

Le FRAD : une bonne ou mauvaise nouvelle ?

Un dossier réalisé par **Pierre Durant**



© J. Cassin - Boubli

Le 17 décembre dernier, Laurence Rossignol annonçait sa volonté de supprimer le Fonds de restructuration de l'aide à domicile (FRAD). Une mesure diversement accueillie par les acteurs du secteur alors que la loi d'Adaptation de la société au vieillissement ne sera appliquée qu'en janvier 2016.

Décidément, Laurence Rossignol aime la nouveauté. Après avoir souligné sa volonté de généraliser les Spasad¹ lors des Assises du domicile en septembre dernier, annoncé une réforme de la tarification du secteur, relancé le Copil sur l'aide à domicile fin décembre, voilà qu'elle décide de supprimer le Fonds de restructuration de l'aide à domicile en vigueur depuis 2012, alors même que la loi d'Adaptation de la société au vieillissement (ASV) qui devait prendre le relais de ces aides « transitoires » pour le secteur, ne sera en vigueur qu'à partir de 2016. Pour 2015, la contribution additionnelle de solidarité à l'autonomie (CASA) devrait donc avoir d'autres usages. Le prélèvement devra financer la récente revalorisation des salaires de la branche de l'aide à domicile, un Plan pluriannuel d'aide à l'investissement (PAI) pour l'autonomie de 300 millions de 2015 à 2017 et le développement des Spasad. Ces annonces sont-elles du goût des acteurs du secteur ? En fait, les avis sont assez critiques sur cette mesure notamment à cause de ses conséquences à court terme. « Certes, ce fonds n'était pas forcément satisfaisant, dans son contenu comme dans son application, mais décider de différer la mise en œuvre de la loi d'ASV tout en arrêtant brutalement les aides à notre secteur, c'est un peu comme nous donner le baiser de la mort », affirme sans détour Guy Fontaine, secrétaire général de la Fédération nationale des associations de l'aide familiale populaire (Fnaafp/CSF). Une vision que partage Carole Daoud, directrice

« Santé et Autonomie » à la Croix-Rouge française : « cette suppression est un très mauvais choix. Alors que l'aide à domicile représente un gisement d'emplois non délocalisables important, ce sont plus de 8 000 emplois qui ont été supprimés dans le secteur associatif cette année. Il est évident que l'arrêt du fonds de restructuration va aggraver cette situation ».

« Ce fonds avait été créé pour aider les services les plus en difficultés dans l'attente d'une réforme structurelle de fond. La revalorisation des salaires n'a rien à voir avec une réforme de la sorte... »

Carole Daoud, directrice « Santé et autonomie » à la Croix-Rouge

Qu'en est-il de la réorientation des sommes prévues traditionnellement pour le FRAD vers une revalorisation des salaires ? Le choix gouvernemental emporte une adhésion timide, cette mesure relevant pour beaucoup du symbole. « Les salaires étaient gelés depuis

2009 pour la branche de l'aide à domicile. La revalorisation est donc bienvenue mais nous ne voyons pas le lien entre celle-ci et la suppression du FRAD. Celui-ci avait été créé pour aider les services les plus en difficultés dans l'attente d'une réforme structurelle de fond. L'augmentation des salaires n'a rien à voir avec une réforme de la sorte », affirme Carole Daoud. Une analyse qui peut également s'appliquer à la volonté de la ministre de se servir d'une partie de la Casa pour développer les Spasad. Si pour la plupart des gestionnaires, cette intention est louable dans l'absolu, elle ne pourra faire oublier la nécessité de soutenir les services les plus fragiles comme le résume très bien Claudy Jarry de la Fédération nationale avenir et qualité de vie des personnes âgées (Fnadepa). « L'objectif est d'inciter les services à créer des Spasad mais le regroupement de plusieurs services en situation économique difficile ne va pas plus les pérenniser au sein d'un Spasad. »

Autre pomme de discorde : la réaffectation de ces sommes vers le fameux PAI, un trésor de guerre aux contours bien trop flous pour rassurer le secteur. « Une partie du PAI devrait être dédiée aux services d'aide à domicile mais à ce jour nous n'avons toujours pas de précisions ni sur les montants consacrés ni sur les conditions d'octroi de ces sommes. Il convient donc de rester prudent », rappelle Thierry d'Aboville secrétaire général de l'ADMR. D'autant que pour bénéficier de ce plan, les services seront en concurrence directe avec les établissements dont les besoins en investissements immobiliers sont

