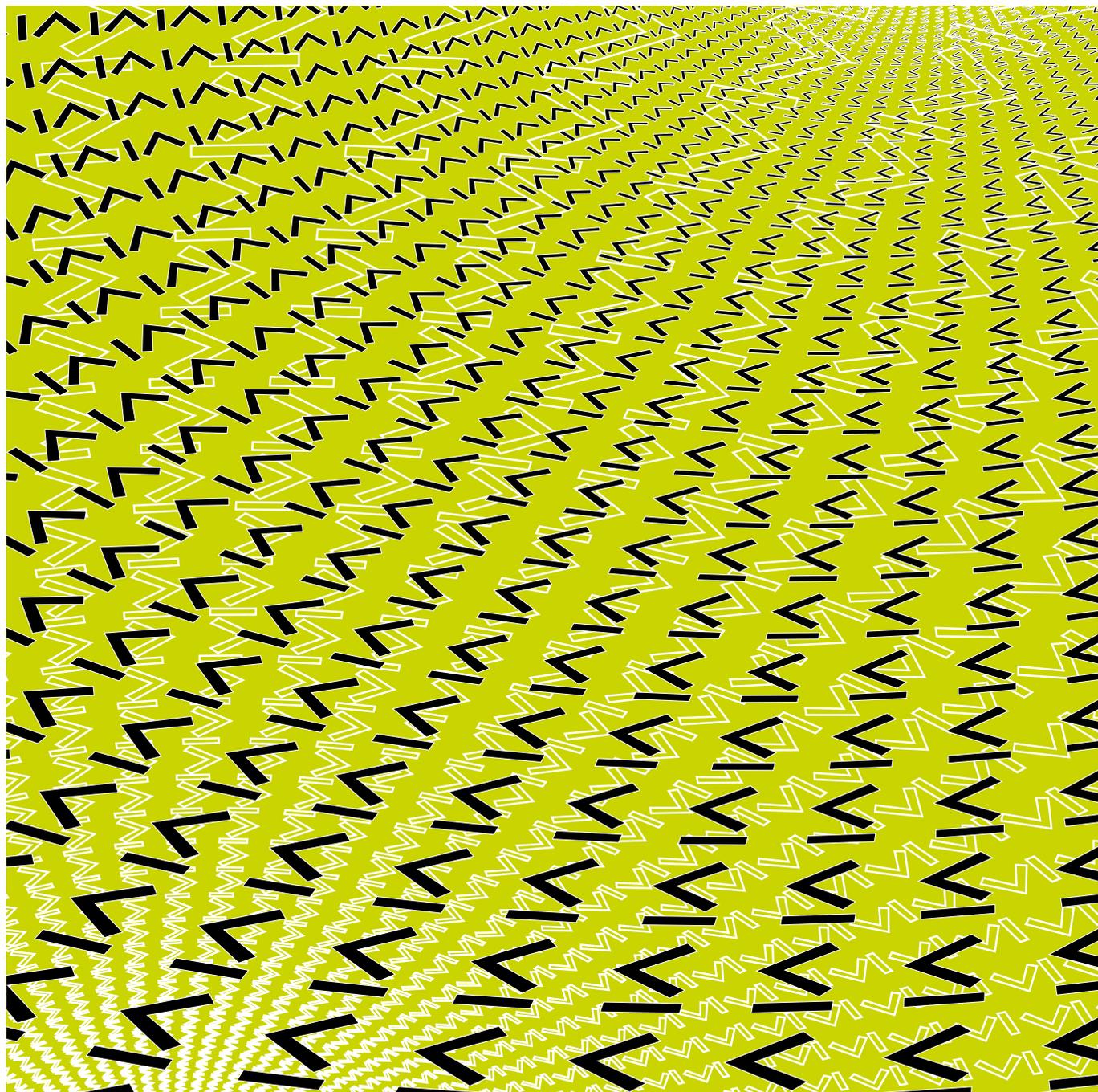


Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté

Concepts et résultats



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la statistique OFS

Neuchâtel, 2009

La série «Statistique de la Suisse»
publiée par l'Office fédéral de la statistique (OFS)
couvre les domaines suivants:

- 0 Bases statistiques et produits généraux
- 1 Population
- 2 Espace et environnement
- 3 Vie active et rémunération du travail
- 4 Economie nationale
- 5 Prix
- 6 Industrie et services
- 7 Agriculture et sylviculture
- 8 Energie
- 9 Construction et logement
- 10 Tourisme
- 11 Mobilité et transports
- 12 Monnaie, banques, assurances
- 13 Protection sociale
- 14 Santé
- 15 Education et science
- 16 Médias, société de l'information, sport
- 17 Politique
- 18 Administration et finances publiques
- 19 Criminalité et droit pénal
- 20 Situation économique et sociale de la population
- 21 Développement durable et disparités régionales et internationales

Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté

Concepts et résultats

Rédaction Eric Crettaz, Thomas Jankowski, Tom Priester,
Thomas Ruch, Lukas Schweizer

Editeur Office fédéral de la statistique (OFS)

Editeur: Office fédéral de la statistique (OFS)
Complément d'information: Eric Crettaz, OFS, tél. 032 713 62 38, e-mail: eric.crettaz@bfs.admin.ch
Auteurs: Eric Crettaz, Tom Priester, Thomas Ruch, Lukas Schweizer
Diffusion: Office fédéral de la statistique, CH-2010 Neuchâtel
tél. 032 713 60 60 / fax 032 713 60 61 / e-mail: order@bfs.admin.ch
Numéro de commande: 1050-0900
Prix: 6 francs (TVA excl.)
Série: Statistique de la Suisse
Domaine: 20 Situation économique et sociale de la population
Langue du texte original: Allemand
Traduction: Services linguistiques de l'OFS
Page de couverture: Netthoewel & Gaberthüel, Bienne
Graphisme/Layout: OFS
Copyright: OFS, Neuchâtel 2009
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales,
si la source est mentionnée
ISBN: 978-3-303-20022-3

Table des matières

Introduction	5	3 Evolution dans le temps et contexte économique	18
1 Bases et concepts	6	3.1 Théorie et hypothèses possibles	18
1.1 Le système de la protection sociale	6	3.2 Analyses	19
1.2 Aspects conceptuels de la pauvreté	7	3.2.1 Relation entre évolution économique et taux de chômage	20
1.3 Statistiques officielles dans le domaine de la pauvreté	7	3.2.2 Relation entre taux de chômage et taux d'aide sociale	22
1.3.1 Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale	8	3.2.3 Relation entre taux de chômage et taux de pauvreté	24
1.3.2 Statistique de la pauvreté (pauvreté monétaire)	8	3.2.4 Relation entre taux d'aide sociale et taux de pauvreté	26
1.4 Interfaces et différences entre les deux statistiques	9	3.3 Résumé	27
2 Profil sociodémographique	10	Bibliographie	29
2.1 La répartition des types de ménage en comparaison	10		
2.2 La répartition des variables individuelles en comparaison	11		
2.3 Propositions d'explication	13		
2.4 Taille des communes	15		
2.5 Sortir de l'aide sociale	15		
2.6 Le non-recours à l'aide sociale dans la population touchée par la pauvreté monétaire	16		
2.7 Résumé	17		

Introduction

Depuis le début des années 1990, les institutions de la protection sociale sont exposées à des changements économiques et sociaux de plus en plus rapides. L'aide sociale et la pauvreté notamment sont des thèmes qui reviennent actuellement en force dans les discussions politiques et sociales. Lorsqu'il est question de caractériser l'importance de la détresse matérielle ou de la précarité financière de ménages dans une société, les termes risque de pauvreté et risque de dépendance à l'aide sociale sont souvent utilisés comme des synonymes dans ce contexte. On ne sait toutefois pas clairement comment les taux d'aide sociale et de pauvreté peuvent être évalués l'un par rapport à l'autre: Dans quelle mesure les résultats se recoupent, se complètent ou se différencient? Une personne qui évite une situation de pauvreté grâce à l'aide sociale peut-elle malgré cela être considérée comme pauvre et être enregistrée dans la statistique de la pauvreté? Les groupes de population présentant un risque élevé de pauvreté sont eux aussi souvent définis à l'aide de données concernant la situation dans l'aide sociale: Dans quelle mesure les indicateurs de la statistique de l'aide sociale donnent-ils une image pertinente de la problématique de la pauvreté?

Au niveau de la statistique fédérale, deux statistiques s'intéressent à cette problématique; la statistique de l'aide sociale et la statistique de la pauvreté qui ne reposent cependant pas sur les mêmes concepts et enquêtes statistiques. Comme base de données pour les analyses, on dispose d'une part des données de la statistique suisse de l'aide sociale, qui recense toutes les personnes ayant reçu des prestations financières au cours d'une année de la part des services sociaux communaux et cantonaux, ainsi que les cas pour lesquels de telles prestations ont été accordées. D'autre part, des enquêtes auprès des personnes et des ménages telles que l'enquête suisse sur la population active (ESPA) ou l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC)

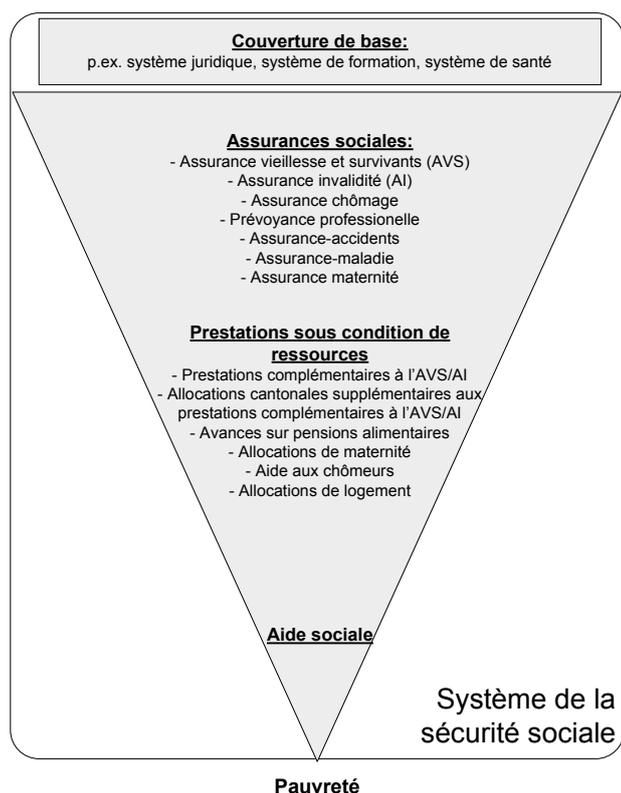
représentent des sources de données adéquates pour les analyses consacrées aux revenus et à la pauvreté. Si la statistique de l'aide sociale ne recense que des personnes et des ménages qui touchent une aide sociale et relèvent donc d'un acte administratif, l'ESPA par exemple considère pour sa part toutes les personnes de 15 ans et plus dans un échantillon représentatif. Ce n'est que dans un deuxième temps que le seuil de pauvreté est défini en fixant un certain niveau de revenu du ménage et que l'on détermine ainsi le nombre de personnes touchées par la pauvreté. L'OFS livre chaque année une série d'informations sur l'évolution de l'aide sociale ainsi que sur l'ampleur de la population touchée par la pauvreté. Tant la statistique de l'aide sociale que celle de la pauvreté mettent en lumière la structure sociodémographique et définissent les groupes de population faisant partie des groupes à risque.

Les explications suivantes visent donc à proposer une aide dans l'interprétation des résultats statistiques qui sont publiés dans le domaine de la pauvreté et de l'aide sociale. Les différences mais aussi les recoupements entre les deux statistiques sont décrits de manière circonstanciée. Au premier chapitre, nous présentons tout d'abord les termes aide sociale et pauvreté dans le contexte de la protection sociale afin de pouvoir ensuite expliquer les bases conceptuelles de la statistique de l'aide sociale et de celle de la pauvreté. Le chapitre 2 est consacré à la comparaison du profil sociodémographique des deux statistiques ainsi qu'aux explications et raisons possibles de leurs différences et leurs points communs; il s'intéresse aussi à la thématique de la pauvreté cachée. Le troisième chapitre revient sur l'évolution dans le temps des taux d'aide sociale et de pauvreté. Il examine notamment les incidences de la croissance économique et de l'évolution du marché du travail sur la pauvreté et l'aide sociale, et les interactions qui en résultent au fil du temps.

1 Bases et concepts

1.1 Le système de la protection sociale

La protection sociale en Suisse est structurée selon une base subsidiaire et comporte plusieurs niveaux. Le premier niveau est formé par la garantie individuelle du niveau de vie et les prestations publiques de base. Celles-ci sont accessibles à tous et comportent le système éducatif, de santé, le système judiciaire ainsi que la sécurité publique. La législation sur la protection sociale joue elle aussi un rôle important dans ce contexte.



© Office fédéral de la statistique (OFS)

Les niveaux suivants concernent les prestations sociales de transfert¹, qui comprennent les assurances sociales et les prestations cantonales sous condition de ressources. Les prestations des assurances sociales remplacent le revenu professionnel ou du travail lors de la survenance d'un risque, indépendamment de la situation financière des ménages assurés (principe d'assurance). Les risques liés à la vieillesse, à la maladie, à l'invalidité, au chômage et à la maternité sont ainsi couverts par les assurances sociales. Lorsque la protection sociale située en amont n'entre pas en ligne de compte parce qu'elle ne répond pas à la situation spécifique des personnes, l'Etat doit atténuer de manière ciblée la détresse matérielle existante et garantir les besoins vitaux à l'aide de prestations d'aide sociale ou de prestations spécifiques sous condition de ressources (principe de finalité). L'*aide sociale* vise à couvrir le minimum vital des personnes et des ménages par des prestations en espèces et à faire en sorte que les personnes concernées parviennent à l'indépendance économique grâce à des mesures ciblées. Certains cantons ont aménagé un vaste système de prestations sociales sous condition de ressources situé en amont des prestations d'aide sociale (aide sociale au sens strict), alors que d'autres cantons limitent leur soutien aux groupes de population dans le besoin au minimum requis légalement. L'aide sociale est aussi qualifiée de pauvreté combattue, car elle vise, par le biais de ses prestations, une réintégration active dans la vie sociale et économique. L'aide sociale a en fait une fonction suppléative et elle ne devrait être utilisée que de manière temporaire pour remédier à une situation de détresse.

¹ Les prestations de transfert sont formées de tous les versements d'organes étatiques visant une réduction de la charge des ménages et des particuliers (cf. Carigiet et al. 2003).

Le dernier niveau est celui de la pauvreté, qui touche les groupes de population passant à travers les mailles des filets de la protection sociale et dont l'existence, selon les valeurs seuils définies, n'est pas assurée. L'ampleur et la structure de la pauvreté donnent des indications sur l'état des systèmes de protection sociale en général ainsi que sur l'efficacité des prestations en amont de l'aide sociale ou de la pauvreté combattue.

