

ENFANTS D'AUJOURD'HUI, AVENIR DE DEMAIN

INVESTIR POUR BRISER LE CYCLE DE LA PAUVRETÉ

Editeur

Comité luxembourgeois pour l'UNICEF a.s.b.l.
(UNICEF Luxembourg) R.C.S.: F553

6, rue Adolphe Fischer
L -1520 Luxembourg

Tél. : (+352) 44 87 15

E-mail : contact@unicef.lu

Web : www.unicef.lu

Date de parution

Novembre 2025

Mise en page

Mirko Baretti, graphiste,
UNICEF Luxembourg

Photo couverture

© UNICEF/Hrom

Note : Le présent document est une version simplifiée du rapport de Dom Richardson et al., "Age spending and child poverty in Luxembourg", Learning for well-being insitute, 16/03/2025, commandé par UNICEF Luxembourg.

IMPACT DURABLE SUR LES ENFANTS ET ÉCONOMIES POUR LE FUTUR

Réduire la pauvreté des enfants ne se limite pas à améliorer leurs conditions de vie immédiates : cela génère des bénéfices durables et des économies substantielles pour la société. Les enfants qui grandissent hors de la pauvreté réussissent mieux à l'école, jouissent d'une meilleure santé et nécessitent moins d'interventions coûteuses en éducation ou en soins. À l'âge adulte, ils sont plus productifs et contribuent davantage à l'économie, réduisant ainsi la dépendance aux aides sociales.

Une réduction durable de la pauvreté infantile favorise également des opportunités plus équitables et renforce la cohésion sociale. Pour le Luxembourg, placer cette lutte au cœur des priorités politiques signifie investir dans une population plus saine, résiliente et productive, avec des économies budgétaires significatives à long terme.

Les désavantages socio-économiques de l'enfance coûtent cher à la société, soit au total l'équivalent de 3,4 % du PIB par an en moyenne pour les pays européens selon une étude de l'OCDE¹.

¹ OECD PAPERS ON WELL-BEING AND INEQUALITIES November 2022 N°09, page 50 "On average across European OECD countries, historic childhood disadvantage costs the equivalent of 3.4% of GDP in lost employment, earnings and health"

CONSTATS ET DÉFIS

Le Luxembourg se distingue comme l'un des pays les plus riches du monde : son produit intérieur brut (PIB) par habitant est le plus élevé d'Europe² et son système de protection sociale est solide. Néanmoins, le pays reste confronté à un taux élevé de risque de pauvreté chez les enfants et à des disparités socio-économiques profondément enracinées.

Selon le dernier rapport de l'UNICEF Innocenti, la pauvreté des enfants a augmenté de 3,7 points de pourcentage entre 2012 et 2021. Cette évolution place le pays parmi ceux des économies avancées où la pauvreté relative des enfants est la plus élevée, amenant l'UNICEF à conclure que le Luxembourg « a perdu dix ans ou plus de progrès dans la réduction de la pauvreté des enfants »³. En 2024, la situation demeure préoccupante : 25,6 % des enfants de moins de 18 ans étaient menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale, ce qui classe le Luxembourg au 8^e rang des pays de l'Union européenne⁴. Plus précisément, 24,1 % des enfants vivaient en dessous du seuil de pauvreté, confirmant la persistance des inégalités sociales au sein du pays⁵.

L'un des principaux facteurs de pauvreté des enfants au Luxembourg est le coût de vie élevé, en particulier la flambée des coûts du logement, qui affecte de manière disproportionnée certaines parties de la population.

Les familles monoparentales et leurs enfants sont parmi les plus touchés. Environ 86 % des parents à la tête des ménages monoparentaux sont des femmes, qui consacrent jusqu'à 49 % de leur revenu disponible au logement⁶. Plus de 40 % des enfants vivant dans des familles monoparentales vivent dans la pauvreté⁷.

Ces charges financières sont encore aggravées par l'augmentation du coût de vie au Luxembourg, comme la hausse des prix de l'énergie et l'inflation⁸, qui touchent de manière disproportionnée les familles à faible revenu et les familles monoparentales⁹.

D'importantes inégalités de revenus exacerbent encore ces défis. Les 20 % les plus riches de la population jouissent d'un niveau de vie moyen 4,8 fois supérieur à celui des 20 % les plus modestes, ce qui crée des pressions supplémentaires sur la cohésion sociale¹⁰.

