

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DE LA COMMISSION PERMANENTE**

Commission permanente du 16 octobre 2023

Délibération n° CP-2023-2616

Commission pour avis : développement solidaire et action sociale

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : Candidature de la Métropole de Lyon à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) 2023-2026 de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour soutenir les départements dans le cadre de son budget d'intervention

Service : Délégation Solidarités, habitat et éducation - Direction Vie à domicile

Rapporteur : Monsieur Pascal Blanchard

Président : Monsieur Bruno Bernard

Nombre de conseillers en exercice au jour de la séance : 65

Date de convocation de la Commission permanente : vendredi 29 septembre 2023

Secrétaire élu(e) : Monsieur Jean-Claude Ray

Présents : M. Artigny, Mme Asti-Lapperrière, M. Athanaze, M. Badouard, M. Bagnon, Mme Baume, M. Ben Itah, Mme Benahmed, M. Benzeghiba, M. Bernard, M. Blanchard, Mme Boffet, Mme Brossaud, Mme Brunel, M. Bub, M. Buffet, M. Camus, Mme Chadier, M. Cochet, Mme Collin, Mme Corsale, Mme Croizier, M. Da Passano, M. Debû, Mme Duvivier Dromain, Mme Fournillon, Mme Fréty, Mme Frier, M. Gascon, Mme Geoffroy, M. Geourjon, M. Grivel, Mme Groperrin, M. Groult, M. Guelpa-Bonaro, Mme Hémain, Mme Khelifi, M. Kimelfeld, M. Kohlhaas, M. Lassagne, M. Longueval, Mme Moreira, Mme Nachury, Mme Panassier, M. Payre, M. Pelaez, Mme Petiot, Mme Picard, Mme Picot, Mme Pouzergue, M. Quiniou, M. Ray, Mme Runel, Mme Sarselli, M. Seguin, Mme Sibeud, M. Van Styvendaël, Mme Vessiller, M. Vincendet, M. Vincent.

Absents excusés : M. Charmot (pouvoir à Mme Sarselli), Mme Crespy (pouvoir à M. Seguin), Mme Dehan (pouvoir à M. Ray), M. Marion (pouvoir à Mme Brunel), Mme Vacher (pouvoir à Mme Khelifi).

Commission permanente du 16 octobre 2023**Délibération n° CP-2023-2616**

Commission pour avis : développement solidaire et action sociale

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : Candidature de la Métropole de Lyon à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) 2023-2026 de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour soutenir les départements dans le cadre de son budget d'intervention

Service : Délégation Solidarités, habitat et éducation - Direction Vie à domicile

La Commission permanente,

Vu le rapport du 27 septembre 2023, exposant ce qui suit :

Le Conseil de la Métropole de Lyon, par délibération n° 2020-0125 du 27 juillet 2020, a délégué une partie de ses attributions à la Commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles L 3631-6, L 3312-1 à L 3312-3 et L 1612-12 à L 1612-15 et L 3633-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

I - Contexte**1° - L'aide à domicile et les aidants sur la Métropole de Lyon**

La Métropole est cheffe de file de la politique gérontologique et co-pilote de la politique du handicap avec l'État. À ce titre, elle mène une politique en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap en veillant à ce que ces personnes puissent demeurer à domicile ou être prises en charge en établissement, conformément à leurs souhaits et à leur état de santé.

Le maintien à domicile est conditionné par l'intervention de professionnels dont le niveau de qualification est proportionnel à la perte d'autonomie des personnes aidées. La Métropole délivre, chaque mois, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'aide sociale générale à 13 111 personnes âgées de plus de 60 ans et 6 080 personnes en situation de handicap. Ces prestations peuvent prévoir le financement d'aide humaine à domicile, à côté d'autres types d'aides tels que les aides techniques ou d'adaptation du logement.