Les différents niveaux sont en interaction. Ainsi, des changements apportés à des assurances sociales peuvent influencer directement sur l'aide sociale et la pauvreté.

1.2 Aspects conceptuels de la pauvreté

Le revenu disponible est utilisé pour mesurer le bien-être matériel d'une personne ou d'un ménage. Des limites de revenus permettent de définir le seuil à partir duquel une personne peut être qualifiée de pauvre (pauvreté monétaire). Dans la statistique de la pauvreté, ce seuil est qualifié de seuil de risque de pauvreté. On trouve différents seuils de pauvreté dans la littérature spécialisée. Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) constituent l'un des seuils les plus répandus en Suisse. Elles sont axées sur le minimum vital socioculturel et sont utilisées comme bases de référence pour l'octroi de l'aide sociale publique dans les cantons et les communes.

Dans le domaine de la pauvreté, on distingue principalement deux groupes:

- les personnes qui reçoivent de l'aide sociale («pauvreté combattue»)
- les personnes qui ne reçoivent pas d'aide sociale, bien qu'elles y aient droit compte tenu de la faiblesse de leur revenu («pauvreté cachée»).

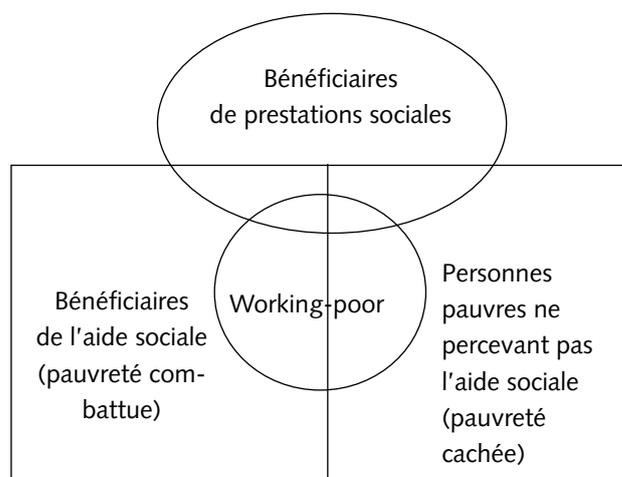
Deux autres catégories viennent se greffer sur ces deux groupes:

- les bénéficiaires de prestations des assurances sociales (AVS, AI, AP, AA, AC, AM, APG).

Bien entendu, tous les bénéficiaires de telles prestations ne sont pas pauvres. Mais ceux qui le sont finissent soit dans la catégorie des bénéficiaires de l'aide sociale, soit dans celle des personnes affectées par la pauvreté cachée.

- Working poor: personne active occupée qui vit dans un ménage dont les membres exercent une activité rémunérée globale de 36 heures par semaine au moins² et dont le revenu mensuel est inférieur à un seuil de pauvreté défini. Les working poor peuvent appartenir à la catégorie des bénéficiaires de l'aide sociale, des personnes qui subissent la pauvreté cachée ou des bénéficiaires de prestations des assurances sociales.

Voici un schéma illustrant les différentes situations que peuvent connaître les personnes dans la pauvreté:³



© Office fédéral de la statistique (OFS)

1.3 Statistiques officielles dans le domaine de la pauvreté

Les informations statistiques sur l'aide sociale et la pauvreté sont des instruments stratégiques importants pour la politique sociale. Elles peuvent notamment montrer à quel point le système des assurances sociales fonctionne et quelles sont ses faiblesses. Ainsi, le nombre et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale sont étroitement liés à l'organisation et l'efficacité des systèmes de protection situés en amont. L'ampleur de la pauvreté peut quant à elle servir de repère pour évaluer l'efficacité de l'aide sociale: Quelle est sa contribution à la diminution de la pauvreté? Dans ce domaine, les indicateurs visent à proposer des informations statistiques sur le degré de la protection sociale de divers groupes de population, sur l'évolution de certains risques sociaux ainsi que sur

² Une personne travaillant 8 heures par semaine et vivant avec une autre personne qui travaillerait au moins 28 heures par semaine répondrait à cette définition, contrairement par exemple à une personne qui travaillerait 30 heures par semaine et qui vivrait seule ou avec une autre personne n'exerçant pas d'activité rémunérée.

³ Cf. Office fédéral de la statistique (2005).

l'importance de la pauvreté et de ses causes. Les indicateurs servent de base pour définir des mesures appropriées de lutte contre la pauvreté.

1.3.1 Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Cette statistique recense toutes les personnes qui touchent, au cours d'une année civile, une prestation sociale sous condition de ressources selon la législation cantonale. L'octroi d'une prestation sociale représente ici le critère de sélection des personnes considérées, qui n'ont droit à cette prestation que si elles ne disposent pas de ressources propres suffisantes. Les services sociaux communaux et régionaux fournissent les données à l'aide d'un questionnaire électronique intégré dans leurs routines administratives. Les données requises sont donc collectées au cours du processus administratif; autrement dit, le relevé des données se fait largement sur la base des déroulements administratifs qui s'appuient sur les dispositions d'exécution. L'unité du relevé est le dossier ou l'unité d'assistance, laquelle comprend les conjoints vivant dans le même ménage ainsi que les enfants mineurs vivant avec leurs parents ou un de leurs parents. Cette unité ne coïncide pas toujours avec le ménage: Parfois, certains membres d'un ménage ne font pas partie de l'unité d'assistance (par ex. le nouveau partenaire d'une mère divorcée avec deux enfants). L'octroi de l'aide sociale est un long processus au cours duquel la situation du demandeur au niveau de ses revenus et de sa fortune est examinée attentivement. On procède ici selon le principe de l'individualisation, lequel requiert la prise en compte de tous les aspects importants permettant de prendre des mesures individuelles et spécifiques à une situation en vue de la réintégration sociale et économique des personnes concernées. L'aide financière est accordée selon le principe du besoin, c'est-à-dire que les prestations sont axées sur les besoins définis pour garantir le minimum vital socioculturel de la personne ou de l'unité d'assistance (besoins de base, coûts du logement, soins médicaux de base).

Dans ce contexte, la statistique de l'aide sociale donne une image de la pauvreté combattue; autrement dit, elle ne livre des informations que sur des groupes de personnes en contact avec le processus administratif et faisant aussi valoir leur droit à l'aide sociale. Même si la statistique de l'aide sociale ne couvre qu'une partie du phénomène de la pauvreté, elle fournit cependant d'importantes indications sur les tendances, les aspects structurels et la dynamique à l'intérieur de la population touchée par la pauvreté.

1.3.2 Statistique de la pauvreté (pauvreté monétaire)

Des analyses sur la pauvreté et la situation des working poor ont été réalisées ces dernières années sur la base de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA). Le relevé des données, contrairement à celui de la statistique de l'aide sociale, ne se déroule pas dans le cadre d'un processus administratif. L'ESPA est une enquête annuelle directe menée depuis 1991 auprès d'un échantillon de ménages (2007: près de 33'000 ménages). En sus de variables démographiques et d'indications sur les ménages, cette enquête fournit des informations sur la situation professionnelle, la formation et la formation continue, le travail non rémunéré, les conditions de logement, le revenu professionnel et le revenu du ménage. Les informations reflètent la situation des personnes interrogées telle qu'elle était pendant la semaine de référence. Sur la base des indications données sur le revenu, il est possible de procéder à des analyses sur la pauvreté monétaire. La taille de l'échantillon limite en outre les possibilités d'analyse au niveau régional. Les données de l'ESPA peuvent être appariées avec des données tirées des registres AVS de sorte qu'il est possible de combiner des revenus du ménage et des revenus professionnels avec ceux enregistrés auprès des registres AVS (caisse de compensation).

Pour être considérée comme faisant partie de la population pauvre, une personne devra se situer en dessous d'un seuil de pauvreté déterminé statistiquement et appliqué de manière standardisée. La définition de la pauvreté utilisée ici s'appuie sur le minimum vital en vigueur dans la pratique de l'aide sociale selon les normes CSIAS. Le minimum vital se subdivise en trois parties qui déterminent ensemble les besoins matériels de base: ces dernières sont le montant forfaitaire pour l'entretien, les coûts pour le logement et les soins médicaux de base. Le minimum vital comprend en plus un montant de 100 francs par mois pour chaque membre du ménage de plus de 15 ans. On prend ainsi en considération certaines dépenses, comme par exemple les primes d'assurance maladie, les franchises, la responsabilité civile et autres assurances. En 2006, le seuil de pauvreté défini de cette manière se montait à 2200 francs pour les personnes vivant seules, à 3250 francs pour une femme élevant seule un enfant et à 4650 francs pour un couple avec deux enfants.⁴ Si le seuil est fixé sans prendre en compte les 100 francs supplémentaires, on obtient alors le seuil dit de privation monétaire sévère. Les deux seuils de

⁴ Il s'agit ici de valeurs moyennes nationales. Concrètement, un seuil de pauvreté spécifique est calculé pour chaque canton.

pauvreté définissent de cette manière un intervalle de pauvreté. Il convient de souligner clairement que les montants susmentionnés sont des seuils de pauvreté établis statistiquement et qu'ils ne peuvent aucunement justifier des montants dus à titre d'aide sociale.

1.4 Interfaces et différences entre les deux statistiques

La comparaison des taux globaux de la statistique de l'aide sociale et de la statistique de la pauvreté donne l'image suivante: En 2006, 3,3% de la population était soutenue par des prestations d'aide sociale et 8,9% des personnes de 18 à 59 ans étaient considérées comme pauvres selon les critères statistiques. Vu la nette différence entre l'aide sociale et la pauvreté, d'une part, et le niveau du taux de pauvreté comme indicateur parallèle de la pauvreté cachée ou du non-recours à l'aide sociale, d'autre part, il est nécessaire de détailler les deux concepts. Car si ceux-ci sont en principe complémentaires et qu'ils reposent sur des relevés de données différentes, on observe aussi des recoupements entre les deux populations dans la statistique:

- a) Nous avons vu plus haut qu'un seuil de pauvreté utilisable à des fins statistiques est défini sur la base des recommandations de la CSIAS et que ce seuil est axé sur le niveau de l'aide sociale. Les personnes touchant des prestations d'aide sociale ne devraient théoriquement pas se trouver en dessous du seuil de pauvreté et être considérées comme pauvres selon la statistique de la pauvreté. On peut aussi se pencher sur le cas de personnes considérées comme pauvres selon les critères statistiques et ne touchant pas de prestations d'aide sociale malgré le fait qu'elles y auraient théoriquement droit. Dans la pratique, toutefois, on remarque que ces deux statistiques se recoupent. D'une part, l'aide sociale est fondée sur un acte administratif qui clarifie le revenu et la fortune du demandeur de manière détaillée. Suite à l'établissement individuel et détaillé des besoins du demandeur par les services sociaux, il se peut que ce dernier n'ait pas droit à l'aide sociale même s'il se situe statistiquement en dessous du seuil de pauvreté. D'autre part, pour déterminer le seuil de pauvreté il faut arrêter des hypothèses en vue de la mise en œuvre statistique (voir sous point c).
- b) Le non-recours à l'aide sociale joue un rôle important dans les réflexions sur l'efficacité des aides étatiques. Ainsi, une partie des personnes qui sont recensées dans la statistique de la pauvreté pourraient avoir droit à des prestations d'aide sociale étant donné leur situation financière, mais elles ne les sollicitent pas. Les raisons de ce non-recours sont multiples: Les possibilités d'aide et/ou les procédures administratives s'y rapportant ne sont pas connues, le besoin objectif d'aide n'est pas perçu comme tel du fait que le revenu du ménage se situe juste en dessous du seuil d'aide sociale, l'aide financière pouvant être obtenue est trop faible par rapport au temps investi dans la demande ou encore sentiment de honte de devoir dépendre de l'assistance publique.
- c) Pour calculer le taux de pauvreté, on se fonde sur un seuil de revenu qui est utilisé de manière standardisée pour tous les ménages faisant partie de l'échantillon de l'ESPA. Ce seuil est défini à partir de valeurs moyennes établies statistiquement. Pour les composantes de dépenses, on a par ex. recours aux loyers moyens et aux primes moyennes d'assurance-maladie. Des modifications même légères de ces montants déplacent le seuil de pauvreté vers le haut ou vers le bas et ont une grande influence sur l'importance de la population touchée par la pauvreté sans que la situation individuelle des ménages considérés n'ait changé. Les indications des personnes interrogées relatives à leur revenu et leur fortune ont elles aussi une influence sur la statistique de la pauvreté, car un franc de plus ou de moins est un élément déjà suffisant pour déterminer si une personne est considérée ou non dans la statistique de la pauvreté.
- d) Les relevés de données de l'ESPA ayant une importance pour les analyses de la population touchée par la pauvreté sont réalisés à un moment précis de l'année et les indications fournies par les personnes interrogées portent sur une semaine de référence. En revanche, la statistique de l'aide sociale est fondée sur une enquête annuelle recensant tous les cas pour lesquels une aide financière a été versée au cours d'une année civile. Au moment de l'enquête, une personne peut donc avoir un autre statut financier et social que durant le reste de l'année.

2 Profil sociodémographique

Ce chapitre vise à décrire la composition sociodémographique des deux groupes (les personnes recevant une aide sociale et les personnes touchées par la pauvreté monétaire) et de fournir des explications possibles sur leurs points communs et leurs différences. Comme nous l'avons évoqué au chapitre 1, deux seuils sont utilisés dans la statistique de la pauvreté et ils définissent un intervalle de pauvreté: Le «seuil de pauvreté» représente la limite supérieure, le «seuil de privation monétaire sévère» la limite inférieure de cet intervalle. Dans le présent chapitre, on se réfère à la limite inférieure afin que les ménages ayant un revenu qui se situe tout juste en dessous du seuil de pauvreté n'influencent pas les résultats.

2.1 La répartition des types de ménage en comparaison

La composition sociodémographique de la population touchée par la pauvreté monétaire⁵ comparée à celle des bénéficiaires de l'aide sociale montre que certains groupes de population sont surreprésentés dans les deux populations – par ex. les personnes élevant seules des enfants, les personnes peu qualifiées, les personnes sans emploi, les personnes non actives ainsi que les personnes

de nationalité étrangère – et qu'ils peuvent manifestement être qualifiés de groupes à risque. On observe cependant des différences quant à l'ampleur de la surreprésentation. Divers aspects jouent ici un rôle important. Ainsi, le recours à l'aide sociale peut notamment aussi varier selon que le revenu se situe largement ou juste au-dessous du seuil de pauvreté ou que le ménage soit composé d'une ou de plusieurs personnes.

