

Mémoire sur la pauvreté des enfants au Royaume-Uni

Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Michael O'Flaherty (ci-après « le Commissaire »), a effectué une visite au Royaume-Uni du 30 juin au 4 juillet 2025.
2. Le Commissaire promeut le respect effectif des droits humains, aide les États membres à mettre en œuvre les instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux droits humains, identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en ce qui concerne le respect de ces droits, et donne des conseils et des informations pour leur protection dans toute l'Europe¹.
3. La visite a porté sur plusieurs thèmes, mais le présent mémoire est spécialement consacré à la pauvreté des enfants². Le mémoire est publié plus tard que d'habitude car plusieurs faits marquants concernant la pauvreté des enfants se sont produits dans la période qui a suivi la visite. Parmi ces faits figurent la suppression de la réduction des allocations après le deuxième enfant, et la publication de la stratégie du Gouvernement britannique destinée à lutter contre la pauvreté des enfants. Vu leur importance, ces faits sont pris en considération dans le présent mémoire et viennent compléter les conclusions de la visite. Les observations formulées ici ne sont pas exhaustives et doivent être examinées conjointement avec les recommandations d'autres organes du Conseil de l'Europe et d'organismes internationaux, ainsi qu'avec les orientations données par les structures nationales des droits humains.
4. Au cours de sa visite, le Commissaire a discuté du problème de la pauvreté des enfants avec Lady Smith of Malvern, ministre d'État (ministre des Femmes et de l'Égalité) au département de l'Éducation ; avec le député Andrew Western, ministre de la Transformation au département du Travail et des Retraites ; avec Simon Ridley, deuxième secrétaire permanent du ministère de l'Intérieur ; avec Lord Alton of Liverpool, président de la commission mixte parlementaire des droits humains, et Lady Lawrence, membre de la commission ; avec des membres de la délégation du Royaume-Uni à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont le président de la délégation, Lord Touhig ; et avec Lady Falkner of Margravine, présidente de la commission de l'égalité et des droits humains, et d'autres membres du bureau de la commission. Le Commissaire a aussi eu des discussions approfondies avec la société civile. Il s'est rendu sur plusieurs sites de l'arrondissement de Newham, dans l'est de Londres, notamment le Newham Community Centre, le Magpie Project et le XLP Youth Hub, où il a échangé avec des enfants, des jeunes et des familles et avec des personnes qui les aident à lutter contre la pauvreté des enfants. De plus, il a eu des échanges avec de jeunes ambassadeurs de la End Child Poverty Coalition et avec de jeunes personnes transgenres. À la suite de la visite, le Commissaire a reçu d'autres contributions et a eu des échanges en ligne avec Shirley-Anne Somerville, membre du Parlement écossais et secrétaire à la Justice sociale du Gouvernement écossais, avec Kaukab Stewart, membre du Parlement écossais et ministre écossaise des Égalités, et avec Angela O'Hagan, présidente de la Commission écossaise des droits humains (SHRC)³.
5. Le Commissaire tient à remercier les autorités britanniques de Strasbourg et de Londres pour leur contribution à l'organisation de la visite. Il remercie aussi les enfants, les familles et les personnes

¹ [Résolution \(99\)50](#) sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999.

² Voir la [déclaration de fin de visite](#) du 8 juillet 2025 pour un aperçu de tous les thèmes traités au cours de la visite. Dans le prolongement de la visite, le Commissaire a rendu publiques une [lettre](#) du 23 septembre 2025 adressée à la ministre de l'Intérieur, au sujet du maintien de l'ordre lors des manifestations, et une [lettre](#) du 3 octobre 2025 adressée au président de la commission mixte des droits humains et à la présidente de la commission des femmes et de l'égalité, au sujet de la situation des personnes transgenres.

³ Des réunions n'ayant pas traité à la pauvreté des enfants sont évoquées dans la [déclaration de fin de visite](#) du Commissaire.

qui les soutiennent, la société civile et les autres interlocuteurs et interlocutrices qui ont accepté de lui faire part de leurs points de vue.

6. Le mémorandum comporte une description du contexte de la visite et un résumé des principales questions traitées lors de cette visite. Il rend aussi compte des faits intervenus après la visite qui ont des conséquences pour la lutte contre la pauvreté des enfants. Il se termine par des recommandations du Commissaire.
7. Le Commissaire se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités du Royaume-Uni sur les questions traitées dans le présent document.

