



Luxembourg

## **Lutte contre la pauvreté des enfants et promotion de l'inclusion sociale des enfants**

**Une étude sur les politiques nationales**

**Anne-Marie Theisen, Nadine Spoden**  
ACORD International sa

*Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion ou le point de vue de la Commission européenne ou des États membres de l'UE.* *Mai 2007*



Commissionné par:

**La Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances**



## Table des matières

Conclusions et recommandations.....	3
Introduction .....	5
<b>Chapitre 1 : Aperçu de la situation en matière de pauvreté des enfants au Luxembourg .....</b>	<b>5</b>
1.1. Taux de risque de pauvreté global.....	5
1.2. Taux de risque de pauvreté des enfants .....	6
1.3. Facteurs associés au risque de pauvreté des enfants.....	7
1.3.1. Le genre .....	7
1.3.2. La composition des ménages.....	7
1.3.3. L'activité professionnelle des personnes.....	7
1.3.4. L'intensité au travail.....	7
1.3.5. Le statut d'occupation et qualité du logement des ménages .....	8
1.3.6. L'accès aux structures de garde d'enfants.....	9
1.4. Autres facteurs influençant le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants .....	10
1.4.1. Le niveau d'éducation des enfants .....	10
1.4.2. L'état de santé des enfants et adolescents .....	12
1.4.3. La délinquance juvénile .....	14
1.5. Transmission intergénérationnelle de la pauvreté .....	16
<b>Chapitre 2 : Evaluation des politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants .....</b>	<b>18</b>
2.1. Cadre politique .....	18
2.1.1. Priorité politique accordée à la pauvreté des enfants — objectifs politiques en vue de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.....	18
2.1.2. Étendue et efficacité des mécanismes institutionnels en vue du mainstreaming de la pauvreté et du bien-être des enfants dans la politique nationale et de la coordination du développement des politiques relatives aux enfants à et entre différents niveaux gouvernementaux.....	19
2.2. Analyse des principales politiques nationales .....	20
2.2.1. Politiques assurant un revenu adéquat pour les enfants et leurs familles .....	20
2.2.2. Politiques assurant un accès aux services essentiels .....	21
2.2.3. Politiques favorisant les soins et la protection des enfants à risque .....	29
2.2.4. Politiques favorisant la participation des enfants et des jeunes à la vie sociale, culturelle, récréative et sportive.....	31
<b>Chapitre 3 : Evaluation du suivi des politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et pour la promotion du bien-être des enfants .....</b>	<b>33</b>
3.1. Suivi de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants .....	33
3.2. Evaluation des effets des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.....	34
Bibliographie.....	35

## Conclusions et recommandations

Au Luxembourg, les enfants de 0 à 15 ans et les jeunes de 16 à 24 ans sont plus touchés par le risque de pauvreté monétaire relative que la population en général. Les enfants et les jeunes les plus menacés par le risque de pauvreté sont d'après les résultats des enquêtes *Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC), ceux qui vivent dans des familles monoparentales ou nombreuses.

En ce qui concerne les autres facteurs pouvant influencer le risque de pauvreté des enfants et des jeunes de manière générale tels que le décrochage scolaire, l'état de santé des enfants et des adolescents, et la délinquance juvénile, il n'existe à notre connaissance pas d'études spécifiques au niveau national analysant le lien direct entre ces facteurs et le risque de pauvreté des enfants ou des adolescents.

Les études générales menées sur ces sujets ont cependant mentionné les défis qui se posent pour la politique actuelle en matière de promotion de l'inclusion sociale des enfants et des adolescents. Les défis dégagés concernent d'une part la lutte contre le décrochage scolaire qui touche avant tout les élèves de sexe masculin, les élèves de nationalité étrangère et les élèves issus des classes de l'enseignement technique, du régime préparatoire et du régime professionnel, et d'autre part la continuation voire l'intensification des efforts en matière de prévention et de prise en charge des jeunes toxicomanes et des enfants maltraités.

Par ailleurs, les données du panel socio-économique Liewen zu Lëtzebuerg (PSELL) 3/2005 ont fait ressortir que le fait d'avoir été confronté à des problèmes financiers au cours de son adolescence augmente le risque d'éprouver à nouveau des difficultés financières à l'âge adulte voire de conduire à des difficultés d'insertion dans la société et même à des problèmes de santé.

Pour combattre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, le gouvernement luxembourgeois a axé sa politique d'inclusion sociale essentiellement sur la prévention de l'échec scolaire et sur le développement des structures d'accueil des enfants, appelées maisons-relais pour enfants. Le lien avec la promotion du logement pour les enfants à risque de pauvreté n'est pas explicite dans le *Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale de 2006* (RSN-2006). Il est fait de manière plus générale à travers la promotion de logements pour personnes à bas revenus. Dans le domaine de la santé, différentes associations conventionnées avec le Ministère de la santé sont actives dans la prévention et la prise en charge d'enfants et d'adolescents à risque tels que les jeunes toxicomanes et les enfants maltraités. La politique de la protection de la jeunesse est actuellement basée sur le placement des enfants et des jeunes en détresse en dehors de leur milieu familial. Vu la détection plus nombreuse de cas d'enfants très gravement perturbés, il s'avère nécessaire, selon les spécialistes de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK) et des organisations spécialisées, de compléter les structures d'accueil actuelles par une structure thérapeutique ou un centre d'accueil spécialisé au Luxembourg qui réponde aux besoins urgents de ces enfants et qui permette à ceux-ci de pouvoir rester autant que possible dans un cadre de vie habituel et adéquat. Un autre défi qui se pose actuellement à ce sujet et qui est mis en exergue par ces spécialistes concerne l'élaboration de mesures alternatives à l'incarcération d'enfants et de jeunes.

L'approche des autorités luxembourgeoises est d'abord universelle dans la mesure où elle s'adresse à tous les enfants et non pas à des groupes particuliers d'enfants à risque de pauvreté. En effet, l'objectif prioritaire de la politique familiale est d'assurer des transferts monétaires équitables aux familles. Ainsi, la politique familiale au Luxembourg se fonde sur le principe de la justice distributive. L'accent de la redistribution (allocations familiales et réductions fiscales) est mis sur la famille en tant qu'entité globale et non sur le revenu du ménage. À côté de ces mesures, les autorités luxembourgeoises visent l'amélioration de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, et donc l'augmentation du

taux d'emploi des personnes avec enfants à travers l'augmentation du nombre de places de garde d'enfants.

Vu l'objectif prioritaire de la politique familiale luxembourgeoise actuelle, celle-ci se concentre plus sur la famille que sur les enfants avec leurs propres droits.

Cependant, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1989, a été approuvée par le gouvernement luxembourgeois à travers la loi du 20 décembre 1993. Par ailleurs, les droits de l'enfant ont été promulgués sur le plan national par le Ministère de la famille et de l'intégration à travers diverses actions d'information et de sensibilisation aux droits de l'enfant.

Pour promouvoir davantage les droits des enfants sur le plan national, des efforts ont été entrepris au cours des dernières années, notamment par l'élaboration en 2005 de l'avant-projet de loi relatif à l'aide sociale à l'enfance et par l'inscription du principe du droit de tout jeune au plein épanouissement de sa personnalité dans le projet de loi sur la jeunesse, présenté le 19 janvier 2007 au Conseil de gouvernement. Aussi, le projet de loi sur la jeunesse vise-t-il à remédier au manque de communication structurée avec les jeunes et à favoriser l'expression des jeunes sur les questions qui les concernent, en adaptant la base légale de la politique de jeunesse et en prévoyant entre autres la création d'une assemblée des jeunes.

Pour ancrer davantage les droits et la protection de l'enfant dans le système légal, il nous semble important de mettre en œuvre la recommandation de l'ORK visant une inscription dans la Constitution luxembourgeoise. D'autre part, il conviendrait de suivre la recommandation du Comité international des droits de l'enfant appelant à reprendre l'enseignement des droits de l'homme et celui des droits de l'enfant dans le plan d'études des enseignements primaire et secondaire.

En ce qui concerne le suivi et l'évaluation des effets de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, les autorités luxembourgeoises travaillent actuellement en étroite collaboration avec les acteurs au niveau local à travers entre autres des conventions avec les associations, le financement du personnel de certaines institutions et des études. Le ministère coordinateur centralise et analyse les informations récoltées et décide des actions à mettre en place.

Afin d'optimiser davantage le suivi des politiques, nous recommandons de promouvoir la réalisation d'études spécifiques analysant le lien entre l'échec scolaire, l'état de santé des enfants et la délinquance juvénile d'une part, et le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants et des adolescents d'autre part.

De plus, nous recommandons de compléter les études d'évaluation réalisées actuellement par l'ORK et le Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe (Cesije) sur des aspects particuliers de la situation des enfants et des jeunes par des analyses systématiques des politiques mises en place. Dans cette optique, nous estimons que les activités de ces deux organisations seront soutenues lors de la création d'un observatoire de la jeunesse inscrite dans le projet de loi sur la jeunesse actuellement en cours de procédure législative.

## Introduction

Le présent rapport constitue le premier de trois rapports à réaliser suivant les indications convenues entre la Commission européenne et le groupe des experts non gouvernementaux en matière d'inclusion sociale sous la coordination d'un consortium des instituts de recherche ÖSB Consulting GmbH et Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques/International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development (CEPS/Instead). Le premier rapport semestriel aborde plus particulièrement la thématique de la pauvreté des enfants et de leur inclusion sociale (*Tackling child poverty and promoting social inclusion of children*). Les indications quant à la structure et au contenu de ce rapport sont données dans le document élaboré par la cellule de coordination du consortium Network Core Team (NCT) et intitulé *Network of Independent Experts on Social Inclusion (NCT 270207 — FIN) — Guidance on contents and methodological approach for the first 2007 semester report: Tackling child poverty and promoting social inclusion of children*.

## Chapitre 1. Aperçu de la situation en matière de pauvreté des enfants au Luxembourg

### 1.1. Taux de risque de pauvreté global

En 2005, le taux de risque de pauvreté monétaire relative au Luxembourg s'élève à 13 % contre 12,3 % en 2004 et 11,5 % en 2003. Au niveau des 25 premiers États membres de l'UE, ce taux est estimé à 15 % en 2003, à 16 % en 2004 et à 16 % en 2005<sup>1</sup>.

Le taux de risque de pauvreté monétaire relative est défini ici comme la part des personnes ayant un revenu disponible équivalent adulte inférieur au seuil de risque de pauvreté monétaire relative. Par convention, ce seuil est égal à 60 % du revenu disponible équivalent adulte national médian. Le concept de revenu disponible équivalent adulte permet de comparer le revenu de personnes appartenant à des ménages de taille et de composition différentes. Il est obtenu en divisant le revenu disponible du ménage (soit l'ensemble des revenus, y compris les transferts sociaux, des différents membres du ménage perçus dans le courant d'une année civile après prélèvements obligatoires et transferts privés versés) par un jeu de coefficients appelé échelle d'équivalence. L'échelle d'équivalence retenue ici est celle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) modifiée, où le premier adulte du ménage vaut 1 unité de consommation, les adultes (personnes de 14 ans et plus) subséquents valent 0,5 unité de consommation et les enfants (personnes de moins de 14 ans) valent 0,3 unité de consommation.

Exprimé en revenu disponible, le seuil de pauvreté monétaire relative au Luxembourg pour un ménage d'une personne est de 17 077 euros par an en 2005 (16 341 euros par an en 2004 et 15 420 euros par an en 2003)<sup>2</sup>. Pour un ménage de deux adultes et de deux enfants de moins de 14 ans, ce seuil

<sup>1</sup> Office statistique des Communautés européennes (Eurostat).

<sup>2</sup> *Statnews*, n° 51/2006, Service central de la statistique et des études économiques (Statec), 2006, p. 1, pour la valeur de l'année 2005.

Berger, F., *Regard sur la pauvreté monétaire et la redistribution des revenus en 2004*, Population & emploi, n° 17, CEPS/Instead, 2006, p. 4, pour les valeurs des années 2003 et 2004.

correspond à 35 862 euros par an en 2005 (34 316 euros par an en 2004 et 32 382 euros par an en 2003)<sup>3</sup>.

Afin de permettre des comparaisons européennes, il convient d'exprimer le seuil de pauvreté monétaire relative du pays en parité de pouvoir d'achat (PPA) pour tenir compte des différences de prix entre les différents États membres de l'UE. Pour un ménage d'une personne, ce seuil atteint au Luxembourg 15,522 PPA/an en 2004, soit le double de celui estimé pour l'ensemble des 25 premiers États membres de l'UE (7,716 PPA/an) et entre 50 et 60 % de plus que celui des pays qui juste après le Luxembourg, ont les seuils de risque de pauvreté les plus élevés (Autriche, Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark et Allemagne).

