

Financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) : quels enjeux d'équité entre les départements ?

Projet THEMIS

Camille Auxépales, Delphine Roy (Institut des politiques publiques)

12 novembre 2024



Avec le soutien de la



Rappel du contexte

Le financement de l'APA : une question à la croisée des contextes démographique et politiques

- Contexte démographique : arrivées aux grands âges de la génération du baby-boom (1945 + 80 = 2025)
- Contexte politique : discussions sur la poursuite ou les limites de la décentralisation (ex : RSA, gestion des Ehpad → ARS ?)
- Complexité du financement des départements : transferts de compétences depuis 1984 → fractions de taxes, dotation générale de décentralisation, dotation générale de fonctionnement, concours divers... : quelle autonomie financière ?

Le projet "Territoires, Habitats EMergents, Institutions et Solvabilisation de l'offre"

- Un projet qui prend la suite du projet "vieillir à domicile" sur les défis du virage domiciliaire (rapport publié en mars 2023)
- ... davantage orienté vers **l'offre** (axe 2)
- ... tout en poursuivant l'étude des **disparités territoriales** (axe 1)
- ... et en élargissant la perspective à la **couverture du risque autonomie** (axe 3)

Axe 1 - Décentralisation

1. Analyse des moyens financiers et humains des départements : qu'est-ce qu'un département "riche" ?
2. Comment les départements intègrent-ils cette contrainte dans la mise en œuvre de la politique d'autonomie ?
3. Questionner le système de compensation actuel

1 – Qu'est-ce qu'un département
"riche" ?

Les mesures de richesse

- Indicateurs qui reflètent la **richesse des habitants du département** : mesures de revenu moyens (le revenu initial, le revenu disponible, le niveau de vie ou la pauvreté monétaire), taux de chômage, le taux de bénéficiaires du RSA, le niveau moyen d'éducation, l'espérance de vie...
 - évolution parallèle entre les départements mais de l'hétérogénéité
- Indicateurs au niveau du **département** : potentiel fiscal, recettes de fonctionnement (concours de l'état, impôts et taxes (DMTO, CVAE), subventions)

Le potentiel fiscal comme mesure de la "richesse"

Toutes ces mesures sont très liées entre elles.

Le **potentiel fiscal (PF)** semble bien résumer les ressources mais moins le rapport entre ressources et charges :

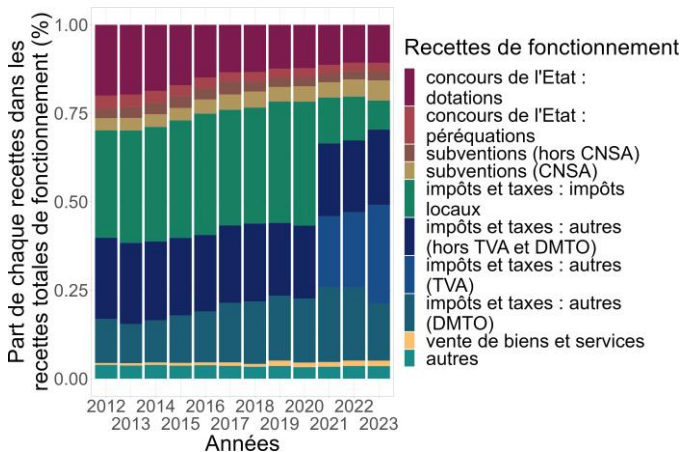
- Il est très lié aux "ressources" : il est plus élevé dans les départements où :
 - les revenus moyens sont plus élevés
 - ▶ Revenus moyen > PF : 75 et 78
 - ▶ Revenus moyen < PF : 26, 84 et 93
 - la part de ménages imposables est plus élevée
 - les revenus des DMTO sont plus importants

Le potentiel fiscal comme mesure de la richesse

- ...mais le PF ne tient pas compte de l'existence de "charges" différenciées :
 - taux de pauvreté
 - dépenses d'aides sociales par habitant
 - part de bénéficiaires des AIS
- ... ce qui peut désavantager certains dpts : ex. 06, 66, 26, 84, 93 (revenu moyen faible par rapport au PF + charges élevées)

