

Fin 2018, 1,47 million de prestations d'aide sociale ont été allouées par les départements aux personnes âgées en perte d'autonomie, pour une dépense brute globale de 7,7 milliards d'euros. Entre 2002 et 2018, le nombre de prestations et les dépenses associées ne cessent de croître.

Les personnes âgées en perte d'autonomie peuvent disposer d'une aide sociale du département, qu'elles vivent à domicile ou qu'elles soient hébergées en établissement. L'aide sociale départementale aux personnes âgées se compose essentiellement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) en établissement ou en accueil familial, et d'aides ménagères. En parallèle, les communes peuvent également mettre en place des actions sociales en faveur des personnes âgées : c'est le cas de deux tiers des communes, couvrant 90 % de la population (voir fiche 08). Par ailleurs, une partie des dépenses de l'Assurance maladie sont destinées à la prise en charge des personnes âgées dépendantes en établissement. Enfin, les organismes de protection sociale, notamment les caisses de retraite, peuvent mener des actions sociales (aides ménagères, action de prévention, aide à la construction des lieux d'hébergement) [voir fiches 01 et 13].

Près de 1,5 million de prestations d'aide sociale départementales fin 2018 pour une dépense brute globale de 7,7 milliards d'euros

En décembre 2018, 1,47 million de prestations¹ d'aide sociale aux personnes âgées sont accordées par les départements, dont 794 000 aides à domicile et 672 000 aides à l'accueil (*tableau 1*). Le nombre d'aides est supérieure à celui des personnes âgées aidées, car une même personne peut percevoir à la fois l'APA et l'ASH².

Pour l'ensemble de l'année 2018, les dépenses brutes (*encadré 1*) associées s'élèvent à 7,3 milliards d'euros, dont 3,6 milliards pour l'aide à domicile et 3,7 milliards pour l'aide à l'accueil. Au total, l'aide à domicile représente 54 % du nombre moyen de prestations³ pour 49 % des dépenses⁴, et l'aide à l'accueil 46 % des prestations pour 51 % des dépenses. En ajoutant les participations et subventions⁵, ainsi que les autres dépenses d'aide aux personnes âgées⁶, les dépenses brutes totales s'établissent à 7,7 milliards d'euros.

1. Le nombre d'aides au mois de décembre additionne le nombre de bénéficiaires (personnes ayant un droit ouvert) au 31 décembre d'une aide ménagère, de l'ASH en établissement ou d'une aide à l'accueil familial ainsi que de bénéficiaires de l'APA payés au titre du mois de décembre.

2. Selon l'enquête nationale auprès des établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) de la DREES, fin 2015, 88 % des bénéficiaires de l'ASH perçoivent aussi l'APA. Aussi, le nombre de bénéficiaires d'une aide sociale aux personnes âgées fin 2018 peut être estimé à 1,36 million, dont 564 000 en établissement.

3. Le nombre moyen d'aides en 2018 est calculé comme la moyenne des nombres d'aides observées en décembre 2017 et en décembre 2018.

4. En dehors des dépenses des « autres aides aux personnes âgées ».

5. Il peut s'agir de participations à des actions menées par d'autres collectivités ou organisations, en matière de prévention notamment. Les subventions peuvent concerner le secteur associatif (aides aux établissements ou services).

6. Les autres dépenses d'aide aux personnes âgées comprennent des dépenses d'APA non comptabilisées à domicile ou en établissement et d'autres dépenses non affectées par ailleurs, telles que, par exemple, des charges à caractère général, des frais de transports, etc.

