

VERFAHREN ZUR DURCHFÜHRUNG DER WETTBEWERBSPOLITIK

KOMMISSION

STAATLICHE BEIHILFEN — FRANKREICH

Staatliche Beihilfe C 50/07 (ex N 894/06) — Beihilferegelung zur Förderung von auf den Grundsätzen der Solidarität und der Eigenverantwortung basierenden Krankenversicherungsverträgen**Aufforderung zur Stellungnahme gemäß Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags**

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2008/C 38/07)

Mit Schreiben vom 13. November 2007, das nachstehend in der verbindlichen Sprachfassung abgedruckt ist, hat die Kommission Frankreich von ihrer Entscheidung in Kenntnis gesetzt, wegen der oben genannten Beihilfen das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 des EG-Vertrags einzuleiten.

Alle Beteiligten können innerhalb eines Monats nach Veröffentlichung dieser Zusammenfassung und des nachfolgenden Schreibens zu den Beihilfen, die Gegenstand des von der Kommission eingeleiteten Verfahrens sind, Stellung nehmen. Die Stellungnahmen sind an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission
Generaldirektion Wettbewerb
Registratur Staatliche Beihilfen
B-1049 Brüssel
Fax (32-2) 296 12 42

Diese Stellungnahmen werden Frankreich übermittelt. Jeder, der eine Stellungnahme abgibt, kann unter Angabe von Gründen schriftlich beantragen, dass seine Identität nicht bekannt gegeben wird.

ZUSAMMENFASSUNG

Die französischen Behörden haben eine Beihilferegelung zur Förderung von auf den Grundsätzen der Solidarität und der Eigenverantwortung basierenden Krankenversicherungsverträgen („contrats solidaires et responsables“, im Folgenden „Solidarverträge“ genannt) angemeldet. Die maßgeblichen Bestimmungen sind in Artikel 88 des französischen Haushaltsberichtigungsgesetzes Nr. 2006-1771 vom 30. Dezember 2006 für das Haushaltsjahr 2006 ⁽¹⁾ niedergelegt. Nach Auffassung der französischen Behörden sind die geplanten Maßnahmen mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a des EG-Vertrags vereinbar.

Die Kommission hat unbeschadet ihrer beihilferechtlichen Würdigung der übrigen im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen beschlossen, ein förmliches Prüfverfahren einzuleiten, um ihre Bedenken im Hinblick auf die folgenden Maßnahmen zum Ausdruck zu bringen:

1. Befreiung von der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer für die Verwaltung von Solidarverträgen,

2. steuerlicher Abzug für Schwankungsrückstellungen.

Die erste Maßnahme sieht eine Befreiung von der Körperschaftsteuer (Artikel 207-2 des neuen französischen Allgemeinen Steuergesetzbuches, kurz „CGI“) und der Gewerbesteuer (Artikel 1461-1 CGI) für die Verwaltung von Solidarverträgen im Bereich der Krankenversicherung vor. Diese Regelung würde unabhängig vom Status des Versicherungsträgers gelten.

Eine Maßnahme stellt eine staatliche Beihilfe dar, wenn sie die folgenden kumulativen Voraussetzungen erfüllt: 1. Die Maßnahme verschafft einen Vorteil durch die Bereitstellung staatlicher Mittel; 2. dieser Vorteil ist selektiv; 3. die Maßnahme verfälscht den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen und beeinträchtigt den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

⁽¹⁾ Amtsblatt der Französischen Republik Nr. 303 vom 31. Dezember 2006, S. 20228, Text Nr. 2 (Quelle: <http://www.legifrance.gouv.fr>).

Da Frankreich nicht bestreitet, dass es sich bei den angemeldeten Maßnahmen um staatliche Beihilfen handelt, beschränkt sich die Kommission in der beigefügten Entscheidung diesbezüglich auf eine kurze Analyse und gelangt zu dem Schluss, dass es sich bei den angemeldeten Maßnahmen tatsächlich um staatliche Beihilfen handelt.

In Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a des EG-Vertrags ist Folgendes festgelegt: „Mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind: a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, wenn sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden.“

Danach ist eine Beihilfemaßnahme mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, wenn die folgenden drei Voraussetzungen erfüllt sind:

1. es muss sich um eine Beihilfe sozialer Art handeln;
2. sie muss einzelnen Verbrauchern gewährt werden;
3. sie muss ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Ware gewährt werden.

Nach ihrem derzeitigen Erkenntnisstand hat die Kommission Zweifel daran, dass diese drei Voraussetzungen erfüllt sind, und folglich auch daran, dass die Beihilfen aufgrund der vorgenannten Bestimmung als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden können.

Befreiung von der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer für die Verwaltung von Solidarverträgen

Die soziale Zweckbestimmung der Maßnahme (erste Voraussetzung) ist offensichtlich insgesamt gegeben, da Personen der Abschluss einer Zusatzkrankenversicherung ermöglicht werden soll, für die dies aufgrund ihres Alters, ihres Gesundheitszustandes oder ihrer finanziellen Lage schwierig ist. Einige Durchführungsbestimmungen müssen jedoch noch präzisiert werden.

Dagegen zielt die Maßnahme nicht direkt auf einzelne Verbraucher ab (zweite Voraussetzung), sondern auf die Versicherungsträger, die die förderfähigen Verträge anbieten werden. Nach Auffassung der französischen Behörden werden die den Versicherungsunternehmen gewährten Beihilfen den einzelnen Verbrauchern jedoch indirekt zugutekommen: Die Beihilfen seien mit Auflagen hinsichtlich der Versicherung von Personen verbunden, für die sich der Zugang zu einer Zusatzversicherung als schwierig erweist; die Beihilfen würden es den Versicherungsträgern ermöglichen, die Kosten zu tragen, die sich aus der Erfüllung der einschlägigen Auflagen für die Verwaltung dieser Art von Verträgen ergeben; die Beihilferegelung stehe zahlreichen bestehenden Versicherungsträgern und möglichen neuen Marktteilnehmern offen, so dass der Wettbewerb sicherstellen werde, dass die den Versicherungsunternehmen gewährten Beihilfen bei der Festsetzung der Versicherungsprämien an den Verbraucher weitergegeben würden.

