

SOUTENIR LES FAMILLES ET LES ENFANTS AU-DELÀ DE LA COVID-19 : PROTECTION SOCIALE DANS LES PAYS À REVENU ÉLEVÉ

Novembre 2020

**Dominic Richardson, Alessandro Carraro, Victor Cebotari, Anna
Gromada, Gwyther Rees**

Résumé en français

La COVID-19 constitue la plus grande crise que les pays à revenu élevé aient connue depuis de nombreuses générations. Beaucoup de pays à revenu élevé ont connu la crise financière mondiale ou des récessions nationales, mais la COVID-19 est plus que cela. La COVID-19 est une crise sociale et économique, déclenchée par une crise sanitaire qui pourrait se prolonger.

Les pays à revenu élevé ont une expérience très limitée en matière de gestion de crises sanitaires, de fonctionnement de leurs services sanitaires et sociaux au-delà de leurs capacités, de restriction des déplacements de leur population ou de fermeture de lieux de travail et d'écoles - sans parler de la combinaison de ces éléments. Ces conditions uniques créent des défis nouveaux et importants pour les économies et les sociétés de tous les pays à revenu élevé et, à mesure que ces défis évoluent, les enfants, en tant que personnes dépendantes, sont parmi les plus à risque de voir leur niveau de vie baisser.

Afin de contextualiser la COVID-19, précisons que pendant la crise financière mondiale, la croissance économique dans ce groupe de pays a été en moyenne de 1,3 % en 2008 et de -4,4 % en 2009 (Indicateurs du développement dans le monde, 2020). Aujourd'hui, l'analyse de l'OCDE prévoit une croissance du PIB de -7,5 % dans la zone OCDE dans le cadre d'un scénario à une seule vague, et de -9,3 % en moyenne dans le cadre d'un scénario à deux vagues - la France, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni connaissant tous des contractions supérieures à 14 % du PIB (OCDE, 2020). Au moment où nous écrivons ces lignes¹, les pays européens connaissent une 'deuxième vague' de COVID-19, et les stratégies de confinement sont réexaminées.

Alors que les préoccupations économiques et sociales liées à la COVID-19 deviennent de plus en plus pressantes, les pays sont confrontés au quotidien à des choix difficiles entre l'ouverture de leurs écoles et de leurs entreprises et la nécessité de maintenir de faibles taux de contamination. Depuis février, au cours de la première période de confinement social, les pays à revenu élevé ont dépensé 10.800 milliards de dollars² pour faire face à la COVID-19, afin de remédier à l'offre et à la demande limitées de biens et de services pendant les périodes de confinement, qui ont laissé les entreprises et les familles en difficulté et les salaires impayés. L'ensemble de ces mesures financières massives, y compris les mesures de protection sociale, ont rejeté la réponse à la crise financière mondiale à l'arrière-plan.

La gravité et la nature unique de la COVID-19 signifient que l'expérience de la gestion d'une telle crise dans les pays à revenu élevé est limitée. Par conséquent, la recherche sur ce que les crises (et la réponse à la crise) pourraient représenter pour les enfants est à la fois nécessaire et opportune.

¹ Novembre 2020.

² Les dépenses des différents pays sont normalisées en fonction des parités de pouvoir d'achat (PPA).

Afin d'apporter des données probantes permettant de comprendre ce que la crise signifie pour les enfants et, par conséquent, sur ce que les gouvernements et les parties prenantes des pays à revenu élevé peuvent faire pour protéger au mieux les enfants des effets négatifs, ce rapport s'interroge sur les questions suivantes :

- Par quels mécanismes la COVID-19 peut-elle affecter les enfants dans les pays à revenu élevé ?
- Que pouvons-nous apprendre des crises précédentes concernant les effets potentiels sur les enfants et les personnes qui s'en occupent ?
- Comment la vulnérabilité à la pauvreté et le bien-être des enfants sont-ils susceptibles d'être affectés ?
- Les premières réponses des gouvernements à la crise sont-elles susceptibles d'aggraver ou d'atténuer les risques pour le bien-être des enfants ?
- Comment les futures politiques publiques pourraient-elles être optimisées à court et moyen terme pour protéger les perspectives d'avenir des enfants ?