Le Luxembourg conjugue donc un seuil de risque de pauvreté monétaire relative élevé, indiquant un niveau de richesse élevé et un taux de risque de pauvreté monétaire relative faible par rapport aux autres pays européens, reflet à la fois d'une situation économique plus favorable et d'un système de protection sociale plus généreux.

## 1.2. Taux de risque de pauvreté des enfants

Remarque préalable: les statistiques actuellement disponibles sur le taux de risque de pauvreté des enfants se réfèrent aux classes d'âge de 0 à 15 ans et de 16 à 24 ans, et non à la classe d'âge des mineurs de 0 à 17 ans inclus (conformément à la définition de Laeken).

La ventilation du taux de risque de pauvreté monétaire relative par catégorie d'âge fait apparaître qu'au Luxembourg les enfants de 0 à 15 ans et les jeunes de 16 à 24 ans sont plus touchés par le risque de pauvreté que la population en général. En effet, la catégorie des enfants de 0 à 15 ans présente un taux de risque de pauvreté monétaire relative de 20 % en 2005 et de 17,6 % en 2004, et les jeunes de 16 à 24 ans enregistrent un taux de 15 % en 2005 et de 11,7 % en 2004, alors que le taux pour la population en général s'élève à 13 % en 2005 et à 11,4 % en 2004. Par contre, les personnes de 65 ans et plus sont les plus épargnées par le risque de pauvreté (7 % en 2005 et 6 % en 2004)<sup>4</sup>.

Il résulte qu'en comparaison avec les autres pays européens, le Luxembourg se démarque par un rapport de 3 entre le taux de pauvreté des 0 à 15 ans et celui des personnes âgées de 65 ans et plus, alors qu'il n'est que de 1,1 à l'échelle européenne.

---

<sup>3</sup> Statnews, n° 51/2006, Statec, 2006, p. 1 pour la valeur de l'année 2005.

Berger, F., *Regard sur la pauvreté monétaire et la redistribution des revenus en 2004*, Population & emploi, n° 17, CEPS/Instead, 2006, p. 4, pour les valeurs des années 2003 et 2004.

<sup>4</sup> Statnews, n° 51/2006, Statec, 2006, p. 1, pour les valeurs de l'année 2005.

*Rapport travail et cohésion sociale*, cahier économique, n° 101-2006, Statec, p. 83, pour les valeurs de l'année 2004.

### 1.3. Facteurs associés au risque de pauvreté des enfants

Dans cette partie nous présentons les données actuellement disponibles sur les facteurs pouvant influencer directement le taux de risque de pauvreté des enfants. Ces données sont basées sur les enquêtes EU-SILC pour le Luxembourg.

#### 1.3.1. Le genre

À ce niveau, l'enquête EU-SILC de 2004 pour le Luxembourg ne fait ressortir que peu de différences de risque de pauvreté entre les filles (17,4 % en 2004) et les garçons (17,7 % en 2004) de 0 à 15 ans. Par contre, les différences sont plus importantes entre les jeunes hommes de la classe d'âge des 16-24 ans (13,5 % en 2004) et les jeunes femmes de cette catégorie d'âge (9,8 % en 2004) <sup>5</sup>.

#### 1.3.2. La composition des ménages

Les plus menacés par le risque de pauvreté sont les enfants appartenant à des familles monoparentales (taux de risque de pauvreté de 32 % en 2005 et de 20,8 % en 2004 au Luxembourg). Viennent ensuite les ménages composés de deux adultes et trois enfants ou plus à charge (21 % en 2005 et 17,5 % en 2004). Les taux de risque de pauvreté des individus appartenant à des ménages composés de deux adultes et de respectivement un et deux enfants s'établissent à 13 % et à 16 % en 2005, et à 6,4 % et 16,7 % en 2004 <sup>6</sup>.

#### 1.3.3. L'activité professionnelle des personnes

Avoir un emploi réduit fortement le risque de pauvreté. Ainsi en 2005, le taux de risque de pauvreté est de 9 % pour les personnes ayant un emploi (8,3 % en 2004) contre 46 % pour les individus à la recherche d'un emploi (45,6 % en 2004) <sup>7</sup>. L'enquête ne permet cependant pas de déterminer la part des enfants pauvres parmi les ménages de personnes ayant un emploi ou étant à la recherche d'un emploi.

#### 1.3.4. L'intensité au travail

Plus un ménage dispose de sources de revenus professionnels, moins celui-ci est soumis au risque de pauvreté. Pour mesurer ce raisonnement, l'indicateur de l'intensité au travail est utilisé. Il mesure le ratio du nombre de mois travaillés par les personnes en âge de travailler dans le ménage sur le nombre de mois ouvrables par ces mêmes personnes. Ainsi, l'enquête EU-SILC de 2004 a montré pour le Luxembourg que le taux de risque de pauvreté des ménages avec enfants dans lesquels toutes les personnes en âge de travailler exercent une activité professionnelle rémunérée est de 7,4 %. Dès qu'une ou plusieurs personnes sont privées de manière temporaire ou sur toute l'année d'une activité

<sup>5</sup> *Rapport travail et cohésion sociale*, cahier économique, n° 101-2006, Statec, p. 83.

<sup>6</sup> *Statnews*, n° 51/2006, Statec, 2006, p. 1, pour les valeurs de l'année 2005.

*Rapport travail et cohésion sociale*, cahier économique, n° 101-2006, Statec, p. 88, pour les valeurs de l'année 2004.

<sup>7</sup> *Statnews*, n° 51/2006, 2006, Statec, p. 1, pour les valeurs de l'année 2005.

*Rapport travail et cohésion sociale*, cahier économique, n° 101-2006, Statec, p. 90, pour les valeurs de l'année 2004.

rémunérée mais telle que l'intensité au travail du ménage soit supérieure à 0,5, le taux de risque de pauvreté monte à 17,1 % en 2004. Avec une intensité au travail nulle ou faible, la présence d'enfants accroît significativement le taux de risque de pauvreté (27,4 % en 2004) <sup>8</sup>.

### 1.3.5. Le statut d'occupation et la qualité du logement des ménages

Remarque préalable: les données de l'enquête EU-SILC renseignant sur la situation de logement sont ventilées suivant les ménages, sans distinction entre la taille des ménages et a fortiori le nombre ou l'âge des enfants.

L'enquête EU-SILC en 2004 et 2005 a fait ressortir que les locataires au Luxembourg sont plus fréquemment exposés au risque de pauvreté que les propriétaires, soit 25 % contre 9,4 % en 2005 et 22,8 % contre 7,8 % en 2004. Au niveau des 25 premiers États membres de l'UE, ces taux de pauvreté sont en 2004 de 24 % au titre de locataire et de 13 % au titre de propriétaire. De manière générale, une tendance à la hausse du risque de pauvreté est observée pour les deux modes d'occupation du logement entre 2004 et 2005, aussi bien au Luxembourg que dans les autres pays européens.

Or, selon l'enquête EU-SILC, en 2004, seulement 49 % des ménages à bas revenus (dont le niveau de vie moyen s'élève à 1 300 euros/mois contre 3 100 euros/mois pour les autres ménages) sont propriétaires de leur logement, contre 75 % des autres ménages.

Par ailleurs, 52 % des ménages à bas revenus habitent dans une maison (contre 73 % des ménages plus aisés), 45 % un appartement (contre 26 % des ménages plus aisés) et 3 % un logement précaire (roulotte, etc.) (contre 1 % pour les ménages plus aisés).

Le coût du logement constitue une charge importante pour les ménages à bas revenus. En effet, ces ménages consacrent 27 % de leurs revenus au paiement de leur loyer lorsqu'ils sont locataires (contre 17 % pour les autres ménages) et 22 % au remboursement de leur emprunt lorsqu'ils accèdent à la propriété (contre 16 % pour les ménages plus aisés) <sup>9</sup>.

Par ailleurs, les coûts financiers liés au logement constituent un lourd fardeau pour 55 % des ménages à risque de pauvreté qui sont locataires contre 42 % des ménages à risque de pauvreté qui sont propriétaires <sup>10</sup>.

Vu les effets de la qualité du logement sur la socialisation et la qualité de l'éducation des enfants, les conditions de logement des ménages constituent également un facteur influençant le risque de pauvreté des enfants. Ainsi, l'enquête EU-SILC de 2004 a fait ressortir que 17 % des ménages à bas revenus «pourraient être considérés comme étant confrontés à des problèmes de surpeuplement, c'est-à-dire que le nombre de pièces dont ils disposent est inférieur au nombre de personnes résidant dans le logement (contre 3 % pour les autres ménages). Une explication pourrait résider dans le fait que les ménages à bas revenus sont proportionnellement plus nombreux à avoir au moins un enfant que les autres ménages» (46 contre 34 %).

D'autre part, les ménages à bas revenus font plus état de problèmes de confort technique (8 contre 1 % des autres ménages), de vétusté au niveau du logement (33 contre 21 % des autres ménages) et d'isolation (31 contre 24 % des autres ménages). Enfin, les ménages à bas revenus déclarent subir des nuisances urbaines plus souvent que les autres ménages (50 contre 41 % des autres ménages). Aussi,

<sup>8</sup> *Rapport travail et cohésion sociale*, cahier économique, n° 101-2006, Statec, p. 91.

<sup>9</sup> *Rapport travail et cohésion sociale*, cahier économique, n° 101-2006, Statec, p. 90.

<sup>10</sup> *Rapport travail et cohésion sociale*, cahier économique, n° 101-2006, Statec, p. 134.

les ménages à bas revenus résident-ils davantage dans les communes urbaines de la région sud que les ménages plus aisés (39 contre 30 %) <sup>11</sup>.

### 1.3.6. L'accès aux structures de garde d'enfants

Pour évaluer dans quelle mesure le manque d'accès aux structures de garde d'enfants est, au Luxembourg, un frein au développement de l'emploi des femmes et donc un facteur influençant le risque de pauvreté des enfants, tous les parents (qu'ils exercent chacun une activité professionnelle ou que seulement un des parents exerce une activité professionnelle) ont été interrogés dans le cadre de l'enquête EU-SILC lancée en 2003 sur la modification de leur activité professionnelle en raison d'un éventuel problème de garde.

Il est ressorti de l'enquête de 2003 que parmi les enfants dont les deux parents travaillent, 37 % ont vu leurs parents contraints de/ou incités à modifier leur activité professionnelle à cause du mode de garde (réduction ou changement d'horaires, changement d'emploi, etc.).

Parmi les ménages où un seul des parents exerce une activité professionnelle, le choix de la mono-activité a été motivé dans un peu plus de 10 % des cas par le fait que les parents n'ont pas trouvé de mode de garde adéquat. Cet arrêt d'activité a été essentiellement motivé par le coût trop élevé des crèches ou garderies, l'absence de crèches à proximité du domicile ou par l'indisponibilité des grands-parents <sup>12</sup>.

Dans le choix du mode de garde des enfants, le statut matrimonial de la mère joue un rôle important. Selon l'enquête EU-SILC de 2004, la garde dans une structure d'accueil collectif est plus fréquente pour les enfants dont la mère n'a pas de conjoint (48 %) que pour les autres enfants (27 %). « Cette différence pourrait s'expliquer par les conditions d'admission en structures d'accueil, qui donnent la priorité aux enfants de familles monoparentales. La garde par la sphère privée est quant à elle choisie pour seulement un tiers des enfants dont la mère n'a pas de conjoint contre près de la moitié des enfants dont la mère vit en couple » <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> de Lanchy, G., *Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2004, Les conditions de logement des ménages à bas revenus*, n° 23, CEPS/Instead, 2006.

<sup>12</sup> Lejalle, B., *Vivre au Luxembourg: Chroniques de l'enquête PSELL-3/2003, Mode de garde des jeunes enfants entre souhait et réalité ...*, n° 6, CEPS/Instead, 2005.

<sup>13</sup> Bousselein, A., *Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2004, Concilier vie familiale et vie professionnelle : Qui garde les jeunes enfants des parents qui travaillent?*, n° 17, CEPS/Instead, 2006.

#### 1.4. Autres facteurs influençant le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants

Pour compléter les données sur les facteurs associés au taux de risque de pauvreté des enfants dégagées à partir des enquêtes EU-SILC pour le Luxembourg, nous présentons dans les sections qui suivent quelques indications sur d'autres facteurs pouvant influencer le risque de pauvreté des enfants telles qu'elles ressortent d'études nationales. Ces études ont été menées dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la délinquance juvénile, sans pour autant établir un lien explicite avec le taux de risque de pauvreté des enfants.

