



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Résumé du plan détaillé du monitoring national de la pauvreté

Version du 27.03.2023

Les analyses prennent comme point de départ les moyens financiers des ménages et de leurs membres. Le monitoring illustre les liens entre le manque de ressources financières et la privation et d'autres aspects de la vie.

Pour la mesure statistique de la pauvreté financière, le monitoring se fonde d'abord sur la notion de pauvreté telle que la définit l'Office fédéral de la statistique (OFS). Le seuil de pauvreté employé est fonction des besoins. Il s'oriente sur le minimum vital social tel que décrit dans les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Les analyses statistiques fondées sur cette notion de pauvreté utilisent l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC).

En complément, le monitoring s'intéresse à un ensemble de personnes plus vaste qui doivent vivre avec des moyens financiers très limités, et ce pour les raisons ci-après.

- **Prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital** : une personne qui parvient à couvrir ses besoins vitaux grâce à des prestations sociales n'est pas considérée comme pauvre par la statistique de la pauvreté. Du point de vue des politiques relatives à la pauvreté, il est cependant judicieux d'éviter que des personnes bénéficient à long terme ou de manière récurrente de prestations sociales couvrant le minimum vital. C'est pourquoi le rapport entend s'intéresser plus en détail à l'aide sociale et aux prestations complémentaires à l'AVS/AI.
- **Sources de données disponibles** : les thèmes prioritaires du premier rapport de monitoring impliquent parfois le recours à des sources de données qui ne permettent pas de reconstruire exactement la définition de la pauvreté retenue. À la place, le rapport s'intéresse aux 20 % de la population aux revenus les plus faibles. Du point de vue terminologique, on parle de « personnes à faible revenu ».

La Figure 2 offre une vue d'ensemble des informations utilisées pour le monitoring. Ces informations comprennent d'une part des données statistiques, qui sont analysées et traitées. À noter qu'il s'agit d'intégrer des analyses statistiques existantes, mais aussi d'en réaliser de nouvelles. D'autre part, le monitoring regroupe des connaissances existantes sur le thème de la pauvreté ainsi que sur les mesures de prévention et de lutte contre celle-ci. La motion parlementaire à l'origine du monitoring exige une « analyse comparative de la situation dans les cantons »¹.

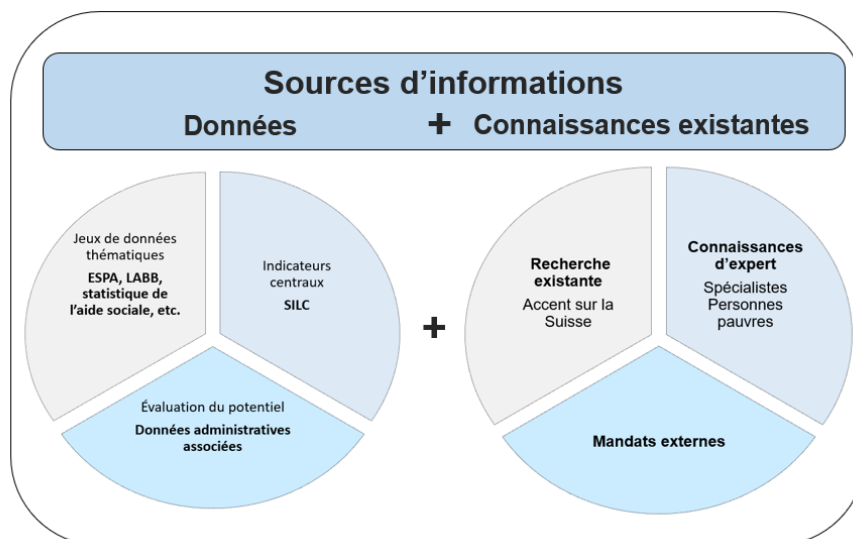


Figure 2 Sources d'informations

¹ Motion CSEC-E 19.3953.