Die Kommission bezweifelt jedoch, dass der Markt allein in der Lage sein wird zu gewährleisten, dass der Vorteil — im Einklang mit Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a des EG-Vertrags — in vollem Umfang an die einzelnen Verbraucher weitergegeben wird. In ihren Zweifeln wird sie dadurch bestärkt, dass bestimmte Schwellenwerte eingehalten werden müssen, die zu einer Verringerung der Zahl der Versicherungsträger, die entsprechende Verträge anbieten, und damit zu einer Beschränkung des Wettbewerbs führen können.

Die Kommission hat auch Zweifel daran, dass eine Diskriminierung nach der Herkunft der Ware verhindert wird (dritte Voraussetzung). Damit ermittelt werden kann, ob diese Voraussetzung erfüllt wird, ist zu prüfen, ob den Verbrauchern die fragliche Beihilfe unabhängig davon zugutekommt, welches Unternehmen

die Ware liefert oder die Dienstleistung erbringt, mit der sich das von dem betreffenden Mitgliedstaat angeführte soziale Ziel erreichen lässt. Abgesehen von den Bestimmungen über die Art der förderfähigen Verträge müssen aber die Versicherungsträger, die die Regelung in Anspruch nehmen wollen, bestimmte Schwellenwerte in Bezug auf die Anzahl (120 000/150 000)/den Anteil (Anteil von 80/90 %) von Solidarverträgen in ihrem Portefeuille erreichen.

Aufgrund dieser Schwellenwerte können unter Umständen bestimmte Versicherungsträger von der Steuerbefreiung ausgeschlossen werden, obwohl sie die Art von Versicherungsverträgen anbieten, die die französischen Behörden begünstigen wollen. Verbrauchern, die sich an diese Versicherungsträger wenden, würde daher die Maßnahme nicht zugutekommen. Ferner könnten die Schwellenwerte den Markteintritt von Akteuren verhindern, die befürchten, die Schwellenwerte nicht einhalten zu können. Damit würden diese Schwellenwerte dazu führen, dass weniger Versicherungsträger diese Art von Verträgen anbieten.

Steuerlicher Abzug für Schwankungsrückstellungen für bestimmte Kollektivverträge über Zusatzversicherungen

Was den steuerlichen Abzug für Schwankungsrückstellungen (Artikel 39d GD CGI) anbetrifft, so handelt es sich nach Auffassung der französischen Behörden um Beihilfen sozialer Art, da sie dem einzelnen Verbraucher im Falle schwerwiegender Ereignisse im Zusammenhang mit Tod, Invalidität und Berufsunfähigkeit zugutekämen und nicht vorrangig dazu bestimmt seien, die Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c des EG-Vertrags zu fördern. Die Kommission bezweifelt jedoch, dass Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a des EG-Vertrags anwendbar ist. Nach den ihr vorliegenden Informationen ist derzeit offenbar keine der drei maßgeblichen Voraussetzungen erfüllt.

Die Kommission erkennt an, dass es aus sozialer Sicht wünschenswert ist, dass alle Arbeitnehmer und ihre Familien im Falle schwerwiegender Ereignisse im Zusammenhang mit Tod, Invalidität oder Berufsunfähigkeit einen angemessenen Versicherungsschutz genießen. Nach den der Kommission vorliegenden Informationen ist die soziale Zweckbestimmung der Maßnahme jedoch nicht in vollem Umfang erwiesen, sofern man auf den Zeitpunkt der Unterzeichnung des Versicherungsvertrages, d. h. einen Zeitpunkt vor Eintritt des Versicherungsfalles abstellt. Die Kollektivverträge werden nämlich von den Unternehmen mit den Versicherungsträgern geschlossen und kommen allen Arbeitnehmern eines Wirtschaftszweigs oder eines Unternehmens zugute. Aus den Angaben der französischen Behörden geht nicht eindeutig hervor, dass die geplante Regelung besonders schutzbedürftigen Personen ermöglicht, diesen Versicherungsschutz in Anspruch zu nehmen.

Ferner würde die Beihilfe wie im Falle der ersten untersuchten Maßnahme dem Verbraucher/Versicherten nur indirekt zugutekommen. Die französischen Behörden haben aber bisher nicht nachgewiesen, dass der den Versicherungsträgern gewährte Vorteil in vollem Umfang an die Endverbraucher weitergegeben wird. Mehr noch als bei der ersten Maßnahme erscheint eine vollständige Weitergabe hypothetisch und zufallsbedingt. Die Weitergabe des Vorteils hängt offensichtlich im Wesentlichen davon ab, in welchem Maße der Markt für diese Art von Verträgen tatsächlich vom Wettbewerb bestimmt wird. Derzeit ist dieser Markt stark konzentriert, denn die entsprechenden Verträge befinden sich hauptsächlich in den Händen der Versorgungswerke („institutions de prévoyance“). Deren Stellung könnte durch die geplante Beihilferegelung weiter gestärkt werden.

Außerdem kann diese starke Konzentration, die derzeit im Bereich der Verwaltung der entsprechenden Verträge zu beobachten ist, *de facto* zu einer Begünstigung der Versorgungswerke führen. Nach Auffassung der Kommission kann die Gewährung einer Beihilfe unter diesen Bedingungen eine etwaige Diskriminierung verstärken.