##### 1.4.1. Le niveau d'éducation des enfants

Dans la mesure où le faible niveau d'éducation des enfants voire le décrochage scolaire des jeunes constituent des facteurs pouvant renforcer le risque d'exclusion sociale et de pauvreté des enfants et adolescents, il s'agit d'en tenir compte dans l'analyse.

Selon les résultats de l'«enquête force de travail» (EFT), le Luxembourg affiche en 2005 un taux moyen de jeunes quittant prématurément l'école de 13,3 % (17 % pour les garçons et 9,6 % pour les filles). En 2004, ce taux s'élevait à 12,7 %<sup>14</sup> (12,6 % pour les garçons et 12,7 % pour les filles). La moyenne de ce taux au niveau des 25 premiers États membres de l'UE s'élève à 15,2 % pour 2005 (17,3 % pour les garçons et 13,1 % pour les filles) et à 15,5 % en 2004 (17,9 % pour les garçons et 13 % pour les filles).

Afin de déterminer l'ampleur et les raisons du phénomène de décrochage scolaire au Luxembourg et de pouvoir y remédier, le Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle (MENFP) a réalisé deux études, en collaboration avec l'action locale pour jeunes (ALJ), sur la situation des jeunes qui ont quitté l'enseignement scolaire luxembourgeois sans certification finale entre le 15 novembre 2003 et le 15 novembre 2004, et entre le 1<sup>er</sup> novembre 2004 et le 30 avril 2006<sup>15</sup>.

Selon les résultats de ces études, le système scolaire luxembourgeois présente un taux de décrochage moyen de 6,1 % (pour la période de novembre 2003 à novembre 2004) et de 6,5 % (pour la période de novembre 2004 à avril 2006) par rapport à la population scolaire de référence. Ce taux s'élève à 3,7 % respectivement à 3,6 % si on se limite aux élèves décrocheurs au sens propre, c'est-à-dire à ceux qui ont effectivement été contactés et qui ne se sont pas réinscrits dans une école au Luxembourg.

Parmi les jeunes décrocheurs recensés et contactés<sup>16</sup>, plus d'un tiers ont repris des études au Luxembourg (18 % pendant l'année scolaire 2003/04 et 20 % entre novembre 2004 et avril 2006) et à l'étranger, principalement en Belgique (19 % pendant l'année scolaire 2003/04 et 15 % entre novembre 2004 et avril 2006). Près d'un quart (24 %) des décrocheurs recensés et contactés entre novembre 2003 et 2004 ainsi que 15 % des décrocheurs recensés et contactés entre novembre 2004 et avril 2006 ont occupé un emploi. 17 % respectivement 18 % des décrocheurs ont déclaré qu'ils suivaient une mesure d'insertion d'emploi et 22 % respectivement 32 % des jeunes ayant quitté prématurément l'école ont indiqué n'avoir ni formation ni travail.

<sup>14</sup> Jeunes de 18 à 24 ans dont le niveau d'études ne dépasse pas l'enseignement secondaire inférieur ayant quitté le circuit scolaire au Luxembourg et à l'étranger sans le réintégrer par rapport à la population cible de référence. Les données de l'EFT tiennent compte de l'entièreté de la population résidente au Luxembourg, quel que soit le pays où la personne interviewée a été scolarisée.

<sup>15</sup> *Étude sur les élèves quittant prématurément nos écoles*, 2005, et *Le décrochage scolaire au Luxembourg*, MENFP, 2006. Ces études analysent la situation des jeunes résidant au Grand-Duché du Luxembourg et ayant décroché du système scolaire luxembourgeois pendant une période de référence définie.

<sup>16</sup> Les jeunes décrocheurs pour lesquels le contact n'a pas pu être établi et dont on suppose que la grande majorité a quitté le pays, n'ont pas été considérés dans les calculs.

En ce qui concerne la différenciation par sexe des jeunes décrocheurs, les résultats des études réalisées par le MENFP confirment les résultats de l'EFT pour l'année 2005 mais infirment ceux de l'année 2004. En effet, d'après les résultats de l'étude nationale les garçons courent un plus grand risque de décrocher que les filles. Ainsi, le taux de décrocheurs au sens propre s'élève à 4,3 % pour les garçons et à 3,1 % pour les filles pour la période de novembre 2003 à novembre 2004, et à 4 % pour les garçons et à 3,2 % pour les filles pour la période de novembre 2004 à avril 2006.

D'autre part, les élèves ne tombant plus sous l'obligation scolaire (à partir de 16 ans) sont plus touchés par le décrochage scolaire que les élèves plus jeunes et encore soumis à l'obligation scolaire. En fait, le taux de décrocheurs au sens propre atteint 2,4 % pour les jeunes de 15 ans et moins, 3,9 % pour les jeunes de 16 à 18 ans et 8,4 % pour les élèves âgés de 19 ans et plus pour la période de novembre 2003 à novembre 2004. Pour la période de novembre 2004 à avril 2006, les taux respectifs s'élèvent à 1,3 % pour les jeunes de 15 ans et moins, à 4,7 % pour les jeunes de 16 à 18 ans et à 7,6 % pour les élèves de 19 ans et plus.

De même, les élèves de nationalité étrangère sont plus exposés au risque de décrochage scolaire que les élèves de nationalité luxembourgeoise. À ce sujet, les taux de décrocheurs au sens propre relevés dans les études réalisées par le MENFP ont confirmé que l'arrêt de la scolarisation dans le système scolaire luxembourgeois est plus faible parmi les élèves de nationalité luxembourgeoise (2,9 % pour l'année scolaire 2003/04 et 3,3 % pour la période de novembre 2004 à avril 2006) mais plus élevé pour les élèves de nationalité étrangère, particulièrement cap-verdienne (13,6 % pour l'année scolaire 2003/04 et 8,8 % pour la période de novembre 2004 à avril 2006), portugaise (5,9 % pour l'année scolaire 2003/04 et 4,4 % pour la période de novembre 2004 à avril 2006), italienne (5,5 % pour l'année scolaire 2003/04 et 5,0 % pour la période de novembre 2004 à avril 2006), ex-yougoslave (5,2 % pour l'année scolaire 2003/04 et 3,4 % pour la période de novembre 2004 à avril 2006) et française (5 % pour l'année scolaire 2003/04 et 4,1 % pour la période de novembre 2004 à avril 2006).

À côté des facteurs sociodémographiques des élèves, le vécu scolaire a également une incidence sur le danger d'un abandon de scolarité. Ainsi, le décrochage scolaire est surtout répandu parmi les élèves de l'enseignement technique, et plus particulièrement parmi ceux des classes de 9<sup>e</sup> pratique (taux de décrocheurs au sens propre de 14,6 % pour l'année scolaire 2003/04 et de 15,7 % pour la période de novembre 2004 à avril 2006), du régime préparatoire (taux de décrocheurs au sens propre de 11 % pour l'année scolaire 2003/04 et de 10,2 % pour la période de novembre 2004 à avril 2006) et dans la filière des certificats de capacité manuelle (CCM) et des certificats d'initiation technique et professionnelle (CITP) du régime professionnel (taux de décrocheurs au sens propre de 16,2 % pour l'année scolaire 2003/04 et de 16,7 % au niveau de l'enseignement secondaire et technique (EST) CCM et 16,2 % au niveau de l'EST CITP pour la période de novembre 2004 à avril 2006). Aussi, la part des jeunes ne poursuivant aucune occupation (ni travail, ni formation) après le décrochage scolaire est-elle la plus élevée parmi les élèves issus des classes de 9<sup>e</sup> pratique (28 % pendant l'année scolaire 2003/04 et 32 % entre novembre 2004 et avril 2006) et du régime professionnel préparant aux certificats d'aptitude technique et professionnelle (CATP), CCM et CITP (en moyenne 19 % pendant l'année scolaire 2003/04 et en moyenne 27 % entre novembre 2004 et avril 2006).

Finalement, le risque de décrochage augmente avec le retard scolaire accumulé<sup>17</sup>. Alors que les élèves sans retard scolaire présentent un très faible taux de décrocheurs au sens propre par rapport à la population de référence (1,1 % pour la période de novembre 2004 à avril 2006), le taux correspondant pour les élèves avec un retard scolaire d'un an s'élève déjà à 3,6 %. Pour ceux avec deux années de

<sup>17</sup> Le retard scolaire peut provenir d'une scolarisation tardive, d'une immigration à un âge plus avancé, d'une interruption temporaire, suivie par une reprise des études, mais surtout d'un ou de plusieurs redoublements que ce soit au niveau de l'enseignement primaire ou postprimaire.

retard scolaire, le taux atteint 6,4 % et avec trois ou quatre années de retard scolaire, la probabilité de décrocher dépasse 10 % pendant la période de novembre 2004 à avril 2006.

Alors que l'échec scolaire et son anticipation restent en général les principales raisons du décrochage scolaire, les filles ont davantage tendance à citer des raisons personnelles, familiales ou financières comme motif d'arrêt des études. La prise en compte de la nationalité des décrocheurs a fait ressortir que l'échec scolaire, le désintérêt pour l'école et les études en général sont les principales raisons des élèves de nationalité luxembourgeoise, alors que les élèves de nationalité portugaise ont cité en premier lieu le fait de n'avoir pas trouvé de poste d'apprentissage et l'espoir d'améliorer les chances de réussite dans une nouvelle école. Pour les élèves de la 9<sup>e</sup> pratique et du régime préparatoire, le fait de ne pas trouver de poste d'apprentissage est également indiqué comme la raison principale du décrochage. Les élèves des classes CCM ou CITP du régime professionnel ont mentionné en premier lieu la résiliation du contrat d'apprentissage, par eux-mêmes ou par le patron.

Il est intéressant de noter que pour les jeunes poursuivant leurs études à l'étranger, les problèmes rencontrés dans certaines branches ou l'ambiance scolaire ont été invoqués beaucoup plus souvent que chez ceux se retrouvant dans une autre situation (23,6 % respectivement 12,7 % contre 15,7 % respectivement 5,5 % des élèves qui après le décrochage scolaire exercent une activité professionnelle et 12,1 % respectivement 6,8 % des jeunes devenus demandeurs d'emploi ou inactifs). Malheureusement, l'étude ne permet pas une ventilation des résultats par nationalité et ne donne donc pas de réponse à la question de savoir si ce sont surtout les jeunes étrangers maîtrisant mal le luxembourgeois et l'allemand qui ont choisi de poursuivre leurs études à l'étranger.

#### 1.4.2. L'état de santé des enfants et des adolescents

L'enquête organisée par le MENFP/service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques (Script) et le département ministériel des sports, en collaboration avec l'institut pour le sport et la science du sport de l'université de Karlsruhe en 2004 auprès des enfants âgés de 9, 14 et 18 ans <sup>18</sup> a fait ressortir que:

- 30 % des garçons et 15 % des filles consomment au moins une fois par semaine de l'alcool;
- 38,3 % des jeunes de 18 ans consomment au moins une fois par semaine de l'alcool et pour les jeunes de 14 ans, ce taux s'élève à 7,4 %.

Par ailleurs cette étude a révélé que:

- 21,7 % de garçons et 22,7 % de filles fument au moins une fois par semaine;
- à l'âge de 14 ans, 8,2 % de jeunes fument au moins une fois par semaine et pour les jeunes de 18 ans, ce taux s'élève à 36 %.

L'enquête précitée vise l'évaluation du bien-être des enfants et des adolescents en termes de santé de manière générale au Luxembourg, sans vouloir y corréler une situation d'exclusion sociale proprement dite.

Les données des paragraphes suivants, libellées en chiffres absolus, seront à lire en relation avec la population cible de référence pour le Luxembourg.

---

<sup>18</sup> Professeur Dr K. Bös, *Santé, capacité motrice et activité motrice et sportive des enfants et des jeunes au Luxembourg, Une étude réalisée sur les tranches d'âge des élèves de 9, 14 et 18 ans*, MENFP/Script, ministère de la santé, département ministériel des sports en collaboration avec l'institut pour le sport et la science du sport de l'université de Karlsruhe, 2006, p. 145-146.

Pour information, l'évolution des enfants et des jeunes de 0 à 17 ans (inclus) se présente comme suit au Luxembourg:

**Tableau 1. Évolution des enfants et des jeunes de 17 ans inclus**

État au 1.1.	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total de mineurs	97 812	98 934	99 633	100 487	101 166	102 063
Garçons	50 132	50 674	51 026	51 551	51 921	52 447
Filles	47 680	48 260	48 607	48 936	49 245	49 616

Source: Statec

Selon les données de l'Union des caisses de maladie (UCM) du Luxembourg, le nombre d'enfants et d'adolescents de 18 ans et moins, hospitalisés pour des troubles liés au psychisme ainsi que pour des troubles comportementaux et psychiatriques, même s'il ne représente que 0,46 % du total des mineurs en 2005, est passé de 286 en 2000 (195 cas d'hospitalisations au Luxembourg et 91 cas d'hospitalisations à l'étranger) à 467 en 2005 (391 cas d'hospitalisations au Luxembourg et 76 cas d'hospitalisations à l'étranger), soit une augmentation de 63 %<sup>19</sup>. Le nombre d'hospitalisations à l'étranger diminue depuis l'année 2003, année d'ouverture de la psychiatrie juvénile à l'hôpital Kirchberg au Luxembourg.

Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2005 et le 30 juin 2006, 206 enfants et adolescents ont été hospitalisés dans les unités de psychiatrie du pays (dont 107 à l'hôpital Kirchberg). Parmi ces mineurs, 38 y ont été placés par le juge de la jeunesse, 13 patients toxicomanes ont dû subir un sevrage et 29 jeunes ont été transférés à l'étranger pour y être soignés<sup>20</sup>.

D'autre part, le nombre de filles mineures enceintes âgées de moins de 18 ans est passé de 36 à 41 entre 2000 et 2005. Si l'on tient compte des mineures enceintes âgées de 18 ans, le nombre correspondant passe de 79 à 87 entre 2000 et 2005.

Par ailleurs, selon les données de l'ORK, le nombre de filles mineures ayant eu recours à une interruption volontaire de grossesse (IVG) est croissant: de huit avortements officiellement recensés en 2000, on est passé à 30 en 2005. Au courant des dix premiers mois de 2006, 27 jeunes (dont trois âgées de moins de 16 ans) ont avorté<sup>21</sup>.

En 2005, l'Association luxembourgeoise pour la prévention des sévices à enfants (Alupse) a pris en charge 266 enfants issus de 125 familles. Au près de 166 enfants, des symptômes de violences sexuelles et/ou de maltraitements physiques ont été constatés. Pour 99 enfants vivant dans les 79 familles qui sont venues consulter une première fois le service Alupse-Dialogue en 2005, les motifs des demandes d'interventions thérapeutiques étaient pour 44 % l'abus sexuel, 31 % les conflits familiaux, 9 % la négligence, 7 % la maltraitance physique et 6 % la maltraitance psychique. Dans 3 % des cas, l'intervention était demandée sur ordonnance du tribunal. Rien qu'au courant des sept premiers mois de l'année 2006, 90 situations familiales de maltraitance et de suspicion d'abus sexuel furent prises en compte par l'association<sup>22</sup>.

D'autre part, les services d'hébergement pour filles, femmes et femmes avec enfants qui se trouvent dans une situation de détresse et nécessitant un accompagnement socio-éducatif, ont accueilli en 2006 512 enfants et 462 femmes. Par rapport à l'année 2000, le nombre d'enfants a augmenté de 40 % (passant de 365 à 512 enfants) et celui des femmes a crû de 28 % (passant de 362 à 462 femmes). Le

<sup>19</sup> *Rapport 2006 au Gouvernement et à la Chambre des députés*, ORK, 2006, p. 34.

<sup>20</sup> *Rapport 2006 au Gouvernement et à la Chambre des députés*, ORK, 2006, p. 36.

<sup>21</sup> *Rapport 2006 au Gouvernement et à la Chambre des députés*, ORK, 2006, p. 44-46.

<sup>22</sup> *Rapport d'activité 2005*, Ministère de la santé, 2006, p. 157.

motif principal pour une entrée dans ces services d'hébergement en 2006 était dans 56 % des cas la violence domestique et dans 20 % des cas un problème de logement. Le problème de logement se pose avant tout pour les femmes avec plusieurs enfants et qui sont bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG) ou qui ont un faible revenu <sup>23</sup>.

En matière de toxicomanie, la base du réseau national d'information sur les stupéfiants et les toxicomanies (RELIS) <sup>24</sup> a recensé 783 individus qui ont été répertoriés par différentes institutions de soins ou bien interpellés par les forces de l'ordre pour infractions présumées à la loi sur les stupéfiants durant l'année en cours. À la date du 31 décembre 2005, l'âge moyen des 783 personnes recensées en 2005 était de 29 ans et 10 mois. 4,6 % des usagers problématiques recensés étaient mineurs. Par extrapolation aux données de prévalence de l'usage problématique de drogues à haut risque de consommation (HRC) obtenues en 2000, on peut estimer leur nombre absolu au niveau national se situant entre 100 et 150. Une analyse longitudinale des données révèle que la proportion de personnes de la classe d'âge de 15 à 19 ans a connu une hausse depuis 1994 et que celle relative à la classe d'âge de 20 à 34 ans affiche une tendance générale à la baisse. Aussi, observe-t-on depuis 1995 une tendance à la baisse de l'âge moyen lors des premières consommations de substances à bas risque de consommation (LRC) et HRC d'acquisition illicite. Ainsi, l'âge moyen des personnes recensées lors de la première consommation de drogues illicites se situait en 2005 à 15 ans et 2 mois (soit 15 ans et 8 mois pour les hommes et 14 ans pour les femmes).

#### 1.4.3. La délinquance juvénile

Actuellement, les statistiques publiées par l'office des statistiques luxembourgeoises ou d'autres instances (police, Ministère de la justice) sont fragmentaires de sorte qu'il est difficile de se faire une idée précise sur l'importance de la délinquance juvénile au Luxembourg.

Le tableau suivant renseigne sur un des aspects de la délinquance juvénile et notamment sur le nombre de jeunes prévenus âgés de moins de 19 ans pour délits de stupéfiants enregistrés par la police au cours des années 1999–2005.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0-14 ans	27	21	11	15	41	24	9
15-19 ans	415	413	399	647	602	334	436
<i>Total 0-19 ans</i>	<i>442</i>	<i>434</i>	<i>410</i>	<i>662</i>	<i>643</i>	<i>358</i>	<i>445</i>
Total général	1 939	1 758	1 776	2 218	2 271	1 811	2 034
% 0-19 ans % au total général	22,80 %	24,69 %	23,09 %	29,85 %	28,31 %	19,77 %	21,88 %

Source: police judiciaire, section des stupéfiants

Ce tableau montre qu'après une augmentation du nombre et de la part des jeunes délinquants pendant les années 2002 et 2003 et une baisse en 2004, la situation en 2005 est comparable à celle de l'année

<sup>23</sup> *Rapport d'activité 2006*, Ministère de l'égalité des chances, 2007, p. 65-66.

<sup>24</sup> *L'État du phénomène de la drogue au Grand-Duché de Luxembourg*, RELIS, édition 2006, CRP santé/CES.

1999. En 2005, les délinquants de moins de 19 ans représentent près de 22 % du total des délinquants-stupéfiants.

**Tableau 3. Répartition du nombre de prévenus pour le code «délits-stupéfiants» selon le sexe, la nationalité et le statut de mineur d'âge entre 1999–2005**

	1999			2001			2003			2005		
	H	F	T	H	F	T	H	F	T	H	F	T
<b>Nationalité luxembourgeoise</b>												
Mineurs	61	21	82	89	19	108	109	46	155	56	27	83
Total	704	144	848	688	119	807	703	154	857	537	145	682
<b>Nationalité étrangère</b>												
Mineurs	63	9	72	1	54	55	135	15	150	67	3	70
Total	860	89	949	790	88	878	1 081	125	1 206	1 186	92	1 278

Source: police judiciaire, section des stupéfiants <sup>25</sup>.

La répartition des jeunes prévenus par sexe et nationalité révèle que:

- la criminalité concerne plus les personnes de nationalité étrangère que les Luxembourgeois. De plus, le nombre de prévenus de nationalité étrangère a fortement augmenté entre 1999 et 2005 (+ 35 %), alors que le nombre de prévenus de nationalité luxembourgeoise a diminué pendant la même période (- 20 %);
- de manière générale, les hommes présentent un taux de criminalité largement supérieur à celui des femmes;
- par contre, la part des délinquants mineurs et la part des délinquants mineurs de sexe féminin est plus importante chez les délinquants de nationalité luxembourgeoise que chez les étrangers.

Pour certains des jeunes interpellés par la police, le juge du tribunal de la jeunesse peut demander une prise en charge ou un placement dans un centre socio-éducatif de l'État.

Par rapport à l'ensemble des mineurs placés dans des structures socio-éducatives qui relèvent de la compétence du Ministère de la famille et de l'intégration, les jeunes placés représentent 7,03 % en 2006.

Le taux des mineurs placés se situe autour de 0,8 %.

<sup>25</sup> La différence entre les données globales de ce tableau et du précédent réside dans le fait que pour certains prévenus le sexe n'était pas connu au moment de l'enregistrement.

**Tableau 4. Évolution du nombre d'enfants placés de 2001 jusqu'à 2006**

Type de placement au 31.12.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Taux (2006)
Centres d'accueil conventionnés	305	309	318	321	320	344	37,23 %
Foyers d'accueil et de dépannage conventionnés	47	47	36	39	38	38	4,11 %
Maisons d'enfants de l'État	60	64	60	60	60	69	7,47 %
Centres socio-éducatifs de l'État	64	73	79	68	82	65	7,03 %
Placement à l'étranger	78	83	103	114	123	149	16,13 %
Placement familial	227	224	227	233	249	259	28,03 %
<b>Total</b>	<b>781</b>	<b>800</b>	<b>823</b>	<b>835</b>	<b>872</b>	<b>924</b>	<b>100,00 %</b>

Source: Ministère de la famille et de l'intégration

Il n'existe à notre connaissance pas d'études spécifiques analysant le lien entre l'échec scolaire et le risque de pauvreté des enfants, de même qu'entre l'état de santé des enfants et la délinquance juvénile, ainsi que le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants et des adolescents.

D'autre part, les données actuellement disponibles sur la situation des enfants handicapés et des enfants de nationalité étrangère ne permettent pas d'établir de lien avec le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de ces enfants.

### 1.5. Transmission intergénérationnelle de la pauvreté

L'analyse des données du PSELL 3/2005, réalisée dans le cadre de l'enquête SILC, a permis de vérifier la validité de l'hypothèse d'une transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Ainsi, le fait d'avoir été confronté à des problèmes financiers au cours de son adolescence augmente le risque d'éprouver à nouveau des difficultés financières à l'âge adulte voire de conduire à des difficultés d'insertion dans la société et même à des problèmes de santé. Ceci est apparu lorsqu'il a été demandé à des personnes âgées de 25 à 66 ans et résidant au Luxembourg si elles ont vécu dans un ménage confronté à des problèmes financiers lorsqu'elles étaient âgées de 12 à 16 ans.

Selon les résultats de cette analyse, il a été constaté que <sup>26</sup>:

- les personnes qui en tant qu'adolescent connaissaient plus souvent une situation financière difficile (soit 9 % des personnes ayant connu cette situation la plupart du temps et 12 % souvent) vivaient avec plus de frères et sœurs. Et celles qui ne vivaient pas avec deux parents avaient, elles aussi, plus souvent des problèmes financiers. Ces résultats confirment ceux observés aujourd'hui en ce qui concerne le risque de pauvreté sensiblement plus élevé des familles nombreuses et des familles monoparentales;
- le fait de n'avoir pas dépassé les études primaires est une situation plus souvent rencontrée parmi les personnes ayant connu des problèmes financiers la plupart du temps au cours de leur adolescence (soit 69 % de cette catégorie de personnes contre 25 % des personnes qui n'en ont jamais connu);
- les personnes ayant souffert plus souvent de problèmes financiers au cours de leur adolescence sont entrées plus tôt sur le marché du travail (17,5 ans en moyenne pour ceux

<sup>26</sup> Reinstadler, A., *Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2005, Le risque de pauvreté se transmet-il entre génération?*, n° 31, CEPS/Instead, 2007.

qui ont connu la plupart du temps de tels problèmes contre 20 ans en moyenne pour celles qui n'en n'ont jamais connu);

- le statut d'activité confirme l'image d'une insertion professionnelle inégale: c'est surtout le pourcentage de chômeurs qui est différent en fonction de la fréquence des problèmes financiers au moment de l'adolescence, et ceci dans toutes les générations. Il atteint 9 % parmi les personnes qui ont connu des problèmes financiers la plupart du temps, alors qu'il n'est que de 3 % dans chacune des quatre autres catégories, à savoir les personnes qui ont connu des problèmes financiers «souvent», «occasionnellement», «rarement» et «jamais»;
- le risque de pauvreté est de 11 % en moyenne parmi les personnes de 25 à 66 ans. Il atteint 29 % parmi celles qui ont été la plupart du temps dans une situation financière problématique étant jeunes, 18 % pour ceux qui l'ont été souvent, 12 % lorsqu'une telle situation était occasionnelle, 15 % lorsqu'elle était rare et 7 % seulement lorsqu'elle ne s'est jamais produite;
- parmi les personnes ayant connu le plus souvent des difficultés financières par le passé, 13 % considèrent leurs ressources comme leur permettant de vivre difficilement, voire très difficilement. Ce pourcentage est trois fois moindre (4 %) parmi les individus qui n'ont jamais rencontré de problèmes financiers au moment de leur jeunesse;
- les adultes qui ont vécu étant jeunes des problèmes financiers ne sont que 15 % à qualifier leur état de santé de très bon, mais 18 % à le considérer comme mauvais, voire très mauvais. Ces données sont respectivement de 39 % et de 4 % parmi les individus qui n'ont jamais connu de tels problèmes financiers.