Le premier rapport de monitoring ne peut pas pleinement répondre à cette exigence, car le nombre de cas étudiés par l'enquête SILC est trop restreint pour effectuer un calcul comparatif systématique des chiffres de la pauvreté dans les cantons. C'est pourquoi un groupe de projet a été mis sur pied pour chercher à clarifier, dans l'optique des cycles de monitoring consécutifs, s'il est possible d'utiliser certaines données administratives (en particulier des données fiscales). Le premier rapport de monitoring tient néanmoins compte de la demande de parvenir à une comparaison entre les cantons, dans la mesure où il inclut des résultats des rapports cantonaux sur la pauvreté, reprend des travaux de recherche cantonaux et régionaux et poursuit l'objectif de représenter la gamme d'approches d'intervention en matière de lutte contre la pauvreté qui existent aux niveaux communal et cantonal.

Contenus au programme du premier rapport de monitoring

Le premier rapport de monitoring comprendra quatre grandes parties, précédées d'une introduction et suivies d'une conclusion (cf. Figure 3). La première partie analyse la situation en matière de pauvreté en Suisse et cherche à identifier dans quelles dimensions se situent les problèmes, tout en tenant compte des liens avec d'autres aspects de la vie. Les autres parties se focalisent chacune sur un thème prioritaire, à savoir le minimum vital, le travail rémunéré et la formation. Ces parties consacrées à des thèmes prioritaires approfondissent l'analyse initiale de la situation, présentent les divers acteurs impliqués et montrent, sous la forme d'une typologie, les stratégies et les mesures établies. Lorsque cela est possible, le rapport renseigne en outre sur l'efficacité des mesures.

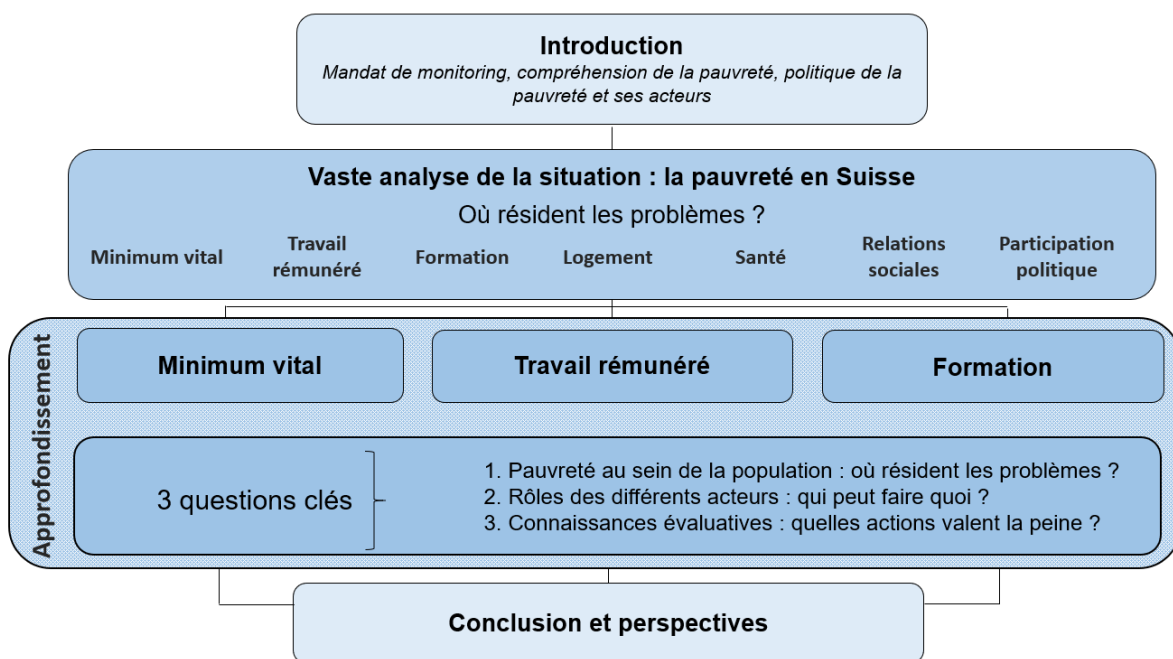


Figure 3 Structure du premier rapport de monitoring 2025

L'analyse de la situation commence par définir dans quelle mesure la population suisse est concernée par la pauvreté. Elle part du manque de moyens financiers pour explorer d'autres aspects de la vie (cf. Figure 1). Les questions ci-après sont au cœur de cette première partie.

