Fiches pratiques

l'anap
agence nationale de la performance sanitaire et médico-sociale

RÉFORME DES SAD

L'ESSENTIEL SUR LE GCSMS

Quelle utilisation dans la réforme des services autonomie à domicile ?

Janvier 2024

l'anap
agence nationale de la performance sanitaire et médico-sociale

Sommaire

La création ..... p. 4

Le fonctionnement ..... p. 8

Le personnel ..... p. 11

Les finances et le patrimoine ..... p. 12

La dissolution ..... p. 13

Pour aller plus loin ..... p. 14

Note de l'Anap

La réutilisation des productions de l'Anap est autorisée, sous réserve que les informations qu'elles contiennent ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et date de dernière mise à jour soient mentionnées. Toute réutilisation à des fins commerciales doit faire l'objet d'un échange préalable avec l'Anap.

L'ESSENTIEL

Dans le cadre de la réforme des services autonomie à domicile (SAD), les activités d'aide et de soins devront être réalisées par une entité juridique unique. Lorsqu'un SAAD et un SSIAD sont gérés par deux gestionnaires différents et qu'ils ne souhaitent ni fusionner, ni se séparer de leur activité, ils peuvent choisir de mettre en commun leurs activités au sein d'une nouvelle structure, qu'ils créeront et contrôleront ensemble.

Le groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) est une structure spécialement conçue pour promouvoir de telles coopérations. Il est pleinement adapté à la réforme des SAD.

CE QU'IL FAUT RETENIR

- Le GCSMS permet d'associer des structures et gestionnaires de tous statuts : public, privé non lucratif ou privé lucratif.
- Il permet de mettre en commun les autorisations et moyens nécessaires à la création d'une entité juridique unique porteuse de l'autorisation de SAD.
- Les modalités de coopération peuvent évoluer dans le cadre du GCSMS : si les partenaires ne sont pas prêts à s'engager dès le départ dans un transfert de leurs autorisations au GCSMS, le décret n°2023-608 du 13 juillet 2023 relatif aux SAD leur permet d'organiser le fonctionnement intégré des activités d'aide et de soins par simple convention, pendant une durée maximale de trois ans. Cette coopération peut être prévue dans le cadre d'un GCSMS. Sa constitution facilitera, au terme de la période transitoire, le regroupement des deux activités en un service unique géré par le GCSMS, qui pourra organiser les opérations de rapprochement. Le GCSMS s'adapte ainsi aux objectifs des partenaires.

LA CRÉATION

Le GCSMS est un outil dédié aux coopérations dans le secteur médico-social. Il permet d'associer des structures de droit public et de droit privé, afin d'élaborer ensemble des actions de coopération et de conduire la réforme des services autonomie à domicile.

LES MEMBRES

- Les membres sont des personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé relevant des catégories suivantes :
  - établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) ;
  - gestionnaires d'ESSMS ;
  - professionnels des secteurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires (médecins, infirmiers, kinésithérapeutes, assistants de service social, accompagnants éducatifs et sociaux, aides-soignants, etc.) ;
  - établissements de santé.
- Le GCSMS peut conclure des conventions avec d'autres acteurs, par exemple un cabinet d'infirmières libérales, afin de les associer au projet sans leur donner la qualité de membre du GCSMS.

L'OBJET

Les missions possibles d'un GCSMS varient selon la stratégie des partenaires :