Aucun groupe de la société ne représente mieux l'avenir que celui des enfants, c'est pourquoi les approches de sortie de crise tenant compte des besoins des enfants (en veillant à ce qu'ils soient protégés, que leurs services soient préservés et qu'ils soient considérés comme un groupe prioritaire dans la réponse) ne sont pas simplement motivées par de bonnes intentions, mais devraient être considérées comme un élément clé pour épargner aux générations futures des crises telles que la COVID-19. Alors qu'une deuxième vague de COVID-19 déferle, de nombreux pays à revenu élevé peuvent encore faire davantage pour gérer la sortie de la crise de manière à ne pas exacerber les inégalités pour les enfants et les familles et à protéger leur avenir.

Les principales conclusions de ce rapport sont les suivantes :

- **Les enfants vont être gravement touchés par la crise économique de la COVID-19.** Ce rapport montre que la pauvreté monétaire des enfants va probablement augmenter et rester supérieure aux niveaux antérieurs à la COVID-19 et ce durant cinq ans dans les pays les plus touchés par la crise. Cette augmentation de la pauvreté arrivera après plus de deux décennies de stagnation des taux de pauvreté monétaire des enfants dans la majorité des pays à revenu élevé.
- **Le bien-être des enfants et les efforts déployés pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) sont également menacés.** Les résultats montrent également que la contraction des conditions économiques a été prédictive d'une augmentation de la mortalité infantile dans les pays à revenu élevé l'année suivante. En outre, les taux de pauvreté monétaire des enfants sont prédictifs à la fois de plus mauvais résultats d'apprentissage et de plus mauvaises perspectives en matière de santé pour l'année suivante. Ces mêmes tests révèlent notamment comment les dépenses sociales, entre autres en matière de protection sociale (mortalité infantile), les politiques familiales (résultats d'apprentissage), les dépenses de santé (homicides intentionnels) et les dépenses d'éducation (taux de jeunes de 15 à 19 ans déscolarisés, sans emploi et ne suivant pas de formation) ont toutes un rôle essentiel à jouer pour atténuer les effets de la crise sur les enfants. Étant donné la nécessité d'interventions multiples, sans effort concerté pour faire face aux effets de la crise sur les enfants, les gouvernements risquent d'annuler les gains récents des Objectifs de développement durable, et les enfants en souffriront.
- **Diverses combinaisons de conditions économiques, sociales et politiques peuvent être utilisées pour distinguer les risques et la résilience préexistants à de moins bons résultats en matière de pauvreté et de bien-être des enfants.** Par exemple, dans les

pays à revenu élevé, il n'existe pas de condition économique ou sociale standard indiquant si un pays est prédisposé à des taux de pauvreté monétaire des enfants supérieurs à la moyenne. Les données pré-COVID, pour l'année la plus récente, montrent que les pays dont le PIB est plus élevé et qui s'engagent davantage en faveur des prestations familiales et/ou des approches universelles en matière de paiements, font plus souvent état de taux de pauvreté monétaire plus faibles. Un taux de chômage plus élevé, des dépenses familiales plus faibles et une protection sociale soumise à des conditions de ressources sont des conditions plus fréquemment observées dans les pays où les taux de pauvreté étaient plus élevés avant la crise.

