

MONITORING DE LA PAUVRETÉ EN SUISSE
RAPPORT 2025

COUVERTURE

DES BESOINS VITAUX

EN SUISSE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

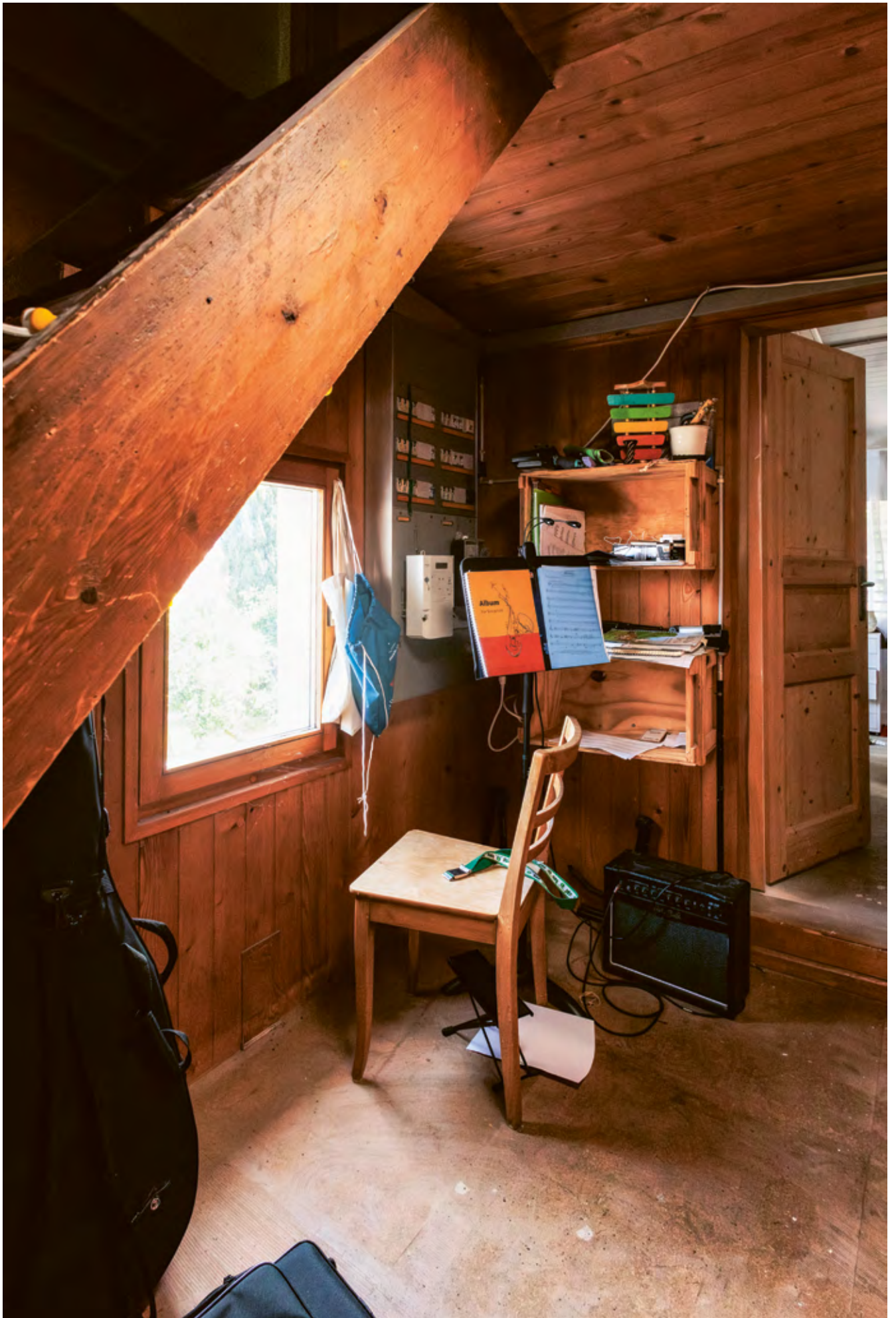
Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS

En collaboration avec les autorités fédérales,
cantonales et communales ainsi qu'avec les
organisations de la société civile et du monde
de la recherche

SITUATION EN MATIÈRE DE PAUVRETÉ

APPROCHES DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

	Les visages de la pauvreté : regards personnels	10
	Introduction	15
A	INSTRUMENTS ET ACTEURS DE LA COUVERTURE DES BESOINS VITAUX	17
A.1	Vue d'ensemble des instruments de la couverture des besoins vitaux	20
A.2	Sécurité sociale : assurances sociales	22
A.3	Sécurité sociale : prestations sociales sous condition de ressources	26
A.4	Sécurité sociale : prestations non matérielles	35
A.5	Organisations privées à but non lucratif	38
B	RÔLE DE DIFFÉRENTES PRESTATIONS DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	41
B.1	Pauvreté avant et après transferts	44
B.2	Aide sociale	56
B.3	Prestations complémentaires à l'AVS/AI	77
C	DÉFIS ET MESURES	85
C.1	Non-recours aux prestations sociales	89
C.2	Incitations financières et sanctions	100
C.3	Mesures d'intégration sociale	115
C.4	Égalité et équité de la fourniture des prestations	119
C.5	Développement du système de prestations	125
D	CONCLUSION	135
	Notes de fin	143
	Bibliographie	146
	Liste des abréviations	153
	Glossaire	154
	Impressum	156



D. B., 29 ans, du Tessin

« J'ai d'abord dû vaincre la pauvreté avant de perdre 50 kilos »



Claudia Schwarz, 51 ans, de Zurich

« Si je percevais l'aide sociale, j'aurais plus d'argent à ma disposition »



Vian Tobal, 22 ans, de Bâle-Campagne

« Je n'ai pratiquement aucun souvenir d'une période de mon enfance qui soit exempte de soucis »



Karine Donzallaz, 45 ans, de Fribourg

« Bien que l'aide sociale ait pour but de favoriser l'autonomie, on se sent infantilisé »



LES VISAGES DE LA PAUVRETÉ : REGARDS PERSONNELS

Photos: Jonathan Labusch
Textes: Sascha Britsko

Le premier rapport du monitoring national de la pauvreté fournit des informations sur la pauvreté en Suisse, principalement à l'aide de statistiques, d'indicateurs et d'une analyse des résultats la recherche. Mais que signifient tous ces chiffres, toutes ces données dans la vie quotidienne des gens ?

Les portraits qui suivent tentent précisément de répondre à cette question. Ils offrent un regard personnel sur des situations de vie très diverses et s'efforcent de faire ressentir ce que signifie vivre au seuil du minimum vital, voire au-dessous. Ils évoquent les obstacles, la honte, mais aussi les stratégies et les petits espoirs de chacune et chacun dans la lutte quotidienne pour sa propre existence.

Car on l'oublie souvent dans le débat sur la pauvreté : il n'y a pas « la » pauvreté, ni « la » personne touchée par la pauvreté. La pauvreté est aussi diverse que celles et ceux qui la vivent.

Il est impossible de montrer la pauvreté sous toutes ses formes. Mais ces portraits peuvent donner un visage aux chiffres et aux statistiques du monitoring national de la pauvreté, et ainsi les rendre un peu plus tangibles.

Au nombre de douze, les portraits marquent à chaque fois le début des trois cahiers thématiques.



D. B., 29 ans, du Tessin
« J'ai d'abord dû vaincre la pauvreté avant de perdre 50 kilos »

Je suis la preuve vivante qu'on peut se sortir d'une situation difficile. Fin 2023, j'ai décroché un CDI d'informaticien et je gagne désormais 4500 francs par mois. Avant, je vivais de l'aide sociale. Une fois toutes mes factures payées, il ne me restait que 110 francs par mois.

À vrai dire, j'ai toujours vécu dans la précarité. Mes parents étaient des immigrants italiens qui n'ont jamais trouvé d'emploi décent. Ils se sont séparés lorsque j'avais quatre ans. Ce fut très difficile pour moi, car à partir de ce moment-là, j'ai été, en quelque sorte, otage de leurs conflits. Je me souviens que je ne comprenais pas pourquoi mon foyer était si froid. Chez les autres, la mère cuisinait, embrassait ses enfants et était gentille avec eux. Moi, en revanche, j'étais rejeté par ma mère. J'ai ainsi connu la misère affective, en plus de la pauvreté financière.

