



Haute école
spécialisée bernoise



Lutte contre la pauvreté

Un monitoring de la pauvreté pour la Suisse

Comment développer un instrument pour l'observation régulière de la pauvreté dans les cantons? La Haute École spécialisée bernoise, en collaboration avec Caritas Suisse, a élaboré un modèle pour le monitoring de la pauvreté. Il a été appliqué dans une étude pilote au canton de Berne.

Un monitoring de la pauvreté pour la Suisse

La pauvreté a de nouveau augmenté en Suisse ces dernières années – en dépit de l'objectif de la Confédération de réduire la pauvreté et malgré les conclusions du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (2014–2018). Il est extrêmement préoccupant qu'un grand nombre de ménages, souvent ceux qui ont des enfants, vivent en dessous du minimum vital dans un pays prospère comme la Suisse. Le mandat constitutionnel visant à faire bénéficier toute personne de la sécurité sociale n'est donc pas rempli.

La responsabilité première de la lutte contre la pauvreté relève avant tout des cantons. Pour mener une lutte active et efficace contre la pauvreté, comme notre pays s'est engagé à le faire, il est urgent de mettre en place un monitoring de la pauvreté assorti d'indicateurs significatifs au niveau cantonal, indiquant régulièrement l'ampleur et les causes de la pauvreté et vérifiant les effets des mesures prises. La large approbation de la motion 19.3953 par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États réclamant un monitoring national de la pauvreté souligne aussi la nécessité d'améliorer le suivi de la pauvreté en Suisse. Ce n'est qu'à l'appui de telles informations de base qu'il est possible de suivre en permanence l'évolution de la pauvreté, d'identifier ses causes et ses conséquences et d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place. Jusqu'ici, les rapports sociaux des cantons ne donnent qu'une image incomplète et fragmentée de la pauvreté. Du fait de la structure fédéraliste marquée du système politique, il est en outre nécessaire de concevoir un monitoring de la pauvreté permettant d'établir des comparaisons entre les cantons.

Modèle de monitoring cantonal

3

Main dans la main avec Caritas Suisse, la Haute École spécialisée bernoise a développé un modèle de monitoring de la pauvreté applicable au niveau des cantons afin de leur mettre rapidement un tel instrument à disposition. Les deux institutions entendent ainsi contribuer activement à une réduction efficace de la pauvreté. À cette fin, elles ont donc élaboré des bases conceptuelles et méthodologiques. Partant de ce modèle, une étude pilote a également été menée dans le canton de Berne.

Des données uniformes au niveau cantonal

Depuis peu, il est possible d'utiliser des données administratives liées pour un monitoring de la pauvreté. Le modèle s'appuie sur les données fiscales cantonales liées à d'autres données administratives et d'enquêtes qui ne doivent pas être spécifiquement collectées pour un tel monitoring. Ces données peuvent être traitées annuellement et sont donc régulièrement disponibles. Elles ne nécessitent pas d'enquête supplémentaire coûteuse et permettent une saisie valable de la situation des ressources des ménages, la collecte de statistiques représentatives de la pauvreté et des analyses détaillées de celle-ci dans tous les cantons. Un autre atout de cet ensemble de données tient au fait que la dynamique de la pauvreté peut être examinée au niveau global, en lien avec les changements structurels, et au niveau des trajectoires individuelles de pauvreté. Il est donc possible d'identifier les facteurs qui préviennent la pauvreté, les facteurs de succès et les obstacles à la lutte contre la pauvreté.

