

RAPHAEL WITTENBERG

Chargé de recherche à l'unité de recherche sur les services sociaux personnalisés (PSSRU) à la London School of Economics and Political Science

Merci beaucoup et sans transition passons maintenant à un sujet radicalement différent.

Le thème de ma présentation concerne le financement des soins de longue durée. Peut-être serait-il opportun de vous expliquer que je travaille pour la Personal Social Services Research Unit, pôle de recherche intégré à la London School of Economics. J'aimerais tout d'abord remercier les organisateurs de cette conférence de m'avoir invité à y participer en tant qu'intervenant. Je souhaiterais remercier l'AXA Research Fund ainsi que les autres investisseurs qui ont participé au financement des travaux dont je m'apprête à vous présenter les résultats. J'adresse également mes remerciements à mes confrères, aux autres chercheurs de la London School of Economics qui ont collaboré à ces travaux, ainsi qu'aux universités au Royaume-Uni et ailleurs qui y ont pris part.

A la suite de cette introduction, j'aborderai les risques encourus au niveau individuel en matière de soins de longue durée, je traiterai des problèmes relatifs aux assurances privées souscrites dans ce cadre et des politiques gouvernementales, puis terminerai par quelques mots de conclusion.

La terminologie employée dans le domaine des soins de longue durée a tendance à varier d'un pays à l'autre. À des fins de clarification, je pense donc utile de vous préciser que je fais référence ici aux services destinés à assurer l'autonomie des personnes invalides, jeunes ou âgées, en particulier, aide aux tâches quotidiennes telles que le fait de s'habiller ou de s'alimenter, etc. Ces soins couvrent un large éventail de services, en particulier les soins assurés bénévolement par des proches ou des amis, lesquels représentent en fait la majorité des tâches effectuées. C'est un point important à garder à l'esprit. Il s'agit également des soins assurés directement à domicile, des soins administrés dans les établissements spécialisés qui portent des noms différents selon les pays. Je pense que vous savez cependant à quels types d'établissements je fais référence.

Le handicap et les soins de longue durée touchent un très grand nombre de personnes. L'Organisation mondiale de la santé estime qu'environ 15 % de la population mondiale, soit un milliard de personnes est touché à des degrés divers par un problème d'invalidité. Plus en rapport avec les soins de longue durée, mentionnons par ailleurs qu'environ 3 % de la population mondiale totale est affectée par un taux d'invalidité sévère. Ce phénomène concerne plus précisément 10 % des plus de 60 ans et c'est principalement des soins de longue durée destinés aux personnes âgées dont je parlerai ici. Pour vous donner une idée du budget que ces soins impliquent, les pays de l'Union européenne consacrent environ 1,8 % de leur produit intérieur brut (PIB) aux soins de longue durée et ces dépenses concernent uniquement les services assurés officiellement. Les soins assurés de manière informelle par les proches et la famille ne sont pas comptabilisés dans ce pourcentage et devraient pourtant figurer au rang des premières dépenses.

Mon propos ici est de traiter des principaux risques. Mais quels sont-ils ? Mes confrères ont déjà clairement mis en évidence que la longévité n'est pas le risque. Chacun d'entre nous, je crois, espère vivre le plus longtemps possible. Au niveau individuel, ainsi que vous pouvez l'imaginer, l'un des risques est que nous devenions nous-mêmes invalides à un âge avancé. L'autre risque cependant à garder à l'esprit est le fait que nos parents proches, maris, femmes, mais surtout nos propres parents auront sûrement besoin de notre assistance. Il existe donc deux risques, l'un de devoir assurer des soins, avec tout ce que cela peut impliquer, et l'autre que nous ayons nous-mêmes besoin de soins.

Nos sociétés sont clairement confrontées en matière de soins de santé à un problème de capacité de financement public. Les dépenses de soins de santé vont très vraisemblablement augmenter plus vite que les capacités de financement des économies, ainsi que je le montrerai. Découlant de ce phénomène, voici quelques-uns des problèmes de politique auxquels les pays et organisations supranationales seront également confrontés. Comment allons-nous procéder pour financer la hausse prévue des soins de longue durée ? Quelle est la position concernant la capacité des finances publiques ? Il s'agit d'un problème très important, en particulier à la lueur des bouleversements économiques



survenus au cours des cinq dernières années. Quelle est la forme de financement la plus équitable ? Comment devons-nous procéder pour répartir de la manière la plus équitable qui soit le risque entre individus, d'un côté et Etat, de l'autre ? Dans quelle mesure pouvons-nous nous appuyer sur les soins non rémunérés assurés de manière informelle ? Deux problèmes se posent ici : quelle place devons-nous accorder à ce type de soins d'un point de vue moral (jugement de valeur) et dans quelle mesure pouvons-nous effectivement ce faire dans un monde où les individus sont de plus en plus mobiles géographiquement et où leurs ressources financières sont de plus en plus sollicitées ?

