

# UN STATUT EUROPÉEN DES MUTUELLES ?

## AVANTAGES, LIMITES ET OBSTACLES JURIDIQUES ET POLITIQUES

Eulalia Rubio | *Chercheur sénior* à Notre Europe - Institut Jacques Delors

**N**otre Europe - Institut Jacques Delors vous propose la synthèse du séminaire sur le statut européen des mutuelles, organisé en partenariat avec le Groupe des travailleurs du CESE, le 2 octobre 2012 à Bruxelles.

Cet événement a compté avec la participation de **Pervenche Berès**, députée européenne et présidente de la commission Emploi et Affaires sociales du Parlement européen ; **Georges Dassis**, président du Groupe des travailleurs au Comité économique et social européen ; **Apostolos Ioakimidis**, administrateur principal de la Direction Général Entreprises et Industrie de la Commission européenne ; **Christian Horemans**, membre du groupe de travail sur les mutuelles au sein de l'AIM (Association Internationale de la Mutualité) et **Yves Bertoncini**, directeur de Notre Europe - Institut Jacques Delors.

Le 10 mai 2011, le Parlement européen adoptait à une large majorité une déclaration écrite appelant à l'instauration de statuts européens pour les mutuelles, les fondations et les associations. Suite à cet appel, les commissions Emploi & Affaires sociales et Affaires Juridiques du Parlement européen se sont associées pour travailler sur un rapport d'initiative législative concernant le statut de la société mutuelle européenne, qui sera publié à l'automne 2012.

Pour sa part, la Commission européenne a récemment remis à l'ordre du jour la question des mutuelles, en annonçant le lancement d'une étude pour analyser la situation de celles-ci en Europe et, notamment, les problèmes juridiques et administratifs qu'elles rencontrent lors de prestations de services transfrontaliers. Les résultats de cette étude, attendus pour la mi-octobre, constitueront la base d'une réflexion au sein de la Commission qui pourrait aboutir à la présentation d'une proposition de statut européen des mutuelles. Toutes ces avancées arrivent dix-neuf ans après l'échec d'une première proposition de statut européen des mutuelles, qui avait été présentée par la Commission en 1993 et avait été retirée en 2006

face au manque d'intérêt pour ce statut dans une majorité d'États membres.

A-t-on besoin d'un statut européen des mutuelles ? Le contexte actuel est-il plus propice à sa création qu'il ne l'était en 2006 ? Quelle stratégie adopter pour remettre ce dossier à l'agenda européen ? Ces questions et d'autres ont fait objet de débat dans un séminaire organisé par Notre Europe le 2 octobre 2012, à Bruxelles, en collaboration avec le Groupe des travailleurs du Comité économique et social européen. Regroupant une soixantaine de participants, le séminaire a permis de faire le point sur ce dossier entre représentants du monde mutualiste, représentants politiques et experts, et d'examiner plus en détail les avantages, limites et obstacles à la création d'un statut européen des mutuelles.

Cette synthèse tente de reprendre les questions clés abordées pendant le séminaire. Elle se structure en différentes sections thématiques, qui correspondent aux sujets sur lesquels ont porté les discussions.

### 1. Pourquoi un statut européen des mutuelles ?

Les discussions ont relevé l'existence d'au moins trois arguments différents en faveur d'un statut européen des mutuelles.

**L'argument le plus important est qu'un statut commun pourrait offrir une base légale pour l'activité transfrontalière des mutuelles.** Aujourd'hui, dans le cadre du marché unique, les mutuelles sont soumises à la concurrence de la part des entreprises classiques à but lucratif. Pour faire face à cette concurrence, elles ont besoin de grandir,

en fusionnant ou en se regroupant avec d'autres mutuelles ou bien en élargissant leurs activités à d'autres États membres. Or, la législation relative aux mutuelles est très différente d'un bout à l'autre de l'Europe, et dans quelques États membres, il n'existe pas de législation nationale sur les mutuelles. En outre, faute d'une législation commune européenne, les mutuelles installées dans deux États membres relèvent de deux législations nationales différentes, et se trouvent souvent dans l'incapacité de coopérer ou de se regrouper tout en respectant tous leurs principes essentiels, comme la gouvernance démocratique et le principe « un membre, un voix ». Un statut commun européen supprimerait ces obstacles, permettant aux mutuelles d'exercer leurs activités au-delà des frontières comme leurs concurrents à but lucratif.