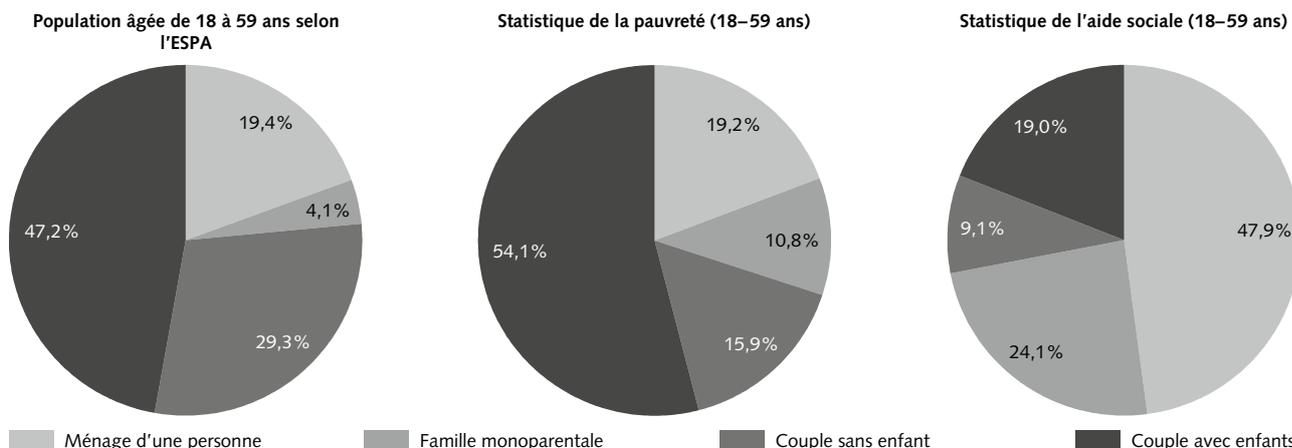
En premier lieu, on procède à une comparaison de différents types de ménage. Dans la recherche sur la pauvreté, on calcule le revenu disponible au niveau du ménage. Dans l'aide sociale en revanche, on se réfère à des unités d'assistance gérées par le service social sous la forme d'un dossier ou d'un cas (voir le point 1.3.1). Cette unité ne coïncide pas forcément avec le ménage: Parfois, certains membres d'un ménage ne font pas partie de l'unité d'assistance (par ex. le nouveau partenaire d'une mère divorcée avec deux enfants). Pour établir une comparaison, il est nécessaire de former les types de ménage selon les mêmes règles dans les deux statistiques (statistique de la pauvreté et statistique de l'aide sociale). Comme la statistique de l'aide sociale fournit aussi des indications sur les membres du ménage qui ne touchent pas de prestations de l'aide sociale, il est possible d'avoir une définition uniforme et, partant, d'établir une comparaison directe.

Sur la base de cette typologie de ménages concordante, on obtient les répartitions suivantes:

⁵ Lorsque l'on parle de pauvreté et d'aide sociale dans ce chapitre, il s'agit toujours de personnes de 18 à 59 ans. Il est pertinent de se limiter à ce groupe d'âges, car le taux d'aide sociale est très faible chez les personnes de plus de 60 ans. Les enfants sont quant à eux pris en compte de manière indirecte lorsque leurs parents sont touchés par la pauvreté monétaire ou reçoivent une aide sociale. Dans la comparaison des types de ménage, seul le demandeur est pris en considération dans la statistique de l'aide sociale.

Composition de la population touchée par la pauvreté et de la population recevant une aide sociale selon le type de ménage¹, en comparaison avec l'ensemble de la population, en 2006, en %

G 1



¹ La population correspond aux personnes interrogées vivant dans un des quatre types de ménage (ménage d'une personne, famille monoparentale, couple sans enfant, couple avec enfant(s)).

Source: Enquête suisse sur la population active (ESPA), Statistique de l'aide sociale (SAS), OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Si l'on considère les points communs, on voit clairement que les personnes élevant seules des enfants sont nettement surreprésentées dans les deux statistiques, cette surreprésentation étant plus importante dans la population recevant une aide sociale que dans celle touchée par la pauvreté monétaire. Les personnes vivant dans un ménage de couple sans enfant sont sous-représentées dans les deux statistiques. Le risque qu'elles soient pauvres ou qu'elles dépendent de l'aide sociale est faible compte tenu de la part qu'elles représentent dans la population totale.

Le graphique G1 met cependant aussi en lumière des différences importantes: Si près de la moitié (54,1%) des personnes touchées par la pauvreté monétaire vivent en couple avec enfants, seuls 19,0% des personnes faisant partie de ce type de ménage reçoivent une aide sociale. Autre élément frappant: Près d'un bénéficiaire de l'aide sociale sur deux (47,9%) vit seul, alors que les personnes vivant seules ne représentent qu'un petit cinquième (19,2%) de la population touchée par la pauvreté monétaire. Par ailleurs, les personnes élevant seules des enfants sont proportionnellement deux fois plus nombreuses dans la population recevant une aide sociale (24,1%) que dans celle touchée par la pauvreté monétaire (10,8%). Les écarts sont en revanche moins importants chez les personnes vivant dans un ménage de couple sans enfant: 9,1% reçoivent une aide sociale et 15,9% sont pauvres.

2.2 La répartition des variables individuelles en comparaison

Si l'on examine les variables individuelles des 18 à 59 ans qui sont concernés, on constate qu'il y a ici aussi des points communs et des différences entre les deux statistiques, comme le montre le tableau suivant (les groupes représentés au moins 1,5 fois plus souvent que la population totale ainsi que ceux représentés au plus la moitié moins souvent que la population totale sont indiqués en gris).

Le tableau T1 fait ressortir les points communs suivants: Les personnes de nationalité étrangère ainsi que les personnes non actives sont représentées de manière égale dans la statistique de l'aide sociale et dans celle de la pauvreté bien que ces deux variables ne soient pas corrélées. La proportion de personnes non actives est très semblable entre les personnes de nationalité étrangère et suisse (resp. 16,7% et 12,6% parmi les personnes âgées de 18 à 59 ans). Les personnes sans formation post-obligatoire et les personnes sans emploi sont nettement surreprésentées, et leur part respective est bien plus élevée dans la population recevant une aide sociale. Sans surprise, les personnes ayant un diplôme universitaire et les personnes actives occupées à plein temps sont bien moins souvent concernées par la pauvreté ou l'aide sociale.

T1 Composition de la population touchée par la pauvreté et de la population recevant une aide sociale selon des variables individuelles, en comparaison avec l'ensemble de la population de 18 à 59 ans, en %, en 2006

	Bénéficiaires de l'aide sociale	Population pauvre	Ensemble de la population 18-59 ans selon l'ESPA
Hommes	48,9	44,0	54,4
Femmes	51,1	56,0	45,6
18-29	29,8	21,1	19,9
30-39	27,8	33,2	29,3
40-49	26,3	26,8	29,0
50-59	16,0	18,8	21,8
Etrangers	44,8	43,4	24,9
Suisses	55,2	56,6	75,1
Célibataire	38,4	22,1	32,5
Marié(e)	34,4	64,1	56,8
Divorcé(e)	17,2	9,8	8,2
Séparé(e)	9,2	2,4	1,3
Veuf/veuve	0,9	1,5	1,1
Ecole obligatoire	54,8	34,2	15,8
Apprentissage, formation supérieure	40,1	53,4	60,3
Université, haute école spécialisée	5,1	12,3	23,8
Occupé(e) à plein temps	12,9	29,5	61,8
Occupé(e) à temps partiel	19,2	29,5	24,5
Sans emploi	36,2	11,6	3,1
Personne non active	31,6	29,3	10,5

Sources: Enquête suisse sur la population active (ESPA), Statistique de l'aide sociale (SAS), OFS

En comparant les classes d'âges, il apparaît une différence intéressante, bien que ce ne soit pas la plus forte, entre l'aide sociale et la pauvreté⁶. Les 18-29 ans sont fortement surreprésentés dans l'aide sociale, alors qu'ils ne se distinguent pas de la population totale sur le plan de la pauvreté monétaire. D'autres travaux de l'OFS ont montré que les personnes de moins de 30 ans tendent à être plus rarement touchées par le phénomène des *working poor*.⁷ La comparaison des variables individuelles avec l'ensemble de la population met aussi en lumière la proportion particulièrement forte de personnes sans formation post-obligatoire qui reçoivent un aide sociale (54,8%).

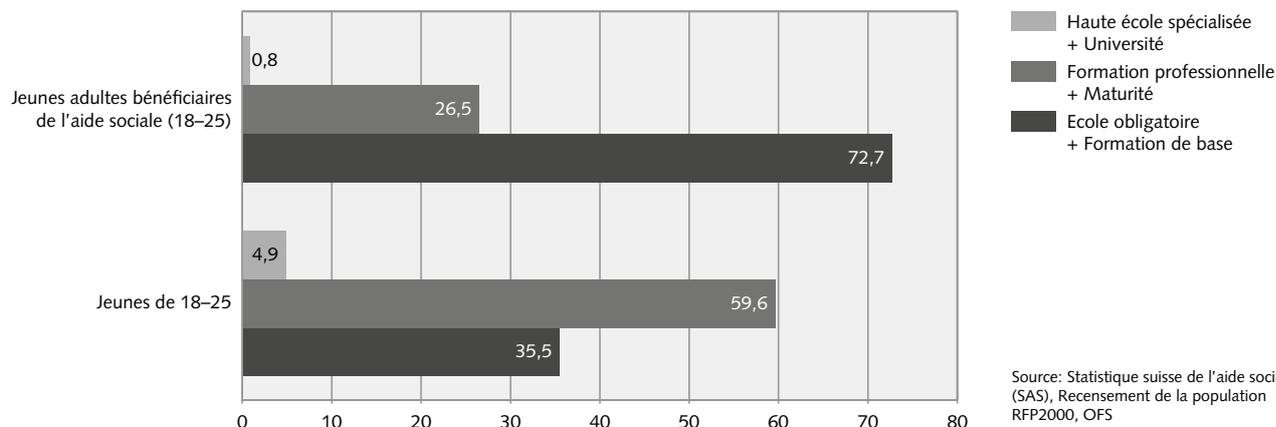
⁶ La différence la plus importante en termes quantitatifs concerne la part des personnes sans emploi: parmi les bénéficiaires de l'aide sociale cette part est trois fois plus haute que parmi la population pauvre.

⁷ Voir par exemple Office fédéral de la statistique (2007). Est considérée comme *working poor* une personne active occupée pauvre qui vit dans un ménage dont le volume cumulé de travail de ses membres atteint au moins 36 heures par semaine.

Les différences que l'on peut observer selon les classes d'âges et les niveaux de formation relèvent d'une autre problématique: les personnes sans emploi sont beaucoup plus fortement représentées dans l'aide sociale que dans la population touchée par la pauvreté monétaire. Près de quatre bénéficiaires de l'aide sociale sur dix (36,2%) cherchent un emploi, tandis que les personnes touchées par la pauvreté monétaire ne sont que 11,6% à être dans ce cas. Les jeunes adultes et les personnes peu qualifiées sont nettement plus souvent au chômage que les autres groupes de population. La conjonction de deux facteurs – être jeune et être peu qualifié(e) – semble être une combinaison très problématique: sept bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 26 ans sur dix (72,7%) présentent un niveau de formation peu élevé. Les jeunes travailleurs non qualifiés ne disposent que d'un faible capital humain et n'ont que peu d'expérience professionnelle ou du monde du travail. Ils ont en conséquence une probabilité nettement supérieure à la moyenne d'être sans emploi et de dépendre de l'aide sociale.

Niveau de formation des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale, en 2006 et de la population de 18 à 25 ans, en %

G 2



Source: Statistique suisse de l'aide sociale (SAS), Recensement de la population RFP2000, OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Dans le tableau T1, il est intéressant de voir que les personnes divorcées sont à peine surreprésentées dans la population pauvre. Cela signifie que les personnes divorcées sont plus fortement touchées par la pauvreté lorsqu'elles élèvent seules leurs enfants. Si ces personnes n'ont pas d'enfant ou qu'elles vivent avec un nouveau/une nouvelle partenaire, elles présentent un risque de pauvreté encore plus faible. Parmi les autres éléments marquants, on peut relever le fait que les actifs occupés à plein temps reçoivent assez rarement une aide sociale (seuls 12,9% des bénéficiaires de l'aide sociale travaillent à plein temps), alors qu'ils forment près de 30% de la population pauvre (29,5%).

Il reste à mentionner que les personnes veuves sont très peu nombreuses parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. La probabilité d'être veuf/veuve augmente avec l'âge et atteint son niveau le plus élevé à l'âge de la retraite. Rappelons cependant que les personnes à l'âge de la retraite n'entrent pas en ligne de compte dans cette analyse.

2.3 Propositions d'explication

Les différences observées quant au pourcentage de certains groupes de population dans la population recevant une aide sociale et celle touchée par la pauvreté monétaire peuvent s'expliquer par l'écart dit de pauvreté. Ce dernier représente la différence entre le revenu du ménage et le seuil de pauvreté et il décrit l'ampleur de la pauvreté. Si un ménage dispose par exemple d'un revenu de 2700 francs par mois et que le seuil de pauvreté se situe à 3000 francs, l'écart de pauvreté se monte

à 300 francs ou à 10% (300 francs divisés par 3000 francs). L'écart de pauvreté est exprimé en pour cent. Plus le pourcentage est élevé, plus l'écart de pauvreté est important et plus le ménage est pauvre. La valeur moyenne de chaque groupe de population est indiquée dans le tableau suivant:

T2 Ecart de pauvreté selon le statut d'activité, les types de ménage et les classes d'âges en 2006, en %

Groupes de population	Ecart de pauvreté moyen
Actifs occupés	19
Personnes sans emploi	26
Personnes non actives	24
Ménages d'une personne	27
Personnes élevant seules des enfants	23
Couples sans enfant	24
Couples avec enfants	18
18-29	25
30-39	19
40-49	19
50-59	24

Source: Enquête suisse sur la population active (ESPA), OFS

Le tableau T2 montre qu'au sein de la population pauvre, les actifs occupés sont moins pauvres que les personnes sans emploi et les personnes non actives. Il est aussi frappant de constater que les personnes de moins de 30 ans et de plus de 50 ans sont nettement plus pauvres que les personnes des autres classes d'âges moyens. Par contre, les moins de 30 ans, nous l'avons dit, sont dans l'ensemble moins souvent touchés par la pauvreté

monétaire. Le risque de pauvreté est donc relativement faible chez les 18 à 29 ans, tandis que l'écart de pauvreté est important; autrement dit, lorsque des personnes de cette classe d'âges se situent en dessous du seuil de pauvreté, elles ne disposent d'aucun revenu ou d'un revenu très faible, à la différence des personnes plus âgées qui reçoivent plus fréquemment des prestations des assurances sociales (indemnités de chômage) ou d'autres prestations sous condition de ressources. La classe d'âges la plus jeune est très fortement surreprésentée parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Près des trois quarts des jeunes adultes se trouvant dans cette situation n'ont pas de diplôme professionnel, leur part dans la population sans emploi est particulièrement élevée et leurs conditions sur le marché du travail sont souvent précaires et instables. Comme ils ne disposent généralement pas d'épargne et ne peuvent pas constituer de droit aux indemnités de l'assurance-chômage, c'est l'aide sociale qui subvient à leurs besoins vitaux.