Gemäß Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates⁽²⁾ kann jede rechtswidrige Beihilfe vom Empfänger zurückgefordert werden.

DAS SCHREIBEN

„Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la France qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur l'aide citée en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité.

I. PROCÉDURE

- (1) Le 28 décembre 2006, les autorités françaises ont notifié un régime d'aides en faveur du développement des contrats d'assurance-maladie solidaires et responsables repris dans un projet de loi de finances rectificative pour 2006. Les dispositions de ce régime ont entretemps été reprises à l'article 88 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006⁽³⁾.
- (2) Le dispositif notifié prévoit également l'abolition progressive des exonérations accordées aux sociétés mutuelles en France au titre de l'impôt sur le revenu et de la taxe professionnelle.
- (3) Par courriers des 22 janvier, 27 mars et 13 juillet 2007, la Commission a demandé à la France de lui fournir des informations complémentaires. La France a répondu respectivement par ses lettres du 26 février, 11 mai et 18 septembre 2007.
- (4) La Commission a, par ailleurs, reçu des courriers d'un tiers formulant des observations au sujet de la réforme projetée.

II. DESCRIPTION DU RÉGIME

- (5) La base légale du régime est le projet de Loi de finances rectificative pour 2006 qui modifie les articles 207-2, 1461-1° et 39 *quinquies* GD du code général des impôts (CGI). Le régime notifié prévoit des aides fiscales ayant pour objet de favoriser le développement de la couverture complémentaire maladie de la population française. Le nombre de bénéficiaires estimé par les autorités françaises est supérieur à 1 000.
- (6) Le régime notifié comporte trois dispositifs fiscaux distincts.

Exonérations d'impôt des sociétés et de taxe professionnelle à raison des activités de gestion des contrats solidaires et responsables

- (7) La première mesure notifiée est un régime d'exonération d'impôt sur les sociétés (l'article 207-2 nouveau du CGI) et de taxe professionnelle (article 1461-1° du CGI) à raison des opérations de gestion de certains contrats d'assurance maladie dits "*solidaires et responsables*". Ce régime s'appliquerait indépendamment du statut de l'organisme d'assurance. Selon les autorités françaises, ces exonérations accordées à raison des activités de gestion de ces contrats bénéficieraient, lorsqu'elles sont exercées dans des conditions qui garantissent une plus grande solidarité, à l'ensemble des organismes diffusant ces contrats: mutuelles et unions régies par le code de la mutualité, institutions de prévoyance régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale ou par le livre VII du code rural ainsi que toutes les entreprises d'assurance régies par le code des assurances.
- (8) L'objectif de cette mesure est, par le développement de ce type de contrats, d'élargir la couverture maladie complémentaire de la population française et de contribuer au succès du parcours de soin instauré dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004. À ce titre, la mesure serait complémentaire du régime d'exonération de la taxe sur les conventions d'assurance qui s'applique au même type de contrats et que la Commission a autorisé par décision⁽⁴⁾ du 2 mars 2005.
- (9) Les contrats d'assurance maladie concernés par ce régime d'exonération, dits "*solidaires et responsables*", ont été introduits en France en 2001. Il s'agit d'une part, des contrats relatifs à des opérations collectives à adhésion obligatoire, et d'autre part, des contrats relatifs à des opérations individuelles et collectives à adhésion facultative.
- (10) Pour donner droit au régime préférentiel, ces contrats devront satisfaire les conditions suivantes:
 - Aucune information médicale sur l'assuré ne sera exigée de la part de l'organisme d'assurance pour l'adhésion à des contrats facultatifs.
 - Le montant des cotisations ou des primes ne sera pas fixé en fonction de l'état de santé de l'assuré.
 - Les garanties accordées devront obligatoirement couvrir les prestations liées à la prévention et aux consultations du médecin traitant ainsi qu'à ses prescriptions.
 - Les garanties accordées ne devront pas couvrir les participations aux frais médicaux que l'assuré peut exposer soit à raison de dépassements d'honoraires sur le tarif de certains actes ou de certaines consultations, soit du fait de l'absence de désignation d'un médecin traitant.

⁽²⁾ ABL L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

⁽³⁾ JO n° 303 du 31 décembre 2006 page 20228, texte n° 2 (source: <http://www.legifrance.gouv.fr>)

⁽⁴⁾ Cf. aide d'État n° E 20/2004, décision publiée au JO L 296 du 12.11.2005, p. 19.

