Insee Analyses
Normandie
N° 18
Décembre 2016

L'APA, un dispositif plus mobilisé en Seine-Maritime, dans le Calvados et dans l'Orne

En 2013, 68 800 Normands de 60 ans ou plus perçoivent l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), versée par les Conseils départementaux. Six sur dix vivent à leur domicile. La proportion de bénéficiaires dans la population éligible est élevée en Seine-Maritime, dans le Calvados et dans l'Orne. Dans les deux premiers départements, il s'agit d'une forte part de bénéficiaires à domicile. Dans l'Orne, les bénéficiaires en établissement sont fortement représentés du fait d'un équipement conséquent en lits médicalisés pour personnes âgées. De 2008 à 2013, le nombre de bénéficiaires a progressé en Normandie, plus fortement pour ceux qui vivent en établissement. La dépense totale de l'APA a elle aussi progressé au cours de cette période, mais à un rythme inférieur à l'inflation. Cette hausse modérée s'est ainsi traduite par une baisse notable du coût par bénéficiaire vivant à domicile, tandis que le coût par bénéficiaire en établissement s'est accru. En 2013, le coût par bénéficiaire atteint 4 300 €, qu'il soit à domicile ou en établissement.

Martial Maillard, Insee

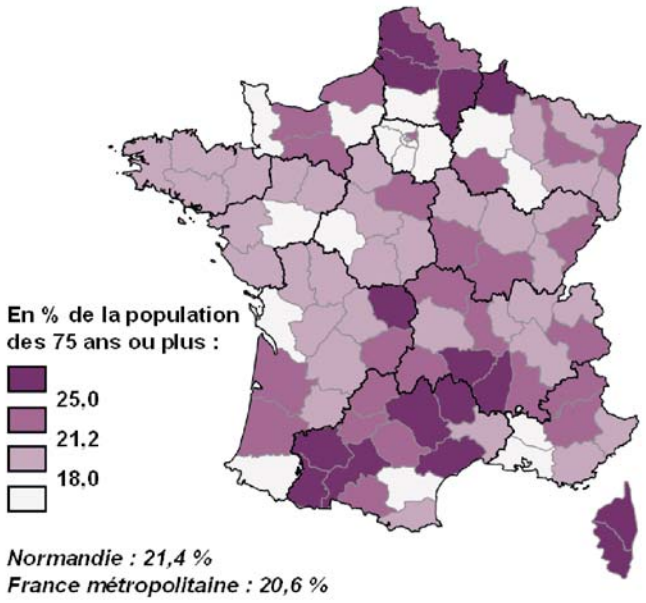
L'allocation personnalisée d'autonomie des personnes âgées (APA, *cf. définitions)* a vocation à pallier les conséquences financières de la perte d'autonomie due au vieillissement. Toute personne, âgée d'au moins 60 ans qui a besoin d'une aide pour accomplir les actes essentiels de la vie quotidienne ou dont l'état nécessite une surveillance régulière, est éligible à l'APA.

En 2013, 837 000 Normands sont âgés de 60 ans ou plus, dont 321 000 d'au moins 75 ans *(figure 2)*, âge à partir duquel la prévalence de la dépendance augmente sensiblement. Les 75 ans ou plus représentent 9,6 % des Normands, soit légèrement plus qu'au niveau métropolitain (9,2 %). Cette tranche d'âge est plus présente dans les départements de l'Orne et de la Manche, où elle rassemble 12 % de la population, mais moins dans celui de l'Eure (8 %), département le plus jeune de la région.

Du fait des gains d'espérance de vie, cette population progresse rapidement.

1 Un recours à l'APA contrasté selon les départements normands

Taux de bénéficiaires de l'APA à domicile ou en établissement



Sources : DREES, Enquête bénéficiaires de l'aide sociale départementale au 31/12/2013 ; Insee, estimations provisoires de population au 01/01/2014

Le nombre de Normands âgés de 75 ans ou plus a augmenté de 9,8 % de 2008 à 2013. Ce rythme est légèrement plus rapide qu'au niveau métropolitain (+ 9,3 %), notamment dans le Calvados (+ 12,3 %), département attractif pour les retraités.

