

# **SKOS CSIAS COSAS**

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe  
Conférence suisse des institutions d'action sociale  
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale  
Conferenza svizra da l'agid sozial

Document de base

# Pauvreté et seuils de pauvreté

Berne 2020

## 1. Introduction

Que signifie être pauvre? Selon une définition ancienne, la pauvreté désigne un manque fondamental de ressources permettant l'existence humaine : Manque de nourriture, d'eau, de vêtements, de logement et d'aide en cas de maladies facilement guérissables (définition absolue de la pauvreté). Un déficit constant dans ces domaines aura des conséquences dramatiques pour les personnes concernées. De nos jours, cette définition de la pauvreté est encore utilisée à l'échelle mondiale lorsqu'il est question de pauvreté extrême. Selon la définition de l'ONU, une personne vit dans une pauvreté extrême lorsqu'elle dispose de moins de 1,25 dollar par jour pour les biens de première nécessité. La Banque mondiale fixe ce montant à 1,9 dollar, ce qui correspond à environ 10% de la population mondiale.

Dans les pays industrialisés comme la Suisse, cette définition de la pauvreté est réductrice : d'une part, les ressources disponibles doivent être mises en regard du coût de la vie et, d'autre part, il convient de prendre en compte des facteurs aussi bien matériels qu'immatériels (définition relative de la pauvreté). La CSIAS ne définit pas le seuil de pauvreté comme un minimum vital matériel mais comme un **minimum vital social**. En plus de la survie physique, ce seuil tient en effet compte de la nécessité d'une participation minimale à la vie sociale. Ainsi, la CSIAS définit la pauvreté de manière multidimensionnelle :

« La pauvreté en tant que phénomène relatif désigne un déficit dans des domaines importants de la vie tels que logement, nourriture, santé, formation, travail et contacts sociaux. L'indigence désigne un ménage qui n'est pas en mesure de se procurer, par ses propres moyens, les ressources nécessaires à son entretien ou un revenu du ménage, après déduction des cotisations aux assurances sociales et des impôts, inférieur au minimum vital social. »

Les définitions de la pauvreté et du minimum vital social de la CSIAS sont devenues des références centrales de la politique sociale suisse. Toutefois, plusieurs minimaux vitaux et seuils de pauvreté ont cours ; ils seront présentés ci-après.

## 2. Taux de risque de pauvreté selon l'OCDE / l'UE

Le **taux de risque de pauvreté** mesure l'importance des inégalités de revenu dans une société. Il montre combien de personnes doivent vivre avec un revenu nettement inférieur à celui de la majorité de la population. Une personne est considérée comme menacée de pauvreté si son **revenu disponible équivalent** est inférieur au **seuil de risque de pauvreté**.

*Revenu disponible équivalent* : le revenu disponible équivalent est déterminé sur la base du revenu disponible du ménage (revenu brut du ménage moins les cotisations sociales, les impôts, les primes de l'assurance-maladie de base, les pensions alimentaires et autres contributions d'entretien). Il tient compte de la taille et de la composition des ménages en se référant à une échelle d'équivalence, de sorte à ce que les revenus des personnes vivant dans des ménages de tailles différentes soient plus aisément comparables.

*Seuil de risque de pauvreté* : l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et l'Office statistique de l'Union européenne (EUROSTAT) proposent, chacun, sa propre définition du seuil de risque de pauvreté. Pour l'OCDE, une personne est considérée comme menacée de pauvreté

si son revenu disponible équivalent est inférieur à 50% de la valeur médiane. L'UE de son côté fixe le seuil de risque de pauvreté à 60% de la médiane. Le risque de pauvreté ne se mesure donc pas aux besoins directs d'une personne, mais à la répartition des revenus au sein d'un pays. Ainsi, le seuil de risque de pauvreté se modifie en fonction de l'évolution des revenus de l'ensemble de la population.

Sur la base de ces définitions, l'Office fédéral de la statistique a déterminé le seuil de risque de pauvreté en Suisse en 2018 pour une personne seule à un revenu mensuel équivalent de 2079 francs resp. de 2495 francs (50% resp. 60% de la médiane). Ce seuil correspond à un **taux de risque de pauvreté** de 7,8% resp. de 13,9% de la population résidente permanente en Suisse. Ces calculs sont fondés sur l'enquête téléphonique menée auprès de 7000 ménages dans le cadre de l'enquête annuelle sur les revenus et les conditions de vie (Statistics on Income and Living Conditions SILC).

