

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL

Conseil du 27 mars 2023

Délibération n° 2023-1606

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 de l'appel à candidatures du décret n° 2022-735 du 28 avril 2022 - Approbation du modèle-type de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) et des avenants portant évolution des CPOM pour la prise en charge des publics spécifiques

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 : 150

Date de convocation du Conseil : vendredi 10 mars 2023

Secrétaire élu(e) : Monsieur Matthieu Vieira

Présents : Mme Arthaud, M. Artigny, Mme Asti-Lapperrière, M. Athanaze, Mme Augey, M. Azcué, M. Badouard, M. Bagnon, M. Barge, M. Barla, Mme Baume, M. Ben Itah, Mme Benahmed, M. Benzeghiba, M. Bernard, M. Blache, M. Blanchard, M. Blein, Mme Boffet, Mme Borbon, Mme Bouagga, Mme Bramet-Reynaud, Mme Brossaud, M. Brumm, Mme Brunel Vieira, M. Bub, Mme Burillon, Mme Burricand, Mme Cabot, M. Camus, Mme Cardona, Mme Carrier, Mme Chadier, M. Chambon, M. Charmot, Mme Charnay, M. Chihi, M. Cochet, M. Cohen, Mme Coin, Mme Collin, M. Corazzol, Mme Corsale, Mme Crédoz, Mme Crespy, Mme Creuze, Mme Croizier, M. Dalby, M. Da Passano, M. David, M. Debû, Mme Dehan, Mme Delaunay, M. Devinaz, M. Diop, M. Doganel, M. Doucet, Mme Dubois Bertrand, Mme Dubot, Mme Dupuy, Mme Duvivier Dromain, Mme Edery, Mme El Faloussi, Mme Fontaine, Mme Fontanges, Mme Fournillon, Mme Fréty, Mme Frier, M. Galliano, M. Gascon, Mme Geoffroy, Mme Georgel, M. Geourjon, M. Girard, Mme Giromagny, M. Godinot, M. Gomez, M. Grivel, Mme Gresperrin, M. Groult, M. Guelpa-Bonaro, Mme Guerin, M. Haon, Mme Hémain, Mme Jannot, Mme Khelifi, M. Kimelfeld, M. Kohlhaas, Mme Lagarde, M. Lassagne, Mme Lecerf, M. Le Faou, M. Legendre, M. Longueval, M. Lungenstrass, M. Maire, M. Marguin, M. Marion, M. Millet, M. Monot, Mme Moreira, Mme Nachury, M. Novak, Mme Panassier, M. Payre, M. Pelaez, Mme Percet, M. Perez, Mme Perriet-Roux, Mme Perrin-Gilbert, Mme Petiot, M. Petit, Mme Picard, Mme Picot, M. Pillon, Mme Popoff, M. Portier, Mme Pouzergue, Mme Prost, M. Quiniou, M. Rantonnet, M. Ray, Mme Reveyrand, Mme Roch, M. Rudigoz, Mme Runel, Mme Saint-Cyr, Mme Sarselli, Mme Sechaud, M. Seguin, M. Sellès, Mme Sibeud, Mme Subaï, M. Thevenieau, M. Uhlrich, Mme Vacher, M. Van Styvendael, M. Vergiat, Mme Vessiller, M. Vieira, M. Vincendet, M. Vincent, Mme Vullien, M. Vullierme, Mme Zdorovtsoff.

Absents excusés : M. Buffet (pouvoir à M. Cochet), M. Collomb (pouvoir à M. Pelaez), Mme Etienne (pouvoir à Mme Giromagny), M. Mône (pouvoir à Mme Fontanges), M. Smati (pouvoir à Mme Dupuy).

Conseil du 27 mars 2023**Délibération n° 2023-1606**

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 de l'appel à candidatures du décret n° 2022-735 du 28 avril 2022 - Approbation du modèle-type de contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) et des avenants portant évolution des CPOM pour la prise en charge des publics spécifiques

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

Le Conseil,

Vu le rapport du 8 mars 2023, exposant ce qui suit :

I - Contexte**1° - L'aide à domicile à 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 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 (ASG) 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 la PCH. Ils ont réalisé 61 % des 6 300 000 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. Il ressort du diagnostic du secteur de l'aide à domicile, effectué par le cabinet SPQR en 2021, que ces SAAD prestataires présentent une grande hétérogénéité, du point de vue du statut juridique (entreprises, associations et 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 2020 et 2022, les heures d'aide à domicile accordées aux bénéficiaires métropolitains de l'APA et la PCH en mode prestataire ont progressé de 3,5 %, passant de 6 200 000 à 6 450 000 heures.