Tableau 1 Nombre de prestations d'aide sociale aux personnes âgées et dépenses associées, en 2017 et 2018

	Nombre d'aides au mois de décembre (en milliers)			Dépenses annuelles, en milliers d'euros courants, évolution en euros constants			Dépenses brutes mensuelles moyennes par aide sociale départementale
	2017	2018	Évolution 2017/2018	2017	2018	Évolution 2017/2018	2018
Aides à domicile	787	794	0,8	3 557	3 596	-0,7	380
dont aides ménagères	18	17	-3,9	81	58	-28,8	280
dont APA ¹	769	777	1,0	3 477	3 538	-0,7	380
Aides à l'accueil	666	672	0,9	3 724	3 733	-1,6	470
dont aide sociale à l'hébergement (ASH) ²	122	122	0,1	1 273	1 262	-2,7	860
dont accueil chez des particuliers	3	2	-15,6	19	19	-3,0	650
dont APA ¹	541	547	1,2	2 431	2 452	-1,0	380
Total aides à domicile et à l'accueil	1 453	1 465	0,9	7 281	7 329	-2,3	420
dont APA ¹	1 310	1 324	1,0	5 942	6 024	-0,5	380
Autres aides	-	-	-	325	368	11,3	ND
Total	ND	ND	ND	7 606	7 697	-0,6	ND

ND : non disponible.

1. Pour l'APA, sont dénombrés des bénéficiaires payés au titre du mois de décembre de chaque année, alors que ce sont des bénéficiaires (personnes ayant un droit ouvert à la prestation) au 31 décembre pour les autres aides.

2. Les dépenses d'ASH comptabilisées ici sont nettes des récupérations sur bénéficiaires, tiers payants et succession.

Note > D'autres dépenses d'APA non affectées à l'APA à domicile ou à l'APA en établissement sont comptabilisées dans « Autres aides » (35 millions d'euros en 2018).

Lecture > En 2018, la dépense brute totale est de 7,7 milliards d'euros.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

Encadré 1 La convention pour le calcul des dépenses brutes d'aide sociale aux personnes âgées

Les dépenses brutes collectées dans le cadre de l'enquête Aide sociale sont des dépenses engagées par les départements, avant d'éventuelles récupérations, recouvrements ou remboursements. Cependant, les dépenses d'aide sociale à l'hébergement (ASH) des personnes âgées sont, y compris au sein des dépenses totales, exprimées après déduction des récupérations sur bénéficiaires, tiers payants et succession. Cette convention est appliquée afin d'assurer une comparaison pertinente entre départements. En effet, les pratiques de ces derniers en la matière sont particulièrement diverses et peuvent se traduire dans les comptes administratifs par des montants avant récupérations auprès des obligés alimentaires et héritiers très différents (voir fiche 16). Pour les dépenses d'ASH, le caractère « brut » s'entend donc uniquement comme : avant recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales ou remboursements.

Cette nouvelle convention pour l'ASH, et donc pour les dépenses d'aides sociales aux personnes âgées dans leur ensemble, est appliquée par la DREES depuis l'édition 2019 de cet ouvrage. Les données diffèrent donc et ne peuvent pas être comparées à celles publiées dans les éditions 2018 et antérieures du Panorama *L'aide et l'action sociales en France*.

Au total, l'APA représente 90 % du nombre moyen d'aides attribuées dans l'année et 82 % des dépenses totales.

Des changements majeurs liés à la mise en place de l'APA en 2002

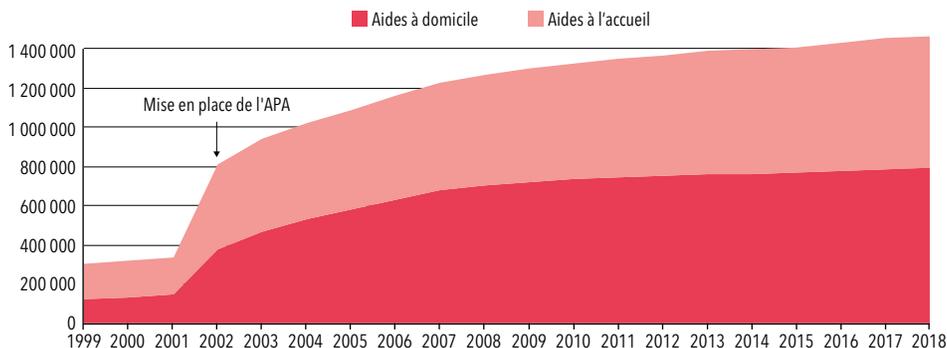
Entre 1999 et 2018, le nombre d'aides sociales attribuées aux personnes âgées et les dépenses annuelles correspondantes ont été respectivement multipliées par 4,8 et 3,7 (en euros constants⁷) [graphiques 1 et 2]. Si le nombre d'aides en décembre et les dépenses annuelles étaient croissants entre 1999 et 2001 (de respectivement +5 % et +2,8 % en moyenne annuelle), c'est surtout la mise en place de l'APA en 2002 qui a entraîné des changements majeurs dans l'aide sociale aux personnes âgées (voir fiche 15). Contrairement à la prestation spécifique dépendance (PSD) à laquelle elle s'est substituée, l'APA n'est pas soumise à conditions de ressources et s'adresse également aux personnes moyennement dépendantes (classées en GIR 4). La montée en charge de cette

