

Le groupement de coopération sociale et médico-sociale : un nouvel outil très attendu au service du secteur pour mieux servir les usagers

Depuis l'intervention de la loi du 11 février 2005, l'article L 312-7 du code de l'action sociale définit le cadre de la coopération en matière sociale et médico-sociale. Il précise au profit des différents groupements, les conditions de leurs interventions, leur régime juridique, une organisation administrative, pour les groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) la possibilité de réaliser des activités directement liées à la prise en charge des usagers, de rassembler des personnes morales et physiques gestionnaires et de recruter. Les législations respectives des secteurs sanitaire et social autorisent désormais la coopération entre ces deux secteurs. Le groupement de coopération constitue un nouveau cadre juridique également respectueux des compétences des collectivités et structures associatives, pouvant favoriser le développement des politiques de celles-ci.

* *
*

Le décret du 6 avril 2006 s'attache à préciser les conditions de mise en œuvre des groupements d'intérêt public et des groupements d'intérêt économique, dans ce qu'ils ont ici de spécifiques, car ils sont déjà organisés par d'autres dispositions textuelles. Il s'attache surtout à définir les conditions de la création et du fonctionnement des groupements de coopération sociale et médico-sociale. Il insère au livre III du code de l'action sociale et des familles (CASF) une section 4 dédiée à ces différents groupements.

Cette section s'organise autour des actes fondateurs et constitutifs des groupements d'une part, autour de leur organisation administrative, budgétaire et comptable d'autre part.

I Les actes fondateurs des groupements et notamment du groupement de coopération comportent trois étapes inscrites dans le décret précité:

◆ l'élaboration d'un projet de convention qui va constituer la raison sociale et "fédératrice" du groupement ; à ce titre, cet acte est le plus fondateur d'entre tous ; il est celui qui va déterminer avec précision le périmètre et la nature des interventions, les personnes constitutives dont le statut majoritairement public ou privé déterminera celui du groupement ainsi que les droits et obligations des membres fonctions de leurs apports respectifs; un protocole de réalisation des missions et prestations directement exercées par le GCSMS en lieu et place des adhérents accompagne le projet de convention dont les assemblées délibérantes des gestionnaires auront à connaître et sur lequel elles auront à délibérer;

◆ l'intervention dans deux cas de figure, des autorités publiques ayant délivré initialement les autorisations aux établissements souhaitant adhérer ou déjà adhérent à un GCSMS :

⇒ lorsque le projet de convention ou le groupement (déjà créé) prévoit d'exercer directement la prise en charge en lieu et place de l'un ou de plusieurs des établissements y adhérent :

- soit ce projet ne modifie pas cette prise en charge ; l'exercice direct s'analyse alors comme une cession d'autorisation, qui ne requiert conformément au régime de l'autorisation, que l'accord de l'autorité qui a initialement délivré l'autorisation; le régime de droit commun prévu par la loi du 12 avril 2000 s'applique (art. 21) ; ladite autorité dispose d'un délai de deux mois au delà duquel son silence vaut rejet ;

- soit le projet modifie les catégories de bénéficiaires ou étend la prise en charge dans les conditions qu'énonce le code en matière de délivrance de l'autorisation; la demande portée par le groupement s'analyse comme une demande d'autorisation (avis du CROMS et nouvel arrêté d'autorisation par l'autorité du siège du groupement); le régime spécifique prévu au CASF (article L 313-2) de rejet au terme d'un délai de 6 mois s'applique ;

⇒ lorsque le projet de groupement prévoit l'exploitation directe de l'autorisation d'un ou de plusieurs de ses membres adhérents (utilisation et mise en commun d'équipements particuliers propres à l'un des membres, par exemple), ceci s'analyse comme un transfert partiel de gestion ne nécessitant qu'un accord de l'autorité initiale, donné tacitement au terme d'un délai de deux mois;

◆ la tarification des prestations réalisées dans les deux cas précédents est délivrée comme dans le droit commun ; le tarif est facturé et perçu par le GCS.

II L'organisation administrative, budgétaire et comptable comporte les principales caractéristiques suivantes :

◆ une organisation souple et légère pour les GCSMS : une assemblée générale, un administrateur élu parmi ses pairs ; la mise en œuvre d'un conseil ou d'une direction n'est pas prévue. L'organisation dépendra évidemment des objectifs et missions assignés au groupement. L'exécution des décisions revient à l'administrateur élu à cet effet qui pourra être un directeur d'établissement (dès lors qu'il aura été désigné par son organe délibérant pour exercer la fonction d'administrateur du groupement) ;

◆ une capacité juridique à créer et gérer les emplois selon deux modes :

⇒ le recrutement direct sous la forme selon le cas du salariat ou du contrat de droit public; pour les groupements de droit public, la convention précisera le choix de la fonction publique retenue qui pourra s'effectuer au vu de la représentation de chaque fonction publique dans l'ensemble des emplois des adhérents.