Un Normand de 75 ans ou plus sur cinq perçoit l'APA

Fin 2013, 68 800 Normands bénéficient de l'APA. Le taux de bénéficiaires de cette prestation *(définitions)* est légèrement plus élevé en Normandie qu'en France métropolitaine (respectivement 21,4 % et 20,6 %), ce qui positionne la Normandie au 5e rang des régions de métropole. Le recours à l'APA présente néanmoins des disparités au sein de la région. La Seine-Maritime, le Calvados et l'Orne figurent dans le premier tiers des départements métropolitains pour ce recours. À l'inverse, la Manche et l'Eure se placent dans les dix derniers *(figure 1)*.

Bien que l'attribution de l'APA ne soit pas soumise à condition de ressources, les revenus du demandeur déterminent le montant de l'APA. Les personnes pauvres, qui bénéficieraient des montants les plus élevés, seraient donc incitées à demander l'APA. Inversement, les bénéficiaires potentiels les plus aisés, qui percevraient une allocation très faible, n'en font pas nécessairement la demande. Le recours à l'APA est en effet généralement plus fort dans les départements métropolitains où le taux de pauvreté des 75 ans ou plus est le plus élevé. Toutefois, ce constat ne s'observe pas pour les départements normands. Les départements de Seine-Maritime, du Calvados et de l'Orne se caractérisent par un important recours à l'APA, alors que les taux de pauvreté des ainés sont moins élevés *(figure 4)*.

Les disparités de recours à l'APA entre les départements normands ont des origines multiples. Certains départements, tel l'Eure, participent plutôt en finançant directement des organismes intervenant dans l'aide aux personnes âgées dépendantes. Mais ces écarts renvoient aussi au volontarisme des conseils départementaux en la matière. En effet, les départements possèdent une marge de manœuvre dans l'attribution de l'APA[1], notamment en incitant ou non les bénéficiaires potentiels à déposer une demande d'APA, ou dans le classement des personnes selon les groupes Iso Ressources (GIR, *cf. définitions)*.

Sont éligibles à l'APA les bénéficiaires résidant à leur domicile ou vivant dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées, médicalisé ou non. Les bénéficiaires de l'APA à domicile sont majoritaires, en Normandie comme au niveau métropolitain (respectivement 61,3 % et 58,8 %). Ceux qui vivent en établissement sont proportionnellement plus nombreux dans la Manche et dans l'Orne.

Les bénéficiaires de l'APA se concentrent, logiquement, aux âges élevés, en particulier s'agissant de l'APA en établissement. Les moins de 75 ans constituent 8 % des bénéficiaires en établissement et 12 % à domicile. Les 85 ans ou plus en représentent respectivement les deux tiers et la moitié. Du fait de leur espérance de vie supérieure, les femmes représentent les trois quarts des allocataires de l'APA, à domicile comme en établissement.

Une progression de 11 % du nombre de bénéficiaires de 2008 à 2013

Le nombre de bénéficiaires a progressé de façon continue de 2008 à 2013, en Normandie comme au niveau national, bien qu'à un rythme un peu en retrait dans la région (respectivement + 10,7 % et + 12,7 %). En 2013, ce sont ainsi 6 700 Normands de plus qu'en 2008 qui bénéficient de cette mesure. Cette croissance est plus dynamique en Seine-Maritime (+ 13,6 %), beaucoup moins marquée et concentrée sur l'année 2012 dans la Manche (+ 3,6 %).

Le mode d'hébergement des bénéficiaires a évolué au cours de cette période. Le nombre de bénéficiaires en établissement s'est accru plus fortement que le nombre de ceux vivant à domicile (respectivement + 16,3 % et + 7,4 %, *(figure 2)*. Dans la Manche, le nombre d'allocataires à domicile a même reculé de 10,0 %, l'accent y étant porté sur les bénéficiaires en établissement (+ 20,5 %).

Un recentrage des dépenses d'APA au profit des bénéficiaires vivant en établissement

Les dépenses brutes d'APA des Conseils départementaux normands s'élèvent à 294 millions d'euros en 2013, soit 7,8 % de leurs dépenses. Cela représente 5,6 % du total métropolitain. Cette proportion est proche du poids de la région dans le nombre de bénéficiaires (5,7 %). Comme pour le nombre de bénéficiaires, les dépenses dans les prestations à domicile sont majoritaires, en Normandie comme en métropole (61,6 % et 59,0 %).