allocation conjuguée à l'évolution démographique a donc occasionné une hausse considérable du nombre d'aides à domicile, de 110 % entre 2002 et 2018, et de 55 % du nombre d'aides à l'accueil des personnes âgées dépendantes. En 2018, les mesures d'aide sociale départementales représentent 8,4 % du nombre des personnes de 60 ans ou plus⁸, contre 2,7 % en 2001.

Les dépenses associées ont quasi doublé, au cours de cette période, passant, en euros constants 2018, de 4,2 milliards à 7,7 milliards d'euros. Cette évolution, d'ampleur différente selon l'aide considérée, est de +85 % pour l'aide à domicile et de +72 % pour l'aide à l'accueil.

Les dépenses et le nombre d'aides ont surtout augmenté entre 2002 et 2009, pour ensuite se stabiliser relativement, traduisant la fin de la montée en charge de l'APA, ainsi qu'un ralentissement de la croissance démographique des personnes âgées de 75 ans ou plus. Ainsi, les hausses des dépenses et du nombre d'aides sont respectivement de 6,9 %

Graphique 1 Évolution du nombre d'aides sociales aux personnes âgées, de 1999 à 2018



Notes > Les aides à domicile dénombrées ici comprennent la PSD à domicile (de 1999 à 2003), l'APA à domicile et les aides ménagères.

Les aides à l'accueil comprennent la PSD en établissement (de 1999 à 2003), l'aide sociale à l'hébergement en établissement ou en famille d'accueil et l'APA en établissement.

Lecture > En 2002, le nombre d'aides à domicile est de 377 100 et le nombre d'aides à l'accueil de 432 800.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

7. Sauf mention contraire, les évolutions de dépenses sont systématiquement indiquées en euros constants. Elles sont donc déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière. En 2018, cet indice a augmenté de 1,9 % en moyenne annuelle.

8. Le taux d'aides est de 8,4 % au niveau national, ce qui ne signifie pas que 8 personnes âgées de 60 ans ou plus sur 100 sont en situation de perte d'autonomie, car le taux n'est pas corrigé des doubles comptes. Ce ratio rapporte en effet un nombre d'aides et non de personnes à la population potentiellement concernée.

et de 5,5 % en moyenne annuelle entre 2002 et 2009, alors qu'elles sont respectivement de 0,5 % et 1,4 % entre 2009 et 2018. Cependant, en lien avec la loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV)⁹, les dépenses à domicile augmentent de nouveau plus nettement entre 2015 et 2017 (+2,6 % en moyenne en euros constants), portées par la hausse des plafonds d'APA. En 2018, les dépenses à domicile et à l'accueil diminuent respectivement de -0,7 % et -0,6 %.