- Combien de personnes sont touchées par la pauvreté ? Comment le risque de vivre dans la pauvreté a-t-il évolué au fil du temps ?
- Quels groupes de population sont particulièrement concernés par la pauvreté et pour quelles raisons ?
- Combien de personnes vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté ?
- À quel point est-il fréquent que les situations de pauvreté soient aggravées par des dettes ?

- Les expériences de pauvreté persistante sont-elles courantes et qui est particulièrement concerné par ce phénomène ?
- À quel point est-il fréquent que la pauvreté soit transmise d'une génération à la suivante ?
- Dans quelle mesure la pauvreté financière est-elle liée à des privations d'ordre matériel ou touchant d'autres domaines de l'existence tels que la santé ou le logement ?
- Comment la pauvreté est-elle perçue d'un point de vue subjectif ? À quel moment des personnes se décrivent-elles comme « pauvres » ?
- Quelle est la situation en matière de pauvreté en Suisse par rapport à d'autres pays ?

L'analyse de la situation débute par une analyse transversale de la pauvreté financière en Suisse (prévalence de la pauvreté pour une année donnée). Cette première perspective est ensuite progressivement élargie : d'une part, les parcours de personnes touchées par la pauvreté sont analysés dans une perspective longitudinale ; d'autre part, les liens entre la pauvreté financière et d'autres domaines de l'existence sont abordés. L'analyse de la pauvreté financière s'intéresse au revenu, mais aussi à la fortune et aux dettes des personnes concernées. Ces paramètres sont pertinents en particulier pour évaluer la pauvreté des personnes âgées.

Les analyses sont limitées par le nombre restreint de cas de pauvreté inclus dans l'enquête SILC. Il devrait certes être possible de construire des indicateurs pertinents pour toutes les questions listées, mais souvent, il sera difficile, voire impossible de constituer des sous-catégories détaillées dans les évaluations, par exemple pour comparer des groupes de population spécifiques les uns avec les autres. Pour néanmoins générer de nouvelles connaissances sur les facteurs de risque, des analyses multivariées seront réalisées pour une sélection de problématiques (p. ex. des groupes présentant un risque accru de pauvreté et de pauvreté persistante).

La suite du présent document décrit brièvement les trois thèmes prioritaires qui seront traités dans le premier rapport de monitoring.

Thème prioritaire 1 : minimum vital

Le premier thème prioritaire s'intéresse aux stratégies et aux mesures visant à fournir des ressources financières ou des biens suffisants à des personnes afin que celles-ci puissent vivre au-dessus du minimum vital social. Les questions ci-après sont au cœur du thème prioritaire 1.

- Dans le système de sécurité sociale, quels sont les acteurs et les mesures étatiques qui contribuent à la couverture matérielle des besoins vitaux ? Dans quelle mesure leurs prestations monétaires sont-elles liées à des prestations non financières (p. ex. conseil ou coaching) ?
- Quel rôle jouent les acteurs non étatiques dans la couverture matérielle des besoins vitaux ?
- Comment la perception de prestations sociales couvrant le minimum vital (aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI) a-t-elle évolué ? Quels groupes sociaux sont tributaires de ces prestations plus souvent que la moyenne et pourquoi ?
- À quel point la non-sollicitation de prestations sociales (en particulier celles couvrant le minimum vital) est-elle fréquente ? Quelles en sont les causes et les conséquences ?
- Quelles sont les stratégies et les approches d'intervention qui caractérisent la politique de couverture matérielle des besoins vitaux ? Que sait-on de leurs effets ?

Les analyses statistiques se fondent sur l'enquête SILC et sur des données administratives (aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI). Pour évaluer dans quelle mesure les prestations sociales étatiques contribuent à la lutte contre la pauvreté, des indicateurs sont calculés pour montrer le taux de pauvreté avant et après la perception de tels transferts. Les indicateurs relatifs à la perception de l'aide sociale et de prestations complémentaires à l'AVS/AI renseignent sur la fréquence à laquelle des personnes sont tributaires de prestations sociales couvrant les besoins vitaux et pour quels groupes ce risque est particulièrement marqué. Ces informations constituent un complément important aux

indicateurs de pauvreté employés pour l'analyse de la situation, qui incluent très peu, voire pas du tout ces bénéficiaires de prestations.