I. Contexte

8. Le Commissaire a décidé de faire de la pauvreté des enfants un thème central de sa visite, compte tenu de l'ampleur du problème au Royaume-Uni. En effet, plus de 4,5 millions d'enfants, soit environ 31 % de tous les enfants du Royaume-Uni, vivraient dans une pauvreté relative⁴. Malgré les efforts des pouvoirs publics, la pauvreté des enfants continue de s'aggraver⁵. L'on constate à la fois que les enfants pauvres sont plus nombreux et que leurs difficultés sont plus profondes. En témoigne, par exemple, l'augmentation du nombre d'enfants dont les besoins fondamentaux, tels que l'alimentation, l'habillement et le logement, ne sont pas satisfaits⁶.
9. Plusieurs groupes d'enfants sont touchés de manière disproportionnée par la pauvreté et doivent donc faire l'objet d'une attention particulière et d'une action gouvernementale. Il s'agit, par exemple, des enfants de familles nombreuses : un enfant est bien plus exposé au risque de pauvreté s'il fait partie d'une fratrie de trois ou plus que s'il est enfant unique. Les enfants de familles monoparentales sont également beaucoup plus susceptibles d'être en situation de pauvreté que les enfants de familles biparentales. Parmi les groupes très vulnérables à la pauvreté figurent aussi les enfants qui sont en situation de handicap ou qui vivent avec une personne handicapée. En outre, de fortes disparités ethniques persistent, puisque près de la moitié des enfants noirs, asiatiques ou issus de minorités ethniques connaissent la pauvreté. Les enfants membres d'autres groupes minoritaires, tels que la communauté rom ou la communauté des Gens du voyage, sont aussi particulièrement vulnérables à la pauvreté.
10. Le Commissaire constate avec satisfaction que le Gouvernement britannique a explicitement reconnu l'importance et l'urgence de lutter contre la pauvreté des enfants, notamment en s'engageant à réduire la pauvreté des enfants avant la fin de la législature en cours. À cet égard, les observations formulées ci-dessous par le Commissaire visent spécifiquement à aider le Gouvernement britannique à respecter cet engagement.

II. Pauvreté des enfants et obligations internationales du Royaume-Uni en matière de droits humains

11. La pauvreté a des répercussions sur l'ensemble des droits sociaux, économiques, politiques, culturels et civils des enfants. Ces droits sont inscrits dans les nombreux instruments auxquels le Royaume-Uni est partie et qui énoncent des obligations visant à protéger les enfants et leurs familles contre la pauvreté et ses effets. Parmi ces instruments figurent la Charte sociale européenne de 1961, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et la Convention

⁴ Voir, par exemple, Child Poverty Action Group (CPAG), [CPAG's response to the latest poverty statistics](#), 27 mars 2025, qui s'appuie sur les statistiques du Gouvernement britannique concernant les ménages dont le revenu était inférieur à la moyenne en 2023/2024.

⁵ Sur pratiquement tous les plans, la pauvreté des enfants au Royaume-Uni en 2025 est plus grave qu'en 2022, lorsque la prédécesseure du Commissaire avait examiné la situation. Voir le [rapport](#) CommDH(2022)27, 18 novembre 2022 (rapport en anglais).

⁶ Une étude de la Joseph Rowntree Foundation (JRF) suggère qu'un nombre croissant d'enfants vivent dans des familles qui ne sont pas en mesure de financer au moins l'un des trois postes de dépense suivants : une alimentation suffisante, le chauffage du logement et les factures du ménage. Voir : JRF, [Three policies to reduce child poverty this parliament](#), 24 mai 2025. D'après les projections de La Resolution Foundation, si aucune autre mesure n'est prise, la pauvreté des enfants pourrait augmenter encore et toucher quelque 4,8 millions d'enfants d'ici à la fin de 2029-2030, soit 34 % de l'ensemble des enfants. Voir : Resolution Foundation, [No half measures: setting child poverty on a downward course at the Autumn Budget](#), 30 octobre 2025.

relative aux droits de l'enfant. Ces instruments, ainsi que les recommandations des organes qui supervisent leur mise en œuvre, garantissent le droit des familles et des enfants à la protection⁷, la réalisation progressive du droit des enfants à un niveau de vie décent et leur protection au titre d'une série de droits qui se recoupent, tels que la sécurité sociale, la santé, l'éducation et le logement. Les traités et les recommandations soulignent aussi la nécessité d'une approche globale et multidimensionnelle de la lutte contre la pauvreté, avec la participation de tous les acteurs clés, dont les enfants et leurs familles.

12. Le cadre des droits humains susmentionné donne aux autorités une feuille de route claire pour honorer leur engagement à combattre la pauvreté des enfants. Avec l'application de cette feuille de route, la lutte contre la pauvreté des enfants change de statut : il ne s'agit plus seulement de répondre à des impératifs politiques ou moraux, mais aussi de respecter des obligations internationales. La feuille de route vise également à éviter que les contraintes budgétaires et fiscales, qui entrent inévitablement en considération lors de la prise de décisions, entravent indûment la réalisation des droits de l'enfant⁸.
13. Pour tirer pleinement parti de cette feuille de route, le Royaume-Uni devrait envisager de renforcer et d'actualiser ses engagements internationaux en matière de droits humains. Le Royaume-Uni a omis d'accepter un grand nombre de dispositions de la Charte sociale européenne de 1961⁹ et il n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Charte prévoyant un système de réclamations collectives. Le Royaume-Uni reste aussi l'un des rares États membres du Conseil de l'Europe à ne pas avoir ratifié la Charte sociale européenne révisée de 1996, qui constitue un outil puissant pour renforcer l'action des États membres en matière de protection des droits sociaux, y compris de lutte contre la pauvreté des enfants.
14. Le Commissaire croit comprendre que l'approche du Gouvernement en ce qui concerne la ratification de la Charte révisée consiste à assurer le respect de toute nouvelle obligation avant de procéder à la ratification. Tout en reconnaissant l'intérêt de cette position, le Commissaire note que la ratification de la Charte révisée pourrait aussi être un catalyseur important pour apporter les changements nécessaires aux pratiques et cadres nationaux. De manière analogue, tout en notant que le Gouvernement considère que les mécanismes de contrôle actuels (établissement de rapports dans le cadre du processus de la Charte) sont suffisants, le Commissaire estime que l'autorisation des réclamations collectives peut constituer un moyen très constructif et utile de détecter et de combler d'éventuelles lacunes dans le système national. Il en va de même pour la ratification des protocoles facultatifs qui permettent les communications individuelles au titre de la Convention relative aux droits de l'enfant et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Concernant le Pacte, le Royaume-Uni maintient toujours plusieurs réserves¹⁰.
15. Les instruments internationaux relatifs aux droits sociaux et aux droits de l'enfant ne sont pas non plus incorporés dans la législation nationale, ou ne le sont que partiellement¹¹. Le Commissaire note spécifiquement comme bonne pratique l'adoption du *UNCRC (Incorporation) (Scotland) Act 2024* (loi de 2024 incorporant la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dans le droit écossais), ainsi que l'intention du Gouvernement écossais d'incorporer d'autres traités des Nations Unies, dont le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il encourage

