

Fin 2020, 1,45 million de prestations d'aide sociale ont été allouées par les départements aux personnes âgées en perte d'autonomie. En un an, le nombre d'aides a diminué, pour la première fois, de 1,6 % en lien avec la crise sanitaire. Les dépenses brutes globales associées pour l'année 2020 s'élèvent à 8,0 milliards d'euros, soit une progression de 2,7 % en euros courants par rapport à 2019. Ces dépenses croissent continûment depuis 2002.

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 12].

Une hausse des dépenses malgré une diminution du nombre d'aides en 2020, en lien avec la crise sanitaire

Fin 2020, 1,45 million de prestations¹ d'aide sociale aux personnes âgées sont accordées par les départements, dont 800 000 aides à domicile et 654 000 aides à l'accueil (*tableau 1*). Le nombre d'aides est supérieur 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 2020, les dépenses brutes associées (*encadré 1*) s'élèvent à 7,6 milliards d'euros. Elles se répartissent à parts égales entre aides à domicile et aides à l'accueil, alors que les premières représentent 55 % du nombre moyen de prestations et les secondes 45 %³. En ajoutant les participations et subventions⁴, ainsi que les autres dépenses d'aide aux personnes âgées⁵, les dépenses brutes totales s'établissent à 8,0 milliards d'euros. Au total, l'APA représente 91 % du nombre moyen d'aides attribuées dans l'année et 83 % des dépenses totales.

1. Le nombre d'aides au mois de décembre est la somme du 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 et du nombre 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 2019, 90 % des bénéficiaires de l'ASH perçoivent aussi l'APA. Aussi, le nombre de bénéficiaires d'une aide sociale aux personnes âgées fin 2020 peut être estimé à 1,35 million, dont 550 000 en établissement.

3. Le nombre moyen d'aides en 2020 est calculé comme la moyenne des nombres d'aides observées en décembre 2019 et en décembre 2020.

4. 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).

5. 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 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 2019 et 2020

	Nombre d'aides au 31/12			Dépenses annuelles, en millions d'euros, évolution en euros courants			Dépenses brutes mensuelles moyennes par aide sociale départementale (en euros)
	2019	2020	Évolution 2019/2020 (en %)	2019	2020	Évolution 2019/2020 (en %)	2020
Aides à domicile, dont :	805 840	799 650	-0,8	3 688	3 786	2,6	390
aides ménagères	17 350	17 730	2,2	53	51	-3,6	240
allocation personnalisée d'autonomie (APA) ¹	788 490	781 920	-0,8	3 635	3 734	2,7	400
Aides à l'accueil, dont :	671 860	654 460	-2,6	3 749	3 800	1,4	480
aide sociale à l'hébergement (ASH) ²	120 670	116 460	-3,5	1 254	1 279	1,9	900
accueil chez des particuliers	1 870	1 760	-5,8	19	18	-4,9	840
APA ¹	549 330	536 250	-2,4	2 475	2 500	1,0	380
Total aides à domicile et à l'accueil dont	1 477 700	1 454 110	-1,6	7 437	7 586	2,0	430
APA ¹	1 337 820	1 318 170	-1,5	6 148	6 278	2,1	390
Autres aides	nd	nd	nd	390	449	15,2	nd
Total	nd	nd	nd	7 827	8 035	2,7	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 » (43 millions d'euros en 2020).

Lecture > En 2020, la dépense brute totale est de 8,0 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'éventuels 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 très différents avant récupérations auprès des obligés alimentaires et héritiers (voir fiche 16). Pour les dépenses d'ASH, le caractère « brut » s'entend donc uniquement comme étant avant recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales ou avant remboursements.

Cette nouvelle convention pour l'ASH, et donc pour les dépenses d'aide sociale 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*.