Contact



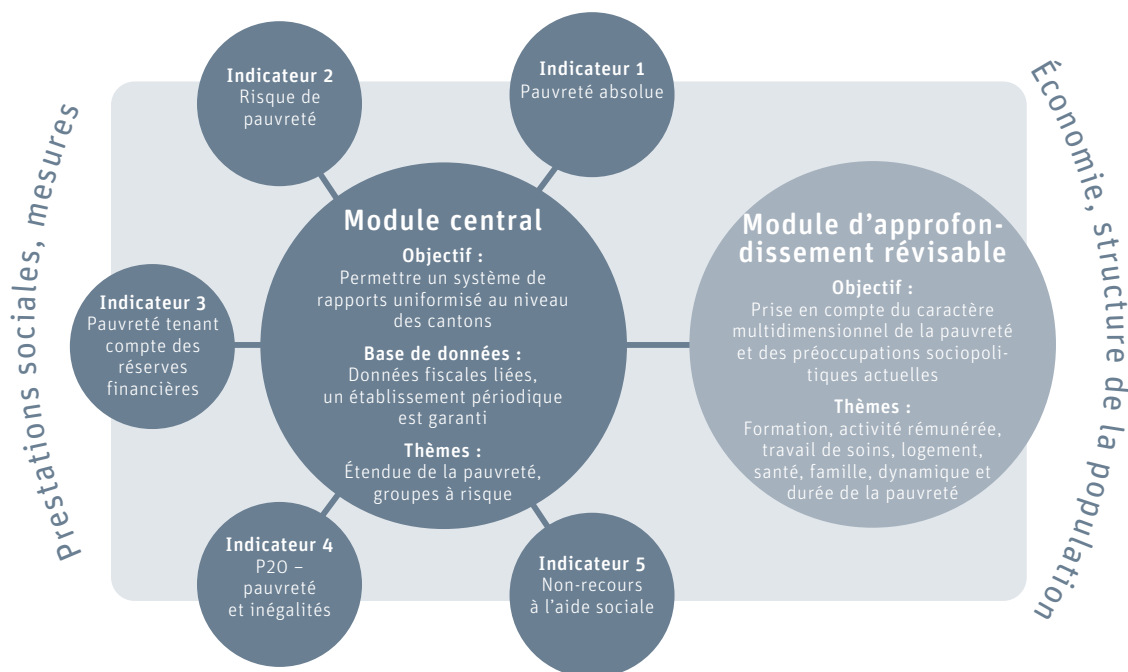
Prof. Oliver Hümbelin
Téléphone +41 31 848 36 97
oliver.huembelin@bfh.ch



Prof. Robert Fluder
Téléphone +41 31 848 36 82
robert.fluder@bfh.ch

4 Cinq indicateurs de base de la pauvreté

Le monitoring de la pauvreté repose sur cinq indicateurs clés.



Le **taux de pauvreté absolue** recouvre toutes les personnes vivant dans les ménages dont le revenu n'est pas suffisant pour subvenir au minimum vital selon la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). En plus de ce taux orienté vers le minimum vital, le risque de pauvreté se fonde sur le revenu moyen de la population (revenu médian). Les ménages avec un revenu inférieur de 60 % au revenu médian disponible sont désignés comme étant exposés au risque de pauvreté. La notion du risque de pauvreté est un peu plus large que celle de la pauvreté absolue, car elle englobe aussi les ménages dont le revenu est légèrement supérieur au seuil très bas de la pauvreté absolue.

En plus de ces indicateurs de pauvreté établis, et utilisés par l'Office fédéral de la statistique (OFS), le modèle proposé compte trois autres indicateurs clés fondés sur des approches plus récentes de la recherche sur la pauvreté.

Outre le revenu, la fortune constitue également une ressource importante des ménages, qui peut servir à couvrir leurs besoins journaliers. En plus de la stricte pauvreté de revenu, un indicateur prend par conséquent en compte le fait qu'un ménage dispose, ou non, de **réserves financières** (pauvreté tenant compte des réserves financières).

Un autre indicateur concerne la répartition des revenus. On considère dans cette perspective les **20 % des ménages aux revenus les plus faibles (P20)**. Cet indicateur indique comment les revenus et la fortune

de ce groupe évoluent par rapport au revenu moyen de la population et aux ménages ayant les revenus les plus élevés.

L'indicateur du **non-recours à l'aide sociale** montre dans quelle mesure les prestations de l'aide sociale parviennent à la population pauvre. En utilisant les données disponibles, on reconstitue aussi précisément que possible l'éligibilité à l'aide sociale et on identifie la partie des ménages éligible à l'aide sociale mais ne la réclamant pas.

Ces indicateurs clés sont collectés pour les groupes de population majeurs, ce qui permet de tirer des conclusions sur la répartition et l'évolution des risques de pauvreté. Les résultats sont également interprétés en fonction de l'environnement économique, sociodémographique et sociopolitique du canton.

Le module de base composé de ces cinq indicateurs clés et des analyses détaillées y afférentes doit être complété par des modules d'approfondissement révisables. Ces derniers permettent d'aborder et d'approfondir des thèmes d'actualité spécifiques aux cantons, comme la pauvreté des familles et des enfants ou la migration. Il est possible de se concentrer spécifiquement sur des domaines individuels de la vie et des ressources non matérielles, et d'examiner la dynamique de la pauvreté aux niveaux individuel et structurel. Pour une lutte ciblée contre la pauvreté, ces informations complémentaires revêtent un caractère prépondérant.