- (11) Pour être éligibles, ces organismes devront en outre respecter des seuils relatifs au nombre de contrats maladie complémentaire à caractère solidaire et responsable dans l'ensemble de leur portefeuille d'activités. Ces seuils varient en fonction de la nature des contrats:
- les contrats relatifs à des opérations individuelles et collectives à adhésion facultative,
 - leur part doit représenter 150 000 personnes ou une proportion minimale (fixée par décret) comprise entre 80 % et 90 % de l'ensemble des souscripteurs et membres participants des contrats relatifs à des opérations individuelles et collectives à adhésion facultative souscrits auprès de l'organisme,
 - les contrats relatifs à des opérations collectives à adhésion obligatoire.
- Leur part doit représenter 120 000 personnes ou une proportion minimale (fixée par décret) comprise entre 90 % et 95 % de l'ensemble des souscripteurs et membres participants des contrats relatifs à des opérations individuelles et collectives à adhésion obligatoire souscrits auprès de l'organisme.
- (12) Enfin, ces organismes devront également satisfaire à au moins l'une des conditions suivantes:
- mettre en œuvre une modulation tarifaire ou de prise en charge des cotisations en fonction de la situation sociale des souscripteurs et membres participants,
 - les membres participants et les souscripteurs qui bénéficient d'une aide à l'acquisition d'une assurance complémentaire doivent représenter entre 3 % et 6 % au moins des participants ou souscripteurs de contrats d'assurance maladie relatifs à des opérations individuelles et collectives à adhésion facultative souscrits auprès de l'organisme,
 - les personnes âgées d'au moins soixante cinq ans doivent représenter entre 15 % et 20 % au moins des membres participants ou souscripteurs de contrats d'assurance maladie souscrits auprès de l'organisme,
 - les personnes âgées de moins de vingt-cinq ans doivent représenter au moins entre 28 % et 35 % des bénéficiaires de contrats d'assurance maladie souscrits auprès de l'organisme.
- (13) Selon les autorités françaises, ces critères imposent une mutualisation tarifaire ou générationnelle et la réalisation d'un niveau minimum de solidarité effective. Ils viseraient à encourager la diffusion des contrats solidaires et responsables et la couverture de l'ensemble de la population:
- soit en maintenant les garanties maladie des adhérents et de leur famille confrontés à des accidents de la vie (décès, chômage, invalidité ...) ou dont la situation est précaire (chômeurs, apprentis, personnes dépendantes),
 - soit en accueillant une proportion significative de personnes jeunes ou âgées, deux catégories qui rencontrent le plus de difficultés pour obtenir une assurance complémentaire santé en raison de la faiblesse de leurs ressources (les jeunes) et du coût potentiel qu'elles représentent (les personnes âgées).
- (14) Ainsi, l'objectif général — diffusion des contrats solidaires et responsables et couverture de l'ensemble de la population — serait-il décliné en différents critères qui permettraient de répondre aux différents enjeux qui se posent en termes de solidarité. Ces critères sont alternatifs dès lors que, selon les autorités françaises, les différents acteurs du marché de l'assurance maladie complémentaire ne seraient pas en mesure, en raison de leur organisation même ou du public auquel ils s'adressent, de les remplir tous simultanément. Le 4^o du 2 de l'article 207 du CGI ainsi modifié imposerait en outre que ces critères soient appréciés au niveau des groupes, au titre de leurs activités imposables en France. Cette disposition aurait pour objet d'éviter le contournement du dispositif ou des montages aboutissant à une concentration de ce type de risque dans quelques structures ad hoc, en contradiction avec l'objectif de mutualisation.
- (15) Selon les autorités françaises, ces conditions auraient pour objectif d'inciter les organismes d'assurance, au-delà même de l'effet propre de l'exonération, à développer la diffusion de ces contrats, à participer à la mise en œuvre de la couverture maladie universelle de base et complémentaire et à offrir une couverture maladie complémentaire à l'ensemble de la population dans des conditions tarifaires maîtrisées. Sont visées, en particulier, les personnes dont l'état de santé où les capacités financières ne leur permettent pas de disposer à titre individuel d'une couverture.
- (16) Ce premier dispositif fiscal doit en principe entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2008, à l'exception de l'exonération de taxe professionnelle prévue à l'article 1461-1^o nouveau du CGI qui s'appliquera pour la première fois aux impositions dues au titre de 2010. Par conséquent, le régime actuel ^(?) d'exonération de taxe professionnelle, dont bénéficient les mutuelles et leurs unions en raison de leur statut, serait abrogé à compter de 2010.
- Soumission progressive des mutuelles et institutions de prévoyance au régime de droit commun de l'impôt des sociétés*
- (17) Un deuxième dispositif (article 217 sexdecies du CGI) prévoit, à partir de 2008, la soumission progressive des mutuelles et de leurs unions ainsi que des institutions de prévoyance au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés. Jusqu'en 2013, les mutuelles et leurs unions ainsi que les institutions de prévoyance pourraient déduire de leur résultat imposable, c'est-à-dire de leur résultat réalisé à raison des activités non liées à la gestion des contrats d'assurance maladie solidaires et responsables, des dotations à une réserve spéciale. La dotation serait déductible à concurrence de 100 % du résultat réalisé en 2008, pour finir à 20 % en 2013. Le régime de droit commun serait donc pleinement applicable dès 2014. Les sommes prélevées sur cette réserve seraient ensuite rapportées au résultat imposable. Le but de cette transition est, selon les autorités françaises, de permettre aux mutuelles de constituer les fonds propres nécessaires à garantir leur solvabilité, une fois soumises au régime de droit commun.

(?) Art 1461-1^o du CGI.

Déduction fiscale des dotations aux provisions d'égalisation afférent à certains contrats d'assurances complémentaires collectifs