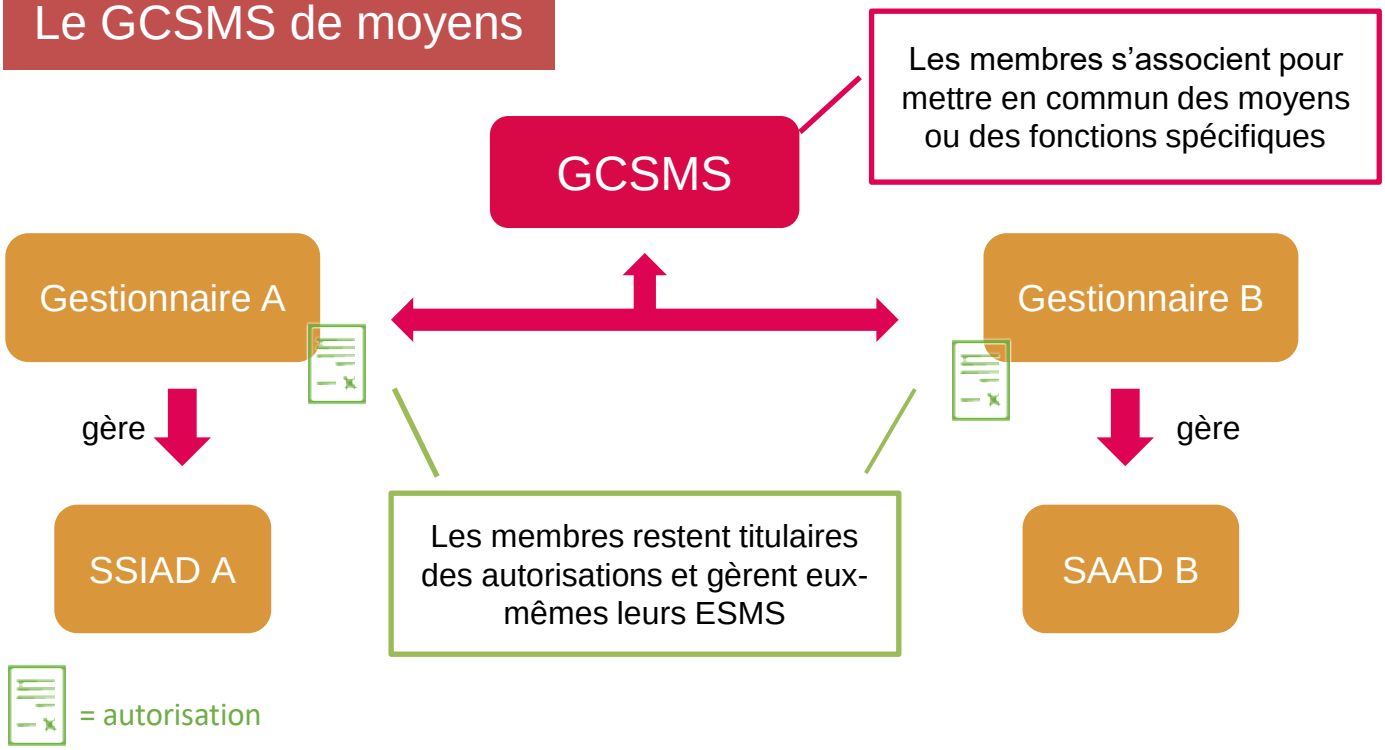
- Il peut se limiter à un appui ponctuel à ses membres, en facilitant les échanges entre les professionnels des ESSMS ou en leur apportant une expertise sur des sujets techniques.
- Il permet d'organiser les interventions communes de professionnels, par exemple en recrutant un pool de professionnels qui pourront intervenir dans différents ESSMS de ses membres et de mutualiser des fonctions nécessaires à l'activité de ses membres (comptabilité, paie, systèmes d'information, formation, démarche qualité, etc.).
- Il permet de gérer en commun des équipements (blanchisserie, restauration, systèmes d'information, pharmacie à usage interne, etc.).
- Dans sa forme la plus aboutie, il permet de gérer en commun des ESSMS, notamment des SAD. Plusieurs options sont possibles, selon que le GCSMS est ou non titulaire d'une autorisation médico-sociale.

