



Faut-il surfer sur la *silver* vague ?

Le vieillissement de la population peut-il être source de croissance? Dans cette note, nous proposons de relancer la consommation des personnes âgées les plus modestes en menant une politique de redistribution à court terme ; il semble notamment essentiel de modifier les conditions d'accès à l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et au minimum vieillesse. Dans le système actuel, l'APA est attribuée sans condition de ressources, alors que le minimum vieillesse est récupéré sur l'héritage des bénéficiaires, pénalisant davantage les familles les moins riches. Dans l'idéal, la redistribution devrait même s'opérer en amont pour éviter la concentration du patrimoine et le creusement des inégalités de revenu et de santé au moment de la retraite. A long terme, il semble donc nécessaire d'agir sur le niveau de vie des retraités futurs, c'est-à-dire bien avant que les individus ne se retrouvent en situation de dépendance. Une augmentation du taux de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) et une taxation du patrimoine tout au long de la vie (y compris sur les héritages) permettrait de financer l'amélioration de l'accès à la Couverture Médicale Universelle (CMU) et la hausse des minima sociaux à tous les âges. Enfin, nous proposons la mise en place d'une politique industrielle réellement ambitieuse favorisant la production de biens et services en direction des personnes âgées par la prise en charge des infrastructures d'interactions entre les fournisseurs de services, publics et privés. Une telle politique permettrait à la France de rattraper des pays comme le Japon qui, depuis 2009, ont mis en place des dispositifs efficaces pour prévenir de la dépendance.

Le vieillissement de la population amène à s'interroger sur les évolutions de la demande au moment du passage à la retraite mais également sur l'adaptation de l'offre en termes d'aménagements urbains et de structures d'accueil, donc plus largement sur la croissance potentielle induite par ce phénomène. Les pouvoirs publics s'intéressent à cette question depuis un certain temps car ils doivent faire face aux conséquences financières liées au déséquilibre entre le nombre d'actifs et le nombre de retraités. Un récent rapport du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP) – renommé depuis France Stratégie - semble avoir trouvé la solution au problème en considérant l'investissement dans le secteur de la *silver* économie comme une opportunité de croissance pour la France. Le vieillissement s'accompagnant d'une demande croissante en termes de biens et services liés à l'autonomie, le rapport propose de s'adapter au changement démographique en créant des emplois¹. La DARES estime en effet que la *silver* économie pourrait entraîner la création

¹ « La Silver Economy, une opportunité de croissance pour la France », rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Claire Bernard, Sanaa Hallal et Jean-Paul Nicolai, 2013.

de 300 000 emplois dans le secteur de l'aide à domicile d'ici 2020². Ainsi, des réflexions axées sur une approche d'économie industrielle ont été menées sous l'impulsion de l'ancienne Ministre aux personnes âgées, Michèle Delaunay, débouchant sur un contrat de filière et ses déclinaisons régionales. La silver économie pourrait, dans une logique d'économie de la fonctionnalité dynamiser de nombreuses filières industrielles telles que l'instrumentation médicale, les transports, le numérique etc. Elle permettrait à certaines industries de trouver un relais de croissance en adaptant et en servant une demande spécifique. Ce serait le cas notamment pour les télécommunications, mais pas exclusivement. Alors que l'initiative est louable et les propositions faites séduisantes, la politique proposée ne semble cependant pas en capacité de répondre aux défaillances des marchés caractéristiques de la silver économie. On ne peut raisonnablement attendre de la silver économie une source de croissance exponentielle... etc. De plus, le rapport propose de surfer sur la silver vague en adaptant l'offre aux deux extrémités de la distribution des revenus. Or, nous ne pensons pas que les retraités du haut de la distribution soient susceptibles de consommer plus qu'ils ne le font déjà. Par contre rendre solvable la demande des retraités aux revenus modestes nous semble être une bonne idée et nous proposons également d'aller dans ce sens. Nous proposons aussi de revenir sur la mesure prise par Sarkozy (2006) permettant à l'Etat de récupérer le montant touché par un bénéficiaire du minimum vieillesse sur son héritage car cela nous semble contraire au principe même des minima sociaux.

Même si certaines de nos propositions sont en accord avec celles envisagées par le CGSP, notre approche est plus large. Elle ne se restreint pas uniquement au secteur de la silver économie et s'inscrit dans une perspective de long terme : nous pensons qu'il est nécessaire d'agir à la fois sur le niveau de vie des retraités actuels et sur celui des retraités futurs. Ainsi, nous proposons d'intervenir sur « le flux » de personnes qui vieillissent en améliorant l'accès aux services et aux minima sociaux avec pour objectif de réduire les inégalités de revenu et de santé de façon durable.