- **Les combinaisons de conditions économiques, sociales et politiques (et les complémentarités entre les résultats en matière de bien-être) mettent en évidence la complexité des recommandations politiques.** L'analyse montre que les indicateurs de conditions considérées comme 'positives' ou 'négatives' pour le bien-être des enfants peuvent (dans le contexte d'autres facteurs) produire des résultats contre-intuitifs. Il en va de même pour les indicateurs du bien-être des enfants. Par exemple, les conditions qui coexistent avec des taux de suicide plus élevés peuvent être à la fois des taux de pauvreté plus faibles associés à des taux plus élevés de jeunes âgés de 15 à 19 ans déscolarisés, sans emploi et ne suivant pas de formation, et des taux de pauvreté plus élevés associés à des taux plus faibles de jeunes âgés de 15 à 19 ans déscolarisés, sans emploi et ne suivant pas de formation. Pour le bien-être des enfants, les efforts de suivi et d'évaluation des politiques doivent commencer à tenir compte de cette complexité.
- **Le montant des fonds publics dépensés en réponse à ces situations est important.** Les pays à revenu élevé dépensent des sommes historiques en réponse à la COVID-19. Environ 10 % du PIB mondial, soit 10.800 milliards de dollars, ont été alloués à la réponse à la COVID-19 entre février et fin juillet 2020. Sur cette somme, seuls 2 % ont été affectés à des politiques de protection sociale spécifiques aux enfants. En revanche, un peu plus de 90 % du total a été alloué à des plans de relance économique destinés à des entreprises ou passant par leur intermédiaire³. Cette approche des gouvernements des pays à hauts revenus repose sur une théorie de « ruissellement » vers le bien-être des enfants (le plus directement par le biais des familles rattachées au marché du travail formel ou à un emploi sûr), qui risque d'exclure davantage les enfants les plus vulnérables et les plus marginalisés de la société.
 - Les gouvernements peuvent réfléchir aux dépenses destinées aux familles et aux enfants, et les rééquilibrer. La littérature montre que l'intervention directe auprès des familles et des enfants est plus efficace pour atténuer les effets de la crise sur la pauvreté et le bien-être des enfants que la relance fiscale.
 - Compte tenu du fait que la relance économique constitue un élément essentiel des mesures (soutenant l'économie et facilitant des reprises plus rapides après la COVID-19, ainsi que subvenant aux besoins de nombreuses familles dépendantes du marché du travail), le volume même des dépenses est frappant. Comme les pays montrent une préférence initiale pour la voie de la relance, il est nécessaire, afin de maximiser ces efforts pour les familles

³ Les interventions couvertes ici sont basées sur les réponses à la COVID-19 répertoriées dans des bases de données internationales standardisées (sources Banque mondiale, FMI). Les estimations sont des extrapolations basées sur le nombre total d'interventions par type, rapportées dans des bases de données internationales, et sur les valeurs moyennes des coûts connus par type.

et les enfants, de mettre en place des réglementations visant à éviter les détournements de fonds, d'imposer aux employeurs des conditions plus strictes aux pratiques de réembauche et de se concentrer sur l'obtention de résultats équitables de ces investissements.