⁷ À cet égard, voir le Comité européen des droits sociaux, Conclusions XXII-4(2023), mars 2024, p. 35. Le Comité conclut que la situation au Royaume-Uni n'est pas conforme à l'article 17 de la Charte sociale européenne (droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique), notamment à cause de la proportion élevée d'enfants exposés au risque de pauvreté.

⁸ Concernant la mobilisation des ressources et l'adoption d'une politique budgétaire axée sur les droits humains, voir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) de l'ONU, Observations finales concernant le septième rapport périodique du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, E/C.12/GBR/CO/7, 12 mars 2025, paragraphes 18-19.

⁹ Articles 2(1), 4(3), 7(1), 7(4), 7(7), 7(8), 8(2), 8(3), 8(4), 12(2), 12(3), 12(4) et 18(2).

¹⁰ CESCR, observations finales 2025, note de bas de page n° 8 ci-dessus, paragraphe 9, qui appelle au retrait des réserves.

¹¹ CESCR, observations finales 2025, note de bas de page n° 8 ci-dessus, paragraphes 6-7 ; Comité des droits de l'enfant (CRC) de l'ONU, Observations finales concernant le rapport du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord valant sixième et septième rapports périodiques, CRC/C/GBR/CO/6-7, 22 juin 2023, paragraphe 8(a).

le Gouvernement britannique et les autres administrations décentralisées (dans les limites de leurs compétences) à s'inspirer de l'exemple écossais.

16. Le renforcement des dispositions nationales de protection des droits sociaux aurait également un impact positif sur la lutte contre la pauvreté des enfants. Le Commissaire se réjouit que le Gouvernement britannique se soit engagé à promulguer les dispositions du *Equality Act 2010* (loi de 2010 sur l'égalité) relatives aux devoirs du secteur public en ce qui concerne les inégalités socioéconomiques (partie 1, article 1^{er}, de la loi). Ces dispositions exigent que, lorsque des organismes publics prennent des décisions stratégiques comme la définition de priorités ou d'objectifs, ils tiennent compte de la manière dont ces décisions contribuent à réduire les inégalités associées à des désavantages socioéconomiques. Le Commissaire encourage le Gouvernement à faire avancer rapidement cette procédure de promulgation.

III. Résumé des questions examinées au cours de la visite

17. À l'époque de la visite, plusieurs débats politiques et publics animés portaient sur la pauvreté des enfants, y compris sur les principales mesures envisagées par le Gouvernement britannique. Il est important de noter qu'une stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants était encore en cours d'élaboration à l'époque de la visite. Lors des discussions ont été soulevées de nombreuses questions en lien avec la stratégie et avec des aspects politiques plus généraux, mais ces discussions n'ont évidemment pas pu être exhaustives.

a. Le rôle et l'impact du système de sécurité sociale

18. Les discussions qui ont eu lieu - notamment lors des visites sur le terrain - avec les enfants et les familles, et avec les organisations de la société civile accompagnant ces personnes, ont porté essentiellement sur le système de sécurité sociale, qui est un rempart essentiel contre la pauvreté. Or, ce rempart s'est fragilisé ces 15 dernières années¹².
19. Dans ce contexte, la réduction de certaines allocations de sécurité sociale après le deuxième enfant a été, de loin, la question la plus débattue et la plus souvent soulevée au cours de la visite. Le Commissaire a fait remarquer que cette politique britannique instaurant une **limitation à deux enfants** est sans équivalent en Europe et au-delà. Elle est d'ailleurs considérée par les organismes internationaux comme contribuant à des violations des droits de l'enfant. De plus, des études montrent que la limitation à deux enfants n'a pas permis d'atteindre les objectifs initialement poursuivis par cette politique¹³. Le Commissaire a appris que, souvent, les ménages bénéficiant du crédit universel (Universal Credit) et comptant trois enfants ou plus recevaient une aide qui était probablement (bien) inférieure aux dépenses réelles qu'ils devaient engager pour élever leurs enfants.
20. Le **montant global des prestations de sécurité sociale** a aussi été souvent mentionné parmi les obstacles qui rendent difficile de prévenir la pauvreté et de sortir les enfants de la pauvreté, compte tenu en particulier de l'augmentation du coût de la vie¹⁴. Les préoccupations exprimées concernaient la nécessité de veiller à ce que les prestations au titre du crédit universel suivent le rythme de

¹² CESCR, observations finales 2025, note de bas de page n° 8 ci-dessus, paragraphe 40 : « Le Comité note avec préoccupation que les mesures introduites par la loi de 2012 sur la réforme du régime de sécurité sociale et la loi de 2016 sur l'emploi et la réforme du régime de sécurité sociale, notamment la diminution et la réduction temporaire ou la suspension de prestations, portent atteinte aux droits à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant et touchent de manière disproportionnée les personnes handicapées, les ménages à faibles revenus et les personnes occupant un emploi précaire. Il note également avec préoccupation que ces réformes ont entraîné de grandes difficultés économiques, une hausse du recours aux banques alimentaires, une augmentation du nombre de sans-abri, des troubles de santé mentale et la stigmatisation des personnes qui demandent à bénéficier de prestations. »

¹³ R. Patrick, A. Reeves et K. Stewart, [The two-child limit: a policy that fails, even on its own terms](#), University of Glasgow/LSE, octobre 2025. Cette étude, qui s'appuie sur des recherches menées dans le cadre du projet « Benefit Changes and Larger Families », montre que la limitation à deux enfants n'a pas eu d'effets notables sur le taux de fécondité des ménages à faibles revenus et n'a pas favorisé les transitions vers l'emploi, mais a entraîné une augmentation du taux de pauvreté des enfants.

¹⁴ Voir aussi les conclusions du Comité européen des droits sociaux, note de bas de page n° 7 ci-dessus, pp. 22-24 ; le Comité a conclu que, vu le niveau des prestations familiales au Royaume-Uni, la situation n'était pas conforme à l'article 16 de la Charte de 1961.

l'inflation et soient adaptées au coût de la vie dans les différentes régions du Royaume-Uni. Autre motif de préoccupation : le **plafonnement des allocations**, qui limite le montant total des prestations de sécurité sociale que les familles peuvent recevoir et a des répercussions sur le crédit universel, ainsi que sur un certain nombre d'autres allocations et prestations, dont les allocations familiales, l'allocation complémentaire et de soutien à l'emploi, l'allocation logement et les prestations de maternité, qui peuvent influencer tout particulièrement sur la situation des enfants.

21. Nombre d'interlocuteurs et d'interlocutrices ont décrit la **difficulté de comprendre le système de sécurité sociale du Royaume-Uni et de s'y retrouver** ; cette complexité entrave les efforts visant à prévenir et combattre la pauvreté des enfants. Les démarches ont été très largement dématérialisées, ce qui pose aussi des problèmes aux familles, notamment à cause de l'aggravation de la fracture numérique dans le pays. Le système a été critiqué pour sa rigidité, et les mesures qui y sont associées sont perçues comme ayant un **caractère punitif**. Des organisations accompagnant ou représentant des familles avec enfants qui sont allocataires de prestations sociales ont donné des exemples de cas où le versement des prestations avait été immédiatement interrompu à cause d'un seul rendez-vous manqué. Compte tenu notamment de ce qui se passe dans d'autres États membres, le Commissaire note aussi que l'utilisation de l'intelligence artificielle pour la prise de décisions en matière de sécurité sociale augmente parfois ces risques ; il faudrait en tenir compte dans le cadre de toute initiative qui viserait à étendre cette utilisation¹⁵.
22. Au cours de la visite, il a aussi été souvent question du lien entre les efforts déployés pour mettre les gens au travail et les mesures visant à limiter l'accès à la sécurité sociale. La priorité accordée par le Gouvernement à l'insertion professionnelle mérite certes d'être saluée, mais il ressort des discussions qu'une proportion importante des enfants en situation de pauvreté vivent dans des familles où l'un des parents, ou les deux, travaillent déjà. En effet, la stagnation des salaires et l'augmentation des emplois précaires font que de nombreux parents qui travaillent peinent cependant à joindre les deux bouts. Il est donc peu probable que la limitation de l'accès à la sécurité sociale soit un moyen efficace de favoriser l'insertion professionnelle.
23. Parmi les préoccupations majeures figurait aussi la sécurité sociale pour les ménages comprenant des **personnes en situation de handicap**. Environ 44 % des enfants pauvres vivaient dans des familles comptant au moins une personne handicapée. Les changements apportés à la sécurité sociale des personnes handicapées, qui concernent notamment l'allocation personnalisée d'autonomie, ont suscité de vives inquiétudes, et des manifestations publiques ont eu lieu à l'époque de la visite. Des organismes internationaux se sont également déclarés préoccupés par ces changements¹⁶.
24. Un autre sujet de préoccupation est la condition de « **non-recours aux fonds publics** » (No Recourse to Public Funds, NRPF) liée à certains statuts migratoires, qui prive les familles de la plupart des mesures de sécurité sociale, y compris le crédit universel, les allocations familiales, l'aide au logement ou une grande partie de l'aide à la garde d'enfants. De nombreux éléments indiquent que cette politique expose encore davantage les familles avec enfants au risque de pauvreté¹⁷. Le

¹⁵ Nombre de ces problèmes ont déjà été examinés en détail dans le [rapport](#) que le Rapporteur spécial de l'ONU sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Philip Alston, a établi à la suite de sa visite au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, A/HRC/41/39/Add.1, 24 avril 2019. Voir aussi : Amnesty International UK, [Social Insecurity: the devastating human rights impact of social security system failures in the UK](#), EUR 45/9283/2025, avril 2025.

¹⁶ The Guardian, '[UN panel raises concerns with UK government over welfare bill](#)', 8 juillet 2025. Voir aussi la [lettre](#) (en anglais) adressée au Gouvernement britannique par la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur les droits des personnes handicapées et par le Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, OL GBR 12/2025, 4 septembre 2025, dans laquelle ils déclarent craindre que, dans ce processus, les considérations budgétaires n'aient primé sur les obligations incombant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord au titre des instruments internationaux relatifs aux droits humains qu'il a ratifiés.

¹⁷ Par exemple, la Joseph Rowntree Foundation a constaté que, sur 10 familles avec enfants qui avaient de faibles revenus et qui étaient soumises à la condition de non-recours aux fonds publics, 8 se privaient de produits de première nécessité, tandis que beaucoup réduisaient les achats de nourriture ou sautaient des repas, et que près de la moitié d'entre elles souffraient de la faim. Ces familles consacraient aussi une part importante de leurs revenus au logement. Voir M. Johnson-Hunter, [Families with no recourse to public funds are trapped in hardship](#), Joseph Rowntree Foundation, 8 août 2025.

Commissaire a échangé avec des familles qui avaient de jeunes enfants et qui étaient hébergées dans des hôtels. Ceux-ci ne se prêtaient absolument pas à des séjours de longue durée avec des enfants : selon les témoignages des familles, les enfants ne pouvaient pas jouer, le lait et les médicaments ne pouvaient pas être conservés au frais, il était impossible d'y faire la cuisine et les familles devaient avoir recours à la restauration rapide ou à des colis alimentaires, qui étaient de mauvaise qualité et ne correspondaient pas à leurs habitudes culturelles. Le Commissaire a été informé que l'utilisation de ces hébergements temporaires se poursuivait dans certains cas bien au-delà des limites légales.

b. Manifestations spécifiques de la pauvreté et domaines d'action

25. En ce qui concerne les manifestations spécifiques de la pauvreté, l'**insécurité alimentaire** serait un problème de plus en plus important pour les familles à faibles revenus. Le Commissaire s'est rendu dans une banque alimentaire gérée par une association, où il a pu s'entretenir avec la clientèle et avec les personnes chargées d'organiser la distribution des denrées alimentaires, qui lui ont fait part des difficultés rencontrées. Le Commissaire a notamment remarqué la **forte dépendance à l'égard des initiatives de la société civile** et la nécessité d'apporter un soutien beaucoup plus important aux associations qui sont au plus près de la population¹⁸.
26. Pour les enfants et les jeunes avec qui le Commissaire a échangé, les questions relatives à la vie scolaire étaient au centre des préoccupations. Ils trouvaient que la **gratuité de la cantine scolaire** était une bonne mesure, mais ils ont mis en garde contre l'effet stigmatisant qu'un tel programme peut avoir lorsqu'il n'est pas universel et qu'il met en évidence une distinction entre les élèves bénéficiaires et les autres. De manière analogue, d'autres coûts, tels que les **uniformes scolaires**, ont souvent été évoqués ; les jeunes interlocuteurs et interlocutrices du Commissaire ont donné des exemples d'élèves stigmatisés parce qu'ils portent des uniformes d'occasion ou des uniformes trop grands de plusieurs tailles (pour durer plusieurs années).
27. Les personnes avec qui le Commissaire s'est entretenu ont souligné que l'**aide à la petite enfance** est un moyen essentiel d'éviter que la pauvreté se transmette d'une génération à l'autre. Parmi les bonnes pratiques en la matière, elles mentionnaient tout particulièrement le type d'accompagnement assuré par les centres « Sure Start » (dont la plupart ont aujourd'hui disparu). Des études récentes montrent l'impact positif de « Sure Start »¹⁹, et un large consensus s'est dégagé sur la nécessité de rétablir un accompagnement similaire.
28. Bien que la **politique du logement** n'ait pas fait l'objet d'un examen détaillé lors de la visite, il a été question de l'accessibilité financière du logement, car c'est un poste de dépense qui grève bien souvent le budget des ménages. Il ressort des discussions que les conditions de logement indignes – comme celles qui sont décrites au paragraphe 24 – ne concernent pas seulement les enfants de familles migrantes, mais aussi d'autres groupes d'enfants pauvres. Cela montre la nécessité d'un réexamen plus large de la politique du logement et de la prévention du sans-abrisme, y compris en ce qui concerne le recours à des solutions d'hébergement temporaires.

c. Approche globale de la lutte contre la pauvreté des enfants

29. Les familles, les groupes de la société civile et les expert-es ont tous convenu que la lutte contre la pauvreté des enfants devrait tenir compte des **disparités régionales**²⁰ et que les politiques devraient être suffisamment souples pour permettre aux autorités de tous niveaux de prendre les mesures ciblées les mieux adaptées à leur contexte local ou régional. Il a été souligné que la situation des enfants vivant dans des **zones rurales ou isolées**, y compris sur des îles, nécessite une attention particulière, notamment en raison de la distance qui les sépare des services essentiels et du coût des déplacements nécessaires²¹.

¹⁸ Voir la [déclaration de fin de visite](#) du 8 juillet 2025.

¹⁹ P. Carneiro *et al.*, [The short- and medium-term effects of Sure Start on children's outcomes](#), Institute for Fiscal Studies, mai 2025.

²⁰ Voir, par exemple, North East Child Poverty Commission, [Fact and figures](#) (sans date).

²¹ Voir, par exemple, Scottish Human Rights Commission, [Economic, Social and Cultural Rights in the Highlands and Islands](#), novembre 2024.

30. Le rôle des **administrations décentralisées** a aussi été particulièrement souligné dans ce contexte. La visite, principalement consacrée aux mesures prises par le Gouvernement britannique, n'a pas donné lieu à une évaluation détaillée de l'action aux niveaux décentralisés (le présent mémorandum ne comporte donc pas non plus une telle évaluation). Toutefois, le Commissaire reconnaît et salue les efforts déployés simultanément par les administrations décentralisées, notamment le projet de stratégie de lutte contre la pauvreté de l'Exécutif d'Irlande du Nord (qui a dépassé le stade de la consultation), le plan de lutte contre la pauvreté des enfants 2022-2026 du Gouvernement écossais (dont une phase ultérieure est en préparation) et la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants pour le pays de Galles.

d. Discussions avec les autorités sur les mesures prises

31. Le Commissaire a eu des échanges ouverts et constructifs avec les personnes représentant le Gouvernement britannique, qui reconnaissaient la nécessité d'agir dans nombre des domaines recensés ci-dessus. Elles lui ont assuré que la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants qui était en préparation adopterait une approche globale et comporterait des mesures répondant aux différentes préoccupations exprimées. Elles ont indiqué qu'une réflexion était en cours sur la question de la limitation des allocations après le deuxième enfant. Les représentants du Gouvernement ont ajouté que plusieurs décisions avaient déjà été prises et qu'elles constituaient un « acompte » sur la stratégie. Parmi ces mesures figurait l'**extension de la gratuité de la cantine scolaire** à tous les enfants de familles bénéficiant du crédit universel en Angleterre, à partir de septembre 2026. En outre, des **petits-déjeuners gratuits** (free breakfast clubs) sont proposés dans un nombre croissant d'établissements scolaires, et des mesures visent à réduire les frais de scolarité, par exemple en limitant le nombre d'articles de marque obligatoires, en particulier pour les uniformes scolaires. Les autorités ont aussi annoncé la création, en avril 2026, d'un **fonds « crise et résilience »** (Crisis and Resilience Fund), destiné à aider les autorités locales à relever les défis auxquels sont confrontées les familles en situation de pauvreté. La création de **centres familiaux** (Family Hubs), qui s'adressent à un éventail de familles plus large que les centres « Sure Start », a été présentée comme un moyen important de reconstruire le dispositif d'aide à la petite enfance. Dans sa déclaration de fin de visite, le Commissaire a salué les efforts déployés pour commencer à s'attaquer à la pauvreté des enfants en attendant la mise au point d'une stratégie.

IV. Principaux faits nouveaux intervenus depuis la visite

a. La loi sur le crédit universel et les nouvelles mesures relatives au handicap

32. Les mois qui ont suivi la visite ont été marqués par plusieurs faits nouveaux, qui revêtent une importance particulière pour la lutte contre la pauvreté des enfants, compte tenu des questions soulevées dans la partie III du présent document. Tout d'abord, le Commissaire se réjouit que certaines propositions de modification du système de sécurité sociale pour les personnes handicapées, en particulier les propositions concernant l'allocation personnalisée d'autonomie (Personal Independence Payments, PIP), aient été suspendues dans l'attente d'un réexamen par le ministre de la Sécurité sociale et des Personnes handicapées (le réexamen Timms). Il se réjouit aussi que le Gouvernement se soit engagé à associer à ce réexamen les personnes handicapées et les organisations qui les représentent, ainsi que d'autres parties prenantes. En outre, il note que l'objectif du réexamen est de faire en sorte que le dispositif de PIP soit juste et adapté à l'avenir, et non pas de proposer des moyens de réaliser des économies supplémentaires²². Toutefois, le Commissaire considère comme essentiel que le réexamen soit une occasion de faire progresser la lutte contre la pauvreté des enfants et de renforcer la protection des droits des personnes handicapées.
33. Bien que les modifications concernant l'allocation personnalisée d'autonomie aient été suspendues, le Commissaire note avec inquiétude que certains des changements adoptés dans le cadre de la loi sur le crédit universel risquent encore d'avoir des effets négatifs sur les niveaux de pauvreté des enfants. Parmi ces changements figurent la **réduction** significative **du montant des prestations**

²² Department for Work and Pensions, [Timms Review of Personal Independent Payment: Terms of Reference](#), policy paper, 30 octobre 2025.

maladie dans le cadre du crédit universel pour les nouveaux allocataires à partir d'avril 2026, ainsi que le gel des taux, qui ne pourront donc pas augmenter avec l'inflation. De plus, le Commissaire note que des inquiétudes ont été exprimées quant à la question de savoir si les critères définis dans la loi protègent suffisamment les personnes souffrant d'affections graves ou de longue durée contre la diminution des prestations. Selon les projections du Gouvernement, quelque 730 000 personnes en situation de handicap sont concernées par les changements introduits²³, dont l'impact doit être surveillé de près et les effets négatifs rapidement corrigés.

34. Le Commissaire se réjouit que la loi sur le crédit universel instaure une **augmentation de l'allocation standard au titre du crédit universel** qui dépasse l'inflation, jusqu'en 2029-2030. Il importe que les autorités veillent à ce que cette disposition positive ne soit pas compromise par d'autres caractéristiques du système de sécurité sociale, notamment le plafonnement des allocations et les problèmes d'accessibilité évoqués dans la partie III.

b. La suppression de la limitation à deux enfants

35. Le Commissaire salue la décision, annoncée dans le budget d'automne du 26 novembre 2025, de **supprimer**, à partir d'avril 2026, **la limitation à deux enfants**, c'est-à-dire la réduction de certaines allocations de sécurité sociale après le deuxième enfant. À cet effet, le 8 janvier 2026, le Gouvernement britannique a présenté au Parlement le projet de loi sur le crédit universel portant suppression de la limitation à deux enfants. Compte tenu des commentaires formulés dans la partie III, l'on ne peut que se réjouir de cette initiative. En effet, sans cette initiative, il serait difficile d'imaginer une approche globale et efficace de la lutte contre la pauvreté des enfants. C'est un investissement important dans les droits et le bien-être des enfants au Royaume-Uni. Selon les projections gouvernementales, la suppression de la limitation à deux enfants pourrait permettre à 450 000 enfants de sortir de la pauvreté, tandis que d'autres verraient leur niveau de pauvreté diminuer. En outre, cette suppression donnerait aux administrations décentralisées la possibilité de redéployer les ressources utilisées pour atténuer l'impact de la limitation à deux enfants et de consacrer ces ressources au renforcement des mesures de lutte contre la pauvreté des enfants.
36. Le Commissaire invite les législateurs à **adopter rapidement le projet de loi**, afin que la suppression de la limitation à deux enfants ne soit pas retardée. Il note que les discussions sur les options politiques concernant la limitation à deux enfants, et plus généralement la réforme de la sécurité sociale, sont souvent fortement influencées par des idées préconçues qui stigmatisent les allocataires de prestations sociales ; il note aussi que ces préjugés sont malheureusement souvent repris dans les médias et les débats politiques. Certains de ces préjugés se sont manifestés de manière plus véhémente à la suite de la décision de supprimer la limitation à deux enfants. Dans ce contexte, le Commissaire est particulièrement préoccupé par les déclarations de certains législateurs qui remettent en cause la suppression de la limitation à deux enfants pour les enfants qui appartiennent à des minorités ethniques ou qui ne sont pas nés au Royaume-Uni.

c. La Stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants

37. Des organes internationaux de défense des droits humains ont constaté l'absence de stratégie globale d'élimination de la pauvreté touchant les enfants à l'échelle du Royaume-Uni²⁴. La publication, le 5 décembre 2025, de la stratégie intitulée « **Nos enfants, notre avenir : lutter contre la pauvreté des enfants** » comble donc une lacune importante. La Stratégie contient à la fois une analyse des tendances et des causes de la pauvreté des enfants au Royaume-Uni et une description d'un ensemble de mesures interconnectées visant à combattre la pauvreté des enfants. D'après la Stratégie, ces mesures permettront à 550 000 enfants de sortir de la pauvreté d'ici à 2029, tandis qu'environ 7,1 millions d'enfants verront les revenus de leur famille augmenter, dont 1,4 million d'enfants en situation de grande pauvreté matérielle.
38. Le Commissaire prend note avec satisfaction de la vaste portée de la Stratégie et de la **participation de nombreuses parties prenantes**, en particulier des familles avec enfants en situation de pauvreté, ainsi que la société civile et les Commissaires à l'enfance d'Angleterre, du pays de Galles,

²³ Department for Work and Pensions, [Spring Statement 2025 health and disability benefit reforms – Impacts](#), p. 4.

²⁴ Voir, par exemple, les observations finales 2025 du CESCR, note de bas de page n° 8 ci-dessus, paragraphe 44.

d'Écosse et d'Irlande du Nord. Le Commissaire se réjouit aussi que la Stratégie prévoie un soutien à la société civile et aux autorités locales, et qu'elle reconnaisse la nécessité de collaborer avec les administrations décentralisées.

