



Dépenses sociales des départements, le défi de la dépendance

En 2013, 146 400 personnes âgées dépendantes perçoivent l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) dans la région. Cette allocation versée par les conseils départementaux représente une dépense totale de près de 665 millions d'euros pour l'aide à domicile et l'hébergement en établissement. Près de neuf allocataires sur dix ont 75 ans ou plus. Outre la structure de la population, d'autres facteurs influent sur le taux de bénéficiaires de l'APA faisant apparaître de fortes disparités entre les départements. Au regard de l'évolution prévisible du vieillissement de la population, les budgets consacrés à l'APA ne devraient vraisemblablement pas s'orienter à la baisse dans l'avenir.

Marc Royer, Insee

Dans une société dont la population vieillit, la question de la prise en charge des personnes âgées, lorsqu'elles perdent peu ou prou leur autonomie, se pose avec de plus en plus d'acuité jusqu'à devenir un véritable enjeu de société. C'est pourquoi l'aide sociale des départements garantit aux personnes âgées l'accès à différents dispositifs, dont l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui visent à leur donner les moyens d'une existence digne (*définitions*). En Occitanie, les départements consacrent près de 665 millions d'euros de dépenses brutes à l'APA en 2013 (5,3 milliards en France métropolitaine), soit une augmentation de 11,5 % depuis 2008 (*figure 1*), progression comparable à celle constatée en métropole.

Destinée à pallier la perte d'autonomie des personnes âgées, l'APA capte 19 % du total des dépenses sociales cumulées des départements de la région en 2013, contre 15 % au niveau France métropolitaine. L'Occitanie regroupe 12,6 % des dépenses totales d'APA en métropole pour 12,1 % des allocataires. Le montant annuel moyen de l'allocation s'élève ainsi à 4600 euros par bénéficiaire dans la région, supérieure de 200 euros à la moyenne de métropole.

1 Les dépenses de l'APA* pour les allocataires placés en établissement augmentent de 33 % en cinq ans

Évolution de l'APA* entre 2008 et 2013 en Occitanie

	2008		2013		Évolution 2008/2013
	(en %)		(en %)		(en %)
Nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile	86 509	67,9	96 788	66,1	+ 11,9
Nombre de bénéficiaires de l'APA en établissement	40 989	32,1	49 646	33,9	+ 21,1
Total des bénéficiaires de l'APA	127 498	100,0	146 434	100,0	+ 14,9
Montant des dépenses de l'APA à domicile (en euros)	436 743 161	73,2	453 200 832	68,2	+ 3,8
Montant des dépenses de l'APA en établissement (en euros)	159 576 411	26,8	211 793 412	31,8	+ 32,7
Dépenses brutes totales de l'APA (en euros)	596 319 572	100,0	664 994 244	100,0	+ 11,5
Population totale	5 419 945	100,0	5 683 876	100,0	+ 4,9
dont population des 60 ans ou plus	1 359 651	25,1	1 539 116	27,1	+ 13,2
dont population des 75 ans ou plus	551 904	10,2	606 489	10,7	+ 9,9

* Allocation personnalisée d'autonomie

Sources : DREES, enquête sur les bénéficiaires et les dépenses d'aide sociale départementale au 31/12/2013 ; Insee, recensements de la population 2008 et 2013

Vieillesse de la population et augmentation du nombre de bénéficiaires

En Occitanie, 1,5 million de personnes sont âgées de 60 ans ou plus en 2013 et sont donc potentiellement éligibles à l'APA. Parmi elles, seules 146 400 en sont bénéficiaires, soit un peu moins de 9,5 % (8 % en métropole). En effet, l'entrée dans la dépendance intervient plutôt à partir de 75 ans, pour progresser ensuite rapidement à partir de 85 ans. En conséquence, les 75 ans ou plus concentrent 88 % des bénéficiaires de l'APA, alors qu'ils ne représentent que 39 % des 60 ans ou plus en Occitanie, quasiment comme en métropole. Quant aux 85 ans ou plus, ils concentrent 43 % des allocataires pour seulement 13 % des 60 ans ou plus.

Le nombre d'allocataires de l'APA progresse de 14,9 % entre 2008 et 2013 en Occitanie, soit un peu plus fortement qu'en moyenne en métropole (+ 11,3 %) en relation avec le caractère plus âgé de la population dans la région. Dans le même temps, le nombre de personnes âgées de 75 ans ou plus augmente de 10 % en Occitanie, mais, parmi celles-ci, le taux de bénéficiaires reste stable. La hausse du nombre de bénéficiaires de l'allocation en cinq ans se nourrit essentiellement du vieillissement accentué de la population et de ses passages aux âges de plus grande dépendance. Le montant des dépenses brutes de l'APA versée par les départements augmente quant à lui de 11,5 % entre 2008 et 2013, en Occitanie quasiment comme en métropole (+ 11,3 %).