### 3. Minima vitaux en Suisse

Dans le système de sécurité sociale se pose non seulement la question de la répartition des revenus, mais aussi celle des moyens financiers effectivement nécessaires pour vivre dignement. Cette valeur, appelée minimum vital ou seuil de pauvreté, est liée aux besoins. En Suisse, elle ne jouit pas d'une définition unique. Afin de déterminer si une personne a droit à des prestations financières (indigence), chaque branche de la sécurité sociale a fixé son propre minimum vital. En voici les trois les plus importants et les plus souvent utilisés :

- **Minimum vital dans le droit des poursuites** : la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) définit un minimum vital insaisissable garanti afin de préserver le débiteur ou la débitrice d'une situation de détresse.<sup>1</sup> Son montant et ses modalités sont déterminés par la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse. Il se compose d'un montant mensuel de base et de plusieurs suppléments liés aux besoins (frais de logement, cotisations sociales, dépenses indispensables à l'exercice d'une profession, pensions alimentaires le cas échéant, etc.)
- **Minimum vital dans les prestations complémentaires à l'AVS/AI** : la Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC) définit le droit aux prestations complémentaires.<sup>2</sup> Il se compose d'un montant pour couvrir les besoins vitaux et d'autres dépenses reconnues (frais de logement, coûts du séjour dans un home ou à l'hôpital le cas échéant, cotisations sociales et d'assurance-maladie, etc.)
- **Minimum vital social selon la CSIAS** : les normes de la CSIAS définissent le minimum vital social.<sup>3</sup> Outre la couverture des besoins matériels de base, il englobe les dépenses nécessaires à une participation minimale à la vie sociale. Il se compose du forfait pour l'entretien (FE), des frais de logement, des soins médicaux de base et des prestations circonstanciées (PCi) (cf. document de base « Le minimum vital social de l'aide sociale »).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)

<sup>2</sup> Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC).

<sup>3</sup> CSIAS (2019) : normes. A.6 Budget d'aide et besoin d'aide. Berne.

<sup>4</sup> CSIAS (2017) : Le minimum vital social de l'aide sociale. Berne.

Tableau 1 Montants mensuels (forfait pour l'entretien) nécessaires à la couverture des besoins de base 2020

| Type de ménage                      | Droit des poursuites | Prestations complémentaires à l'AVS/AI | CSIAS <sup>5</sup> |
|-------------------------------------|----------------------|--|--------------------|
| Personne seule                      | Fr. 1200             | Fr. 1620                               | Fr. 997            |
| Famille monoparentale avec 1 enfant | Fr. 1750*            | Fr. 2468                               | Fr. 1525           |
| 2 adultes avec 2 enfants            | Fr. 2500*            | Fr. 4126                               | Fr. 2134           |

Source : CPF 2009<sup>6</sup>; LPC; CSIAS, 2020 chapitre B.2

\*Enfants de moins de 10 ans

Ces trois minima vitaux tiennent compte de coûts différents pour l'entretien du ménage, admettent différentes dépenses en tant que minimum vital et accordent différentes prestations supplémentaires. Par ailleurs, et cela vaut pour les trois minima vitaux, les cantons disposent d'une certaine marge de manœuvre.<sup>7</sup> Toutefois, les trois minima reconnaissent les frais de logement et les primes d'assurance-maladie comme faisant partie du minimum vital auquel s'ajoute un montant forfaitaire nécessaire à la couverture des besoins de base indépendant des conditions locales. Toutefois, lesdits forfaits divergent considérablement entre les trois minima (cf. tableau 1).<sup>8</sup>

Les trois minima vitaux se fondent sur le principe de l'individualisation. Ainsi, les montants alloués tiennent compte des besoins individuels des personnes concernées. Les frais de logement et de santé, notamment, peuvent considérablement varier d'une situation à l'autre. En ce qui concerne le minimum vital social de l'aide sociale, il tient compte du principe d'individualisation en accordant, en plus et selon les situations, des prestations circonstanciées de couverture des besoins de base (PCi).

## 4. Calcul du taux de pauvreté en Suisse

L'Office fédéral de la statistique mesure la pauvreté à l'échelle nationale. Le **taux de pauvreté** indique le nombre de personnes vivant en Suisse en dessous du **seuil de pauvreté**. En 2018, ce taux se situait à 7,9% de la population résidente permanente et concernait 660 000 personnes.

Le seuil de pauvreté permettant de calculer le taux de pauvreté correspond au minimum vital social selon les normes de la CSIAS. Afin de déterminer le nombre de personnes touchées par la pauvreté, un seuil de pauvreté individuel est fixé pour chaque ménage. Il comprend le forfait pour l'entretien selon la CSIAS, les frais de logement effectifs du ménage et un forfait de 100 francs par personne de plus de 16 ans. Les personnes dont le revenu disponible du ménage est inférieur à ce seuil de pauvreté sont donc considérées comme pauvres. Les coûts de l'assurance-maladie obligatoire, qui font partie du minimum vital social selon la CSIAS, sont pris en compte dans le calcul du revenu disponible équivalent (cf. ci-dessus).<sup>9</sup> A l'instar du calcul du taux de risque de pauvreté, le calcul du taux de pauvreté se fonde sur les données de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (Statistics on Income and Living Conditions SILC).

<sup>5</sup> 16 cantons appliquent un FE conforme à la CSIAS. Neuf cantons appliquent un FE de 977 resp. 986 francs pour une personne seule.