Les heures d'aide humaine ainsi financées peuvent être mises en œuvre *via* :

- l'aidant familial : le bénéficiaire de la PCH est aidé par un membre de sa famille,
- l'emploi direct : le bénéficiaire salarie directement son aide à domicile,
- le mode mandataire : le bénéficiaire est l'employeur de son aide à domicile, mais recourt à l'un des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) mandataires pour lui proposer des intervenants à domicile et accomplir certaines formalités administratives liées à l'emploi (bulletins de salaire en particulier),
- le mode prestataire : la fonction employeur est déléguée à un SAAD prestataire qui assure la gestion du personnel, la qualité et la continuité de la prise en charge. Les SAAD prestataires doivent être autorisés par la Métropole pour intervenir auprès des bénéficiaires de l'APA et de la PCH. Ils ont réalisé 61 % des 6 350 000 heures APA et PCH prescrites en 2022.

La Métropole, comparativement à d'autres départements, présente la particularité d'avoir un nombre important de SAAD prestataires autorisés sur son territoire, au nombre de 190.

Les besoins d'accompagnement sont en forte progression, du fait du vieillissement de la population et du souhait croissant de maintien à domicile : entre 2019 et 2022, les heures d'aide à domicile accordées aux bénéficiaires métropolitains de l'APA et de la PCH en mode prestataire ont progressé de 8,36 %, passant de 5 860 000 à 6 350 000 heures.

2° - Vers un cadre d'action de la CNSA renouvelé pour soutenir les départements dans la mise en œuvre d'actions en faveur des acteurs du domicile

La CNSA contribue au financement de l'aide à l'autonomie des personnes âgées et personnes en situation de handicap. Elle peut conclure des partenariats avec les collectivités territoriales afin de mettre en œuvre des actions qui viennent appuyer les politiques en faveur du domicile.

Depuis 2007, 80 départements ont bénéficié, dans le cadre d'une convention pluriannuelle dédiée, d'un soutien financier de la CNSA pour mettre en place des programmes locaux de modernisation, de structuration et de professionnalisation de l'aide à domicile, de soutien aux aidants et aux accueillants familiaux.

Les conventions, signées entre la Métropole et la CNSA depuis 2015 jusqu'au 31 décembre 2022, ont permis, notamment, de :

- mieux connaître l'offre de service à domicile, de l'aider à se moderniser et à se structurer. La problématique de la faible attractivité des métiers et des difficultés de recrutement des intervenants à domicile, largement ressortie a, notamment, donné lieu à la mise en place de la plateforme des métiers du prendre soin pour élaborer des pistes d'amélioration concrètes : mieux faire connaître la palette des métiers, former et sécuriser la mise à l'emploi. Cette plateforme, aujourd'hui pilotée par la Maison métropolitaine d'insertion pour l'emploi (MMI'e) s'est depuis élargie auprès des métiers des établissements pour personnes en perte d'autonomie,
- soutenir financièrement des SAAD qui s'impliquent dans des actions qui améliorent l'entrée et la pérennité dans l'emploi comme l'analyse de la pratique et le tutorat,
- mettre en œuvre la formation des accueillants familiaux rendue obligatoire par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement,
- caractériser l'offre de service à destination des aidants et de conforter la démarche de l'association Métropole aidante pour accueillir, informer, orienter et former les aidants métropolitains,
- renforcer le partenariat avec l'ensemble du secteur (fédérations de SAAD, filières gérontologiques, organismes de formation),
- favoriser les liens avec les acteurs de l'insertion (pôle emploi, entreprises d'insertion) afin d'augmenter le nombre de recrutement des personnes éloignées de l'emploi et des bénéficiaires du revenu de solidarité active dans les métiers de l'aide à domicile.

De 2015 à 2019, sur un montant prévisionnel de dépenses de 801 500 € pour les 3 années, 721 334 € ont été dépensés, soit 90 % du montant initial, dont 382 267 € financés par la CNSA et 339 067 € par la Métropole.

De 2020 à 2022, période fortement impactée par la crise sanitaire, sur un montant prévisionnel de dépenses de 759 726 € pour les 3 années, 551 612 € ont été dépensés, soit 73 % du montant initial, dont 346 055 € financés par la CNSA et 205 557 € par la Métropole.