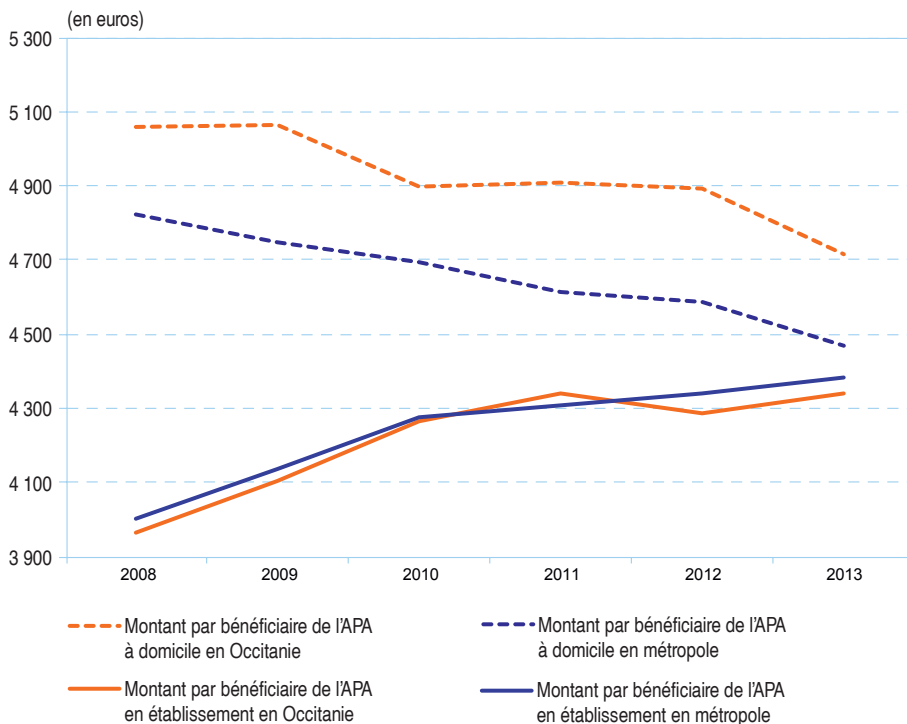
Outre le vieillissement de la population, d'autres éléments jouent un rôle, moins prégnant certes, mais un rôle tout de même, dans l'augmentation des dépenses consacrées à l'APA. Si le versement de l'allocation n'est pas subordonné à un plafond de revenus, son montant est néanmoins modulé par les ressources dont dispose le bénéficiaire. Or, en 2013, le taux de pauvreté des 75 ans ou plus est en Occitanie (12,5 %) le second plus élevé des régions de France métropolitaine derrière la Corse (8,9 % en moyenne en métropole). La corrélation entre taux de pauvreté et nombre d'allocataires est significative au niveau régional : plus le taux de pauvreté est fort, plus le nombre de bénéficiaires et le montant de l'allocation individuelle versée sont élevés.

Forte hausse du montant moyen de l'APA par bénéficiaire en établissement

Les différents niveaux de dépendance (GIR) des allocataires conditionnent directement le type de prise en charge (*définitions*). Aussi, après une décennie de politiques publiques en faveur des établissements médicalisés

