



Perspectives en politique sociale

14



Prestations familiales et changement démographique

Ce numéro de *Perspectives en politique sociale* porte sur les liens entre le changement démographique, l'évolution des structures sociales et les rôles et objectifs des régimes de prestations familiales. Ces régimes subissent les effets d'un certain nombre de facteurs communs à beaucoup de pays, notamment le vieillissement de la population, l'apparition de nouveaux groupes sociaux à risque et l'évolution du rôle des femmes dans la société. Cette situation complexe pose un ensemble de défis difficiles à relever. Ainsi, bon nombre de régimes de prestations familiales cherchent des solutions pour mieux remédier à la pauvreté sous ses différents aspects, en particulier la pauvreté des enfants. Toutefois, dans le cadre de certains des efforts déployés pour faire face au vieillissement démographique et au recul de la population active, subsiste une question à laquelle il n'a été répondu qu'en partie, à savoir dans quelle mesure les prestations familiales peuvent favoriser la hausse des taux de fécondité. Il n'en reste pas moins, comme souligné en conclusion de ce numéro de *Perspectives en politique sociale*, qu'il est de plus en plus indispensable de mettre en place des politiques proactives qui répondent aux besoins sociaux des enfants tout en favorisant le développement du capital humain, en contribuant à la lutte contre la pauvreté chronique et en aidant les familles à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle.

Hans-Horst Konkolewsky, Secrétaire général de l'AISS

Les prestations familiales dans un contexte en évolution

Dans la plupart des sociétés, les structures du ménage et de la famille subissent des évolutions, parfois profondes. Bien que les familles monoparentales ou recomposées et celles dont aucun membre ne travaille n'aient rien d'une nouveauté, on prend maintenant de plus en plus conscience que des structures jusqu'alors considérées comme atypiques le sont de moins en moins. Face à cette évolution des structures familiales, la définition et la coordination des régimes de prestations familiales dans le cadre des politiques publiques en général posent de nouveaux défis.

Ce numéro

- Présente les défis démographiques, politiques et financiers posés aux régimes de prestations familiales
- Examine l'influence du contexte social sur la conception et l'octroi des prestations
- Présente des mesures intégrées contre la pauvreté des enfants
- Souligne l'évolution des attentes vis-à-vis du rôle des prestations familiales
- Fait le point sur les objectifs et rôles communs des régimes de prestations familiales

Alors qu'en Europe, les prestations familiales sont une composante essentielle des systèmes de sécurité sociale, il n'en est pas toujours ainsi dans d'autres régions. Ces dispositifs n'existent que dans un peu plus de la moitié des pays d'Afrique et des Amériques, et dans un tiers des pays d'Asie et du Pacifique.

Dans la plupart des pays développés, la création des régimes de prestations familiales date de l'immédiat après-guerre. Ces régimes visaient à répondre aux besoins de sécurité sociale associés au modèle familial dominant qui prévalait à l'époque. Le plus souvent, ils étaient conçus en fonction d'un modèle dans lequel l'homme était soutien de famille et la femme était cantonnée à un rôle de femme au foyer et de mère de famille, tandis que l'homme exerçait une activité rémunérée. En outre, dans de nombreux pays, ils étaient aussi destinés à répondre aux besoins de familles élargies, au sein desquelles il était fréquent que plusieurs générations cohabitent.

Dans une grande partie du monde en développement, les régimes de prestations familiales ont été mis en place à l'époque où les pays étaient sous la domination de puissances coloniales et étaient en général inspirés de ceux du pays colonisateur; souvent, les autorités coloniales y voyaient un moyen d'offrir à leurs ressortissants expatriés des avantages équivalents à ceux consentis aux familles dans le pays d'origine. Ces dispositifs ont fini par être étendus à certaines catégories de travailleurs locaux, généralement les fonctionnaires et les travailleurs du secteur formel.

Globalement, différents facteurs influencent le contexte dans lequel les régimes de prestations familiales sont mis en œuvre actuellement. Comme nous le verrons, ces facteurs sont notamment: la baisse des taux de fécondité et le vieillissement de la population (vieillesse démographique), l'apparition de nouveaux groupes sociaux à risque et l'aggravation de l'exclusion sociale ainsi que l'augmentation du taux d'activité des femmes.