Les couples avec enfants faisant partie des ménages se situant en dessous du seuil de pauvreté présentent un écart de pauvreté moyen de 18%, soit un écart moyen plus faible que celui des autres types de ménage: Cet écart atteint 23% pour les personnes élevant seules des enfants et 24% pour les couples sans enfant, et 27% pour les personnes vivant seules. Les couples avec enfants sont surreprésentés dans la population pauvre, mais sous-représentés parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Leur part dans la population est un peu supérieure à la moyenne, mais ils présentent un faible risque de dépendre de l'aide sociale et un écart de pauvreté assez petit. Les analyses selon les classes d'âges tendent dans la même direction: Si les 30 à 49 ans (la grande majorité des parents font partie de cette tranche d'âges) ont un taux de pauvreté supérieur à la moyenne⁸, leur écart de pauvreté (19%) est plus faible que les écarts des autres classes d'âges, qui varient entre 24 et 25%. La situation est inverse chez les personnes vivant seules: L'écart de pauvreté de ce groupe est beaucoup plus grand, même si les personnes vivant seules présentent un taux de pauvreté plus bas que celui des familles avec enfants. Comment expliquer les différences entre types de ménage quant à l'écart de pauvreté? L'activité professionnelle représente ici un critère majeur. Dans la population pauvre, les couples avec enfants travaillent en moyenne 46,7 heures par semaine, les couples sans enfant 31,4 heures, les personnes élevant seules des enfants 18,6 heures et les personnes vivant seules

14,7 heures. Les familles avec enfants travaillent plus et disposent donc d'un revenu professionnel plus élevé qui couvre une grande partie du revenu du ménage. Ces résultats correspondent à ceux de la statistique des *working poor*⁹. Lorsqu'un couple sans enfant ou une personne seule dispose d'une place de travail à temps complet, la probabilité d'être pauvre est très faible. Il n'est donc pas étonnant de voir que des ménages pauvres sans enfant aient un taux d'activité relativement faible.

Il faut aussi prendre en compte d'autres aspects que l'écart de pauvreté. Prenons par exemple les personnes élevant seules des enfants: Après un divorce, les besoins financiers des deux ménages formés suite à ce dernier augmentent fortement. D'après des estimations faites aux Etats-Unis, cette hausse peut aller jusqu'à 30%¹⁰. Selon l'échelle d'équivalence de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), les besoins de base d'une femme vivant seule avec deux enfants et de son ex-mari vivant seul sont supérieurs de 34% à ceux d'un couple avec deux enfants¹¹. Par ailleurs, il est souvent impossible pour des personnes élevant seules des enfants d'exercer une activité professionnelle à plein temps, surtout lorsque les enfants sont en âge préscolaire. La forte surreprésentation des personnes vivant seules parmi les bénéficiaires de l'aide sociale pourrait être liée non seulement au fait que ces personnes ont un taux d'occupation peu élevé, mais aussi à leur situation individuelle particulière. Des études sociologiques¹² ont montré que les personnes vivant seules, des hommes en majorité, ont vécu un processus d'exclusion sociale pouvant conduire du chômage et des difficultés financières à la séparation et au divorce en passant par des déficiences physiques et la solitude.

Conclusion: Les groupes de population qui présentent un écart de pauvreté comparativement faible tendent à être sous-représentés dans la statistique de l'aide sociale, même s'ils sont plus souvent touchés par la pauvreté monétaire. A l'inverse, il y a des groupes qui sont généralement moins atteints par cette dernière mais dont l'écart de pauvreté est comparativement plus grand (autrement dit, lorsqu'ils sont pauvres, ils le sont plus que les autres). Autre élément important dans ce contexte: l'importante proportion des personnes sans partenaire qui reçoivent une aide sociale. Les perspectives de ces dernières,

⁸ Voir par ex. Office fédéral de la statistique (2007a, 2008b), op. cit.

⁹ Voir Office fédéral de la statistique (2008)

¹⁰ «Divorced mothers are at risk because 30 percent more income is required to maintain two households than one household at a pre-divorce standard of living.» (Kammermann 1995, p. 244).

¹¹ Conférence suisse des institutions d'action sociale (2005)

¹² Voir par ex. Castel 1991, p. 137–168.

surtout si elles ont des enfants (familles monoparentales) sur le marché du travail sont plus faibles et les risques plus importants. Ainsi, il leur est difficile par exemple de trouver un poste de travail à plein temps si elles doivent en plus s'occuper de leurs enfants. De plus, il est rare que dans un ménage de couple, les deux partenaires perdent en même temps leur emploi, alors que pour les personnes vivant seules ou celles qui élèvent seules des enfants, la perte d'un emploi équivaut à la perte du revenu professionnel dans son intégralité.

2.4 Taille des communes

Le tableau suivant fait ressortir de nettes différences par région et type de commune entre la statistique de l'aide sociale et celle de la pauvreté.

T3 Taux de pauvreté et taux d'aide sociale selon la taille des communes en 2006, en %

	Taux d'aide sociale	Taux de pauvreté
100'000 et + habitants	7,5	11,1
50'000 – 99'999	5,2	6,8
20'000 – 49'999	5,6	8,7
10'000 – 19'999	4,2	7,5
5000 – 9999	2,9	6,0
2000 – 4999	2,3	6,6
1000 – 1999	1,6	6,6
Moins de 1000	1,4	6,4

Source: Enquête suisse sur la population active (ESPA),
Statistique de l'aide sociale (SAS), OFS

Les communes de moins de 10'000 habitants ont les taux de pauvreté et d'aide sociale les plus faibles, et les grandes villes ceux qui sont les plus élevés. Le taux d'aide sociale progresse presque régulièrement et fortement à mesure que la taille de la commune augmente. Cette tendance est moins manifeste pour le taux de pauvreté, car les communes comptant entre 5000 et 9999 habitants présentent le plus bas taux de pauvreté. En outre, la progression du taux de pauvreté en fonction de la taille de la commune est moins marquée que celle du taux d'aide sociale. Ainsi, le taux de pauvreté est 1,7 fois plus élevé dans les grandes villes que dans les communes les plus petites, alors que le taux d'aide sociale est 5 fois plus élevé dans les communes de la plus grande taille que dans celles de la plus petite taille.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la dimension urbaine du recours à l'aide sociale. D'une part, le sentiment de «honte» est moins fort dans les villes car les habitants des villes connaissent peu leurs voisins et les travailleurs sociaux. D'autre part, la proportion d'étrangers est beaucoup plus élevée dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Or, comme nous l'avons dit plus haut, les étrangers sont beaucoup plus fréquemment touchés par différents problèmes: bas salaires, pauvreté monétaire, chômage, dépendance de l'aide sociale. Par ailleurs, certains groupes marginaux, tels que les toxicomanes, vivent principalement dans les centres urbains.¹³ Les différences entre la ville et la campagne, toutefois, n'expliquent pas tout. La population des grandes agglomérations compte par exemple aussi davantage de personnes au niveau de formation élevé, qui ne font pas partie des groupes exposés à la pauvreté et qui ne sont pas surreprésentées dans l'aide sociale. La population est beaucoup plus hétérogène dans les grandes villes et dans leurs agglomérations que dans les zones rurales et dans les petites villes.

2.5 Sortir de l'aide sociale

La statistique de l'aide sociale 2006 donne des informations sur les raisons de l'interruption de l'aide sociale chez les bénéficiaires âgés de 18 à 59 ans. Ces raisons se répartissent en deux catégories: la première est liée à un changement de situation au niveau du revenu, la seconde englobe les raisons administratives, les décès ainsi que d'autres raisons.

- Couverture des besoins vitaux par des prestations des assurances sociales ou d'autres prestations sous condition de ressources: 25,9%
- Début/reprise d'une activité rémunérée: 28,0%, programme d'occupation (1,2%): 29,2%
- Hausse du revenu professionnel + mesures d'occupation: 5,8%
- Changement de domicile: 20,2%
- Perte de contact: 5,7%
- Décès: 1,1%
- Autres: 12,1%.

¹³ Fluder et Stremmlow (1999).

Le début ou la reprise d'une activité économique est donc la raison la plus fréquemment citée (28%), devant la couverture des besoins vitaux par des prestations des assurances sociales ou l'octroi d'une autre prestation (25,9%). Si l'on fait abstraction des critères purement administratifs (changement de domicile + perte de contact = 25,9%), on constate que 37,8%¹⁴ des motifs cités ont un lien avec le commencement d'une activité rémunérée.

Comme nous l'avons dit plus haut, moins de trois bénéficiaires de l'aide sociale sur dix exercent une activité professionnelle. Si l'on considère la population pauvre de 18 à 59 ans, on constate par contre que les personnes actives occupées forment une majorité (11,6% sans emploi et 29,3% personnes non actives).

2.6 Le non-recours à l'aide sociale dans la population touchée par la pauvreté monétaire

Sur la base du module spécial de questions «sécurité sociale» de l'ESPA 2005, il est possible d'évaluer le non-recours à l'aide sociale. Les variables suivantes peuvent être utilisées pour ce faire:

T 4 Variables du module «sécurité sociale» pouvant servir à une quantification du non-recours à l'aide sociale

Question	Possibilités de réponse
Octroi d'une rente de vieillesse (au moins 1 pers. > 54 ans dans le ménage)	Oui, non, question non pertinente, ne sait pas, pas de réponse
Octroi d'une rente suite à une maladie ou à un accident ou d'une rente AI	Oui, non, question non pertinente, ne sait pas, pas de réponse
Octroi d'une bourse d'études ou d'un prêt pour financer les études (au moins 1 pers. < 35 ans dans le ménage)	Oui, non, question non pertinente, ne sait pas, pas de réponse
Contributions pour réduire les primes d'assurance-maladie	Oui, non, question non pertinente, ne sait pas, pas de réponse
Octroi d'autres prestations d'aide	Oui, non, question non pertinente, ne sait pas, pas de réponse

Source: Enquête suisse sur la population active (ESPA), OFS

On part de l'idée qu'une personne qui a répondu par «non» à toutes les questions ne reçoit aucune prestation financière publique (commune, canton, Confédération), et en particulier aucune prestation d'aide sociale. Si cette même personne est considérée comme touchée par la pauvreté monétaire, on pourrait alors être en face d'un cas de non-recours à des prestations d'aide sociale. Il

$$^{14} \frac{28,0\%}{(100 - 25,9\%)} = \frac{28,0\%}{74,1\%} = 37,8\%$$

convient cependant de rappeler ici que des personnes identifiées comme pauvres dans la statistique de la pauvreté n'ont pas forcément droit à une aide sociale dans leur commune. Le seuil statistique de pauvreté (donc la limite inférieure de l'intervalle de pauvreté) est certes basé sur les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), mais les communes peuvent les interpréter et les opérationnaliser différemment. Il n'y a toutefois aucune raison de supposer que l'écrasante majorité des personnes «statistiquement» pauvres n'a généralement pas droit à une aide sociale.

Les personnes interrogées qui n'ont indiqué aucune réponse ou qui n'ont pu répondre à la question (possibilités de réponse «ne sait pas» et «pas de réponse») n'ont pas été prises en compte dans cette analyse. Dans de tels cas, on ne peut en effet savoir si les personnes ont reçu ou non des prestations de soutien. Mais lorsqu'une question ne concerne pas la personne interrogée, on a attribué la possibilité de réponse «question non pertinente» (par exemple à la première question, si tous les membres du ménage ont moins de 54 ans).

64,1% des 20 à 59 ans touchés par la pauvreté monétaire reçoivent des prestations publiques de soutien. Ces dernières permettent de réduire l'écart de pauvreté; autrement dit, le revenu de ces personnes a été

rapproché du seuil de pauvreté grâce à ces prestations. Un bon quart (28,2%) des personnes pauvres ne reçoivent pas de prestations publiques de soutien. Pour 7,7% des cas il n'est pas possible de savoir si une prestation d'aide sociale a été perçue. Le tableau ci-dessous montre les taux de non-recours à l'aide sociale ventilés selon les types de ménage – et donc la part des personnes «statistiquement» pauvres déclarant ne pas toucher de prestations de soutien.

Les deux types de ménage qui reçoivent des prestations de soutien le plus fréquemment sont aussi ceux qui sont le plus touchés par la pauvreté, à savoir les personnes élevant seules des enfants et les personnes vivant dans des familles nombreuses (trois enfants et plus).

T5 Non-recours à des prestations de soutien dans la population pauvre, en 2005

Types de ménage	Non-recours à des prestations de soutien
Personnes vivant seules	29,8%
Personnes élevant seules des enfants	23,4%
Couples sans enfant	34,9%
Couples avec 1 enfant	30,9%
Couples avec 2 enfants	30,3%
Couples avec 3 enfants et plus	21,8%
Population pauvre	28,2%

Source: Enquête suisse sur la population active (ESPA), OFS

2.7 Résumé

Plusieurs groupes à risque sont surreprésentés dans les deux statistiques. Mais on observe des différences importantes quant à l'ampleur de la surreprésentation, notamment entre les types de ménage. La majorité des bénéficiaires de l'aide sociale ne vivent pas avec un/e partenaire, tandis que la majorité des personnes pauvres font partie d'un ménage de couple avec enfants. Les jeunes adultes sont fortement surreprésentés dans l'aide sociale, mais ce n'est pas le cas dans la pauvreté monétaire. 7 jeunes bénéficiaires de l'aide sociale sur dix n'ont achevé ni un apprentissage ni une formation supérieure. Seule une minorité des bénéficiaires de l'aide sociale sont actifs occupés, alors qu'une petite majorité des personnes «statistiquement» pauvres ont un travail. La part des personnes sans emploi est trois fois plus importante parmi les bénéficiaires de l'aide sociale que dans la population statistiquement pauvre. Par contre, le groupe des personnes non actives, soit près d'un tiers, est aussi grand dans les deux statistiques. En comparaison avec la population totale, il est par contre trois fois plus important. L'écart de pauvreté peut expliquer ces différences ainsi que la (non-) demande de l'aide sociale. Lorsque l'écart de pauvreté est petit et que plusieurs actifs occupés vivent dans le ménage (il y a une forte corrélation entre les deux phénomènes), il est plus rare que le ménage demande des prestations d'aide sociale. Par

ailleurs, l'aide sociale est avant tout un phénomène urbain, alors que la pauvreté monétaire est répartie de manière plus égale dans le pays. La grande majorité de la «population pauvre» touche de plus un ou plusieurs types de prestations publiques de soutien.