Juste pour vous donner un ordre d'idée, voici quelques estimations se rapportant à l'Angleterre. Ces chiffres sont sans équivalent dans les autres pays. Des confrères ont estimé qu'en Angleterre 80 % des individus âgés de 65 ans auront besoin en fin de vie d'une forme ou d'une autre de soins de longue durée et que seuls 20 % en seront dispensés. Plus important encore, 10 % risquent de devoir faire face à des coûts réellement très élevés, en clair à des sommes atteignant les 120 000 €, voire plus. Par ailleurs, au vu de ces chiffres, un très grand nombre d'entre nous, aura à assurer, à un moment ou à un autre, des soins pour l'un de ses parents ou beaux-parents.

Au vu des risques encourus au niveau individuel, on pourrait s'attendre à ce que le marché propose des assurances privées, souscrites sur la base du volontariat pour les soins de longue durée. Souscrire des assurances de ce type pour nos maisons ou véhicules, n'est-ce pas après tout ce que nous ferions à la perspective d'un risque aussi important ? Mais en avons-nous la possibilité ? Cette donnée varie d'un pays à un autre. Aux États-Unis, environ 10 % des personnes âgées possèdent une assurance pour les soins de longue durée, mais ce marché se rétrécit avec un certain nombre de ses principaux acteurs se retirant et avec d'autres étant contraints d'augmenter le montant de leurs primes, en particulier, tout dernièrement, les primes des femmes.

Au Royaume-Uni, si vous souhaitez souscrire une assurance pour des soins de longue durée, vous n'en avez pas la possibilité. Ce marché a existé pendant 10 ans, mais n'a jamais vraiment décollé et les prestataires ont fini par se retirer. À ma connaissance, le plus grand nombre d'assurés se trouvent en fait, ici, en France, avec environ 3 millions de souscripteurs. Dans l'absolu, la France détient le record en termes de couverture, mais proportionnellement c'est l'Israël qui a le plus grand nombre d'assurés avec la moitié de ses habitants détenteurs d'une assurance.

Quels sont les obstacles à une plus grande souscription ? Ces obstacles sont multiples, mais j'aborderai uniquement certains d'entre eux. Le marché semble d'abord souffrir d'un défaut d'information. Sommes-nous en d'autres termes au courant du risque que nous encoupons en matière de soins de longue durée à un âge avancé ? Les études indiquent que non. Par ailleurs, le public, fait au moins tout aussi important, a-t-il conscience que les régimes d'assurance de la sécurité sociale ne peuvent pas couvrir tous les risques ou problèmes ? Là encore, les études menées en Angleterre, semblent indiquer que non et les Américains, toujours d'après les enquêtes effectuées, semblent croire à tort que ces soins sont gratuits. Autre obstacle, les assurances dans ce domaine restent très chères et donc peu abordables. Jamais la demande n'explosera.

Le besoin de recourir à des soins de longue durée reste en outre une donnée incertaine. De l'avis de mon confrère émérite, Nick Barr, de la LSE également, cette incertitude est la principale difficulté rencontrée, côté offre. Les assurances savent gérer les risques quantifiés clairement de manière statistique. Si à leur place, l'incertitude pure est la seule donnée sur quoi s'appuyer, fixer le prix du produit devient une autre histoire. Les travaux menés par l'OCDE et d'autres organisations, ainsi que je vais vous le montrer, suggèrent qu'en la matière, l'incertitude règne. L'ampleur des risques futurs encourus reste une donnée inconnue.

Diverses stratégies d'atténuation des risques peuvent être adoptées, en particulier, et je reviendrai sur ce point plus tard, la possibilité de faire supporter les risques encourus tant par les secteurs public que privé. D'autres solutions sont possibles, dont le fait d'associer des assurances de soins de longue durée à d'autres produits ou, ainsi que je crois que cela existe en France, la vente à des groupes à un âge anticipé plutôt qu'à des particuliers atteignant l'âge de la retraite.

Pour inciter les individus à souscrire, sur la base du volontariat, à des assurances privées, des mesures peuvent également être prises par les gouvernements. De toute évidence, une meilleure information sur les enjeux permettrait de résoudre le défaut de communication, cette dernière pouvant être assurée par les services financiers, les

gouvernements ou les deux. Objet d'un intense débat au Royaume-Uni, la réglementation est aussi un problème. Les risques peuvent être supportés par diverses entités. Aux États-Unis, dans environ 50 États, par exemple dans l'État de New York, les personnes sont couvertes sur une période limitée par leur assurance privée et peuvent ensuite bénéficier, si elles ont besoin de soins au-delà de cette période, de soins gratuits, financés par le gouvernement.