Vieillesse démographique

Les conséquences du vieillissement démographique pour les prestations familiales sont de nature financière et politique. Premièrement, dans beaucoup de pays, le vieillissement de la population aura un impact sur l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale. Dans certains cas, le taux de dépendance totale (rapport entre la population active et les personnes dépendantes non actives, jeunes et âgées) va chuter. Le vieillissement démographique va induire des coûts supplémentaires principalement dus à l'augmentation des dépenses des régimes de pensions, de soins de santé et de soins de longue durée. Il est toutefois possible que la baisse des taux de fécondité – donc, du nombre d'enfants – entraîne une diminution des dépenses d'éducation et de prestations familiales.

Dans un contexte de vieillissement démographique, des choix politiques difficiles doivent être faits eu égard à la détermination de la proportion du revenu national à consacrer aux dépenses en faveur des jeunes d'une part, et de la population âgée d'autre part et à la question de savoir dans quelle mesure ces dépenses doivent être financées par des fonds publics ou par des fonds privés. Certains pays étant, d'après les prévisions,

appelés à voir la taille de leur population diminuer, la politique familiale pourrait être considérée comme un moyen proactif pour non seulement investir dans le capital humain de demain, mais aussi favoriser la hausse des taux de fécondité. On dispose de données internationales (AISS, 2008) sur des dispositifs de transferts financiers qui permettent de faire reculer la pauvreté (voir graphique 1) et ont une incidence positive sur les indicateurs de santé, d'apport nutritionnel et de niveau d'instruction des enfants. Le programme *Bolsa Família*, au Brésil, en est une bonne illustration (voir encadré). En Europe, certains pays servent des prestations en espèces plus généreuses aux familles nombreuses, et dans un petit nombre de pays, les régimes de prestations familiales financent les procédures de fécondation in-vitro. Toutefois, la question de savoir si seuls les régimes de prestations familiales favorisent la hausse de la fécondité n'est pas tranchée. Or, il pourrait s'agir là d'un débat important pour bon nombre de pays développés, qui affichent un taux de fécondité inférieur au taux de remplacement des générations, qui s'établit en moyenne à 2,1 enfants par femme (AISS, 2008).

Groupes sociaux à risque

L'affaiblissement du rôle de la famille élargie traditionnelle, accentué par l'urbanisation, la hausse du chômage structurel

Le programme *Bolsa Família* au Brésil

Mis en œuvre en 2003 et coordonné au niveau fédéral, *Bolsa Família* est un programme de transferts financiers conditionnel qui cible les familles vivant au-dessous du seuil de pauvreté et vise à lutter contre la pauvreté et à promouvoir l'inclusion sociale. Le versement des prestations est subordonné au respect de certaines conditions, par exemple à l'obligation pour les mères et les enfants de se soumettre à des contrôles médicaux réguliers et de se faire vacciner ou encore à une obligation de scolarisation des enfants. Les prestations sont servies directement à la famille, de préférence à la mère.

En 2008, *Bolsa família*, dont le coût était estimé à 0,45 pour cent du PIB, couvrait l'ensemble du pays et quelque 10,55 millions de familles brésiliennes dont le revenu était compris entre 20 BRL et 182 BRL par mois, soit près d'un quart de la population brésilienne totale. Il a permis d'accroître le revenu des familles bénéficiaires de près de 25 pour cent en moyenne.

Le programme a notamment:

- entraîné une réduction immédiate de la pauvreté à travers les transferts financiers. Ainsi, le taux de pauvreté des enfants de moins de 13 ans est passé de 52,2 pour cent à 49,2 pour cent;
- contribué à rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté dans certaines familles;
- amélioré la cohésion sociale en renforçant la cellule familiale;
- contribué à améliorer la redistribution des revenus, du fait qu'il est financé par l'impôt;
- agi comme un catalyseur pour l'économie locale, à travers l'augmentation du revenu disponible des familles.

et les conséquences de la mondialisation se sont traduits par l'apparition de nouveaux groupes sociaux à risque tels que, entre autres, les chômeurs de longue durée, les familles monoparentales, les familles recomposées, les enfants pauvres et les enfants travailleurs.

De ce fait, l'exclusion sociale – schématiquement définie comme le processus qui empêche des individus de participer pleinement à tous les aspects de la vie de la société dans laquelle ils vivent et les expose ainsi à un risque de pauvreté accru – s'étend dans toutes les sociétés, riches ou pauvres.

Dans les pays en développement, en particulier ceux à faible revenu, la pauvreté n'est pas seulement une conséquence de l'évolution sociale et démographique: elle est aussi le résultat de la faiblesse persistante du niveau de développement économique. Dans certains cas, la pauvreté chronique est aggravée par des fléaux tels que les conflits armés, les déplacements de populations, les famines, les pandémies et les catastrophes naturelles.