Bilan du conventionnement 2020-2022 :

Axe/actions	Bilan quantitatif
Axe 1- Structuration du secteur de l'aide à domicile	
actions de promotion des métiers	19 actions réalisées/an, 30 SAAD mobilisés
tutorat	15 SAAD impliqués
analyse des pratiques professionnelles en inter SAAD	21 SAAD inscrits/228 aides à domicile et responsables de secteur participants
Axe 2- Accueil familial	
formation obligatoire des accueillants familiaux	21 accueillants familiaux en formation initiale ou continue

Axe/actions	Bilan quantitatif
Axe 3- Aide aux aidants	
formation des aidants	238 aidants participants
soutien psycho-social collectif	624 aidants inscrits
action de sensibilisation	600 aidants touchés

II - Le nouveau cadre de coopération avec la CNSA

En 2023, les modalités de soutien évoluent. La CNSA invite les Conseils départementaux à répondre à un AMI publié le 17 juillet 2023. Fondée sur un partenariat plus souple entre la CNSA et le département, et plus équitable entre les territoires, cette démarche s'inscrit ainsi dans la dynamique de la création de la branche autonomie de la Sécurité sociale. Elle constitue l'un des leviers pour favoriser les coopérations entre acteurs du territoire, dont le Conseil départemental et l'Agence régionale de santé (ARS) sont les 2 piliers.

Plusieurs chantiers structurants pour le secteur médico-social ont vu le jour : la mise en place de la dotation complémentaire pour mieux financer les SAAD, le déploiement du programme établissements sociaux et médico-sociaux numériques, l'expérimentation des plateformes des métiers du prendre soin, la création des services autonomie à domicile. Ces chantiers ont conduit à la recherche d'un nouveau cadre partenarial avec les départements, qui favorise davantage la complémentarité et la subsidiarité entre les différents leviers de la CNSA. C'est ainsi qu'est lancé l'AMI, lequel succède au cadre pluriannuel précédent, avec un soutien financier revalorisé de la CNSA qui va de 80 à 100 % de participation de la CNSA sur le programme d'actions.

Au total, la CNSA consacra 62 M€ aux actions mises en œuvre par les départements dans le cadre de cet AMI entre 2023 et 2026.

Les Conseils départementaux sont invités à adresser leur candidature à la CNSA avant le 31 octobre 2023, sous réserve d'avoir délibéré avant le 17 novembre 2023 et sur la base d'un diagnostic territorial.

Pour sa part, la Métropole s'appuie en matière de diagnostic sur le schéma directeur 2023-2027 en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap adopté par délibération du Conseil n° 2023-1728 du 26 juin 2023. Ce document-cadre a permis d'établir un plan d'actions structuré en 3 piliers et 12 objectifs stratégiques. Concernant le secteur du domicile, il porte spécifiquement sur les objectifs suivants :

- pilier 1 : repérage et prévention de la perte d'autonomie et soutien aux aidants :

. mieux repérer, accompagner et soulager les aidants ;

- pilier 2 : transformation de l'offre et accessibilité :

. accompagner le virage domiciliaire en poursuivant la restructuration de l'offre, par l'amélioration de la coordination, de la couverture des besoins et de la qualité de prise en charge des bénéficiaires des services d'aide à domicile, ainsi que par l'appui à la mise en œuvre des services autonomie à domicile ;

- pilier 3 : pilotage des parcours, partenariats et pouvoir d'agir :

. renforcer l'attractivité des métiers du prendre soin (à domicile et en établissement), en soutenant les conditions d'exercice et le pouvoir d'agir des professionnels de l'autonomie.

L'AMI vise à financer les actions suivantes :

- la stratégie et le pilotage de la convention (axe 1). Il s'agit ici de rémunérer les temps humains nécessaire à la mise en œuvre de la convention,

- la transformation des services d'aide à domicile en service autonomie à domicile (axe 2). Créé par décret n° 2023-608 publié le 13 juillet 2023, le service autonomie à domicile sera composé d'un ou plusieurs services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) et d'un ou plusieurs SAAD pour proposer un accompagnement global des bénéficiaires qui allie à la fois l'aide et le soin sur un même territoire. Les SSIAD ont 2 ans pour opérer leur transformation. Il existe 33 SSIAD sur la Métropole. Les SAAD quant à eux pourront intervenir sur le seul volet de l'aide, mais ils devront s'organiser pour orienter vers une structure de soins les bénéficiaires qui leur en feront la demande.