1. Services polyvalents de soins et d'aide à domicile

par nature beaucoup plus importants. Dans ce nouveau schéma, un grand nombre de services risquent d'être dindons de la farce comme l'ironise Guy Fontaine « *Aujourd'hui, nous n'avons pour 2015, mais aussi 2016 et 2017, qu'un PAI dont on ne sait pas comment il pourra soutenir le secteur du domicile. Nos associations, par définition, gèrent peu d'établissements. Elles ont donc peu de besoins sur le plan immobilier. A moins que l'on ne souhaite aider le domicile à absorber des établissements ?* »

Mais la réorientation de ces sommes vers un plan d'investissement représente aussi une occasion pour certains acteurs d'inscrire le secteur dans une logique différente, qui ne vise plus uniquement à soutenir les services les plus en difficultés mais aussi leur permettre de se développer par le financement d'actions innovantes. Une idée qui fait son chemin dans la tête de plus en plus de gestionnaires. « *Nous sommes prêts à faire évoluer le concept du fonds actuel en le transformant en un 'double fonds' : d'une part, une partie 'fonds de garantie', proposant aussi bien des subventions que des prêts avec un vrai accompagnement des structures concernées, et d'autre part, une partie 'fonds d'investissement', pour ceux qui veulent se diversifier. Pourquoi ne pas utiliser le plan d'aide à l'investissement annoncé par le gouvernement pour concrétiser cette idée ?* » s'interroge Yves Verollet, directeur général de l'Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA).



© Patrick Dagonnot

« **Il faut tenir compte des associations qui ne pouvaient bénéficier du FRAD mais dont les fonds propres sont toutefois insuffisants pour financer de nouveaux projets.** »

Guy Fontaine, secrétaire général de Fédération nationale des associations de l'aide familiale populaire (Fnaafp/CSF)

Une vision que partage Guy Fontaine : « *il faut tenir compte des associations qui ne pouvaient bénéficier du FRAD mais dont les fonds propres sont toutefois insuffisants pour financer de nouveaux projets. C'est la raison pour laquelle nous militons pour l'instauration d'un fonds de restructuration et de développement qui puisse ainsi financer de nouveaux projets locaux innovants.* »

Adeline Leberche, directrice du secteur social et médico-social à la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (Fehap) semble également sur la même longueur d'onde au point d'avoir déjà anticipée les prochains arbitrages gouvernementaux « *S'agissant des crédits d'investissement nous avons d'ores et déjà fait part de propositions d'affectation de ce type de subvention. Ils peuvent utilement permettre le financement des sys-*

tèmes d'information, du parc informatique, des flottes de véhicules de certains services ou encore participer à la rénovation des locaux des services, à leur mise aux normes dont la mise en accessibilité par exemple. Nous menons une enquête auprès de ses adhérents afin d'affiner les hypothèses de financement et leur montant, dans l'objectif de préparer au mieux les appels à candidatures qui devraient être lancés au printemps. »

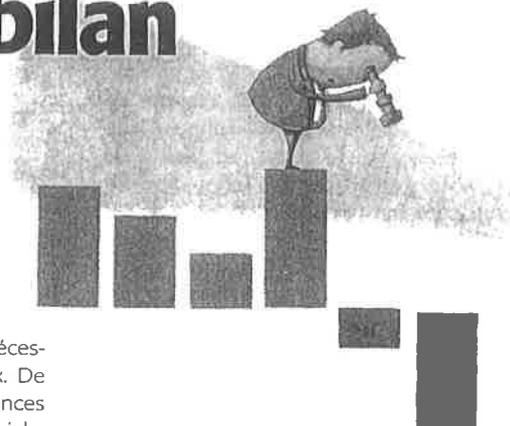
La logique de l'investissement est-elle petit à petit en train de supplanter la logique de soutien des acteurs d'un secteur dont les difficultés semblent intactes ? Quelles seront les conséquences de cette tendance sur les services les plus fragiles qui ne peuvent plus désormais compter sur le FRAD ? Autant de questions qui pour l'instant, restent encore sans réponses... ■

Le FRAD à l'heure du bilan

En vigueur en 2012, 2013 et 2014, le Fonds de restructuration de l'aide à domicile va totalement disparaître cette année. Il laisse un bilan plus que mitigé, incapable d'avoir permis aux services aidés d'inscrire leur action dans la durée.