- (18) Le troisième dispositif fiscal notifié permet la déduction fiscale des dotations aux provisions d'égalisation afférent à certains contrats d'assurances complémentaires collectifs (article 39 *quinquies* GD nouveau du CGI). En effet, la constitution d'une provision technique d'égalisation est prévue par la réglementation comptable et prudentielle des organismes d'assurance. Elle est destinée à faire face aux fluctuations de sinistralité afférentes aux opérations collectives couvrant les risques de décès ou de dommages corporels (incapacité et invalidité). Ces fluctuations de résultat seraient liées à l'exécution effective des garanties prévues par les contrats d'assurance souscrits par rapport aux hypothèses de mise en œuvre des obligations de garanties qui avaient été retenues lors de l'élaboration de la tarification des primes d'assurances. La provision permet le lissage des résultats techniques afférents aux opérations concernées en vue de couvrir des fluctuations de sinistralité importantes susceptibles d'être constatées ultérieurement.
- (19) La provision pour égalisation est une aide complémentaire à l'exonération d'impôt sur les sociétés sur le risque maladie. Selon les autorités françaises, elle participe ainsi à l'objectif général de développement et d'amélioration de l'offre, par les organismes d'assurances, des garanties de prévoyance souscrites dans le cadre d'une procédure de désignation. Sont concernées les garanties collectives complémentaires résultant de conventions ou accords collectifs professionnels ou interprofessionnels, d'accords d'entreprises ou de décisions de l'employeur réalisées dans le cadre d'une procédure de désignation. L'objectif de cette mesure serait d'encourager la conclusion de ce type de contrats susceptibles d'assurer une meilleure couverture maladie complémentaire de la population et de promouvoir une plus grande solidarité entre les assurés.
- (20) Selon les autorités françaises, la désignation permet en outre d'obtenir de l'organisme désigné un rapport cotisation/garantie plus avantageux et de faire accéder tous les salariés d'un secteur économique aux mêmes garanties, quelle que soit la taille de l'entreprise à laquelle ils appartiennent. Elle impliquerait également un réexamen périodique des modalités d'organisation de la mutualisation des risques et de la désignation de l'organisme considéré.
- (21) Cette mesure permettrait d'améliorer, au bénéfice du consommateur individuel, la maîtrise des tarifs et la qualité des prestations servies lors de la réalisation de risques graves comme l'invalidité, l'incapacité ou le décès qui ont pour l'assuré ou sa famille des conséquences sociales et financières significatives (dépenses supplémentaires, pertes de revenus, exclusion etc.).
- (22) Plus précisément, le mécanisme de la provision en faveur des garanties décès, invalidité et incapacité souscrites dans le cadre d'une procédure de désignation vise à permettre aux organismes d'assurance:
- la prise en charge des écarts déficitaires sur ce type de contrats, par rapport à la moyenne prévue à l'origine, qui pourraient résulter des aléas de sinistralité (montant, nombres) ou de la dérive du risque (changements des données à partir desquelles avait été faite la tarification initiale),
 - l'amélioration des fonds propres et de la marge de solvabilité des organismes qui proposent ces opérations grâce à la constitution de la réserve spéciale.
- (23) En d'autres termes, la provision procure aux organismes assureurs, aux employeurs et aux salariés, pour cette catégorie de contrats, des marges de manœuvre en termes de tarifs et de sécurité, puisqu'elle permet de réduire le coût fiscal de ces opérations et de couvrir les écarts de sinistralité constatés par rapport aux données retenues lors de la tarification. Cette exigence de sécurité et de maîtrise des tarifs est particulièrement importante s'agissant de contrats pour lesquels la cotisation est fixée de manière uniforme pour l'ensemble des salariés de l'entreprise, de l'établissement ou de la branche professionnelle ou de catégories objectives d'entre eux.
- (24) En pratique, la dotation annuelle à la provision est admise en déduction dans la limite du bénéfice technique des opérations concernées. Son montant total ne peut excéder 130 % du montant total des cotisations afférentes à l'ensemble de ces opérations réalisées au cours de l'exercice. La provision est affectée à la compensation des résultats techniques déficitaires de l'exercice dans l'ordre d'ancienneté des dotations annuelles.
- (25) Les dotations annuelles non utilisées dans un délai de dix ans sont transférées dans une réserve spéciale. Le montant de cette réserve spéciale ne peut excéder 70 % du montant total des cotisations afférentes à l'ensemble des opérations concernées réalisées au cours de l'exercice. L'excédent des reprises de dotations est rapporté au bénéfice imposable.
- (26) Par ailleurs, les autorités françaises envisagent également la mise en œuvre de deux autres dispositifs fiscaux qu'elles considèrent comme des mesures générales ne devant pas faire l'objet d'une notification au titre de l'article 88, paragraphe 3, du traité. Il s'agit:
- d'une exonération de taxe professionnelle (prévue à l'article 1461-9° nouveau du code général des impôts) au profit de certains groupements de moyens constitués sous la forme d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ou de groupements d'intérêt économique, au titre des opérations de gestion et d'administration réalisées pour le compte de l'AGIRC ⁽⁶⁾ et de l'ARRCO ⁽⁷⁾,
 - de la création (prévue à l'article 223 A du code général des impôts) d'un régime de groupe similaire à celui existant pour les groupes capitalistiques pour les entreprises d'assurance qui ne sont pas dotées de capital et qui établissent des comptes combinés.

III. APPRÉCIATION DU RÉGIME

A. Portée de la présente décision

- (27) Tout d'abord, il y a lieu de préciser que la présente décision concerne uniquement les mesures notifiées à la

⁽⁶⁾ Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC).

⁽⁷⁾ Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO).

Commission qui constituent des aides nouvelles, c'est-à-dire:

- 1) l'exonération d'impôt des sociétés et de taxe professionnelle à raison des activités de gestion des contrats solidaires et responsables [point (7) ci-dessus] et
 - 2) la réserve d'égalisation [point (18) ci-dessus].
- (28) Elle ne concerne donc pas les mesures décrites au paragraphe (26) ci-dessus qui n'ont pas été formellement notifiées à la Commission, et dont la France considère qu'elles ne contiennent pas d'aides d'État ⁽⁸⁾.
- (29) Elle ne concerne pas non plus la deuxième mesure notifiée, i.e. le régime de soumission progressive des mutuelles au régime de droit commun en matière d'impôt des sociétés (et par voie de conséquence, au régime de droit commun de la taxe professionnelle). La Commission considère en effet que cette soumission progressive doit être évaluée dans le cadre de l'évaluation du régime actuel auquel sont soumises les mutuelles et de son extinction progressive.