Cette situation à la maison et mon mauvais état de santé étaient directement liés. J'ai développé un trouble alimentaire. Au moment où j'allais le plus mal, je pesais 170 kilos. J'aime expliquer mon comportement alimentaire en le comparant à celui des hommes des cavernes : dès que j'en avais l'occasion, je mangeais le plus possible. Je savais que c'était peut-être ma dernière chance de manger avant plusieurs jours.

Pendant la pandémie de coronavirus, j'ai touché le fond. Je ne supportais plus d'être enfermé chez moi avec ma mère. Je me suis rendu aux services sociaux pour expliquer ma situation. À ma grande surprise, j'ai immédiatement reçu de l'aide. Avec mon conseiller, nous avons rapidement commencé à chercher un appartement et j'ai suivi des cours pour apprendre à vivre de manière autonome.

J'ai ensuite vécu trois ans avec l'aide sociale tout en suivant des études d'informatique. Même si j'avais déjà terminé un apprentissage d'informaticien, je n'arrivais pas à trouver d'emploi ici, dans le canton du Tessin.

À partir du moment où je n'avais plus à me soucier autant de l'argent, je me suis mis au sport. C'est à ce moment-là seulement que j'ai trouvé quelque chose qui me plaisait vraiment : le combat médiéval à l'épée, que l'on nomme aussi le béhourd. Combiné à une alimentation correcte et à un entraînement régulier, ce sport m'a donné la motivation de perdre 50 kilos.

Depuis, ma vie a complètement changé ; je ne suis plus essoufflé lorsque je me promène en montagne. Oui, j'ai même vraiment envie de bouger.

Ce parcours a été long. J'ai d'abord dû surmonter la pauvreté pour ensuite perdre du poids. La pauvreté avait atrophié mon âme. J'étais très seul, je ne pouvais parler à personne. J'ai tout gardé au-dedans de moi. Littéralement. Je n'avais pas envie de quitter mon appartement. À quoi bon ? Je me disais

que si des amis m'invitaient au bar, par exemple, je me retrouverais dans une situation embarrassante. Si je devais payer moi-même, je n'aurais alors plus rien pu manger pendant quinze jours.

Je comprends que beaucoup de jeunes ne souhaitent pas recourir à l'aide sociale, car ils en ont honte. Mais je leur conseille de ne pas attendre trop longtemps et de prendre leur vie en main le plus vite possible. Sinon, tôt ou tard, on risque de s'engager sur une mauvaise pente. Le pire dans la pauvreté, ce sont les occasions manquées.



Claudia Schwarz, 51 ans, de Zurich
« Si je percevais l'aide sociale, j'aurais plus d'argent à ma disposition »

Je viens de me faire opérer du genou pour la troisième fois. Je suis en arrêt de travail pendant six semaines, car deux chiens de 30 kilos chacun m'ont percutée aux jambes et m'ont fracturé la rotule. Tous les ligaments ont été déchirés. Il y a eu des complications lors de la première opération, puis lors de la deuxième. Nous en sommes maintenant à la troisième. En fait, je voulais augmenter mon temps de travail prochainement pour améliorer mes revenus. Et voilà ce qu'il m'arrive. C'est à l'image de la chance que j'ai habituellement.

J'ai toujours voulu travailler à temps plein, mais cela n'a pas été possible. Je suis devenue mère à 23 ans, et c'est à ce moment-là que les difficultés financières ont commencé. Aujourd'hui, j'ai trois enfants, tous atteints d'une infirmité congénitale : maladie pulmonaire, arythmies cardiaques, troubles de la croissance, trouble borderline, TDAH. À chaque fois que j'ai cru m'en sortir, un nouveau problème a surgi. Les institutions n'ont pas réussi à s'occuper de mes enfants. J'ai dû assumer ce rôle moi-même, ce qui m'a empêchée de travailler davantage.

Je n'ai pas été protégée durant mon enfance ; mon père était addict aux jeux et à l'alcool. Ma mère, qui était mère célibataire comme moi, n'avait pas de formation. Elle ne pouvait ni me stimuler ni m'aider à l'école.

Lorsqu'il a fallu envoyer des candidatures pour trouver un apprentissage, j'ai été livrée à moi-même. Tout cela me dépassait. J'étais plutôt en difficulté à l'école et n'ai donc pas trouvé de place d'apprentissage. Alors, je suis allée travailler en intérim. Je suis devenue globe-trotteuse ; je suis partie en Crète et y suis restée pendant deux ans, puis je suis revenue et j'ai travaillé dans la restauration et l'hôtellerie. Durant toute ma vie, j'ai donc essentiellement travaillé en tant qu'intérimaire et bien sûr, je n'ai presque rien cotisé pour ma caisse de pension.

Puis, à 36 ans, j'ai suivi une formation pour devenir spécialiste en assurance. C'est

mon employeur actuel qui a rendu cela possible. Depuis, je travaille à 70 % et gagne 4200 francs par mois. Je vis actuellement avec deux de mes enfants dans un appartement de trois pièces et demie. Ma fille a récemment été expulsée de son appartement protégé. Elle souffre de troubles psychiques sévères et a besoin d'une prise en charge de jour comme de nuit. Ma chambre fait donc désormais office de salon, de bureau et de salle à manger. Je vois cela positivement, comme une sorte de test avant de réaliser mon rêve : vivre dans une tiny house.

Si je percevais l'aide sociale, j'aurais probablement davantage d'argent à ma disposition, mais je ne veux pas de ça. Devoir quémander sans cesse me pèse énormément sur le moral. Je me suis rendue une seule fois au service social dans l'espoir d'obtenir du soutien pour traverser un mois difficile. Le conseiller s'est moqué de moi. Cette expérience m'a refroidie.

L'expérience au service social dépend surtout de la personne qui vous prend en charge. Ma fille a eu une bonne expérience. Elle est revenue très motivée de son entretien avec sa conseillère. Elle a 18 ans et est en train de s'inscrire au service social et à l'assurance invalidité.

Je dis toujours : si vous regardez mon compte en banque, vous verrez que je suis pauvre. Il n'y a pas un franc, et parfois, je suis même à découvert. Mon troisième pilier est également vide, mais je vois tellement de gens qui ont plus que moi et qui ne sont pas heureux pour autant.



Vian Tobal, 22 ans, de Bâle-Campagne
« Je n'ai pratiquement aucun souvenir d'une période de mon enfance qui soit exempte de soucis »

J'ai très tôt appris ce que ça signifiait avoir des responsabilités. J'avais tout juste douze ans lorsque mon père, débordé, est venu me voir. Il ne comprenait pas le principe de la franchise de l'assurance maladie. Je ne le comprenais pas non plus mais je lui ai dit que je m'en occuperais.

Mes parents ont fui la Syrie en 2009 pour se réfugier en Suisse. Ils ne parlaient pas allemand. Moi, par contre, j'ai appris la langue très rapidement. Ils ne m'ont jamais obligée à faire quoi que ce soit pour eux ; ils étaient simplement désespérés et ne savaient pas comment s'en sortir. Je me suis tout de suite sentie responsable.

C'est peut-être une question de culture. En tant qu'enfant de personnes migrantes, tu veux rendre quelque chose à tes parents ; après tout, ils ont sacrifié leur vie pour toi. J'étais félicitée pour chaque tâche accomplie, mais cela a peu à peu créé une dynamique malsaine dans nos relations. Avec le temps,

j'ai fini par croire que c'était le seul moyen d'obtenir leur reconnaissance.

Je me souviens à peine d'une période de mon enfance qui soit exempte de soucis. Tout était source de stress. Le seul moment où mes parents ont vraiment pu s'occuper de moi, c'est lorsque j'étais à l'hôpital pour être opérée. À ce moment-là, ils se sont perçus comme des parents, et non comme des personnes soumises au stress.

Le reste du temps, ils n'étaient pas en mesure de poser des questions telles que « Comment ça va à l'école ? ». Ils devaient s'occuper de nos permis de séjour ou trouver un emploi. Je ne pouvais pas leur parler de mes importantes difficultés en maths.

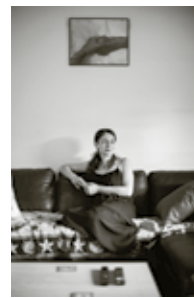
En fait, je voulais aller au gymnase. J'y ai été admise, mais nous pouvions à peine payer les livres et les voyages scolaires. À l'époque, nous vivions encore de l'aide sociale. J'ai donc pris un emploi dans une chaîne de restauration rapide. Je suivais les cours le jour et je vendais des hamburgers ensuite. Ça a fonctionné un certain temps, mais après un an et demi, j'ai dû renoncer au gymnase. J'étais trop épuisée et j'ai fait un burn-out. J'ai donc pris une pause et commencé un apprentissage dans une banque malgré mes lacunes en mathématiques !