FOCUS SUR LA GESTION DES AUTORISATIONS DE SERVICES À DOMICILE PAR UN GCSMS

- Si les partenaires le souhaitent, le GCSMS peut gérer un ESSMS, soit pour le compte de ses membres, soit directement en devenant titulaire d'une autorisation médico-sociale.
- Selon que le GCSMS gère ou non une autorisation et, le cas échéant, selon qu'il la gère en propre ou pour le compte de ses membres, il peut relever de trois catégories différentes :
  - **GCSMS de moyens**, qui n'est pas impliqué dans la gestion des autorisations ;
  - **GCSMS exploitant**, qui gère une ou plusieurs autorisations pour le compte de ses membres ;
  - et **GCSMS titulaire**, qui est directement titulaire d'une autorisation médico-sociale.

Schématiquement, la gestion des autorisations dans ces trois catégories de GCSMS fonctionne de la manière suivante :

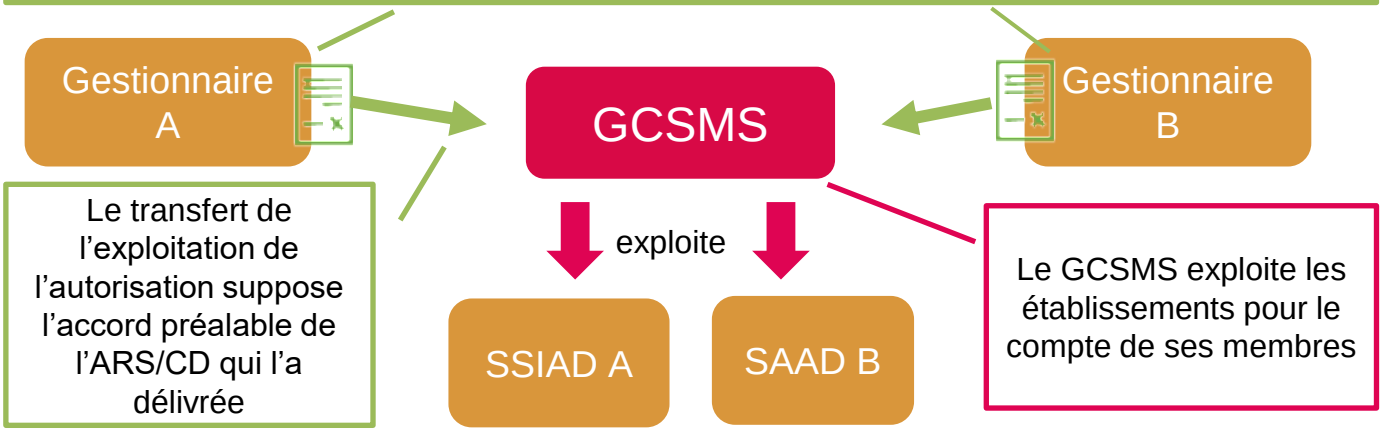
Le GCSMS de moyens



⚠ Cette organisation ne permet pas de regrouper les autorisations de SSIAD et de SAAD existantes pour les transformer en autorisation de SAD mixte.