Pourtant, sur la même période, les SAAD prestataires ont connu des difficultés croissantes pour répondre à la demande : le taux de réalisation moyen des heures accordées est passé de 77 à 75 %.

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

Ces difficultés ont été mises en exergue par les rapports 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.

A défaut de loi Grand Âge et autonomie, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022 a repris ces préconisations en actant le principe d'un tarif plancher national à 22 € garantissant un niveau de financement public minimum des SAAD revu annuellement pour l'APA et la PCH, auquel s'ajoute un financement par le CPOM de dotation complémentaire jusqu'à 3 € par heure APA et PCH réalisée, visant à financer des actions d'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Ce faisant, la LFSS a rapproché le financement des SAAD de leur coût de revient moyen de 25 € en 2021, ce qui favorise la couverture des besoins des usagers et la continuité des prestations. Elle consacre également 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 et qu'elle souhaite pérenniser.

3° - 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 1^{ère} contractualisation par CPOM avec les SAAD historiquement tarifés. Ces CPOM, dits de prise en charge des publics spécifiques, ont été élaborés avec les 12 SAAD concernés sur la base de diagnostics de leur activité et sont entrés en vigueur en avril 2020.

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, permise par le décret n° 2019-457 du 15 mai 2019. La Métropole a bénéficié, à ce titre, d'un concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) permettant de financer des surcoûts liés à des interventions à domicile spécifiques, du fait du profil des personnes accompagnées, de leur lieu de résidence ou des horaires atypiques. Les CPOM correspondants, signés avec les 28 SAAD retenus suite à un appel à candidatures, sont également entrés en vigueur en avril 2020 et ont pris fin en décembre 2021, au terme de l'expérimentation nationale.

La Métropole a ainsi préfiguré les nouvelles mesures nationales qui se sont matérialisées :

- par la revalorisation au 1^{er} janvier 2023 du tarif national plancher à 23 € pour les prestations PCH et APA. 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,

- par la création du nouveau cadre contractuel par CPOM, suite au bilan de l'expérimentation nationale permettant le versement d'une dotation complémentaire de 3 € par heure APA et PCH aux SAAD, en limitant le reste à charge de l'utilisateur qui n'a pas de participation à verser sur cette partie.

Les conditions de versement de la dotation complémentaire et ses modalités de compensation par la CNSA ont été fixées par décret n° 2022-735 du 28 avril 2022. Elle est attribuée en contrepartie d'objectifs choisis par les collectivités et qui peuvent être liés aux spécificités des interventions (profil des personnes aidées, horaires d'intervention et zones couvertes), au soutien aux aidants, à la lutte contre l'isolement et à l'amélioration

de la qualité de vie au travail.

Un appel à candidatures annuel doit être publié pour sélectionner des SAAD éligibles. La CNSA ambitionne une contractualisation des départements et de la Métropole avec l'ensemble de leurs SAAD autorisés à horizon 2030. La Métropole a publié, le 30 septembre 2022, son premier appel à candidatures afin de sélectionner 40 SAAD éligibles.

II - Objectifs de la politique publique

La présente délibération porte les modalités de mise en œuvre du CPOM de dotation complémentaire avec 40 SAAD prestataires suite à l'instruction des candidatures ainsi que des dispositifs annexes en direction des 12 partenaires historiques de la collectivité précédemment sous CPOM de prise en charge des publics spécifiques. Son objet est triple :

- l'approbation du CPOM type pour le versement de la dotation complémentaire du décret n° 2022-735 du 28 avril 2022 relatif au financement des services proposant des prestations d'aide et d'accompagnement à domicile,

- l'approbation d'avenants au CPOM type pour les 12 SAAD précédemment engagés dans le CPOM pour la prise en charge des publics spécifiques et pour lesquels il est proposé de faire évoluer les objectifs assignés et le modèle de financement,

- l'approbation des résultats de l'appel à candidatures pour la mise en œuvre de la dotation complémentaire.

L'entrée en vigueur du CPOM et de ses annexes est prévue au 1^{er} avril 2023.