1. Comment favoriser la redistribution pour lutter contre la pauvreté et relancer la demande pour les petites pensions?

1.1. Revalorisation du minimum vieillesse

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est le nom officiel du minimum vieillesse (cf. encadré). Elle est destinée à assurer un minimum de ressources aux personnes âgées disposant de faibles revenus ou ne disposant d'aucun revenu. Une revalorisation de ce minimum permettrait à la fois de rendre solvable la demande des retraités les plus pauvres (donc de justifier des investissements du côté de l'offre) et de lutter contre les inégalités de ressources.

La Ministre de la santé, Marisol Touraine, a fait un pas dans cette direction en augmentant le minimum vieillesse à 800 euros en octobre 2014. Le montant maximum de cette allocation étant préalablement de 787,26 €, cette légère augmentation n'améliorera pas

² Le calcul ne s'arrête d'ailleurs pas là car les personnes âgées créent de la valeur sociale en s'occupant de leurs parents dépendants, de leurs petits-enfants ou en participant à la vie associative de façon générale. Cette valeur, correspondant à un gain financier pour l'Etat s'ajoute donc à celle générée par les créations d'emploi (cf. la note « Les français vont se faire des cheveux blancs », ecolinks).

significativement le niveau de vie des 570 000 allocataires de l'ASPA³ qui sont dans une situation on ne peut plus précaire, comme le montre une étude faite par la DREES (ministère de la santé et des affaires sociales)⁴. Cette étude publiée en janvier 2014 dresse le profil des allocataires du minimum vieillesse et montre que près de 50 % d'entre eux se disent en mauvaise santé contre moins de 20 % pour les personnes âgées de plus de 60 ans. Ils disposent de faibles moyens financiers et leur taux de renoncement aux soins est très élevé. La moitié des allocataires ne dispose d'aucun patrimoine ; ils sont le plus souvent locataires de leur logement alors que le reste des plus de 60 ans sont majoritairement propriétaires. Etant donné le profil des allocataires, la mesure prise en 2006 permettant de récupérer les montants de l'ASPA sur l'héritage du bénéficiaire semble contraire à la logique solidarité de création des minima sociaux⁵.

Les minima sociaux en France

Depuis 2009, le RSA (Revenu de solidarité active) remplace le RMI (Revenu minimum d'insertion). Il permet aux individus sans ressource de toucher un revenu minimum (RSA socle) et à ceux dont les revenus sont faibles d'apporter un complément de ressource (RSA activité).

Depuis 2006, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est destinée à assurer un minimum de ressources aux personnes de plus de 65 ans ou ayant atteint l'âge légal de départ en retraite en cas d'inaptitude au travail. Son fonctionnement consiste à compléter les ressources dont bénéficie déjà un retraité pour atteindre un certain seuil.

La Couverture maladie universelle (CMU) a été mise en place en 2000 par le gouvernement Jospin. Elle permet la prise en charge des dépenses de santé pour les personnes à faibles revenus qui ne sont pas couvertes par l'Assurance Maladie. La CMU-c (Couverture maladie universelle complémentaire) quant à elle permet le remboursement de la part complémentaire (le ticket modérateur, le forfait journalier en cas d'hospitalisation, la participation forfaitaire). Ainsi, les bénéficiaires de la CMU-c doivent normalement accéder aux soins sans participation financière à leur charge. Le dispositif de l'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) a été mis en place en 2005 avec pour objectif de permettre aux ménages dont le revenu est juste au-dessus du seuil donnant droit à la CMU-c d'accéder à une complémentaire santé.

1.2. Faut-il vraiment récupérer le minimum vieillesse sur l'héritage des bénéficiaires ?

Depuis 2006, le montant touché par un allocataire du minimum vieillesse est récupérable par l'Etat sur son héritage. Les minima sociaux (dont fait partie le minimum vieillesse) se définissent pourtant comme des prestations sociales non contributives, c'est-à-dire que les individus qui en ont besoin ne sont pas censés contribuer pour les recevoir, cela dans une logique de solidarité. L'ASPA doit donc plutôt être vue comme une avance faite par l'Etat puisqu'au décès du bénéficiaire et récupérée sur sa succession⁶. De ce fait, il est fort probable que des personnes éligibles au dispositif choisissent de ne pas le percevoir pour

³ Ce nombre est plus élevé si l'on considère les bénéficiaires de l'ASPA et ceux du minimum vieillesse (ancien système).