**Un deuxième argument en faveur d'un statut européen est que celui-ci permettrait une meilleure prise en compte des spécificités des mutuelles dans la législation européenne.**

Aujourd'hui, dans plusieurs domaines et politiques de l'UE, les règles européennes répondent aux caractéristiques et besoins des entreprises traditionnelles mais ne prennent pas suffisamment en compte le mode de fonctionnement, les valeurs et les objectifs des mutuelles. Il s'agit de politiques telles que les aides d'État, la fiscalité, les règles comptables et le droit des sociétés ou, plus récemment, la législation européenne relative aux exigences de solvabilité pour les assurances (par exemple la directive « Solvabilité II »). Comme le soulignait un intervenant, cela pose un risque pour la survie du modèle mutualiste en Europe, car « tout ce qui n'est pas reconnu explicitement au niveau européen est plus fragile ». L'existence d'un statut européen des mutuelles garantirait que les spécificités de la mutualité ne soient pas ignorées à l'avenir dans la prise de décisions européennes.

**Troisièmement, la création d'un statut européen pourrait aussi favoriser la promotion et la diffusion du modèle mutualiste en Europe.** Il pourrait faire connaître cette forme juridique dans les pays n'ayant pas de tradition mutualiste et servir de point de repère pour l'élaboration de législations nationales. Pour plusieurs intervenants, il aurait même une valeur symbolique de soutien de l'UE au mutualisme. Dans ce sens, il a été souligné que l'enjeu du statut est à la fois un enjeu de défense d'un modèle (la création d'un statut commun est nécessaire pour la survie du modèle mutualiste en Europe) et un enjeu

de promotion (l'UE doit promouvoir et favoriser la diffusion du modèle mutualiste en Europe, qui correspond très bien aux objectifs et à la philosophie de la stratégie UE 2020 ; la création d'un statut européen serait un pas dans cette direction).

Si la plupart des intervenants se sont prononcés en faveur d'un statut européen des mutuelles, certains ont présenté des contre-arguments. D'une part, l'expérience du statut européen des coopératives, adopté en 2003, a été évoquée plusieurs fois. Ce statut était lui aussi très demandé par les coopératives mais il a eu un succès très limité puisqu'un nombre réduit de sociétés coopératives européennes ont été créées, sans doute à cause de sa complexité. Il faudra donc tirer des leçons de cette expérience au moment de rédiger une proposition de statut européen pour les mutuelles.

D'autre part, il y eut aussi une mise en garde contre le risque de croire au « *small is beautiful* » ; c'est-à-dire, à l'idée selon laquelle, au motif que l'atout principal des mutuelles est sa proximité avec ses adhérents et son travail à l'échelle locale, un statut des mutuelles n'est pas nécessaire car les sociétés mutualistes n'ont pas vocation à grandir et à opérer à l'échelle européenne. Quelques intervenants ont remis en cause cet argument, fondé sur l'idée que le niveau national et le niveau européen sont complètement séparés.

## 2. Le statut : un outil parmi d'autres pour résoudre les problèmes des mutuelles en Europe

Si la création du statut européen des mutuelles serait pour elles une avancée très importante, il ne doit pas être perçu comme la seule solution possible aux obstacles des mutuelles pour agir à l'échelle européenne. À cet effet, une comparaison a été dressée avec la question des Services d'intérêt économique général (SIEG) : il y a longtemps que les parties prenantes réclament une directive spécifique sur ce sujet. Elle serait peut-être la meilleure solution, mais face aux obstacles politiques pour approuver une directive de ce type, la Commission européenne a utilisé d'autres outils pour protéger ces services au niveau européen, notamment en insérant l'obligation de service public dans plusieurs législations sectorielles.

Par ailleurs, le statut européen des mutuelles ne doit pas être perçu comme la solution à tous les problèmes que rencontrent les mutuelles en Europe. Les mutuelles européennes sont confrontées à d'autres enjeux, tels que les enjeux de communication (la manque de visibilité et de connaissance du modèle mutualiste auprès des citoyens), les enjeux de supervision (la méconnaissance des spécificités des mutuelles par les instances européennes de supervision, notamment l'Agence européenne de supervision des assurances) ou les enjeux financiers (les difficultés que rencontrent les mutuelles pour se conformer aux exigences de capitaux pour acquérir une licence d'assurance). La création d'un statut peut apporter quelques réponses à ces enjeux, en donnant par exemple plus de visibilité aux mutuelles,) mais elle ne peut être en aucun cas la principale réponse à l'ensemble des enjeux.