L'analyse montre donc que des difficultés financières fréquentes au moment de l'adolescence semblent être liées à des difficultés d'accès à une formation de haut niveau et donc d'insertion sur le marché du travail, une fois que l'individu est devenu adulte. Le risque de pauvreté est alors accru et l'état de santé est plus souvent de moindre qualité. Autrement dit, la pauvreté aurait bien tendance à se reproduire de génération en génération. D'où l'importance de développer des politiques sociales appropriées de lutte contre la pauvreté des enfants.

## Chapitre 2. Évaluation des politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants

### 2.1. Cadre politique

#### 2.1.1. *Priorité politique accordée à la pauvreté des enfants — objectifs politiques en vue de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.*

Le gouvernement luxembourgeois veut combattre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté en relevant le niveau de compétences dès le plus jeune âge, en améliorant les performances scolaires et en offrant une alternative aux jeunes qui quittent prématurément l'école. L'objectif annoncé dans le RSN-2006 est l'objectif de Lisbonne, qui consiste à réduire le taux des jeunes quittant prématurément l'école à un taux de 10 % pour l'année 2010 (en 2004 le taux d'échec scolaire au Luxembourg s'élève à 12,7 % suivant les statistiques comparatives d'Eurostat).

Les autorités luxembourgeoises veulent également s'attaquer à la pauvreté des enfants en développant les structures d'accueil des enfants, appelées maisons-relais pour enfants, pour encourager les parents à participer au marché du travail. L'objectif annoncé dans le RSN-2006 consiste à augmenter le nombre de places de garde d'enfants de 8 000 en 2005 à 30 000 en 2013.

D'autre part, les autorités luxembourgeoises visent un renforcement de la politique familiale actuelle basée sur le principe de la justice distributive qui fournit à la fois des prestations en nature et des compensations financières (directes sous forme d'allocations familiales et indirectes à travers les réductions fiscales pour familles nombreuses).

Par contre, en matière d'accès au logement, le lien avec la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, n'est pas explicite dans le RSN-2006. Ainsi, le quatrième objectif énoncé dans ce rapport relatif à la promotion de l'accès au logement vise entre autres la lutte contre l'exclusion sociale liée au logement des personnes à bas revenus en annonçant comme objectif à moyen et à long termes la réalisation de 10 800 unités de logement, dont environ 3 600 unités de logement locatifs à coût modéré. Toutefois, il ne mentionne pas les groupes cibles visés et ne fait pas ressortir de manière explicite dans quelle mesure le programme politique ciblerait les familles nombreuses voire contribuerait à réduire ou à éviter la pauvreté des enfants.

*Balance entre l'approche universelle visant la promotion du bien-être de tous les enfants et l'approche par objectif visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des groupes particuliers d'enfants à risque*

L'approche des autorités luxembourgeoises est universelle dans la mesure où elle s'adresse à tous les enfants et non pas à des groupes particuliers d'enfants à risque de pauvreté. Ceci ressort également de la description des objectifs politiques poursuivis par le gouvernement luxembourgeois en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants dans le cadre du RSN-2006.

En effet, la politique familiale au Luxembourg se fonde sur le principe de la justice distributive. L'accent de la redistribution (allocations familiales et autres) est mis sur la famille en tant qu'entité globale et non sur le revenu du ménage. Aussi, à travers l'augmentation du nombre de places de garde d'enfants les autorités luxembourgeoises visent-elles l'amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, et donc la promotion du bien-être de tous les enfants.

*Prise en compte des droits de l'enfant et balance entre la concentration sur la famille et sur les enfants avec leurs propres droits*

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1989, a été approuvée par le gouvernement luxembourgeois à travers la loi du 20 décembre 1993. Toutefois, une référence spécifique au respect de cette convention dans la Constitution luxembourgeoise fait défaut. L'ORK, créé par la loi du 25 juillet 2002 en tant qu'instance indépendante ayant pour mission de veiller à la sauvegarde et la promotion des droits et des intérêts des enfants et des adolescents de moins de 18 ans, a dès lors recommandé à la Chambre des députés d'ancrer, à l'instar de la Belgique, la protection de l'enfant dans la Constitution luxembourgeoise.

Les droits de l'enfant ont été promulgués sur le plan national par le Ministère de la famille et de l'intégration à travers diverses actions d'information et de sensibilisation aux droits de l'enfant telles que l'inauguration d'un «sentier des droits de l'enfant» en 2005 dans un village au nord du pays ainsi que l'organisation de diverses manifestations pour les enfants.

Toutefois, selon le rapport d'évaluation du 2<sup>e</sup> rapport périodique du Grand-Duché de Luxembourg établi par le Comité international des droits de l'enfant en juillet 2004, l'enseignement des droits de l'homme, ni celui des droits de l'enfant ne sont encore repris dans le plan d'études des enseignements primaire et secondaire, ce sujet n'est pas traité de façon transversale. De plus, les comités d'élèves ou les comités de cogestion ne fonctionneraient pas d'une manière satisfaisante.

L'inscription du principe du droit de tout jeune au plein épanouissement de sa personnalité dans le projet de loi sur la jeunesse, présenté le 19 janvier 2007 au Conseil de gouvernement, est un pas dans la bonne direction mais ne suffit pas pour mettre en œuvre les droits de l'enfant dans la pratique.

D'autre part, il n'existe pas encore, jusqu'à présent, un cadre légal pour le volet de l'aide sociale à l'enfance. Pour remédier à cette situation, le Ministère de la famille et de l'intégration a élaboré en 2005 un avant-projet de loi relatif à l'aide sociale à l'enfance. Cet avant-projet de loi, qui sera prochainement soumis au Conseil de gouvernement, poursuit les objectifs suivants:

- la création d'un cadre légal pour la protection et l'aide sociale aux enfants;
- la création d'un office national de l'enfance;
- la réorganisation du placement institutionnel;
- la révision de la participation financière de l'État aux prestations offertes aux enfants et jeunes en détresse ainsi qu'à leurs familles;
- la revalorisation de la prévention;
- l'extension des services de l'institut d'enseignement socio-éducatif;
- la promotion de la participation de l'enfant;
- l'interdiction de la violence familiale;
- la collecte de données fiables.

Cet avant-projet de loi est actuellement discuté de manière intense (et parfois controversée) puisqu'il touche à certains éléments énoncés dans le projet de loi déposé le 9 juin 2004 par le Ministre de la justice concernant la modification de la loi sur la protection de la jeunesse.

### *2.1.2. Étendue et efficacité des mécanismes institutionnels en vue du mainstreaming de la pauvreté et du bien-être des enfants dans la politique nationale et de la coordination du développement des politiques relatives aux enfants à et entre différents niveaux gouvernementaux.*

En application de l'article 35 de la loi RMG, un comité interministériel à l'action sociale propose au gouvernement des mesures susceptibles d'améliorer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La coordination des politiques relatives aux enfants au niveau national s'effectue en partie dans le cadre du comité interministériel.

Au niveau local, la coordination des politiques et l'application des objectifs et priorités fixés par le gouvernement par les autorités locales et les organisations gouvernementales sont réglées à travers le cadre légal établi par le Ministère de la famille et de l'intégration. À ce niveau, il existe un échange régulier entre les représentants gouvernementaux et les organisations locales ainsi que les organisations non-gouvernementales (ONG). Dès qu'il y a instauration de travaux législatifs, les commissions parlementaires de la Chambre des députés sont mandatées pour effectuer les examens législatifs. La commission permanente concernée par le sujet des mineurs est la Commission de la famille, de l'égalité des chances et de la jeunesse.

## **2.2. Analyse des principales politiques nationales**

Les mesures politiques exposées ci-après constituent des réponses explicites et implicites aux problèmes relevés dans la première partie du rapport.

### *2.2.1. Politiques assurant un revenu adéquat pour les enfants et leurs familles*

#### **▪ Mesures favorisant l'accès à l'emploi**

Les mesures décrites dans le RSN-2006 au niveau du premier objectif relatif au rétablissement du plein emploi, articulées autour des quatre axes, à savoir le maintien dans l'emploi, l'intégration sur le marché du travail de toutes catégories de personnes menacées d'exclusion, l'activation accrue de jeunes et l'intégration et/ou le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés, concernent à la fois les jeunes demandeurs d'emploi et les adultes dont les parents d'enfants<sup>27</sup>. Il n'existe, à notre connaissance, pas de mesures spécifiques pour parents avec des enfants à risque de pauvreté, à part les structures d'accueil collectives qui donnent une priorité aux enfants de familles monoparentales.

#### **▪ Mesures de protection sociale et de réductions fiscales**

Au Luxembourg, la Caisse nationale des prestations familiales (CNPF) paie des allocations familiales proprement dites, différenciées suivant le rang de l'enfant et complétées par des majorations d'âge, de même que des allocations spéciales supplémentaires en faveur des enfants handicapés, des allocations de rentrée scolaire pour les enfants âgés de plus de 6 ans, des allocations de naissance et de maternité, des allocations d'éducation ainsi que des indemnités pour congé parental.

---

<sup>27</sup> Le projet de loi 5611 promouvant le maintien dans l'emploi de manière générale et notamment pour les jeunes est devenu la loi du 22 décembre 2006.

Parallèlement au relèvement progressif des montants de base de l'allocation familiale a eu lieu une réduction comparable de la modération d'impôt maximale pour charge d'enfant. Ces deux mesures prises ensemble visaient l'augmentation du revenu disponible des seules familles dont les revenus sont inférieurs au seuil imposable ou qui ne profitent pas du montant maximum de la modération d'impôt pour charge d'enfants. Pour les autres familles, le revenu disponible est resté pratiquement inchangé.

D'autre part, le système luxembourgeois de protection sociale et d'inclusion sociale garantit un revenu minimum. Ce RMG consiste en deux prestations distinctes (soit une indemnité d'insertion et une allocation complémentaire) avec possibilité de paiement simultané, accordée sous certaines conditions, jusqu'à concurrence d'un seuil de ressources déterminé en fonction de la composition de la communauté domestique et cela indépendamment des causes qui ont conduit à la situation précaire.

Cependant, lorsqu'on considère le taux de risque de pauvreté des familles nombreuses, on peut se poser la question si les mesures actuelles sont suffisantes pour combler voire réduire le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des enfants vivant dans des familles nombreuses.

#### ▪ **Services subsidiés**

A côté des mesures d'ordre financier, le Ministère de la famille et de l'intégration soutient bon nombre d'initiatives en matière d'animation, de formation, de consultation et de médiation pour enfants et familles. À ce titre, il faut relever les colonies de vacances pour enfants et jeunes âgés entre 4 et 17 ans, les centres de vacances pour l'organisation de colonies scolaires, d'activités sportives et culturelles, de séminaires ou de séjours de vacances sous la tutelle des services psycho-sociaux divers, et d'autres services de vacances (dont notamment l'organisation de formations pour animateurs d'activités de loisirs, etc.).

### 2.2.2. Politiques assurant un accès aux services essentiels

#### ▪ **Éducation**

Les mesures exposées dans le RSN-2006 en vue de la prévention de l'échec scolaire et de l'augmentation du niveau de compétences des élèves au Luxembourg s'articulent autour de quatre axes, à savoir:

- une approche préventive. À ce niveau il convient avant tout de relever les initiatives suivantes:
  - la réforme des modules pour l'apprentissage de l'allemand, du français et des mathématiques dans le régime préparatoire de l'EST;
  - l'introduction de critères de promotion plus nuancés, de mesures de suivi et d'orientation, ainsi que des mesures de remédiation;
  - la mise en œuvre du projet-pilote «cycle inférieur» de l'EST à partir de septembre 2003 qui vise la réforme des programmes, l'amélioration du suivi des élèves, une évaluation plus nuancée (notamment en langues), ainsi qu'une orientation plus

efficace en classe de 9<sup>e</sup>. En 2005/06, les établissements du projet-pilote comptaient 81 classes avec 1 559 élèves et en 2006/07, on relevait 87 classes avec 1 681 élèves <sup>28</sup>;

- la prise en charge dans le cadre du projet-pilote «Neie Lycée» lancé en 2005 des élèves de tous les ordres d'enseignement post-primaire pendant huit heures par jour, l'accentuation de l'apprentissage interdisciplinaire et l'évaluation formative. Pendant l'année scolaire 2006/07, il y a 137 élèves sur sept classes en 2<sup>e</sup> année et 118 élèves sur six classes en 1<sup>re</sup> année. 23 élèves n'ont pas pu être inscrits en 1<sup>re</sup> année faute de places <sup>29</sup>;
  - la définition des socles de compétences à différents niveaux des enseignements primaire et secondaire;
  - l'élaboration d'un nouveau «profil de la politique linguistique éducative au Luxembourg» basé sur le cadre communautaire de référence sur les langues.
- un repérage et une prise en charge précoce des élèves à risque. Les mesures suivantes ont été prévues dans l'optique d'une réintégration des jeunes dans la formation:
- l'instauration de classes-relais qui permettent le maintien en milieu scolaire d'élèves qui manifestent des troubles de comportement et qui les préparent à réintégrer leur classe normale;
  - l'introduction d'un encadrement plus poussé, des programmes plus adaptés et des perspectives de formation élargies au régime préparatoire;
  - le renforcement des modèles pédagogiques visant à développer des classes-passerelles préparant à une formation qualifiante;
  - la collaboration entre les écoles et le service ALJ du MENFP dans la récolte des données sur les élèves qui quittent prématurément l'école.