⁴ Arnold A., Barthélémy N., Etudes et Résultats, N°863, janvier 2014.

⁵ Les minima sociaux sont généralement financés par l'impôt.

⁶ Cela seulement si l'actif net successoral est au moins égal à 39 000 €.

éviter de pénaliser leurs enfants⁷. Elles se retrouvent par conséquent dans une situation financière particulièrement difficile. La suppression de ce système de ponction sur l'héritage nous semblerait pertinente. Il serait plus logique de ponctionner l'héritage des retraités les plus riches plutôt que celui des allocataires de l'ASPA qui font partie, par définition, des retraités les plus défavorisés. De plus, une taxation supérieure de l'héritage des retraités du haut de la distribution permettrait de financer la revalorisation du minimum vieillesse.

1.3. Financement

Nous retenons donc une des propositions du CGSP qui consiste à orienter l'offre en bas de la distribution des revenus. Nous proposons de réduire les inégalités entre retraités en modifiant les conditions d'éligibilité à l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et en taxant les plus riches pour redistribuer vers les plus pauvres qui disposent d'une propension à consommer plus élevée. Cette proposition n'est valable qu'à court terme, à plus long terme nous proposons d'agir en amont pour éviter que les inégalités de revenus ne se perpétuent.

1.3.1. La question de l'APA

Il n'y a pas de condition de ressources pour percevoir l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie). Elle n'est attribuée qu'en fonction du degré de dépendance du bénéficiaire et de sa situation matrimoniale. Lors de sa création, cette mesure a été mise à la charge des conseils généraux et il a été décidé que les montants alloués ne seraient pas récupérables sur l'héritage des individus. Or, la logique voudrait que les bénéficiaires de l'ASPA ne soient pas ponctionnés sur l'héritage (comme déjà mentionné), l'APA au contraire pourrait très bien être attribuée sous conditions de ressources (les plus riches pouvant financer eux-mêmes la gestion de leur dépendance) ou être récupérée sur l'héritage des individus les plus fortunés.

1.3.2. Taxation des retraités les plus riches et du patrimoine tout au long de la vie

Les retraités les plus riches peuvent être taxés de différentes manières : sur leurs revenus (en augmentant la CSG), sur leur patrimoine, sur leur transmission et sur leur héritage. Comme la propension à consommer des bénéficiaires du minimum vieillesse est forte et probablement supérieure à celle des héritiers des retraités aisés (ou à celle des riches retraités eux-mêmes), nous proposons de financer une revalorisation des minima sociaux en taxant l'héritage des retraités les plus riches (au minimum cela les incitera à transmettre plus tôt au moment où le rendement de la transmission est beaucoup plus élevé) et en augmentant la CSG.

Nous proposons donc une action en deux temps. Comme les patrimoines excessifs sont très concentrés, nous proposons de taxer les retraités actuels qui ont accumulé beaucoup d'épargne (augmentation de la CSG et taxation de l'héritage) alors qu'ils ont des taux de

⁷ Il ne s'agit sans doute pas de la seule raison (cf. <http://www.cor-retraites.fr/article434.html>), le non recours peut effectivement s'expliquer par le fait que l'ASPA est quérable mais également par le fait que certaines personnes ignorent leur droits (d'où la mise en place d'un dispositif d'information dans la réforme des retraites de 2014), par la lourdeur des démarches administratives ou encore par la stigmatisation qu'implique le fait de bénéficier d'un minimum social.

consommation faibles et de redistribuer vers tout le monde pour favoriser le maintien dans la société des plus démunis (améliorer l'accès aux services et aux minima sociaux). A plus long terme, il faudrait mettre en place une taxation du patrimoine tout au long de la vie pour éviter son accumulation au moment de la retraite (cf. T. Piketty). En effet, comme le patrimoine se concentre actuellement sur une faible part de la population, une réforme générale ne ciblant pas que les personnes âgées permettrait d'agir en amont.

2. Politique de long terme : agir sur « le flux » de personnes qui vieillissent

Nous proposons de réduire les inégalités en amont en ciblant les aides sur ce qui peut améliorer la santé, de favoriser en priorité l'accès aux services, d'augmenter les revenus minimum (RSA et minimum vieillesse) en ne ciblant pas uniquement les personnes âgées pour agir avant que les gens ne se retrouvent en situation de dépendance. Ensuite, les propositions du gouvernement pour générer de la croissance économique par le biais de la silver économie nous paraissent peu crédibles. Enfin, en favorisant un certain nombre de mécanismes, la politique publique pourrait utiliser le vieillissement de la population pour générer un effet macroéconomique global positif.

