cours, notamment en matière de santé. Le mouvement mutualiste s'étonne que ce Plan d'action soit globalement en nette contradiction avec d'autres initiatives prises par la Commission à l'encontre du mouvement mutualiste français.

Dans un tel contexte, la Mutualité Française s'interroge sur la cohérence du plan d'action. En effet, en développant les raisons d'être de la politique des aides d'Etat, la Commission européenne précise que « **les ressources publiques sont à la fois limitées et nécessaires pour répondre à de nombreux objectifs essentiels tels que (...) la santé.** ». Toutefois, parmi les priorités identifiées dans la seconde partie figurent les SIEG tout en indiquant dans le Plan d'action que des conditions spéciales leurs seront accordées. De plus, et au sein de cette distinction, les hôpitaux sont traités encore différemment.. La Commission précise encore que les Etats disposent d'une grande latitude pour décider s'ils vont financer des SIEG. Ainsi par construction, l'extension du champ des SIEG aux hôpitaux est confirmée. La Mutualité Française soutient pour autant cette exemption de notification concédée aux hôpitaux.

Cependant, cette disposition est source d'interrogation :

- La Commission relève dans la première partie de son Plan que la santé fait partie des objectifs essentiels pour lesquels des ressources publiques sont essentielles.
- L'hôpital est isolé des autres services de santé qui relèvent tout autant de l'intérêt général et de l'utilité sociale, qu'il s'agisse du médico-social, des centres de santé ou d'initiative sociale (prise en charge de la dépendance, du handicap, maintien des structures en milieu rural, offres de soins à des populations défavorisées, petite enfance...). Dès lors, quel traitement la Commission entend-elle proposer pour ces relais ?
- De même, quelles garanties pour la population en termes d'accès aux services de soins et de santé de qualité ?

- Le terme « hôpital » lui-même pose problème. En France, cette terminologie correspond le plus souvent à des établissements publics sanitaires de courts séjours ou participant au service public. Par opposition, le terme « clinique » renvoie communément au secteur lucratif. Enfin cette dichotomie sémantique conduit à ignorer la troisième voie, celle du secteur sanitaire et social non lucratif, notamment mutualiste, qui peut être agréé PSPH mais également avoir des activités sous OQN. ***La Mutualité Française souhaite travailler avec la Commission en vue de définir la notion d'hôpital, pour tenir compte des réalités de l'exercice de l'offre de soins pratiqué également par des centres médico-sociaux. Le concept d'établissements sanitaires serait par conséquent plus approprié aux réalités nationales.***

**La Mutualité Française constate par conséquent que l'ensemble des textes manque de cohérence en ce qui concerne la question des « services » de nature sanitaire ou sociale, ou destinés à l'accès à la santé, confirmant encore l'insécurité juridique dans laquelle ils se trouvent.**

En ce qui concerne les aides d'Etat conférées aux entreprises exerçant un service d'intérêt économique général (SIEG), la Mutualité Française prend note de la Décision de juillet 2005 de la Commission en la matière, et en particulier de l'augmentation des seuils (100 millions de chiffre d'affaires pour une aide de maximum 30 millions).

Par ailleurs, la FNMF ne pourrait approuver la volonté de la Commission de recourir plus systématiquement à l'effet direct de l'article 88§3<sup>1</sup> que selon une prise en compte d'éléments nouveaux pour ce qui concerne l'exercice de l'activité sanitaire ou ayant un but d'utilité sociale. Si un instrument législatif visant les services d'intérêt général dans leur acception large (SIG) -y compris les SIEG- devait être adopté, il conviendra alors de réfléchir à la possibilité, pour les juridictions nationales, de déterminer si l'aide constitue bien la contrepartie de l'exercice de l'intérêt général, et de la qualifier comme compatible ou non avec le marché commun. Un tel transfert de compétence vers les juridictions nationales pourrait présenter l'avantage, selon la Commission, de simplifier les procédures et de mieux prendre en compte les spécificités locales. Néanmoins, il conviendrait d'harmoniser le périmètre de l'intérêt général au niveau communautaire afin d'éviter des interprétations juridictionnelles nationales divergentes.