Les recettes des départements

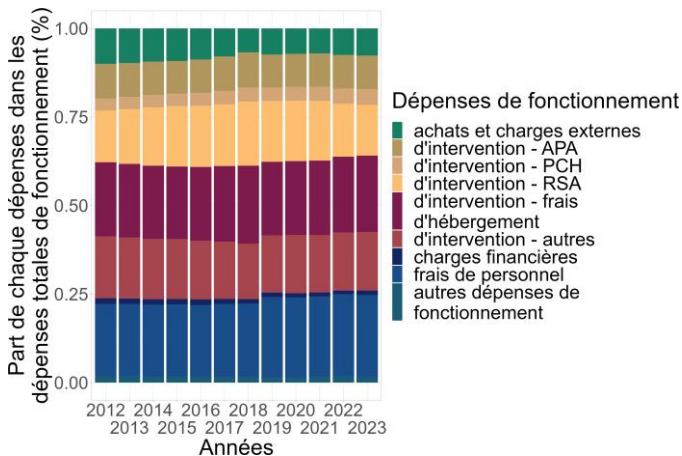
Figure 1 : Évolution de la composition des recettes de fonctionnement des départements



SOURCE: Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Les dépenses des départements

Figure 2 : Évolution de la composition des dépenses de fonctionnement des départements



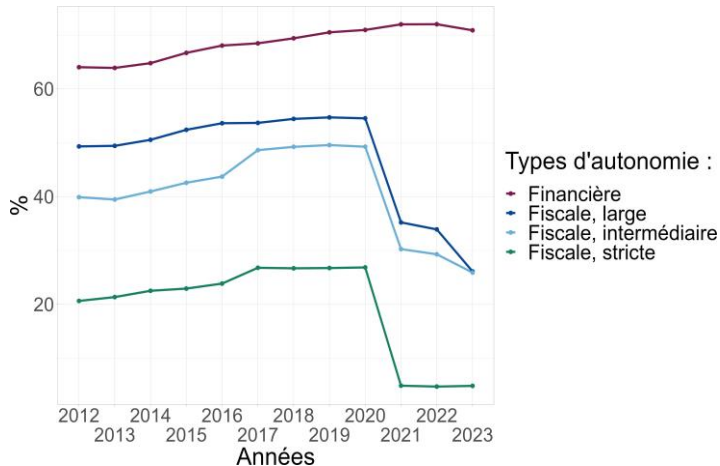
SOURCE: Observatoire des finances et de la gestion publique locales

2 – Marges de manoeuvre

- Une décentralisation qui laisse peu de latitude fiscale aux départements :
 - de + en + de transferts de ressources de l'état aux collectivités locales en substitution aux impôts locaux
 - peu de pouvoirs d'assiettes et de taux
- Autonomie fiscale en baisse

Une autonomie fiscale en baisse

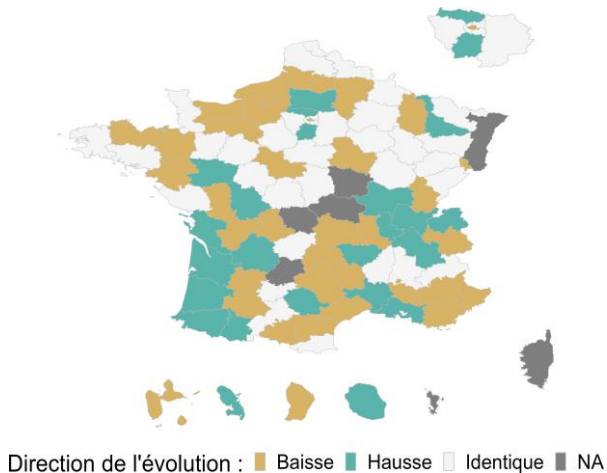
Figure 3: Évolution des ratios d'autonomie fiscale et financière



- L'APA est définie au niveau national. Mais les départements (chefs de file de l'action sociale) peuvent jouer sur :
 - l'ouverture des droits (+ ou - aisée),
 - le choix du producteur (service autorisé vs. service agréé, prestataire vs. mandataire ou gré à gré) et
 - les tarifs de référence de l'aide à domicile

Exemple 1 – Les tarifs de référence

Figure 4 : Évolution des tarifs de référence APA (= tarif moyen tous SAAD confondus) entre 2018 et 2021