Aujourd'hui, notre situation financière s'est un peu améliorée. Mon père travaille dans le service de collecte des déchets de la commune et ma mère est employée dans une cantine. Nous avons un bel appartement et une voiture. Mais nous vivons tout même de salaire en salaire. Les sorties en famille, les visites chez le dentiste ou les vacances ne sont possibles que si j'économise pendant des mois. Chaque année les impôts continuent de peser lourdement sur notre budget.

Et oui, je suis toujours la gestionnaire des finances. Avec mon salaire d'apprentie, je paie les primes d'assurance maladie de toute la famille.

Aujourd'hui, mes parents et moi avons de bonnes relations, même si ce n'est pas une relation parent-enfant classique. Les rôles sont inversés : c'est moi qui prends toutes les décisions, qui planifie leur retraite et veille à ce que tout se passe bien à la fin du mois. Par exemple, je verse chaque mois une somme sur un compte bancaire afin qu'ils aient un jour une certaine sécurité.

Ce n'est pas toujours facile, mais j'ai trouvé la paix avec cette situation. Je n'éprouve plus de colère, seulement de la compréhension pour ce qu'ils ont traversé. Aujourd'hui, nous pouvons parler ensemble des moments difficiles et même en rire parfois. Je sens que nous avons surmonté cette épreuve et que nous sommes plus unis que jamais en tant que famille.



Karine Donzallaz, 45 ans, de Fribourg
« Bien que l'aide sociale ait pour but de favoriser l'autonomie, on se sent infantilisé »

À 34 ans, tout est arrivé d'un coup : un burn-out, suivi de peu par le diagnostic d'adénomyose, aussi appelée endométriose interne. C'est à ce moment-là que je suis tombée dans la pauvreté. On dit souvent que la maladie appauvrit et que la pauvreté rend malade. Les deux sont vrais.

Toute ma vie tourne autour de mes règles. Les douleurs sont parfois insupportables, comparables à un coup de poignard. S'y ajoutent des saignements très abondants, une fatigue chronique et des troubles de la concentration. Dans ces conditions, travailler m'est impossible.

Il y a de nombreux préjugés autour de la pauvreté. Beaucoup pensent que les personnes pauvres n'ont pas ou peu de formation. Pour casser les idées reçues, sachez que j'ai appris l'allemand et l'anglais, et que j'ai suivi plusieurs formations : dans le commerce de détail, dans le domaine administratif, ainsi qu'une formation de comédienne. Malheureusement, la maladie m'a tout pris.

En attendant la décision de l'assurance-invalidité (AI) et sans ressources financières, je n'ai pas eu d'autre option que de recourir à l'aide sociale. Je ne m'attendais pas à ce que ce soit agréable ni même confortable, mais j'étais loin d'imaginer que ce serait aussi violent. Les 21 mois que j'ai passés à l'aide sociale m'ont profondément marquée.

Être dépendante de l'aide sociale signifie non seulement perdre sa dignité, mais aussi sa liberté et son libre arbitre. Bien que l'aide sociale vise à favoriser l'autonomie, on se sent infantilisé.

Par exemple, j'ai dû attendre longtemps avant de bénéficier de soins dentaires pour un traitement urgent. D'autre part, j'avais l'obligation d'informer l'assistante sociale dès qu'une personne passait la nuit chez moi.

Aujourd'hui, je touche une rente AI ainsi que des prestations complémentaires. Ma situation financière est moins précaire qu'à l'époque où je percevais l'aide sociale, mais je vis toujours avec le minimum vital. J'ai été soulagée de pouvoir laisser l'aide sociale derrière moi et de sortir la tête de l'eau. Pourtant, comme souvent, les coups durs s'enchaînent : les paiements rétroactifs de l'AI ont été directement versés à l'aide sociale pour régler mes dettes, ce qui, en soi, est tout à fait correct.

Cependant, comme ces paiements couvraient plusieurs années et ont été versés en une seule fois, j'ai soudainement dû payer des impôts sur un revenu fictivement élevé. Je n'avais évidemment pas cet argent. Quand j'ai demandé une remise d'impôt, le service des contributions m'a répondu que j'aurais dû anticiper cette situation et mettre de l'argent de côté. Mais comment économiser quand on doit vivre avec un budget mensuel de 2100 francs ? À ce jour, cela reste une énigme pour moi.

Ces expériences m'ont poussée à m'engager. Je fais partie des 50 personnes ayant l'expérience de la pauvreté qui ont participé à l'élaboration du « Conseil pour les questions de pauvreté en Suisse ». Cette structure permet aux personnes concernées d'échanger avec les institutions, les responsables politiques et les spécialistes. Contrairement à ce que prêchent les politiques, il s'agit moins d'une question de responsabilité individuelle que de responsabilité collective, d'engagement et de volonté politique, car le problème est principalement systémique.

J'ai également des mandats ponctuels en tant qu'intervenante externe à la Haute école de travail social de Fribourg. Participer à la formation des étudiants donne du sens à mon expérience de l'aide sociale.

Je suis fermement convaincue que la Suisse doit investir davantage dans la prévention de la pauvreté. Une carie non traitée nécessite un traitement des racines qui est beaucoup plus coûteux. Il en va de même pour la pauvreté, qui n'est pas un choix. Soutenir les gens avant qu'ils n'atteignent le point de non-retour s'avère judicieux tant sous l'angle sociétal qu'économique.

Monitoring de la pauvreté en Suisse
Rapport 2025

COUVERTURE DES BESOINS VITAUX EN SUISSE

Publié par
l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

INTRODUCTION

La statistique de la pauvreté considère comme pauvre toute personne qui n'atteint pas le minimum vital social si l'on tient compte de tous ses revenus, prestations sociales comprises. Le présent cahier thématique est consacré à ces dernières ; il met l'accent sur la couverture des besoins vitaux.

La couverture des besoins vitaux comprend toutes les mesures propres à fournir des ressources financières et des biens afin que chacun puisse mener sa vie selon des standards minimaux socialement reconnus. Outre les activités de l'État, celles d'organisations privées sont aussi prises en considération.

Le cahier thématique comporte trois volets :

1. Le premier s'attache à décrire les instruments et les acteurs jouant un rôle dans la couverture des besoins vitaux. Les objectifs des instruments pertinents et les acteurs qui en répondent y sont exposés à la lumière des bases juridiques applicables.
2. Le deuxième volet consiste en une analyse empirique de la contribution à la lutte contre la pauvreté de plusieurs types de prestations sociales. À cette fin, différents taux de pauvreté avant et après transferts sont calculés. De plus, certaines prestations (aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI) y font l'objet d'un examen approfondi.
3. Le troisième traite des défis rencontrés et des efforts entrepris pour réformer la couverture des besoins vitaux. Il documente les connaissances des effets des différentes démarches adoptées et les présente sous une forme synthétique en s'appuyant sur l'approche des capacités (cf. cahier de base « **La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble** », chap. A.2 et A.3.4).

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. A.2 et A.3.4).

Les mesures relatives à la couverture des besoins vitaux ne se limitent pas aux seules prestations financières. Elles s'accompagnent fréquemment d'interventions visant à permettre aux personnes concernées de stabiliser leur situation de vie et à leur ouvrir de nouvelles perspectives. Le présent cahier thématique tient compte de telles interventions non financières dès lors qu'elles présentent un caractère général (par ex. conseils et aide individuels) ou qu'elles sont destinées à l'intégration sociale. Les prestations ciblant l'intégration professionnelle ou la formation sont traitées dans les deux autres cahiers thématiques (« **Activité professionnelle et pauvreté en Suisse** » ; « **Formation et pauvreté en Suisse** »).



cf. cahier thématique
« **Activité professionnelle
et pauvreté en Suisse** »



cf. cahier thématique
« **Formation et pauvreté
en Suisse** »

A INSTRUMENTS ET ACTEURS DE LA COUVERTURE DES BESOINS VITAUX

A.1	VUE D'ENSEMBLE DES INSTRUMENTS DE LA COUVERTURE DES BESOINS VITAUX	20
A.2	SÉCURITÉ SOCIALE : ASSURANCES SOCIALES	22
A.3	SÉCURITÉ SOCIALE : PRESTATIONS SOCIALES SOUS CONDITION DE RESSOURCES	26
A.4	SÉCURITÉ SOCIALE : PRESTATIONS NON MATÉRIELLES	35
A.5	ORGANISATIONS PRIVÉES À BUT NON LUCRATIF	38

- En introduction, le présent chapitre expose les instruments dont dispose l'État pour couvrir les besoins vitaux de ses administrés (chap. A.1). Il aborde ensuite deux types de prestations sociales fondamentalement différentes : les assurances sociales (chap. A.2) et les prestations sociales sous condition de ressources (chap. A.3). Plusieurs ne se limitent pas à des transferts financiers, mais visent également à soutenir les personnes au travers de conseils individuels ou à encourager leur intégration professionnelle et sociale (chap. A.4). Enfin, outre l'État, des organisations privées jouent aussi leur rôle dans la couverture des besoins vitaux (chap. A.5).