Le GCSMS exploitant

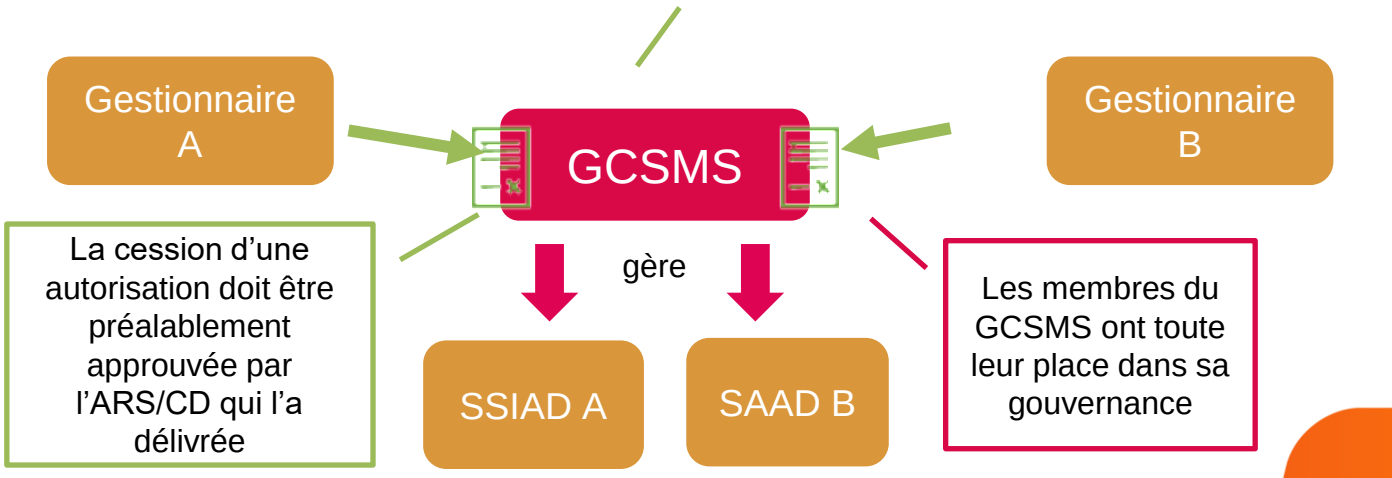
Les membres restent titulaires des autorisations. Ils se limitent à en confier l'exploitation au GCSMS. Ils restent donc responsables du bon fonctionnement de l'ESSMS et peuvent en récupérer la pleine gestion s'ils changent de stratégie ou en cas de non-respect de ses obligations par le GCSMS par exemple.



⚠ Cette organisation ne permet pas, dans la rédaction actuelle du décret du 13 juillet 2023, de regrouper les autorisations de SSIAD et de SAAD existantes pour les transformer en autorisation de SAD mixte. Plus globalement, cette option peut permettre, dans une logique de regroupement de plusieurs gestionnaires, de mutualiser certains coûts associés à la création d'un panier de services communs à l'échelle d'un territoire (hors autorisation médico-sociale).