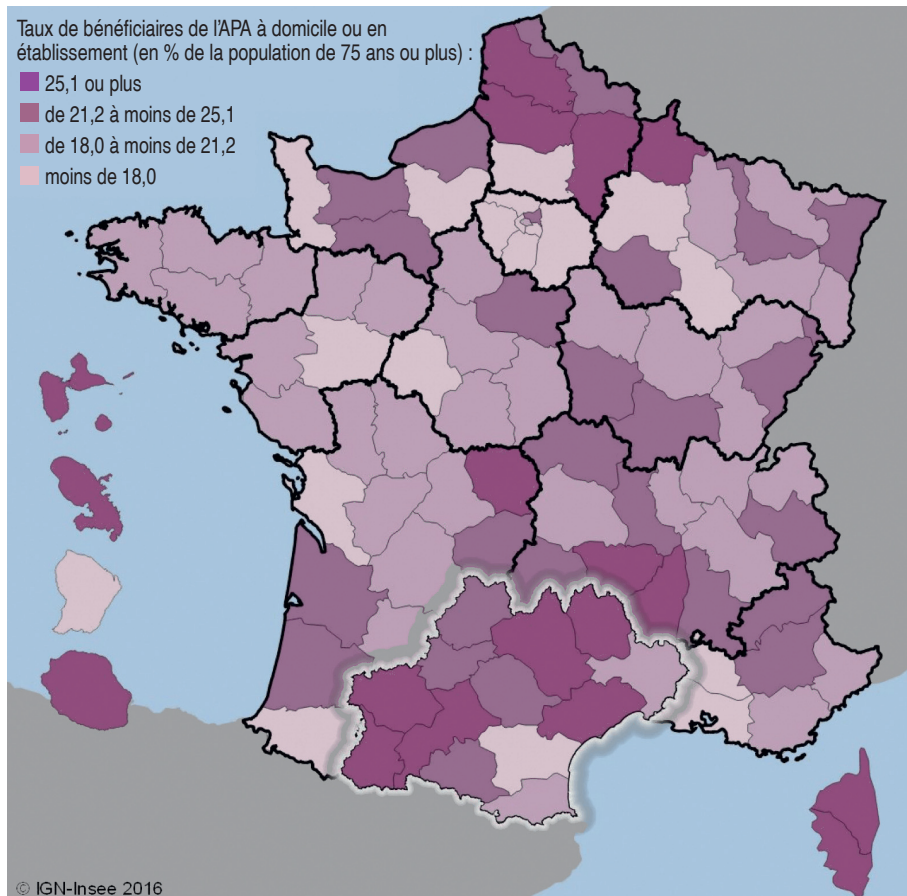
2 Le montant de l'APA par bénéficiaire bientôt aussi élevé en établissement qu'à domicile

Montant annuel de l'APA par bénéficiaire entre 2008 et 2013



3 Un taux de bénéficiaires de l'APA élevé dans les départements occitans

Taux de bénéficiaires de l'APA à domicile ou en établissement en France en 2013 (en % de la population de 75 ans ou plus)



Champ : France, hors Mayotte

Sources : DREES, enquête sur les bénéficiaires et les dépenses d'aide sociale départementale au 31/12/13 ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2014.

(Plan « Grand âge »), on constate depuis 2010 un net ralentissement des créations de nouvelles places. Les personnes âgées entrent en établissement quand le maintien à domicile a atteint ses limites. En effet, une dépendance, notamment psycho-cognitive, devenue trop lourde à gérer par les proches ou les dispositifs d'accompagnement à domicile, nécessite des soins et des prises en charge techniques de plus en plus lourds, spécialisés et coûteux. Ainsi, les orientations de politique régionale médico-sociale en faveur des personnes âgées définies par l'Agence régionale de santé (ARS) en Occitanie et leurs déclinaisons opérationnelles (*pour en savoir plus*) privilégient une prise en charge en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) des seniors ayant un niveau de dépendance élevé (GIR 1 à 4).

En Occitanie, le maintien à domicile est facilité par un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD) développé et par une forte densité d'infirmiers libéraux. Il représente dans la région 68 % des dépenses d'APA en 2013 (59 % en métropole) pour 66 % des bénéficiaires (59 % en métropole). Entre 2008 et 2013, la part consacrée au maintien à domicile dans le budget total de l'APA diminue de cinq points dans la région comme en métropole, au profit de l'hébergement en institution. Dans le même temps, les dépenses d'APA à domicile augmentent de 4 % tandis que celles en institution progressent bien plus fortement (+ 33 %). Le nombre de bénéficiaires augmente, quant à lui, de respectivement 12 % et 21 %. Ces résultats traduisent une forte hausse du montant moyen par allocataire en établissement, de l'ordre de 10 %, et a contrario une forte baisse de la prestation versée dans le cadre d'un maintien à domicile, dans la même proportion. Ces évolutions font que les deux courbes retraçant les évolutions du montant de l'APA par bénéficiaire en établissement et à domicile se rapprochent inexorablement depuis 2008, et se croiseront probablement (*figure 2*).