Concernant les travaux communautaires sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG), la Mutualité Française rappelle qu'il convient de prendre en compte la **spécificité de l'exercice de leurs activités** par les opérateurs mutualistes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 88§3 dispose que « La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 87, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale. » Cet article est d'effet direct, conformément à l'arrêt du 21 novembre 1991 "Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon contre République française" (C 354-90). Néanmoins, seule la Commission est compétente pour qualifier une aide comme compatible ou non avec le marché commun.

<sup>2</sup> La Mutualité Française a présenté ses arguments lors des consultations relatives au Livre vert de mai 2003 et au questionnaire sur les services sociaux d'intérêt général de septembre 2004.

Celles-ci, ainsi que les autres entreprises de l'économie sociale (associations, coopératives et fondations), sont des opérateurs économiques à part entière mais se distinguent néanmoins des entreprises commerciales par une finalité et des principes de fonctionnement différents. En effet, les mutuelles n'ont pas de capital social et ne visent donc pas la rémunération d'actionnaires, mais la satisfaction des besoins sanitaires et sociaux de leurs membres notamment par la protection sociale complémentaire. Elles obéissent par ailleurs à des principes de fonctionnement distincts : but non lucratif, absence de sélection des risques, solidarité et gouvernance démocratique participant à une meilleure justice sociale. Or, en droit de la concurrence, leur utilité sociale et leur finalité ne sont pas prises en compte. Aussi, afin de ne pas entraver l'action solidaire des mutuelles et des entreprises de l'économie sociale, la Mutualité Française souhaite que l'utilité sociale soit reconnue par un instrument législatif européen définissant le périmètre des activités sociales d'intérêt général pouvant déroger à certaines dispositions -inadaptées- du droit de la concurrence. La définition d'un tel périmètre pourrait prendre la forme d'un faisceau d'indices, indicatif et non exhaustif (existence d'un marché, but non lucratif, mise en œuvre du principe de solidarité, rémunération fixée ou non comme une contrepartie du service rendu, etc.).

Les autorités nationales, sous le contrôle a posteriori de la Cour de Justice européenne, seraient ainsi libres de définir et d'organiser leurs services d'intérêt général sans qu'ils ne soient remis en cause par une application trop rigide du droit de la concurrence.

A ce titre, une exemption par catégorie pour les entreprises exerçant une activité d'intérêt général, telle que mentionnée dans le plan d'action sur la réforme des aides d'Etat (page 20), constituerait un aboutissement logique aux travaux engagés jusqu'à présent. Plus précisément, la communication à venir sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) devrait servir à harmoniser a minima le périmètre de l'intérêt général au niveau européen. La Mutualité Française réaffirme également la nécessité absolue que cette communication inscrive dans son périmètre l'ensemble des services de nature « sociale », y compris ceux qui comporteraient des transactions financières. Leur utilité à la cohésion sociale doit être incluse dans ce travail prospectif et incluse dans un dialogue fructueux, ouvert et transparent.

La Mutualité Française considère de façon positive la volonté de la Commission de modifier le règlement de minimis afin d'en augmenter les seuils. Cependant, l'adoption d'un règlement d'exemption dans le domaine sanitaire ou social -comme cela est prévu pour la formation, l'environnement notamment- permettrait l'attribution d'aides au-delà du montant de minimis, sans pour autant avoir à démontrer le caractère de SIEG de l'activité.

En conclusion, la Mutualité Française observe que la Commission, tout en considérant que la santé est un objectif essentiel au même titre que l'éducation et la sécurité nationale, ne tire pas toutes les conséquences adéquates pour ce qui concerne les aides d'Etat. Une exonération sectorielle des SSIG leur permettrait en revanche d'exercer leurs missions sans interférence dommageable du droit de la concurrence, en toute reconnaissance de leur spécificité.