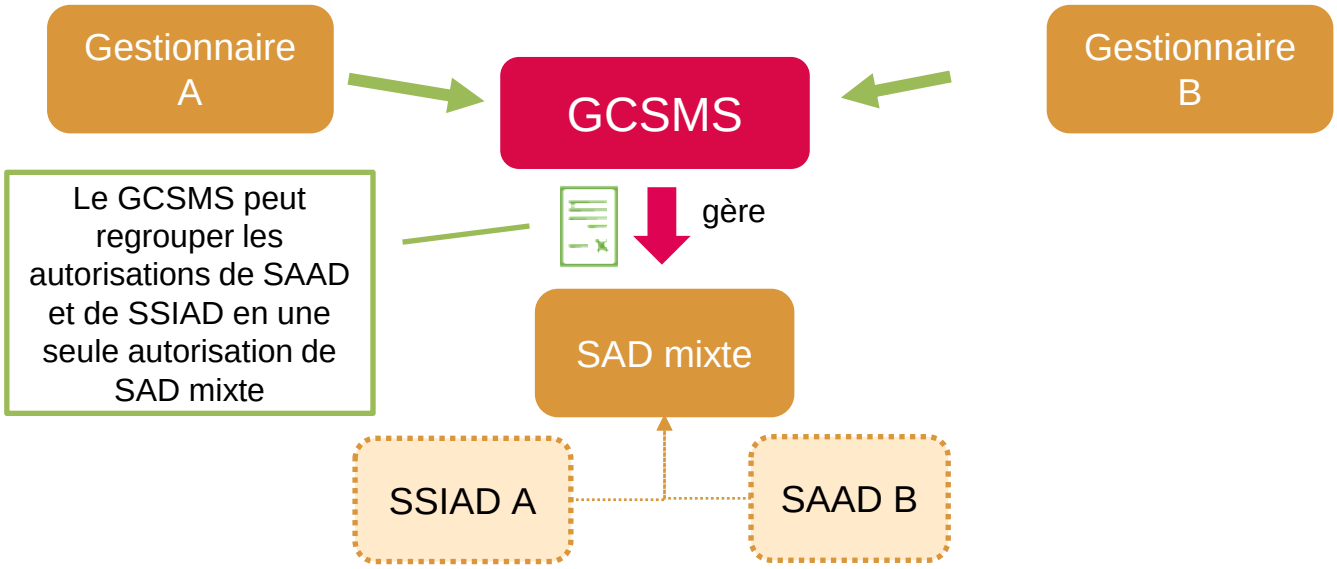
Le GCSMS titulaire

Le GCSMS est titulaire d'une ou plusieurs autorisations médico-sociales, qu'il obtient soit directement (dans le cas d'une création d'activité), soit auprès de ses membres qui lui cèdent tout ou partie des autorisations qu'ils détiennent.



Dans le cadre de la réforme des SAD, l'autorisation doit être détenue par une entité juridique unique. Par conséquent, seul le GCSMS titulaire pourra constituer l'entité juridique unique porteuse de l'autorisation de SAD.

Les partenaires membres du GCSMS lui cèderont leurs autorisations de SAAD et de SSIAD respectives, en vue de leur regroupement et de leur transformation en une autorisation de SAD mixte, comme l'illustre le schéma suivant :



⚠ Ce modèle implique une étude préalable du niveau de convergence des gestionnaires, notamment en termes de conventions collectives, et de l'impact sur le modèle économique cible du SAD porté par le GCSMS.

MODALITÉS DE CRÉATION

Pour créer un GCSMS, il faut :

- une convention constitutive, qui formalise l'accord des membres du GCSMS et définit les principales règles de son fonctionnement ;
- lorsque le GCSMS gère des ESSMS pour le compte de ses membres, lorsqu'il devient titulaire d'autorisations d'ESSMS ou qu'il est chargé d'organiser la fusion ou le regroupement d'ESSMS (comme c'est le cas en cas de regroupement d'autorisations de SAAD et de SSIAD pour les transformer en SAD mixte), un protocole doit être annexé à la convention constitutive pour détailler :
  - l'objet de cette mission, en lien avec les schémas d'organisation sociale et médico-sociale ;
  - les moyens qui y sont consacrés ;
  - le calendrier de réalisation ;
  - les modalités d'information des membres.
- transmettre la convention constitutive à l'ARS et/ou au conseil départemental. C'est cette transmission qui donne la personnalité morale au GCSMS.

STATUT JURIDIQUE

Les membres peuvent choisir le statut juridique du groupement sous certaines conditions :

Nature juridique des membres	Nature juridique du GCSMS
Personnes morales de droit public uniquement Ou Personnes morales de droit public + personnes morales/physiques exerçant une profession de santé (professions médicales, infirmiers, aides-soignants, masseurs-kinésithérapeutes, psychomotriciens, etc.)	Public
Personnes morales de droit privé uniquement	Privé
Personnes morales de droit public, de droit privé, personnes physiques	Public ou privé, selon le choix des membres

DURÉE

- Le GCSMS peut être créé pour une durée indéterminée ou déterminée.
- Ses membres en décident librement dans la convention constitutive.

Par exemple, il peut être créé pour la durée d'une autorisation (15 ans) ou pour une durée plus limitée correspondant à un projet donné.

GOUVERNANCE

INSTANCES OBLIGATOIRES

La gouvernance s'articule autour d'un administrateur et d'une assemblée générale.