En plus de ces mesures, la médiation scolaire pour les établissements du primaire et du secondaire a été inscrite dans la loi du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) et le lycée technique Josy Barthel a été associé au projet de la psychiatrie juvénile à l'hôpital Kirchberg (un projet similaire étant prévu avec le Centre neuro-psychiatrique et le lycée technique d'Ettelbrück) <sup>30</sup>;

- la prise en charge des jeunes à risque par la mise en œuvre du projet du service volontaire d'orientation sous la tutelle du Ministère de la famille et de l'intégration. Ce projet a comme objectif de stabiliser le jeune âgé de moins de 18 ans et ayant soit quitté prématurément l'école, soit accompli sa scolarité obligatoire sans qualification, sans emploi et non scolarisé et de le motiver à reprendre une activité d'éducation et de formation ou de chercher un emploi;

<sup>28</sup> *Rapport d'activité 2006*, MENFP, 2007, p. 17.

<sup>29</sup> *Rapport d'activité 2006*, MENFP, 2007, p. 9.

<sup>30</sup> *Rapport d'activité 2006*, MENFP, 2007, p. 62.

- des mesures de réintégration et de remise à niveau. Celles-ci comprennent:
  - o l'introduction de classes de réinsertion professionnelle dans plusieurs lycées techniques et dans le Centre national de formation professionnelle continue (CNFPC);
  - o la révision de la formation d'initiation professionnelle sous forme de contrat d'apprentissage menant à une certification reconnue (appelée CITP) pour couvrir plus de métiers ou familles de métiers;
  - o l'introduction d'un projet de loi (déposé à la Chambre des députés le 29 juin 2006) qui prévoit entre autres la redéfinition des objectifs et de l'organisation des cours d'orientation et d'initiation professionnelles (COIP), et la création d'une aide à la formation pour mineurs et d'une indemnité de formation pour les personnes majeures de moins de 25 ans, ainsi que d'une prime de formation récompensant les jeunes ayant réussi les objectifs fixés aux COIP et qui sont sous contrat de travail ou d'apprentissage depuis au moins 6 mois. Ledit projet de loi est devenu entretemps la loi du 16 mars 2007 portant sur:
    1. l'organisation des cours de formation professionnelle au CNFPC;
    2. la création d'une aide à la formation, d'une prime de formation et d'une indemnité de formation.

Un règlement d'exécution a été pris également, le règlement grand-ducal du 29 mars 2007 relatif aux conditions d'attribution de l'aide à la formation pour mineurs ainsi que de la prime de formation.

#### ▪ **Garde des enfants** <sup>31</sup>

- les maisons-relais pour enfants: le concept des maisons-relais pour enfants a été élaboré et mis en place par le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maisons-relais pour enfants. Ces maisons-relais désignent des structures d'accueil de jour offrant aux enfants scolarisés en dehors des heures de classes différentes prestations qui avant l'entrée en vigueur dudit règlement grand-ducal étaient régies par le règlement grand-ducal du 20 décembre 2001 portant exécution des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de structures d'accueil sans hébergement pour enfants.

Les maisons-relais au sens du texte réglementaire présument un fonctionnement minimal pendant au moins 200 jours et 500 heures par année civile. Par ailleurs, le Ministère de la famille et de l'intégration vise à encourager l'extension des plages d'ouverture tout en participant par voie de convention au fonctionnement des maisons-relais pendant au plus six jours par semaine (du lundi au samedi inclus) entre 6h00 et 20h00. La convention spécifique pour les maisons-relais (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006) prévoit en outre différentes prestations dont certaines sont obligatoires telles que:

<sup>31</sup> *Rapport d'activité 2006*, Ministère de la famille et de l'intégration, p. 184-186.

- la restauration des usagers comprenant le repas de midi et des collations intermédiaires;
- la surveillance des usagers, des prestations d'animation et des activités à caractère socio-éducatif;
- l'accompagnement des usagers pour la réalisation des devoirs à domicile.

Des prestations accessoires peuvent être offertes sur décision de l'organisme gestionnaire sans qu'un agrément spécifique ne soit requis. Ces prestations accessoires sont:

- l'appui socio-éducatif individuel;
- la garde d'usagers malades, soit dans les infrastructures du service, soit au domicile des usagers;
- des séances de rencontre, d'animation et de loisir à caractère socio-éducatif, instructif ou culturel pour les usagers et leurs familles;
- des séances de formation parentale;
- des initiatives de rencontre et d'animation à caractère socio-éducatif, intergénérationnel, socio- et transculturel au sein des communautés locales accueillant le service ou ses unités.

En 2006, 92 maisons-relais ont bénéficié d'une convention spécifique avec le Ministère de la famille et de l'intégration (huit des 92 structures ont démarré leurs activités en 2006). Les 92 maisons-relais conventionnées comptent 10 247 places réparties sur 188 unités ou antennes locales;

- les assistants parentaux agréés par le Ministère de la famille et de l'intégration<sup>32</sup>. Sur base de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, les assistants parentaux (*Daageselteren*) accueillant de quatre à sept enfants de jour et/ou de nuit sont soumis à un agrément. La loi précitée est complétée par le règlement grand-ducal du 29 mars 2001 ayant pour objet de fixer les conditions et formalités pour l'obtention de l'agrément. Le 17 novembre 2005 un projet de loi portant réglementation de l'activité d'assistance parentale a été déposé à la Chambre des députés (document parlementaire 5517). Il prévoit l'agrément même pour l'accueil de moins de quatre enfants, la limitation de la capacité d'accueil à cinq enfants, une formation ainsi que l'affiliation des assistants parentaux à la sécurité sociale et la souscription à une assurance responsabilité civile professionnelle. Par l'introduction de ces modalités le législateur vise une amélioration de la protection des usagers. Le projet de loi est en procédure de consultation législative, notamment le 24 octobre 2006 un avis du Conseil d'État a été rendu, et le 30 octobre 2006 un avis de la Chambre des employés privés (CEP.L) qui s'était saisie elle-même pour aviser le projet de loi en question dont elle estimait qu'il tombait sous sa compétence.

<sup>32</sup> Rapport d'activité 2006, Ministère de la famille et de l'intégration, p. 187.

Les 18 premières assistantes parentales ont été agréées en 2003. En 2006, on comptait 73 assistantes parentales, réparties dans 31 communes différentes. Entre 2003 et 2006, le nombre d'enfants accueillis par ces structures de garde d'enfants est passé de 90 enfants à 347 enfants (+ 285 %);

- l'accueil éducatif chez les particuliers, assuré par les services de placement familial<sup>33</sup>. Les missions attribuées par convention aux services de placement familial consistent à:
  - o organiser l'accueil et l'éducation, par des particuliers, de mineurs qui nécessitent une garde en dehors de leur milieu familial;
  - o recruter, sélectionner, préparer et accompagner des particuliers pouvant accueillir des mineurs;
  - o recevoir les parents ou les représentants légaux d'un enfant, qui recherchent un mode de garde, pour examiner avec eux ce projet et ses implications;
  - o déterminer les conditions de collaboration entre les parties concernées;
  - o assurer l'encadrement pédagogique et psychosocial des particuliers, veiller au bon déroulement de l'accueil et plus particulièrement au bien des mineurs accueillis.

Au 31 décembre 2005, 588 enfants étaient accueillis dans 286 familles d'accueil. Entre 1995 et 2005, le nombre d'enfants accueillis a augmenté de 94 % (passant de 303 à 588 enfants) et celui des familles d'accueil a crû de 52 % (passant de 188 à 286 familles).

#### ▪ Logement

Dans le cadre du RSN-2006, le gouvernement luxembourgeois souligne les axes prioritaires de sa politique dans l'optique de la lutte contre l'exclusion liée au logement des personnes à bas revenus et/ou socialement défavorisées. À ce titre, il relève essentiellement deux priorités, à savoir:

- un «pacte logement» avec les communes. Le «pacte logement» s'inscrit dans le cadre des mesures préconisées dans la déclaration gouvernementale présentée le 2 mai 2006 à la Chambre des députés. Par la signature de ce pacte, l'État et les communes s'engagent à unir leurs efforts pour augmenter l'offre de logements et pour réduire le coût du foncier et de l'habitat par la mise en œuvre de différentes mesures. Ainsi, le programme national d'action en matière de logement vise principalement une augmentation de l'offre de logements, afin d'aboutir à une maîtrise des prix. Cette action est menée avec la collaboration des différentes administrations communales du pays. D'autre part, dans le cadre du huitième programme de construction d'ensembles portant sur la réalisation de quelque 10 800 unités de logement (soit un quadruplement de ce qui existe actuellement, un tiers (soit environ 3 600) seront des logements locatifs à coût modéré destinés à des personnes dont le faible revenu ne permet pas la location d'un logement sur le marché dit privé. Il n'y a pas d'indication qu'une priorité particulière soit donnée aux familles avec enfants à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale;
- une politique active de maîtrise du foncier (cette politique se donne sept outils dont le septième concerne les ménages à bas revenus). Pour les enfants et les adolescents qui se trouvent dans une situation de détresse (toxicomanes, victimes de violence

---

<sup>33</sup> Rapport d'activité 2006, Ministère de la famille et de l'intégration, p. 188.

domestique, jeunes délinquants issus de structures de placement, etc.), différentes organisations conventionnées avec le Ministère de la famille et de l'intégration ou avec le Ministère de la santé (voir ci-après) offrent un accès à des structures de logement et un accompagnement socio-éducatif.

Afin de remédier au manque de données relatives à la population exposée à l'exclusion liée au logement, alors que la quantification et la connaissance fine de ce phénomène sont des prérequis indispensables à la définition des politiques devant permettre de lutter contre celui-ci de façon appropriée, le Ministère de la famille et de l'intégration a demandé la réalisation d'une enquête exhaustive auprès des usagers des centres de jour, des centres de nuit, des centres d'accueil et des logements encadrés. Cette étude a été réalisée en février 2006 par le CEPS/Instead en collaboration avec les services œuvrant dans le domaine de la prise en charge de personnes exposées à l'exclusion liée au logement<sup>34</sup>. Selon les auteurs, cette étude donne des éléments permettant une approche pragmatique de l'exclusion liée au logement tout en représentant une photo prise à un moment donné et esquissant seulement une partie de la réalité et de l'étendue du problème.

Dans le cadre de l'étude, 568 personnes (261 femmes et 307 hommes) dans 41 institutions ont été interviewées au cours de l'enquête. Ce groupe varie des personnes ayant passé la nuit précédente dans la rue (30 personnes), à celles disposant d'un logement personnel précaire (88 personnes).

D'après les résultats de l'étude, 65 % des personnes souffrant de l'exclusion liée au logement vivent seules, c'est-à-dire qu'elles ne vivent ni avec un conjoint, ni avec leur(s) enfant(s). Une personne sur 10 vit avec un conjoint mais sans enfant, 16 % vivent seules avec leurs enfants et 9 % vivent en couple avec des enfants. Selon les types de structures d'hébergement, cette répartition varie fortement. Les foyers de nuit, les centres d'accueil mixtes et les institutions hébergent essentiellement des personnes seules. Les centres d'accueil et les logements encadrés réservés aux femmes hébergent une très forte proportion de femmes seules avec enfants (70 %). Quant aux logements encadrés mixtes, ils hébergent un public plus varié. C'est dans ce type d'hébergement que se trouvent la plupart des personnes en couple avec enfants. La répartition des personnes ayant dormi la veille de l'enquête dans leur logement personnel est assez proche de celle de l'ensemble de la population sondée. Enfin, les personnes ayant dormi dans la famille ou chez des amis vivent plus fréquemment en couple sans enfant.