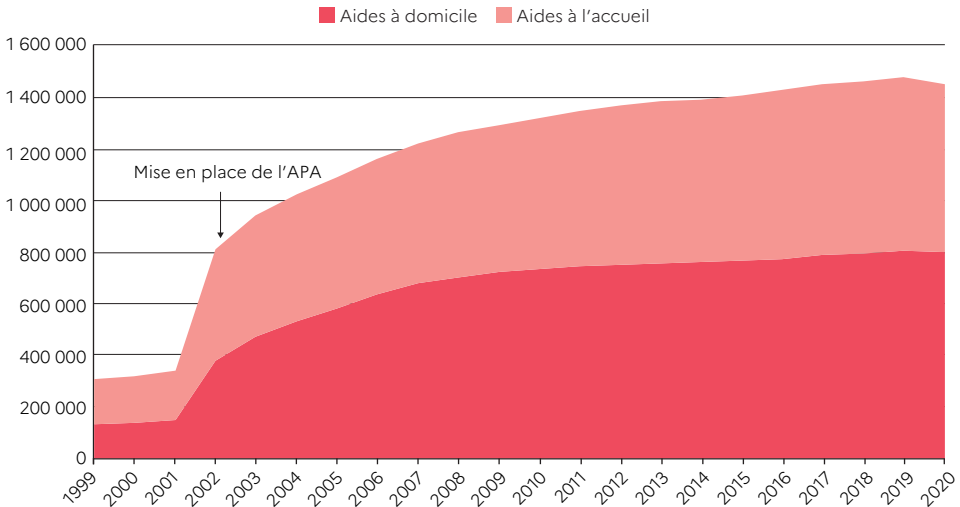
En 2020, pour la première fois depuis la fin des années 1990, le nombre d'aides diminue de 0,8 % pour l'aide à domicile et de 2,6 % pour l'aide à l'accueil par rapport à 2019, soit -1,6 % au total en un an. Cette baisse est à rapprocher de la hausse de la mortalité des plus âgés dans le contexte de la crise sanitaire du Covid-19, en particulier en établissement. Entre 2019 et 2020, les dépenses totales d'aide sociale aux personnes âgées augmentent de 2,7 %, en euros courants (dont 2,6 % pour les aides à domicile et 1,4 % pour les aides à l'accueil). Les évolutions contrastées des dépenses et du nombre de bénéficiaires en fin d'année peuvent sembler contradictoires, mais l'écart doit être nuancé au regard du contexte très particulier de l'année 2020 et des évolutions infra-annuelles du nombre de bénéficiaires. De plus, les dépenses sont celles réalisées en 2020, mais elles peuvent aussi comprendre des dépenses au titre de l'année 2019 (rappels, régularisations comptables, etc.).

Des évolutions majeures liées à la mise en place de l'APA en 2002

Entre 1999 et 2019, le nombre d'aides sociales attribuées aux personnes âgées a été multiplié par 4,8 et les dépenses annuelles par 4,9 en euros courants, et par 3,7 en euros constants (c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation⁶) [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 +4,5 % en euros courants, 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

Graphique 1 Évolution du nombre d'aides sociales aux personnes âgées, de 1999 à 2020



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 2020, le nombre d'aides à domicile est de 799 600 et le nombre d'aides à l'accueil de 654 500.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

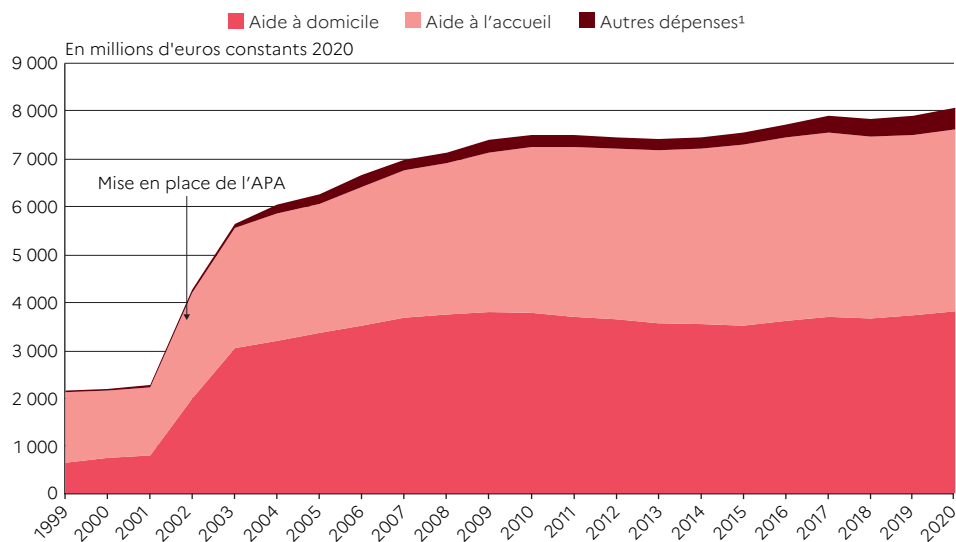
⁶ Les évolutions de dépenses exprimées en euros constants sont les évolutions déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière. En 2020, cet indice a augmenté de 0,5 % en moyenne annuelle.

une hausse considérable du nombre d'aides à domicile, de 114 % entre 2002 et 2019, et du nombre d'aides à l'accueil des personnes âgées dépendantes, de 55 % (respectivement +5 % et +3 % par an en moyenne).