- L'administrateur, organe exécutif :
  - est élu pour trois ans par les membres, parmi les membres du groupement ou leurs représentants ;
  - prépare et exécute les décisions de l'assemblée générale. Il représente le GCSMS dans les actes de la vie civile et en justice. Il engage le groupement à l'égard des tiers pour tout acte entrant dans son objet. Il assure l'exécution du budget et, pour les GCSMS soumis à la comptabilité publique, est l'ordonnateur des recettes et des dépenses ;
  - l'exercice de son mandat est gratuit mais l'assemblée générale peut lui attribuer des indemnités de mission. S'il exerce une activité libérale, une indemnité forfaitaire peut lui être versée pour tenir compte de la réduction d'activité professionnelle justifiée par l'exercice de son mandat.
- L'assemblée générale des membres :
  - est composée de l'ensemble des membres du groupement ;
  - est en principe présidée par l'administrateur, mais les membres peuvent prévoir d'autres modalités dans leur convention constitutive ;
  - se réunit sur convocation de l'administrateur aussi souvent que l'intérêt du groupement l'exige et au moins une fois par an, ainsi qu'à la demande d'au moins un tiers de ses membres ;
  - certaines compétences ne peuvent être exercées que par l'assemblée générale (vote du budget annuel, approbation des comptes et affectation des résultats, nomination et révocation de l'administrateur, etc.) ;
  - dans les autres matières, elle peut donner délégation à l'administrateur.

INSTANCES FACULTATIVES

- Il est possible de créer un bureau ou des comités, collèges, commissions ou autres instances consultatives/opérationnelles pour régler les affaires quotidiennes, préparer les assemblées, maintenir le lien avec l'exécutif ou éclairer les organes.
- Ces instances ne disposeront cependant pas de compétences décisionnelles.

EN SYNTHÈSE :

Instances obligatoires

- Une assemblée générale à rassembler au moins une fois par an
- Un administrateur élu pour 3 ans renouvelables

Instances facultatives

Possibilité de créer des comités, collèges, commissions ou autres instances consultatives sans compétences décisionnelles

DROITS DES MEMBRES

- Les droits des membres au sein du groupement déterminent la part qu'ils prennent respectivement dans la prise de décision, ainsi que le niveau d'engagement possible de leur responsabilité à l'égard des dettes du groupement. Ils sont fixés soit à proportion de leurs apports au capital du GCSMS, soit à proportion de leurs participations aux charges de fonctionnement. Dans ce dernier cas, la convention constitutive précise les modalités selon lesquelles les droits peuvent être modifiés en fonction de l'utilisation effective des moyens de fonctionnement par chacun des membres.
- À défaut d'apports ou de participations, la convention constitutive définit les règles selon lesquelles les droits des membres sont déterminés. Le nombre de voix attribuées à chacun des membres lors des votes à l'assemblée générale est proportionnel aux droits qui leur sont reconnus.

RESPONSABILITÉ ENTRE MEMBRES ET VIS-À-VIS DES TIERS

- La responsabilité des membres est indéfinie, conjointe mais non solidaire, c'est-à-dire que :
  - Les membres sont tenus des dettes du groupement dans la proportion de leurs droits.
  - Un créancier ne peut pas demander à l'un des membres du GCSMS de supporter la totalité de la dette. Il doit demander à chaque membre de payer à proportion de ses droits. Par exemple, si un membre détient 30 % des droits, sa responsabilité sera limitée à 30 % de la dette dans son entièreté.

ADHÉSION/RETRAIT/EXCLUSION

Chaque adhésion, retrait ou exclusion d'un membre est effectué dans les conditions prévues par la convention constitutive et dans le respect des règles ci-dessous, et donne lieu à la rédaction d'un avenant à cette convention :