Les familles nombreuses sont également vulnérables. Alors que les familles avec un ou deux enfants ont un risque de pauvreté d'environ 15 %, ce chiffre grimpe à près de 40 % pour les familles de trois enfants ou plus¹¹. Les familles migrantes sont également confrontées à des risques élevés en raison des barrières linguistiques et de l'accès limité à des opportunités d'emploi stables¹². Étant donné que près de la moitié de la population n'est pas de nationalité luxembourgeoise, il est essentiel de tenir compte de ces disparités par rapport à la pauvreté des enfants pour favoriser une société socialement inclusive.

Le Luxembourg a mis en œuvre différents plans d'action comme le Plan d'action national pour les droits des enfants 2022-2026 et le Plan d'action de la Garantie européenne pour l'enfance qui a un focus sur les enfants les plus vulnérables. Il existe un large éventail de politiques sociales visant à réduire la pauvreté et à améliorer le bien-être des enfants. Il s'agit notamment des allocations familiales, du congé parental, de la subvention

2 EUROSTAT, 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Purchasing_power_parities_and_GDP_per_capita_-_preliminary_estimate

3 UNICEF Innocenti – Bureau mondial de la recherche et de la prospective, 2023, p. 5

4 EUROSTAT, 2025, [Children at risk of poverty or social exclusion - Statistics Explained - Eurostat](#); selon Eurostat, le taux de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale inclut celles qui sont dans au moins une de ces situations:

- Risque de pauvreté monétaire: personnes vivant avec un revenu inférieur à 60% du revenu médian national.
- Privation matérielle et sociale grave: incapacité à se permettre au moins 7 des 13 biens ou services jugés essentiels.
- Très faible intensité de travail (moins de 65 ans): vivent dans un ménage où les adultes ont travaillé moins de 20% de leur potentiel sur l'année écoulée.

5 STATEC, 2025, [Près d'une personne sur cinq toujours en risque de pauvreté malgré une légère baisse - Statistiques - Luxembourg](#); Selon le [rapport du STATEC « Travail et cohésion sociale »](#) 2025, le taux de pauvreté monétaire, également appelé « taux de risque de pauvreté », est lié au niveau de vie de la population et correspond à la proportion de personnes dont le niveau de vie du ménage est inférieur à 60% du niveau de vie médian de l'ensemble de la population. En 2024, ce dernier s'élève à 2 540 EUR par mois et par personne, contre 2 382 EUR en 2023.

6 Hanssen, 2024

7 STATEC, 2024a

8 [Prévision d'inflation: 2.2% pour 2025 et 1.5% pour 2026 - Statistiques - Luxembourg](#)

9 Islam et al., 2024

10 STATEC, 2024a

11 MEEJ, 2021

12 STATEC, 2024b

de loyer, d'allègements fiscaux et de l'accès à des services de garde d'enfants gratuits. Lorsqu'elles sont bien ciblées, ces mesures permettent de réduire la pauvreté. Par exemple, l'introduction des chèques-services accueil (CSA) en 2009 et leur réforme ultérieure en 2022, qui a permis de fournir des services de garde gratuits aux enfants scolarisés, ont réduit le risque de pauvreté infantile de plus de 3 % en 2023¹³.

Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour réduire la pauvreté des enfants dans le pays.

Des obstacles tels que la complexité administrative, le ciblage inefficace et le manque de sensibilisation empêchent de nombreuses familles de faire valoir leurs droits¹⁴.

De même, le congé parental n'est pas encore utilisé de manière optimale. Depuis la réforme de 2016, qui permettait aux parents de choisir entre un congé à temps plein, à temps partiel ou fractionné, le congé parental est devenu plus attrayant, en particulier pour les pères. En décembre 2024, le nombre de pères était plus important que le nombre de mères (8 046 hommes contre 5 625 femmes). Cependant, les hommes sont moins susceptibles que les femmes de prendre un congé parental à temps plein (29 % contre 69 %, respectivement) et sont plus susceptibles de le prendre plus tard dans la période d'admissibilité (93 % contre 15 %, respectivement)¹⁵.

Le système actuel de congé parental est également assorti de conditions strictes en matière d'emploi faisant qu'une certaine proportion de parents n'ont pas droit à ce congé. Toutefois, des données complètes à ce niveau ne sont pas disponibles, rendant difficile de déterminer la hauteur du non-recours.

PISTES D'ACTION

Le rapport commandé par UNICEF Luxembourg montre que la mise en œuvre d'une réforme combinée et inclusive des allocations familiales, du congé parental et des services de garde d'enfants pourrait considérablement réduire le taux de pauvreté des enfants au Luxembourg.