A.1 VUE D'ENSEMBLE DES INSTRUMENTS DE LA COUVERTURE DES BESOINS VITAUX

- L'État dispose en principe de trois instruments qui contribuent à la couverture des besoins vitaux : les prestations sociales financières, les transferts sociaux en nature (par ex. instruction publique, construction de logements sociaux) et l'aménagement de la fiscalité pour les personnes à faible capacité financière.
- Les transferts sociaux en nature et le système fiscal peuvent fortement différer d'une commune à l'autre, si bien qu'en obtenir une vue d'ensemble probante s'avère extrêmement difficile. Dans un souci de pragmatisme, le monitoring de la pauvreté se concentre par conséquent sur les prestations sociales financières, qui se répartissent en prestations des assurances sociales et prestations sociales sous condition de ressources.

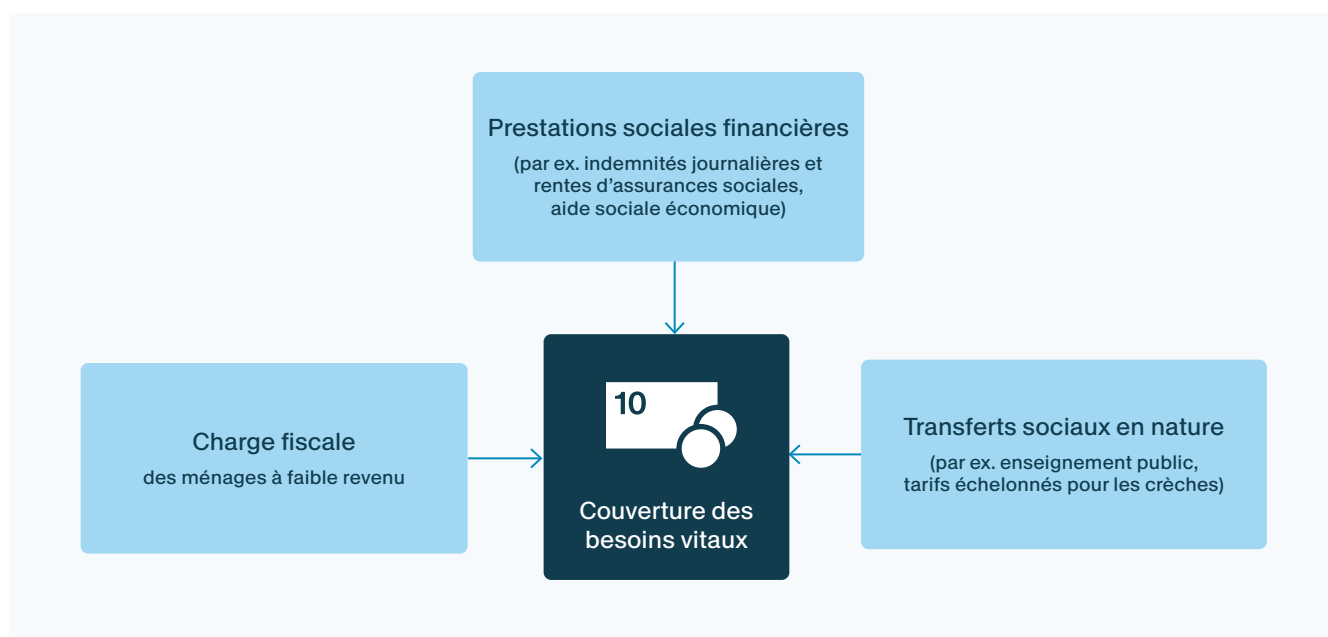
De manière générale, il faut distinguer trois instruments contribuant à couvrir les besoins vitaux. Outre les prestations sociales financières, il s'agit des transferts sociaux en nature et de l'aménagement de la fiscalité (figure 1). On entend par *transferts en nature* des biens et des services mis à disposition à des prix réduits ou gratuitement (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe 2017, p. 56-60 ; Tonkin et al. 2014). Parmi les transferts sociaux en nature de l'État figurent l'instruction publique, la construction de logements sociaux ou encore la tarification en fonction du revenu pour l'accueil extra-familial des enfants. L'aménagement de la fiscalité consiste quant à lui essentiellement à déterminer si les ménages à faible capacité financière doivent être imposés, et à quel degré (Leventi, Sutherland et Tasseva 2019 ; Pirttilä et Tuomala 2004 ; Caminada et al. 2021 ; Kim 2000).

Les objectifs poursuivis par ces instruments ne se limitent pas à la couverture des besoins vitaux, ce qui devient manifeste sur le front de l'aménagement de la fiscalité. Mais les deux autres outils servent également différentes finalités de la politique sociale, par exemple pour réduire les inégalités sociales ou garantir la cohésion sociétale, auxquels cas ils s'adressent à de vastes pans de la population et non seulement aux personnes touchées par la pauvreté. Leur conception est néanmoins susceptible d'avoir des répercussions indirectes sur la couverture des besoins vitaux. Une offre d'accueil extra-familial des enfants à tarif modéré peut ainsi alléger considérablement la charge des ménages menacés de pauvreté, même si le cercle de ses destinataires est beaucoup plus large.

Concernant la couverture des besoins vitaux, une question fondamentale se pose : dans quelle mesure est-elle assurée au travers de prestations sociales perçues par un grand nombre de personnes ? Et dans quelle mesure l'est-elle via des prestations spécifiquement destinées à des personnes disposant de peu de ressources financières ? En d'autres termes, la couverture des besoins vitaux est-elle intégrée dans des mesures et programmes étatiques poursuivant des finalités socio-politiques supplémentaires à grande échelle ? Ou repose-t-elle en grande partie sur des mesures qui visent spécifiquement à lutter contre la pauvreté ?

Les réponses à ces questions renvoient à plusieurs modèles et différentes conceptions de l'État social. La typologie prépondérante établie par le sociologue danois Gøsta Esping-Andersen en distingue trois sortes : l'État social-libéral (priorité : prestations d'aide octroyées en fonction des besoins et prévoyance privée), l'État social conservateur (priorité : assurances sociales orientées sur la préservation du statut) et l'État-providence social-démocrate (priorité : prestations sociales identiques et universelles ; Esping-Andersen 1990). Il s'agit ici de types idéaux en réalité non observables dans leur forme théorique pure. Ce principe s'applique en particulier à la couverture des besoins vitaux, qui s'appuie presque obligatoirement sur des prestations (d'aide) octroyées en fonction des besoins. La structure globale de l'État social influe cependant sur l'importance que revêtent les différents types de prestations et principes d'action dans la politique de lutte contre la pauvreté.

Figure 1
Instruments étatiques de la couverture des besoins vitaux



II.A0010.25.V1.00.f

De nombreuses mesures relatives à la couverture des besoins vitaux sont mises en place par les cantons et les communes. Au regard de cette diversité, il est extrêmement compliqué d'en obtenir une vue d'ensemble probante. C'est pourquoi la présentation de mesures et d'acteurs suivante se focalise sur un cadre plus étroit : le système de sécurité sociale. Les transferts sociaux en nature et les effets du système fiscal n'y sont ainsi pas couverts de manière exhaustive. Ils seront pris en compte plus loin dans la mesure où des indicateurs statistiques et des études quant à leur importance pour la couverture des besoins vitaux sont disponibles (cf. chap. B.1.4).