Bien que la famille élargie ait vu diminuer son rôle en tant que mécanisme permettant de faire face au risque, la solidarité intergénérationnelle continue d'opérer en dehors des systèmes formels de protection sociale sous forme d'entraide. Ainsi, dans certains pays d'Afrique subsaharienne, la génération des grands-parents, moins touchée par le sida, est souvent mise à contribution pour prendre en charge les petits-enfants dont les parents sont malades ou décédés à la suite de cette pandémie; face à cette situation, il a été préconisé de faire bénéficier les grands-parents des transferts financiers publics. Cette forme

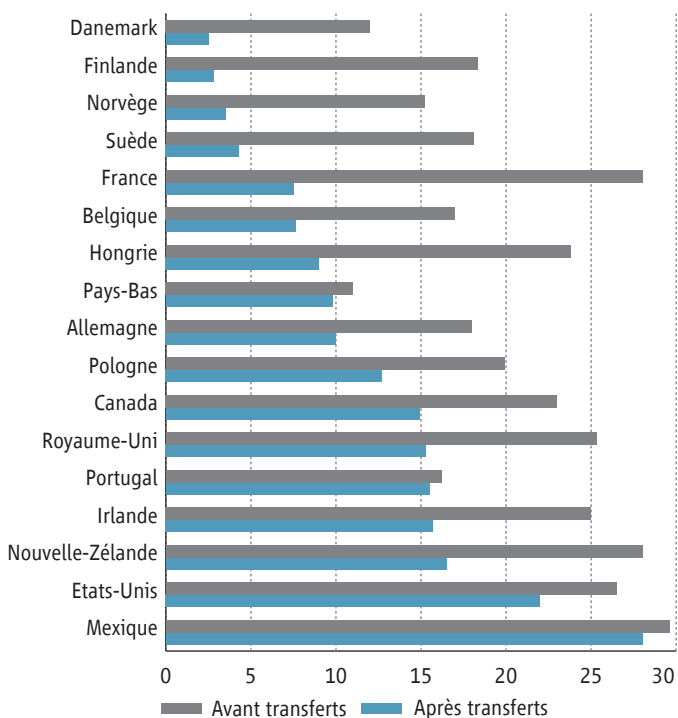
d'entraide n'est toutefois pas l'apanage des pays moins avancés. En France, par exemple, la troisième génération ferait don de près de 15 milliards d'euros à ses enfants et presque autant à ses petits-enfants – ce qui représente les deux tiers du montant des prestations versées par la sécurité sociale.

Or, malgré l'existence de politiques familiales et de régimes de prestations dans de nombreux pays et en dépit de l'entraide spontanée, les taux de pauvreté relatifs se sont aggravés, en particulier parmi les enfants. Cette dégradation est également constatée dans une grande partie des pays riches dotés de systèmes de sécurité sociale complets. Ainsi, au cours de la période 1995-2005, pour laquelle on dispose de données comparables, «la proportion d'enfants vivant dans la pauvreté a augmenté dans 17 pays de l'OCDE sur 24» (UNICEF, 2005). Il serait prématuré d'évaluer les incidences à plus long terme de la crise économique mondiale, mais il est possible que ses effets durables affectent davantage les populations les plus vulnérables, ce qui entraînerait une augmentation de la pauvreté mondiale.