Pour atteindre cet objectif, le pays devrait chercher à maximiser l'efficacité de ses dépenses publiques en matière de politique de l'enfance. L'adoption de politiques sociales plus universelles, inclusives et équitables — combinant prestations universelles et soutien ciblé — offrirait un fort potentiel de réduction de la pauvreté. Ce type d'approche renforcerait les efforts de redistribution tout en garantissant à chaque enfant son droit à la protection sociale. Elle contribuerait également à limiter la stigmatisation liée à la perception des aides et à renforcer la cohésion sociale.

Par ailleurs, la lutte contre la pauvreté des enfants nécessite une attention particulière au coût de la vie et aux inégalités de revenus. Des mesures telles que l'amélioration des conditions d'emploi et des salaires pour les travailleurs à faible revenu, la mise en place de tranches d'imposition plus progressives, ou encore l'introduction d'une tarification proportionnelle aux revenus dans les services publics de garde d'enfants, joueraient un rôle essentiel dans cette démarche.

La maximisation de l'utilisation de toutes les prestations disponibles, y compris le congé parental, constitue également un levier essentiel dans la lutte contre la pauvreté. L'augmentation des taux de recours à ces prestations — notamment grâce à une simplification administrative, un meilleur ciblage, une automatisation des processus dès que possible et une sensibilisation accrue — permettrait d'obtenir des résultats rapides et de renforcer l'efficacité des politiques sociales à court terme.

Cependant, le manque de données complètes sur l'utilisation et l'impact de ces prestations au Luxembourg limite la capacité à évaluer correctement les politiques existantes¹⁶. Cette insuffisance d'informations entrave le suivi, la production de preuves solides et, par conséquent, la mise en œuvre d'améliorations réellement efficaces.

13 STATEC, 2024a

14 Guio et de Schutter, 2024

15 CAE, 2024

16 Sur le non-recours aux aides voir notamment Franziskus, A. et Guio, A.-C. (2024). *Précarité et (non-)recours aux aides financières au Luxembourg: une étude qualitative*. Luxembourg: LISER

RECOMMANDATIONS

Réviser la méthode de calcul des allocations familiales pour les enfants en maintenant le système universel mais en adoptant une méthode ciblant mieux les besoins selon les étapes de la vie des enfants et les ressources du ménage, avec un montant d'allocations revu à la hausse pour les ménages à risque de pauvreté.

Élargir le congé parental et le rendre plus inclusif en supprimant les conditions restrictives liées à la composition de la famille, au moment de la prise du congé ou à la situation d'emploi du ou des parents. Il est dès lors proposé :

- * **D'encourager les deux parents à prendre le congé parental de manière égale** en instaurant des mesures incitatives qui équilibrent l'utilisation et l'engagement des parents. Cette approche permet aux enfants de passer du temps de qualité avec chacun des parents tout en favorisant la conciliation travail-vie personnelle au sein de la famille. À cet égard, il est recommandé d'éliminer les conditions restrictives à la prise du congé, telles que la limitation actuelle pour le premier congé parental qui doit être pris immédiatement après le congé de maternité ou d'accueil.
- * **De rendre le congé parental universel inconditionnellement** en supprimant les exigences d'emploi ou d'affiliation à la sécurité sociale. Les parents, qu'ils soient sans emploi, sous contrat à temps partiel ou temporaire, ou qu'ils perçoivent des allocations de chômage, devraient y accéder au même titre que ceux qui occupent un emploi à temps plein. Par conséquent, les conditions actuelles d'accès qui exigent que les parents soient affiliés au système de sécurité sociale luxembourgeois pendant un minimum de 10 heures par semaine pendant 12 mois consécutifs avant le début du congé, ainsi que l'obligation de maintenir un contrat valide pendant toute la durée du congé pourraient être supprimées. De plus, les parents isolés ne devraient plus être obligés de choisir entre le « premier » ou le « deuxième » congé parental. De tels critères restrictifs désavantagent les groupes vulnérables, en particulier les familles monoparentales, et compromettent l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée en obligeant de nombreux parents à privilégier l'emploi plutôt que le temps passé avec leurs enfants.
- * **D'augmenter l'âge limite de l'enfant pour demander le congé parental de 6 ans à 12 ans (fin de l'enseignement fondamental)**. Les soins précoces et l'attention portée à l'éducation de base sont cruciaux pour la réussite future d'un enfant, et les parents jouent un rôle majeur dans ce processus. Le congé parental est un mécanisme important pour atteindre cet objectif.