	Conditions	Décisions	Formalités
Adhésion	Relever de l'une des catégories de membres pouvant adhérer à un GCSMS + autres conditions librement définies par les membres dans la convention constitutive	Décision de l'assemblée générale à l'unanimité	Avenant à la convention constitutive pour inclure le nouveau membre et réviser la répartition des droits de chacun
Retrait	Respect d'un préavis de six mois avant la fin de l'exercice budgétaire Prise d'effet à l'expiration de l'exercice budgétaire	Liberté de chaque membre	Avenant à la convention constitutive pour supprimer l'un des membres
Exclusion	Seulement si le GCSMS comporte au moins trois membres Motifs possibles : • non-respect de la législation/réglementation, de la convention constitutive ou des délibérations du groupement • membre concerné par une procédure de sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaire	Décision de l'assemblée générale adoptée à la majorité sauf mention contraire de la convention constitutive	Avenant à la convention constitutive pour supprimer l'un des membres

LE PERSONNEL

Un GCSMS peut être employeur. Le statut de son personnel ainsi que ses obligations de constitution d'instances représentatives du personnel dépendront de son statut public ou privé.

PERSONNELS RECRUTÉS PAR LE GROUPEMENT

- Pour un GCSMS employeur de droit public :
  - Le personnel relève du droit public.
  - Les personnels non médicaux sont soumis aux dispositions régissant les agents contractuels de la fonction publique de l'État, territoriale ou hospitalière.
- Pour un GCSMS employeur de droit privé :
  - Les personnels médicaux et non médicaux sont placés sous le régime du droit du travail.

PERSONNELS MIS À DISPOSITION PAR LE GROUPEMENT

- Les fonctionnaires peuvent être mis à disposition d'un GCSMS dont sont membres les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, y compris les établissements publics de santé.
- Seuls les agents contractuels de droit public des établissements publics de santé sous contrat à durée indéterminée peuvent être mis à disposition.
- Les praticiens hospitaliers et les assistants des hôpitaux peuvent être mis à disposition d'un GCSMS dont est membre leur établissement d'affectation.
- Sauf exception, la mise à disposition de salariés entre employeurs de droit privé n'est légale que lorsqu'elle est réalisée à but non lucratif, c'est-à-dire à titre gratuit ou quand l'employeur « prêteur » se limite à demander le remboursement du salaire de son salarié à la structure bénéficiant du prêt.
- La mise à disposition nécessite de recueillir l'accord du personnel mis à disposition.
- Les personnels mis à disposition restent régis, selon le cas, par leur contrat de travail, les conventions ou les accords collectifs qui leur sont applicables, ou leur statut.

INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES DU PERSONNEL

- Pour un GCSMS employeur de droit public :
  - Les GCSMS gérant un ESSMS public doivent mettre en place un comité social d'établissement.
  - Les GCSMS de moyens de droit public n'étant pas expressément soumis à cette obligation, la mise en place d'un comité social de GCSMS apparaît facultative pour cette catégorie.
- Pour un GCSMS employeur de droit privé :
  - La mise en place d'un comité social et économique (CSE) est obligatoire dans les groupements comprenant plus de 11 salariés.
  - Les personnels mis à disposition doivent être pris en compte dans le calcul des effectifs dès lors qu'ils sont présents dans les locaux et travaillent dans l'organisme depuis au moins un an.

MODE DE RÉMUNÉRATION DES PERSONNELS

- En cas de recrutement direct par le GCSMS, celui-ci rémunère le personnel selon les règles qui lui sont applicables en raison de sa nature juridique :
  - soit selon les règles applicables aux agents contractuels de droit public ;
  - Soit selon le Code du travail et les conventions collectives pour les salariés de droit privé.
- En cas de mise à disposition, le personnel reste lié à l'entité d'origine qui le rémunère selon les modalités habituelles, laquelle se fait rembourser les sommes par le GCSMS.

CAPITAL SOCIAL

- Si le GCSMS n'engendre pas de coût de fonctionnement, il peut être créé sans apport ni participation.
- S'il est constitué avec un capital, les membres en définissent librement le montant.
- Les apports peuvent être sous forme de dotation financière des membres ou en nature (bien mobiliers ou immobiliers). Les apports en titres négociables (tels que des actions) et les apports en industrie (apport d'un savoir-faire ou de services, par exemple) sont interdits.