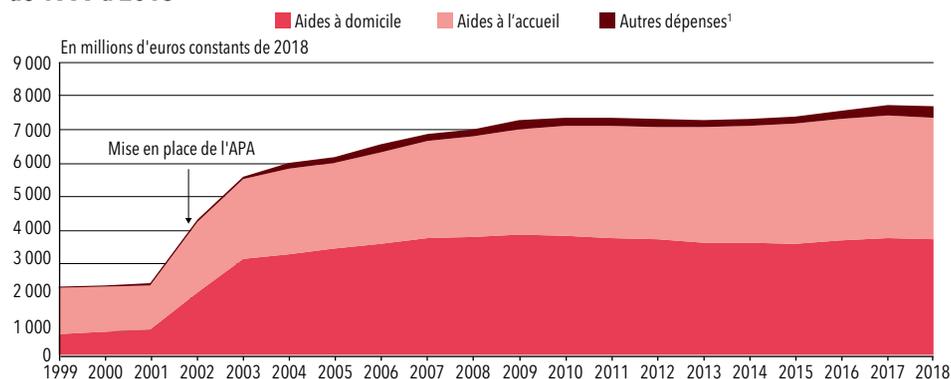
La dépense brute moyenne par aide¹⁰ est de 5 000 euros en 2018. Elle est plus importante pour les aides à l'accueil que pour les aides à domicile : 5 600 euros contre 4 500 euros. La tendance à la baisse de la dépense brute moyenne par aide observée entre 2002 et 2014 (-2,3 % en moyenne annuelle), s'inverse à partir de 2015 sous l'effet de la mise en œuvre de la loi ASV (+0,4 % en moyenne annuelle).

De fortes disparités départementales

Les personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale se répartissent de façon inégale sur le territoire. En décembre 2018, le nombre d'aides pour 100 habitants de 60 ans ou plus varie de 4,3 % à 13,1 % selon les départements, soit un écart du simple au triple. Cependant, quatre départements sur dix présentent un taux d'aides compris entre 7,7 % et 9,4 % ; ces valeurs se situant à plus ou moins 10 % de la médiane¹¹ qui s'établit à 8,5 %. Les départements aux taux d'aides les plus faibles sont des départements franciliens ou limitrophes de l'Île-de-France et la Guyane (carte 1).

Les dépenses moyennes par aide sociale aux personnes âgées varient du simple au double selon les territoires : de 4 000 euros à 8 600 euros en 2018¹² (carte 2). Néanmoins, les trois quarts des départements consacrent une dépense moyenne par aide comprise entre 4 500 et 5 400 euros, soit entre 90 %

Graphique 2 Évolution des dépenses brutes d'aide sociale aux personnes âgées, de 1999 à 2018



1. Dont subventions et participations.

Notes > Les aides à domicile comprennent la PSD à domicile (de 1999 à 2003), l'APA à domicile et les aides ménagères. Les aides à l'accueil comprennent la PSD en établissement (de 1999 à 2003), l'aide sociale à l'hébergement en établissement (nettes des récupérations) ou en famille d'accueil et l'APA en établissement.

Les autres dépenses comprennent notamment d'autres dépenses d'APA non affectées à domicile ou en établissement, des subventions et des participations.

Lecture > En 2002, les dépenses d'aide à domicile s'élèvent à 1,94 milliard d'euros constants et les aides à l'accueil à 2,18 milliards d'euros constants.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

9. Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015.

10. La dépense moyenne par aide pour une année n est calculée en faisant le rapport des dépenses annuelles à domicile et à l'accueil (hors autres aides) de cette année n à la moyenne des nombres d'aides au 31 décembre des années $n-1$ et n .

11. La médiane est la valeur en dessous de laquelle se situent la moitié des départements.

12. Excepté en Guyane où elle atteint 10 900 euros.

et 110 % de la médiane, égale à 4 900 euros. Seuls 6 départements présentent une dépense moyenne supérieure ou égale à 6 000 euros, soit au moins 120 % de la valeur médiane.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ces relatives disparités :

- des différences territorialisées de prévalence de la dépendance ;
- des différences territorialisées de reconnaissance administrative de la perte d'autonomie (pratiques différentes d'évaluation du GIR, par exemple) ;
- le nombre de places d'hébergement, très divers selon les départements ;
- la substitution de l'APA à la PCH ou l'ACTP aux âges « avancés », qui peut être plus ou moins prononcée selon le territoire (voir fiche 21) ;
- le contexte économique local et son évolution, notamment pour le recours à l'ASH et l'APA : plus les personnes sont modestes, plus elles peuvent

