

Le financement de la dépendance : entre le marché et l'Etat

Alexis Direr

Laboratoire d'Economie d'Orléans et Ecole d'Economie de Paris

Avril 2011

La dépendance, un risque principalement de fin de vie

Alors que l'année 2010 a été marquée par la réforme des retraites, l'année 2011 pourrait être celle de la remise à plat du financement de la dépendance. La dépendance est une situation dans laquelle une personne ne peut plus assurer seule les gestes de la vie quotidienne comme se déplacer ou se laver et nécessite une assistance régulière à domicile ou dans un établissement spécialisé. C'est un risque apparaissant principalement en fin de vie. La probabilité à 65 ans de terminer sa vie dépendante est de 40 % en moyenne (OCDE 2005). Les femmes dont l'espérance de vie est supérieure à celles des hommes sont une population à risque. 52 % des femmes passent par une phase de dépendance contre seulement 29 % des hommes (OCDE 2005). La durée moyenne de dépendance lorsqu'elle survient est d'environ quatre ans pour les hommes et cinq ans pour les femmes.

La création de l'Allocation Personnalisée d'autonomie (APA) en 2001 a constitué une étape importante dans la prise en charge de la dépendance. Délivrant une prestation moyenne de 450 euros, elle est cependant insuffisante pour couvrir les frais de maintien à domicile ou d'hébergement en établissement. Avec un coût de la dépendance compris entre 2000 et 3000 euros par mois et une retraite moyenne de 1000 euros pour les femmes et de 1600 euros pour les hommes, le reste à charge pour les ménages peut s'élever jusqu'à 1000 euros, voire plus pour les petites retraites. Par ailleurs, le coût de la dépendance augmentera dans les décennies à venir avec l'arrivée aux âges élevés de la génération du baby-boom. Le nombre de personnes âgées dépendantes, qui est d'environ 1,2 million aujourd'hui, pourrait atteindre plus de 1,5 million en 2040. Il apparaît ainsi primordial d'anticiper cette évolution et de mettre en place dès à présent un mode de financement viable permettant d'assurer une prestation suffisante aux personnes dépendantes et à leur famille.

Recourir au marché pour financer la dépendance

Alors que le gouvernement évoque la solution d'un financement privé obligatoire, il convient de s'interroger sur les avantages comparés des modes de financement public et privé. Une première possibilité est l'assurance facultative qui repose sur la souscription volontaire de contrats privés d'assurance dépendance. Cinq millions d'individus ont souscrit un contrat dépendance en France, ce qui est à la fois beaucoup en comparaison des autres pays développés et peu puisque la majorité de la population éligible n'est pas couverte. De plus, un grand nombre de contrats sont souscrits dans le cadre d'une garantie optionnelle ou dans un cadre collectif dans lesquels les cotisations versées sont souvent modiques et ne permettent pas d'obtenir une couverture suffisante.

Rendre obligatoire dès 50 ans la souscription d'une assurance dépendance privée comme le préconise le rapport de la députée Rosso-Debord rendu public pendant l'été 2010 permettrait

de remédier au défaut d'assurance des ménages mais n'est pas exempt de critiques. Certes, comme le soulignent les défenseurs de cette option, l'obligation légale de contracter une assurance privée existe déjà dans l'assurance habitation et l'assurance automobile. Le risque assuré est toutefois très différent. Dans l'assurance auto et habitation, les assurés peuvent changer d'assureur chaque année et ainsi faire jouer la concurrence, ce qui n'est pas le cas de l'assurance dépendance, marché sur lequel l'assuré se lie à un assureur pour une période se comptant en décennies sans pouvoir renégocier les termes de son contrat ni transférer sa police chez un autre assureur. Cette solution est actuellement envisagée par le gouvernement soucieux de contenir la hausse des prélèvements obligatoires. Remarquons cependant qu'une cotisation obligatoire même payée auprès d'un assureur de son choix conserve toutes les caractéristiques d'un prélèvement obligatoire.

Un marché imparfait

De plus, le marché de l'assurance dépendance ne fonctionne pas bien en l'état actuel. Il est très concentré et peu concurrentiel. Parmi la trentaine de sociétés présentes sur le marché, quatre d'entre elles représentent en 2009 81 % des personnes couvertes et 74 % de la collecte globale. Chaque assureur ayant sa propre définition de l'état de dépendance, les contrats sont peu lisibles et la concurrence en prix est faible. Les dispositions des contrats sont par ailleurs peu attrayantes. La cotisation peut être réévaluée unilatéralement par l'assureur en cours de contrat en fonction de l'évolution de la sinistralité constatée. Seuls les états de dépendance les plus lourds sont assurés. La prestation prend la forme d'une rente viagère proportionnelle aux versements passés sans égards au coût réel de la prise en charge. Enfin, un délai de carence généralement de trois ans court après la souscription du contrat pendant lequel l'état de dépendance n'est pas assuré (le contrat est résilié si le risque de dépendance se réalise pendant cette période). Il serait par conséquent dangereux de simplement décréter l'obligation de s'assurer sans une réforme de fond du marché incluant la mise en place d'une grille commune d'évaluation des états de dépendance pour tous les assureurs, la création d'un contrat standard que tout assureur devrait proposer et dont les frais de gestion seraient négociés au plus juste par la puissance publique et la possibilité de transférer son contrat d'un assureur à un autre.

La solution publique

Une solution plus simple et plus juste consisterait à mettre en place un fonds de réserve alimenté par une revalorisation de la Contribution Sociale généralisée (CSG). Le fonds permettrait dès aujourd'hui d'améliorer les prestations versées dans le cadre de l'APA. L'accumulation d'excédents les premières années permettrait de faire face dans une quinzaine d'années à l'arrivée des classes nombreuses du baby-boom aux grands âges, stade de la vie où le risque de dépendance est élevé. Comparée à l'assurance individuelle obligatoire, cette solution ne proportionne pas les prestations aux montants précédemment versés et ne crée pas d'inégalité face au risque de dépendance. Enfin, elle serait bien moins coûteuse. Il est connu que la Sécurité sociale publique fonctionne avec des frais de gestion inférieurs à ceux du privé, lequel doit financer les frais de promotion et de distribution des produits et la rémunération des actionnaires. La fragmentation de l'offre et l'individualisation des contrats ne permettent pas non plus d'exploiter les économies d'échelle dont bénéficie le régime

public. Sur le marché américain, des études montrent que les détenteurs d'un contrat privé dépendance reçoivent en espérance seulement 82 centimes de prestations pour chaque dollar versé.