

Avis du Comité économique et social européen sur le statut de la mutuelle européenne: perceptions, rôle et contribution de la société civile (avis d'initiative)

(2014/C 226/03)

Rapporteur unique: **M. CAMPLI**

Le 22 janvier 2014, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

«Le statut de la mutuelle européenne: perceptions, rôle et contribution de la société civile» (avis d'initiative).

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 mars 2014.

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 140 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Conclusions

1.1.1 Les mutuelles font partie du modèle économique et social européen comme les coopératives, les fondations et les associations. La diversité des formes d'entreprise, y comprises celles de l'économie sociale, indépendamment de la définition juridique de l'entreprise selon les différentes législations nationales, est une composante essentielle du marché unique de l'Union européenne aussi en termes de promotion, investissement et développement du pluralisme entrepreneurial européen.

1.1.2 Les mutuelles ont le droit à un statut européen pour répondre aux besoins de couverture des risques notamment de protection socio-sanitaire des travailleurs, des entreprises et des citoyens.

1.1.3 Les mutuelles refusent la fatalité de la démutualisation et le CESE pour sa part souhaite valoriser la diversité des formes d'entreprendre y compris des acteurs de l'économie sociale pour préserver le patrimoine économique et social européen. Toutefois, une campagne d'information, si elle est utile, ne peut pas se substituer au cadre juridique nécessaire.

1.1.4 Il existe une grande diversité de mutuelles en Europe (40 types environ ont été recensés) mais au-delà de leur diversité, 95 % d'entre elles partagent les mêmes principes de gouvernance.

1.2 Recommandations

1.2.1 Le CESE, en cohérence avec les engagements pris lors de l'événement de Strasbourg sur l'entrepreneuriat social, demande à la Commission de présenter rapidement la proposition législative portant sur le projet de règlement sur le statut de mutuelle européenne.

1.2.2 Le CESE souhaite que soit reconnu le modèle mutualiste à travers un régime légal cohérent au niveau européen conforme à son poids économique et à son rôle social.

1.2.3 Le CESE recommande que le statut soit un statut de gouvernance et non d'activités afin de préserver la diversité des mutuelles.

1.2.4 Le CESE recommande que le statut ne vise pas à harmoniser les législations nationales et soit optionnel.

1.2.5 Le CESE demande que soit rendu public un calendrier précis de la procédure de présentation et d'adoption du projet de statut de mutuelle européenne.

2. Introduction

2.1 L'objectif de cet avis est d'accélérer au maximum une proposition de règlement de la Commission sur le «statut de mutuelle européenne».

2.2 La perception de la société civile européenne et des parties prenantes est que sans base juridique appropriée, les activités des mutuelles — à l'échelle européenne — seront, de fait, découragées. Cela aurait de graves conséquences sur le plan social dans un contexte d'affaiblissement de l'intervention publique; sur le plan sanitaire (réduction de l'équité dans l'accès aux soins des citoyens européens); sur le plan de l'emploi (perte de possibilités d'emploi, y compris spécialisé), ainsi que sur le plan du renforcement de la cohésion sociale européenne et du processus d'intégration européenne.

2.3 *Il y a longtemps que l'on discute de statut européen, que l'on tergiverse et qu'on ne décide pas.*

2.3.1 Le projet de statut de mutuelle européenne a une histoire très longue qui remonte à 1993 et aux directives européennes sur l'assurance. Dans ce cadre, les mutuelles ont demandé que leur forme originale de gouvernance de sociétés de personnes soit reconnue dans un statut européen.

2.3.2 Un premier projet de règlement a été retiré en 2006: en effet, malgré une communication en 2003 sur le droit des sociétés où elle s'engageait à introduire de nouvelles formes juridiques européennes notamment pour les mutuelles, engagement répété dans le plan d'action de 2006 sur la modernisation du droit des sociétés et le gouvernement d'entreprise, la Commission a, au contraire, retiré le projet de statut de mutuelle européenne de son agenda en 2006.

2.3.3 Une nouvelle initiative de relance du projet a été lancée en 2007 par les associations mutualistes européennes.

2.3.4 En mars 2010, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite, en faveur du statut de mutuelle européenne et a produit un rapport sur le rôle des sociétés mutuelles européennes en juillet 2011 qui concluait à la nécessité d'un projet de statut.

2.3.5 En mars 2013, le Parlement européen a adopté à l'unanimité le rapport d'initiative de M. Berlinguer sur la faisabilité d'un statut de mutuelle européenne.

2.3.6 Parallèlement, la Commission, dans le cadre de l'Acte pour le marché unique, décidait de financer une étude sur la situation et les difficultés des mutuelles au sein du marché intérieur (connue comme étude Panteia). Cette importante étude publiée le 12 octobre 2012 et pilotée par la Commission a permis, pour la première fois de disposer d'une vision exhaustive de l'environnement juridique, économique et social des mutuelles dans les États membres de l'Union européenne⁽¹⁾.