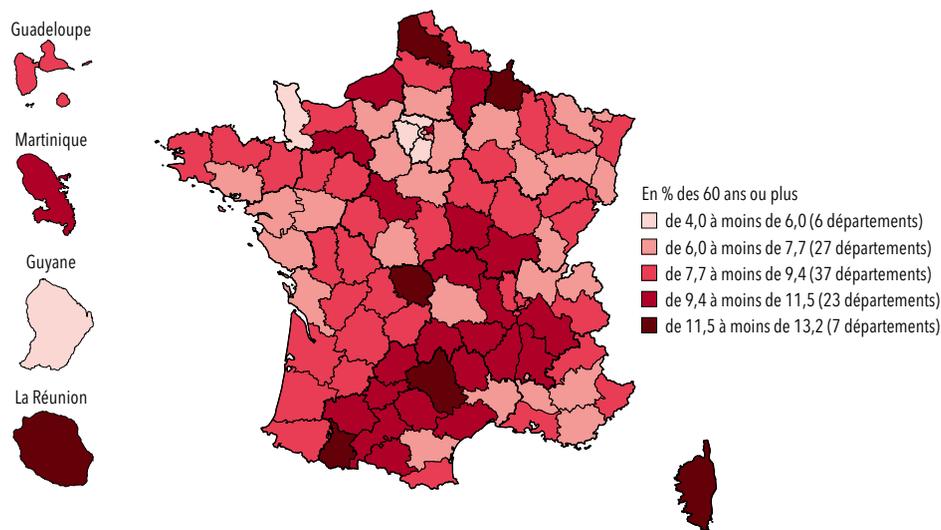
prétendre à l'aide sociale à l'hébergement, et moins le ticket modérateur pour l'APA est élevé ;

- une gestion de l'ASH différente selon les départements et selon les types d'établissement (voir fiche 16).

Des taux d'effort des bénéficiaires de l'APA variables selon le revenu et le niveau de dépendance

Les prestations d'aide sociale se combinent à d'autres types d'aide publique pour permettre aux personnes âgées de faire face au coût de la perte d'autonomie. Des simulations permettent de mesurer les effets globaux de ces aides. La prise en charge de la perte d'autonomie des bénéficiaires de l'APA à domicile coûterait ainsi en moyenne 559 euros par mois¹³. Ce besoin est couvert à 75 % par l'APA. D'autres aides sont attribuées aux personnes âgées dépendantes : une réduction d'impôt et, depuis le 1^{er} janvier 2017, un crédit d'impôt en cas de recours à un salarié à

Carte 1 Nombre d'aides sociales départementales aux personnes âgées pour 100 habitants de 60 ans ou plus selon les départements, en décembre 2018



Note > Au niveau national, au 31 décembre 2018, le nombre d'aides sociales départementales aux personnes âgées est de 8,4 pour 100 habitants de 60 ans ou plus. La médiane, c'est-à-dire la valeur en dessous de laquelle se situent la moitié des départements, est égale à 8,5 pour 100 habitants de 60 ans ou plus.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources > DREES, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2019 (résultats arrêtés fin 2019).

13. Ce montant est égal à la somme du plan d'aide notifié par l'équipe médico-sociale du département et de l'éventuel besoin de prise en charge au-delà du plafond de l'APA, tel que simulé par le modèle Autonomix de la DREES (voir l'annexe 1). La simulation suppose que le tarif réellement facturé est égal à celui prévu dans le plan d'aide notifié. L'année de référence de la simulation est 2017.

domicile. Ces aides couvrent en moyenne respectivement 7 % et 6 % du besoin. Un solde de 72 euros par mois, en moyenne, reste à la charge des allocataires de l'APA. Il peut être financé directement par le bénéficiaire, mais il peut aussi donner lieu à un renoncement (partiel) à une prise en charge.