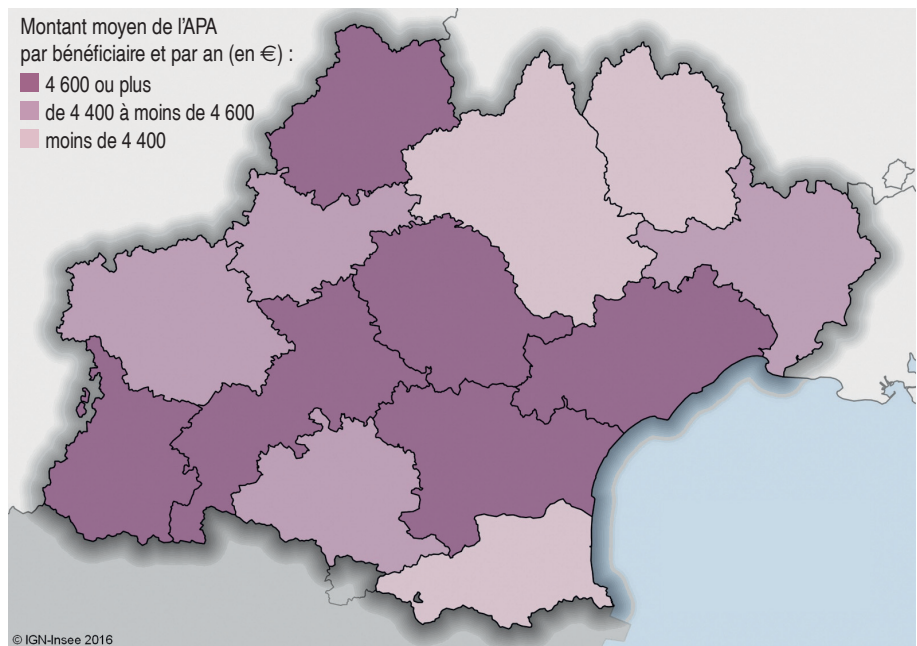
Les départements entre choix et contraintes

L'attribution et la gestion de l'APA relèvent de la compétence des conseils départementaux. L'appréciation de la perte d'autonomie de la personne est basée sur la grille nationale AGGIR et le montant maximum de l'aide attribuable par niveau de dépendance (GIR) est fixé selon un barème arrêté au niveau national.

Tous les départements d'Occitanie, à l'exception de l'Aude et du Gard, consacrent à l'APA une part de leurs dépenses sociales totales plus importante qu'en moyenne en métropole (15,4 %). À part l'Aveyron, la Lozère et les Pyrénées-Orientales, tous les

4 Le montant moyen de l'APA par bénéficiaire varie selon les départements

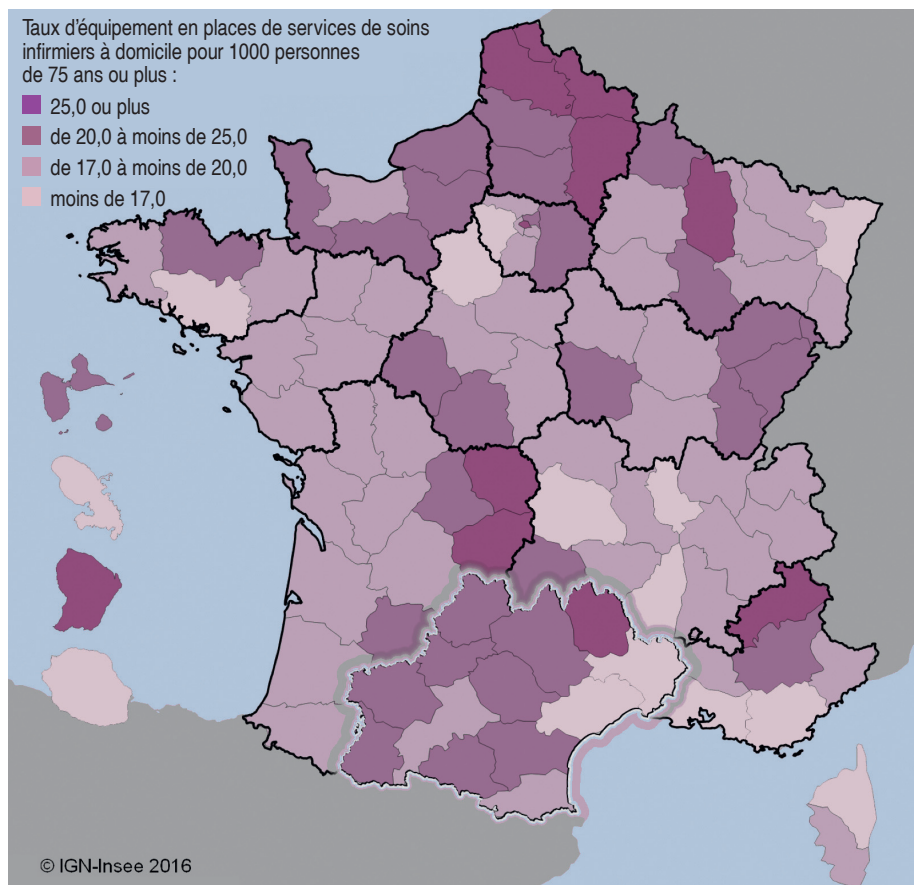
Montant moyen annuel de l'APA par bénéficiaire en Occitanie en 2013 (en euros)