Sur les 33 SSIAD, près d'une dizaine ont déjà un fonctionnement compatible avec les futurs services autonomie à domicile. Il est estimé que 25 devront donc mettre en œuvre, en se rapprochant de SAAD, une offre d'aide et de soin internalisée en adaptant leur fonctionnement. Ces chiffres seront affinés dès l'automne en lien avec l'ARS, copilote aux côtés de la Métropole pour la mise en œuvre de cette réforme.

Il est proposé de se positionner sur cet axe pour soutenir les services qui internalisent une offre aide et soin dans leur transformation en service autonomie. En effet, des impacts importants seront générés au niveau juridique (changement de statut, gestion de plusieurs conventions collectives, etc.) et au niveau organisationnel (rapprochement des métiers de l'aide et du soin, interconnaissance des pratiques professionnelles) pour optimiser l'accompagnement des bénéficiaires,

- la modernisation et la professionnalisation des services (axe 3). Cet axe doit venir en subsidiarité de la dotation complémentaire, dispositif encadré par la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 et déjà activé par la Métropole, par délibération du Conseil n° 2023-01-1606 du 27 mars 2023. La dotation complémentaire permet de bonifier les heures réalisées auprès de personnes très dépendantes, sur des horaires atypiques et de soutenir les SAAD qui mettent en œuvre des actions de qualité de vie au travail des intervenants à domicile, comme la mise en place d'équipes à responsabilité élargie, salle de pause, analyse des pratiques professionnelles, tutorat des nouveaux salariés, soutien psycho-social, activités de bien-être.

Compte tenu de l'implication de la Métropole dans la mise en œuvre de la dotation complémentaire, seule l'organisation de l'analyse de la pratique en inter SAAD est priorisée sur cet axe dans le cadre de l'AMI,

- l'attractivité des métiers de l'autonomie (axe 4). Seuls les départements qui n'ont pas mis en place de plateforme des métiers peuvent émerger sur cet axe. La plateforme des métiers du prendre soin, pilotée par la MMI'e est active depuis novembre 2022 sur le territoire de la Métropole.

Compte tenu de l'existence de la plateforme des métiers du prendre soin, la Métropole ne peut pas émerger sur cet axe,

- le soutien aux proches aidants de personnes handicapées (axe 5). Pour rappel, les proches aidants de personnes âgées peuvent être soutenus dans le cadre de la Conférence des financeurs de prévention de la perte d'autonomie.

Afin de soutenir les actions en direction des aidants de personnes en situation de handicap, il est proposé que la Métropole se positionne favorablement sur cet axe,

- la promotion de l'accueil familial (axe 6) : cet axe ne permet plus de financer la formation obligatoire des accueillants familiaux comme dans la précédente convention, ainsi cet axe ne pourra pas être retenu.

III - Candidature de la Métropole à l'AMI : un programme d'actions pour soutenir le virage domiciliaire, l'attractivité des métiers et les aidants

En fonction du diagnostic établi dans le schéma directeur 2023-2027 en faveur des personnes âgées et des personnes en situation de handicap et des autres dispositifs activés par la Métropole de Lyon dans son territoire, il est proposé le programme d'actions suivant :

Axe/action	Description	Coût indicatif maximum de l'action (en €)	2023 (au 1 ^{er} juillet 2023) (en €)	2024 (en €)	2025 (en €)	2026 (en €)	Coût total (en €)
1 - Stratégie et pilotage (100 % financé CNSA)							
	mise à disposition d'équivalent temps plein pour le pilotage du programme d'actions (forfait CNSA de 60 000 €/an)		30 000	60 000	60 000	60 000	210 000
2 - Appui à la transformation en service autonomie (80 % financé CNSA)							
2-1 ateliers juridiques	organisation d'ateliers collectifs sur les modalités de rapprochement (entre 2 et 4 par an)	2 000	2 000	8 000	8 000	6 000	24 000