Le système de sécurité sociale peut s'entendre en tant que sous-domaine de l'État social, le second visant à instaurer la justice sociale au sens large, tandis que le premier protège spécifiquement la population contre les risques économiques qui guettent beaucoup de gens au cours de leur vie. Les prestations de sécurité sociale sont octroyées selon deux principes fondamentalement différents : celui de l'assurance et celui du besoin (cf. Wyss 1999, p. 8-10 ; Eardley et al. 1996, p. 26 ; Wagner 1985, p. 164-165 ; Atkinson 2016, p. 276-283). Les deux chapitres suivants présentent plus en détail ces types de prestations.

A.2 SÉCURITÉ SOCIALE : ASSURANCES SOCIALES

- Inscrites dans le droit fédéral, les assurances sociales accordent une protection solidaire contre les conséquences économiques de certains risques tels que la maladie, le chômage, l'accident ou l'invalidité.
- Les assurances sociales versent leurs prestations matérielles selon trois principes : la compensation des pertes de gain, la réduction des charges financières (par ex. allocations familiales) et le remboursement des frais (par ex. de traitements médicaux).
- En règle générale, elles n'ont pas pour vocation explicite de lutter contre la pauvreté, mais leurs prestations y contribuent *de facto* largement.

Les assurances sociales se caractérisent principalement par leur nature obligatoire. Les personnes faisant partie du groupe cible sont soumises à l'obligation de s'assurer. Les assurances sociales sont supportées solidairement par le vaste ensemble de la population, et le groupe cible en bénéficie. Les personnes à haut risque ne peuvent en être exclues. De même, le montant des primes ne se base pas – ou que peu – sur le risque individuel¹.

Les assurances sociales protègent les personnes contre les aléas de la vie. L'État détermine les risques qui justifient le besoin de protection et crée ainsi des conditions essentielles au libre choix et à la qualité de la vie de ses administrés. Les accords internationaux de sécurité sociale mentionnent les risques majeurs de la vie suivants : maladie, chômage, accident, maternité/paternité, charges de famille, invalidité, vieillesse et décès (des parents ou du partenaire) (Organisation internationale du travail 1952). En Suisse, neuf assurances sociales couvrent un ou plusieurs risques ([tableau 1](#))². L'ancrage juridique de la protection d'assurance contre la perte de gain en cas de maladie est relativement faible³.

Tableau 1
Assurances sociales et risques couverts

Risques/événements	Assurance sociale									Total
	AVS	PP	AC	APG	AFam	AOS	AA	AI	AM	
Maladie : soins				● ³		●	● ¹	● ²	●	5
Maladie : perte de gain									●	1
Accident : soins				● ³			●		●	3
Accident : perte de gain							●		●	2
Invalidité		●					●	●	●	4
Chômage			●							1
Maternité/paternité				●						1
Charges de famille					●					1
Vieillesse	●	●								2
Décès des parents ou du partenaire	●	●					●		●	4
Obligation de servir et autres activités				●						1
Total risques/événements	2	3	1	4	1	1	5	2	6	

II.T0010.25.V1.23.f

Assurances sociales: AVS: assurance-vieillesse et survivants; PP: prévoyance professionnelle; AC: assurance-chômage; APG: allocations perte de gain; AFam: allocations familiales; AOS: assurance obligatoire des soins; AA: assurance-accidents; AI: assurance-invalidité; AM: assurance militaire

¹ en cas de maladie professionnelle; ² pour les enfants atteints d'infirmités congénitales; ³ congé de prise en charge pour les parents d'enfants gravement atteints dans leur santé

Destinataires et prestations

Les ensembles de destinataires des assurances sociales sont de tailles variables. L'assurance obligatoire des soins (AOS), l'AVS et l'AI accordent en principe une protection à toutes les personnes qui séjournent en Suisse pour une durée prolongée. Les autres assurances sociales se limitent aux actifs et, en partie, aux salariés. Les indépendants sont exclus de l'assurance-chômage ; ils peuvent adhérer à une institution de prévoyance professionnelle et souscrire une assurance-accidents, à titre facultatif. Par ailleurs, l'activité lucrative doit parfois remplir des exigences minimales pour qu'une couverture d'assurance soit octroyée.

Les assurances sociales versent leurs prestations matérielles selon trois principes (tableau 2) :

- **Compensation des pertes de gain** : les prestations consistent le plus fréquemment à combler la perte de gain par des indemnités journalières ou sous la forme d'une rente.
- **Réduction des charges financières** : plus rarement, les prestations financières servies par les assurances sociales visent à alléger les charges liées à des dépenses supplémentaires spécifiques. Les allocations familiales, qui permettent de réduire les coûts inhérents à l'entretien et à la formation des enfants, en constituent un exemple. Ces fonds ne sont pas affectés à un usage défini et leurs bénéficiaires peuvent en disposer librement.
- **Remboursement des frais** : dans le domaine des soins médicaux de base et des soins et de l'assistance, les coûts sont pris en charge ; des prestations en nature (par ex. remise de moyens auxiliaires) peuvent aussi être fournies⁴.

Les cercles de destinataires et les prestations assurées le montrent clairement : beaucoup d'assurances sociales orientent la protection qu'elles accordent sur les personnes actives et le revenu de leur activité lucrative. La position sur le marché du travail et le niveau des prestations sont étroitement liés, ce qui fait peser des risques sur des groupes de personnes spécifiques. Un exemple : lorsque le travail rémunéré et les tâches non rémunérées (ménage, garde des enfants) sont répartis de façon inégalitaire au sein d'un partenariat, cela génère des dépendances et recèle des risques pour la personne qui effectue principalement les tâches non rémunérées : si la relation s'achève, la protection indirecte conférée par l'activité lucrative du ou de la partenaire prend également fin. Après un divorce, les alternatives en matière de prestations d'entretien sont restreintes. Ce risque, également susceptible de compromettre les possibilités d'action et de réalisation dans la relation de couple, est en écrasante majorité supporté par les femmes (Stutz et Knufer 2012 ; cf. également cahier de base « La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble », chap. B.2.4.2, et cahier thématique « Activité professionnelle et pauvreté en Suisse », chap. B.3.3).

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. B.2.4.2).



cf. cahier thématique
« Activité professionnelle
et pauvreté en Suisse »,
(chap. B.3.3).

Réglementation et exécution

Toutes les assurances sociales sont réglées dans des lois fédérales. Leur exécution est exercée par des organisations autonomes placées sous la surveillance de la Confédération. L'histoire de chaque branche d'assurance se reflète dans la multiplicité des organisations d'exécution. Les institutions privées dominent ainsi dans la prévoyance professionnelle et l'assurance-maladie obligatoire, tandis que d'autres domaines, dont notamment l'AVS, l'AI et les APG, sont davantage marqués par l'État. Ce sont ici des caisses de compensation publiques et privées qui gèrent les ressources financières. Dans l'assurance-invalidité, l'examen des demandes et l'octroi de prestations constituent des tâches particulièrement fastidieuses, qui sont confiées aux offices AI cantonaux. Ces derniers sont pour certains autonomes et pour d'autres rattachés à une caisse de compensation cantonale ou à un établissement cantonal d'assurances sociales.

Tableau 2
Prestations matérielles des assurances sociales

Risque/événement	Assurance sociale								
	AVS	PP	AC	APG	AFam	AOS	AA	AI	AM
Maladie : soins				IJ ³		RF	RF ¹	RF ²	RF
Maladie : perte de gain									IJ
Accident : soins				IJ ³			RF		RF
Accident : perte de gain							IJ		IJ
Invalidité		R					R RC ⁴ RF	IJ R RC ⁴ RF	R RC ⁴ RF
Chômage			IJ						
Maternité/parternité				IJ					
Charges de famille					RC				
Vieillesse	R RC ⁴ RF	R							
Décès des parents ou du partenaire	R	R					R		R
Obligation de servir et autres activités				IJ					

II.T0020.25.V1.23.f

Remarques: IJ: compensation d'une perte de gain au moyen d'indemnités journalières; R: compensation d'une perte de gain au moyen d'une rente; RC: réduction d'une charge financière; RF: remboursement des frais

Assurances sociales: AVS: assurance-veillesse et survivants; PP: prévoyance professionnelle; AC: assurance-chômage; APG: allocations pour perte de gain; AFam: allocations familiales; AOS: assurance obligatoire des soins; AA: assurance-accidents; AI: assurance-invalidité; AM: assurance militaire

¹ en cas de maladie professionnelle; ² pour les enfants atteints d'infirmités congénitales; ³ congé de prise en charge pour les parents d'enfants gravement atteints dans leur santé; ⁴ allocation pour impotent

Liens avec la lutte contre la pauvreté

Il existe des relations de cause à effet entre assurances sociales et couverture des besoins vitaux : les modalités de conception d'une assurance (par ex. montant d'une prestation, durée de perception) influent sur le niveau de protection que ses prestations apportent dans la lutte contre la pauvreté. Néanmoins, seules l'AVS et l'assurance-invalidité ont pour finalité explicite de lutter contre la pauvreté : en vertu de la Constitution fédérale, les rentes qu'elles versent « doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée » (art. 112, al. 2, let. b, Cst.). Comme cet objectif n'a pas pu être atteint, des prestations complémentaires à l'AVS/AI ont été instaurées en 1966 (cf. chap. A.3 et B.3). Pour d'autres branches d'assurances, la loi prévoit que les prestations financières doivent garantir une compensation convenable du manque à gagner (assurance-chômage ; art. 1a LACI) ou permettre de maintenir le niveau de vie antérieur (prévoyance professionnelle ; art. 1, al. 1, LPP). Ces dispositions vont souvent au-delà de la couverture des besoins vitaux, sans pouvoir la garantir dans tous les cas : si le revenu de l'activité lucrative assuré est trop faible, les prestations versées ne protègent pas contre la pauvreté financière.