<sup>6</sup> Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse (2009). Lignes directrices pour le calcul du minimum vital du droit des poursuites (montant de base indispensable) selon l'art. 93 LP.

<sup>7</sup> Cf. Schuwey Claudia & Carlo Knöpfel (2014). Neues Handbuch Armut in der Schweiz. Luzern, Caritas-Verlag.

<sup>8</sup> Cf. Coullery Pascal (2018). Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen und seine verfassungsrechtlichen Grundlagen. Berne.

<sup>9</sup> Office fédéral de la statistique (2012). Pauvreté en Suisse : concepts, résultats et méthodes, Neuchâtel.

L'OFS publie annuellement, à titre indicatif, les valeurs moyennes du seuil de pauvreté pour différents types de ménages en Suisse. En 2018, le seuil de pauvreté moyen était d'environ 2293 francs (cf. tableau 2) pour une personne seule. En ajoutant les coûts de l'assurance-maladie obligatoire (assurance de base avec une franchise annuelle minimale de 300 francs, sans tenir compte des différences régionales ni de l'âge), le seuil de pauvreté se situait à environ 2740 francs en 2018.

Tableau 2 *Calcul du seuil de pauvreté moyen en Suisse pour l'année 2018 (francs par mois)*

| Type de ménage                     | Forfait pour l'entretien CSIAS | Frais de logement moyens | Montant pour autres dépenses | Seuil de pauvreté moyen OFS | Prime d'assurance-maladie standard en sus <sup>10</sup> |
|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|---|
| Personne seule                     | 986                            | 1207                     | 100                          | <b>2293</b>                 | 447   |
| Couple sans enfants                | 1509                           | 1319                     | 200                          | <b>3028</b>                 | 895   |
| Ménage monoparental avec 2 enfants | 1834                           | 1538                     | 100                          | <b>3472</b>                 | 658   |
| Couple avec 2 enfants              | 2110                           | 1658                     | 200                          | <b>3968</b>                 | 1150  |

Source : OFS (SILC)/OFSP.<sup>11</sup>

## 5. Taux d'aide sociale et taux de non-perception

Le **taux d'aide sociale** indique le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population totale. Il s'agit donc d'une mesure de la pauvreté combattue qui diffère fondamentalement des chiffres concernant la pauvreté et le risque de pauvreté. Ce taux est relevé chaque année dans le cadre de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique (enquête complète). En 2018, 3,2% de la population résidente permanente en Suisse, soit environ 272 700 personnes, percevaient des prestations d'aide sociale.

Toutefois, toutes les personnes dont le revenu disponible est inférieur au seuil de pauvreté ou qui auraient droit à des prestations d'aide sociale ne perçoivent pas des prestations d'aide sociale. Le **taux de non-perception** est difficile à déterminer en raison des méthodes de relevé différentes relatives aux bénéficiaires de l'aide sociale d'un côté et aux personnes touchées par la pauvreté de l'autre. Une étude sur le taux de non-perception réalisée dans le canton de Berne estime ce taux à environ un quart de l'ensemble des ayant-droit.<sup>12</sup> Il est certain que la crainte de la stigmatisation, la peur de perdre son droit de séjour et la méconnaissance du droit à l'aide sociale influent négativement le taux de perception.

<sup>10</sup> L'Office fédéral de la statistique (OFS) se réfère aux primes d'assurance-maladie de l'année précédente.

<sup>11</sup> Office fédéral de la statistique, [Seuils moyens de pauvreté pour différents types de ménage](#). Document publié le 4.7.2019.

<sup>12</sup> Cf. Hümbelin, Oliver (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden. Bern.

## 6. Conclusion

Ce document montre la diversité des définitions de la pauvreté, des minima vitaux et des méthodes de mesure de la pauvreté. La définition de la pauvreté de la CSIAS et sa définition du minimum vital social sont devenues des références centrales de la politique sociale suisse, par exemple pour déterminer des normes en matière de prestations d'aide sociale et pour mesurer la pauvreté. D'une part, ces références tiennent compte des besoins matériels et immatériels de base et, d'autre part, elles tiennent compte du coût de la vie prévalent. Ainsi, les loyers et les coûts de l'assurance maladie varient d'une région à l'autre, ce dont il faut tenir compte lorsqu'on cherche à mesurer la pauvreté en Suisse. Il y va du respect du principe de l'individualisation.<sup>13</sup>

Il importe que les rapports sur la pauvreté distinguent entre le risque de pauvreté, la pauvreté et la perception d'aide sociale. Ces trois indicateurs sont basés sur des relevés différents et ne concernent pas nécessairement les mêmes groupes de personnes.

En synthèse, il convient de noter qu'en Suisse :

- 13,9% de la population sont menacée de pauvreté,
- 7,9% des personnes sont considérées comme touchées par la pauvreté, c'est-à-dire qu'elles vivent en dessous du seuil du minimum vital social,
- et 3,2% des personnes perçoivent des prestations d'aide sociale.

---

<sup>13</sup> CSIAS (2019) : Normes. A.4 Principes de l'aide sociale. Berne.