B. Caractère d'aide des mesures évaluées

- (30) Selon l'article 87, paragraphe 1, du traité, sont "incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions".
- (31) La qualification d'une mesure en tant qu'aide d'État suppose que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) la mesure en question confère un avantage au moyen de ressources d'État; 2) cet avantage soit sélectif et 3) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres.
- (32) La qualification d'aide d'État étant admise par la France en ce qui concerne les mesures notifiées, la Commission se contente ici d'une analyse succincte de cette qualification.
- (33) Les exonérations ou réductions d'impôt des sociétés et de taxe professionnelle consistent à supprimer ou à réduire une charge que les entreprises concernées devraient normalement supporter. À ce titre, ces exonérations ou réductions fiscales constituent des avantages économiques.

⁽⁸⁾ La Commission tient à rappeler que, en l'absence, d'une notification formelle des mesures en cause, l'État membre concerné ne saurait faire valoir une quelconque confiance légitime ou sécurité juridique quant à la légalité ou la compatibilité avec le marché commun des dites mesures. La référence des autorités françaises à ces deux mesures est d'ailleurs sans préjudice de l'exercice par la Commission de ses pouvoirs en application des articles 87 et 88 du traité, y compris s'agissant de la récupération des aides illégales et incompatibles avec le marché commun.

- (34) Ces avantages sont accordés par l'État français qui, ce faisant, renonce à percevoir des recettes fiscales. Il accorde donc cet avantage au moyen de ressources d'État.
- (35) Les mesures notifiées ne sont pas ouvertes à toutes les entreprises. La première mesure est seulement accessible à certaines entreprises du secteur des assurances qui proposent les contrats d'assurance maladie complémentaire solidaires et responsables, répondant en outre à des conditions additionnelles [voir description aux points (9) à (12) ci-dessus]. La seconde mesure à certaines entreprises du secteur des assurances qui proposent les contrats de désignation couvrant certains risques liés au décès, à l'incapacité, à l'invalidité. Ces mesures sont donc sélectives.
- (36) La position des entreprises concernées sera renforcée dans les échanges intracommunautaires et ces entreprises sont actives dans la fourniture de services d'assurance qui sont l'objet d'une intense concurrence tant au niveau national qu'international. Ces mesures sont donc susceptibles de créer des distorsions de concurrence et d'affecter les échanges intracommunautaires.

C. Compatibilité de la mesure avec le marché commun

- (37) Les mesures notifiées étant constitutives d'aides d'État, il y a lieu de procéder à une analyse de leur compatibilité avec le marché commun. Les autorités françaises considèrent que toutes les mesures notifiées sont des aides d'État compatibles en application de l'article 87, paragraphe 2, sous a, du traité.
- (38) L'article 87, paragraphe 2, sous a, du traité se lit: "2. Sont compatibles avec le marché commun: a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits".
- (39) Une mesure d'aide d'État est compatible sur la base de cette disposition dès lors que les trois conditions suivantes sont réunies:
- 1) l'aide doit avoir un caractère social;
 - 2) elle doit être accordée aux consommateurs individuels;
 - 3) elle doit être accordée sans discrimination quant à l'origine du produit.
- (40) À ce stade, la Commission exprime des doutes quant à la satisfaction de ces trois conditions et, par voie de conséquence, quant à la possibilité de déclarer les aides compatibles sur la base de cette disposition.
- (41) Dans l'état actuel du dossier, la Commission ne dispose pas d'éléments permettant de conclure à une compatibilité en application d'autres dispositions du traité.

Exonérations d'impôt des sociétés et de taxe professionnelle à raison des activités de gestion des contrats solidaires et responsables

