

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

Commission permanente du 20 novembre 2023

Délibération n° CP-2023-2787

Commission pour avis : développement solidaire et action sociale

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : Réforme du financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) prestataires - Résultats du 2nd appel à candidatures dans le cadre du décret n° 2022-735 du 28 avril 2022 - Approbation d'un avenant type portant évolution des modalités du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM)

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

Rapporteur : Monsieur Pascal Blanchard

Président : Madame Émeline Baume

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

Date de convocation de la Commission permanente : vendredi 3 novembre 2023

Secrétaire élu(e) : Madame Fatiha Benahmed

Présents : 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. Charmot, Mme Collin, Mme Corsale, Mme Crespy, Mme Croizier, M. Da Passano, M. Debû, Mme Dehan, Mme Duvivier, M. 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, M. Marion, Mme Moreira, Mme Nachury, Mme Panassier, M. Payre, Mme Petiot, Mme Picard, Mme Picot, Mme Pouzergue, M. Quiniou, M. Ray, Mme Runel, Mme Sarselli, M. Seguin, Mme Sibeud, Mme Vacher, M. Van Styvendaël, Mme Vessiller, M. Vincendet, M. Vincent.

Absents excusés : M. Artigny (pouvoir à Mme Moreira), M. Cochet (pouvoir à Mme Nachury), M. Pelaez (pouvoir à M. Geourjon).

Commission permanente du 20 novembre 2023**Délibération n° CP-2023-2787**

Commission pour avis : développement solidaire et action sociale

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : Réforme du financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) prestataires - Résultats du 2nd appel à candidatures dans le cadre du décret n° 2022-735 du 28 avril 2022 - Approbation d'un avenant type portant évolution des modalités du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM)

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

La Commission permanente,

Vu le rapport du 31 octobre 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 dans la Métropole**

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 à 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'aides techniques, d'adaptation du logement ainsi que d'heures d'aide humaine à domicile qui peuvent être assurées selon différentes modalités :

- 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,

- l'intervention d'un SAAD en mode mandataire : le bénéficiaire est l'employeur de son aide à domicile mais recourt à l'un des SAAD mandataires pour lui proposer des intervenants à domicile et accomplir certaines formalités administratives liées à l'emploi (bulletins de salaire en particulier),

- l'intervention d'un SAAD en 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 heures APA et PCH à domicile prescrites en 2022.

La Métropole présente la particularité d'avoir un nombre important de SAAD prestataires autorisés sur son territoire, à savoir 173 à ce jour. Il ressort du diagnostic local mené par le cabinet SPQR en 2021 que ces SAAD présentent une grande hétérogénéité, du point de vue du statut juridique (119 entreprises, 44 associations et 10 organismes publics), du volume d'activité (120 heures à 200 000 heures annuelles) ou des modalités d'organisation interne. Il s'agit d'un secteur complexe qui connaît des difficultés pour répondre aux demandes d'accompagnement croissantes.

2° - Un enjeu national de couverture des besoins des usagers

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 8,6 %, passant de 5,8 millions à 6,3 millions d'heures.

Pourtant, sur la même période, les SAAD prestataires ont connu des difficultés croissantes pour répondre à la demande : leur activité reste stable depuis 2019 autour des 3,7 millions d'heures réalisées.

Cette distorsion s'explique, sur le territoire métropolitain comme au niveau national, par une crise des vocations et un manque d'attractivité des métiers du prendre soin et, notamment, de l'aide à domicile qui sont pénibles et peu valorisés. Cette situation engendre un fort taux de renouvellement des salariés et des tensions en termes de recrutement, d'autant plus importantes que le salarié recherché est qualifié.

Ces difficultés ont été mises en exergue par les rapports dits Libault et El Khomri en 2019, avec la préconisation d'instaurer un mode de financement en lien avec des objectifs de politique publique ciblés répondant aux besoins des personnes âgées et handicapées à domicile.

Dans l'attente d'une loi bien vieillir, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022 a repris cette préconisation en actant le principe d'un tarif plancher national garantissant dans tous les départements et la Métropole un niveau de financement public minimum des SAAD, revu annuellement pour l'APA et la PCH. À ce tarif plancher s'ajoute un financement, par le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), de dotation complémentaire valorisant des actions d'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

La LFSS a ainsi rapproché le financement horaire des SAAD de leur coût de revient, favorisant la couverture des besoins des usagers et la continuité des prestations. Elle a également consacré le CPOM comme l'outil privilégié pour le pilotage de l'offre d'aide à domicile sur le territoire : un outil que la Métropole a expérimenté dès 2020 et qu'elle a largement déployé son approbation par délibération du Conseil n° 2023-1606 du 27 mars 2023.

3° - Rappel de la politique métropolitaine de structuration du secteur de l'aide à domicile

La Métropole a initié, par délibération du Conseil n° 2018-3041 du 17 septembre 2018, une réforme du financement des SAAD prestataires sur son territoire en revalorisant de 17,50 € à 20 € les tarifs horaires de référence pour l'APA et la PCH et en adoptant le principe d'une contractualisation par CPOM avec les 12 SAAD historiquement tarifés. Ces 1^{ers} CPOM, dits de prise en charge des publics spécifiques, sont entrés en vigueur en avril 2020 pour prendre fin au 31 mars 2023.

En parallèle des CPOM, pour la prise en charge des publics spécifiques, la Métropole s'est engagée dans l'expérimentation nationale d'un nouveau modèle de financement des SAAD. Les CPOM correspondants, signés avec 28 SAAD, sont entrés en vigueur en avril 2020 et ont pris fin en décembre 2021, au terme de l'expérimentation.

Ce faisant, la Métropole a préfiguré les mesures nationales qui se sont matérialisées à partir de 2022 :

- la fixation du tarif plancher national pour les prestations PCH et APA, valorisé à 23 € pour l'année 2023. L'utilisateur participe à ce tarif en fonction de ses revenus, de 0 à 90 %. Il est à noter que la quasi-totalité des bénéficiaires de la PCH n'ont pas de participation sur le tarif de référence en raison de leurs faibles ressources,
- les mesures de compensation des revalorisations salariales pour les SAAD publics et associatifs,
- la mise en œuvre du CPOM de dotation complémentaire, suite pérenne à l'expérimentation du nouveau modèle de financement des SAAD menée en 2020-2021.

Les modalités du CPOM de dotation complémentaire ont été fixées par le décret n° 2022-735 du 28 avril 2022. Le financement est attribué en contrepartie d'objectifs choisis par les collectivités. Pour rappel, parmi les six objectifs du décret pouvant donner lieu au versement des crédits de la dotation complémentaire, trois ont été sélectionnés en réponse aux enjeux prioritaires identifiés sur le territoire de la Métropole :

- intervenir auprès de personnes dont le profil de prise en charge présente des spécificités liées à leur forte dépendance : bénéficiaires de l'APA classés en groupe iso-ressources (GIR) 1 et GIR 2 et bénéficiaires de la PCH disposant d'un plan d'aide humaine supérieur ou égal à 90 heures par mois,
- intervenir sur une amplitude horaire incluant les nuits (20h-6h), les week-ends et les jours fériés,
- améliorer la qualité de vie au travail (QVT) des intervenants.

Les axes du CPOM-cadre, qui ont été validés par la délibération du Conseil n° 2023-1606 du 27 mars 2023, visent donc à améliorer la couverture des besoins et la qualité des prestations, à diriger l'activité vers les usagers les plus vulnérables et à assurer aux SAAD un équilibre économique leur permettant d'agir sur le volet sinistré du recrutement. S'ajoute à ces actes une expérimentation locale menée avec les 12 SAAD historiquement tarifés, *via* un avenant dit de tarification solidaire, orientant la prise en charge vers les publics les plus vulnérables. Un 2nd avenant de prise en charge transitoire des bénéficiaires historiques permet de maintenir, jusqu'en décembre 2023, une absence de reste à charge pour les usagers à revenus intermédiaires de ces 12 SAAD.

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ambitionne une contractualisation des départements et de la Métropole avec l'ensemble des SAAD autorisés à horizon 2030. Un appel à candidatures doit être publié chaque année pour sélectionner les services éligibles.

La Métropole a publié, le 30 septembre 2022, un 1^{er} appel à candidatures, à la suite duquel 37 SAAD, représentant 58 % de l'activité APA/PCH à domicile en mode prestataire, ont signé un CPOM prenant effet au 1^{er} avril 2023. Il s'agit, par cette délibération, de poursuivre le déploiement du dispositif auprès des SAAD autorisés.

II - Objectifs de la délibération

La présente délibération a un double objet :

- la validation des résultats du 2nd appel à candidatures pour la mise en œuvre de la dotation complémentaire au 1^{er} janvier 2024 avec les 10 SAAD éligibles,
- l'approbation d'un avenant au CPOM cadre pour les 37 SAAD signataires au 1^{er} avril 2023, portant évolution du montant maximum de la dotation complémentaire et des tarifs maximum applicables aux bénéficiaires de l'APA. L'entrée en vigueur de cet avenant est prévue au 1^{er} janvier 2024.

1° - La validation des résultats du 2nd appel à candidatures pour la mise en œuvre de la dotation complémentaire avec les SAAD retenus au 1^{er} janvier 2024

L'appel à candidatures, publié le 25 juillet 2023 et clôturé le 31 août 2023, visait à sélectionner une 2^{nde} vague de 40 SAAD maximum, pour signer un CPOM sur trois ans intégrant les objectifs prioritaires de la Métropole.

