

Fonds publics (suite...)

28-10-2009

Le cas des financements reçus par les établissements sanitaires et sociaux

Dans une chronique du 5 octobre dernier, nous nous étions interrogés sur la portée de l'interdiction faite aux collectivités et établissements publics de verser des fonds publics à un fonds de dotation.

Dans une réponse ministérielle ultérieure (reproduite ci-après), le ministre du Budget a pris position sur le cas particuliers des établissements sanitaires et sociaux

Le ministre confirme que les fonds de dotation ont vocation à constituer des outils de financement complémentaires de tels établissements lorsqu'ils sont portés par des associations et fondations ; ils n'ont pas vocation à porter eux-mêmes l'activité desdits établissements dès lors que ces derniers reçoivent des fonds publics et/ou peuvent être fiscalisés.

Texte de la question posée par le sénateur Gérard Dériot :

M. Gérard Dériot attire l'attention de Mme la ministre de la santé et des sports sur la possibilité offerte aux gestionnaires d'établissements sanitaires et sociaux de constituer des nouvelles formes de personnes morales de droit privé, suite à l'adoption de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite LME.

L'article 140 de cette loi a créé une nouvelle catégorie de personnes morales de droit privé appelée « fonds de dotation », dont l'objet consiste, d'une part, à recevoir et gérer, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et, d'autre part, à utiliser les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribuer à une personne morale à but non lucratif dans la même perspective.

Leur création et leur fonctionnement se traduisent par une grande souplesse ainsi qu'une pleine capacité juridique. En ce sens, ils réunissent les avantages propres aux associations et aux fondations, tout en éliminant largement les pesanteurs.

Ils constituent un outil intéressant dans la perspective d'un développement des ressources propres de nombreux établissements publics. Ces derniers, en fonction de leur taille et de leur spécificité, pourront mettre à profit les possibilités ainsi offertes par le législateur d'un renforcement des liens entre secteur public et secteur privé.

C'est la raison pour laquelle certains établissements sanitaires et sociaux, constitués notamment sous forme associative, seraient désireux de constituer cette forme de personne morale de droit privé, afin de gérer de façon plus souple et plus active leur activité.

Or, le paragraphe III de l'article 140 mentionné précise que « aucun fonds public, de quelque nature qu'il soit, ne peut être versé à un fonds de dotation », sachant qu'il peut être dérogé à cette interdiction, à titre exceptionnel, pour une œuvre ou un programme d'actions déterminé, au regard de son importance ou de sa particularité.

À l'heure actuelle, une ambiguïté existe quant à la compatibilité entre cet article et le versement d'une dotation globale ou de prix de journée à un fonds de dotation assurant la gestion d'un établissement sanitaire et social (ESS).

Sans constituer des subventions et bien que non immobilisées dans la dotation du fonds de dotation, ces ressources pourraient constituer des fonds publics au sens de l'article 140 précité.

Cette qualification litigieuse ayant une incidence directe sur la possibilité offerte aux ESS de bénéficier des dispositions de l'article 140 de la LME pour moderniser leur mode de fonctionnement, il lui demande de bien vouloir lui préciser dans quel sens le Gouvernement fera appliquer ce nouveau dispositif au secteur de la santé

Texte de la réponse du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État :
Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État a pris connaissance avec intérêt de la question relative aux fonds de dotation créés par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008.

La LME a créé le fonds de dotation, nouvelle structure juridique privée, dotée de la personnalité morale. C'est un outil pour le mécénat permettant de simplifier le financement des activités et des missions d'intérêt général. Il peut être créé par une ou plusieurs personnes physiques ou morales pour recevoir les dons des mécènes, dont les fruits seront capitalisés et redistribués, soit directement en vue de la réalisation d'une mission d'intérêt général, soit à une personne morale à but non lucratif afin de l'assister dans l'accomplissement de ses œuvres d'intérêt général. Il existe une très grande diversité d'établissements sanitaires et sociaux, sous la forme d'établissements publics, d'associations ou de sociétés commerciales (cf. art. L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) ; on peut néanmoins les regrouper sous deux grandes catégories : ceux qui perçoivent des fonds publics et ceux qui n'en perçoivent pas.

Dans le premier cas, ces fonds proviennent de l'assurance maladie ou du conseil général pour les prestations de l'aide personnalisée à l'autonomie ou le remboursement des frais d'hébergement des personnes relevant de l'aide sociale. L'intégralité des ressources de l'assurance maladie provient de prélèvements obligatoires : cotisations travailleurs indépendants, employeurs ou salariés et de recettes fiscales, et c'est à ce titre, que les fonds de l'assurance maladie sont qualifiés de fonds publics. Il en est de même des fonds de l'aide personnalisée à l'autonomie ainsi que des fonds dévolus à l'aide sociale. Les établissements percevant des fonds publics ne peuvent donc pas adopter le statut de fonds de dotation, lequel n'est pas habilité à percevoir la rémunération d'une activité de soins ou médico-sociale qui est

d'origine publique.

Le second cas est caractérisé par les établissements sanitaires et sociaux, en minorité, ne percevant que des fonds privés. C'est le cas des maisons de retraite dans le secteur commercial, où les hébergés sont en capacité de régler eux-mêmes les frais d'hébergement. Dans ce cas, l'aide sociale du département n'étant pas sollicitée, les prix de journée sont librement fixés par les gestionnaires de l'établissement. Ces types d'établissements ne peuvent pas, non plus, se constituer en fonds de dotation car ils ont une activité lucrative.

S'il leur est interdit, pour les raisons précédemment exposées, d'exercer leur activité sous la forme d'un fonds de dotation, les établissements sanitaires et sociaux qui disposent de la personnalité morale, pourraient néanmoins en créer : soit pour financer directement une mission ou une oeuvre d'intérêt général, à la condition de ne leur allouer aucun fond public ; soit pour reverser les revenus de fonds capitalisés à un établissement sanitaire et social existant, à la condition que celui-ci soit une personne morale à but non lucratif.

(Réponse à M. Gérard Dériot, JO Sénat du 8 octobre 2009, p.2361, question n°08959)