La fin du Fonds de restructuration de l'aide à domicile (FRAD) annoncée fin décembre par Laurence Rossignol marque peut-être la fin d'une nouvelle ère : celle du passage de la logique du soutien à celle de l'investissement. Devant le manque de moyens dont elle dispose, la ministre semble faire le choix de l'offensive et de l'avenir. Mais peu importe les options et les choix politiques plus ou moins affichés, Madame Rossignol ne pourra pas échapper au passé et après trois ans de fonctionne-

ment, un bilan de ce fonds s'avère nécessaire, même si c'est parfois douloureux. De 2012 à 2014, à travers les lois de finances ou de financement de la Sécurité sociale, trois fonds successifs avaient été réservés aux services d'aide et d'accompagnement à domicile, pour qu'ils accomplissent leur modernisation et puissent pérenniser leurs activités. Après 50 millions d'euros pour 2012, puis la même somme pour 2013, 30 millions avaient encore été mobilisés pour 2014, grâce à la Contribution additionnelle



© jr_casse - Fotolia

de solidarité pour l'autonomie (CASA). Mais quelle a été l'impact réel de ce FRAD ? Celui-ci a-t-il permis aux services de pérenniser leurs actions ? A-t-on évité l'effet de saupoudrage ?

Une récente étude sur la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) présentée

le 23 décembre nous donne quelques éléments de réponses même si ces chiffres sont basés sur des données très partielles issues des agences régionales de santé. Selon la DGCS, l'enveloppe de 2014 aura finalement bénéficié à 460 services. Un chiffre qu'il faut comparer aux 601 bénéficiaires de 2012 et aux 528 de 2013. Parmi ces 460 SAAD, 18 % avaient été soutenus en 2012 et 20 % en 2013. Il est enfin à noter que 80 % des services bénéficiaires de ces aides relèvent du secteur associatif. Le montant de l'aide moyenne attribuée par service exigible en 2014 a été de 65 220 euros contre 94 340 euros en 2013 et 83 200 en 2012. Que veulent dire ces informations tellement parcellaires qu'elles en deviennent presque inexploitable ? Pas grand-chose à vrai dire, hormis peut-être que ces fonds successifs sont bien loin d'avoir atteints leurs objectifs. « *Au regard de ces données, nous pouvons constater qu'une grande partie des services aidés en 2014 l'ont également été en 2012 et 2013. Ceci traduit une reconnaissance de la part des pouvoirs publics de non couverture des besoins en financement.* »

« Au regard de ces données, nous pouvons constater qu'une grande partie des services aidés en 2014 l'ont également été en 2012 et 2013. Ceci traduit une reconnaissance de la part des pouvoirs publics de non couverture des besoins en financement. »

Yves Verollet, directeur général de l'Union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles (UNA)



© Patrick Dagonnot

« Il aurait fallu élaborer des critères qui pouvaient tenir compte des différentes évolutions économiques des services mais cela n'a pas été le cas. »

Didier Duplan, directeur général adjoint d'Adessadomicile

bien que l'approche 'restructuration' n'a pas pu être menée à bien », précise Thierry d'Aboville secrétaire général de l'ADMIR.