Il est important de pouvoir comparer la situation de la pauvreté entre les cantons. Cela permet de mesurer l'efficacité de mesures politiques et de prestations de l'État social dans la lutte contre la pauvreté et de les adapter si nécessaire. Le modèle proposé permet de produire une image complète de la pauvreté avec des perspectives différentes.

Comparabilité entre les cantons

Le modèle a été développé sur l'exemple du canton de Berne, et sa faisabilité et sa pertinence ont été testées lors d'une première mise en œuvre. L'objectif est de faire en sorte qu'un maximum de cantons mette en place un monitoring de la pauvreté basé sur ce modèle: la comparabilité entre eux serait ainsi garantie dans le temps, ce que ne permettent pas pour l'heure les rapports sociaux cantonaux établis. Une comparaison significative de la situation de la pauvreté dans les cantons est cruciale afin de mesurer l'efficacité des mesures politiques et des prestations sociales dans la lutte contre la pauvreté, d'évaluer les progrès et d'ajuster la politique de lutte contre la pauvreté si nécessaire.

Mise en place en trois phases

La mise en place de ces systèmes cantonaux de monitoring de la pauvreté comparables doit intervenir de manière progressive et en trois phases. La **première phase** commence par la préparation des indicateurs de base. À l'appui de ceux-ci, un rapport sera élaboré dans une étape ultérieure. Les indicateurs de base y sont présentés et interprétés pour les groupes de population majeurs dans l'environnement économique et sociopolitique du canton. Dans une troisième étape, ces résultats sont complétés par des analyses portant sur

un sujet prioritaire d'actualité. Cette procédure par étapes permet aux cantons de commencer à établir des rapports sur la pauvreté à relativement peu de frais et de les étendre continuellement, en fonction de leurs priorités politiques et des ressources disponibles.

Lorsque plusieurs cantons auront au moins calculé les indicateurs de base de la pauvreté proposés, ceux-ci pourront être analysés et discutés de manière comparative dans une **deuxième phase**. Un échange sur ce socle permet d'adopter des solutions innovantes et efficaces d'autres cantons, d'identifier de nouveaux risques et de combler les lacunes dans la prévention de la pauvreté. Un tel dialogue intercantonal doit promouvoir la prévention ciblée de la pauvreté.

L'objectif à long terme de la **troisième phase** est de compléter le système de rapports national par un tableau aussi complet que possible de la situation dans les cantons, en utilisant des indicateurs qui leur sont spécifiques. Seule la combinaison des analyses au niveau fédéral et cantonal permettra d'obtenir une vision globale de la situation de la pauvreté dans l'ensemble du pays. Une telle vue globale est indispensable pour une politique nationale efficace de lutte contre la pauvreté.

Étendue de la pauvreté à l'exemple du canton de Berne

Le modèle pour un monitoring cantonal de la pauvreté développé à partir de données cantonales a été mis en œuvre, à titre pilote, dans le canton de Berne pour l'année 2015. En raison de sa taille, de sa structure économique et de ses conditions cadres sociales, ce canton est bien adapté à une mise en œuvre exemplaire.

Beaucoup sont touchés par la pauvreté

Si l'on tient compte du seuil de pauvreté absolue assez chichement mesuré à partir du minimum vital de la CSIAS, 94 000 personnes dans le canton de Berne vivent dans la pauvreté, même si l'on intègre les prestations sous condition de ressources pour lutter contre la pauvreté. Cela correspond à un **taux de pauvreté** de 10 %. Si l'on élargit la définition de la pauvreté, avec un seuil de 60 % du revenu moyen, jusqu'à 15 % de la population du canton de Berne sont **pauvres ou menacés de l'être**. Cela indique qu'un nombre relativement important de ménages ayant un revenu proche du seuil de pauvreté absolue vivent

également dans des conditions précaires. Si les revenus ou les besoins ne changent que légèrement, ces ménages peuvent basculer dans la pauvreté. La lutte contre cette dernière doit donc vouer une attention particulière à ce groupe de personnes.

Les besoins quotidiens peuvent être financés non seulement à partir des revenus mais aussi des réserves. Dans le but de pouvoir décrire la pauvreté avec précision, l'ensemble des ressources financières d'un ménage, à savoir les revenus et les **réserves financières** sous forme de fortune, a donc été pris en compte. Le taux de pauvreté ainsi calculé est de 5,4 % pour le canton de Berne. Il est à noter que l'inclusion des réserves a un impact considérable sur le taux de pauvreté, en particulier pour les ménages de retraités : pour certains d'entre ces ménages, la prévoyance individuelle sous forme de réserves (y compris les retraits en capital des deuxième et troisième piliers de la prévoyance) est une ressource prépondérante pour financer l'entretien pendant la vieillesse. Le taux de

- 6 pauvreté des ménages de retraités passe ainsi de 18,7 % à 3,4 %, tandis que le taux des personnes en âge de travailler n'est réduit que de 2 points de pourcentage environ, à 5 %, et celui des enfants de 1,6 point de pourcentage seulement, à 7,5 %.