1° - Mettre en place un CPOM type mobilisant les crédits de la dotation complémentaire pour favoriser la réponse aux besoins et soutenir le secteur

Parmi les 6 objectifs du décret précité pouvant donner lieu au versement des crédits de la dotation complémentaire, 3 ont été sélectionnés en réponse aux enjeux prioritaires identifiés sur le territoire :

- 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 GIR (groupe iso-ressources) 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 principaux axes du CPOM cadre visent ainsi 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.

Les SAAD retenus percevront une dotation complémentaire composée d'une enveloppe de financement de leurs projets d'amélioration de la QVT, plafonnée à 0,50 € par heure APA/PCH réalisée ainsi que d'une bonification horaire de 4,50 € pour les interventions auprès des personnes qui ont des profils spécifiques et pour les interventions sur des nuits, week-ends et jours fériés. Le montant maximal de la dotation complémentaire attribuable est l'équivalent de 3 € par heure APA/PCH réalisée. La CNSA compense intégralement les crédits versés dans la limite de ce plafond.

En contrepartie de la dotation complémentaire, le tarif horaire facturé aux bénéficiaires de l'APA et de la PCH des SAAD sous CPOM sera plafonné pour l'ensemble des heures inscrites au plan d'aide : en 2023, les bénéficiaires de l'APA seront facturés au maximum à 25 € par heure, soit 2 € maximum de reste à charge au-delà du tarif de référence de 23 €. Le tarif maximum pour les bénéficiaires de la PCH sera de 24 € par heure, soit au maximum 1 € de reste à charge au-delà du tarif de référence de 23 €.

Les SAAD signataires pourront cependant continuer à pratiquer un tarif libre 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 au titre des prestations APA/PCH.

L'appel à candidatures publié le 30 septembre 2022 et clôturé le 31 octobre 2022 visait à sélectionner une première vague de 40 SAAD pour signer un CPOM sur 3 ans intégrant les objectifs prioritaires de la Métropole. Les 49 candidatures réceptionnées ont été instruites et notées (annexe 1) 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.

Conformément au cadre législatif et réglementaire, le CPOM type (annexe 2) soumis au vote du Conseil métropolitain définit les engagements stratégiques et techniques du SAAD en matière de fonctionnement et de réponse aux besoins des publics métropolitains. Il fixe les conditions de financement du SAAD par la Métropole ainsi que les tarifs plafonds applicables aux bénéficiaires de l'APA et de la PCH mentionnés ci-dessus. Il prévoit enfin les modalités de récupération des crédits en cas de non atteinte des objectifs.

Le suivi des objectifs du CPOM sera effectué sur la base d'indicateurs renseignés annuellement par les SAAD. En fonction du niveau de ces indicateurs, un échange entre représentants du SAAD et de la Métropole pourra être déclenché, dans une logique de traitement gradué, du dialogue de gestion à l'audit.

2° - Expérimenter un nouveau cadre partenarial avec les SAAD précédemment engagés dans le CPOM pour la prise en charge des publics spécifiques via 2 avenants au CPOM de dotation complémentaire

Le CPOM de prise en charge des publics spécifiques lie 12 SAAD historiquement tarifés à la Métropole jusqu'au 31 mars 2023. Son principe est d'apporter un financement supplémentaire aux SAAD, en contrepartie de la réalisation d'objectifs individuels et communs dont le développement de l'activité auprès des bénéficiaires à faibles ressources.

Si la crise sanitaire a impacté le calendrier de réalisation des objectifs, les bilans intermédiaires sont encourageants concernant l'objectif commun de développement de l'activité auprès des publics ciblés : +6 % de nouveaux bénéficiaires APA et PCH à faibles ressources ont été pris en charge par ces SAAD entre janvier 2021 et juin 2022 (1 300 personnes concernées).

Les SAAD précédemment engagés dans le CPOM de prise en charge des publics spécifiques sont invités à conclure 2 avenants au CPOM dotation complémentaire. Les 12 SAAD concernés sont :

- association Adiham,
- association intercommunale d'aide à domicile (AIAD) Saône Mont d'Or,
- centre communal d'action sociale (CCAS) de Bron,
- CCAS de Vaulx-en-Velin,
- association Service de maintien à domicile (SMD) Lyon pentes presque plateau,
- association Maintien service domicile (MS Dom),
- association Maintenir,
- association Maxi aide Grand Lyon,
- association Office fidésien tous âges (OFTA),
- groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) Publicadom,
- association aide à domicile sud-ouest lyonnais (2ADSOL),
- association intercommunale vivre à domicile (AIVAD).