A.3 SÉCURITÉ SOCIALE : PRESTATIONS SOCIALES SOUS CONDITION DE RESSOURCES

- Les prestations sociales sous condition de ressources sont versées uniquement aux personnes de condition économique modeste. De nombreuses prestations sous condition de ressources permettent d'alléger les charges découlant de situations de vie particulières ou de postes de dépenses spécifiques (par ex. réduction des primes d'assurance-maladie, aides au logement, avance sur pensions alimentaires). Certaines garantissent le minimum vital social au sens large (par ex. prestations complémentaires à l'AVS/AI, prestations complémentaires pour familles).
- L'aide sociale est considérée comme le « dernier filet de secours » du système de sécurité sociale. Il s'ensuit que le minimum vital social est garanti, quelles que soient les raisons qui ont amené une situation de détresse économique. Cette protection concerne la quasi-totalité des habitants qui séjournent légalement dans le pays. Les autres sont tributaires de l'aide d'urgence au sens de l'art. 12 Cst.
- L'aide aux personnes dans le besoin relève en principe de la compétence des cantons, qui disposent donc généralement d'une large marge de manœuvre dans les modalités de leurs prestations. Il existe également des prestations sous condition de ressources spécifiques à certains cantons. Si l'on considère le volume de dépenses, les trois mêmes types de prestations sous condition de ressources dominent dans l'ensemble des cantons : les prestations complémentaires à l'AVS/AI, les réductions des primes d'assurance-maladie et l'aide sociale.

Contrairement aux prestations des assurances sociales, les prestations sociales sous condition de ressources (abrégé : prestations sous condition de ressources) sont versées uniquement aux personnes de condition économique modeste (cf. Regamey 2020 ; Wyss 1999 ; OFS 2005). Un examen des ressources financières est donc nécessaire. En règle générale, il ne porte pas sur un individu en particulier, mais sur l'ensemble du ménage. À la différence des prestations des assurances sociales, les prestations sociales sous condition de ressources sont versées à titre subsidiaire (« en rang postérieur ») : elles ne peuvent être perçues que lorsque les éventuels droits à des prestations allouées en amont dans le système de sécurité sociale ont déjà été épuisés⁵. Les prestations sociales sous condition de ressources ne sont pas financées par les cotisations ou les primes des assurés, mais exclusivement par les pouvoirs publics – c'est-à-dire à travers les recettes fiscales.

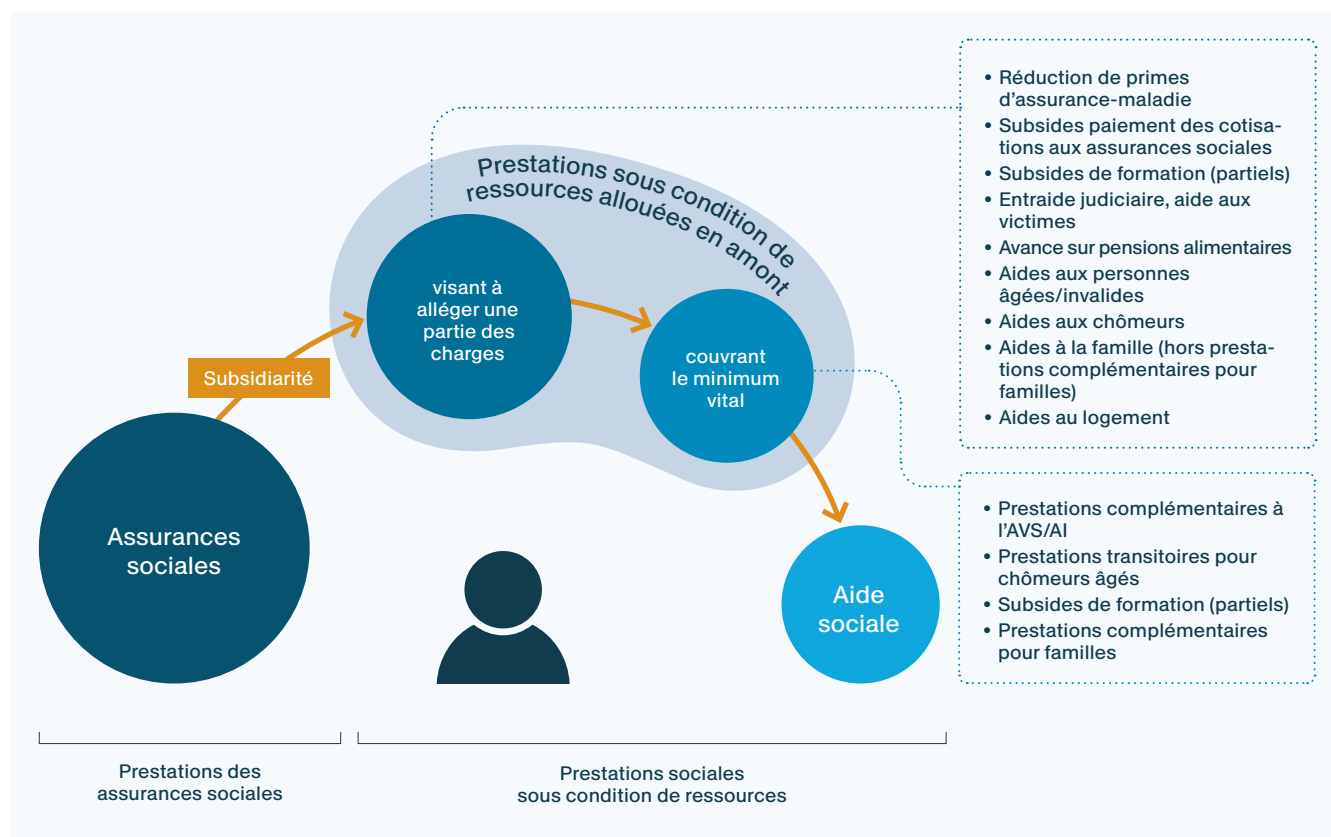
Les prestations sociales sous condition de ressources sont typiquement axées sur certains risques. Elles couvrent souvent les mêmes domaines que les assurances sociales (par ex. charges de famille, chômage, vieillesse et invalidité) et renforcent la protection des personnes financièrement démunies. Mais certaines ciblent aussi des situations pour lesquelles il n'existe pas directement de couverture de sécurité sociale (par ex. formation, logement, pauvreté laborieuse, divorce). La prestation sous condition de ressources rompt avec ce modèle : l'aide sociale économique qu'elle apporte n'est pas liée au contexte d'un besoin spécifique. En tant que « dernier filet de secours », elle garantit le minimum vital social, quelles que soient les raisons qui ont conduit à la détresse économique. Les autres prestations sous condition de ressources sont donc aussi, à l'instar de l'aide sociale, désignées par le terme de « prestations allouées en amont » ([figure 2](#)).