2.3.7 Dans les suites, la Commission a organisé une consultation publique sur les conclusions de cette étude (résultats publiés en octobre 2013)⁽²⁾, le succès de cette consultation (plus de 300 réponses dont les deux tiers étaient positives) ont conduit la Commission à organiser une étude d'impact sur la faisabilité d'un projet de statut de mutuelle européenne.

2.4 Le CESE dans son avis (octobre 2009) sur «la diversité des formes d'entreprise»⁽³⁾ a souligné que «la pluralité et la diversité des différentes formes d'entreprise sont reconnues tant dans le traité que dans les faits, par le biais des différents statuts juridiques déjà approuvés ou actuellement à l'examen.» Le Comité incluait les sociétés mutuelles dans les formes d'entreprise de l'économie sociale.

2.5 L'annexe à la déclaration prononcée à Strasbourg, lors de l'événement sur l'entreprenariat social organisé conjointement par la Commission et le CESE, les 16 et 17 janvier 2014 précise que: «De nombreuses parties prenantes estiment que les politiques en faveur de l'entreprenariat social devraient couvrir toutes les entreprises de l'économie sociale (coopératives, mutualités, associations, fondations, etc.). L'UE devrait proposer un statut européen pour les mutuelles qui leur permette de mener des activités transfrontalières, de fusionner et de relever les défis de la directive Solvabilité II, ainsi qu'un statut européen pour les associations.» Lors de cet événement, le commissaire Antonio TAJANI en charge des entreprises a annoncé le lancement d'une initiative législative de la Commission sur le projet de statut.

3. Description des mutuelles

3.1 Il y a une large diversité de formes légales de mutuelles dans les différents pays de l'UE. Ces différentes formes de mutuelles et le rôle qu'elles jouent dépendent de la culture et de l'histoire de la mutualité dans chaque pays. Historiquement, les mutuelles ont mis en place en Europe les premières formes de sécurité sociale. Actuellement, au sein de l'UE, les mutuelles ont pour vocation principale d'être au service de leurs adhérents dans un contexte d'intérêt général, d'assurer la couverture des risques de leurs adhérents en leur offrant des services d'assurances, des services sociaux, de santé, d'accompagnement à la personne.

⁽¹⁾ *Study on the current situation and prospects of mutuals in Europe* http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/prospects_mutuals_fin_en.pdf

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/index_en.htm

⁽³⁾ JO C 318 du 23.12.2009, p. 22.

3.2 Au total ce sont **près de 40 types d'organisations mutualistes** qui ont été identifiés au sein de l'UE. Près de 95 % des mutuelles partagent 5 principes de gouvernance communs:

1. **L'organisation doit être de droit privé**, c'est-à-dire indépendante du gouvernement et non subventionnée par des fonds publics,
2. l'organisation doit être un **groupement de personnes** et non de capitaux,
3. le système de gouvernance doit être démocratique selon le principe: **une personne = une voix**,
4. le **principe de solidarité** est appliqué entre les membres: l'entrée des membres doit être libre, sans critères de sélection.
5. les profits réalisés doivent être utilisés pour **le bénéfice des membres**.

3.3 La part de marché des organisations de type mutualiste est **de 15,8 % en moyenne** en Europe (12,8 % en vie, 20,5 % en non-vie). Par ailleurs, on estime que les organisations mutualistes fournissent des services à la santé et **des services sociaux à près de 230 millions** de citoyens européens, dont environ 100 millions sont couverts au titre de la gestion de l'assurance maladie obligatoire. Elles emploient environ 350 000 personnes en Europe. Il est communément admis que l'économie tire bénéfice de **la diversité des structures** qui la composent car cette diversité améliore **la réactivité** face au changement du marché. De plus, en période de crise **la vision à long terme** des organisations mutualistes leur procure un avantage face aux sociétés de capitaux.

4. **Considérations générales sur le projet de statut de mutuelle européenne (SME): Pourquoi un statut de mutuelle européenne?**

4.1 Dans l'Union européenne, seules les sociétés anonymes et les coopératives ont un statut européen; pour les fondations, le projet de statut européen est en cours d'examen. Les mutuelles, pour leur part, n'ont pas de statut européen ⁽⁴⁾.

4.2 Les processus d'intégration européenne ont pour conséquence une plus forte mobilité des travailleurs, des entreprises et des citoyens. Il faut pouvoir assurer la couverture de leurs risques sanitaires, sociaux et autres risques assurantiels sur l'ensemble du territoire de l'Union, en évitant la rupture des droits, des bénéfices et des formes de protection.

4.3 La Commission et le Conseil travaillent actuellement sur les services financiers et d'assurance (Bâle III, Solvabilité II); le détachement et la mobilité des travailleurs; une nouvelle directive sur les soins transfrontaliers est applicable dans les États membres depuis le 1.1.2014. Toutefois, les mutuelles des États membres n'ont pas la possibilité juridique de participer à ce processus d'intégration européen et au développement du marché intérieur sauf à se transformer pour adopter un statut de coopérative européenne ou un statut de société anonyme européenne. Les mutuelles refusent cette fatalité et le CESE pour sa part souhaite valoriser la diversité des formes d'entreprendre y compris celles des acteurs de l'économie sociale pour préserver le patrimoine économique et social européen.