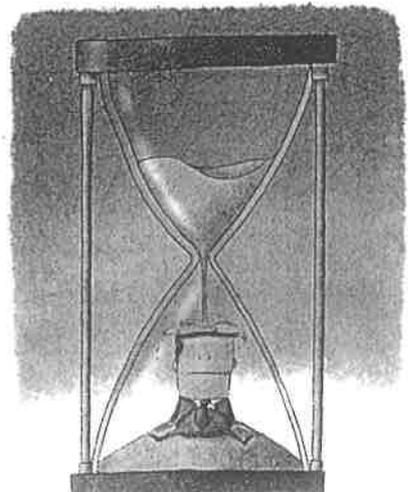
En fait, la mise en œuvre de ces fonds a sans doute permis à certains services de se donner une bouffée d'oxygène à court terme mais presque jamais d'inscrire leurs actions sur le long terme et la mise en œuvre de ces derniers s'est heurtée à bien des écueils. Premier couac, les plans de retour à l'équilibre proposés par les services pour bénéfi-

ciers d'une aide ont été évalués de manière totalement différente selon les ARS chargées d'octroyer les aides et il aura fallu une bonne année avant que les agences, peu sensibilisées jusque-là aux problématiques de l'aide à domicile, prennent la mesure des enjeux du secteur. « *Par exemple, la mise en place de la télégestion, un dispositif, très utile mais aussi très coûteux, a été financé par certaines agences tandis qu'il était refusé dans d'autres* », raconte Didier Duplan, directeur général adjoint d'Adessadomicile. Autre critique : les critères d'éligibilité de ces fonds qui n'ont pas tenu précisément compte des difficultés financières des services. Ainsi, si certains d'entre eux qui n'étaient déjà plus viables ont pu bénéficier de ce fonds, d'autres, sur le point de connaître de graves difficultés financières en raison de dégradations brutales, n'ont pas pu accéder au FRAD. « *Il aurait fallu élaborer des critères qui pouvaient tenir compte de ces différentes évolutions mais cela n'a pas été le cas* », rappelle Didier Duplan. Enfin, certains conseils généraux ont profité de ces subventions pour se désengager en termes de tarification (diminution des reprises de déficits par exemple), détournant le fonds de restructuration de sa vocation première.

Le saupoudrage des aides attribuées aux services est également une tendance notable pour la plupart des acteurs du secteur. « *En moyenne, les trois fonds de restructuration n'ont pu couvrir que 44 % des sommes demandées par les services* », rappelle Yves Verollet, tandis que Didier Duplan note même un décalage croissant pour ses services entre les sommes demandées et les sommes attribuées. « *En 2012, les services éligibles de notre réseau ont pu bénéficier de 63 % des sommes demandées, ce pourcentage était de 54 % en 2013. Il n'était plus que de 37 % en 2014 ! Les*

services qui ont élaboré un plan de retour à l'équilibre s'appuyant sur 100 % des sommes demandées ont dû composer avec cette nouvelle donne, ce qui n'a pas été sans poser de difficultés. » Le réseau Adessa note également qu'au 15 décembre dernier 45 % des sommes dues à ses services n'avaient pas encore été versés. Bref, la théorie du saupoudrage est bien réalité...

Alors que retirer de l'expérience de ces trois fonds au goût d'inachevé ? Yves Verollet, se veut optimiste : « *la mise en œuvre du fonds de restructuration a au moins été l'occasion de renforcer la dynamique de travail entre les agences régionales de Santé, les conseils généraux et les services. Aujourd'hui, il n'est plus possible de nier les difficultés économiques de notre secteur* ». Il appartient donc au gouvernement de regarder cette réalité en face et d'agir pour apporter des réponses pérennes. Après s'être perdu dans des dispositifs provisoires et un peu formels, il est temps désormais d'aborder les questions de fond. ■



© jr_cassis - Fotolia

L'arbre qui cache la forêt

La disparition du Fonds de restructuration de l'aide à domicile (FRAD) a fait office de détonateur pour le secteur et les nouvelles promesses de financement risquent ne pas peser bien lourds devant les attentes de réformes structurelles des acteurs de l'aide à domicile. Laurence Rossignol a désormais le dos au mur. Elle va devoir agir vite sans attendre le vote de sa loi...



On aura beau palabrer pendant des mois sur le fait de savoir si le Fonds de restructuration de l'aide à domicile (FRAD) aurait dû être maintenu ou si le fait d'orienter une partie des revenus de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) vers l'investissement et le développement des services notamment des Services polyvalents de soins et d'aide à domicile (Spasad) est désormais une priorité, la nécessité d'envisager des mesures durables pour le secteur ne fait même pas débat. Tous les acteurs conviennent d'ailleurs qu'ils soient d'accords ou pas avec la suppression du FRAD, que celui-ci n'avait qu'une vocation transitoire permettant au secteur de faire face avant des mesures de plus grandes ampleur et tout le problème est que celles-ci ne viennent pas. « Les pouvoirs publics ont créé un fond de restructuration, officiellement pour inciter les services de travailler à leur réorganisation pour devenir viables économiquement alors que le problème est évidemment structurel », rappelle Didier Duplan, directeur général adjoint d'Adessadomicile.