Cette proposition est faite dans l'optique d'aller plus loin que le cadre national en poursuivant un dispositif favorisant la prise en charge des publics les plus précaires. Ils visent également à pérenniser la relation partenariale spécifique engagée avec les précédents CPOM et à préserver la situation des bénéficiaires historiques.

Le 1^{er} avenant (en pièce jointe), dit de tarification solidaire prévoit une bonification horaire pour les SAAD sur la partie de leur activité dirigée vers :

- les bénéficiaires de l'APA à faibles ressources, dont le taux de participation est inférieur ou équivalent à 5 % (correspond à des revenus allant jusqu'à 1 085 €/mois au 1^{er} janvier 2023),
- les bénéficiaires de la PCH ayant un plan d'aide humaine inférieur à 90 heures par mois.

La tarification solidaire mise en œuvre par cet avenant s'envisage comme une expérimentation sur la durée du CPOM dotation complémentaire. Un bilan sera effectué pour apprécier l'impact de ce dispositif. Le financement de cette expérimentation se fera sur fonds propres de la Métropole dans le périmètre du budget actuellement dédié au CPOM de prise en charge des publics spécifiques : son coût est estimé à 800 000 € en 2023.

Le second avenant (annexe 4), dit de prise en charge transitoire des bénéficiaires historiques aux revenus intermédiaires, organise la transition pour les bénéficiaires des 12 SAAD dont la prise en charge précède la mise en œuvre du CPOM publics spécifiques, afin d'éviter des ruptures dans leur accompagnement et une augmentation subite de leur reste à charge. Il garantit la neutralité financière aux 1 600 bénéficiaires de l'APA dont les avantages actuels ne sont pas repris dans le CPOM dotation complémentaire ou dans la tarification solidaire, en raison de leurs ressources plus élevées. Cet avenant prendra fin au 31 décembre 2023 et un travail partenarial sera mené avec les 12 SAAD autour des conditions de sortie de ce dispositif à compter de 2024.

Par ces 2 avenants, les SAAD percevront une bonification horaire de 1 € pour la tarification solidaire et de 1,50 € pour la prise en charge transitoire des bénéficiaires historiques aux revenus intermédiaires. Ces bonifications pourront se cumuler avec celles qui sont prévues au contrat cadre.

En contrepartie, ils ne pourront appliquer aucun supplément de tarif horaire à l'usager : les bénéficiaires de l'APA et de la PCH des 12 SAAD concernés paieront uniquement leur participation obligatoire sur le tarif de référence, sans reste à charge supplémentaire ;

Vu ledit dossier ;

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

Vu la note pour le rapporteur communiquée aux membres du Conseil de la Métropole précisant que :

"L'annexe à la délibération est remplacée par l'annexe ci-jointe." ;

DELIBERE

1° - Approuve :

a) - le CPOM type applicable aux SAAD sélectionnés, dans le cadre de la mise en application du décret n° 2022-735 du 28 avril 2022 relatif au financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile,

b) - l'avenant n° 1 au CPOM type, proposé aux 12 SAAD précédemment engagés dans le CPOM pour la prise en charge des publics spécifiques, portant expérimentation d'une tarification solidaire en faveur des publics aux revenus modestes à passer entre la Métropole et les différents SAAD concernés,

c) - l'avenant n° 2 au CPOM type, proposé aux 12 SAAD précédemment engagés dans le CPOM 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 6 800 000 €, sera imputée sur les crédits inscrits et à inscrire au budget principal - exercice 2023 - chapitres 016 et 65 - opérations n° 0P37O3511A et n° 0P38O3512A.

4° - **La recette** de fonctionnement résultant au titre du CPOM type, soit 6 000 000 €, sera imputée sur les crédits inscrits au budget principal - exercice 2023 - chapitre 74 - opérations n° 0P37O3511A et n° 0P38O3512A.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme.

Publié le : 29 mars 2023

Accusé de réception en préfecture : 069-200046977-20230327-301917-DE-1-1 Date de télétransmission : 29 mars 2023 Date de réception préfecture : 29 mars 2023