### 3. Le contexte actuel est-il plus propice à la création du statut qu'en 2006 ?

D'après plusieurs intervenants, le contexte économique actuel, marqué par une crise économique et financière qui touche l'ensemble de l'UE, favoriserait la cause des mutuelles en Europe. En effet, la crise a mis en évidence les limites de la logique financière et les avantages du modèle mutualiste, et a montré le rôle important que celles-ci jouent en Europe, tant du point de vue économique que social. Ainsi, certains intervenants ont souligné le fait que les mutuelles ont mieux résisté à la crise que les sociétés cotées en bourse, démontrant le bien-fondé de cette forme d'entreprise et le besoin de le promouvoir dans les années à venir. Pour d'autres, la crise du crédit, provoquée par des pratiques commerciales irresponsables, représente à l'évidence un argument en faveur du mutualisme et la diversification des institutions financières. Enfin, dans un contexte de réduction des dépenses publiques, vieillissement de la population et explosion des problèmes sociaux, on aura besoin d'organisations sociales qui puissent garantir l'accès aux soins sociaux à des prix accessibles. Les mutuelles sont très bien placées pour apporter cette réponse, étant donné le rôle important qu'elles jouent dans des domaines comme la santé, la prestation de services sociaux, les services à domicile ou les services aux personnes âgées.

Du point de vue politique, le contexte en 2012 paraît aussi un peu plus propice à la création du statut

européen des mutuelles qu'il ne l'était en 2006. La Commission européenne, depuis sa mise en place en 2009, après les élections du Parlement européen, semble être plus sensible à cette question. Dans le cadre de la relance du marché unique, elle s'est engagée à fournir une législation de meilleure qualité pour les organisations de l'économie sociale (mutuelles, fondations et associations), et elle vient de lancer une étude spécifique sur les mutuelles en Europe.

À cela s'ajoute le soutien du Parlement européen à cette cause, qui a été exprimé à plusieurs reprises, et plus récemment avec la décision de rédiger un rapport d'initiative législative sur cette question. Le blocage politique s'annonce plutôt du côté du Conseil de l'UE. Comme en 2006, certains États membres, plutôt issus d'Europe centrale et orientale, n'ont pas de tradition mutualiste et n'ont pas intérêt à promouvoir ce modèle au niveau européen. Mais surtout, un grand État membre, l'Allemagne, semble rester opposé au projet de statut européen des mutuelles. Étant donné que toute proposition de statut européen de mutuelle doit être approuvée à l'unanimité par le Conseil, l'opposition de certains États à ce projet pourrait empêcher sa mise en place.

L'opposition du gouvernement allemand reflète les réticences d'un secteur important des mutuelles allemandes à l'égard de ce projet. Plusieurs intervenants ont identifié l'absence de position commune au sein des mutuelles sur ce dossier comme le principal obstacle de fond à la mise en place du statut européen. Dans les instances européennes, ce dossier est parfois perçu comme une question « franco-belge », intéressant uniquement les mutuelles françaises et belges. Conscientes de ce fait, les associations européennes de la mutualité ont fait un effort ces dernières années pour associer leurs collègues allemands et d'autres pays dans les débats internes sur la question du statut européen. Actuellement, si quelques grandes mutuelles allemandes restent plutôt contre, l'intérêt pour un statut européen est partagé par des mutuelles de plusieurs pays (France, Belgique, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Portugal), y compris par quelques mutuelles allemandes.

La raison pour laquelle certaines mutuelles allemandes s'opposent au projet de statut a fait objet de débats. Pour certains intervenants, cette opposition serait purement et simplement une position protectionniste, fondée sur la crainte de la concurrence que

pourrait déclencher l'existence d'un statut européen. Pour d'autres, plutôt qu'une attitude protectionniste, l'opposition allemande reflète la « peur de l'inconnu » car le projet de statut reste vague et les mutuelles ne savent pas très bien quel sera l'impact qu'il aura sur leurs activités.

#### 4. Le secteur mutualiste, un secteur en quête d'identité

L'absence d'une position commune parmi les mutuelles sur le projet de statut s'explique en partie par la diversité de profils mutualistes qui existent en Europe. Dans certains pays, les mutuelles sont des acteurs principaux dans l'assurance complémentaire santé et assurance-vie ; dans d'autres elles sont co-responsables dans la prestation de services de santé du régime obligatoire ; dans d'autres États, le secteur mutualiste ne s'est développé que pour une petite partie des activités d'assurance tandis que dans d'autres encore, elles ne sont pas autorisées à intervenir dans le domaine de l'assurance santé. Cette diversité constitue une faiblesse pour influencer les décisions européennes car les mutuelles ont du mal à définir des positions communes.