2.1. Améliorer le niveau de vie en favorisant l'accès aux minima sociaux à tous les âges

Des études⁸ menées par l'IRDES mobilisant les *enquêtes Santé et protection sociale* (ESPS) ont montré que le non-recours à la CMU-c affectait significativement l'état de santé générale des personnes éligibles. Ces études montrent malgré tout l'importance de tels dispositifs, les bénéficiaires de la CMU-c (cf. encadré) par exemple ont un taux de renoncement aux soins plus faible que ceux n'ayant pas d'assurance complémentaire. Malgré l'efficacité potentielle de ce type de dispositif, l'existence d'un droit ne garantit pas qu'il soit exercé. En France, le non-recours aux minima sociaux est important. En effet, la moitié des personnes en droit de percevoir le RSA n'en font pas la demande. Pour le RSA activité, le taux de renoncement est de près de 70 %⁹. Fin 2010, une étude du Fonds CMU estimait à 20 % le taux de non recours à la CMU-c. En outre seules 22 % des personnes éligibles à l'ACS (cf. encadré) avaient fait valoir leur droit en 2011 (Fonds CMU, 2012)¹⁰. Ainsi, cet état de fait souligne l'importance et la nécessité de favoriser l'accès au minima sociaux en France. Une augmentation de l'accès à la CMU et à la CMU-c permettrait d'inciter les gens à consommer des biens de santé et permettrait par ce biais d'améliorer l'état de santé des plus modestes. Une augmentation du minimum vieillesse permettrait de rehausser le niveau de vie des personnes âgées même si elle risque de s'accompagner d'un effet d'éviction. En effet, les bénéficiaires ne vont pas forcément utiliser le surplus de revenu pour améliorer leur santé. Ils peuvent aussi bien le donner à leurs enfants. Cependant, cet effet n'est pas

⁸ Dourgnon P., Jusot F., Fantin R. (2012b). «Payer nuit gravement à la santé: une étude de l'impact du renoncement financier aux soins sur l'état de santé», *Economie Publique*, 28-29 : 123-147.

⁹ Les sommes perdues par l'Etat en raison de fraude au RSA seraient bien moins importantes que celles gagnées du fait du non-recours par les ayants droit.

¹⁰ Guthmuller, S., Jusot F., Wittwer J., Comment expliquer le non-recours à l'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé ? Les résultats d'une enquête auprès des bénéficiaires potentiels, *Questions d'économie de la santé* n°195, février 2014.

systematique ; 1/5 des allocataires du minimum vieillesse ne voient plus leurs proches¹¹, cet effet d'éviction n'existe donc pas pour eux.

2. 2. La politique industrielle telle que proposée par le gouvernement ne peut être une source de croissance exponentielle

Depuis la fin 2013 le gouvernement français s'est doté d'un contrat de filière *silver* économie concrétisant le rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Si l'ambition du gouvernement est grande, les attentes en termes de croissance nous semblent démesurées. Premièrement, parce que la France n'est pas pionnière en la matière, l'Allemagne, mais surtout le Japon ont intégrées depuis plusieurs années déjà la population vieillissante comme élément structurel de leur développement. Mais surtout parce qu'il nous semble que le contrat de filière n'est pas à la hauteur des enjeux et ne pourra, en tant que tel, favoriser le rattrapage des industriels français.