En euros courants, les dépenses d'APA ont progressé de 4,2 % en Normandie de 2008 à 2013, rythme deux fois moins important qu'au niveau métropolitain (+ 11,3 %). Compte tenu de l'inflation, les dépenses régionales d'APA ont même diminué en termes réels car cette hausse reste inférieure à la hausse des prix à la consommation (+ 8,2 %). Le Calvados a connu l'évolution la plus dynamique (+ 13,0 %). Ces dépenses ont aussi augmenté dans l'Orne (+ 8,0 %), mais beaucoup moins dans l'Eure et en Seine-Maritime (+ 2,0 % chacun) ; elles se sont repliées dans la Manche (– 1,1 %).

Les besoins évoluent en Normandie comme en France métropolitaine, les dépenses d'APA à domicile diminuant au profit de celles en établissement. Les dépenses d'APA à domicile ont reculé de – 5,7 % en Normandie. À l'inverse, les prestations d'APA en établissement ont progressé de façon quasi-linéaire (+ 25,4 %) en Normandie.

Les aides aux personnes âgées ne constituent qu'une des facettes du champ d'intervention des Conseils départementaux en matière sociale, aux côtés des aides sociales à l'enfance, aux personnes handicapées et à l'insertion. En 2013, la part des dépenses

2 Une évolution en faveur de l'APA en établissement

Évolution du nombre de bénéficiaires de l'APA, des dépenses et de la population éligible de 2008 à 2013 en Normandie

	2008	2013	Évolution 2008-2013
Bénéficiaires de l'APA à domicile	39 280	42 190	+ 7,4
Bénéficiaires de l'APA en établissement	22 900	26 640	+ 16,3
Bénéficiaires de l'APA	62 180	68 830	+ 10,7
Dépenses APA à domicile	192 090 000	181 111 000	– 5,7
Dépenses APA en établissement	90 072 000	112 937 000	+ 25,4
Dépenses brutes totales	282 162 000	294 048 000	+ 4,2
Population de 60 ans ou plus	738 300	837 300	+ 13,4
Population de 75 ans ou plus	292 300	321 000	+ 9,8
Population totale	3 293 100	3 328 400	+ 1,1

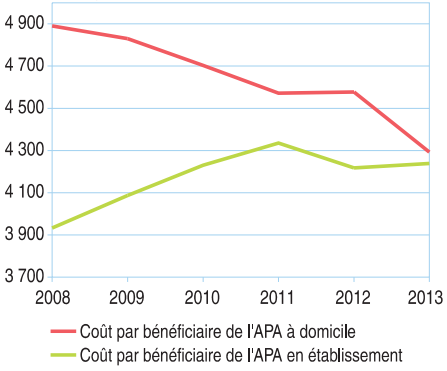
Unités : nombre, euro, %

Sources : DREES, Enquêtes bénéficiaires de l'aide sociale départementale; Insee, recensements de population

[1] C. Bourreau-Dubois, Q. Roquebert, A. Gramain, "Les disparités départementales dans la mise en œuvre de l'APA à domicile, reflets des choix de politiques locales ?", *Collection Notes Modapa*, n°3, 2015.

3 Une convergence des coûts par bénéficiaire de l'APA selon le type d'hébergement

Évolution du coût par bénéficiaire de l'APA à domicile et en établissement de 2008 à 2013 en Normandie, en euros courants



Unité : euro

Sources : DREES, Enquêtes bénéficiaires de l'aide sociale départementale

d'APA dans les dépenses brutes totales d'aide sociale des départements *(définitions)* est de 16,4 % en Normandie, soit un point de plus qu'en moyenne métropolitaine. Cette proportion est moins élevée dans l'Eure (13,2 %) car du fait de la jeunesse de sa population, les dépenses sociales y sont plus orientées vers l'enfance et l'insertion. Elle atteint 20 % dans la Manche et l'Orne, départements où le poids démographique des personnes âgées est plus marqué.