Les stratégies et les mesures relatives à la couverture matérielle des besoins vitaux sont très diverses. Par ailleurs, les prestations sociales qui ne sont pas destinées en premier lieu à la lutte contre la pauvreté peuvent elles aussi avoir un effet sur la couverture des besoins vitaux chez les personnes disposant de ressources financières très limitées (p. ex. indemnités journalières de l'assurance chômage). C'est pourquoi cette partie consacrée au thème prioritaire 1 procède dans un premier temps à une description fonctionnelle du système de sécurité sociale, de ses acteurs et de ses objectifs. Dans un deuxième temps, elle examine les effets empiriques des différents types de prestations sur la lutte contre la pauvreté. Dans un troisième temps, elle mène une discussion sur les défis actuels et les efforts de réforme en matière de couverture matérielle des besoins vitaux. Il est prévu que cette partie traite les thèmes ci-après :

- incitations et conditionnement de la perception des prestations (systèmes d'incitation, éléments de contrainte et de sanction) ;
- organisation et pratique d'exécution dans la couverture matérielle des besoins vitaux (professionnalisation, régionalisation des structures des organisations, réduction du nombre de dossiers, protection juridique, participation des personnes concernées) ;
- non-sollicitation de prestations sociales (discussion dans le contexte du droit de la migration et de la pandémie de coronavirus, mesures) ;
- prestations sous condition de ressources prévues en amont pour couvrir les besoins vitaux (prestations complémentaires familiales, bourses couvrant le minimum vital, prestations transitoires avant la retraite) ;
- prévention et gestion des dettes (annulation des dettes restantes, exonération de l'impôt du revenu minimum, déduction directe sur le salaire) ;
- coordination des mesures étatiques en matière de couverture des besoins vitaux (harmonisations cantonales, cadre légal national) ;
- changement de système en matière de couverture de besoins vitaux (revenu de base inconditionnel, assurance générale du revenu).

Ici aussi, l'analyse est limitée par la disponibilité des données. En effet, Il ne sera pas possible d'indiquer précisément, pour chaque prestation sociale, l'impact qu'elle a sur la prévalence de la pauvreté ou sur le risque de pauvreté de groupes de population spécifiques. L'exploitation des données procède par regroupement des différentes prestations sous forme d'une typologie relativement simple. Il n'est pas possible de créer des indicateurs relatifs à la non-sollicitation à l'échelle du pays. Pour ce faire, le monitoring s'appuie donc uniquement sur les études cantonales et régionales existantes.

La Figure 4 illustre de façon schématique la structure de cette partie consacrée au thème prioritaire 2. Dans un premier temps, ce chapitre explique les effets de la conjoncture et des changements structurels sur le travail et sur la pauvreté de la population et montre quels groupes sont soumis à des défis particuliers du fait de ces changements structurels. Ensuite, il analyse la relation entre pauvreté et travail rémunéré à partir de deux perspectives : celle de la pauvreté malgré l'exercice d'un travail rémunéré (pauvreté laborieuse), et celle de la pauvreté en l'absence d'un travail rémunéré. Pour ce faire, ce chapitre s'intéresse aux facteurs de risque qui aggravent une situation de pauvreté (laborieuse) en raison d'un déficit d'insertion professionnelle, sans omettre de se pencher également sur les facteurs liés au travail qui favorisent une sortie durable d'un état de pauvreté.