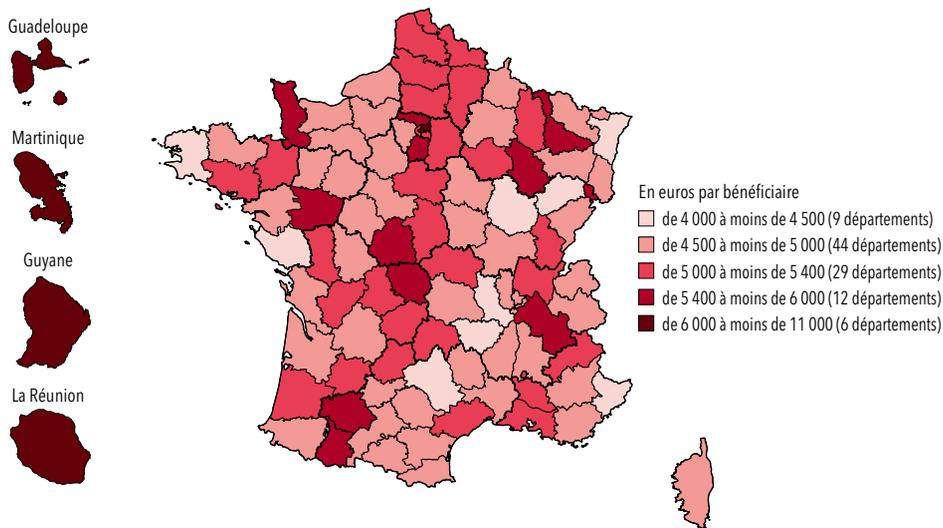
Les coûts de prise en charge de la perte d'autonomie, leur couverture par les diverses aides, le reste à charge et les taux d'effort des bénéficiaires varient sensiblement selon le niveau de dépendance (GIR) et le niveau de ressources (*graphique 3*). Les restes à charge sont plus élevés pour les personnes les plus dépendantes : 133 euros par mois en moyenne pour les personnes en GIR 1, contre 48 euros pour les personnes en GIR 4. Néanmoins, les taux d'effort restent faibles dans les deux cas (6 % et 3 % des revenus respectivement). Le reste à charge et le taux d'effort sont par ailleurs croissants avec le niveau de revenus des personnes âgées dépendantes depuis 2017, alors que cela était moins net avant la loi et la mise en place du crédit d'impôt.

De forts restes à charge en institution

S'agissant des personnes âgées en établissement, leurs frais de séjour s'élèvent en moyenne à 2 382 euros par mois en 2017 : 1 866 euros pour l'hébergement et 516 euros pour la dépendance. Les personnes âgées touchent ensuite un montant moyen d'aides (toutes aides confondues, avant prise en compte de l'ASH) de 419 euros par mois : 325 euros d'APA, 42 euros d'aides au logement¹⁴ et 52 euros de réduction d'impôt. Le reste à charge moyen (avant prise en compte de l'ASH) est ainsi de 1 965 euros par mois, d'après le modèle Autonomix.

En fonction des ressources des personnes, les aides perçues et leurs montants ne sont pas les mêmes : les aides au logement et l'ASH sont destinées aux personnes aux ressources les plus modestes tandis que les réductions d'impôt bénéficient aux personnes les plus aisées. Ces dernières ont en moyenne des frais d'hébergement plus élevés, car elles résident plus souvent dans des établissements aux tarifs les plus

Carte 2 Dépenses brutes moyennes par bénéficiaire d'une aide sociale aux personnes âgées, en 2018



Note > Au niveau national, en 2018, la dépense moyenne par mesure d'aide sociale pour les personnes âgées s'élève à 5 000 euros. La médiane, c'est-à-dire la valeur en dessous de laquelle se situent la moitié des départements, de cet indicateur est de 4 900 euros.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