Bien que les prestations d'APA aient progressé en niveau, leur part dans les dépenses sociales des départements normands a reculé de deux points de 2008 à 2013. En effet, d'autres types de dépenses sociales ont augmenté plus fortement, notamment les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA), en lien avec le développement de la pauvreté. Le taux de pauvreté régional est passé de 12,5 % à 13,5 % de 2008 à 2013.

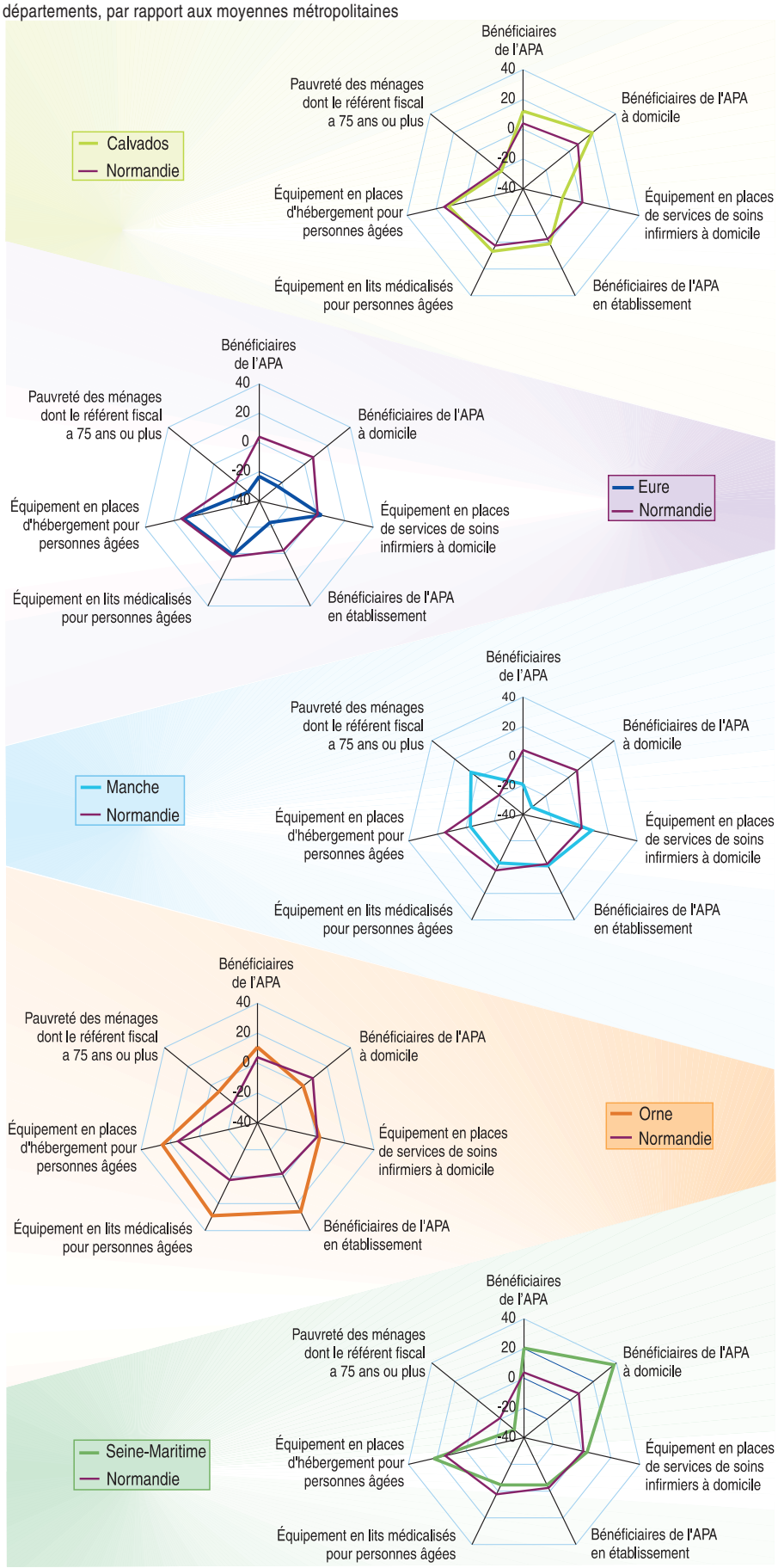
Un coût de 4 300 € par bénéficiaire en moyenne en Normandie en 2013