En Angleterre, la Commission Dilnot a suggéré un autre plan, plus précisément un autre type de partage des risques, où les particuliers sont responsables, dans la mesure où ils en ont les moyens, de leurs dépenses en soins de longue durée jusqu'à un montant limite. Cette limite atteinte, et s'ils vivent suffisamment longtemps pour en avoir besoin, c'est l'État qui prend ensuite le relais du paiement de leurs soins. Cette proposition ouvre la voie, en théorie, à de nouvelles solutions où les responsabilités et risques associés aux produits des services financiers privés sont beaucoup plus limités, puisqu'au-delà d'un certain seuil, ainsi que chacun sait, c'est l'État qui prend le relais.

Cette option extrême correspond clairement à une souscription obligatoire ou, de manière plus réaliste, à une adhésion automatique. Ce genre de solution est déjà en vigueur au Royaume-Uni pour certains régimes de retraite, où, à moins qu'ils n'en fassent la demande expresse, les employés sont automatiquement inscrits. Calquée sur les retraites, une suggestion similaire a été faite pour les soins de longue durée.

Dans ce contexte actuel, les pays développés, c'est légitime, sont préoccupés, de même qu'ils s'interrogent quant à l'accès futur aux soins de longue durée, du fait de leur prix. Ce secteur sera, à n'en pas douter, à très forte intensité de main-d'œuvre, du fait de sa nature même, à savoir les soins à la personne. La hausse des tarifs sera vraisemblablement indexée, non pas sur les prix généraux de l'économie, mais sur les revenus moyens.

Les générations issues du baby-boom, nous verrons si c'est vrai ou non, auront des attentes plus élevées que les générations précédentes. Davantage de personnes atteindront un âge avancé, en raison de la baisse du taux de mortalité, mais également en raison du baby-boom qui a touché la plupart des pays européens après-guerre jusque dans les années 1960. Dans le même temps, toutefois, ainsi que j'en ai déjà fait mention, une incertitude demeure. Nous ne savons pas exactement en effet combien de personnes auront besoin de soins de longue durée. C'est d'ailleurs ce qui fait débat dans de nombreux pays depuis au moins une vingtaine d'années, à savoir : quel est le meilleur moyen de financer les soins de longue durée ?

J'ai évoqué l'incertitude quant aux besoins futurs en soins de longue durée. Les récentes études de l'OCDE mettent en évidence des taux d'invalidité très différents au cours des dernières années. En l'état actuel des connaissances, on ne sait pas s'il y aura une compression ou au contraire une expansion des pourcentages de morbidité et d'invalidité. C'est la source majeure d'incertitude. Tournons-nous à présent vers les prévisions de l'UE quant aux dépenses publiques imputables au vieillissement de la population, données mesurées tous les deux ans. L'UE prévoit environ un doublement des dépenses publiques en soins de longue durée, ramenées aux PIB, sur une période de 50 ans. À cela, ajoutons une hausse prévisionnelle des dépenses de santé et de retraite, soit un total de quatre points de hausse par rapport au PIB au cours des cinquante prochaines années. Cette augmentation varie d'un pays à l'autre. Certains pays ont choisi une autre manière d'équilibrer les risques et d'autres régimes de financement. Des réformes ont également été introduites ces dernières années dont je n'ai malheureusement pas le temps de discuter ici.

Si un éventail de mesures sont envisageables, j'aimerais m'intéresser à deux démarches en particulier. On pourrait évidemment empêcher la progression du taux d'invalidité par la recherche de politiques permettant de ce faire. Avons-nous des preuves de mesures qui auraient cet impact. Malheureusement, en nombre très limité. L'autre solution serait de soutenir les proches assurant les soins pour qu'ils puissent continuer à ce faire. Avons-nous des preuves attestant de la manière de procéder dans ce domaine de manière rentable ? Là encore, on manque malheureusement de résultats probants.

Quelques mots de conclusion. Comme je l'ai expliqué, les sociétés comme les individus sont confrontés à des risques majeurs. Les dépenses publiques en soins vont c'est évident, augmenter plus vite que les PIB, c'est-à-dire plus vite que l'économie des pays. Ces pays doivent donc réfléchir aux meilleures solutions à mettre en place pour gérer les risques connexes. D'autres recherches et études, à mon avis, sont nécessaires dans ce domaine. Ces problèmes doivent faire l'objet d'un intense débat politique, au niveau local, national et supranational, et ces discussions en particulier doivent peut-être s'appuyer sur des résultats probants de recherche. Merci beaucoup.