Les dépenses associées ont plus que doublé au cours de cette période, passant, en euros courants, de 3,4 milliards à 7,8 milliards d'euros. Cette évolution, d'ampleur différente selon l'aide considérée, est de +136,7 % pour l'aide à domicile et de +114,5 % pour l'aide à l'accueil en euros courants. Les dépenses d'aide à domicile et celles d'aide à l'accueil ont ainsi augmenté de respectivement 5,2 % et 4,6 % par an en moyenne, en euros courants (soit +3,8 % et +3,2 %, en euros constants). 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 passées de respectivement 9,7 % en euros courants (7,9 % en euros constants) et 6,9 % en moyenne par an entre 2002 et 2009, à 1,6 % (0,4 % en euros constants) et 1,4 % entre 2009 et 2015. En lien avec la loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV)⁷, les dépenses d'aide à domicile augmentent de nouveau plus nettement entre 2015 et 2019, portées par la hausse des plafonds d'APA (+2,5 % en moyenne par an en euros courants, soit +1,5 % en euros constants). Aussi, la croissance des dépenses totales d'aide sociale aux personnes âgées est légèrement plus marquée pendant cette période que lors de la précédente. Entre 2015 et 2019, les dépenses augmentent de 1,8 % en euros courants en moyenne par an (soit +0,8 % en euros constants), alors que la hausse

Graphique 2 Évolution des dépenses brutes d'aide sociale aux personnes âgées, de 1999 à 2020



1. Dont subventions et participations.

Notes > Les aides à domicile comprennent la PSD à domicile (de 1999 à 2003), l'allocation personnalisée d'autonomie (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 2020, les dépenses d'aide à domicile et d'aide à l'accueil s'élèvent à 3,8 milliards d'euros chacune.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

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

du nombre d'aides continue de ralentir (+1,2 % en moyenne annuelle).

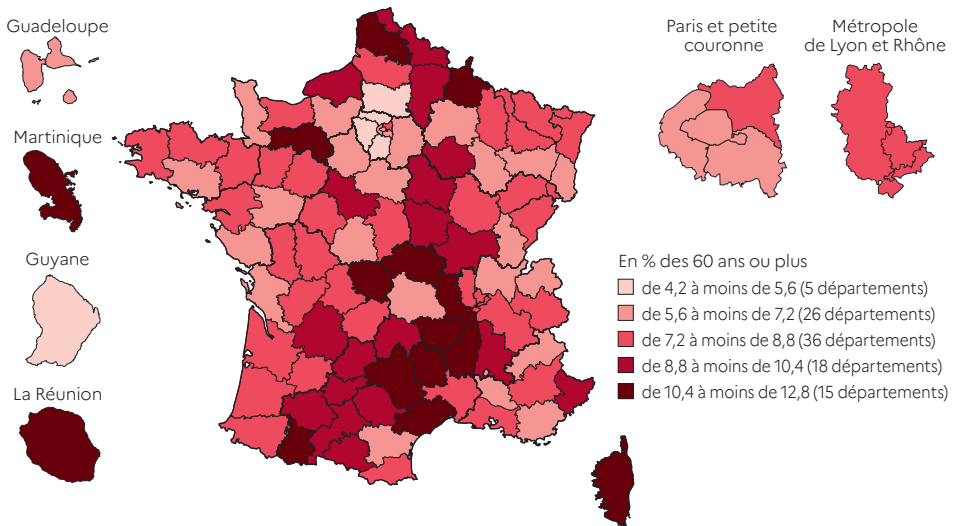
La dépense brute annuelle moyenne par aide⁸ est de 5 200 euros en 2020. Elle est plus importante pour les aides à l'accueil que pour les aides à domicile : 5 700 euros contre 4 700 euros. La tendance à la baisse de la dépense brute moyenne par aide observée entre 2002 et 2014 (-1,3 % en moyenne annuelle en euros courants et -2,8 % en euros constants), s'inverse à partir de 2015 sous l'effet de la mise en œuvre de la loi ASV (+0,9 % en moyenne annuelle en euros courants, -0,1 % en euros constants).