Axe/action	Description	Coût indicatif maximum de l'action (en €)	2023 (au 1 ^{er} juillet 2023) (en €)	2024 (en €)	2025 (en €)	2026 (en €)	Coût total (en €)
2-2 mise en œuvre opérationnelle du rapprochement	accompagnement opérationnel pour le rapprochement et la transformation entre les services identifiés (par un cabinet ou une ressource interne dédiée du service)	15 000	0	150 000	150 000	75 000	375 000
2-3 frais de déménagement	frais liés au rapprochement des différentes structures (prise d'un nouveau local, transfert des dossiers, etc.)	3 040	0	25 334	25 333	25 333	76 000
2-4 changement des pratiques professionnelles	accompagnement au changement des pratiques : fonctions mutualisées, culture commune, élaboration de procédures, appropriation d'outils, frais de communication usagers, etc.	12 500	0	150 000	100 000	62 500	312 500
3 - Modernisation et professionnalisation des services d'aide à domicile (80 % financé CNSA)							
3-1 analyses de la pratique professionnelle en inter SAAD	prendre du recul sur la pratique professionnelle (lien d'attachement avec les bénéficiaires, étude de situation complexe, comparer sa pratique, sortir de l'isolement, savoir solliciter sa hiérarchie, etc.)	240 /séance	15 000	30 000	30 000	30 000	105 000
4 - Soutien aux aidants de personne en situation de handicap (80 % financé CNSA)							
4-1 formation	permettre à l'aidant de se positionner dans la relation d'aide, de repérer et d'analyser les difficultés, d'acquérir les outils pour se mettre utilement à distance	2 500	0	15 000	15 000	15 000	45 000
4-2 soutien psycho-social collectif	organisation de temps d'échanges entre aidants pour évoquer le quotidien, exprimer les difficultés, trouver du réconfort et des réponses aux difficultés	2 500	0	15 000	15 000	15 000	45 000
4-3 action d'information et de sensibilisation	moments ponctuels d'information collective sur une thématique généraliste ou spécifique relative aux aidants de personne en situation de handicap, Les formats peuvent être variés : conférence, forums, théâtre-forums, etc.	2 500	0	15 000	15 000	15 000	45 000
Total			47 000	468 334	418 333	303 833	1 237 500

Il convient de noter que l'exécution financière est souple, avec un rythme de consommation des crédits libre dans la durée des 4 ans et une fongibilité entre axes rendue possible.

Les attributions des aides relevant de l'axe 2 soutien au service autonomie seront réalisées après mise en œuvre d'un AMI auprès des services qui internalisent une offre d'aide et de soin dans le territoire de la Métropole pour les années 2024, 2025 et 2026.

L'analyse de la pratique organisée en inter SAAD qui relève de l'axe 3 est déjà en vigueur *via* la mise en œuvre d'un marché public renouvelable chaque année. Les aides de l'axe 6 en faveur des aidants de personnes en situation de handicap seront attribuées après appel à projets lancé au début de l'année 2024 puis chaque année civile jusqu'en 2026.

Le montant total du plan d'actions est de 1 237 500 €. Selon le cadre de l'AMI, la participation de la CNSA est de 100 % pour l'axe 1, 80 % pour les axes 2 à 4 et celle de la Métropole est de 20 % pour les axes 2 à 4. Cela conduit à une participation prévisionnelle de la CNSA de 1 032 000 € et celle de la Métropole de 205 500 € pour les années 2023, 2024, 2025 et 2026 ;

Vu ledit dossier ;

Où l'avis de sa commission développement solidaire et action sociale ;

DELIBERE

1° - Approuve le programme d'actions proposé dans le cadre de l'AMI lancé par la CNSA, d'un montant total de 1 237 500 € pour la période 2023-2026.

2° - Autorise le Président de la Métropole à signer l'acte de candidature et à prendre toute mesure nécessaire à l'exécution de la présente délibération.

3° - La dépense de fonctionnement en résultant, soit 1 237 500 €, sera imputée sur une autorisation d'engagement à ouvrir au budget primitif 2024. Les crédits à inscrire seront imputés au budget principal - exercices 2024 et suivants - chapitres 011 et 65 - opérations n° 0P37O5868 et n° 0P38O5867.

4° - La recette de fonctionnement en résultant, soit 1 032 000 €, sera imputée sur une autorisation d'engagement à ouvrir au budget primitif 2024. Les crédits à inscrire seront imputés au budget principal - exercices 2024 et suivants - chapitre 74 - opérations n° 0P37O5868 et n° 0P38O5867.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme.

Publié le : 17 octobre 2023

Accusé de réception en préfecture : 069-200046977-20231016-311573-DE-1-1 Date de télétransmission : 17 octobre 2023 Date de réception préfecture : 17 octobre 2023