FINANCEMENT

- Le GCSMS est financé par :
  - les contributions de ses membres aux charges du groupement, soit en numéraire sous forme de contribution financière ou dotation, soit en nature sous forme de mise à disposition (locaux, matériels, personnels) ;
  - des financements de l'assurance maladie de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des bénéficiaires de la prise en charge des établissements, etc. ;
  - des dons et legs.

À NOTER :
Les produits de la tarification pour les GCSMS titulaires ou exploitants d'une autorisation. L'arrêté de tarification sera établi au nom du groupement.

- Le budget est voté en équilibre.
- Les règles d'affectation du résultat de l'exercice sont définies par le régime comptable public ou privé du GCSMS. Dans le cadre de la comptabilité privée, le résultat est réparti selon les règles prévues par la convention constitutive. À défaut, le résultat excédentaire est affecté en tout ou partie à la constitution de réserves, à la couverture des charges de fonctionnement de l'exercice suivant ou au financement des dépenses d'investissement. Le résultat déficitaire est reporté ou prélevé sur les réserves.

RÉGIME COMPTABLE

- GCSMS de droit privé de moyens : comptabilité tenue et gestion assurée selon les règles de droit privé.
- GCSMS de droit privé exerçant les missions d'ESSMS privés : plan et instruction comptable des ESSMS privés (M22 bis).
- GCSMS de droit public de moyens et exerçant les missions d'ESSMS public : plan et instruction comptable des ESSMS publics (M22).

RÉGIME FISCAL

- Le GCSMS a un but non lucratif.
- Le régime d'imposition dépend des modalités de coopération, de la nature de l'activité du GCSMS et des conditions dans lesquelles elle est exercée.
- Pour en savoir plus, ***voir fiche La fiscalité des SAD*** ►

GESTION IMMOBILIÈRE

- Un GCSMS peut avoir un patrimoine propre, être maître d'ouvrage, propriétaire ou locataire.
- Il peut aussi utiliser les biens appartenant à ses membres et qu'ils acceptent de mettre à sa disposition.

MODALITÉS DE DISSOLUTION ET CONSÉQUENCES

- Le GCSMS est dissous dans trois cas :
  - au terme de la durée prévue dans la convention constitutive ainsi que dans les autres cas qu'elle prévoit ;
  - si après le retrait ou l'exclusion d'un de ses membres, il ne compte plus qu'un seul membre ;
  - ou dès que l'assemblée générale en décide, notamment du fait de la réalisation ou de l'extinction de son objet.

⚠ L'article R. 312-194-35 du Code de l'action sociale et des familles prévoit que la dissolution doit être notifiée au préfet de département dans un délai de 15 jours. Il est recommandé de notifier également cette dissolution à l'ARS et/ou au CD auxquels la création du GCSMS avait été déclarée, par cohérence avec les règles imposant l'information de ces administrations au moment de la création du CGSMS.

- La dissolution du GCSMS entraîne la liquidation du groupement (vente des actifs, paiement des créanciers, etc.).
- Les biens du groupement qui ont été mis à disposition par les membres reviennent aux membres. Les autres sont transmis à des organismes à but non lucratif.
- Les autorisations peuvent être cédées aux membres dans les conditions prévues, le cas échéant, par la convention constitutive, avec l'accord de l'ARS et/ou le CD.

RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Articles L. 312-7 et R. 312-194-1 à R. 312-194-25 du Code de l'action sociale et des familles.
- Instruction ministérielle n° DGAS/5D/2007/309 du 3 août 2007 relative à la mise en œuvre des groupements de coopération sociale et médico-sociale.
- Circulaire précisant les modalités d'application du décret n° 2023-14 du 18 janvier 2023 portant modification du cadre budgétaire et comptable de certains groupements de coopération sanitaire (GCS) et groupements de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS).