

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DE LA COMMISSION PERMANENTE

Commission permanente du 17 février 2025

Délibération n° CP-2025-3981

Commission pour avis : développement solidaire et action sociale

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : Réforme des services autonomie à domicile (SAD) - Résultats de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour le soutien à la transformation des SAD mixtes - Attribution des subventions et approbation des conventions avec les porteurs de projet pour l'année 2025

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 : 63

Date de convocation de la Commission permanente : vendredi 31 janvier 2025

Secrétaire élu(e) : Madame Nathalie Dehan

Présents : M. B. Artigny, M. P. Athanaze, M. B. Badouard, M. F. Bagnon, Mme É. Baume, M. Y. Ben Itah, M. I. Benzeghiba, M. B. Bernard, M. P. Blanchard, Mme L. Boffet, Mme V. Brunel, M. J. Bub, M. F-N. Buffet, M. J. Camus, Mme S. Chadier, Mme B. Collin, Mme D. Corsale, Mme C. Crespy, Mme L. Croizier, M. J-L. Da Passano, M. R. Debû, Mme N. Dehan, Mme H. Duvivier, Mme R-F. Fournillon, Mme L. Fréty, Mme N. Frier, M. G. Gascon, Mme H. Geoffroy, M. C. Geourjon, M. M. Grivel, Mme A. Groperrin, M. F. Groult, M. P. Guelpa-Bonaro, Mme S. Hémain, Mme Z. Khelifi, M. D. Kimelfeld, M. J-C. Kohlhaas, M. L. Lassagne, M. J-M. Longueval, M. R. Marion, Mme V. Moreira, Mme D. Nachury, Mme C. Panassier, M. R. Payre, M. L. Pelaez, Mme I. Petiot, Mme M. Picard, Mme M. Picot, Mme C. Pouzergue, M. C. Quiniou, M. J-C. Ray, Mme V. Sarselli, M. L. Seguin, Mme N. Sibeud, Mme L. Vacher, M. C. Van Styvendaël, Mme B. Vessiller, M. M. Vincent.

Absents excusés : Mme F. Asti-Lapperrière (pouvoir à M. M. Grivel), Mme F. Benahmed (pouvoir à Mme V. Brunel), Mme C. Brossaud (pouvoir à Mme L. Fréty), M. P. Charmot (pouvoir à Mme V. Sarselli).

Absent non excusé : M. P. Cochet.

Commission permanente du 17 février 2025**Délibération n° CP-2025-3981**

Commission pour avis : développement solidaire et action sociale

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : Réforme des services autonomie à domicile (SAD) - Résultats de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour le soutien à la transformation des SAD mixtes - Attribution des subventions et approbation des conventions avec les porteurs de projet pour l'année 2025

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

La Commission permanente,

Vu le rapport du 29 janvier 2025, 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° - Aide à domicile sur 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 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 13 430 personnes âgées de plus de 60 ans et 6 649 personnes en situation de handicap. Ces prestations permettent le financement d'adaptations du logement, d'aides techniques et d'aides humaines 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 de l'APA ou de la PCH emploie directement son aide à domicile,

- l'intervention d'un SAD mandataire : le bénéficiaire de l'APA ou de la PCH est l'employeur de son aide à domicile, mais recourt à l'un des SAD mandataires pour lui proposer des intervenants à domicile et accomplir certaines formalités administratives dont les bulletins de salaire et les déclarations sociales,

- l'intervention d'un SAD prestataire : la fonction employeur est déléguée à un SAD prestataire qui assure la gestion du personnel, la qualité et la continuité de la prise en charge. Les SAD prestataires doivent être autorisés par la Métropole pour intervenir auprès des bénéficiaires de l'APA et de la PCH. Ils ont réalisé 63 % des heures APA et PCH à domicile prescrites en 2023.

La Métropole, comparativement à d'autres départements, présente la particularité d'avoir un nombre important de SAD prestataires autorisés sur son territoire, 153 à ce jour. Il ressort du diagnostic local, mené par le cabinet SPQR en 2021, que ces SAD présentent une grande hétérogénéité du point de vue du statut juridique (111 entreprises, 32 associations et 10 organismes publics), du volume d'activité (de 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.

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 2023, les heures d'aide à domicile accordées aux bénéficiaires métropolitains de l'APA et de la PCH prestataires ont progressé de 13,8 %, passant de 5,8 millions à 6,6 millions d'heures.

2° - Réforme des SAD

Ces besoins croissants révèlent, au niveau national, la nécessité d'une meilleure coordination à domicile entre les professionnels de l'aide, de l'accompagnement et du soin et de simplifier les démarches pour l'utilisateur. L'expérimentation des services polyvalents d'aide et de soins à domicile entre 2015 et 2023 a souligné l'efficacité du fonctionnement d'une offre intégrée d'aide et de soins, tant sur la fluidité de l'accompagnement à domicile que sur la fidélisation des professionnels.

Le décret n° 2023-608 du 13 juillet 2023 a consacré cette expérimentation en portant la réforme des SAD et en créant deux catégories de services :

- les SAD mixtes (aide et soins) proposant à la fois des prestations d'aide, d'accompagnement et de soins de façon intégrée sur un même territoire,
- les SAD aide (subsidiaries) proposant des prestations d'aide et d'accompagnement et devant organiser la réponse aux besoins de soins des bénéficiaires qu'ils accompagnent, en formalisant des partenariats avec des professionnels de santé du territoire (cabinets d'infirmiers, centres de santé, etc.). À la parution du décret, l'ensemble des services d'aide et d'accompagnement à domicile sont devenus des SAD aide.

Tous les services, peu importe leur niveau, ont jusqu'au 1^{er} juillet 2025 pour se mettre en conformité avec un nouveau cahier des charges. Ce dernier prévoit une montée en charge des structures sur la qualité de service, les partenariats locaux, la réponse aux besoins de soins et la coordination, la prévention de la perte d'autonomie, la bientraitance, la qualité de vie au travail, le numérique, etc.

En outre, l'ensemble des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) doivent, d'ici le 31 décembre 2025, intégrer une activité d'aide et se transformer en SAD mixtes. Sur le territoire métropolitain, cela implique de se rapprocher juridiquement, via une fusion ou un groupement de coopération, d'un SAD aide autorisé par la Métropole. Ce rapprochement induit un certain nombre de coûts et d'évolutions : dépenses liées à la transformation juridique, enjeux sociaux liés à des conventions collectives différentes, acculturation de deux champs professionnels, etc.

3° - Soutien de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux départements dans l'accompagnement des futurs SAD mixtes

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 2015, la Métropole contractualisait avec la CNSA à travers une convention "fonds d'intervention" qui lui permettait de financer un certain nombre d'actions pour la structuration du secteur : aide aux aidants, promotion des métiers du prendre soin, analyse de la pratique professionnelle, etc.

En 2023, ce cadre de contractualisation a évolué pour tenir compte, notamment, de la création de la 5^{ème} branche "autonomie", du virage domiciliaire et numérique et de la création des plateformes des métiers du prendre soin. Les règles de ce conventionnement ont été harmonisées au niveau national.

La Métropole a ainsi signé le 26 décembre 2023 un cadre d'adhésion avec la CNSA, prévoyant un budget total de 1 237 500 € à déployer sur quatre axes de travail entre 2023 et 2026 :

- 1^{er} axe : le pilotage de la mise en œuvre de ce cadre d'adhésion,
- 2^{ème} axe : l'appui à la transformation des SAD,
- 3^{ème} axe : la modernisation et la professionnalisation des SAD,
- 4^{ème} axe : le soutien aux aidants de personnes en situation de handicap.

Le cadre d'adhésion prévoit 787 500 € pour accompagner la transformation juridique et organisationnelle des SSIAD en SAD mixtes. 80 % de cette somme est financée par la CNSA, soit 630 000 €, et 20 % reste à la charge de la Métropole, soit 157 500 €. Par délibération de la Commission permanente n° CP-2023-2616 du 16 octobre 2023, ce cadre a été approuvé. Une répartition théorique des crédits est prévue entre 2023 et 2026, néanmoins, la CNSA prévoit une exécution financière souple avec un rythme de consommation des crédits libre pendant la durée des quatre ans de conventionnement.

II - Descriptif

1° - AMI de la Métropole pour le soutien à la transformation des SAD mixtes

La délibération n° CP-2023-2616 du 16 octobre 2023 prévoit que les attributions des aides individuelles relevant de l'axe soutien aux services autonomie soient réalisées après la mise en œuvre d'un AMI auprès des services qui doivent internaliser une offre d'aide et de soins dans le territoire de la Métropole pour les années 2024, 2025 et 2026. Cet AMI, pour soutenir la transformation en SAD mixte, a été publié par la Métropole le 22 juillet 2024 et s'est clôturé le 10 novembre 2024. Il permet d'attribuer des subventions, dans la limite d'un montant maximum attribué par service, sur les trois axes suivants :

- 1^{er} axe : transformation juridique pour un montant de 15 000 € par service (accompagnement par un prestataire ou une ressource interne pour le montage juridique, fiscal et social lié au rapprochement, rédaction des documents et actes réglementaires, etc.),

- 2^{ème} axe : déménagement pour un montant de 3 040 € par service (frais de déménagement, de transferts des dossiers, etc.),

- 3^{ème} axe : changement des pratiques professionnelles pour un montant de 12 500 € par service (exemples : accompagnement au changement des pratiques ou à l'acculturation des équipes par un prestataire extérieur ou avec une ressource interne, accompagnement vers les fonctions mutualisées et culture commune, refonte du projet de service ou des supports de communication aux usagers, etc.).

Huit structures ont répondu à l'AMI. L'ensemble des porteurs de projets sont des SSIAD, associés au(x) SAD aide dont ils souhaitent se rapprocher pour former un SAD mixte. Un SSIAD a fait une demande de subvention pour le 1^{er} axe, trois SSIAD ont postulé sur le 3^{ème} axe et quatre SSIAD ont fait des demandes pour les 1^{er} et 3^{ème} axes. Le 2^{ème} axe n'a pas été sollicité à ce stade, les services ne sont pas encore arrivés à cette étape de la transformation en SAD mixtes.

Les demandes déposées l'ont été sur présentation de devis et d'une description des actions mises en œuvre.

Le coût total des actions présentées s'élève à 226 138 €, le financement demandé dans le cadre de cet AMI s'élève à 159 324 €. Au regard de l'instruction et de la limite des montants pouvant être attribués par service, la programmation maximale proposée s'élève à 127 986 € pour sept SSIAD et se décompose comme suit :

- 57 200 € pour des dépenses liées à la transformation juridique des structures,
- 70 786 € pour des dépenses liées aux changements des pratiques professionnelles.

Quatre services souhaitent être accompagnés par un prestataire extérieur uniquement, trois par un prestataire et des ressources internes.

Les candidatures retenues sont les suivantes :

SSIAD porteur du projet	SAD et/ou SSIAD associé(s)	Action(s) financée(s)	Financement de la fédération du service	Montant minimum (en €)	Montant maximum (en €)
Association intercommunale vivre à domicile (AIVAD)	AIVAD	refonte du projet de service et des outils de communication avec des prestataires extérieurs	la fédération financera au maximum 7 800 €	648	8 448 (solde éventuel)

SSIAD porteur du projet	SAD et/ou SSIAD associé(s)	Action(s) financée(s)	Financement de la fédération du service	Montant minimum (en €)	Montant maximum (en €)
SSIAD Assi Lyon 8 ^{ème}	Présence du 8 ^{ème}	construction du projet de rapprochement avec un cabinet d'avocats organisation de réunions en interne aux services : accompagnement à la conduite du changement, analyse de la pratique professionnelle et co-construction de nouveaux documents	la fédération ne finance pas les SSIAD	27 500	27 500
SSIAD du centre communal d'action sociale de Villeurbanne	association Office villeurbannais des personnes âgées et des retraités, association Soins et santé, SAD PAPAVAL-MAD	accompagnement des équipes d'encadrement et de terrain à la conduite du changement par un cabinet de conseil	la fédération ne finance pas les SSIAD	12 500	12 500
Association Décines Santé Plus	association ADIHAM	diagnostic financier par un cabinet juridique et un commissaire aux comptes refonte de l'organigramme et de l'organisation des services par une ressource interne, organisation de réunions d'acculturation des équipes, refonte des outils communs en co-construction	la fédération finance 5 200 €	24 538	24 538
Fondation dispensaire général de Lyon	SAD Maxi aide Grand Lyon	accompagnement au rapprochement juridique (rédaction d'une convention de coopération transitoire, conseil pour le montage social, fiscal et juridique, choix des statuts, choix des conventions collectives) par un cabinet d'avocats	la fédération financera au maximum 7 800 €	15 000	15 000
Centre gérontologique de coordination médico-sociale (CGCMS) Le Parc	CGCMS Le Parc	refonte du site internet du service et des outils de communication, migration de la messagerie	la fédération ne finance pas le programme d'action du SSIAD	12 500	12 500
association Soins et santé	SAD PAPAVAL - MAD	accompagnement à la transformation juridique par un cabinet d'avocats, montage juridique, fiscal et social, choix et rédaction des statuts et rédaction des actes réglementaires organisation de réunions interne aux services pour le changement des pratiques campagne de communication auprès des bénéficiaires	la fédération ne finance pas le programme d'action du SSIAD	27 500	27 500
TOTAL				120 186	127 986

Le dossier déposé par le SSIAD de la Croix-Rouge française étant incomplet, sa candidature n'a pas été retenue.