Sur la base de ces résultats, on retiendra que la problématique de la pauvreté et du recours à l'aide sociale est très liée à celles du chômage, du sous-emploi et de la non-activité. Toutefois, cette relation est encore plus marquée dans l'aide sociale. Comme le montre l'exemple des jeunes adultes, la problématique de l'aide sociale est fortement corrélée avec le désavantage grandissant que représente un bas niveau de formation sur le marché du travail qui a des exigences de plus en plus élevées. Cela met en évidence l'importance du marché du travail pour l'aide sociale. En revanche, la pauvreté monétaire est une problématique plus vaste que le recours à l'aide sociale. Elle représente une valeur statistique à partir de laquelle on ne peut que partiellement déduire le droit de recourir à l'aide sociale. Sur la base de la statistique monétaire et des déductions quant au non recours à l'aide sociale, on dispose d'éléments pouvant établir le phénomène de la pauvreté cachée¹⁵.

¹⁵ Comme indiqué déjà dans le chapitre 1.4, les ménages ont droit à des prestations d'aide sociale parce qu'ils ont un niveau bas de revenu. Les ménages n'ayant pas recours à ces prestations pour toutes sortes de raisons peuvent se trouver en dessous du seuil de pauvreté.

3 Evolution dans le temps et contexte économique

Ce chapitre vise à mieux pouvoir comprendre la relation complexe entre la situation économique, l'aide sociale comme composante du système de la protection sociale en Suisse et la pauvreté. L'incidence de l'évolution économique et du chômage sur l'aide sociale représente ici une question centrale. Nous allons considérer, dans un premier temps, l'évolution de l'aide sociale et de la pauvreté en Suisse depuis les années 1990 jusqu'à aujourd'hui (analyse longitudinale). Les résultats obtenus seront ensuite vérifiés et complétés à l'aide d'une analyse spatiale reposant sur des données cantonales (analyse transversale).

3.1 Théorie et hypothèses possibles

Les relations théoriques possibles entre l'évolution économique, l'aide sociale et la pauvreté ainsi que les mécanismes d'efficacité sont expliqués dans le présent paragraphe. Nous en tirons des hypothèses qui sont examinées empiriquement dans les paragraphes suivants.

Le revenu du ménage est le principal déterminant pour le calcul de la pauvreté monétaire. Le droit à l'aide sociale est aussi défini notamment sur la base du revenu du ménage. Différentes statistiques et études montrent que le revenu du travail représente entre 65 % et 75 % du revenu du ménage.¹⁶ La partie restante est formée par le revenu de la fortune et des transferts, les prestations d'aide sociale par exemple étant considérées comme faisant partie de ces derniers. On peut donc admettre que la pauvreté et le recours à l'aide sociale dépendent avant tout de l'évolution du revenu du travail. Cette source de revenu est quant à elle influencée par le niveau du volume de travail et le niveau des salai-

res. La théorie économique part du principe que l'évolution économique¹⁷ est couplée avec le volume de travail et la productivité. Les fluctuations conjoncturelles en particulier influent donc sur le volume de travail et, partant, sur le nombre d'actifs occupés et le chômage. La productivité influence les salaires, du moins en théorie, les augmentations salariales (en termes réels) étant en réalité souvent négociées entre employeurs et salariés (la plupart du temps représentés respectivement par des associations patronales et des syndicats).

Les relations théoriquement explicables entre aide sociale ou pauvreté et évolution économique peuvent être résumées dans les hypothèses suivantes:

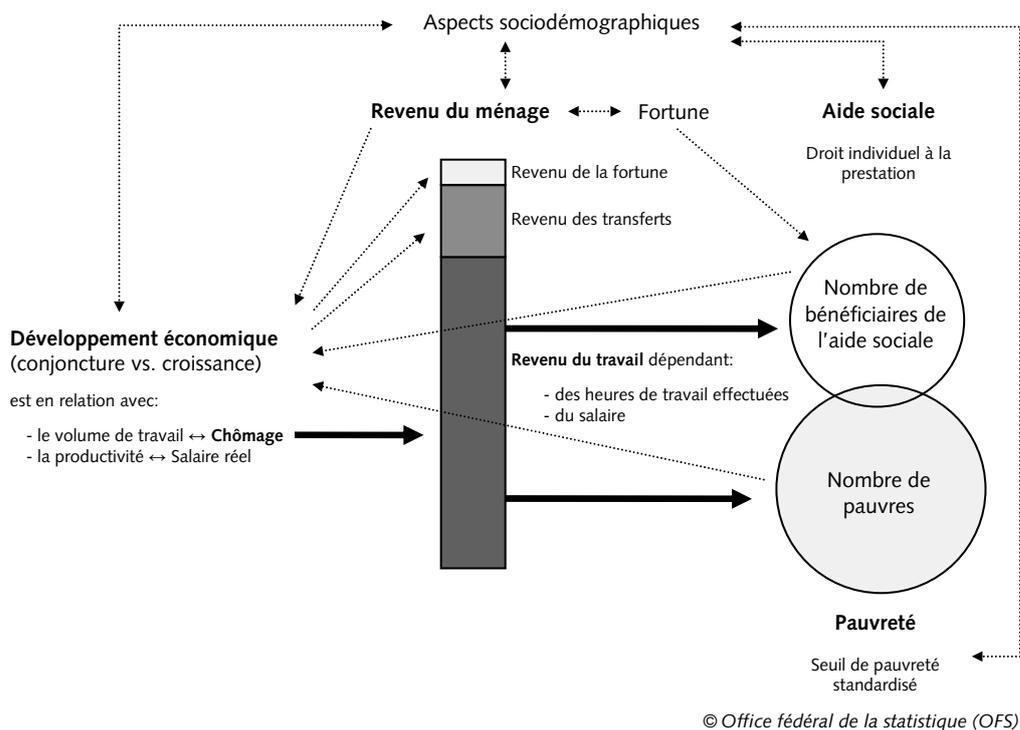
L'évolution économique, que ce soit à court ou à long terme, dépend, outre le capital et l'innovation, du volume du travail et de la productivité du travail. Ces deux éléments déterminent en grande partie le niveau du revenu du travail et donc le revenu du ménage, lequel règle le droit à l'aide sociale et est utilisé pour évaluer la population touchée par la pauvreté monétaire.

Dans l'analyse suivante, on s'intéresse uniquement à l'effet du chômage (et donc indirectement du volume du travail) sur le revenu du ménage. La figure Fig. 1 représente graphiquement les relations théoriques.

En se basant sur le système suisse de protection sociale présenté en introduction, nous savons que l'aide sociale est prévue comme dernier filet pour éviter que des personnes dans le besoin ne tombent dans la pauvreté. Le chapitre 2a montré que les groupes à risque de l'aide sociale se recoupent avec ceux de la pauvreté, mais qu'il existe des différences de représentation de ces groupes dans la population recevant une aide sociale et dans celle touchée par la pauvreté. La figure ci-dessus

¹⁶ Dans une perspective macroéconomique qui s'appuie essentiellement sur les comptes nationaux (CN), la part du revenu du travail représente un peu plus de 65 % du revenu du ménage (voir OFS, 2007c, Chapitre 1). Dans l'enquête sur le budget des ménages (EBM), qui considère plutôt l'optique microéconomique, le revenu du travail représente en moyenne environ 75 % du revenu du ménage (voir <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/02/blank/key/einkommen0/niveau.html>). Les deux perspectives se distinguent par des concepts de revenu qui ne sont pas tout à fait identiques.

¹⁷ On fait la distinction entre la conjoncture et la croissance économique. La conjoncture se mesure à l'aide des fluctuations à court terme du produit intérieur brut (PIB), qui sont dues en premier lieu à des fluctuations de la demande économique générale. La croissance économique au contraire se réfère au changement du PIB à long terme, un changement qui est déterminé par l'offre engendrée par les moyens de production et leur interaction (productivité; voir SECO 2002, Chapitre 1).



fait apparaître un recoupement entre l'ensemble des bénéficiaires et celui des pauvres; dans la réalité, ce recoupement existe, mais il est difficile à quantifier. L'analyse présentée à la fin de ce rapport porte sur la question de savoir si les taux d'aide sociale et de pauvreté évoluent de la même manière.

3.2 Analyses

Le graphique G3 montre les variations au fil du temps de l'évolution économique ainsi que des taux de chômage, de pauvreté et d'aide sociale en Suisse.

Si l'évolution économique, le taux de chômage et le taux de pauvreté ont fluctué au fil des ans, le taux d'aide sociale a quant à lui augmenté de manière continue, passant de 1,3 à 3,3%. Les années 1999 à 2002 font ici exception: le taux d'aide sociale a stagné pendant cette période et a même reculé de 0,1 point en 2001.

En vue de percevoir de possibles relations, nous allons considérer les différents facteurs pas à pas. Nous utiliserons pour cela des diagrammes dits de points, qui comparent toujours deux grandeurs pendant une même année.

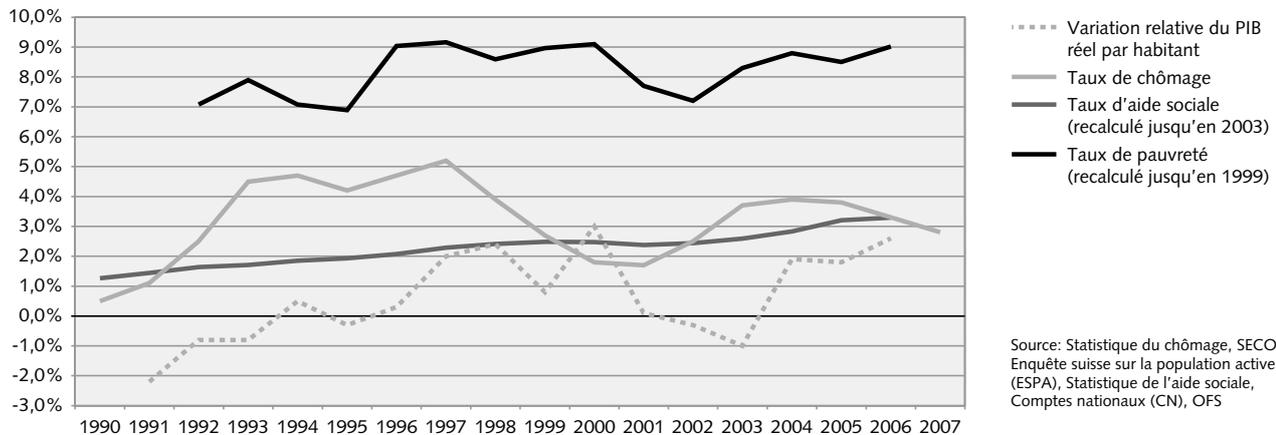
Définitions et informations concernant les méthodes de calcul

Le **taux de chômage** est établi à partir du nombre de chômeurs enregistrés au jour de référence divisé par le nombre de personnes actives (depuis le 1^{er} janvier 2000: 3'946'988 personnes) selon le recensement fédéral de la population. Sont considérées comme chômeurs inscrits les personnes qui sont annoncées auprès d'un office régional de placement, n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles pour un placement. A cet égard, il n'importe pas que ces personnes touchent des indemnités de chômage ou non. Source de la définition et données: SECO

Le **taux d'aide sociale** est établi à partir de la part des bénéficiaires de l'aide sociale dans la population totale l'année précédente. On considère les cas pour lesquels une aide sociale a été versée pendant la période de relevé. L'Office fédéral de la statistique (OFS) publie le taux d'aide sociale seulement depuis l'introduction de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Le taux d'aide sociale est disponible pour les années sous revue à partir de 2005. Auparavant, on avait recours à un indice dit d'aide sociale, qui renseignait sur l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Cet indice était basé sur des données extrapolées provenant de certains cantons. Mais pour être en mesure de comparer le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sur une plus longue période, nous avons recalculé le taux d'aide sociale sur la base de l'évolution de cet ancien indice d'aide sociale. Pour ce faire, ce dernier a tout d'abord été standardisé pour la population afin de tenir compte de l'évolution démographique.

Evolution économique, taux de chômage, taux d'aide sociale et taux de pauvreté, 1990–2007

G 3



© Office fédéral de la statistique (OFS)

L'**évolution économique** est ici mesurée à l'aide de la variation du produit intérieur brut (PIB) réel – donc de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie en Suisse – par habitant. Cette grandeur est souvent utilisée dans des études nationales et internationales comme un indicateur de l'évolution du bien-être économique d'un pays. Les indications relatives au PIB sont tirées des comptes nationaux (CN). Le revenu intérieur brut (RIB) en revanche, qui est mentionné dans la loi d'Okun, tient compte de la rémunération des salariés frontaliers ainsi que du revenu de la fortune des résidents en Suisse.

Le **taux de pauvreté** exprime la part des personnes pauvres de 18 à 59 ans dans la population totale de l'an dernier située dans la même tranche d'âges. Voir le point 1.3.2 pour des informations complémentaires sur le calcul précis de ce taux et la source des données.

3.2.1 Relation entre évolution économique et taux de chômage

Dans les graphiques suivantes, nous examinons quelle est la relation entre l'évolution économique et le taux de chômage en Suisse. L'analyse s'appuie sur la loi empirique d'Arthur Okun (voir encadré «Okun's Law»). Elle montre si cette loi empirique est aussi valable pour la Suisse et quelle est l'ampleur de l'effet de la croissance économique sur le taux de chômage. Nous nous intéressons pour cela à l'évolution du produit intérieur brut réel par habitant et non pas à celle du revenu intérieur brut, comme dans les travaux d'Okun. La première grandeur citée est aussi souvent utilisée comme indicateur de l'évolution du bien-être économique d'un pays.

La graphique G4 montre que le taux de chômage baisse d'environ 0,4 point lorsque la croissance du PIB réel par habitant est supérieure d'un point au taux de croissance dit *normal* (l'encadré «Okun's Law» en dit

plus sur le sujet).¹⁸ Dans la graphique G5, on voit qu'une croissance économique positive entraîne, avec un retard de deux ans, une baisse du taux de chômage. Si la croissance économique est en revanche négative, le taux de chômage va donc augmenter deux ans plus tard. On peut admettre sur la base de ces analyses que la croissance économique pendant la période considérée a tout d'abord pour effet de réduire la croissance du chômage, puis d'abaisser ce dernier avec un certain retard.