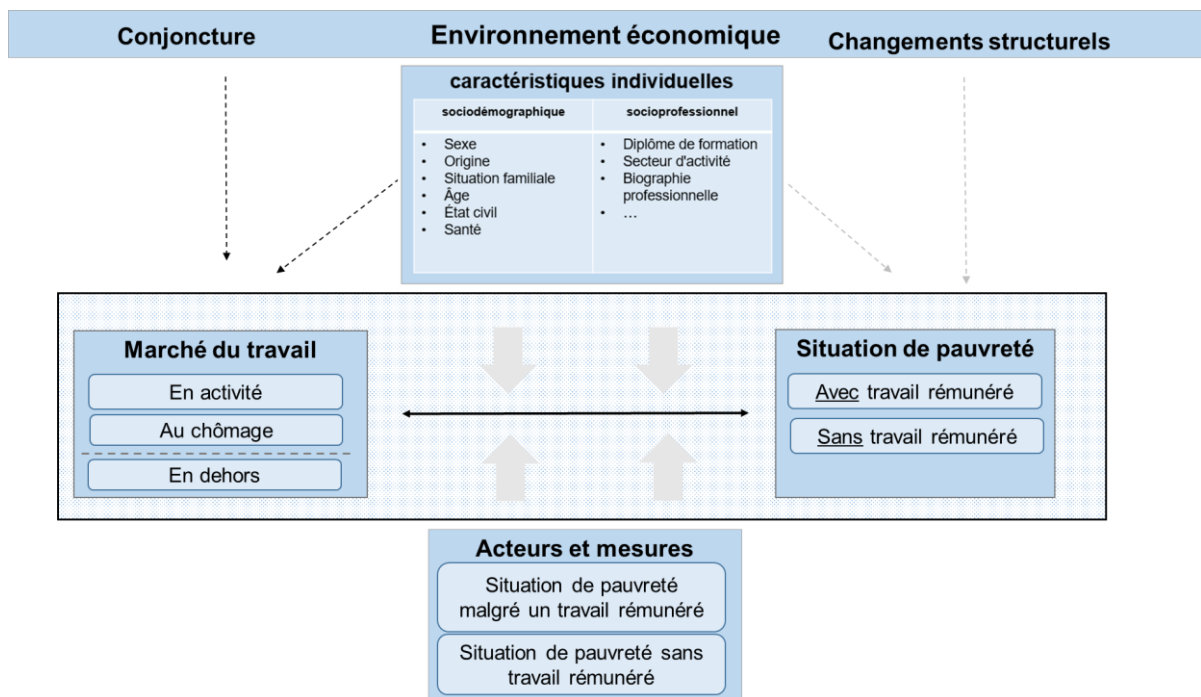


Figure 4 : Structure du thème prioritaire « Travail rémunéré »

Seront abordés notamment des indicateurs statistiques ainsi que des analyses portant sur les questions ci-dessous.

- Dans quelle mesure des personnes en Suisse sont-elles en situation de pauvreté malgré l'exercice d'un travail rémunéré d'une part, et en raison d'un déficit d'insertion professionnelle d'autre part ? Quelles évolutions peut-on observer au fil du temps ? À quel point les personnes pauvres en raison d'un déficit d'insertion professionnelle sont-elles éloignées du marché primaire du travail ?
- Quelles sont les conditions de vie et la situation professionnelle des personnes concernées ?
- Que sait-on des causes de l'absence de travail rémunéré ou de la situation de pauvreté laborieuse ? Que sait-on des conditions permettant une sortie durable de la pauvreté grâce à un travail rémunéré ?
- Quelles sont les périodes critiques du point de vue de la pauvreté dans le parcours professionnel d'une personne ?
- Quelle importance revêt le travail rémunéré pour les personnes pauvres ? Comment la pauvreté laborieuse ou une insertion professionnelle qui fait défaut se répercutent-elles sur le sentiment d'autonomie et de satisfaction dans la vie des personnes concernées par la pauvreté ?

Les réponses à ces questions se fonderont sur un état de la littérature spécialisée et sur la constitution d'indicateurs statistiques reposant principalement sur les enquêtes SILC et ESPA. Pour certains domaines (par ex. analyse des raisons pour lesquelles certaines personnes sont pauvres bien qu'elles travaillent), il s'agira d'examiner si des analyses multivariées sont possibles et, le cas échéant, de les réaliser. Cette partie prend pour point de départ de son état des lieux la population pauvre au sens de l'enquête SILC. Cependant, elle élargit dans son analyse la notion de pauvreté pour inclure également des personnes à faible revenu et s'intéresse à des questions liées à la pauvreté combattue (en particulier par l'aide sociale).