4.4 De plus, le cadre prudentiel pour les assureurs «Solvabilité II» est un élément complémentaire en faveur du statut de mutuelle européenne: ce dernier permettrait aux mutuelles d'accéder au bénéfice dit «de diversification», de procéder à des opérations de réassurance et de gestion d'actifs afin de réduire leurs coûts au bénéfice des adhérents.

4.5 Les mutuelles n'ont pas accès aux marchés de capitaux, elles ont donc besoin d'outils de collaboration en commun y compris au niveau européen pour éviter de disparaître sur un marché très concurrentiel.

4.6 Les mutuelles qui exercent des activités au niveau européen ne sont pas motivées uniquement par la concurrence ou la recherche de nouveaux marchés, mais principalement par la volonté d'améliorer les services rendus à leurs adhérents.

4.7 Les mutuelles en général, ont besoin d'une reconnaissance officielle par l'UE, ce qui leur donnera une assise juridique et de la légitimité en tant que partie prenante du processus d'intégration européen.

⁽⁴⁾ Avis du CESE sur:

- le statut de la fondation européenne, JO C 351, du 15.11.2012, p. 57;
- les sociétés coopératives, JO C 234, du 22.9.2005, p. 1;
- le statut de la société européenne, JO C 129, du 27.04.1998, p.1.

4.8 Un statut pour une mutuelle européenne équivaut à reconnaître la réalité des mutuelles, leur importance économique et sociale, leur rôle spécifique dans le domaine de la gestion des risques des personnes, en particulier dans le domaine de la protection sociale et la santé.

4.9 En synthèse, le CESE souhaite que soit reconnu le modèle mutualiste à travers un régime légal cohérent au niveau européen conforme à son poids économique et à son rôle social. De plus, cela permettrait d'éviter des charges administratives inutiles, de réaliser des économies d'échelle et de développer le mutualisme dans tous les États membres de l'Union (y compris dans les 4 États membres qui ne connaissent pas la forme mutualiste) en s'appuyant pleinement sur ce nouveau statut, sur la liberté d'établissement et sur la libre prestation de services.

5. Considérations spécifiques sur le projet de SME: Que doit être un statut de mutuelle européenne?

5.1 Il existe une grande diversité de mutuelles en Europe (40 types environ ont été recensés) mais au-delà de leur diversité, 95 % d'entre elles partagent les mêmes principes de gouvernance. Pour cela, le CESE recommande que le statut soit un statut de gouvernance et non d'activités.

5.2 De plus, le SME dans sa forme de groupe permet de préserver la diversité du tissu des acteurs mutualistes européens dans leur originalité: il permet de conserver les structures dans leur identité tout en réalisant des économies d'échelle avec cet outil commun (achats communs, produits communs). Afin de préserver la diversité des structures nationales qui caractérise en Europe la forme juridique de la mutuelle, le CESE recommande que l'octroi aux membres de la plus grande liberté statutaire et organisationnelle possible soit érigé en principe.

5.3 Le statut sera optionnel — facultatif — pour ne pas impacter les législations nationales.

5.4 Il est important de prévoir la possibilité pour les mutuelles de se regrouper entre elles et aussi de promouvoir des opérations transfrontalières afin de développer la dimension européenne du mutualisme.

5.5 Le projet de règlement doit permettre la création:

- d'une mutuelle européenne par des personnes physiques résidant dans des États membres différents ou des personnes morales relevant du droit d'États membres différents;
- d'une mutuelle européenne par fusion transfrontalière de plusieurs mutuelles existantes;
- d'une mutuelle européenne par transformation d'une mutuelle nationale, sans passer par une dissolution, dès lors que cette mutuelle a son siège statutaire et son administration centrale dans un État membre et un établissement ou une filiale dans un autre État membre;
- d'un groupe mutualiste européen.

5.6 La mutuelle européenne demeure soumise, comme les sociétés mutuelles nationales, aux règles générales des États membres: règles concernant l'implication des travailleurs dans le processus de prise de décision, droit du travail, législation sociale, droit fiscal, droit de la concurrence, droit de la propriété industrielle ou intellectuelle, procédures d'insolvabilité et de cessation des paiements. Les prescriptions nationales particulières relatives à l'activité des sociétés mutuelles et au contrôle exercé par les autorités de surveillance doivent s'appliquer sans restriction à la mutuelle européenne. Les dispositions des droits des États membres et du droit communautaire sont donc applicables dans les domaines précités ainsi que dans d'autres domaines non couverts par ce règlement.

5.7 Les règles concernant l'implication des travailleurs dans la mutuelle européenne sont établies dans les directives sur les droits des travailleurs qui constituent un complément indissociable de ce règlement et doivent être appliquées de façon concomitante.

5.8 Dans le statut de la mutuelle européenne, il y aurait lieu de prévoir que l'assemblée générale soit composée des membres ou des délégués de ces derniers. S'agissant du droit de vote, il conviendrait de prévoir, à côté d'un système fondé sur des droits de vote identiques pour chaque membre («un homme, une voix»), un système différent de pondération des voix.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