Okun's Law

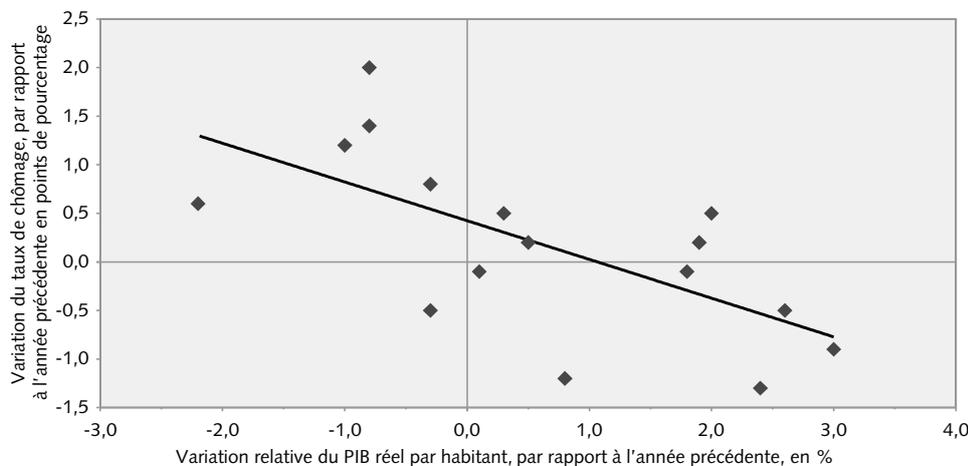
Selon la théorie économique, la croissance économique entraîne – à productivité égale – une augmentation du volume du travail, qui est couverte soit par une élévation de la durée moyenne de travail soit par une hausse du nombre de personnes actives occupées. Dans les années 1960, Arthur Okun a examiné de manière empirique pour les Etats-Unis comment la croissance économique influait sur le chômage dans la réalité.¹⁹ Il a constaté que le taux de chômage diminue d'environ un tiers de la différence, mesurée en points, entre le taux de croissance normal et le taux de croissance effectif du revenu intérieur brut (RIB). Cette loi empirique est connue en macroéconomie sous le nom d'*Okun's Law*. Le taux de croissance dit normal dépend de la hausse de productivité et de celle du nombre de personnes actives, et il exprime le pourcentage de croissance du RIB qui est nécessaire pour que le taux de chômage reste inchangé. Le coefficient exprimant l'effet de la variation du PIB sur le taux de chômage ainsi que le taux de croissance normal diffèrent d'un pays à l'autre et reflètent les réalités

¹⁸ Si l'on considère la relation entre la croissance économique et la variation relative du taux de chômage au lieu de la différence du taux de chômage en points, on constate que la relation est aussi négative et que l'ajustement statistique ($R^2=0,6038$) de la droite de régression est même encore plus élevé.

¹⁹ Voir à ce sujet Okun (1962).

Variation relative du PIB réel par habitant et variation du taux de chômage, 1991–2006

G 4



$y = -0,41x + 0,42$
 $R^2 = 0,43$

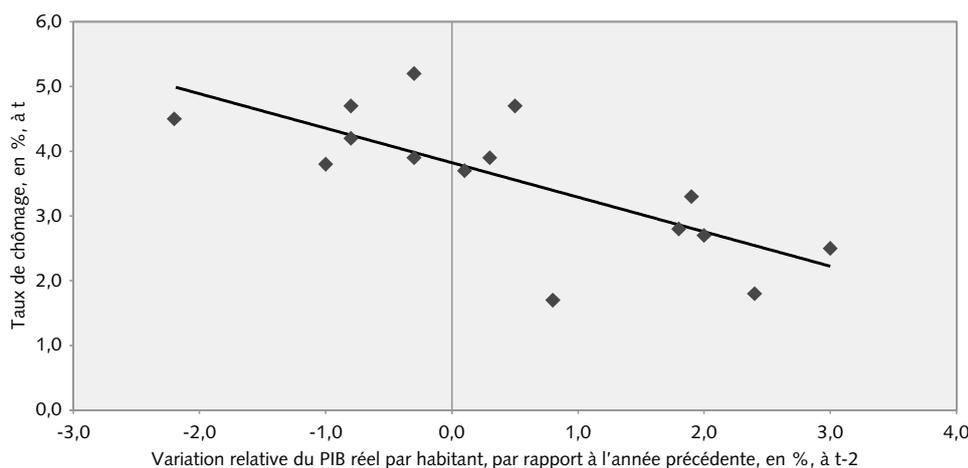
$r = -0,66; p < 0,05; N = 16$

Source: Statistique du chômage, SECO; Comptes nationaux (CN), OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Variation relative du PIB réel par habitant et taux de chômage, t = 1993–2007

G 5



$y = -0,54x + 3,82$
 $R^2 = 0,54$

$r = -0,73; p < 0,05; N = 15$

Source: Statistique du chômage, SECO; Comptes nationaux (CN), OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

institutionnelles de chaque pays. A la question de savoir pourquoi ce coefficient n'est pas presque égal à 1, Okun avance les raisons possibles suivantes: Une bonne évolution économique pourrait inciter des personnes non actives à vouloir travailler. Une partie des postes supplémentaires créés seraient donc occupés par des personnes considérées comme non actives et non pas comme des personnes sans emploi. Le taux de chômage baisserait en conséquence moins fortement que prévu, car on aurait simultanément une plus faible diminution du nombre de chômeurs et une hausse du nombre des personnes actives (numérateur du taux de chômage). Lors d'une reprise économique, les entreprises couvrent le besoin de main-d'œuvre vraisemblablement en partie par des heures supplémentaires que

doivent accomplir les salariés avant que de nouveaux postes de travail ne soient créés. Par ailleurs, la croissance économique a probablement une influence sur la productivité, car les coûts du travail semblent moins variables que supposé. En conséquence, on peut admettre que les entreprises n'engagent pas tout de suite de nouveaux salariés lorsque l'évolution économique est positive et qu'elles ne licencient pas non plus tout de suite leur personnel lorsque l'activité économique se ralentit, voire décline. Ces modèles de comportement supposés influencent la productivité. Pour toutes ces raisons, il n'est pas étonnant que l'évolution économique ne se répercute pas pleinement sur le taux de chômage.

3.2.2 Relation entre taux de chômage et taux d'aide sociale

Comme le taux d'aide sociale a augmenté de manière continue depuis 1990 (sauf entre 1999 et 2002), alors que le taux de chômage a en parallèle fluctué, on peut en déduire qu'il n'y a pas de relation statistique manifeste entre ces deux taux pendant cette période. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de relation entre ces deux grandeurs. Il est donc plutôt pertinent de considérer la variation du taux d'aide sociale. Le graphique G6 montre le taux d'aide sociale de chaque année située dans la période correspondante et sa variation relative par rapport à l'année précédente.

Il ressort du graphique G7 que les taux de chômage sont reliés positivement avec les variations du taux d'aide sociale, sauf dans les années 1991, 1992 et 2005. En conséquence, plus la variation relative du taux d'aide sociale est grande, plus le taux de chômage est élevé. Un recul du chômage au cours de la période considérée ne fait donc que modérer la croissance du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Pour faire baisser le taux d'aide sociale, il faudrait manifestement une réduction du taux de chômage beaucoup plus forte que celle observée jusqu'ici. Cela étant, il est aisé de penser que le chômage n'est pas le seul facteur à influencer sur le taux d'aide sociale. Les conditions institutionnelles telles que le passage aux nouvelles modalités de calcul de l'aide sociale ou les prestations sous condition de ressources prévues en amont dans certains cantons (allocations familiales, aides individuelles au logement, allocations de maternité ou aides aux chômeurs) font partie de ces facteurs.²⁰ Les cantons de Genève, Jura, Neuchâtel, Bâle-Ville, Schaffhouse, Uri, Zoug et Tessin²¹ prévoient des aides aux chômeurs situées en amont de l'aide sociale et octroyées aux chômeurs arrivés en fin de droits. Les groupes de personnes présentant des caractéristiques qui ne dépendent que peu ou pas du tout de l'évolution économique en général, ni du revenu professionnel et du chômage en particulier, sont bien sûr aussi représentés dans l'aide sociale. Tous ces éléments peuvent expliquer pourquoi l'évolution du taux de chômage pendant la période

considérée a eu un effet uniquement sur la variation du taux d'aide sociale et non pas directement sur le taux d'aide sociale.

Les observations faites pour les années 1991, 1992 et 2005 sortent du lot et doivent être interprétées comme de plausibles valeurs aberrantes. Si l'on considère les années 1991 et 1992, on avait en effet d'une part une hausse relative élevée du taux d'aide sociale et d'autre part des taux de chômage très faibles par rapport à ceux des années qui ont suivi. Formulé de manière inverse, il y avait durant ces deux années-là à la fois un faible taux de chômage et des hausses relatives trop élevées du taux d'aide sociale. Nous supposons que les deux perspectives sont valables pour les deux raisons suivantes: D'une part, le niveau du chômage s'est nettement accru dans les années 1990 par rapport aux décennies précédentes.²² D'autre part, la hausse relative élevée du taux d'aide sociale se situait à un niveau comparativement bas. La même hausse du taux mesurée en points donne, pour un taux initial bas, une hausse relative plus élevée que pour un taux initial élevé. L'observation faite en 2005 et qualifiée de valeur aberrante semble en revanche être due aux répercussions de la révision de la loi sur l'assurance-chômage.²³ Dans le cadre de cette révision, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2003, la durée du droit aux indemnités a été raccourcie pour les personnes de moins de 55 ans et la durée minimale de l'obligation de cotiser a été allongée.²⁴ Des tests statistiques ont en outre montré que les trois observations citées devaient être considérées comme des valeurs aberrantes.

L'analyse des données cantonales (graphique G8) s'appuie sur le résultat précédent et vient étayer la supposition que dans la série chronologique au niveau national le taux de chômage, en raison des prestations sous condition de ressources en amont – notamment les aides aux chômeurs – dans certains cantons, n'influe que sur la variation du taux d'aide sociale et non pas directement sur le taux d'aide sociale. Dans l'analyse transversale en revanche, on constate que les taux de chômage cantonaux en 2006 sont corrélés aux taux d'aide sociale cantonaux de la même année si l'on exclut de l'analyse les cantons ayant aménagé des aides aux chômeurs

²⁰ Dans l'ouvrage de Fluder et Stremow (1999 p. 176), les auteurs mentionnent la supposition que les aides aux chômeurs ont une influence importante sur le taux d'aide sociale et que les conditions institutionnelles influent sur la relation entre chômage et aide sociale.

²¹ Voir Office fédéral de la statistique (2007b, p. 13).

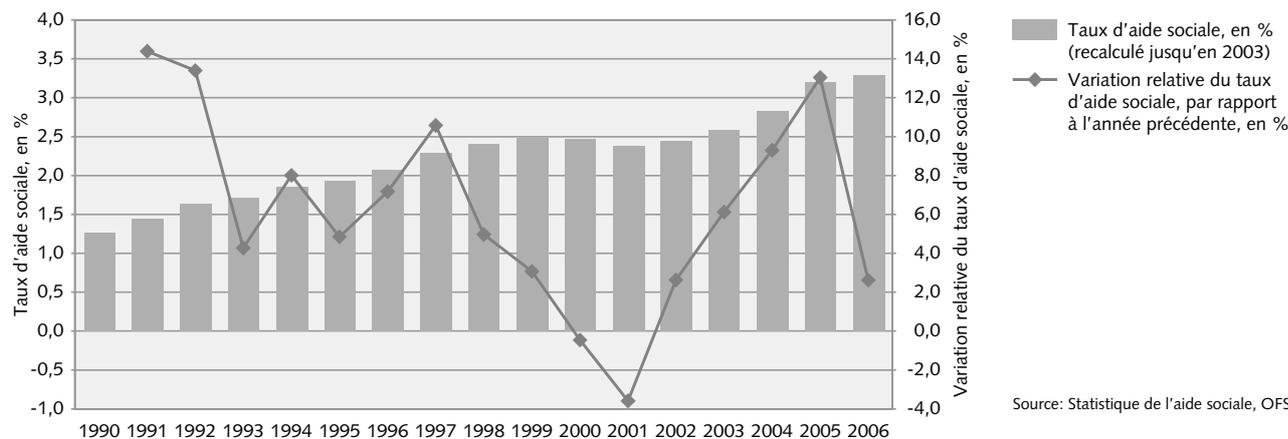
²² Voir par exemple Weber (2001).

²³ La révision, dans la littérature spécialisée, est toujours mentionnée comme le motif de la hausse du taux d'aide sociale. Voir à ce sujet par exemple: Salzgeber (numéro spécial, p. 8) ou Office fédéral de la statistique et Office cantonal de statistique de Zurich (2006, p. 14).

²⁴ Voir les art. 13 et 27 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI).

Taux d'aide sociale et variation relative, 1990–2006

G 6

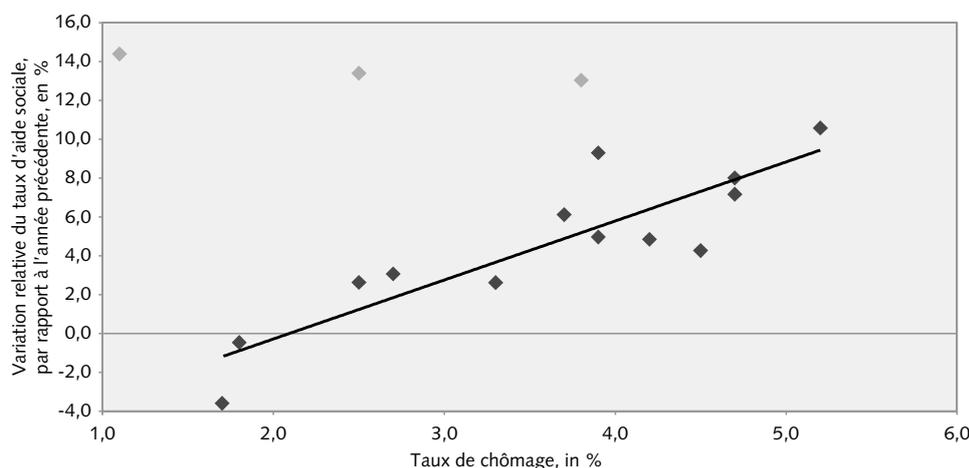


Source: Statistique de l'aide sociale, OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Taux de chômage et variation relative du taux d'aide sociale, 1991–2006

G 7

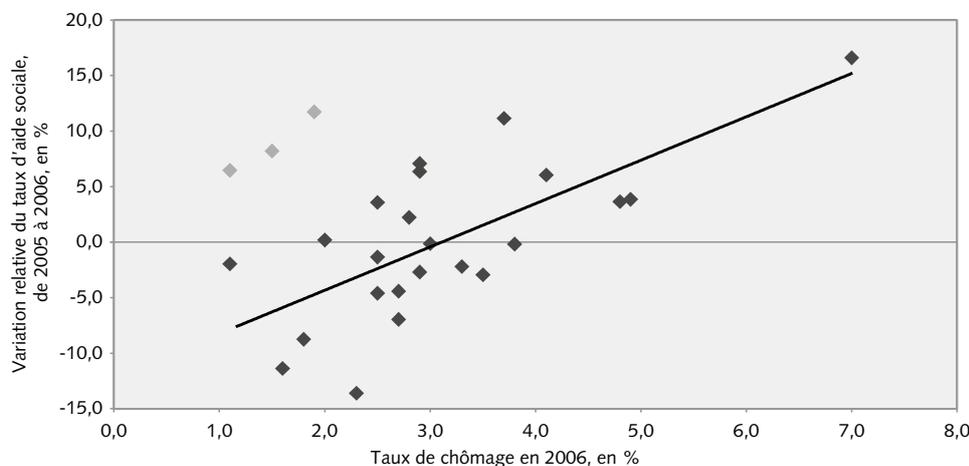


Source: Statistique du chômage, SECO;
 Statistique de l'aide sociale, OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Taux de chômage cantonal et variation relative du taux d'aide sociale cantonal, 2006