- (42) Concernant les exonérations d'impôt des sociétés et de taxe professionnelle (article 207-2 nouveau et 1461-1^o CGI), le caractère social de la mesure (critère 1) semble globalement bien établi dans la mesure où l'objectif est de permettre aux personnes qui, en raison de leur âge, de leur état de santé ou de leurs ressources, éprouvent des difficultés à accéder à une couverture santé complémentaire. Toutefois, les modalités d'application doivent encore être précisées dans un décret, dont la Commission ne dispose pas à ce stade. La Commission devrait examiner le projet de ce décret avant de se prononcer définitivement sur le caractère social de la mesure, notamment au sujet de la définition des modulations tarifaires à mettre en œuvre pour obtenir le droit à exemption [voir point (12) ci-dessus].
- (43) En revanche, la mesure ne vise pas directement les consommateurs individuels (critère 2) mais bien les entreprises d'assurance qui offriront les contrats éligibles.
- (44) D'après les autorités françaises, les aides accordées aux entreprises bénéficieront indirectement aux consommateurs individuels. D'une part, les aides seraient subordonnées à des conditions tenant à l'accueil des personnes rencontrant des difficultés à accéder à une couverture complémentaire, notamment par le biais de dispositifs de modulation tarifaire. D'autre part, les aides permettraient aux entreprises d'assurance de supporter le coût lié aux contraintes imposées par le régime pour la gestion de ce type de contrats. Enfin, le régime d'aides étant ouvert à de nombreux opérateurs existants ou potentiels, le jeu de la concurrence garantirait le transfert des aides reçues par les entreprises vers le consommateur par le biais de fixation du montant des primes demandées au consommateur.
- (45) La Commission observe à ce stade que l'ampleur du transfert de l'avantage des entreprises vers le consommateur final dépendra essentiellement du bon fonctionnement du marché des contrats d'assurance solidaires et responsables et donc également de l'accès effectif d'un nombre important de concurrents audit marché. Si certains acteurs occupent une position dominante, ils seront sans doute peu enclins à réduire le prix de leurs prestations au profit des consommateurs.
- (46) La Commission estime que la France n'a pas, à ce jour, rapporté la preuve du transfert intégral de l'avantage vers les consommateurs, ni de la mise en place de mécanismes de contrôle permettant de garantir ce transfert intégral. La Commission exprime des doutes quant à la possibilité de garantir le transfert intégral de l'avantage aux consommateurs individuels — tel qu'exigé par l'article 87, paragraphe 2, sous a), du traité — par le seul mécanisme de marché. Ces doutes sont renforcés par la présence des seuils à respecter qui risquent de réduire le nombre d'organismes offrant ce type de contrats et donc, potentiellement, la concurrence (voir ci-dessous).
- (47) La Commission s'interroge également sur le respect de la condition de non discrimination quant à l'origine du produit (critère 3). Pour s'assurer de la satisfaction de cette condition, il y a lieu de vérifier si les consommateurs
- bénéficient de l'aide en cause quel que soit l'opérateur économique fournissant le produit ou le service susceptible de remplir l'objectif social invoqué par l'État membre concerné. Or, outre les conditions relatives au type de contrats éligibles, les entreprises désireuses de bénéficier du régime doivent respecter des seuils relatifs au nombre (120 000/150 000 contrats) ou à la proportion (taux de 80/90 %) de contrats solidaires et responsables dans leur portefeuille d'activités.
- (48) Les autorités françaises invoquent la nécessité de veiller à ce que, ni les organismes qui offriraient de nombreux contrats de ce type sans atteindre un seuil exprimé uniquement en pourcentage, ni les petits organismes qui auraient pour activité quasi-exclusive ces contrats sans atteindre un seuil purement quantitatif ne soient exclus du mécanisme. Ces seuils comporteraient également un incitant pour développer massivement ce type de contrats et seraient nécessaire pour éviter que l'avantage fiscal ne porte sur une fraction trop faible de l'activité des organismes et ainsi d'atteindre les objectifs de solidarité et de mutualisation.
- (49) La Commission craint toutefois que ces seuils n'aient pour effet d'accroître la sélectivité de la mesure et d'induire, ce faisant, une discrimination potentielle quant à l'origine du produit, sans que cela ne soit nécessaire au regard de l'objectif de la mesure, à savoir d'offrir à l'ensemble de la population française la possibilité d'accéder à une assurance maladie complémentaire. Ainsi, les seuils semblent susceptibles d'exclure un certain nombre d'organismes du bénéfice de l'exonération, alors même que ceux-ci offriraient les contrats solidaires et responsables que les autorités françaises souhaitent soutenir. Le consommateur qui s'adresserait à ces organismes n'atteignant pas les seuils serait par conséquent privé du bénéfice de la mesure. En outre, ces seuils semblent pouvoir constituer une barrière à l'entrée sur le marché considéré pour certains acteurs qui craindraient de ne pas pouvoir les respecter. Selon ce raisonnement, le seuil aurait donc au contraire pour conséquence de réduire le nombre d'organismes offrant ce type de contrats. Dans ce contexte, la durée illimitée du régime envisagé est également susceptible d'induire le maintien à long terme de ces discriminations.
- (50) La Commission s'interroge également sur l'effet incitatif de ces seuils dans la mesure où ils prennent en compte une mesure statique, relative à l'état du portefeuille à un moment donné, plutôt qu'une mesure dynamique, relative à l'évolution dans le temps du portefeuille des entreprises. Selon les autorités françaises, ces seuils ont été fixés en fonction de la composition actuelle des portefeuilles des organismes d'assurance. La Commission constate toutefois que, à ce stade, aucune information précise n'a pu être fournie par les autorités françaises concernant la répartition actuelle des contrats solidaires et responsables entre les différents acteurs du marché, ni concernant la proportion de ces contrats dans leurs portefeuilles. Pour les acteurs qui auraient actuellement déjà atteint les seuils imposés, l'effet incitatif semble donc limité sans qu'il n'ait été établi que le dispositif en cause soit de nature à favoriser l'entrée de nouveaux opérateurs proposant ces contrats. De surcroît, compte tenu des frais qui semblent être associés à la gestion des contrats solidaires et responsables, ces seuils semblent pouvoir décourager de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché, voire même encourager certains acteurs à le quitter par crainte de ne pas pouvoir les atteindre rapidement.