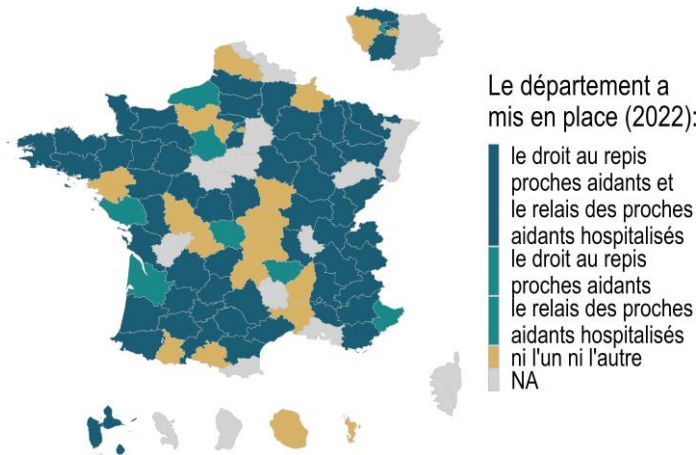


SOURCE : Rapports Fédésap

- Les politiques extra-légales et les marges d'interprétation (ex. aide aux GIR 5-6, recours aux petits-enfants pour ASH, etc)
Mais : peu de données, qui recouvrent des choses différentes en fonction des départements, info coûteuse à récupérer, pas toujours beaucoup de variation
→ Regarder les dynamiques de déploiement/mise en place d'aides ; faire une typologie des départements les plus "impliqués"

Exemple 2 – Le droit au répit des proches

Figure 5 : Départements ayant mis en place le droit au répit des proches aidants et le relais des proches aidants hospitalisés en 2022



SOURCE : Enquête aide sociale, DREES

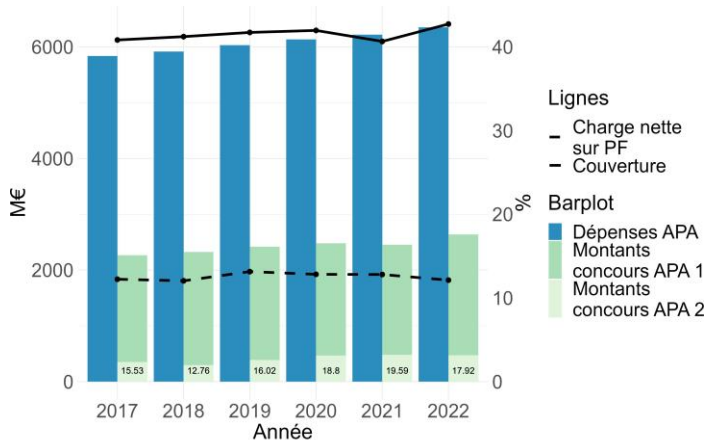
3 – Les concours APA

Versés par la CNSA aux départements pour couvrir une partie de leurs dépenses :

- Première part : concours APA 1
 - Calcul de la clef de répartition du concours APA 1 qui dépend : du nombre de personnes âgées de 75 ans et plus, des dépenses d'APA, du potentiel fiscal, du nombre de bénéficiaires du RSA
 - Par la suite, nous utilisons les données provenant des documents de notification des concours définitifs de la CNSA destinées au financement de l'APA
- Deuxième part : concours APA 2
Mise en place suite à la loi ASV (2015) pour compenser les charges nouvelles

Hausse de la couverture des dépenses APA et baisse de la part APA 1 dans le concours

Figure 6 : Évolution des dépenses et concours APA dans le temps



Note : les valeurs affichées représentent la part du concours APA 2 dans le concours APA (%)

Comprendre le concours et simuler l'impact de différents changements

Une [application R-Shiny](#) conçue par l'IPP permet de simuler, pour chaque département, l'impact :

1. d'un **changement dans les caractéristiques** d'un département (part PA, dépenses APA, PF, part bénéficiaires RSA),
2. d'un **changement des poids** associés à chacun des quatre critères pour le calcul de la clef de répartition du concours APA 1,
3. de la mise en place d'un objectif de **taux de couverture** des dépenses d'APA par le concours APA 1 **identique** pour tous les départements

sur :