Prestations sous condition de ressources visant à alléger une partie des charges et couvrant le minimum vital

Beaucoup de prestations sous condition de ressources visent un allègement partiel : elles réduisent le poids des dépenses dans des situations de vie spécifiques ou font en sorte que des biens de première nécessité restent abordables pour tous. Certaines vont plus loin et garantissent le minimum vital social au sens large (cf. Eardley et al. 1996, p. 27). L'aide sociale remplit cette fonction de couverture des besoins vitaux pour la plupart des personnes vivant en Suisse. Sa procédure de calcul et d'octroi est fortement axée sur les circonstances individuelles et s'accompagne d'un suivi plutôt étroit destiné à encourager l'indépendance financière et sociale. Ceci tient au principe sous-jacent de l'aide sociale : sa limitation dans le temps. Il est attendu des personnes qu'elles remédient à leur situation de dénuement et s'affranchissent dès que possible de l'aide sociale.

De par sa structure, l'aide sociale n'est pas considérée comme accessible dans une même mesure à toutes les personnes touchées par la pauvreté. C'est pourquoi d'autres prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital ont été développées ; elles s'adressent à des catégories de citoyens ou à des situations de vie spécifiques ([figure 2](#)). À l'échelle nationale, il s'agit des prestations complémentaires (PC) en faveur de personnes qui perçoivent des prestations de l'AVS ou de l'AI ainsi que des prestations transitoires pour chômeurs âgés (à compter de 60 ans). Quelques cantons ont en outre instauré des PC pour les familles qui, malgré une activité lucrative, ne parviennent pas au minimum vital social (FR à partir de 2026, SO, VD, TI, GE). Les bourses d'études couvrent aussi parfois le minimum vital, car suivre une formation ne permet pas d'exercer une activité professionnelle – ou ne le permet que dans une mesure très restreinte. Dans ce domaine, les réglementations sont très variables suivant le canton, le niveau de formation et la situation de vie.

Figure 2
Prestations sociales sous condition de ressources dans le système de sécurité sociale



II.A0020.25.V1.00.f

Vue d'ensemble des prestations sous condition de ressources : droit fédéral et cantonal

L'aide aux personnes dans le besoin relève en principe de la compétence des cantons (cf. « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. A.3.3). De nombreuses prestations sous condition de ressources existent cependant dans toute la Suisse (cf. [tableau 3](#)), à l'instar des PC à l'AVS/AI, des prestations transitoires pour chômeurs âgés, des subsides de formation (bourses d'études et prêts), de l'avance sur pensions alimentaires, de la réduction des primes d'assurance-maladie, des subsides pour le paiement des cotisations aux assurances sociales et de l'aide sociale. L'assistance judiciaire gratuite et l'aide aux victimes d'infractions sont également classées comme prestations sociales sous condition de ressources garantissant l'intégration dans le système judiciaire et le système de sécurité publique (Wyss 1999, p. 16 ; OFS 2005, p. 21-22.).

En règle générale, ces prestations sont fondées sur des bases légales fédérales, et ce sont donc les cantons qui sont tenus de les verser, disposant à cet égard d'importantes marges de manœuvre. Des dispositions fédérales détaillées existent uniquement pour les PC à l'AVS/AI et les prestations transitoires pour chômeurs âgés. S'agissant des autres prestations sous condition de ressources, les cantons jouissent d'une liberté considérable, notamment dans la détermination des critères d'octroi et le calcul du montant. Bien que tous accordent des prestations, leurs modalités peuvent sensiblement différer. La coordination volontaire entre les cantons restreint parfois cette latitude : le concordat sur les bourses d'études fixe des valeurs de référence pour les subsides de formation, tandis que des normes CSIAS à caractère de recommandation s'appliquent à l'aide sociale (cf. chap. C.4).

cf. cahier de base
« [La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble](#) »,
(chap. A.3.3).

Le financement des prestations sous condition de ressources est partiellement assumé par la Confédération, qui subventionne intégralement les prestations transitoires pour chômeurs âgés et prend en charge une part des PC à l'AVS/AI, de la réduction des primes ainsi que des bourses d'études dans la formation supérieure (formation professionnelle supérieure et hautes écoles). Elle verse également des forfaits globaux pour les personnes relevant du domaine de l'asile qui bénéficient de l'aide sociale. Au total, la Confédération prend en charge près d'un tiers des dépenses affectées aux prestations sociales sous condition de ressources.

Outre les prestations sous condition de ressources octroyées dans toute la Suisse, il en existe d'autres qui ont été instaurées à l'initiative de certains cantons ou communes. Un aperçu des prestations accordées par les villes et communes fait défaut. Les prestations cantonales sont en revanche prises en compte lors du calcul de la compensation des charges effectué au titre de la péréquation financière nationale. L'Office fédéral de la statistique (OFS) tient un inventaire des prestations sociales sous condition de ressources plaçant l'accent sur la lutte contre la pauvreté⁶. L'inventaire révèle que les prestations propres aux cantons concernent surtout les domaines suivants ([tableau 3](#)) : charges de famille (12 cantons), chômage de longue durée (6 cantons), vieillesse et invalidité (4 cantons) et accès à des logements à prix abordables (2 cantons). Les cantons concernés couvrent jusqu'à trois de ces domaines par leurs prestations sous condition de ressources spécifiques, mais se concentrent pour la plupart sur un seul. Dix cantons s'abstiennent totalement d'instaurer de telles prestations. Il s'agit ici presque exclusivement de cantons de Suisse alémanique et à dominante rurale assez forte.

Le [tableau 4](#) présente des chiffres clés sur le volume et l'étendue des différentes prestations. Demandée par plus d'un quart de la population résidente permanente, la réduction des primes revêt de loin la plus grande importance – dans la droite ligne de son mandat légal qui consiste à diminuer la charge des personnes de condition économique modeste, donc aussi des familles percevant le revenu médian (art. 65, al. 1 et 1^{bis}, LAMal). S'agissant des autres prestations, cette part s'établit systématiquement en deçà de 5 %, le cercle des ayants droit étant parfois restreint dès le début (par ex. bénéficiaires de prestations de l'AVS/AI, chômeurs, personnes pouvant prétendre à des pensions alimentaires). Sur le front des dépenses moyennes par habitant et par année, des écarts sont observables entre les prestations qui visent un allègement partiel et celles destinées à couvrir le minimum vital. Le montant moyen élevé des aides aux chômeurs est dû au fait qu'elles englobent aussi une prestation couvrant le minimum vital : la rente-pont pour chômeurs âgés versée dans le canton de Vaud. Les dépenses moyennes sont plus importantes pour les PC à l'AVS/AI que dans l'aide sociale, parce que les prestations complémentaires paient assez souvent les frais supplémentaires liés aux séjours en home et que la plupart des personnes perçoivent les PC tout au long de l'année. Le montant des prestations transitoires pour chômeurs âgés est basé sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI. Comme leurs bénéficiaires ne perçoivent pas de rente du 1^{er} pilier, le montant annuel moyen par personne est alors plus élevé que pour les prestations complémentaires.

Tableau 3
Prestations sociales sous condition de ressources par canton, 2023

Type de prestation		ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU	Total
Prestations allouées en amont : en place dans tous les cantons	Réduction des primes d'assurance-maladie	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	26
	Subsides pour le paiement des cotisations aux assurances sociales	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	26
	Subsides de formation	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	26
	Aide aux victimes d'infractions	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	26
	Assistance juridique/judiciaire gratuite	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	26
	Prestations complémentaires à l'AVS/AI	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	26
	Prestations transitoires pour chômeurs âgés	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	26
	Avance sur pensions alimentaires	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	26
Prestations allouées en amont : spécifiques au canton	Aides aux personnes âgées/invalides	●								●			●													●		4
	Aides aux chômeurs				●					●					●								●	●			●	6
	Aides à la famille								●	●	●	●			●			●	●	●		●	●	●		●	●	12
	Aides au logement												●													●		2
Aide sociale	Aide sociale	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	26

II.T0030.25.V1.23.f

Remarques:

- Les avances de contributions d'entretien ne sont pas versées sous condition de ressources dans le canton du Tessin.
- Ces cantons offrent plusieurs prestations de ce type.