G 8

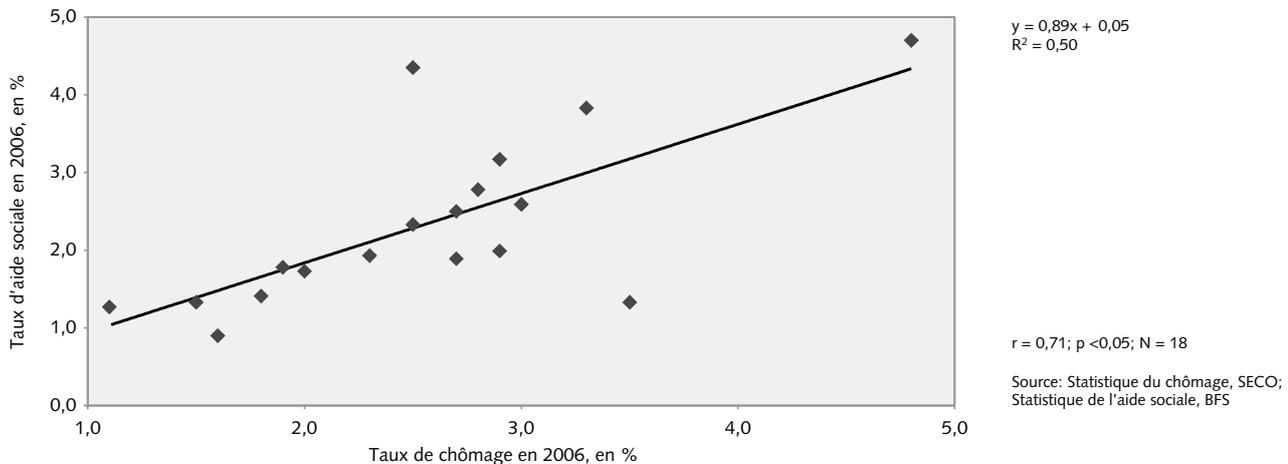


Source: Statistique du chômage, SECO;
 Statistique de l'aide sociale, BFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Taux de chômage cantonal et taux d'aide sociale cantonal, 2006, uniquement cantons sans aides aux chômeurs

G 9



© Office fédéral de la statistique (OFS)

situées en amont.²⁵ Plus le taux de chômage cantonal est important, et plus le taux cantonal d'aide sociale est élevé (graphique G9). Par ailleurs, la relation entre les taux cantonaux de chômage et la variation relative des taux cantonaux d'aide sociale subsiste comme au niveau national:²⁶ Plus le taux cantonal de chômage est élevé en 2006, plus la variation relative du taux cantonal d'aide sociale de 2005 à 2006 est importante, cela si l'on fait une fois encore abstraction des valeurs aberrantes (graphique G8). Les observations identifiées comme des valeurs statistiques aberrantes se réfèrent aux cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Obwald, qui se caractérisent par un faible taux de chômage assorti d'une hausse relative comparativement élevée du taux d'aide sociale.

Comme la Suisse dispose d'une assurance-chômage obligatoire qui compense la perte du revenu professionnel due au chômage à raison de 70 à 80% du dernier salaire pendant une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans, on s'attend à ce que le chômage tende à avoir un effet différé sur l'aide sociale et la pauvreté. Or, il ressort de l'analyse transversale que malgré l'assurance-chômage, un taux de chômage plus élevé a pour effet d'augmenter le taux d'aide sociale et sa variation relative sans décalage dans le temps. Ce phénomène tient vraisemblablement au fait que tous les salariés n'ont de loin pas tous

droit à des indemnités de chômage ou que ce droit selon les cas peut ne pas durer longtemps. Les personnes ne bénéficiant pas de ces indemnités passent directement ou après peu de temps à travers les mailles du filet de l'assurance-chômage pour aboutir dans l'aide sociale. De plus, il se peut que les indemnités de chômage ne suffisent pas pour couvrir les besoins vitaux de certains chômeurs, raison pour laquelle une partie d'entre eux ne s'en sortent qu'avec une aide sociale complémentaire.

3.2.3 Relation entre taux de chômage et taux de pauvreté

Les données longitudinales montrent ici (graphiques G10, G11 et G12) que la corrélation se renforce lorsque les taux de chômage de l'année ou des deux années précédentes sont comparés avec les taux de pauvreté (*time lag* d'une ou de deux années). Une analyse statistique identifie les points marqués dans les graphiques G11 et G12 comme des valeurs aberrantes. Si l'on ne tient pas compte de ces derniers dans le diagramme de points, on obtient dans la période considérée une forte corrélation entre le taux de chômage au moment $t-1$ et le taux de pauvreté au moment t .

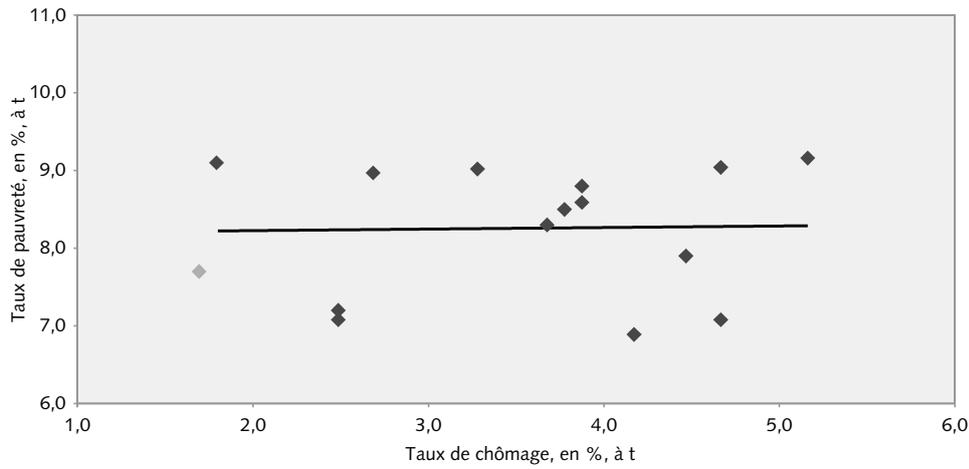
Dans l'analyse des données cantonales, les taux de pauvreté cantonaux ne peuvent être calculés que pour environ la moitié des cantons. Il peut en résulter des légers biais dans l'analyse, car les seuls cantons pouvant être pris en considération sont avant tout des grands cantons. L'analyse des taux cantonaux de pauvreté exploitables pour l'année 2006 donne aussi comme résultat une relation positive, la corrélation ou R^2 sans

²⁵ La publication récente sur l'indicateur de pauvreté, (Office fédéral de la statistique, 2008a, p. 23) a déjà montré que l'aide sociale au sens large et le taux de chômage sont reliés de manière clairement positive en 2006 ($R^2=0,724$). L'aide sociale au sens large comprend, en sus de l'aide sociale (économique) selon le principe de finalité, les prestations en amont sous condition de ressources qui sont accordées en fonction du risque.

²⁶ Dans l'analyse, on a aussi considéré les cantons proposant des aides aux chômeurs situées en amont.

Taux de chômage et taux de pauvreté, t = 1992–2006

G 10



$y = 0,02x + 8,19$
 $R^2 = 0,0005$

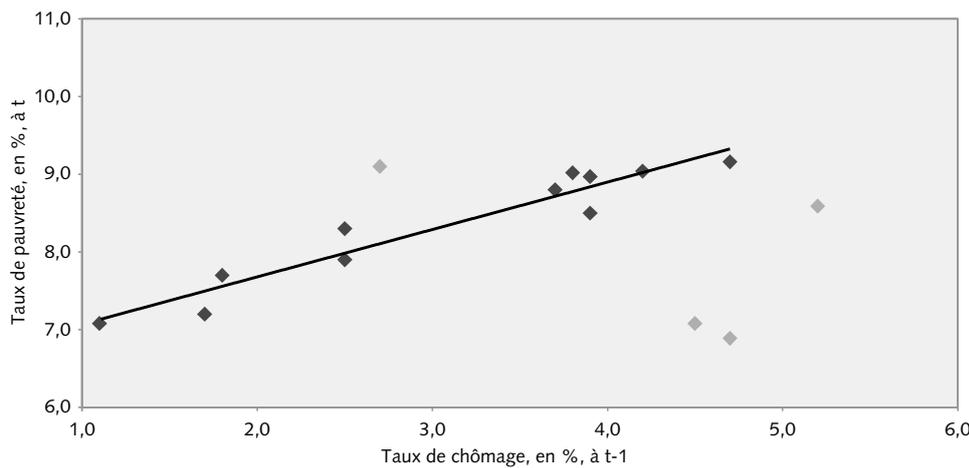
sans l'observation aberrante t = 2001
 $r = 0,02$; $p = 0,94$; $N = 14$

Source: Statistique du chômage, SECO
Enquête suisse sur la population active (ESPA), OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Taux de chômage et taux de pauvreté, t = 1992–2006, time lag = 1 année

G 11



$y = 0,61x + 6,46$
 $R^2 = 0,92$

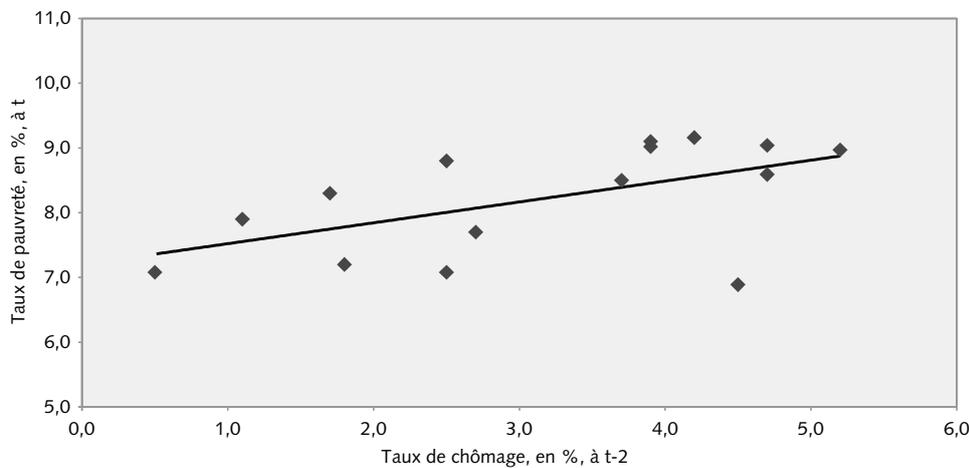
sans l'observation aberrante t = 1994,
1995, 1998, 2000
 $r = 0,96$; $p < 0,05$; $N = 11$

Source: Statistique du chômage, SECO
Enquête suisse sur la population active (ESPA), OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Taux de chômage et taux de pauvreté, t = 1992–2006, time lag = 2 années

G 12



$y = 0,32x + 7,20$
 $R^2 = 0,31$

$r = 0,56$; $p < 0,05$; $N = 15$

Source: Statistique du chômage, SECO
Enquête suisse sur la population active (ESPA), OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

time lag du taux de chômage étant la plus élevée ($r = 0,72$; $p < 0,05$; $N = 14$). Compte tenu de la représentativité limitée des cantons exploitables, il convient de ne pas accorder une trop grande importance à ces résultats cantonaux.

3.2.4 Relation entre taux d'aide sociale et taux de pauvreté

L'analyse actuelle des données disponibles a montré que le niveau du taux de chômage peut expliquer en grande partie la variation du taux d'aide sociale tant au fil du temps qu'en comparaison cantonale, et que le niveau du taux de chômage a manifestement une incidence différée sur le niveau du taux de pauvreté, du moins dans l'analyse au fil du temps. On peut ensuite se demander si une personne touche d'abord une aide sociale et est ensuite considérée comme pauvre du point de vue statistique ou si l'aide sociale est effectivement en mesure de combattre la pauvreté, ce qui est son but. Comme nous l'avons constaté dans le deuxième chapitre du présent rapport, certains groupes sont fortement surreprésentés dans l'aide sociale par rapport à la population totale, d'autres le sont dans la pauvreté. On ne peut déduire que partiellement de ce constat que l'aide sociale protège de la pauvreté avant tout les groupes qui y sont surreprésentés (les 18 à 29 ans, les personnes divorcées, en partie le groupe de personnes n'ayant suivi que l'école obligatoire et les personnes sans emploi), alors qu'elle n'arrive que moins bien à remédier à la situation

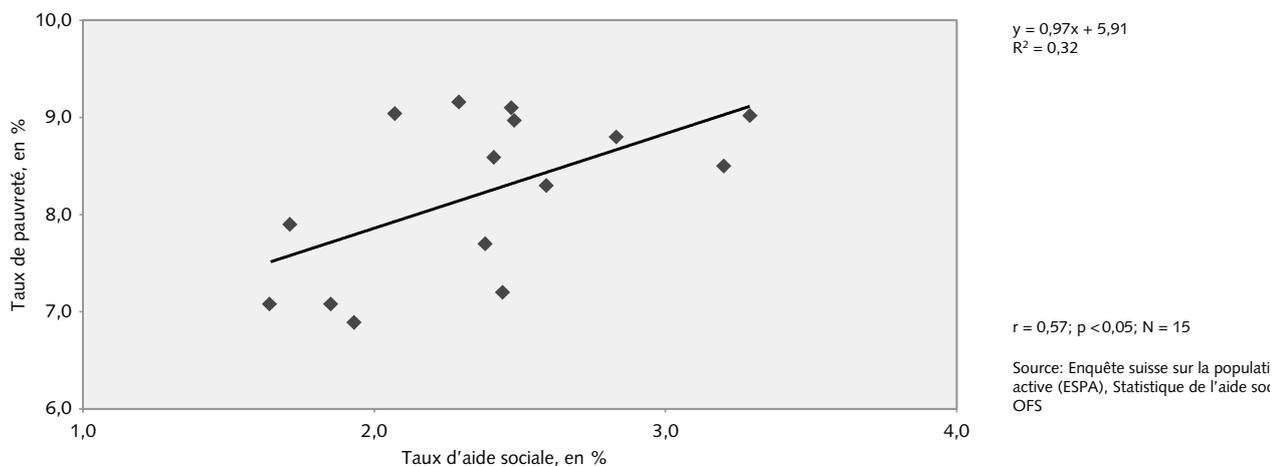
des groupes surreprésentés dans la pauvreté (personnes séparées et personnes veuves). Il faut souligner que le non-recours à l'aide sociale par certains groupes influence aussi cette répartition et qu'il n'est donc pas possible d'apprécier de manière concluante l'efficacité de l'aide sociale. Nous avons déjà examiné les raisons possibles de ce non-recours dans le chapitre 2.