Sur les 13 candidatures réceptionnées, 11 sont recevables et complètes. Elles ont été instruites et notées au regard de plusieurs critères :

- la capacité du SAAD à prendre en charge les interventions auprès des publics spécifiques,
- le projet en matière d'amélioration de la QVT,
- les partenariats,
- la capacité technique du SAAD à réaliser les interventions et à en assurer la traçabilité auprès de la Métropole.

Il ressort de l'instruction que 10 SAAD atteignent la note minimale de 50/100 et sont donc éligibles à la signature du CPOM de dotation complémentaire pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2024.

Le classement des candidatures par ordre de notation (annexe 1) est proposé à la validation de la Commission permanente.

2° - L'approbation d'un avenant au CPOM cadre pour les 37 SAAD signataires au 1^{er} avril 2023, portant évolution du montant maximum de la dotation complémentaire et des tarifs encadrés applicables aux bénéficiaires de l'APA

Pour rappel, les SAAD retenus perçoivent une dotation complémentaire composée d'une enveloppe de financement de leurs projets d'amélioration de la QVT, ainsi que d'une bonification horaire pour les interventions auprès des personnes qui ont des profils spécifiques et pour les interventions sur des nuits, weekends et jours fériés. Le montant maximal de la dotation complémentaire attribuable est l'équivalent de 3,14 € par heure APA/PCH réalisée en 2023.

La CNSA compense intégralement les crédits versés dans la limite de ce montant maximal qui est amené à évoluer chaque année du fait de l'indexation réglementaire sur l'évolution des prix à la consommation.

En avril 2023, au moment de la signature des 1^{ers} CPOM, la révision du montant maximal n'avait pas encore eu lieu. Le montant maximal s'élevait alors à 3 € et c'est ce plafond qui a été inscrit aux 1^{ers} CPOM. La révision à 3,14 € a été notifiée tardivement par la CNSA et doit être appliquée au moment du versement du solde de l'exercice 2023.

Par ailleurs, en contrepartie du versement de la dotation complémentaire, le tarif horaire que les SAAD sous CPOM peuvent facturer aux bénéficiaires de l'APA et de la PCH est plafonné pour l'ensemble des heures inscrites au plan d'aide : les bénéficiaires de l'APA sont facturés au maximum à 25 € par heure, soit 2 € maximum de reste à charge au-delà du tarif plancher de 23 €. Le tarif maximum pour les bénéficiaires de la PCH est de 24 € par heure, soit au maximum 1 € de reste à charge. Les bénéficiaires APA/PCH des 12 SAAD éligibles à la tarification solidaire n'ont aucun reste à charge.

Au vu de l'évolution rapide des charges des SAAD prestataires, il est proposé de rehausser le tarif maximum pour les bénéficiaires de l'APA à 2,50 € de reste à charge au-delà du tarif plancher de 23 €. Les tarifs maximums pour les usagers de la PCH et les bénéficiaires de la tarification solidaire sont inchangés.

Les SAAD signataires pourront continuer à pratiquer un tarif libre déplafonné pour les interventions auprès de personnes ne bénéficiant pas de l'APA et de la PCH ou pour les heures dépassant le cadre des plans d'aide accordés par la Métropole au titre des prestations APA/PCH.

Un avenant spécifique (annexe 2) portant ces modifications est soumis à l'approbation de la Commission permanente pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Les contrats-cadre des SAAD retenus dans le cadre du 2nd appel à candidatures intégreront ces modification (annexe 3) ;

Vu ledit dossier ;

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

DELIBERE

1° - Approuve :

a) - les résultats du 2nd appel à candidatures lancé dans le cadre du décret n° 2022-735 du 28 avril 2022 relatif au financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile,

b) - l'avenant au CPOM type, proposé aux 37 SAAD engagés dans le CPOM depuis le 1^{er} avril 2023, pour la prise en charge des publics spécifiques, portant un dispositif de prise en charge transitoire des bénéficiaires historiques aux revenus intermédiaires à passer entre la Métropole et les différents SAAD concernés.

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

3° - La dépense de fonctionnement en résultant, soit 8 110 000 €, sera imputée sur les crédits à inscrire au budget principal - exercice 2024 - chapitres 016 et 65 - opérations n° 0P37O5860 et n° 0P38O5861.

4° - La recette de fonctionnement résultant au titre du CPOM type, soit 7 800 000 €, sera imputée sur les crédits à inscrire au budget principal - exercice 2024 - chapitre 74 - opérations n° 0P37O5860 et n° 0P38O5861.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme.

Publié le : 21 novembre 2023

Accusé de réception en préfecture : 069-200046977-20231120-313165-DE-1-1 Date de télétransmission : 21 novembre 2023 Date de réception préfecture : 21 novembre 2023