A la lecture du contrat de filière, l'Etat et les collectivités territoriales s'engagent à animer, favoriser le développement des acteurs de la *silver* économie notamment grâce à leurs marchés publics (équipements des EPHAD etc.). Or, en l'absence d'un véritable « *small business act* » à la française, il est loin d'être certain que ces initiatives, même coordonnées et donc avec un volume d'investissement conséquent permette de favoriser l'émergence de PME-PMI françaises. Ce marché est caractérisé, comme d'autres, par de forts coûts à l'entrée (notamment R&D) avec, par conséquent, des *insiders* ayant un réel pouvoir de marché. De plus ces *insiders* sont souvent affiliés aux grands comptes de l'assurance et mutualiste, qui aujourd'hui régule l'émergence de nouvelles technologies par les contrats des prestations avec les usagers et par le financement en capital de startups. Par ailleurs, la force publique s'engage également à conduire des actions de communication sur le vieillissement afin de dynamiser le comportement de consommation des personnes âgées et de leurs proches, les questions d'accès à ces nouveaux services, notamment la question des prix, est pour l'instant renvoyée à la sphère privé. Une approche sociale de dynamisation de la demande est donc pour l'instant absente opérationnellement du contrat de filière Les partenaires privés, eux, s'engagent à conduire des actions de structuration de réseaux, de réflexions sur les formations, d'émergence d'acteurs de la distribution etc. dont on peut penser qu'ils les mèneraient de toute façon, sans le concours de l'Etat. Aussi ne faisons le constat que malgré le volontarisme de l'ancien ministre du redressement productif Arnaud Montebourg, dans les 34 plans stratégiques et dans ce contrat de filière, l'Etat se contente de jouer qu'un rôle d'animateur, d'initiateur, ce qui n'est pas une mauvaise chose en soit mais qui n'apporte ni l'impulsion attendue ni de réponses sérieuses aux défaillances du marché concerné. Outre des réponses plus globales sur la régulation des marchés (ici la *silver* économie se caractérise clairement sur une intégration verticale du marché par les grands instituts mutualistes) et sur le financement des entreprises, l'Etat peut apporter une réponse spécifique à la *silver* économie autour d'une infrastructure technique au sein de la maison qui permette l'interopérabilité entre les services et entre les fournisseurs, qui aujourd'hui proposent des systèmes « propriétaires » non interopérables. En effet un des grands objectifs de la *silver* économie et de développer l'autonomie des personnes âgées, notamment autour du domicile. Grace au numérique et à l'internet des objets, l'idée est de permettre de se déplacer plus facilement à l'intérieur du domicile, de pouvoir utiliser plus facilement l'électroménager etc. notamment à distance et surtout de permettre aux services

¹¹ Arnold A., Barthélémy N., Etudes et Résultats, N°863, janvier 2014.

médicaux sociaux et aux aidants de pouvoir contrôler, aider un maximum à distance. Ces nouveaux services, ces nouvelles technologies, apporteront un gain qualitatif de service que si elles ne soient pas synonymes de multiplication de télécommande, de mode d'emploi etc. L'Etat a toute légitimité à normer cette interopérabilité, et pour éviter une position dominante d'un opérateur privé à prendre en charge cette infrastructure (physique et immatérielle). L'absence d'une telle infrastructure ne permet pas aujourd'hui, et ne permettra pas demain une démultiplication rapide de l'offre (maison intelligente, détecteur de chute etc.) et une industrialisation des services (médicaux sociaux, autres).

2.3. Améliorer l'accès aux services, proposition de mise en place d'une politique industrielle pour prévenir de la dépendance

En favorisant un certain nombre de mécanismes, la politique publique pourrait utiliser le vieillissement de la population pour générer un effet macroéconomique global positif mais la demande issue du vieillissement doit être suffisamment large et profonde pour qu'une offre dédiée émerge et atteigne la taille critique de la rentabilité. En investissant le champ de cette infrastructure, qui permettrait de faire baisser le coût d'entrée sur ce marché, l'Etat pourrait répondre aux impératifs sociaux (offrir une progressivité de services) et développer en volume la demande potentielle. Les biens et services de la silver économie étant imbriqués dans certaines technologies clés et/ou filières industrielles clés, la force publique doit s'assurer qu'ils apportent bien l'effet de levier à l'ensemble de l'écosystème industriel (ce qui ne se réalisera pas nécessairement autrement) en limitant au maximum le pouvoir de marché des grands groupes¹² Par ailleurs, le vieillissement entraînant une hausse de l'épargne, l'Etat doit s'assurer que l'épargne supplémentaire attendue s'orientera bien vers l'investissement productif. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, et les entreprises de la silver économie sont en manque criant de fonds à l'amorçage. Enfin, on peut attendre du vieillissement de la population un impact positif sur la productivité du travail à court moyen termes, augmentation du nombre de quadragénaires dans les entreprises réputés plus productifs, mais impact qui sera freiné par un effet génération face aux nouvelles technologies, notamment pour les quinquagénaires. A long terme l'effet positif est plus incertain. Les politiques publiques doivent favoriser un investissement accru en éducation et en formation tout au long de la vie pour répondre à l'allongement de la période d'activité. L'élévation du niveau de qualification des nouveaux salariés pourrait alors compenser la baisse de productivité des 50 ans et plus. La France pourrait alors rattraper des pays comme le Japon qui, depuis 2009, ont mis en place des dispositifs de prévention pour les personnes ayant une dépendance faible.

Ecolinks

www.ecolinks.fr
contact@ecolinks.fr

¹² Cf. Notes « [Marché contre Etat : Un match déjà joué, vraiment ?](#) », « [Redéfinir la politique industrielle pour favoriser l'emploi en France](#) », Ecolinks.