Dans la lignée de l'approche multidimensionnelle du monitoring de la pauvreté, l'état des lieux ne tient pas compte uniquement du rôle du travail rémunéré pour couvrir financièrement les besoins vitaux, mais aussi de son rôle dans la participation à la société et de son sens dans la vie des personnes, ainsi que

de la qualité du travail pour les personnes actives sur le plan professionnel. Parmi les priorités thématiques de cette partie, on citera les différences entre les sexes qui se reflètent dans les liens entre l'insertion sur le marché du travail et la pauvreté et qui soulèvent des questions politiques de conciliation entre vie familiale et travail rémunéré.

De nombreux acteurs mènent diverses activités pour que des personnes puissent s'insérer durablement sur le marché du travail. Les acteurs impliqués et les mesures prises dans les domaines de la pauvreté et de l'insertion professionnelle diffèrent en fonction de la longueur du chemin qu'une personne doit encore parcourir pour s'assurer une insertion stable sur le marché du travail. L'un des défis du rapport de monitoring consiste, dans un premier temps, à représenter cette distance.

Comme pour la couverture matérielle des besoins vitaux, les liens entre les acteurs et les mesures sont complexes. Dans son analyse, le monitoring de la pauvreté se concentre sur les questions ci-après.

- Quels sont les acteurs (étatiques ou non) actifs dans les domaines du travail, de la prévention et de la lutte contre la pauvreté ? Quelles mesures établies sont employées en la matière et quels sont les buts que poursuivent les acteurs à travers leurs mesures ?
- Que sait-on (ou non) concernant l'efficacité des mesures établies ? Quels problèmes et défis se posent dans la mise en œuvre des mesures ? Dans quels cas les résultats sont-ils hétérogènes ?

Pour répondre à ces questions, le rapport de monitoring crée, à l'aide d'une typologie, une vue d'ensemble des acteurs centraux et des mesures établies. Dans le domaine du travail, les acteurs étatiques, mais aussi et en particulier les partenaires sociaux jouent un rôle important. Le monitoring de la pauvreté ne se limite pas à des mesures conçues uniquement pour des personnes touchées par la pauvreté. Au contraire, il inclut également d'autres activités dans la mesure où celles-ci servent à prévenir la pauvreté, par exemple en préservant la capacité des personnes à être actives sur le marché du travail, en leur permettant de conserver leur emploi ou en intervenant lorsqu'elles le perdent (en grande partie indépendamment des conséquences financières à court terme). En s'appuyant sur la littérature spécialisée existante et sur des indicateurs spécifiques, cette partie esquisse et résume la palette de mesures sous forme d'une typologie, en montrant ce que l'on sait ou non concernant l'efficacité des différentes mesures.

Thème prioritaire 3 : formation

La partie consacrée au thème prioritaire de la formation décrit les liens existant en Suisse entre la formation et la pauvreté financière. Cette partie et ses analyses se construisent en tenant compte des liens réciproques très étroits entre la formation et la pauvreté (figure 5). D'une part, l'absence de diplôme ou des compétences de base lacunaires peut conduire à ce que des personnes n'aient pas d'emploi ou exercent des activités faiblement rémunérées. Dans ces cas, le manque de formation peut conduire à la pauvreté ou à des ressources financières limitées. D'autre part, le fait d'être touché par la pauvreté peut avoir un impact négatif sur les chances de formation. Un cercle vicieux peut ainsi se mettre en place, en particulier dans le contexte de la transmission intergénérationnelle des chances de formation. La question se pose ici de savoir, notamment, dans quelle mesure le système de formation helvétique garantit l'égalité des chances pour les enfants issus de ménages pauvres.

Cette partie consacrée au thème prioritaire de la formation identifie des parcours de formation critiques et cherche à en expliquer les causes potentielles. Elle entend renseigner sur les différents facteurs de risque individuels et structurels. Par ailleurs, elle liste les acteurs principaux situés à l'interface entre la prévention et la lutte contre la pauvreté d'une part et la formation d'autre part. Elle présente en outre, sous forme d'une typologie, les stratégies et les mesures établies pour prévenir et lutter contre la pauvreté. Les questions ci-après sont au cœur du thème prioritaire 3.