- **La manière dont l'argent est dépensé pour les familles est également importante.** Sur les 159 interventions en matière de protection sociale jusqu'à fin juillet 2020, 46 seulement étaient destinées aux enfants ou aux familles élevant des enfants. Environ un tiers de tous les pays n'avaient pas de politiques spécifiquement destinées à soutenir les enfants. Dans le cadre des politiques en faveur des enfants et des familles avec enfants, 14 répondaient aux besoins en matière de garde d'enfants, 8 aux repas scolaires et 3 à l'aide alimentaire familiale, 12 à l'extension des allocations familiales et 1 à l'extension de l'indemnité de maternité. Toutes les politiques en faveur de l'enfance et de la famille, sauf 16, sont des extensions de l'éligibilité préexistante (et risquent donc de passer à côté des quasi-pauvres ou des nouveaux pauvres) ou ont des conditions liées au travail et risquent donc de passer à côté des enfants des ménages les plus pauvres. Pour les politiques familiales pour lesquelles des données sont disponibles, la durée de mise en œuvre la plus fréquente était de 3 mois (5,8 mois en moyenne), ce qui ne tient compte ni de la durée des crises sanitaires, ni des effets attendus à long terme sur la pauvreté monétaire des enfants (voir ci-dessous).
 - Les gouvernements devraient diversifier leurs réponses en matière de protection sociale afin de veiller à ce que l'argent soit dépensé de manière intelligente. Cela implique de couvrir aussi bien les enfants et les familles les plus vulnérables que ceux qui sont proches de la pauvreté, afin d'éviter d'exacerber les inégalités existantes et les risques de pauvreté. Ces mesures peuvent comprendre des aides au revenu, des repas scolaires (et des services de remplacement), des aides à la garde d'enfants, des soutiens à la santé (le cas échéant, des régimes d'assurance maladie) et des exonérations pour les services publics, les loyers et les prêts hypothécaires, afin d'éviter de nouvelles dettes ou expulsions. Pour ce faire, les critères d'éligibilité aux politiques d'assurance sociale et d'aide sociale peuvent être assouplis, y compris les conditions liées à l'emploi. Les échéances des prestations doivent tenir compte à la fois des conditions de besoin immédiat imposées par les confinements et des conséquences potentielles à plus long terme (par exemple, livraison de colis alimentaires aux communautés éloignées et aux ménages intergénérationnels, et aides financières à plus long terme).
 - Les augmentations de couverture doivent être effectuées en fonction des augmentations des taux de paiement, si nécessaire. Les prestations doivent être versées à des montants adéquats afin d'élever toutes les familles (quelles que soient leur taille, leur structure et les circonstances) au-dessus des niveaux de revenu minimum / seuils de pauvreté. Cela nécessite des éléments supplémentaires ajustant les paiements en fonction de la taille et de la structure de la famille, des enfants en situation de handicap et, surtout, de l'âge de l'enfant (lorsque les responsabilités de garde peuvent empêcher le travail, par exemple pendant les années préscolaires, ainsi qu'aux étapes critiques du développement de la vie, par exemple lors de la transition entre l'école et le travail).
- **Le rééquilibrage de la relance économique actuelle en faveur des dépenses de protection sociale est nécessaire.** Lorsque les pays doivent trouver les ressources nécessaires pour entreprendre les extensions et les prolongations nécessaires, un

rééquilibrage de la stimulation économique actuelle par rapport aux dépenses de protection sociale serait la première chose à envisager. Le renforcement des systèmes de protection sociale à l'heure actuelle présente l'avantage supplémentaire de permettre de survivre à la crise et de renforcer la résilience aux chocs futurs. En outre, les coûts publics et privés liés à la dégradation actuelle des conditions de vie de la population infantile sont durables et élevés, car une forte demande d'interventions sociales plus intensives s'ensuit au fil du temps. Si on laisse la crise exacerber les inégalités, celles-ci risquent également de s'accroître avec le temps, créant ainsi de nouveaux défis économiques et sociaux.

- **La manière dont l'argent sera remboursé est importante.** Les preuves présentées dans ce rapport mettent en évidence les effets néfastes de l'austérité sur les enfants et leurs familles. Il s'agit notamment de l'augmentation des risques de violence, de sans-abrisme, des conséquences sur la santé ainsi que d'un risque accru de placement des enfants en institution. De nombreux pays auront eu recours à l'emprunt pour financer les plans de relance et, en l'absence de croissance et d'inflation, auront des dettes à rembourser.
 - Les gouvernements devraient à tout prix protéger les prestations et services existants destinés aux enfants et aux familles contre l'austérité. Les enfants ne sont pas responsables du ralentissement économique, ni de la reprise. En outre, les prestations et services destinés aux enfants et aux familles atténuent en fait les effets de la crise sur les enfants, et compte tenu du sous-investissement relatif dans les enfants au cours de la première vague de COVID-19 (et des coûts des fermetures des écoles sur le développement des enfants), si l'austérité est imposée à leurs politiques et services pour payer les mesures de relance financées par l'impôt, cela signifierait que les enfants et leurs familles paient deux fois.
- **Apprendre à court terme, planifier à long terme.** Les pays à revenu élevé n'ont pas eu d'expérience récente en matière de lutte contre les pandémies sanitaires ayant entraîné des confinements, des crises économiques et la nécessité subséquente d'interventions en matière de protection économique et sociale. Cela nécessite un apprentissage minutieux et de courtes boucles de feedback, à mesure que la crise se poursuit, parallèlement à l'apprentissage et à la planification du renforcement du système à long terme, afin d'éviter de futures crises (y compris celles qui pourraient découler de décisions prises à court terme, par exemple la relance de l'austérité).
 - Les plans d'action nationaux doivent adopter une approche « d'apprentissage sur le terrain » de la COVID-19, en mettant en œuvre une recherche opérationnelle pour évaluer les effets des mesures de confinement sur les familles et les enfants en termes de pauvreté monétaire et de bien-être.
 - Dans cette optique, et dans le cadre de la réflexion menée pour apporter des réponses en matière de protection sociale, une meilleure appréciation des besoins et des conditions des familles, et en particulier des familles à faible revenu, est nécessaire dans la majorité des pays si l'on veut éviter une plus grande inégalité et une aggravation des conséquences pour les enfants. La nature unique de la crise de la COVID-19 semble indiquer la nécessité d'un recours accru aux aides inconditionnelles au revenu, aux colis alimentaires et