De fortes disparités départementales

En décembre 2020, le nombre d'aides sociales départementales représente 8,0 % du nombre

de personnes âgées de 60 ans ou plus sur le territoire national⁹. Les personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale se répartissent de façon inégale sur le territoire. Fin 2020, le nombre d'aides pour 100 habitants de 60 ans ou plus varie de 4,2 % à 12,8 % selon les départements, soit un écart du simple au triple. Cependant, quatre départements sur dix présentent un taux d'aides compris entre 7,2 % et 8,8 % ; ces valeurs se situant à plus ou moins 10 % de la médiane¹⁰ qui s'établit à 8,0 %. Les départements aux taux d'aides les plus faibles sont des départements franciliens et la Guyane (carte 1). Les dépenses moyennes par aide sociale aux personnes âgées varient, selon les territoires, de 4 000 à 9 300 euros en 2020¹¹ (carte 2). Néanmoins, les deux tiers des départements consacrent une dépense moyenne par aide comprise entre

Carte 1 Nombre d'aides sociales départementales aux personnes âgées pour 100 habitants de 60 ans ou plus selon les départements, en décembre 2020



Note > Au niveau national, au 31 décembre 2020, le nombre d'aides sociales départementales aux personnes âgées est de 8,0 pour 100 habitants de 60 ans ou plus. La médiane, c'est-à-dire la valeur au-dessous de laquelle se situent la moitié des départements, est égale à 8,0 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 2021 (résultats arrêtés fin 2021).

8. 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 .

9. Le taux d'aides est de 8,0 % 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.

10. La médiane est la valeur au-dessous de laquelle se situent la moitié des départements.

4 800 et 5 900 euros, soit entre 90 % et 110 % de la médiane, égale à 5 300 euros. Douze départements présentent une dépense moyenne supérieure ou égale à 6 400 euros, soit au moins 120 % de la valeur médiane. À l'opposé, autant de collectivités se distinguent par une dépense moyenne par aide comprise entre 4 000 et 4 700 euros, soit entre 75 % et 90 % de la dépense médiane.

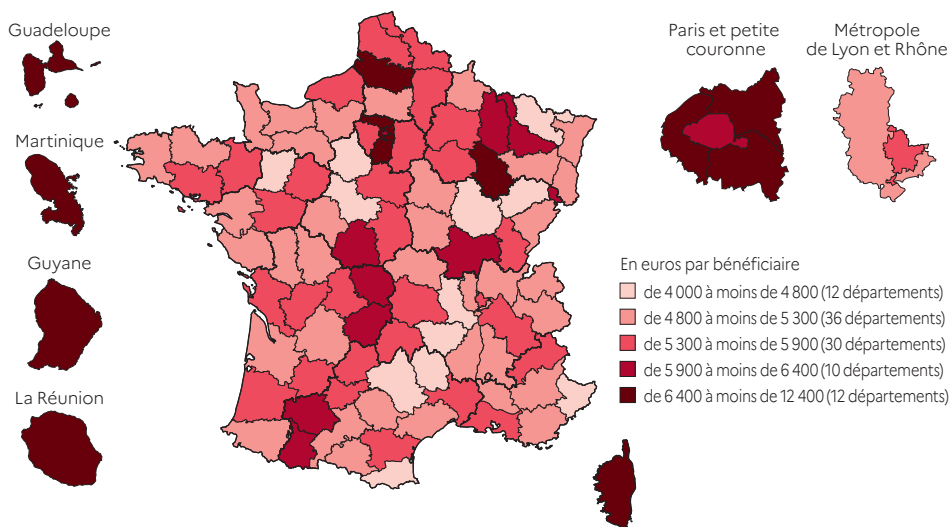
Plusieurs raisons peuvent expliquer ces relatives disparités :

- 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 23) ;
- 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). ■

Carte 2 Dépenses brutes moyennes par bénéficiaire d'une aide sociale aux personnes âgées, en 2020



Note > Au niveau national, en 2020, la dépense moyenne par mesure d'aide sociale pour les personnes âgées s'élève à 5 500 euros. La médiane, c'est-à-dire la valeur au-dessous de laquelle se situent la moitié des départements, est de 5 300 euros.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

Pour en savoir plus

> Des données complémentaires détaillées, nationales et départementales, sont disponibles sur l'Open Data de la DREES.

> Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (2021, novembre). Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie 2021.

> Marquier, R. (2013, avril). Une décennie d'aide sociale des départements aux personnes âgées dépendantes (2001-2010). DREES, Dossiers Solidarité Santé, 39.

> Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale - Autonomie (2022).

11. Excepté en Guyane où elle atteint 12 400 euros.