- (51) Aucune autre cause de compatibilité n'a été invoquée par la France et la Commission exprime par ailleurs des doutes quant à la compatibilité éventuelle de cette mesure en application d'autres dispositions de l'article 87, paragraphes 2 et 3 du traité.
- (52) Si la compatibilité sur la base de l'article 87, paragraphe 3, sous c, du traité devait être envisagée, la Commission estime que la France n'a pas démontré, à ce stade, le caractère nécessaire et proportionné des nouvelles exonérations envisagées pour atteindre l'objectif décrit. En effet, la Commission observe que la mesure visant les contrats d'assurance maladie solidaires et responsables s'ajoute à l'exonération de la taxe sur les conventions d'assurance, accordée depuis 2004, qui poursuivait également l'objectif de diffusion universelle de ces contrats. Les autorités françaises expliquent que cette exonération ne peut être considérée comme suffisante dans la mesure où un nouveau " *parcours de soins*" a été mis en place, qui précise le contenu des critères de solidarité et de responsabilité et fixe de nouvelles exigences. Les exonérations sur les opérations liées à la gestion de ces contrats auraient pour but de tenir compte de ces nouvelles exigences, de favoriser le développement des contrats responsables et solidaires par rapport aux autres contrats, mais aussi de favoriser l'accès du plus grand nombre à ces contrats, but que l'exonération de la taxe sur les contrats d'assurance ne permettrait pas d'atteindre seule.
- (53) La Commission ne dispose toutefois à ce jour d'aucune information chiffrée permettant de soutenir cette argumentation, ni concernant l'effet de la mesure d'exonération précédente sur la diffusion des contrats solidaires et responsables, ni concernant le rapport entre l'avantage supplémentaire envisagé et les coûts ou exigences supplémentaires liés à la gestion de ce type de contrats.
- Déduction fiscale des dotations aux provisions d'égalisation afférent à certains contrats d'assurances complémentaires collectifs*
- (54) Concernant la déduction fiscale des dotations aux provisions d'égalisation (article 39 *quinquies* GD nouveau du CGI), les autorités françaises considèrent que l'aide présente bien le caractère d'une aide à caractère social octroyée au consommateur individuel lors de la survenance d'événements graves liés au décès, à l'invalidité ou à l'incapacité et qu'elle n'est pas, à titre principal, destinée à faciliter le développement de certaines activités au sens de l'article 87, paragraphe 3, sous c), du traité. La Commission exprime toutefois des doutes quant à l'application de l'article 87, paragraphe 2, sous a), du traité. En effet, sur la base des informations dont elle dispose, aucune des trois conditions ne semble satisfaite à ce stade.
- (55) Premièrement, la Commission reconnaît que l'objectif de permettre à l'ensemble des travailleurs et à leur famille de bénéficier d'une couverture adaptée au moment où ils traversent des événements graves liés au décès, à l'invalidité, à l'incapacité est socialement souhaitable (critère 1).
- (56) Selon les autorités françaises, les opérations gérées dans le cadre d'une clause de désignation visent à favoriser la couverture la plus large possible des salariés contre les risques faiblement pris en charge par la Sécurité Sociale (décès, incapacité, invalidité). Ces couvertures, mises en œuvre par le jeu du dialogue social entre les représentants des employeurs et des salariés d'un même secteur professionnel, permettraient en particulier d'offrir une protection sociale aux salariés des petites et moyennes entreprises.
- (57) Dans ce contexte, les autorités françaises font valoir que les opérations gérées dans le cadre d'une désignation offrirait en outre des garanties, de par la loi ou de par les conventions, particulièrement favorables aux personnes couvertes:
- mutualisation large entre les générations, entre les catégories de salariés (coût plus faible du risque),
 - unicité de la cotisation (pas de discrimination selon l'âge, le sexe, l'état de santé),
 - implication des partenaires sociaux d'une branche professionnelle offrant la garantie d'une recherche de l'équilibre permanent des opérations, d'un objectif désintéressé de la gestion, etc.,
 - portabilité de la couverture sociale d'une entreprise à une autre au sein d'un même secteur,
 - mise en œuvre de mesures à caractère social (droits gratuits en cas de chômage, pour les enfants à charge, pour les personnes défavorisées, etc.).
- (58) L'organisme assureur désigné se verrait aussi imposer des contraintes de gestion fortes: conditions de réexamen des tarifs particulièrement exigeantes et une absence totale de sélection des salariés couverts impliquant la recherche d'un équilibre de gestion sans profit.
- (59) Toutefois, sur la base des informations dont dispose la Commission, le caractère social de la mesure ne semble pas pleinement démontré si l'on se place au stade de la souscription du contrat d'assurance, c'est-à-dire avant la survenance desdits événements graves. En effet, les contrats collectifs sont conclus par les entreprises avec les organismes d'assurance et bénéficient à l'ensemble des travailleurs d'un secteur ou d'une entreprise sans qu'il ressorte clairement des informations fournies par les autorités françaises que le dispositif envisagé permette à des catégories de personnes particulièrement vulnérables d'accéder à cette couverture.
- (60) Deuxièmement, comme pour la première mesure analysée, le consommateur/assuré ne serait que le bénéficiaire indirect de l'aide (critère 2). Or, les autorités françaises n'ont pas démontré, à ce stade, que l'intégralité de l'avantage accordé aux organismes d'assurance sera transférée aux consommateurs finals. Dès lors, davantage encore que pour la mesure précédente, ce transfert intégral semble hypothétique et aléatoire. D'une part, le transfert de l'avantage semble dépendre essentiellement du degré de concurrence effective sur le marché de ce type de contrats, actuellement caractérisé par une forte concentration entre les mains des institutions de prévoyance. Leur position actuelle risquerait donc d'être renforcée par l'aide envisagée. D'autre part, un transfert de l'avantage semble pouvoir profiter non seulement aux consommateurs/assurés mais également aux employeurs dans la mesure où ils contribuent également au financement du contrat. En l'absence de mécanismes permettant d'assurer un transfert intégral vers le consommateur de l'avantage résultant de l'immunisation des dotations à la réserve d'égalisation, la Commission exprime des doutes quant à ce transfert intégral.

(61) Troisièmement, comme évoqué ci-dessus, le haut degré de concentration entre les mains des institutions de prévoyance, qui caractérise actuellement les activités relatives aux contrats de désignation semble pouvoir se traduire par une discrimination de facto au profit de ces institutions (critère 3). La Commission estime que l'octroi d'une aide est susceptible, dans ce contexte, de renforcer d'éventuelles discriminations. À cet égard, la durée illimitée du régime envisagé est également susceptible d'induire le maintien à long terme de ces discriminations.

(62) Enfin, la France n'a pas invoqué à ce stade la compatibilité éventuelle de ces mesures sur la base d'autres dispositions de l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite la France, dans le cadre de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de l'aide dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. Elle invite vos autorités à

transmettre immédiatement une copie de cette lettre au bénéficiaire potentiel de l'aide.

La Commission rappelle à la France l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

Par la présente, la Commission avise la France qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du *Journal officiel*, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.