aux services de garde pour les familles les plus pauvres ainsi qu'une exonération pour les services publics, le loyer ou le prêt hypothécaire.

- Les gouvernements doivent mettre en œuvre des réponses à la COVID-19 tirant les leçons des tendances de la crise financière mondiale (adaptées aux confinements liés à la COVID-19) et faire en sorte que les réponses de la protection sociale reflètent la réalité du calendrier de la reprise ainsi que la profondeur de la crise économique. Pour ce faire, il faut établir des plans de protection sociale à plus long terme et fixer des échéanciers de paiement en conséquence.
- **Enfin, les gouvernements et d'autres acteurs clés ont un rôle à jouer dans les efforts visant à construire des systèmes sociaux plus solides pour l'avenir**, des systèmes plus résilients face aux chocs sanitaires et économiques. La manière la plus significative de soutenir ces efforts, à court terme, est de veiller à ce que la pauvreté infantile, le bien-être et l'égalité des enfants, et les enfants eux-mêmes soient au cœur des réponses de relèvement face à la COVID-19. Cela signifie que les réponses à la deuxième vague de COVID-19 devront être repensées.

Le reste de ce rapport compare les données probantes disponibles des expériences nationales de la COVID-19 dans les pays à haut revenu. Comme pour les autres rapports de cette série, ce n'est que le début de ce qui est nécessaire pour rassembler des données probantes concernant les enfants lors de la crise de la COVID-19. Des études nationales sont également nécessaires pour approfondir et mettre à jour les développements politiques plus récents, ainsi que pour examiner les différentes expériences des enfants dans un pays en fonction des différences urbaines / rurales, du sexe et de l'âge, ainsi que des enfants migrants, des enfants en situation de handicap et de ceux vivant en institution. De telles données sont nécessaires pour répondre à l'ambition des ODD de ne laisser personne pour compte,⁴ car elles aideront les pays à mieux comprendre *quels* enfants reçoivent un soutien adéquat *lorsque* la protection sociale est fournie aux familles, à quels *niveaux* et *dans quelles conditions*.

Après la première vague de la crise, il est clair que l'investissement gouvernemental, sous toutes ses formes, devra se poursuivre tant que la COVID-19 ne sera pas contenue. Si la deuxième vague de COVID-19 ne se traduit pas par un effort financier équivalent, les pays devront dépenser plus intelligemment. Si les gouvernements souhaitent atténuer les effets de la crise sur les enfants et leurs familles (et répondre aux ambitions actuelles définies pour les enfants dans les ODD), il faut dès maintenant recourir davantage à des politiques de protection sociale spécifiques aux enfants. Sans un renforcement des réponses initiales par une action coordonnée et adéquate dans ce domaine, pour tous les enfants, la COVID-19 laissera de profondes cicatrices sur toute une génération.

⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>