Répartition des 20% des revenus les plus faibles

Si l'on considère les 20 % de la population avec les revenus les plus faibles par rapport aux groupes à revenus moyens et au pourcentage le plus riche, on constate que, sans tenir compte des prestations sous condition de ressources, les personnes à faibles revenus ne disposent que de la moitié du revenu par rapport au revenu médian de la population, et de seulement 10 % du revenu du pourcentage le plus riche de la population. Cela montre que les écarts de revenus sont considérables. Si l'on tient aussi compte des prestations sous condition de ressources (aide sociale, prestations complémentaires et réductions de primes), la situation du cinquième ayant les revenus les plus bas s'améliore sensiblement, ce qui contribue à réduire les disparités de revenus. Mais si l'on intègre également la fortune, le fossé entre les revenus les plus faibles et les plus élevés augmente à nouveau de manière substantielle.

Les proportions différentes des ménages à faibles revenus dans les diverses régions du canton indiquent des disparités régionales. Principalement dans les zones rurales du Jura et de l'Oberland bernois, et dans une certaine mesure aussi dans les villes, la proportion de ménages à faible revenu est nettement plus élevée, alors qu'elle est beaucoup plus faible dans les zones plus prospères du Seeland et dans l'agglomération. La structure économique des régions ne permet pas à tout un chacun de gagner dans la même mesure un revenu suffisant. Une politique de prévention de la pauvreté doit donc également s'enraciner dans la politique économique.

Non-recours à l'aide sociale

Diverses raisons peuvent compliquer l'accès aux prestations d'aide sociale (ignorance, peur de la stigmatisation ou de perdre le droit de séjour, obstacles administratifs, etc.). Cela limite l'effet des prestations sous condition de ressources et la situation des personnes concernées peut être notamment aggravée par l'endettement ou la renonciation aux soins de santé. L'aide à la réintégration sur le marché du travail devient donc plus difficile et l'efficacité de la réduction de la pauvreté est compromise. **Le taux de non-recours à l'aide sociale** est par conséquent un autre indicateur de pauvreté important: il montre dans quelle mesure cet instrument de réduction de la pauvreté fonctionne. Plus d'un tiers des personnes ayant droit à l'aide sociale dans le canton de Berne (36 %) ne reçoivent aucune prestation de ce genre, même s'il existe des différences considérables entre les différents

groupes de bénéficiaires. Le non-recours est particulièrement élevé chez les personnes mariées sans enfants, les travailleurs indépendants et dans les zones rurales. La pression obligeant à renoncer à l'activité indépendante peut également jouer un rôle à cet égard. L'ampleur des besoins à combler est également déterminante. La pression pour demander l'aide sociale s'accroît d'autant plus que l'écart entre le revenu réalisé et le minimum vital est grand. S'il manque plus de 70 % du revenu, le taux de non-recours est nettement inférieur.

Le modèle permet de dresser un tableau différencié

Sur la base des indicateurs mis en place, il est possible de dresser un tableau différencié de l'étendue de la pauvreté et des risques de pauvreté de la population. On peut constater que le risque de pauvreté diffère considérablement selon la forme de ménage, le niveau de formation et la nationalité. Les adultes monoparentaux et les personnes seules sont particulièrement touchés par la pauvreté. En raison de l'accès plus difficile au marché du travail, les personnes sans formation professionnelle et les immigrés venant de pays hors de l'UE/AELE ont également un risque de pauvreté supérieur à la moyenne. La précarité est également plus prononcée dans les villes que dans les communes rurales et l'agglomération.

De nombreuses familles disposent de moyens financiers insuffisants

Outre la situation de pauvreté de l'ensemble de la population, l'étude pilote a également examiné plus en profondeur la pauvreté des familles. Cet examen poussé montre clairement que les risques de pauvreté sont aussi liés, dans une large mesure, à la forme familiale. Les structures familiales ont considérablement changé au fil des dernières décennies, ce qui est allé de pair avec de nouveaux risques de pauvreté. Si le taux de pauvreté des familles dans leur ensemble est similaire à celui de la globalité de la population, il diffère considérablement selon le type de ménage. La conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale et la nécessité d'assurer la garde des enfants revêtent une importance spécifique. Le risque de pauvreté est spécialement élevé pour les familles monoparentales avec des enfants mineurs car la garde de ces derniers limite considérablement les opportunités d'emploi et le parent qui s'occupe des enfants n'est souvent pas suffisamment soutenu financièrement. Les familles avec des enfants en bas âge sont également très exposées au risque de pauvreté. Si le cadet a plus de 5 ans, ce risque diminue continuellement avec l'âge des enfants, ce qui s'explique par le fait que les besoins en matière de garde diminuent. Les familles nombreuses avec plus de trois enfants courent également un risque de pauvreté supérieur à la moyenne.