39. La Stratégie comporte de nombreuses mesures relatives aux questions soulevées lors de la visite du Commissaire et exposées ci-dessus. Certes, il faut attendre que les mesures soient appliquées pour pouvoir les évaluer une par une, mais le Commissaire estime que, dans sa globalité, la Stratégie représente une **étape extrêmement importante dans la lutte contre le fléau persistant de la pauvreté des enfants**. Le Commissaire salue l'engagement et l'ambition du Gouvernement britannique et suivra de près la phase de mise en œuvre.
40. Cette mise en œuvre sera considérablement renforcée si elle suit une **approche fondée sur les droits humains**. Cette approche n'est pas explicitement définie dans la Stratégie²⁵, qui englobe cependant de nombreux éléments relevant d'une telle approche. La Stratégie énonce un engagement en faveur d'une évaluation et d'un suivi rigoureux, même si cet engagement doit encore être défini plus précisément. À cet égard, une approche fondée sur les droits humains pourrait prévoir, par exemple, des **évaluations obligatoires de l'impact** des nouvelles mesures **sur les droits de l'enfant** ; actuellement, de telles évaluations ne sont réalisées ni en Angleterre, ni au pays de Galles, ni en Irlande du Nord²⁶. Il faudrait aussi évaluer minutieusement l'impact des mesures sur les groupes défavorisés²⁷. La reconnaissance du rôle des Commissaires à l'enfance mérite d'être saluée, mais, si les institutions nationales des droits humains du Royaume-Uni, d'Écosse et d'Irlande du Nord étaient, elles aussi, davantage associées à la Stratégie, cela pourrait notamment aider toutes les autorités compétentes à adopter et à renforcer une approche fondée sur les droits humains.
41. Il importe de noter que des organes de défense des droits humains ont appelé à établir des **objectifs clairs et mesurables** pour la réduction de la pauvreté des enfants²⁸. À cet égard, le Commissaire note que la nouvelle Stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants décrit certains des effets attendus, mais ne définit pas d'objectifs précis. Au cours de sa visite, plusieurs interlocuteurs ont rappelé que des objectifs de réduction de la pauvreté des enfants avaient été définis dans la législation, et que c'est toujours le cas dans la législation écossaise²⁹. L'intégration d'objectifs clairs et mesurables dans la législation serait un moyen efficace d'ancrer davantage la Stratégie à tous les niveaux de gouvernement, d'assurer une cohérence à long terme dans sa mise en œuvre et de renforcer le contrôle parlementaire et public.
42. Le Commissaire comprend que le Gouvernement britannique considère la Stratégie comme un point de départ et non comme un aboutissement de ses efforts de lutte contre la pauvreté des enfants. Dans la perspective de ces efforts supplémentaires, le Commissaire présente les conclusions et recommandations suivantes.

Conclusions et recommandations

Le Commissaire se réjouit que des progrès importants aient été accomplis dans de nombreux domaines évoqués dans sa déclaration de fin de visite du 8 juillet 2025. L'approche du Gouvernement britannique - notamment les aspects traités dans la nouvelle Stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants - peut faire progresser considérablement la lutte contre ce fléau qui persiste au Royaume-Uni. Pour tirer parti de cette dynamique, le Commissaire recommande au Gouvernement britannique et, le cas échéant, aux administrations décentralisées :

- d'accorder la priorité à la mise en œuvre de la Stratégie et de veiller à ce que toutes les ressources nécessaires soient allouées à cette fin ;
- de veiller à ce que la mise en œuvre de la Stratégie, ainsi que de toute autre mesure, suive une approche résolument fondée sur les droits humains, notamment en rendant obligatoires

²⁵ La Stratégie traite des droits liés au travail, mais pas des obligations générales en matière de droits humains.

²⁶ Observations finales du CRC, note de bas de page n° 11 ci-dessus, paragraphe 8(e).

²⁷ CESCR, observations finales, note de bas de page n° 8 ci-dessus, paragraphe 19(b).

²⁸ CESCR, observations finales, note de bas de page n° 8 ci-dessus, paragraphe 45(a).

²⁹ *Child Poverty (Scotland) Act 2017*.

les évaluations de l'impact sur les droits de l'enfant et en accordant une attention particulière à l'impact sur les enfants issus de groupes particulièrement touchés ;

- de définir des objectifs clairs et mesurables en matière de réduction de la pauvreté des enfants, de fixer des délais de réalisation et d'envisager d'intégrer ces dispositions dans la législation ;
- de renforcer les cadres juridiques internationaux et nationaux de lutte contre la pauvreté des enfants en prenant les mesures suivantes :
 - o ratifier la Charte sociale européenne révisée et autoriser les réclamations collectives,
 - o lever les réserves au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et ratifier le Protocole facultatif se rapportant au Pacte et le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant,
 - o prendre des mesures supplémentaires pour incorporer ces instruments dans le droit interne,
 - o promulguer rapidement les dispositions du *Equality Act 2010* relatives aux devoirs du secteur public en ce qui concerne les inégalités socioéconomiques ;
- de s'inscrire dans la dynamique qui a déjà conduit à la suppression de la réduction des allocations après le deuxième enfant et de corriger d'autres aspects du système de sécurité sociale qui aggravent la pauvreté des enfants, au moyen de mesures comme les suivantes :
 - o supprimer le plafonnement des allocations et veiller à ce que le niveau des prestations sociales soit suffisant dans chaque cas pour assurer un niveau de vie décent,
 - o adopter une approche résolument fondée sur les droits humains pour réviser les prestations maladie et les pensions d'invalidité, et veiller à ce que cette révision permette de réduire la pauvreté des enfants qui sont en situation de handicap ou qui vivent avec une personne handicapée,
 - o procéder à un examen complet de l'impact de la « politique de non-recours aux fonds publics » sur les droits de l'enfant, et prendre rapidement les mesures nécessaires pour que, tant qu'elle est appliquée, cette politique ne fasse pas basculer des enfants dans la pauvreté,
 - o améliorer l'accessibilité du système de sécurité sociale et reconsidérer les sanctions potentiellement déraisonnables qui sont actuellement en vigueur.