14. Les allocations logement sont toutefois sous-estimées dans le modèle Autonomix.

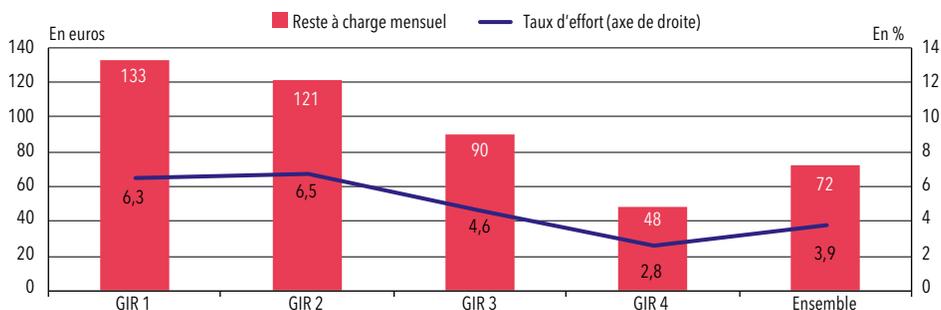
élevés (notamment des établissements privés à but lucratif). En revanche, les frais liés à la dépendance sont en moyenne relativement proches quel que soit le niveau de ressources, car la répartition des résidents par GIR ne varie pas selon ce critère.

Les taux d'effort des résidents, qui rapportent les dépenses aux ressources des personnes, sont très élevés, même lorsque l'on tient compte de l'ensemble des dispositifs publics qui leur apportent une aide financière. En particulier, le reste à charge est en moyenne supérieur aux ressources (ce qui se traduit par un taux d'effort supérieur à 100 %) jusqu'à environ 2 000 euros de ressources mensuelles (graphique 4). Ainsi, avant la

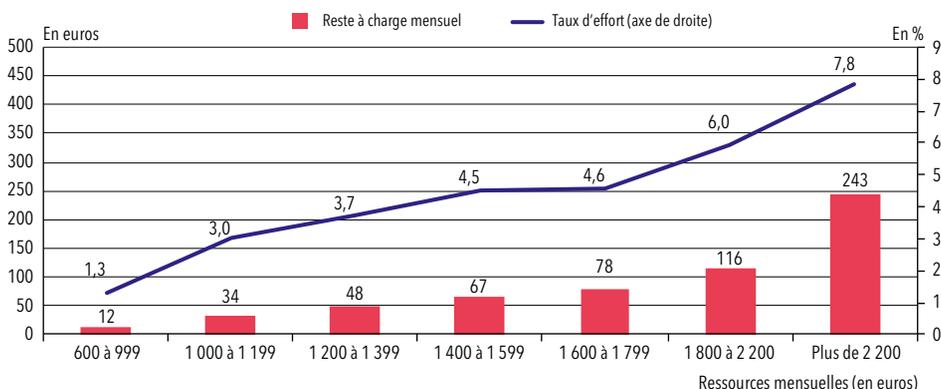
prise en compte de l'ASH, 76 % des résidents sont dans l'impossibilité de financer leurs frais de séjour à partir de leurs seules ressources « courantes ». Une partie de ces résidents recourent à l'ASH, mais relativement peu par rapport à l'ampleur du phénomène. En effet, même une fois décomptés les bénéficiaires de l'ASH, il reste 60 % des résidents – tous niveaux de ressources confondus – dont le reste à charge est supérieur aux ressources « courantes ». Pour ces personnes qui n'ont pas eu recours à l'ASH, les principales options possibles pour financer ce reste à charge deviennent alors la mobilisation du patrimoine ou le financement par la famille ou des proches. ■

Graphique 3 Reste à charge mensuel et taux d'effort des bénéficiaires de l'APA, fin 2017

3a - Reste à charge mensuel et taux d'effort de la prise en charge de la dépendance selon le GIR