Le risque de pauvreté est particulièrement élevé pour les familles monoparentales avec des enfants en bas âge. En effet, la garde d'enfants restreint fortement les possibilités d'emploi et le parent ayant la garde n'est pas suffisamment soutenu financièrement.



Le modèle d'activité de la famille joue également un rôle en vue. Le risque est supérieur à la moyenne si le revenu familial est généré par une seule personne (modèle avec un seul soutien de famille) et si la femme contribue pour l'essentiel au revenu familial. En revanche, les familles avec deux soutiens de famille sont exposées à un risque de pauvreté nettement moindre.

De plus, le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne pour les ménages sans activité lucrative et dans le cas où une partie ou la totalité des revenus provient d'un travail indépendant. Le risque de pauvreté des travailleurs indépendants diminue toutefois si l'on tient compte des réserves financières. Mais même en tenant compte de ces dernières, le taux de pauvreté de ce groupe est supérieur à la moyenne.

La grande majorité (83 %) des familles touchées par la pauvreté ont un revenu provenant d'un emploi rémunéré. L'insuffisance des revenus du travail, qu'elle soit due à un faible taux d'occupation ou à un salaire peu élevé, est donc un facteur déterminant de la pauvreté des familles.

Effets des instruments de lutte contre la pauvreté

Les aides de l'État social soulagent les familles en situation financière précaire. Les prestations sous condition de ressources les plus importantes dans la lutte contre la pauvreté sont la réduction des primes, l'aide sociale et les prestations complémentaires à l'AI. Contrairement à d'autres cantons, le canton de Berne ne prévoit pas de prestations spéciales sous condition de ressources pour les familles. Le concept de monito-

rage de la pauvreté proposé permet d'analyser les effets des prestations en place. Les réductions de primes et l'aide sociale sont un moyen de lutte efficace contre la pauvreté des familles. La réduction des primes fait reculer la pauvreté de 13 % pour les couples avec enfants et de 17 % pour les familles monoparentales. Cela souligne l'importance des réductions de primes pour les familles à faible revenu: réduire ces aides aggrave encore leur situation. Inversement, une extension correspondante des réductions de primes et une orientation ciblée vers les familles à faibles revenus pourraient contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté des familles. L'aide sociale déploie les plus grands effets dans le contexte de cette lutte spécifique: pour les couples avec enfants, le nombre de personnes touchées par la pauvreté recule de 18 % et pour les familles monoparentales, jusqu'à 33 %. On peut en conclure qu'une pratique restrictive en matière d'aide sociale a un effet négatif sur la pauvreté des familles. Les pensions alimentaires sont également prépondérantes pour la garantie du minimum vital des familles divorcées: elles réduisent d'un tiers le taux de pauvreté des ménages monoparentaux. Malgré ces prestations, la pauvreté des familles est encore très prononcée dans certaines constellations.

La question se pose de savoir quelles mesures supplémentaires pourraient être prises pour lutter contre la pauvreté des familles. Les prestations complémentaires pour familles peuvent apporter une aide financière ciblée à celles qui disposent de faibles revenus. Quatre cantons les ont introduites. L'étude modèle a déterminé les effets qu'auraient les prestations complémentaires pour familles du canton de Vaud dans le canton de Berne. Leur grande efficacité est patente: la pauvreté des familles vivant dans le canton de Berne pourrait être réduite de moitié. Un effet particulièrement marqué a pu être démontré pour les familles nombreuses, les familles avec des enfants mineurs et les parents seuls. La pauvreté des enfants d'âge préscolaire serait réduite de 70 %. Mais 11 % des parents seuls seraient toujours pauvres, même après l'introduction des prestations complémentaires pour familles, ce qui soulève la question de savoir si le modèle doit être encore davantage axé sur ce groupe.

Haute école spécialisée bernoise

Travail Social
Hallerstrasse 10
3012 Berne

Téléphone +41 31 848 36 00

travail-social@bfh.ch
bfh.ch/travail-social