- la **part du concours APA 1** reçue par chaque département,
- le **taux de couverture** des dépenses d'APA par le concours APA 1

Figure 7: Aperçu de l'interface R-Shiny

Les concours CNSA : APA 1 et APA 2 Simulations Concours et simulateur Caractéristiques des départements **Clef de répartition ▾** Taux de couverture des dépenses

Simuler un changement dans les poids du calcul des clefs de répartition

Les clefs de répartition du concours APA 1 sont calculées en prenant en compte le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans à hauteur de 50%, la dépense d'APA à hauteur de 20%, le potentiel fiscal à hauteur de 25% et le nombre de bénéficiaires du RSA à hauteur de 5%.

Cette partie de l'application permet de simuler des nouvelles répartitions des montants en modifiant les poids associés à chacune de ces quatre variables.

Pour cela, commencer par choisir une année *t*. Vous avez ensuite la possibilité de modifier les poids pour chacune des quatre variables. Pour visualiser les variations induites par ces changements, cliquer sur "Soumettre les valeurs" et des cartes d'afficheront.

Choisir une année :

Poids actuels par variables :

Nombre de personnes âgées de plus de 75 ans :
50 %

Dépenses d'APA :
20 %

Potentiel fiscal :
-25 %

Nombre de bénéficiaire du RSA :
5 %

Choix d'une nouvelle valeur :

Curseur
 Valeur libre

Nouvelle valeur :



Curseur
 Valeur libre

Nouvelle valeur :



Curseur
 Valeur libre

Nouvelle valeur :



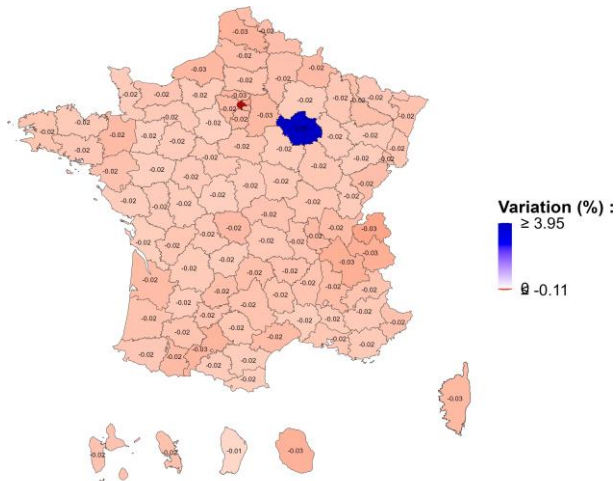
Curseur
 Valeur libre

Nouvelle valeur :



Exemple (1) – changement dans les caractéristiques d'un dpt

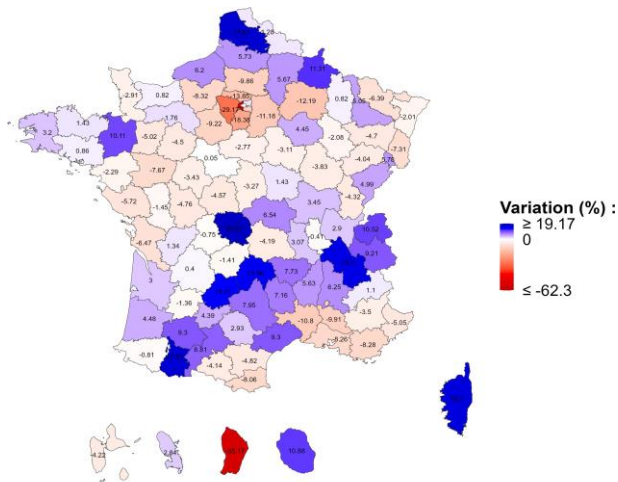
Figure 8: + 10% dépenses APA dans l'Aube (10)



Île-de-France : -0.3 (75) / -0.1 (92) / -0.03 (93) / -0.03 (94)