Le graphique G13 représente la relation entre le taux d'aide sociale et le taux de pauvreté au fil du temps. Même si le taux d'aide sociale augmente pratiquement constamment et que le taux de pauvreté est nettement fluctuant, les deux taux présentent une corrélation positive significative ($p < 0,05$). Cela tient sans doute au fait que les taux ont évolué plus ou moins parallèlement entre 2000 et 2004 et que près de la moitié des observations portent sur cette période. En revanche, il n'existe aucune relation entre le taux de pauvreté et la variation relative du taux d'aide sociale ($r = -0,04$; $P = 0,90$; $N = 15$).

L'analyse des données cantonales pour l'année 2006 confirme ces résultats (graphique G14): Plus le taux d'aide sociale cantonal est élevé, plus le taux de pauvreté l'est aussi dans les cantons auxquels l'analyse se limite (ils représentent environ la moitié de l'ensemble des cantons). Le canton du Tessin, qui présente un faible taux d'aide sociale grâce à un vaste éventail de prestations sous condition de ressources en amont de l'aide sociale, a été considéré comme une valeur aberrante.²⁷ L'analyse confirme également que le taux de pauvreté n'est pas relié à la variation relative du taux d'aide sociale ($r = 0,44$; $P = 0,11$; $N = 14$).

Taux d'aide sociale et taux de pauvreté, 1992–2006

G 13

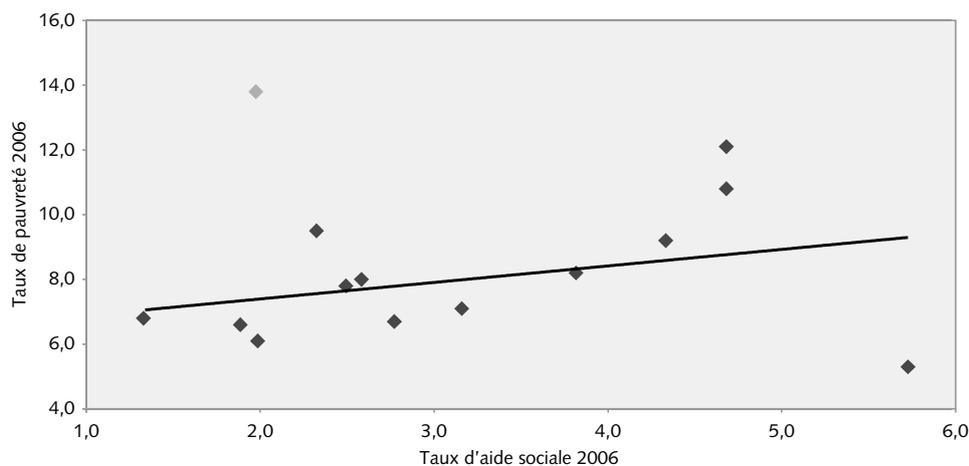


© Office fédéral de la statistique (OFS)

²⁷ Voir à ce sujet Office fédéral de la statistique (2008a, p.24s).

Taux d'aide sociale et taux de pauvreté, 2006

G 14



$$y = 0,86x + 5,48$$

$$R^2 = 0,43$$

Seuls les cantons AG, BL, BE, FR, GE, LU, NE, SO, SG, TG, VD, VS, ZH
Valeurs aberrantes: TI
 $r = 0,65$; $p < 0,05$; $N = 13$

Source: Enquête suisse sur la population active (ESPA), Statistique de l'aide sociale, OFS

© Office fédéral de la statistique (OFS)

Il existe manifestement une relation positive entre le taux d'aide sociale et le taux de pauvreté, comme l'ont montré la comparaison dans le temps et la comparaison intercantonale. Cela vient étayer l'hypothèse et la conclusion que les taux d'aide sociale présentent une relation semblable avec le chômage et, partant, avec l'évolution économique. Or, on ne peut pas répondre ici à la question de comment fonctionne exactement la relation entre l'aide sociale et la pauvreté. Mais c'est précisément la réponse à cette question qui nous intéresse pour pouvoir évaluer l'efficacité de l'aide sociale comme dernier filet de prévention contre la pauvreté. Plusieurs cas sont possibles: Le taux de pauvreté s'élève-t-il parce que l'aide sociale augmente mais qu'elle ne peut faire passer tous les bénéficiaires au-dessus du seuil statistique de pauvreté? Si la pauvreté s'accroît au même rythme que l'aide sociale, y aurait-il alors davantage de pauvres sans l'aide sociale? Ces questions restent ouvertes.

Explications méthodologiques et aides à l'interprétation

Les analyses présentées ici se limitent à l'examen de la relation entre deux variables. D'autres facteurs d'influence ne sont donc pas pris en compte. L'analyse ne dit rien sur la causalité (sens de l'action). Seules les hypothèses à examiner admettent chaque fois un sens de l'action.

La droite de régression forme la meilleure droite possible pour le nuage de points, de sorte que les écarts entre les valeurs observées et la droite (valeurs estimées) sont minimisés. Si la pente est positive (ou négative), nous parlons alors d'une relation positive (ou négative). Le coefficient de détermination R^2 (basé sur le coefficient de corrélation r , où $r = \sqrt{R^2}$) exprime l'ampleur de la contribution de la variable d'influence à la variation de la variable à expliquer. Dans le

meilleur des cas, sa valeur est 1, la variable d'influence pouvant alors expliquer 100% de la variation. Les points se situent ainsi tous sur la droite de régression. Si la variable d'influence ne fournit aucune contribution, R^2 est alors égal à 0. Moins il y a d'observations dans l'analyse, plus l'influence de chaque observation sur R^2 est importante. Le degré de signification (valeur p) du résultat obtenu dépend donc aussi du nombre d'observations (N).

Les analyses ne peuvent pas prouver les hypothèses à examiner, mais au plus les étayer ou les invalider.

3.3 Résumé

Le chapitre 3 est consacré à l'examen des relations entre l'évolution économique, le taux de chômage et les taux d'aide sociale et de pauvreté en Suisse. On a d'une part considéré l'évolution au fil du temps de ces grandeurs au niveau national (analyse longitudinale) et d'autre part limité l'analyse à des données cantonales d'une certaine année (analyse transversale).

Ces observations font ressortir, sans surprise, une relation nettement positive entre l'évolution économique et le taux de chômage. Plus la croissance économique en Suisse est élevée rapportée à la variation réelle du PIB par habitant, moins le taux de chômage augmente cette année-là et il baisse deux ans après. Le taux de chômage semble influencer la variation relative du taux d'aide sociale au niveau national pendant la période considérée. Plus le taux de chômage est faible, moins le taux d'aide sociale s'accroît. Mais il faudrait que le taux de chômage diminue plus fortement pour que le taux d'aide sociale

baisse lui aussi. D'autres raisons comme les prestations sous condition de ressources prévues en amont – notamment les aides aux chômeurs – et d'autres conditions institutionnelles affaiblissent très probablement la relation entre le taux de chômage et le taux d'aide sociale au point que l'on ne mesure plus qu'un effet sur la variation du taux d'aide sociale. L'analyse des données cantonales renforce cette hypothèse, car elle met en lumière une relation nettement positive entre le taux de chômage et le taux d'aide sociale. Dans l'analyse longitudinale, on observe par ailleurs une relation positive entre le taux de chômage et le taux de pauvreté une année plus tard. Dans l'analyse transversale en revanche, cette relation positive subsiste, mais la corrélation la plus forte que l'on peut observer est celle qui existe entre le taux du

chômage et le taux de pauvreté sans décalage dans le temps. Considérés au fil du temps, les taux de pauvreté et d'aide sociale évoluent dans la même direction. L'analyse des données cantonales confirme cette observation, malgré le petit nombre des cantons examinés. Mais on ne sait toujours pas comment fonctionne précisément la relation entre le taux d'aide sociale et le taux de pauvreté.

Même si l'analyse a pu mettre en lumière certaines relations avec des méthodes simples, il n'en demeure pas moins que la conjonction de l'évolution économique, du chômage, de l'aide sociale et de la pauvreté est complexe. D'autres analyses seront nécessaires si l'on veut pouvoir mieux comprendre ces interactions.

Bibliographie

- Carigiet, Erwin, Ueli Mäder et Jean-Michel Bovin (2003). *Wörterbuch der Sozialpolitik*. Zürich: Rotpunktverlag.
- Castel, Robert (1991). «De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle.» Dans: Donzelot, Jacques (Dir.). *Face à l'exclusion. Le modèle français*. Paris: Éditions Esprit.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2005). *Concepts et normes de calcul de l'aide sociale*. 4e édition avril 2005, compléments 12/05, 12/07, 12/08. Berne: CSIAS.
- Fluder, Robert et Jürgen StremLOW (1999). *Armut und Bedürftigkeit: Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen*. Berne, Stuttgart, Vienne: Haupt.
- Kammerman, Sheila B. (1995). «Gender Role and Family Structure Changes in the Advanced Industrialized West: Implications for Social Policy.» Dans: McFate, Katherine, Roger Lawson, und William J. Wilson (Dir.). *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*. Western States and the New World Order. New York: Russell Sage Foundation.
- Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI).
- Office fédéral de la statistique. Site web «Enquête sur le budget des ménages (EBM) 2006»: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/02/blank/key/einkommen0/niveau.html> (Etat au 12.12.2008).
- Office fédéral de la statistique (2005). *Rapport sur les activités OFS dans le domaine de la pauvreté*. Document interne.
- Office fédéral de la statistique, Sozialamt des Kantons Zürich (2006). *Sozialbericht Kanton Zürich 2005. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik*. Neuchâtel: OFS.
- Office fédéral de la statistique (2007a). *La pauvreté des personnes en âge de travailler. Taux de pauvreté et de working poor parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans, en Suisse, entre 2000 et 2005*. Neuchâtel: OFS.
- Office fédéral de la statistique (2007b). *Les prestations sociales sous condition de ressources allouées dans les cantons suisses en 2007. Inventaire au 01.01.2007*. Neuchâtel: OFS.
- Office fédéral de la statistique (2007c). *Situation financière des ménages. Composition et distribution des revenus*. Neuchâtel: OFS.
- Office fédéral de la statistique (2008a). *Indicateur de pauvreté pour la compensation des charges au titre des facteurs sociodémographiques dans le cadre de la RPT. Concepts de base. Résultats pour l'année 2006*. Neuchâtel: OFS.
- Office fédéral de la statistique (2008b). *Bas salaires et working poor en Suisse. Ampleur des phénomènes et groupes à risque d'après l'Enquête sur la structure des salaires 2006 et l'Enquête suisse sur la population active 2006*. Neuchâtel: OFS.

Okun, Arthur M. (1962). «Potential GNP: its measurement and significance.» Proceedings of the Business and Economics Statistics Section, American Statistical Association, Washington DC. Disponible sur Internet à l'adresse <http://www.econ.yale.edu/cowles/P/cp/p01b/p0190.pdf> (Etat au 17.10.2008) de Cowles Foundation Paper 190 de l'Université de Yale.

Salzgeber, Renate (sans indication d'année). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2005. Réalisé sur mandat de l'Initiative des villes: politique sociale, organisation de l'Union des villes suisses, http://www.staedteinitiative.ch/de/pdf/KZB_2005.pdf (Etat au: 12.12.2008).

Secrétariat d'Etat à l'économie (2002). Le rapport sur la croissance. Déterminants de la croissance économique de la Suisse et jalons pour une politique économique axée sur la croissance. Berne: SECO.

Weber, Bernhard A. (2001). «Le chômage en Suisse dans les années nonante.» La Vie économique. Revue de politique économique 6-2001: p. 4–9.

Programme des publications de l'OFS

En sa qualité de service central de statistique de la Confédération, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a pour tâche de rendre les informations statistiques accessibles à un large public.

L'information statistique est diffusée par domaine (cf. verso de la première page de couverture); elle emprunte diverses voies:

<i>Moyen de diffusion</i>	<i>Contact</i>
Service de renseignements individuels	032 713 60 11 info@bfs.admin.ch
L'OFS sur Internet	www.statistique.admin.ch
Communiqués de presse: information rapide concernant les résultats les plus récents	www.news-stat.admin.ch
Publications: information approfondie (certaines sont disponibles sur disquette/CD-Rom)	032 713 60 60 order@bfs.admin.ch
Banque de données (accessible en ligne)	032 713 60 86 www.statweb.admin.ch

Informations sur les divers moyens de diffusion sur Internet à l'adresse www.statistique.admin.ch → Services → Les publications de Statistique suisse

Situation économique et sociale de la population

Bas salaires et working poor en Suisse

Ampleur des phénomènes et groupes à risque d'après l'Enquête sur la structure des salaires 2006 et l'Enquête suisse sur la population active 2006.
OFS, Neuchâtel 2008, 7 francs. (excl. TVA), numéro de commande: 966-0800

Indicateur de pauvreté pour la compensation des charges au titre des facteurs socio-démographiques dans le cadre de la RPT

Concepts de base. Résultats pour l'année 2006. OFS, Neuchâtel 2008, gratuit, numéro de commande: 1014-0800

Facteurs de risque des jeunes femmes à l'aide sociale

Analyse approfondie de la statistique suisse de l'aide sociale 2004
Bureau féd. de l'égalité entre femmes et hommes; OFS Neuchâtel 2007,
10 francs (excl. TVA), numéro de commande: 890-0700

La statistique de l'aide sociale – Résultats pour l'année 2006

OFS, Neuchâtel 2008, gratuit, numéro de commande: 758-0800

Depuis le début des années 1990, les institutions de la protection sociale sont exposées à des changements économiques et sociaux de plus en plus rapides. L'aide sociale et la pauvreté sont notamment des thèmes qui reviennent actuellement en force dans les discussions politiques et sociales. Lorsqu'il est question de caractériser l'importance de la détresse matérielle ou de la précarité financière des ménages dans une société, les termes «risque de pauvreté» et «risque de dépendance à l'aide sociale» sont souvent utilisés comme des synonymes dans ce contexte. On ne sait pas clairement comment les taux d'aide sociale et de pauvreté peuvent être évalués l'un par rapport à l'autre: dans quelle mesure les résultats se recourent, se complètent ou se différencient? Une personne qui évite une situation de pauvreté grâce à l'aide sociale peut-elle malgré cela être considérée comme pauvre et être enregistrée dans la statistique de la pauvreté? Les groupes de population présentant un risque élevé de pauvreté sont eux aussi souvent définis à l'aide de données concernant la situation dans l'aide sociale: dans quelle mesure les indicateurs de la statistique de l'aide sociale donnent-ils une image pertinente de la problématique de la pauvreté?

N° de commande

1050-0900

Commandes

Tél.: 032 713 60 60

Fax: 032 713 60 61

E-mail: order@bfs.admin.ch**Prix**

6 francs (TVA excl.)

ISBN 978-3-303-20022-3