3b - Selon le revenu du bénéficiaire

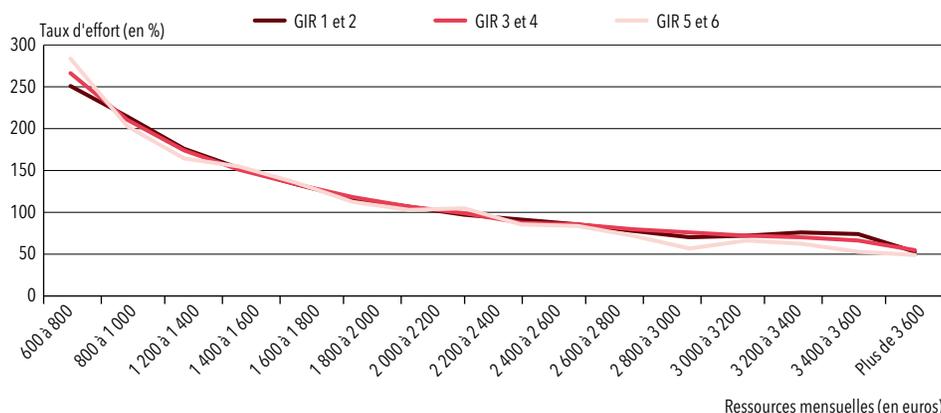


Lecture > Un senior en GIR 1 vivant à domicile a un reste à charge égal à 133 euros en moyenne, ce qui correspond à un taux d'effort de 6,3 % de son revenu.

Note > Le reste à charge est défini ici comme la somme du ticket modérateur après crédit d'impôt et de la part du plan APA au-delà des plafonds réglementaires. Le taux d'effort est calculé comme le reste à charge rapporté aux ressources de l'individu. Ces dernières correspondent aux ressources « au sens de l'APA », telles que prises en compte par les conseils départementaux, mais redressées de manière à ne pas pouvoir être inférieures au niveau du minimum vieillesse (801 euros par mois pour une personne seule et 1 243 euros par mois pour un couple).

Champ > France métropolitaine, bénéficiaires de l'APA à domicile fin 2017.

Source > DREES, enquête CARE volet ménages appariées aux données fiscales et sociales sur les revenus, modèle Autonomix.

Graphique 4 Taux d'effort en institution par GIR, en 2017

Notes > Le taux d'effort est calculé comme le reste à charge rapporté aux ressources de l'individu. Le reste à charge est défini ici comme les frais de dépendance et d'hébergement auxquels on soustrait l'APA, les aides au logement et la réduction d'impôt. Les ressources sont prises « au sens de l'APA », telles que prises en compte par les conseils départementaux, mais redressées de manière à ne pas pouvoir être inférieures à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) personne seule si le senior est seul, et à la moitié de l'ASPA couple si le senior est en couple.

Lecture > Un senior en GIR 1 ou 2 résidant en institution qui a un revenu compris entre 1200 et 1400 euros par mois a un taux d'effort égal à 153 % de ses ressources.

Champ > France métropolitaine, Personnes âgées résidant en Ehpad ou en USLD en 2017.

Source > Enquête CARE-Institutions 2016 appariées aux données sociofiscales, modèle Autonomix, DREES.

Pour en savoir plus

- > Annexe 1 du projet de loi pour le financement de la Sécurité sociale (PLFSS) – Programme de qualité et d'efficacité (PQE) [2018]. Invalidité et dispositifs gérés par la CNSA.
- > Brunel, M., Carrère, A. (2019, septembre). La perte d'autonomie des personnes âgées à domicile. Quelles disparités entre départements ? DREES, *Les Dossiers de la DREES*, 34.
- > CNSA (2019, juin). Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie 2019.
- > Fizzala, A. (2016, mars). Dépendance des personnes âgées : qui paie quoi ? L'apport du modèle Autonomix. DREES, *Les Dossiers de la DREES*, 1.
- > Marquier, R. (2013, avril). Une décennie d'aide sociale des départements aux personnes âgées dépendantes (2001-2010). DREES, *Dossiers Solidarité Santé*, 39.
- > Roussel, R. (2017, octobre) Personnes âgées dépendantes : les dépenses de prise en charge pourraient doubler en part de PIB d'ici à 2060. DREES, *Études et Résultats*, 1032.
- > Xavier, B., Zakri, M. (2018, novembre). Comment les seniors financent-ils leur maison de retraite ? Premiers résultats de l'enquête CARE-Institutions. DREES, *Études et Résultats*, 1095.