Le rôle des femmes dans la société

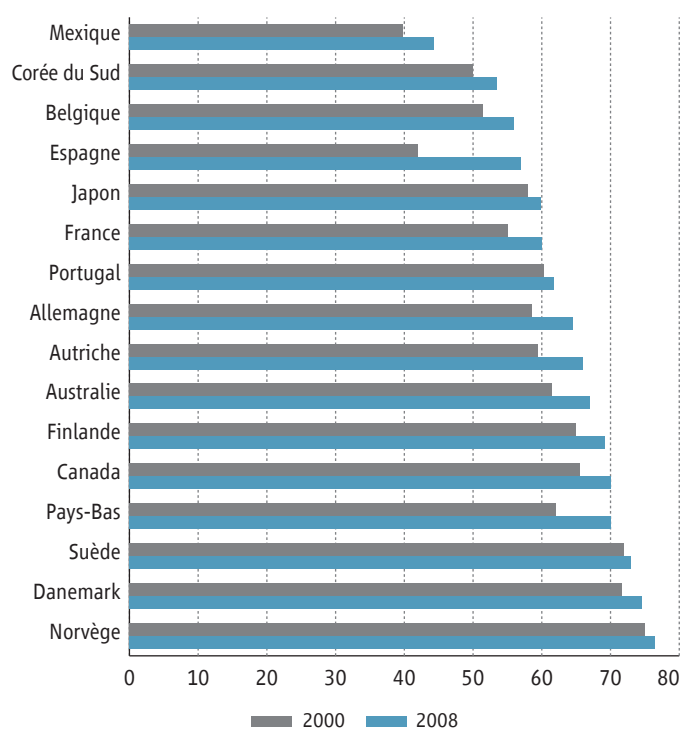
Les femmes sont de plus en plus nombreuses à s'affranchir du rôle de femme au foyer qui leur était traditionnellement dévolu et à vouloir accéder à l'emploi (graphique 2). Bien que les raisons qui sous-tendent cette évolution puissent varier d'un pays à l'autre, l'amélioration de l'accès à l'éducation semblerait déterminante. En plus d'avoir permis aux femmes d'être en meilleure position pour faire concurrence aux hommes sur le marché du travail,

GRAPHIQUE 1: Impact des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté parmi les enfants (pourcentage)



Source: OCDE (diverses années)

GRAPHIQUE 2: Taux d'activité des femmes (pourcentage)



Source: OCDE (diverses années)

cette amélioration a aussi conduit bon nombre d'entre elles à avoir davantage d'ambitions. Dans certains pays, cette évolution a également été favorisée par la mise en œuvre, pour faire face au vieillissement et à la diminution de la population active, de mesures destinées à accroître le taux d'activité de certains groupes, comme les chômeurs de longue durée, les jeunes, les minorités ethniques, les personnes handicapées et les femmes.

Le fait que la parité hommes-femmes ait été atteinte ou s'en rapproche aux États-Unis, au Ghana, en Afrique du Sud, en Thaïlande et à la Barbade témoigne de la place qu'occupe désormais la population féminine sur les marchés du travail nationaux. En outre, même dans les pays où les femmes jouent encore un rôle très marginal dans l'activité économique, l'accès croissant des femmes à l'éducation fera inévitablement évoluer les comportements. Par conséquent, il faut non seulement que les hommes et les femmes trouvent le moyen de mieux partager les responsabilités professionnelles et familiales, mais aussi que les caractéristiques des régimes de prestations familiales continuent d'évoluer. En outre, il devient de plus en plus nécessaire de mieux coordonner ces dispositifs avec les autres mesures de politique publique. Ainsi, au Chili, dans le cadre d'une politique plus globale visant à améliorer l'égalité homme-femme au niveau des revenus perçus à la retraite, les prestations de sécurité sociale servies aux mères à la naissance d'un enfant vivant ou lors d'une adoption sont versées sur le compte d'épargne retraite individuel auquel les femmes ont accès à partir de 65 ans.

Adapter les régimes de prestations familiales

L'évolution des risques économiques et sociaux et de la situation démographique oblige les régimes de prestations familiales à s'adapter pour faire face à des besoins sociaux nouveaux et changeants. Les défis de politique publique à relever étant les mêmes et les contextes présentant des caractéristiques communes, il est possible d'identifier des similitudes dans les objectifs des régimes de prestations familiales des différents pays, malgré l'influence traditionnelle des spécificités nationales, politiques, institutionnelles, historiques et culturelles.

Certains pays, comme la Jamaïque, le Mexique et le Brésil, cherchent à réduire la pauvreté et à améliorer les indicateurs dans le domaine de la santé et de l'instruction des enfants au moyen de stratégies institutionnelles ciblées. Souvent, ces stratégies ont également pour objectif d'aider les familles à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. D'autres, par exemple l'Uruguay et l'Argentine, cherchent à atteindre ces objectifs à travers une approche universelle. Telle est également l'approche choisie par l'Afrique du Sud, où l'allocation pour enfant à charge (*Child Support Grant*) servie aux personnes qui ont à leur charge des enfants pauvres de 15 ans ou moins a été étendue à toutes les personnes ayant à leur charge des enfants pauvres de 18 ans ou moins.