⇒ le recours à but non lucratif à des personnels des membres pour le GCSMS de droit privé dans les conditions strictes du code du travail (art. L 125-1) ou la mise à disposition pour les groupements publics ; le détachement n'est pas en revanche possible dans un GC public en l'état actuel des textes ; l'établissement membre reste l'employeur.

◆ des apports financiers présentant notamment pour éléments principaux :

- l'existence ou non d'un capital ; lorsqu'il y a capital, les apports en industrie et en titres négociables ne sont pas autorisés pour les groupements de coopération, et ne sont pas autorisés en titres négociables pour les autres groupements ;
- les apports peuvent être fournis en dotation financière ou en nature ;
- pour les groupements de coopération (GC) dont la comptabilité est de droit privé, les résultats excédentaires sont affectés en tout ou partie (réserves, charges N + 1 ou N-1, dépenses d'investissement).

◆ un régime fiscal présentant les principaux éléments suivants pour l'ensemble des groupements :

- imposition sur la TVA des prestations de services réalisées par le GC pour des non membres ;
- exonération de la TVA:
 - ⇒ conditions opposables aux prestations de service réalisées par le GC pour les membres
 - ◇ les services doivent être rendus aux adhérents; toutefois l'exonération est maintenue si le GC rend des services à des tiers lorsque les rémunérations provenant de ces tiers sont inférieures à 50 % du montant de la recette totale provenant de la fourniture par le GC d'un service déterminé (aux membres et aux tiers)
 - ◇ les services rendus par le GC doivent être directement nécessaires à l'activité des adhérents;
 - ◇ les sommes réclamées aux adhérents doivent correspondre exactement à la part leur incombant dans les dépenses communes et ne pas présenter un caractère forfaitaire; ce qui nécessite la définition et/ou l'utilisation par le GC d'unités d'œuvre précises pour déterminer le coût exact des dépenses afférentes aux services rendus et imputables à chaque membre bénéficiaire dudit service ou pour procéder à une évaluation de ce coût la plus équitable possible;
 - ⇒ conditions opposables au GC
 - ◇ il doit être constitué de membres exerçant une activité exonérée ou non susceptible d'assujettissement à la TVA; la réalisation ponctuelle ou très marginale d'opérations soumises à TVA par l'établissement adhérent avec la prestation de service rendue par le GC, n'entraîne pas la remise en cause de l'exonération; il est admis que le GC puisse être exonéré même si ses membres sont redevables de la TVA pour certaines de leurs opérations à condition que le pourcentage des recettes taxables par rapport aux recettes totales soit inférieur à 20 %;
- imposition sur les salaires des GC employeurs non assujettis à la TVA ou qui l'ont été sur moins de 90% du chiffre d'affaires ou des recettes au titre de l'année civile précédant celle du paiement des rémunérations;
- impositions locales (hors taxe d'habitation) en présence de patrimoine immobilier propre ;
- ◆ trois régimes de comptabilité possibles selon que le groupement est de droit public ou privé, associatif ou non, qu'il exerce ou non directement les missions des établissements :
 - public (décret du 29/12/1962) s'il est constitué en personne morale de droit public et qu'il n'exerce pas directement les missions ;
 - privé s'il est constitué en personne morale de droit privé et qu'il n'exerce pas directement les missions ;
 - lorsque le GC exerce directement les missions de ses établissements, il adopte le régime de comptabilité applicable aux différents établissements adhérents, publics, associatifs ou à but lucratif, tel que défini au code de l'action sociale, soit:
 - ◇ pour les GCS de droit public, le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 (*articles R. 314-64 à R. 314-74 du CASF*) /application de l'instruction comptable M 22 et le plan comptable fixé par arrêté du 15/12/2005
 - ◇ pour les GCS de droit privé à but non lucratif/application **des articles R. 314-80 à R. 314-100 du CASF**

- ◇ pour les GCS de droit privé à but lucratif ou non habilité à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, *application des articles R. 314-101 à R. 314-104 du CASF.*

Dans ces deux derniers cas, le groupement fait application du plan et de l'instruction comptables prévus aux articles R. 314-5 et R. 314-81 (règles de la comptabilité privée adaptées aux établissements sociaux et médico-sociaux/*Ces groupements vont donc appliquer l'instruction comptable M 22 bis et le plan comptable fixé par arrêté du 19 décembre 2005*)

◆ Enfin, par référence à une jurisprudence établie (CE 6 07 1994 n° 110494) qui ne qualifie pas de subventions de fonctionnement, les tarifs et dotations financières affectés aux remboursements de créances nées d'un service rendu, le recours obligatoire au commissaire aux comptes par application des seuils les plus élevés est possible (article L 612-1 du Code de commerce/décret n° 1677 du 28/12/2005) bien que cette mention ne figure pas au décret.