Exemple (2) – changement de poids des 4 critères actuels

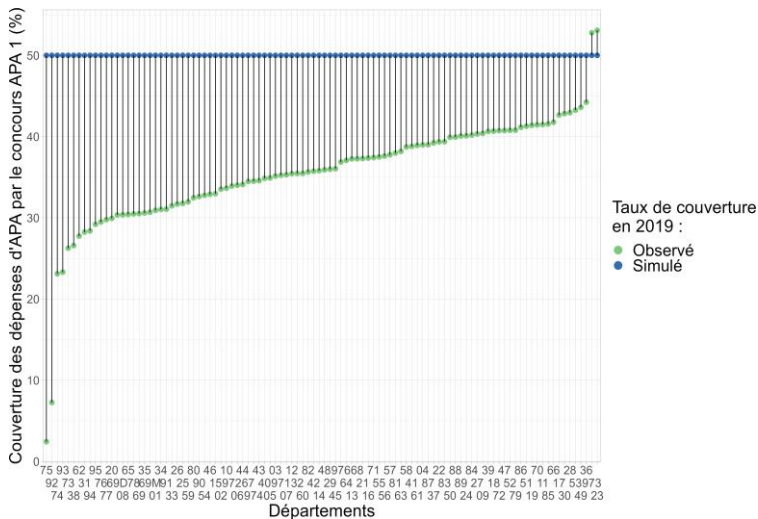
Figure 9: PA = 40%, depAPA = 60%, PF = -30%, RSA = 0%



Île-de-France : -1.33 (75) / -69.43 (92) / 1.52 (93) / -9.64 (94)

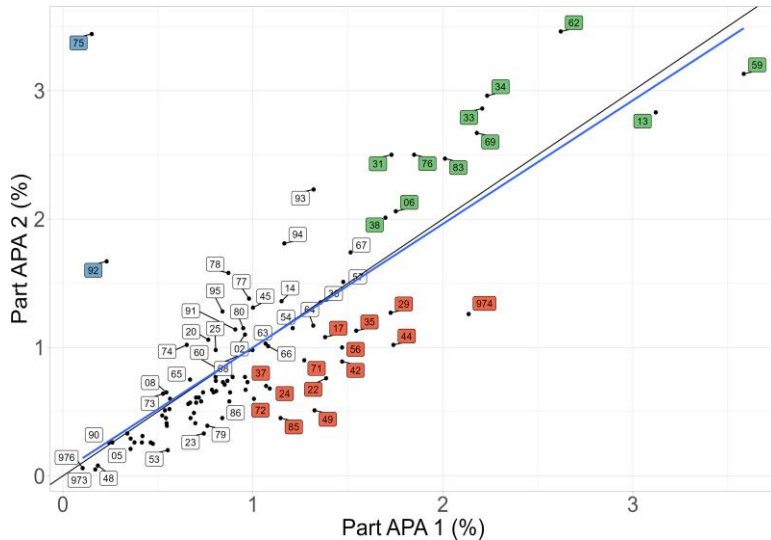
Exemple (3) – taux de couverture identique

Figure 10: Taux de couverture observé (point vert) par rapport à un taux de 50% pour tous les départements (point bleu)



Quel concours pour quel(s) objectif(s) ?

Figure 11 : Parts départementales dans le concours APA 1 vs. APA 2 – 2019



Intégrer d'autres indicateurs dans le calcul des concours ?

Changer les indicateurs utilisés dans le calcul des clefs de répartition ?

- Intégrer des indicateurs épidémiologiques qui reflètent mieux les **besoins**
 - Nombre de points GIR 1-4 des bénéficiaires de l'APA ?
 - GMP APA, GMP épidémiologique
 - Taux de prévalence de la perte d'autonomie (source : VQS 2021)
- Nombre de personnes âgées de 60 ans et plus (et non 75+) ?
- Revenu moyen des habitants ?

... mais ces indicateurs doivent être **disponibles** à une fréquence adéquate, suffisamment **fiables** et **opposables**

Pistes pour la suite

- Poursuite des investigations sur les différences de mise en œuvre de l'APA et des politiques de l'autonomie entre les départements
- Élargir la focale à l'articulation sanitaire / médico-social, aux dépenses d'assurance maladie
- Question de la taille globale de l'enveloppe (actuellement : jeu à somme nulle entre les dpts) → réflexion sur le financement de la couverture du risque "perte d'autonomie" (Axe 3 du projet)

Merci de votre attention !