Les intérêts des jeunes enfants sont plus que jamais au cœur de la politique familiale. Il convient de noter que les pays nordiques, qui affichent les meilleures performances en termes de réduction de la pauvreté des enfants, figurent également en haut du classement en matière de services sociaux et de

structures d'accueil pour les jeunes enfants. Ce constat vaut également, fût-ce dans une moindre mesure, pour la France et la Belgique.

Il faut souligner en particulier que l'offre de services sociaux et de structures d'accueil des enfants constitue aussi une aide précieuse pour les parents qui travaillent. Certains pays introduisent de plus en plus de souplesse dans les systèmes de garde des enfants, permettant parfois aux parents de s'occuper eux-mêmes de leurs enfants à domicile, de s'occuper de leurs enfants à domicile tout en étant rémunérés pour assurer la garde d'autres enfants, de recruter une assistante maternelle ou de confier leurs enfants à une structure d'accueil. D'autres, en particulier en Europe, ont procédé à une réforme du congé parental qui permet un meilleur partage de la garde des enfants entre les deux parents. Dans certains cas, ces réformes ont consisté en des mécanismes incitatifs sous forme d'allègements fiscaux ou d'allongement du congé parental (AISS, 2010).

L'augmentation du nombre de structures d'accueil accessibles et financièrement abordables élimine les obstacles qui empêchent les hommes et les femmes d'accéder au marché du travail, offrant ainsi aux familles davantage de possibilités pour accroître leur revenu. Augmenter les chances des familles d'améliorer leur revenu devrait contribuer à faire reculer les taux de pauvreté. La hausse des taux d'activité, associée aux effets que devraient avoir les futures avancées dans le domaine des technologies et des processus, devrait avoir une incidence positive sur la productivité nationale. Or, pour des sociétés vieillissantes confrontées à la diminution de leur population active, ces gains de productivité pourraient revêtir une importance capitale pour la compétitivité et la croissance économique nationales.

Conclusions: rôles et objectifs communs des politiques publiques

À l'échelle mondiale, il est possible de distinguer un certain nombre de rôles et d'objectifs communs aux régimes de prestations familiales. À cet égard, le vieillissement démographique est un élément important, mais n'est pas le seul.

Globalement, les régimes de prestations familiales sont de toute évidence conçus pour être plus proactifs et pour avoir des résultats mesurables, ce qui est conforme à la vision stratégique de l'AISS d'une sécurité sociale dynamique:

- De plus en plus souvent, les régimes de prestations familiales sont une composante majeure d'approches institutionnelles intégrées conçues pour, à très court terme, réduire la pauvreté parmi les familles et, à plus long terme, améliorer les indicateurs dans le domaine de la santé et de l'éducation des enfants; à ce titre, elles constituent un outil proactif pour investir dans le capital humain de demain.
- Les régimes de prestations familiales cherchent à permettre de mieux concilier les contraintes de la vie familiale et celles de la vie professionnelle et à favoriser l'augmentation des taux d'activité de la population d'âge actif.
- Les régimes de prestations familiales favorisent un partage plus équitable de la garde des enfants entre les deux parents.

- Les régimes de prestations familiales cherchent à aider davantage les familles qui souhaitent avoir des enfants.
- Les régimes de prestations familiales conditionnels visent à faire évoluer les comportements des adultes, en particulier pour mieux servir les intérêts à plus long terme de leurs enfants.
- De plus en plus, la capacité des systèmes de transferts financiers à aider les enfants, les parents et le troisième âge est vue positivement, et ces systèmes sont considérés comme pouvant contribuer à la lutte contre l'aggravation de l'exclusion sociale et aider les familles/ménages atypiques et souvent vulnérables.

Sources

AISS. 2008. *Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique: une stratégie pour le développement* (Développements et tendances). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

AISS. 2010. *Une sécurité sociale dynamique pour l'Europe: choix et responsabilité* (Développements et tendances). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

Fathallah, M. 2005. «*Les orientations des politiques familiales: quelle place pour l'enfant?*», dans R. Levinsky et R. McKinnon (dir.), *Sécurité sociale: pour une confiance retrouvée* (Développements et tendances). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

OCDE. diverses années. *OECD.StatExtracts*. Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

Steck, P. 2009. *Comment faire face aux besoins nés des changements sociologiques de la famille? Adaptation des politiques familiales aux évolutions de la famille dans le monde* (Rapport technique, n° 29). Genève, Association internationale de la sécurité sociale.

UNICEF. 2005. *Child poverty in rich countries 2005* (Innocenti Report Card, n° 6). Florence, UNICEF – Centre de recherche Innocenti.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int