En 2013, le coût moyen par bénéficiaire de l'APA *(définitions)* est proche selon le type d'hébergement. Il s'établit en Normandie à 4 240 € pour l'aide en établissement et à 4 290 € à domicile *(figure 3)*. Le coût par bénéficiaire en établissement est plus élevé en Seine-Maritime (4 500 €). À domicile, les coûts par bénéficiaires sont plus élevés dans la Manche et dans l'Eure (respectivement 5 050 € et 4 840 €), en lien avec une proportion plus importante de bénéficiaires classés en Groupe Iso Ressources (GIR) 1 et 2, qui correspondent aux personnes les plus dépendantes ; il est plus faible dans l'Orne (4 120 €).

Comme au niveau national, les coûts par bénéficiaire ont évolué en sens opposé selon le type d'hébergement. Le coût par bénéficiaire à domicile a diminué : il se situait à

4 Des orientations en matière d'APA différentes selon les départements

Écarts des taux de bénéficiaires de l'APA et des taux d'équipement en hébergement pour personnes âgées des départements, par rapport aux moyennes métropolitaines



Unité : %

Lecture : le taux de bénéficiaires de l'APA dans le Calvados en 2013 est supérieur de 12 % à la moyenne métropolitaine.

Sources : DREES, Enquête bénéficiaires de l'aide sociale départementale au 31/12/2013 ; Insee, estimations provisoires de population au 01/01/2014 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal ; Drees/ARS/DRJSCS, Statiss 2014 pour les places d'hébergement.

Les indicateurs sociaux départementaux

Certains indicateurs utilisés dans cette étude font partie des Indicateurs Sociaux Départementaux (ISD). Les ISD constituent le socle d'un système d'information partagé entre échelons nationaux et départementaux dans les principaux domaines de l'action sociale départementale. Ils ont été définis par le rapport du groupe de travail du Cnis de décembre 2009 associant des représentants de Conseils généraux, de la statistique publique (Insee, Drees, DGCL), de la Cnaf, CCMSA, Oned, CNSA et de l'ODAS.

L'objectif donné était de « définir un ensemble d'indicateurs départementaux de l'action sociale, entendue de façon sens large : besoins des populations et modes de prise en charge ». Les ISD intègrent à la fois des indicateurs transversaux, reflétant le contexte territorial et des indicateurs propres à la protection de l'enfance, les personnes handicapées, les personnes âgées, l'insertion sociale, ou encore des indicateurs financiers.

Faisant l'objet d'une mise à jour deux fois par an, en collaboration entre l'Insee et la Drees, les ISD sont accessibles en ligne :

https://www.insee.fr/fr/statistiques/2382915

Définitions

L'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), entrée en vigueur le 1er janvier 2002, a été mise en place pour pallier la perte d'autonomie des personnes âgées. Il s'agit d'une prestation versée par les conseils départementaux (CD). Pour en bénéficier, il faut avoir au moins 60 ans, résider en France et avoir besoin d'une assistance pour réaliser les actes de la vie quotidienne (faire sa toilette, se nourrir, faire son ménage, etc.) ou avoir besoin d'une surveillance régulière. La personne doit être classée en Groupe Iso Ressources (GIR) 1 à 4. La dépendance au sens de l'APA correspond à une perte d'autonomie reconnue administrativement, sur avis de l'équipe médico-sociale du CD.
C'est une allocation personnalisée répondant aux besoins particuliers de chaque bénéficiaire. Gérée par les départements, elle n'est pas soumise à condition de ressources, mais le montant pris en charge par le CD varie selon les revenus des bénéficiaires. Elle permet la prise en charge d'aides et de services diversifiés. Ainsi, pour l'année 2013, lorsque les ressources mensuelles de l'allocataire sont inférieures à 735 € par personne (1er plafond), le bénéficiaire reçoit le montant total de l'aide. Puis, jusqu'à 2 928 € par mois (second plafond), l'allocation versée varie entre 90 % et 10 % du montant de l'APA. Au-delà de 2 928 €, le bénéficiaire ne touche que 10 % de l'APA.
L'APA peut être attribuée à domicile ou financer en partie les frais liés à la dépendance en établissement sous dotation globale.