La diversité de profils mutualistes se traduit aussi par des problèmes de visibilité. Les mutuelles peinent à expliquer leurs spécificités aux citoyens et aux décideurs politiques, à « définir leur ADN » selon les termes d'un intervenant. Il en résulte une grande incompréhension de ce qu'est une mutuelle, et une confusion sur leurs différences avec une société à but lucratif ou une coopérative. Cette incompréhension est manifeste même chez les décideurs politiques et les superviseurs européens. Pour résoudre ce problème, une piste a été évoquée dans les discussions : la création d'un centre d'information européen sur les mutuelles, capable de fournir les informations sur les aspects managériaux, légaux et prudentiels des sociétés mutualistes.

Enfin, aux problèmes de visibilité s'ajoute une défaillance de communication de la part des mutuelles. En effet, elles ne communiquent pas bien sur leurs

valeurs et leurs spécificités. Si leur image auprès des citoyens reste globalement positive, elles apparaissent souvent comme des structures anciennes et peu dynamiques. Donner une image dynamique et innovante des mutuelles constitue donc l'un des défis dans les années à venir. Il est aussi impératif de maintenir l'excellence dans la gouvernance des mutuelles.

#### 5. Quels principes et recommandations pour une proposition éventuelle de statut européen des mutuelles ?

Quelques indications ont été données pour une éventuelle proposition de statut européen des mutuelles. La principale recommandation a été « d'aller à l'essentiel », c'est-à-dire de rédiger une proposition qui tienne compte des principes de base des mutuelles mais qui n'aspire pas à couvrir toutes les modalités et situations possibles, autant pour éviter les complexités qui ont empêché le succès du statut des coopératives que pour réunir le maximum de consensus auprès des mutuelles.

D'autres recommandations plus précises ont été mentionnées lors du débat :

Le statut européen des mutuelles doit être un statut facultatif, donc non obligatoire. Il doit consister en un 28<sup>ème</sup> régime juridique auquel puissent adhérer les mutuelles souhaitant exercer leurs activités au-delà des frontières nationales.

- Le règlement sur le statut ne doit pas inclure une description des domaines dans lesquels les mutuelles affiliées au régime européen pourront intervenir.
- Le statut européen doit permettre un minimum de liberté pour aligner et adapter les sociétés mutuelles aux régimes nationaux.
- Le régime européen doit être accessible aux petites structures mutualistes, pas seulement aux grands groupes.
- Enfin, le statut doit stipuler que les sociétaires sont les propriétaires des organisations à caractère mutualiste.

## Programme du séminaire

### Un statut européen pour les mutuelles ? Avantages, limites et obstacles juridiques et politiques



Bruxelles, 2 octobre 2012

Comité économique et social européen  
Annexe : 2, rue Van Maerlant, salle 3



Interprétation assurée en DE-EN-FR

10h00 Accueil

10h20 Mot d'accueil de **Georges DASSIS**, président du Groupe des travailleurs, CESE

10h30 Intervention de **Pervenche BÉRÈS**, présidente de la commission Emploi et affaires sociales du Parlement européen, sur le thème « Le rôle des sociétés mutuelles dans l'Europe du XXI<sup>ème</sup> siècle »

11h00 Table ronde sur le thème : « Quel futur pour l'économie mutualiste en Europe ? »

- **Apostolos IOAKIMIDIS**, administrateur principal, DG Entreprises et Industrie, Commission européenne
- **Christian HOREMANS**, membre du groupe de travail sur les mutuelles, AIM (Association Internationale de la Mutualité)
- **Simon BROEK**, Chercheur, Institut de recherche Research voor Beleid (Pays-Bas) et auteur de l'étude du Parlement européen sur les sociétés mutuelles.

Modération : **Marie-Jo FLEURY**, directrice de *L'Europe à la Une*

Échanges avec la salle

12h45 Remarques conclusives d'**Yves BERTONCINI**, directeur, *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Sur le même thème...

POUR UNE NOUVELLE RELANCE DU MARCHÉ UNIQUE  
Jacques Delors, *Le Mot de Notre Europe - Institut Jacques Delors*, octobre 2012.

L'ÉCONOMIE MUTUALISTE : QUEL FUTUR DANS LE MARCHÉ UNIQUE ?  
Marie-José Fleury, *Bref n° 37, Notre Europe*, août 2012.

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*



Programme  
L'Europe pour les citoyens



PREMIER  
MINISTRE



Compagnia  
del Sur Pardo



info@notre-europe.eu  
19 rue de Milan  
75009 Paris - France  
www.notre-europe.eu