D'autre part, l'enquête a montré que parmi les femmes souffrant de l'exclusion liée au logement ayant des enfants, 66 % vivent avec eux (essentiellement dans les logements accompagnés), alors que chez les hommes ayant des enfants, à peine 20 % vivent avec leurs enfants. Parmi les personnes qui ne vivent pas avec leurs enfants, ce sont les personnes (surtout les hommes) en foyer de nuit et en institution qui présentent le plus grand déficit en termes de contacts avec leurs enfants.

Surtout pour les enfants de parents incarcérés, l'ORK recommande d'investir d'urgence des moyens nécessaires et d'aménager un local adapté pour les visites des enfants à la prison<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> *L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés, Dénombrement et caractéristiques*, CEPS/Instead, 2007.

<sup>35</sup> *Rapport 2006 au Gouvernement et à la Chambre des députés*, ORK, 2006, p. 64.

▪ **Santé** <sup>36</sup>

Tout comme la politique familiale, l'approche de la politique de santé des autorités luxembourgeoises est universelle dans la mesure où elle s'adresse à tous les enfants indépendamment du revenu du ménage. À côté des mesures de santé générales, des mesures de prévention et de traitement spécifiques ont été mises en place pour répondre aux besoins spécifiques des enfants et des adolescents à risque lorsque ces groupes cibles ont atteint une masse critique nécessitant et justifiant l'intervention de l'État.

La médecine préventive dans l'enseignement primaire est assurée soit directement par les communes soit par la «Ligue luxembourgeoise d'hygiène mentale». La division de la médecine scolaire organise la surveillance médicale scolaire des élèves de l'enseignement secondaire général (ESG) et de l'EST <sup>37</sup>. Dans son rapport de 2006, l'ORK a souligné le rôle important de la médecine scolaire dans le domaine de la promotion de la santé des enfants et a demandé la réalisation rapide des projets en cours à ce sujet.

En matière de prévention de grossesses non désirées et de maladies transmissibles, les services de psychologie scolaire (SPOS) organisent des séances d'informations en concertation avec le planning familial. Ces manifestations s'adressent aux élèves de l'EST. Dans son rapport 2006, l'ORK reconnaît l'importance de cette initiative et recommande que l'éducation sexuelle soit renforcée et fasse partie intégrante de tous les programmes scolaires. L'ORK invite le Ministre de la santé à instituer la gratuité des consultations gynécologiques et des contraceptifs oraux pour les mineurs.

Différentes associations conventionnées avec le Ministère de la santé sont actives dans le domaine de la prévention de la toxicomanie et de la prise en charge de mineurs toxicomanes:

- l'association Jugend an Dogenhëllef offre des séances de consultations, la prise en charge de patients admis au programme de substitution par la méthadone, des logements supervisés, des interventions «parentalité» pour des femmes enceintes et des parents connaissant des problèmes de toxico-dépendances ainsi qu'à leurs enfants, un programme de prévention des rechutes, et la distribution et la récupération de seringues;
- l'association Stëmm vun der Strooss avec ses antennes à Luxembourg et à Esch-sur-Alzette offre des ateliers thérapeutiques, des lieux de rencontre, des examens médicaux primaires sur des personnes vivant dans la rue, un accompagnement social, un service d'agence immobilière pour personnes à revenu modeste et un service buanderie et des douches;
- le Centre de prévention des toxicomanies a pour mission le développement, la propagation et la promotion d'idées et de stratégies pour un mode de vie sain et positif, en particulier par la prévention de comportements susceptibles d'engendrer les formes les plus diverses de toxicomanies et de dépendances. Un plan pluriannuel 2005-09 en matière de prévention primaire des toxicomanies a été établi conjointement avec le Ministère de la santé. Ce plan a comme objectifs l'extension des programmes en cours (activités de formation, prévention en milieu scolaire et documentation) ainsi que la mise

<sup>36</sup> *Rapport d'activité 2005*, Ministère de la santé, 2006, et *Rapport 2006 au Gouvernement et à la Chambre des députés*, ORK, 2006.

<sup>37</sup> Actuellement, des groupes de travail élaborent un projet de loi visant la révision de la loi sur la médecine scolaire du 2 décembre 1987 et le règlement grand-ducal du 21 décembre 1990.

en place de nouveaux projets (prévention au sein de foyers, au milieu de travail, consultation en prévention primaire, campagne média et évaluation);

- le Centre hospitalier neuropsychiatrique — foyer Rosport prend en charge des toxicomanes chroniques après leur traitement au centre thérapeutique de Manternach;
- l'association Médecins sans frontières offre une aide d'ordre psychosocial dans toutes les situations d'usage de substances psychoactives d'un mineur tout en incluant l'entourage familial et institutionnel, une collaboration étroite avec toutes les instances et institutions en contact avec des jeunes usagers de substances psychoactives, des formations ponctuelles et des actions de sensibilisation sur demande. Depuis janvier 2006, un nouveau projet «Choice» a été mis en œuvre. Il consiste en des séances de formation et d'échange au sujet de l'abus et des risques de la drogue pour les jeunes avec leurs parents ou responsables éducatifs. L'objectif de cette démarche est de développer une attitude plus critique et surtout plus responsable chez les jeunes toxicomanes. Cette nouvelle offre supplémentaire a été élaborée en collaboration étroite avec les forces de l'ordre et le parquet de la protection de la jeunesse;
- l'institution Tox-In du Comité national de défense sociale (CNDS) offre depuis juillet 2005 deux structures d'accueil et d'hébergement et une salle de consommation de drogues pour personnes toxicomanes.

Des mesures de prévention contre la maltraitance d'enfants sont mises en place entre autres par l'Alupse, qui a été créée en 1984 et qui est reconnue comme association d'utilité publique depuis le 5 juillet 2002. À côté du travail préventif, le service Alupse-dialogue, créé en 1995, offre un accompagnement thérapeutique des enfants et des adolescents de 0 à 16 ans, victimes de maltraitance physique, psychologique, d'abus sexuel et de négligence, et soutient les parents et les personnes responsables dans la création de conditions de vie favorables, répondant aux besoins de l'enfant et de sa famille dans un but thérapeutique et de prévention.

Face à l'augmentation du nombre de cas d'enfants et d'adolescents de 18 ans et moins hospitalisés pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois dans les unités de psychiatrie du pays, et compte tenu du fait que la scolarisation de ces enfants n'est pas organisée à l'instar de ce qui se fait à la clinique pédiatrique du Centre hospitalier de Luxembourg (CHL), l'ORK recommande dans son rapport 2006 au MENFP d'assurer en étroite collaboration avec le Ministère de la santé une formation scolaire adéquate aux mineurs hospitalisés dans les services de psychiatrie.

### 2.2.3. Politiques favorisant les soins et la protection des enfants à risque <sup>38</sup>

À ce niveau, le Ministère de la famille et de l'intégration a mis en place une série de structures d'accueil et d'hébergement pour les enfants et les jeunes adultes en situation de détresse, dont particulièrement les suivantes:

- les centres d'accueil privés pour enfants et jeunes adultes. Ce type de structure d'accueil et d'hébergement en placement de jour et/ou de nuit regroupe les centres d'accueil classiques (CAC), les foyers d'accueil et de dépannage (FADEP) et les centres d'accueil spécialisés (CAS). Au 31 décembre 2006, ces différents organismes ont accueilli 382 enfants et jeunes adultes (358 au 31 décembre 2005);
- les services sociaux en milieu ouvert. Ces services offrent aux enfants et aux jeunes adultes issus d'un CAC, d'un FADEP ou d'un CAS:
  - une aide allant d'un simple soutien financier jusqu'à la mise à disposition d'un logement avec un encadrement socio-pédagogique (structure de logement en milieu ouvert);
  - un enseignement pratique dans le cadre de programmes spécifiques de mise au travail (centre d'insertion socio-professionnelle);
  - un accompagnement psychopédagogique et social aux enfants, aux jeunes adultes et à leur entourage par des prestations de formation sociale, de consultation, de médiation familiale, d'aide, d'assistance et de guidance ainsi que d'animation.

Au 31 décembre 2006, ces services ont accueilli et pris en charge 96 enfants et jeunes en détresse;

- Les services de placement familial gérés par la Croix-Rouge luxembourgeoise, l'asbl Fir ons Kanneret l'asbl Entente des gestionnaires des centres d'accueil ont la mission d'assister le placement d'enfants ou de jeunes en détresse en dehors de leur milieu familial chez des particuliers appelés «familles d'accueil». Au 31 décembre 2006, 259 enfants ont été placés dans 172 familles d'accueil (249 enfants dans 166 familles au 31 décembre 2005).

Pour remédier au manque de place dans les structures d'accueil pour mineurs en détresse, le Ministère de la famille et de l'intégration a prévu de créer en 2007 et 2008 quelques 120 places supplémentaires pour les différentes catégories d'âge entre 0 et 16 ans. Environ un tiers des places sera créé dans les structures d'accueil à visée thérapeutique. Pour l'ensemble des structures d'accueil, un accent particulier sera mis sur le travail avec les familles des enfants placés afin de soutenir, de restaurer ou de créer le lien parents/enfant;

- Les maisons d'enfants de l'État, instaurées par la loi du 18 avril 2004, accueillent des enfants et des adolescents dont l'éducation ne peut plus être assurée, pour un certain temps, par leurs familles. Elles offrent aux enfants et à leurs familles un accompagnement et des soins adaptés à leurs situations.

Au 31 décembre 2006, 69 mineurs étaient pris en charge par les maisons d'enfants de l'État (60 au 31 décembre 2005).

<sup>38</sup> Rapport d'activité 2006, Ministère de la famille et de l'intégration, 2007, p. 198-229.

Vu le nombre élevé de jeunes accueillis dans les maisons d'enfants de l'État qui n'ont pas de familles ou qui ne peuvent pas rentrer dans leur famille, il est devenu nécessaire de créer des structures adaptées à la situation de ces jeunes. Ainsi, en novembre 2005, le Jugendgrupp, une structure d'accueil pour neuf jeunes de 12 à 18 ans et quatre à cinq jeunes en structure semi autonome, et en décembre 2006 la Jugendpensioun, une structure d'accueil pour cinq jeunes à partir de 18 ans, ont été mises en place. Il est prévu d'étendre les logements autonomes existants pour jeunes adultes dont la situation sociale et/ou financière ne permet pas une vie en toute indépendance.

L'augmentation du nombre de cas d'enfants très gravement perturbés a créé la nécessité de mettre sur pied des structures avec hébergement pour l'accueil d'enfants en souffrance psychique qui ne peuvent trouver leur place dans le cadre d'une structure normale d'un centre d'accueil ou qui ne peuvent y rester. Actuellement, une partie de ces enfants est placée par le juge de la jeunesse dans le centre socio-éducatif de l'État ou dans des institutions à l'étranger. Au 31 décembre 2006, 149 enfants et jeunes étaient placés dans des institutions à l'étranger (123 enfants au 31 décembre 2005). Or, pour les maisons d'enfants de l'État il s'avère nécessaire de créer une structure au Luxembourg (soit une structure thérapeutique ou un centre d'accueil spécialisé) qui réponde à ces besoins urgents et qui permette aux enfants de pouvoir rester autant que possible dans un cadre de vie habituel et adéquat;

- Le Centre socio-éducatif de l'État accueille des mineurs, filles et garçons, qui lui sont confiés par décision des autorités judiciaires pour une durée indéterminée et en règle générale jusqu'à l'âge de 18 ans accomplis.

Les unités du centre offrent un accueil socio-éducatif, une assistance thérapeutique, un enseignement socio-éducatif ainsi qu'une préservation et une garde aux mineurs qui leur ont été confiés. De plus, le Centre socio-éducatif de l'État dispose de deux logements externes encadrés dans lesquels les jeunes adultes peuvent être hébergés et accompagnés sur leur chemin dans la vie après l'incarcération.

Au 31 décembre 2006, 65 mineurs étaient placés dans les unités du Centre socio-éducatif de l'État (82 mineurs y étaient placés au 31 décembre 2005).