Dans les mois qui viennent, Laurence Rossignol devra donc travailler sans filet et mettre rapidement en musique de profondes réformes car la période qui nous sépare du vote de loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV) promet d'être houleuse si rien ne passe, tout étant conditionné par l'épineuse question de la tarification. Par exemple, selon Carole Daoud, direc-

trice « Santé Autonomie » à la Croix-Rouge française, la promotion des Spasad peut constituer une option intéressante en permettant de faire mieux travailler ensemble les Service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et les Service de soins infirmiers à domicile (Ssiad) mais pour que celle-ci puisse être qualifiée de véritable réforme structurelle, il faut qu'elle s'accompagne d'une refonte de la tarification de ces services. « Il faudra y consacrer une somme importante car de nombreuses missions assurées par ces services ne sont pas financées actuellement, notamment sur le terrain de la prévention. » Une analyse que partage Claudy Jarry président de la Fédération nationale des associations de directeurs d'établissements et services pour personnes âgées, à quelques nuances près. « Au-delà des intentions, il faudra être en capacité de lever des fonds neufs. La promotion des Spasad ne va pas fondamentalement améliorer la situation du secteur. Ce qu'il faut, c'est une réforme globale. »

Autre dossier chaud dont le secteur attend avec impatience un dénouement, cette fois sur le terrain de la gouvernance : la mise en place d'un financement par forfait expérimenté depuis 2011 dans plusieurs départements et actuellement évalué par l'Inspection générale des Affaires sociales. « Le projet de loi constitue un socle sur lequel il faut s'appuyer pour aller plus loin en la matière et

passer de l'expérimentation à une véritable refonte du système », insiste Didier Sapy, directeur de la Fédération nationale avenir et qualité de vie des personnes âgées (Fnaqpa). Il est bien sûr inutile d'évoquer l'étude nationale des coûts réclamée par le secteur depuis 2009 et dont les travaux viennent à peine de débiter...

Bien évidemment, la question de la mobilisation totale de la CASA dès cette année devrait rapidement revenir sur le devant de la scène pour atteindre tous ces objectifs, surtout depuis que le vote de la loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV) a été confirmé au 1er janvier 2016. Les reports successifs de la mise en disposition des fameux 650 millions d'euros sont de plus en plus incompréhensibles pour les acteurs du secteur, surtout en ces périodes de vaches maigres. « La CASA devrait être consacrée dès cette année, pour au moins la moitié de son montant, à engager les services dans une réforme de fond. Cela fait des années que ce point est abordé par l'ensemble des fédérations. Si la priorité du projet de loi d'ASV est le maintien à domicile, il faut bien des moyens pour pouvoir assurer un accompagnement professionnel et de qualité », s'insurge Carole Daoud.

Bref, la fin du fonds de restructuration semble sonner comme un révélateur pour un secteur dont les questions restent sans réponses depuis trop d'années. Dans ce contexte, les promesses du Plan pluriannuel d'aide à l'investissement (PAI), de la promotion des Spasad et du reste, risquent rapidement de ne plus suffire. « On pourra inventer tous les fonds que l'on voudra, si l'on ne prend les mesures maintenant en réfléchissant à un nouveau système de financement basé sur la solidarité nationale, alors de plus en plus de services disparaîtront et laisseront place à de véritables déserts de l'aide à domicile », annonce Didier Duplan. Une prédiction que la ministre n'aura sans doute pas le luxe de méditer longtemps...

« Au-delà des intentions, il faudra être en capacité de lever des fonds neufs. La promotion des Spasad ne va pas fondamentalement améliorer la situation du secteur. Ce qu'il faut, c'est une réforme globale.. »

Claudy Jarry président de la Fnadepa



© Patrick Dugonnat