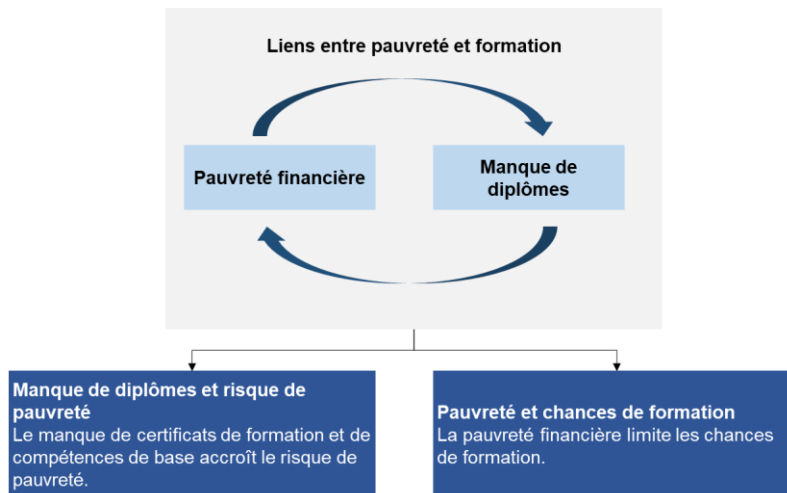


Figure 5 : Liens entre la pauvreté et la formation

Liens entre pauvreté et formation

- Quel est le niveau de formation des personnes touchées par la pauvreté ?
- Quelles sont les personnes qui présentent un risque accru de pauvreté en raison de leur niveau de formation (au sens de groupes à risque) ?
- Quels sont les liens entre le manque de compétences de base et le risque de pauvreté ? Quelles compétences de base sont particulièrement pertinentes en la matière ?
- Dans quelle mesure l'origine sociale influe-t-elle sur les chances de formation ?

Objectifs et acteurs politiques à l'interface entre la pauvreté et la formation

- Quels sont les objectifs en matière de politique de formation qui sont pertinents pour la prévention et la lutte contre la pauvreté ?
- Quels sont les acteurs centraux du domaine de la formation qui contribuent à la prévention et à la lutte contre la pauvreté ? De quel type de contributions s'agit-il (p. ex. aides financières, offres de formation, coordination) ?

Défis et mesures

- Combien de personnes ont des parcours de formation et des résultats critiques aux différents niveaux de formation et quelles sont ces personnes ?
- Quels sont les facteurs de risque individuels et structurels liés aux parcours et résultats critiques en matière de formation ?
- Quelles sont les mesures établies permettant de relever les défis existants ?
- Que sait-on concernant l'efficacité de ces mesures ?

Les réponses à ces questions pourront s'appuyer sur différents jeux de données (p. ex. SILC, LABB, PISA, COFO, Microrecensement formation de base et formation continue, PIACC), sur de nombreuses analyses existantes ainsi que sur la vaste littérature spécialisée disponible en la matière. À noter toutefois que cette partie consacrée à l'éducation se limite à explorer les liens avec la pauvreté et n'entend pas ouvrir un débat plus général sur la notion d'égalité dans le domaine de la formation.

Plusieurs études ont montré que l'origine sociale joue un rôle déterminant dans les chances de formation en Suisse. Le monitoring de la pauvreté cherche à traiter séparément les effets des moyens financiers d'un ménage et donc de parvenir à isoler ce paramètre par rapport à d'autres aspects liés à l'origine sociale (niveau de formation des parents, personnes issues de la migration, etc.). En raison de l'état des données disponibles, cette démarche constitue un défi de taille pour les analyses. Il s'agira, dans

la phase de réalisation, d'examiner dans quelle mesure les données administratives associées sont utiles pour avancer dans ce sens.

Cette partie comprend la notion de formation comme un processus s'étalant sur toute la vie et inclut donc les formations de la petite enfance, de l'école obligatoire, du secondaire II ainsi que celles entreprises à l'âge adulte. Le monitoring de la pauvreté tient compte du niveau tertiaire uniquement de façon ponctuelle, lorsqu'il s'intéresse à la transmission intergénérationnelle des chances de formation.