Les conditions d'attribution sont les mêmes dans les deux cas, mais la nature de la prestation et le calcul de son montant diffèrent. L'APA est financée par les départements, attribuée selon les mêmes conditions sur tout le territoire. Un certain nombre de critères sont définis par la loi. Toutefois, dans la pratique, les plans d'aides déterminés par les équipes médico-sociales peuvent varier un peu. De plus, les CD ont la possibilité d'aller au-delà de l'aide légale obligatoire.

Différentes études semblent montrer que le reste à charge supporté par les familles est très inférieur à domicile, essentiellement parce que les aidants familiaux assurent une part importante de la prise en charge.
Les aides sociales aux personnes âgées comprennent l'APA, l'ASH (Aide Sociale à l'Hébergement), et aussi des aides ménagères et divers services.

Coût moyen par bénéficiaire de l'APA : en rapportant le montant des dépenses d'APA au nombre de bénéficiaires, on obtient le coût moyen par bénéficiaire. Cet indicateur permet d'évaluer le coût de cette mesure par type d'hébergement et par territoire, en s'affranchissant des effets de taille.

Dépenses brutes totales d'aide sociale : dépenses annuelles brutes totales d'aide sociale, y compris les frais de personnel, les services communs et autres interventions sociales.

Taux de pauvreté : une personne (ou un ménage) est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Selon des conventions européennes, ce seuil est fixé à 60 % du niveau de vie médian. Le taux de pauvreté rapporte le nombre de personnes pauvres à la population correspondante (exemple : tranche d'âge).

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. Il fait partie des Indicateurs Sociaux Départementaux *(Cf. encadré)*.

4 890 € en 2008. En effet, de 2008 à 2013, les dépenses correspondantes ont diminué de 5,7 %, alors que le nombre de bénéficiaires s'est accru de 7,4 %. Dans le même temps, le coût par bénéficiaire en établissement a augmenté : il était de 3 930 € en 2008 *(figure 3)*. Cette évolution résulte d'une croissance des dépenses supérieure à celle du nombre de bénéficiaires (respectivement + 25,4 % et + 16,3 %).

L'offre d'hébergement pour personnes âgées crée la demande d'APA

Au niveau national, il existe une forte relation positive entre le taux d'équipement en places d'hébergement pour personnes âgées et le taux de bénéficiaires de l'APA en établissement. Puisque l'offre existe, les besoins sont plus aisément satisfaits. Cette relation est plus nette encore s'agissant de l'équipement en lits médicalisés pour personnes âgées. Elle se vérifie bien en Normandie, hormis dans l'Eure. En particulier, l'Orne se classe dans les 15 premiers départements pour chacun de ces indicateurs *(figure 4)*.
Certains départements métropolitains, à l'instar du Pas-de-Calais et de l'Aisne, présentent à la fois de forts taux de bénéficiaires de l'APA à domicile et d'équipement en places de services de soins infirmiers à domicile (SSIAD). Ce n'est pas le cas en Normandie. Ainsi, le Calvados est bien positionné pour ce taux de bénéficiaires mais assez peu équipé en places de SSIAD. La Manche présente les caractéristiques inverses *(figure 4)*. Ce constat traduit une large influence des politiques mises en œuvre dans chaque département. ■

Insee Normandie
5 rue Claude Bloch
BP 95137
14024 CAEN cedex

Directeur de la publication :
Daniel BRONDEL
Rédacteur en chef :
Maryse CADALANU
Attachés de presse :
Martine CHÉRON (Rouen)
Tél : 02.35.52.49.75
Philippe LEMARCHAND (Caen)
Tél : 02.31.15.11.14

ISSN (en ligne) : 2493-7266
ISSN (imprimé) : 2496-5227
© Insee 2016

Pour en savoir plus

- É. Amar, F. Borderies, I. Leroux, "Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2014", *Document de travail*, Drees, n° 200, 2016
- É. Amar, "Les dépenses d'aide sociale départementale en 2014", *Document de travail*, Drees, n° 201, 2016
- I. Leroux, M.D. Minne, "Disparités territoriales des bénéficiaires de l'APA", *Insee Focus*, n° 71, 2016

Insee
Mesurer pour comprendre