Source : DREES, enquête sur les bénéficiaires et les dépenses d'aide sociale départementale au 31/12/13

5 L'Occitanie bien dotée en places de soins infirmiers à domicile

Taux d'équipement en places de services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) en France en 2013 (pour 1 000 personnes de 75 ans ou plus)



Champ : France, hors Mayotte

Sources : DREES/ARS/DRJSCS, Statiss 2014 ; Insee, estimations provisoires de population au 01/01/2014

départements versent une allocation moyenne par bénéficiaire elle aussi proche ou supérieure à la moyenne métropolitaine.

Comme pour l'ensemble de la région, la structure de population est un facteur

déterminant dans le montant des sommes allouées par chaque département aux allocataires de l'APA. Ainsi, dans l'Aveyron, le Gers, le Lot et les Hautes-Pyrénées qui sont les plus âgés de la région, les dépenses

d'APA représentent entre un quart et un tiers du budget social du département en 2013 (de 29 % dans le Lot à 24 % dans les Hautes-Pyrénées). Dans ces quatre départements, la proportion de personnes de 60 ans ou plus dépasse 32 % et celle des 75 ans ou plus s'élève à 13,5 %. Aussi le taux de bénéficiaires de l'APA y est très élevé (figure 3). De plus, dans les Hautes-Pyrénées, l'allocation moyenne versée à chaque bénéficiaire est la plus élevée de la région avec 4 900 euros (4 600 euros en moyenne en Occitanie), suivie du Lot (4 800 euros) (figure 4). À l'opposé, en Haute-Garonne et dans l'Hérault, départements les plus jeunes mais aussi de loin les plus peuplés de la région, la part du budget social du département affecté à l'APA est moindre. Elle se situe dans la fourchette basse régionale (respectivement 17 % et 19 %). Le montant de l'allocation allouée à chaque bénéficiaire y est pourtant parmi les plus élevés de la région (3^e et 4^e rang). Ces deux départements ont aussi les parts de bénéficiaires de l'APA à domicile les plus fortes d'Occitanie, soit plus de sept personnes sur dix (68 % en moyenne régionale et 60 % en métropole).

L'équipement du département en structures d'accueil pour personnes âgées dépendantes est un autre critère influant sur les budgets alloués à l'APA. De ce point de vue, la Lozère et l'Aveyron sont les mieux dotés, proposant respectivement 184 et 139 lits d'EHPAD ou de soins longue durée pour 1 000 personnes âgées de 75 ans ou plus (100 % en moyenne en métropole). Ces deux départements ont la plus grande part d'allocataires hébergés en établissement : 57 % pour la Lozère et 46 % pour l'Aveyron. Pourtant les allocations moyennes versées par bénéficiaire en établissement y sont les plus basses d'Occitanie. Ces écarts entre départements peuvent notamment provenir des différences entre établissements en matière de tarification et de participation demandée aux résidents, elle-même fonction des revenus.

Les taux d'équipement en lits médicalisés (EHPAD et lits de soins de longue durée) pour personnes âgées sont très faibles dans les Pyrénées-Orientales (72 %) et le Gard (80 %), nettement en dessous du taux moyen

régional (98 %). Ces deux départements figurent parmi les dix moins bien pourvus de métropole. Malgré tout, la part d'allocataires de l'APA hébergés en établissement y est proche de la moyenne régionale (34 %), même si les personnes de 75 ans ou plus y sont proportionnellement moins nombreuses. Cela dit, les établissements ne connaissent pas de limites territoriales, une maison de retraite médicalisée pouvant très bien accueillir des bénéficiaires de l'APA venant d'un département voisin, voire d'une région voisine.

Parallèlement à la présence d'établissements pour personnes âgées dépendantes, les départements d'Occitanie les moins urbains disposent aussi d'un maillage de services de soins infirmiers à domicile supérieur à la moyenne de métropole (19,5 %) et d'une forte densité d'infirmiers libéraux (figure 5). Ceci favorise le maintien le plus longtemps possible des personnes dépendantes à leur domicile comme le préconise la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV).