Améliorer la disponibilité et l'accessibilité des services de garde et d'accueil d'enfants en :

- * **Étendant la gratuité de la garde d'enfants** pour inclure une offre de 40 heures par semaine de garde gratuite pour les enfants âgés de 1 à 4 ans, afin de soutenir les parents dans leur travail et dans leur accès à l'emploi (une dégressivité de l'offre serait prévue pour les ménages dont le revenu disponible est supérieur à la médiane).
- * **Garantissant la qualité**, en investissant dans la qualité des services de garde d'enfants grâce à la mise en place et à l'application de normes réglementaires et en assurant la formation continue des professionnels de la petite enfance.
- * **Améliorant l'accessibilité**, en fournissant des services de garde d'enfants adéquats dans tout le pays, afin que tous les enfants aient pleinement accès aux services de garde d'enfants. À l'heure actuelle, dans les zones à forte demande, les structures de garde d'enfants accordent souvent un accès préférentiel aux enfants dont les deux parents travaillent à temps plein, ce qui crée des obstacles pour les parents seuls, les parents qui travaillent à temps partiel ou les chercheurs d'emploi.

Accroître la sensibilisation grâce à des activités ciblées et à une communication accessible. Promouvoir activement les prestations telles que le congé parental, la garde d'enfants et d'autres prestations auprès de toutes les familles admissibles, en mettant l'accent sur les groupes à risque tels que les familles monoparentales, les familles nombreuses, les ménages peu scolarisés et les familles issues de l'immigration. Vu la diversité de la population luxembourgeoise, il est essentiel de fournir des informations accessibles et multilingues sur les conditions d'accès, les critères d'octroi des prestations et les processus d'utilisation, en veillant à ce que chaque personne utilise pleinement les aides disponibles.

Rationaliser et simplifier les processus de demande dans toutes les prestations afin de réduire la charge administrative et d'encourager les bénéficiaires à utiliser les aides disponibles. Automatiser les processus dans la mesure du possible.

Suivre et évaluer de manière quantitative et qualitative le fonctionnement et l'utilisation des prestations en établissant des systèmes complets de collecte de données et des cadres analytiques permettant d'évaluer plus précisément l'efficacité des politiques sociales. En particulier, en élaborant des indicateurs clairs pour suivre l'accès et l'utilisation de chaque prestation. Par exemple, lors du suivi et de l'évaluation du congé parental, plutôt que de simplement indiquer le nombre de parents qui demandent un congé chaque année, les données devraient être évaluées en fonction des tendances démographiques (afflux de résidents, croissance nette de la population en âge de procréer) et du nombre de parents qui répondent ou non aux critères d'admissibilité. Cette approche permet de mieux comprendre l'impact des politiques.

Réduire les inégalités de revenu par des mesures fiscales progressives et des programmes de mobilité sociale à long terme, visant à briser les cycles récurrents de la pauvreté et à réduire les disparités de revenus entre les générations. Veiller à ce que les tranches d'imposition soient automatiquement ajustées en fonction de l'indexation des salaires. En s'attaquant à l'inégalité des revenus, la dépendance aux prestations sociales diminue au fil du temps, ce qui se traduit par un système de protection sociale plus durable.

RÉSULTATS ATTENDUS

Grâce à ces ajustements, le Luxembourg pourrait faire des progrès significatifs dans la lutte contre la pauvreté des enfants et dans l'atténuation des effets néfastes de la pauvreté monétaire dans leurs premières années.

Les résultats de la recherche commandée par UNICEF Luxembourg montrent que les politiques proposées réduiraient la pauvreté des enfants d'environ 1 enfant sur 4 à 1 enfant sur 10, si toutes les nouvelles politiques proposées étaient mises en œuvre. Il convient de noter que les effets combinés de toutes les propositions politiques sont plus importants que ceux d'une seule intervention politique. Cela met en évidence la nécessité d'une réponse diversifiée et coordonnée pour lutter efficacement contre la pauvreté des enfants.

Evidemment ces recommandations ne sont pas les seules à mettre en place pour lutter efficacement contre la pauvreté des enfants. Cette lutte doit être multidimensionnelle et s'attaquer en profondeur à d'autres aspects comme les difficultés d'accès au logement.

Les retards dans la lutte contre les taux élevés de pauvreté des enfants au Luxembourg n'entraîneront que des coûts économiques et sociaux plus élevés dans les secteurs public et privé au fil du temps.

IL EST MAINTENANT TEMPS D'AGIR.