Certaines ONG et des partis politiques ont manifesté leur opposition à l'incarcération d'enfants et de jeunes. Le parti écolo notamment réclame des méthodes d'éducation et de socialisation autres que celles basées sur le principe de la punition. Il propose des mesures alternatives telles que le placement des jeunes dans des foyers décentralisés permettant un accompagnement socio-thérapeutique avec une réintégration plus systématique des jeunes, l'abolition du système des unités de sécurité fermées, la création d'un centre d'intervention de crise, la création d'une structure de traitement psychiatrique spécifique pour les jeunes et de manière générale une réflexion sur la politique des placements<sup>39</sup>. Le projet de loi réformant la loi sur la protection de la jeunesse tente de répondre au défi posé à l'incarcération de mineurs en précisant que le placement de mineurs au centre pénitentiaire sera limité à la seule hypothèse où un mineur représente un danger pour l'ordre public ou pour la sécurité publique. Dans l'ensemble, les propositions dudit projet de loi ne satisfont toutefois pas les ONG et les partis politiques engagés dans la lutte contre l'exclusion sociale des mineurs;

<sup>39</sup> Halte à la violence institutionnelle: mineur-e-s en prison : quelles alternatives?, Déi Gréng, 2000.

- Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Ministère de l'égalité des chances donne son appui aux ONG gérant des services pour filles, femmes et femmes avec enfants conventionnés avec le Ministère de la famille et de l'intégration, notamment dans:
  - l'organisation de modules de formation sur le thème de la violence domestique à l'intention des professionnels des domaines social, éducatif et à l'intention des futurs policiers et policières de l'école de police grand-ducale;
  - l'élaboration d'outils pour un encadrement optimal des enfants victimes et/ou témoins de violence domestique;
  - l'organisation de campagnes de sensibilisation contre la violence à l'égard des femmes et des enfants;
  - l'organisation de formations sur la traite des êtres humains;
  - la réalisation d'une cartographie de la prostitution au Luxembourg.

#### *2.2.4. Politiques favorisant la participation des enfants et des jeunes à la vie sociale, culturelle, récréative et sportive*

Au niveau national, la participation des jeunes et des organisations de jeunesse aux processus d'élaboration de la politique de la jeunesse est assurée à travers le Conseil supérieur de la jeunesse créé par l'article 22 de la loi du 27 février 1984 portant création d'un Service national de la jeunesse (SNJ). Son rôle est de soumettre au gouvernement des propositions en matière de politique de la jeunesse et de donner son avis sur toutes les questions et sur tous les projets dont le gouvernement jugera utile de le saisir. Il est composé à la fois des représentants des organisations et des mouvements de jeunesse, et de représentants de différents ministères travaillant sur des questions liées à la jeunesse.

Au niveau local, le Ministère de la famille et de l'intégration a mis en place un outil de travail qui est le «plan communal jeunesse» et qui vise à permettre aux communes de mener une politique de la jeunesse planifiée de manière rationnelle et d'impliquer au maximum les jeunes au processus de prises de décision en matière de politique locale de la jeunesse.

Actuellement, quatre communes sur 116 ont mis en place un plan communal jeunesse. Des discussions sont en cours avec les communes des régions Leader+ dans l'est et le nord du pays pour trouver des modèles pour le développement de la politique de la jeunesse en milieu rural <sup>40</sup>.

Dans la mise en application de ces plans communaux jeunesse, les organisations et les mouvements de jeunesse, conventionnés avec le Ministère de la famille et de l'intégration et coordonnés par le SNJ, jouent un rôle important de mobilisation et de participation des jeunes à la vie sociale, culturelle, récréative et sportive.

En collaboration avec le SNJ, les «maisons de jeunes» participent activement au travail avec des jeunes en risque d'exclusion sociale, notamment à travers la formation de jeunes chômeurs. De plus,

---

<sup>40</sup> Rapport d'activité 2006, Ministère de la famille et de l'intégration, 2007, p. 247-248.

les maisons de jeunes soutiennent la sensibilisation des jeunes en reprenant notamment au niveau communal et local des sujets de campagnes nationales et européennes <sup>41</sup>.

Toutefois, s'il y a bien information et formation des jeunes, une communication structurée avec les jeunes fait défaut. Pour remédier à ce déficit, le projet de loi sur la jeunesse vise à donner une base légale à un dialogue structuré avec les jeunes aux niveaux national et communal. Pour ce faire, le Conseil supérieur de la jeunesse devient un organe de dialogue avec la société civile du secteur jeunesse. Il est prévu de créer une assemblée des jeunes afin de permettre à ceux-ci de s'exprimer directement sur toutes les questions les concernant. Cette assemblée qui siègera au moins une fois par an en séance plénière sera constituée par des jeunes délégués des organisations de jeunesse et des organisations œuvrant en faveur des jeunes, ainsi que par des jeunes pouvant être appelés à participer aux travaux à titre personnel. La mise en œuvre de plans communaux de jeunes présuppose une participation active large des jeunes.

---

<sup>41</sup> *Rapport d'activité 2006*, Ministère de la famille et de l'intégration, 2007, p. 248.

## Chapitre 3. Évaluation du suivi des politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, et pour la promotion du bien-être des enfants

### 3.1. Suivi de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants

Le Ministère de la famille et de l'intégration assure le suivi de la situation de la pauvreté et de l'exclusion sociale des mineurs notamment à travers:

- les études qui sont réalisées par le CEPS/Instead en collaboration avec le Statec sur base des enquêtes EU-SILC;
- les rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de l'ONU tous les cinq ans;
- les rapports des gestionnaires des maisons-relais pour enfants et des services de placement familial conventionnés avec le Ministère de la famille et de l'intégration sur les développements quantitatifs et qualitatifs en matière de garde d'enfants.

Pour ce faire, le Ministère de la famille et de l'intégration travaille en étroite collaboration avec les acteurs au niveau local à travers entre autres des conventions avec les associations, le financement du personnel de certaines institutions et des études. Il centralise et analyse les informations récoltées et décide des actions à prendre.

Actuellement, les enfants et les adolescents sont impliqués dans le suivi à travers les associations qui sont conventionnées avec le Ministère de la famille et de l'intégration. En vue d'assurer une observation plus nuancée des conditions de vie des jeunes, le Ministère de la famille et de l'intégration a prévu dans le cadre du projet de loi sur la jeunesse de créer un observatoire de la jeunesse ayant comme mission de préparer, coordonner et initier des enquêtes, des avis, des analyses, des études et des rapports sur les différents aspects de la situation des jeunes au Luxembourg. Aussi, sera-t-il appelé à fournir les éléments à la base du rapport national sur la situation des jeunes au Luxembourg que devra présenter le comité interministériel tous les cinq ans à la Chambre des députés.

D'autre part, le MENFP assure le suivi des mesures mises en œuvre notamment dans le domaine de la prévention de l'échec scolaire et évalue l'impact de leur mise en œuvre. À cette fin, il a recours au service des statistiques et analyses de son ministère qui travaille en collaboration avec l'ALJ qui est un service socio-éducatif du Ministère chargé d'accompagner des jeunes en transition de l'école à la vie active. L'approche qui consiste à prendre en considération la situation socio-économique des élèves, permet de cerner l'impact des réformes éducatives en matière d'inclusion sociale.

Par ailleurs, les mesures liées à la formation et à l'insertion professionnelle font également l'objet d'un suivi dans le cadre des structures tripartites (État, organisations patronales et syndicales) du Luxembourg. Les mesures scolaires sont suivies par les structures consultatives regroupant le corps enseignant, les élèves et les parents.

Les mesures en faveur de la promotion de la santé des enfants sont suivies par le Ministère de la santé, particulièrement à travers sa division de la médecine scolaire (pour les élèves de l'ESG et de l'EST) et à travers une série d'organisations qui œuvrent dans les domaines de la prévention-aide (telles que l'Alupse) et de la toxicomanie (telles que les associations Jugend an Dogenhëllef et Stëmm vun der Strooss, le Centre de prévention des toxicomanies, le Centre hospitalier neuropsychiatrique — foyer Rosport, Médecins sans frontières, solidarité jeunes et l'institution Tox-In du CNDS) et qui sont conventionnées avec le Ministère de la santé.

### 3.2. Évaluation des effets des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants

Actuellement, l'évaluation des effets des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants est assurée par:

- l'ORK<sup>42</sup>, créé par la loi du 25 juillet 2002 en tant qu'instance indépendante ayant pour mission la sauvegarde et la promotion des droits et des intérêts des mineurs âgés de moins de 18 ans. En commémoration de la date anniversaire de l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant par l'Assemblée générale de l'ONU, l'ORK dépose le 20 novembre de chaque année un rapport dans lequel il présente la situation des enfants et des jeunes adolescents au Luxembourg et formule des recommandations. Après s'être penché au cours de l'année 2005 sur les problèmes des nouveaux-nés, le thème principal abordé dans le rapport annuel de 2006 de l'ORK était la promotion de la santé de l'enfant. D'autres sujets traités étaient entre autres les adolescentes-mères mineures, l'enfant et les médias, les enfants battus et abusés, l'enfant dans le clivage de loyauté entre ses père et mère, les mineurs réfugiés non accompagnés, ainsi que des dossiers individuels.

Malgré l'engagement personnel des collaborateurs de l'ORK, la structure actuelle de l'institution touche à ses limites au niveau des ressources humaines et financières;

- le Cesije<sup>43</sup>, créé en 1995. Les activités du Cesije s'organisent autour de quatre axes: recherche, évaluation, documentation et consultance. Les projets d'évaluation du Cesije réalisés jusqu'à présent concernaient avant tout le développement institutionnel du Centre de médiation, la formation de la Fédération nationale des éclaireurs et éclaireuses du Luxembourg et à l'explication du concept de logement encadré de l'agence immobilière sociale de la Wunnéngshellef. À côté de ces travaux, le Cesije a réalisé diverses études, notamment sur le bénévolat associatif des jeunes, sur le plan communal jeunesse de la ville de Luxembourg, sur la diversité des jeunes et l'accès au bien-être et sur les politiques linguistiques;

L'évaluation des ces deux instances est faite actuellement sur des aspects particuliers de la situation des enfants et des jeunes et non pas systématiquement sur les politiques mises en œuvre. Il est à souhaiter que leurs activités seront complétées par celles d'un «observatoire de la jeunesse» dont la création est prévue dans le projet de loi sur la jeunesse actuellement en cours de procédure législative.

Dans le cadre du suivi et de l'évaluation des effets de certaines politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en général et des enfants en particulier, le ministère coordinateur, soit le Ministère de la famille et de l'intégration, recolte l'avis des acteurs du terrain. Toutefois, selon les membres du European Anti Poverty Network Lëtzebuerg (EAPN, réseau luxembourgeois de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale), les réunions entre le Ministère coordinateur et les acteurs sociaux se limitent à l'échange d'informations et ne vont pas jusqu'à l'implication de ces acteurs dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans d'action nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Par ailleurs, en ce qui concerne les méthodes d'évaluation de ces plans d'actions, l'EAPN propose le recours à des méthodes telles que le «*poverty proofing*», qui établirait un cadre pour la participation des personnes directement concernées et des ONG actives dans le domaine social. Ces demandes sont pour l'instant connues par le Ministère coordinateur, mais leur suite n'est pas encore décidée.

<sup>42</sup> <http://www.ork.lu>

<sup>43</sup> <http://www.cesije.lu>

## Bibliographie

Berger, F., *Regard sur la pauvreté monétaire et la redistribution des revenus en 2004*, Population & emploi, n° 17, CEPS/Instead, 2006.

Bousselin, A., *Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2004, Concilier vie familiale et vie professionnelle : Qui garde les jeunes enfants des parents qui travaillent?*, n° 17, CEPS/Instead, 2006.

de Lanchy, G., *Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2004, Les conditions de logement des ménages à bas revenus*, n° 23, CEPS/Instead, 2006.

*Étude sur les élèves quittant prématurément nos écoles*, Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle, 2005.

*Évolution économique, sociale et financière du pays 2007, Avis*, Conseil économique et social (CES), 2007.

*Halte à la violence institutionnelle: mineur-e-s en prison: quelles alternatives?*, Déi Gréng, 2000.

*Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, Commission européenne?, 2007.

*Le décrochage scolaire au Luxembourg*, Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle, 2006.

*L'État du phénomène de la drogue au Grand-Duché de Luxembourg*, RELIS, édition 2006, CRP santé/CES.

*L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés, Dénombrement et caractéristiques*, CEPS/Instead, 2007.

*Rapport d'activité 2005*, Ministère de la santé, 2006.

*Rapport d'activité 2006*, Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle, 2007.

*Rapport d'activité 2006*, Ministère de l'égalité des chances, 2007.

*Rapport d'activité 2006*, Ministère de la famille et de l'intégration, 2007.

*Rapport d'activité 2006*, Ministère de la sécurité sociale, 2007.

*Rapport 2006 au Gouvernement et à la Chambre des députés*, Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand, 2006.

*Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale*, le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, 2006.

*Rapport travail et cohésion sociale*, cahier économique, n° 101-2006, Statec.

Reinstadler, A., *Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2005, Le risque de pauvreté se transmet-il entre génération?*, n° 31, CEPS/Instead, 2007.

Statnews, n° 51/2006, Statec, 2006.