2° - Soutien financier des fédérations de l'aide et du soin à domicile

En outre, la CNSA contractualise également avec certaines fédérations de l'aide et du soin à domicile pour l'accompagnement des services adhérents à leur transformation en SAD mixtes. Ces derniers doivent prioritairement solliciter le soutien financier de leur fédération avant celui des départements et de la Métropole. Certaines fédérations, cependant, ne financent pas l'accompagnement individuel pris en charge dans le cadre de l'AMI de la Métropole, d'autres financent un montant maximum avec un reste à charge pour les structures sur lequel la Métropole peut abonder.

Les services ayant répondu à l'AMI entrent dans plusieurs cas de figure :

- un service a produit une attestation de sa fédération indiquant le montant du financement déjà alloué et permettant de déterminer le delta finançable par la Métropole,
- cinq sont adhérents à une fédération ne finançant pas le type d'accompagnement demandé,
- deux sont adhérents à une fédération qui finance un montant maximum par structure pour l'accompagnement juridique ou le changement des pratiques. Ces SSIAD (la Fondation dispensaire général de Lyon et l'AIVAD) ont déposé une demande de financement ; à ce jour, la fédération n'a pas rendu sa décision.

Dans le cas de la Fondation dispensaire général de Lyon, le coût total de l'accompagnement, justifié par des devis, est supérieur à la somme des montants maximum que la Métropole et la fédération peuvent accorder, respectivement 15 000 € et 7 800 €. La Métropole peut ainsi abonder sur le reste à charge du service sans attendre de connaître le montant qui sera versé par la fédération.

Dans le cas de l'association AIVAD, le coût total de l'accompagnement, justifié par des devis, est inférieur à la somme des montants maximum que la Métropole et la fédération peuvent accorder. Il faudra attendre la décision de la fédération pour verser ou non l'intégralité de la subvention de la Métropole.

Ainsi, le montant total de la programmation financière varie entre 120 186 € et 127 986 €. Un montant minimum sera attribué à la structure lors du versement des subventions, il sera ajusté au regard de la réponse apportée à sa demande de financement adressée à sa fédération.

3° - Modalités de conventionnement

Deux modèles de conventions sont soumis à approbation selon les modalités du versement, totales ou partielles, compte tenu des retours, confirmés ou non, au moment du dépôt du dossier des intéressés, des fonds attribués par les fédérations pour financer le programme d'actions.

Ces conventions précisent l'objet du conventionnement et la description du programme d'action prévu par le signataire, ainsi que les modalités de versement de la subvention. Les règles d'utilisation de cette subvention sont précisées, notamment les modalités d'aménagement de la réalisation du programme d'action et les conditions de résiliation.

Le versement des sommes aux structures se fera en une fois. Un bilan de l'accompagnement mené sur l'année sera demandé aux SSIAD au début de l'année 2026.

Un nouvel AMI sera publié au printemps 2025 pour accompagner les services n'ayant pas répondu en 2024 ou pour compléter le soutien déjà déployé si nécessaire ;

Vu ledit dossier ;

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

DELIBERE

1°- Approuve :

- a) les résultats de l'appel à manifestation d'intérêt,
- b) l'attribution des subventions de fonctionnement d'un montant maximum de 127 986 € au profit des SSIAD cités dans le cadre du soutien à la transformation des SAD mixtes pour l'année 2025,
- c) les modèles de convention à passer entre la Métropole et les SSIAD retenus, tels que joints au dossier, définissant, notamment, les conditions d'utilisations de ces subventions.

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

3°- La dépense de fonctionnement en résultant, soit 127 986 €, sera imputée sur les crédits à inscrire au budget principal - exercices 2025 et suivants - chapitre 65 - opérations n° 0P38O5867 et n° 0P37O5868.

4°- La recette de fonctionnement en résultant au titre de l'AMI, soit 102 388,80 €, sera imputée sur les crédits à inscrire au budget principal - exercices 2025 et suivants - chapitre 74 - opérations n° 0P38O5867 et n° 0P37O5868.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme.

Publié le : 17 février 2025

Accusé de réception en préfecture : 069-200046977-20250217-331518-DE-1-1 Date de télétransmission : 17 février 2025 Date de réception préfecture : 17 février 2025
