

Le ministre de la fonction publique

à

Monsieur le ministre d'Etat,
ministre de l'intérieur et de
l'aménagement du territoire

et

Mesdames et Messieurs les ministres

OBJET : Régularisation des aides de l'Etat en faveur des mutuelles de fonctionnaires

L'irrégularité des modalités traditionnelles d'intervention de l'Etat en faveur des mutuelles auxquelles adhèrent ses personnels a été récemment constatée, en droit tant interne que communautaire. La présente circulaire rappelle le contenu de cette remise en cause et détaille les mesures qu'il vous incombe de prendre afin de faire disparaître les aides d'Etat contraires au droit communautaire.

1/ ELEMENTS DE CONTEXTE

Dans un arrêt du 26 septembre 2005, Mutuelle générale des services publics, le Conseil d'Etat a enjoint à l'Etat d'abroger, dans un délai de six mois, l'article R. 523-2 du code de la mutualité (ancien) et l'arrêté interministériel du 19 septembre 1962 (dit « Chazelle ») qui servaient de base légale au versement de subventions aux mutuelles, au motif que ces dispositions créent une rupture d'égalité de traitement entre les mutuelles en réservant le bénéfice des subventions aux seules mutuelles exclusivement constituées d'agents de l'Etat et des établissements publics nationaux.

Par ailleurs, le 22 juillet 2005, la Commission européenne a adressé à la France une recommandation proposant l'adoption, pour le 1^{er} janvier 2006 au plus tard, de cinq mesures utiles concernant les aides d'Etat versées aux mutuelles. Elle estime, en effet, que les mesures prises en faveur des mutuelles de fonctionnaires de l'Etat, telles que les subventions directes et la mise à disposition de personnels et de locaux, constituent des aides incompatibles avec le marché commun car elles sont susceptibles d'entraîner des distorsions de concurrence en réservant aux seules mutuelles de fonctionnaires, le subventionnement d'activités de nature concurrentielle (les prestations de protection sociale complémentaire).

Ainsi, la troisième mesure utile vise à ce que disparaissent les aides actuelles aux activités d'assurance complémentaire si elles sont limitées aux seules mutuelles de fonctionnaires ; la quatrième mesure utile met en cause les subventions versées pour la réalisation d'oeuvres sociales par les mutuelles lorsque ces oeuvres sont réservées aux seuls adhérents à un contrat d'assurance complémentaire offert par ces mutuelles ; enfin, la cinquième mesure utile exige l'identification, dans

la comptabilité analytique des mutuelles de fonctionnaires, dont la mise en place fait l'objet de la première mesure utile, des avantages constitués par la mise à disposition de personnels et de locaux.

Si le Gouvernement français s'efforce d'obtenir l'acceptation par la Commission d'un échancier progressif pour la mise en oeuvre des mesures utiles, il n'en demeure pas moins que l'ensemble des aides directes et indirectes accordées par l'Etat employeur aux mutuelles implantées dans ses services doit disparaître à court terme. La disparition de la base réglementaire du versement des subventions directes sera effective le 31 mars 2006. Les subventions indirectes devront, quant à elles impérativement avoir disparu le 31 décembre 2006.

Dans ce contexte, deux mesures doivent être prises très rapidement afin de clarifier les relations financières existant entre l'Etat et les mutuelles traditionnellement implantées dans ses services, qu'il vous incombe de mettre en oeuvre.

II/ EVALUATION DES AIDES AUX MUTUELLES ET REGULARISATION DES MISES A DISPOSITION

Pour apprécier les incidences des concours publics accordés aux mutuelles sur les conditions de fonctionnement du marché, il s'est avéré nécessaire de disposer d'un état exhaustif des moyens que l'Etat consacre aux mutuelles de la fonction publique.

A cette fin, un questionnaire a été adressé à l'ensemble des ministères le 27 mai 2005 en vue de procéder au recensement des aides publiques accordées en 2002, 2003 et 2004. Cette enquête a eu, en particulier, pour objectif de chiffrer le montant des aides indirectes telles que les aides en personnel et les aides mobilières et immobilières allouées aux mutuelles de fonctionnaires de l'Etat par les différents départements ministériels. Je vous remercie pour le concours que vous avez apporté à sa bonne réalisation.

Je vous demande de veiller à poursuivre l'état des lieux des aides accordées, de manière à garantir que la mise à disposition de fonctionnaires d'Etat ou de locaux soit en permanence dûment évaluée et identifiée.

Sur la base de cette enquête, je vous rappelle la demande du Premier ministre de mettre à profit l'année 2006 pour compléter les conventions existant entre vos départements ministériels et les mutuelles traditionnellement implantées dans vos services, ou pour les établir si elles n'existent pas, afin de prévoir que les mises à disposition de personnel et l'ensemble des autres facilités seront dorénavant prises en charge par les mutuelles. S'agissant des mises à disposition de personnel, les conventions doivent être passées systématiquement entre l'Etat et les mutuelles dans les conditions prévues par l'article 3 du décret no 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de cessation définitive de fonctions, le remboursement des rémunérations du ou des fonctionnaires concernés devant être nécessairement prévu. Vous voudrez me bien faire parvenir copie des conventions relatives tant aux mises à dispositions de personnels qu'aux autres facilités, passées par vos services, pour le 31 décembre 2006 au plus tard.

Les mises à dispositions de personnel pourront éventuellement être transformées en détachement dans le respect des conditions prévues par le droit statutaire.

III/ AMELIORATION DE LA TRANSPARENCE ET DU SUIVI DE LA GESTION DES PRESTATIONS D'ACTION SOCIALE

J'attire particulièrement votre attention sur la mesure utile no4 proposée par la Commission européenne. Je vous remercie de recenser et de porter à ma connaissance le 31 décembre 2006 au plus tard les accords conclus entre vos services et les mutuelles pour la gestion de prestations d'action sociale.

Par ailleurs, il incombe aux mutuelles gérant des prestations pour le compte de l'Etat, de faire apparaître très clairement aux bénéficiaires potentiels de ces prestations que celles-ci sont

accessibles sans condition d'appartenance mutualiste puisqu'elles sont financées sur crédits publics. Il convient, en effet, de mettre un terme à la situation selon laquelle l'accès aux œuvres sociales subventionnées apparaîtrait comme réservé aux adhérents des mutuelles et donc intrinsèquement lié à l'assurance complémentaire. Vous veillerez à ce que les mutuelles concernées vous apportent la preuve qu'elles se conforment à cette injonction et vous voudrez bien m'en rendre compte pour le 31 décembre 2006 au plus tard.

S'agissant de l'action sociale propre des mutuelles, le bénéfice de cette action sociale étant réservé aux adhérents à la mutuelle, ces prestations font partie de l'offre d'assurance de ces mutuelles. Dès lors, même à supposer que l'aide de l'Etat soit, par convention, affectée à cette activité d'action sociale, elle ne peut sous sa forme actuelle, qu'être incompatible avec le traité puisqu'elle soutient une activité concurrentielle. En tout état de cause, toute aide directe à ces activités aura cessé à compter du 31 mars 2006 (date de l'abrogation de l'article R. 523-2 du code de la mutualité (ancien) qui autorisait les subventions à l'action sociale des mutuelles) et toutes les aides indirectes aux mutuelles auront disparu au plus tard le 31 décembre 2006.

Pour le Ministre et par délégation,
Le directeur général de l'administration
et de la fonction publique



Paul PENY