L'idée est de présenter les objectifs et les acteurs politiques à l'interface entre la pauvreté et la formation pour chaque étape de formation tout au long de la vie. Étant donné que le monitoring s'intéresse à la formation au cours des différentes phases de la vie (de la petite enfance jusqu'à l'âge adulte), la palette d'acteurs considérés est très vaste, ce qui impliquera de trouver une représentation pertinente.

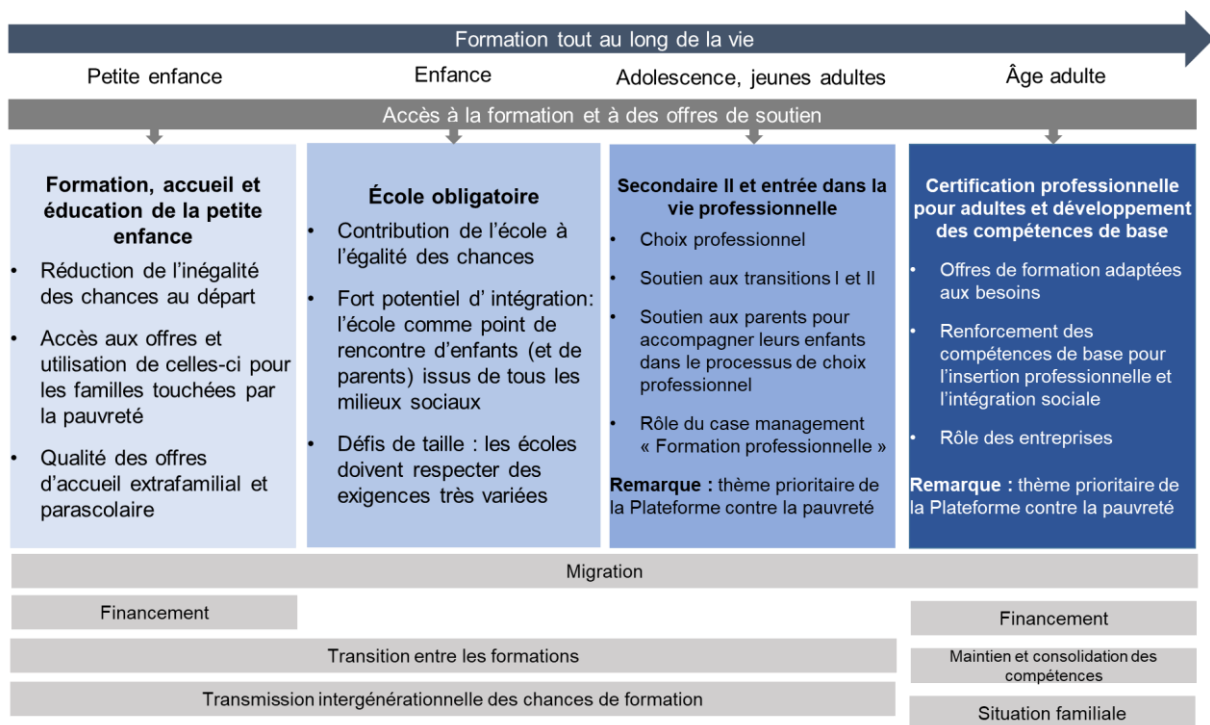


Figure 6 : La formation tout au long de la vie

Pour chacune des étapes de formation, les défis sont identifiés et une typologie listant les mesures établies de prévention et de lutte contre la pauvreté est présentée. La discussion portant sur les défis et les mesures s'articule autour des différentes étapes de la formation, en tenant compte également des transitions ainsi que des différentes thématiques transversales (p. ex. financement, accès et migration), pertinentes pour plusieurs niveaux de formation.

Organisation et mandats externes

L'organisation globale du projet comprend trois organes : un groupe de pilotage, un groupe d'accompagnement et un conseil scientifique. Sous l'égide de l'OFAS, trois groupes de projet viennent compléter ces organes à partir de 2023 afin d'apporter au monitoring de la pauvreté un soutien sur le plan des contenus.

- 1) Groupe de projet I : état des lieux et minimum vital
- 2) Groupe de projet II : travail rémunéré et pauvreté
- 3) Groupe de projet III : éducation et pauvreté