Face au défi du vieillissement tendanciel de la population et le souci d'une prise en charge optimale des personnes âgées dépendantes, la loi ASV a été votée en décembre 2015. Elle a pour objectifs principaux de favoriser et améliorer la prise en charge de l'APA à domicile et de mieux reconnaître le rôle des aidants. Cela se traduira nécessairement par de nouvelles dépenses, d'autant plus que la loi propose de nouvelles aides pour améliorer la prévention de la perte d'autonomie, par exemple en ouvrant la possibilité de subventionner des équipements domotiques.

Les dernières projections de populations disponibles laissent apparaître, dans un scénario moyen d'évolution, une augmentation de 50 000 personnes âgées dépendantes entre 2010 et 2030 (pour en savoir plus). Si ces chiffres venaient à se confirmer, la question de la dépendance deviendrait encore plus centrale dans la politique sociale de chaque département.

Définitions

L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), instituée au 1^{er} janvier 2002, a été mise en place pour pallier la perte d'autonomie des personnes âgées. Elle est attribuée et versée par les conseils départementaux. Pour en bénéficier, il faut avoir au moins 60 ans, résider en France et avoir besoin d'une assistance pour réaliser les actes courants de la vie quotidienne (faire sa toilette, se nourrir, faire son ménage...) ou avoir besoin d'une surveillance régulière.

Le niveau de dépendance de la personne est évalué d'après la grille nationale AGGIR (Autonomie gérontologique groupe iso-ressources) par une équipe médico-sociale. Les niveaux de dépendance (GIR) varient de 1 (dépendance forte) à 6 (faible). Seules les personnes classées en GIR 1 à 4 peuvent bénéficier de l'APA. Les personnes qui relèvent des GIR 5 et 6 peuvent percevoir d'autres types d'aides financières de leur département et/ou de leur caisse de retraite, sous conditions de ressources. Le financement de l'APA fait l'objet d'un versement forfaitaire de l'État via la Caisse nationale de solidarité et l'autonomie (CNSA) réparti entre les départements selon une logique d'égalité territoriale.

Le montant maximum de l'APA attribuable par GIR est fixé selon barème arrêté au niveau national. L'APA n'est pas soumise à condition de ressources, mais le montant pris en charge par le département varie selon les revenus des bénéficiaires et selon les choix politiques locaux. Au-delà d'un certain seuil de revenus, le bénéficiaire ne perçoit que 10 % du montant maximal.

L'APA répond aux besoins particuliers de chaque bénéficiaire et permet la prise en charge d'aides et de services diversifiés. Elle peut être attribuée à domicile ou financer une partie des frais liés à la dépendance en établissement. Les conditions d'attribution sont les mêmes dans les deux cas, mais la nature de la prestation et le calcul de son montant diffèrent.

Le taux de bénéficiaires de l'APA est le rapport entre le nombre de bénéficiaires de l'APA (de 60 ans ou plus) et la population des 75 ans ou plus. En effet, le nombre de bénéficiaires de l'APA de 75 ans ou plus est estimé au niveau régional mais n'est pas connu à l'échelle des départements.

Pour en savoir plus :

- *Projet régional de santé 2012 - 2017 de Midi-Pyrénées*
- *Projet régional de santé 2012 - 2017 de Languedoc-Roussillon*
- « En Languedoc-Roussillon, + 27 300 personnes âgées dépendantes en 2030 », *Synthèse - Repères pour l'économie du Languedoc-Roussillon* n° 8, octobre 2012
- « 23 500 personnes âgées dépendantes supplémentaires d'ici 2030 », 6 pages *Insee Midi-Pyrénées* n° 143, septembre 2012
- « Les bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie dans les départements », *Insee Focus* n° 71, décembre 2016
- « L'évolution de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) de 2002 à 2009 », DREES, *Études et Résultats* n° 780, octobre 2011
- *Data DREES : données concernant l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)*



Insee Occitanie
36, rue des Trente-Six Ponts
BP 94217 - 31054 Toulouse Cedex 4

Directeur de la publication :
Jean-Philippe GROUTHIER
Rédactrice en chef :
Michèle EVEN

Impression et composition :
Imprimerie Delort - Studio graphique ogham
ISSN : 2492-1629 (version imprimée)
ISSN : 2493-4178 (version en ligne)
© Insee 2016