Source: OFS – Inventaire des prestations sociales sous condition de ressources destinées à combattre la pauvreté

Tableau 4
Prestations sociales sous condition de ressources : dépenses et bénéficiaires, 2023

	Type de prestation	Cantons offrant la prestation	Dépenses nettes		Bénéficiaires		Dépenses moyennes par bénéficiaire (en CHF, année entière)
			en CHF	Part dans le total	Nombre	Part de la population résidente permanente ¹	
Prestations allouées en amont : en place dans tous les cantons	Réduction des primes d'assurance-maladie	26	5 937 910 160	39,2 %	2 452 736	27,4 %	2 421
	Subsides pour le paiement des cotisations aux assurances sociales	26	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
	Subsides de formation	26	361 341 119	2,4 %	45 428	0,5 %	7 954
	Aide aux victimes d'infractions	26	6 052 832	0,0 %	705	0,0 %	8 586
	Assistance juridique/judiciaire gratuite	26	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
	Prestations complémentaires à l'AVS/AI	26	5 712 418 467	37,7 %	402 458 ²	4,5 %	14 194
	Prestations transitoires pour chômeurs âgés	26	28 377 457	0,2 %	940	0,0 %	30 189
	Avance de contributions d'entretien	26	90 962 411	0,6 %	44 987	0,5 %	2 022
Prestations allouées en amont : spécifiques au canton	Aides aux personnes âgées/invalides	4	213 009 023	1,4 %	67 624	2,7 % ⁴	3 150
	Aides aux chômeurs	6	46 636 133	0,3 %	3 313	0,2 % ⁴	14 075
	Aides à la famille	12	191 758 742	1,3 %	99 888 ³	2,2 % ⁴	1 920
	Aides au logement	2	38 965 768	0,3 %	32 495	4,5 % ⁴	1 199
Aide sociale ⁵	Aide sociale	26	2 523 721 083	16,7 %	251 239	2,8 %	10 045
Total (hors subsides pour le paiement des cotisations aux assurances sociales et assistance juridique)		–	15 151 153 195	100,0 %	–	–	–

II.T0040.25.V1.23.f

Remarques:

n. d.: non disponible

¹ La part des bénéficiaires dans la population résidente permanente ne correspond pas aux taux officiels de recours aux prestations respectives. Les taux de recours représentent le rapport entre les bénéficiaires et le groupe cible ou les personnes en principe éligibles.

² Extrapolation pour l'année entière (sur la base des informations disponibles à la date de référence fin 2023).

³ Les cantons de VD et TI disposent de plusieurs prestations dans cette catégorie; le nombre de bénéficiaires peut donc contenir des comptages à double.

⁴ Cantons offrant la prestation correspondante uniquement

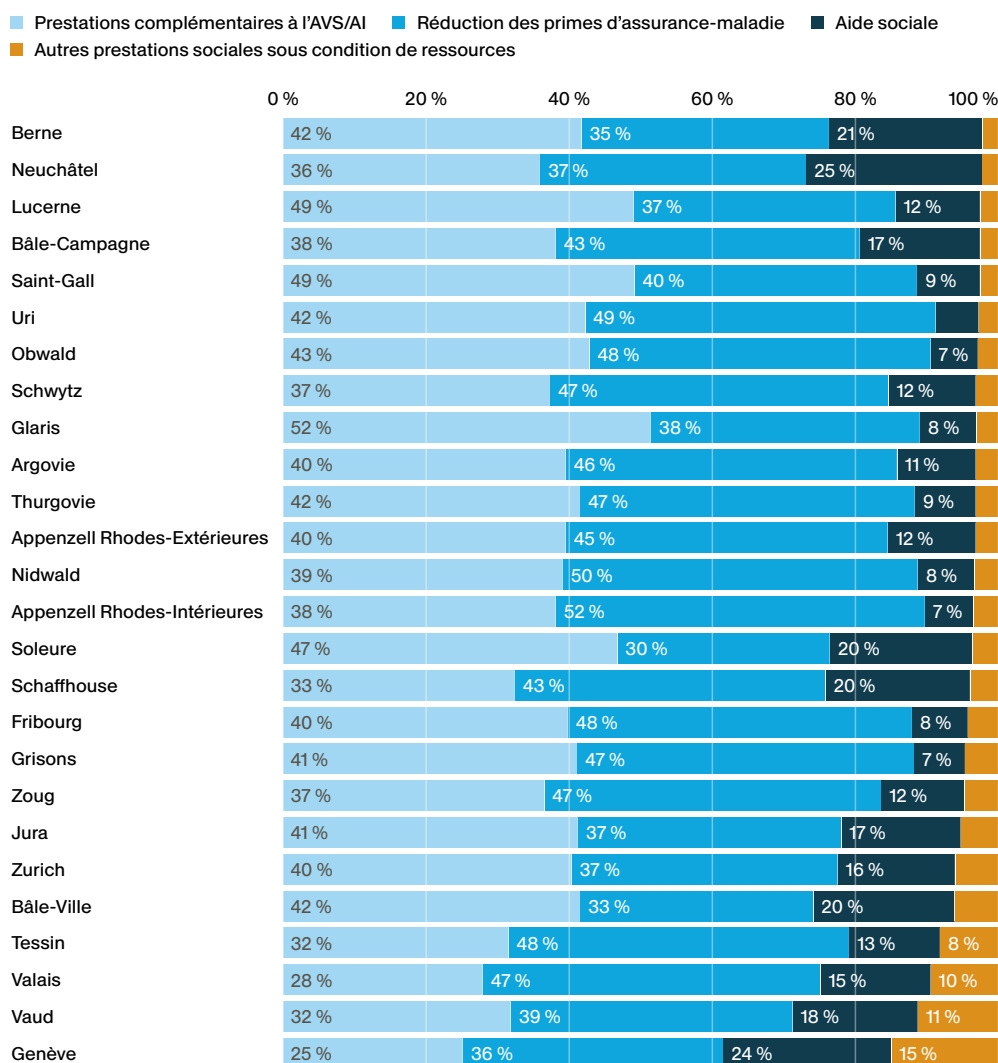
⁵ Hors aide sociale relevant de l'asile et des réfugiés

Source: OFS – Statistique financière des prestations sociales, sous condition de ressources, destinées à combattre la pauvreté; OFS – Statistique des bourses et prêts d'études cantonaux; OFS – Statistique de l'aide aux victimes; OFSP – Statistique de l'assurance-maladie obligatoire; OFAS – données individuelles Ptra

Importance de différentes prestations sous condition de ressources en comparaison cantonale

La vaste marge de manœuvre dont disposent les cantons se traduit par une grande diversité des systèmes de prestations sous condition de ressources en Suisse. À l'échelon inférieur des assurances sociales réglées par la Confédération, on trouve des prestations d'assistance et des filets de sécurité, qui ne sont sans doute pas totalement identiques d'un canton à l'autre. En prenant un peu de recul, des points communs sont toutefois observables : mesurées à l'aune du volume de dépenses, les trois « grandes » prestations sous condition de ressources que sont les PC à l'AVS/AI, la réduction des primes d'assurance-maladie et l'aide sociale prédominent dans tous les cantons (figure 3). Elles représentent au total 94 % de l'ensemble des dépenses consacrées à de telles prestations. Les PC et l'aide sociale constituent les deux principales prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital qui, à ce titre, versent dans certains cas des montants relativement importants. Les contributions à la réduction des primes sont nettement inférieures, mais atteignent un beaucoup plus large ensemble de personnes (cf. tableau 4).

Figure 3
Répartition des dépenses consacrées aux prestations sociales sous condition de ressources, par canton, 2023



II.A0030.25.V1.23.f

Remarque: Tri en fonction de la part des autres prestations sous condition de ressources. Hors subsides pour le paiement des cotisations aux assurances sociales ni assistance juridique. La somme des pourcentages peut s'écarter de 100 % en raison des arrondis.

Source: OFS – Statistique financière des prestations sociales, sous condition de ressources, destinées à combattre la pauvreté; OFS – Statistique des bourses et prêts d'études cantonaux; OFS – Statistique de l'aide aux victimes; OFSP – Statistique de l'assurance-maladie obligatoire; OFAS – données individuelles Ptra, © OFAS 2025

La part des autres prestations sous condition de ressources dans le volume des dépenses oscille entre 2 % et 15 % dans les différents cantons (figure 3). En la comparant à l'aide sociale, des écarts notables apparaissent : dans certains cantons, les dépenses consacrées aux autres prestations sous condition de ressources sont largement plus faibles que celles de l'aide sociale, tandis que dans d'autres, les deux proportions atteignent des ordres de grandeur similaires. Le volume des dépenses liées aux autres prestations sous condition de ressources est relativement élevé dans les cantons du Tessin, de Vaud et du Valais, parce que ceux-ci investissent plus largement dans les aides à la famille et les subsides de formation. Vaud affecte en outre davantage de ressources aux aides aux chômeurs (rente-pont : prestations transitoires cantonales pour chômeurs âgés). Dans le canton de Genève, les PC à l'AVS/AI occupent une place centrale, suivies des aides à la formation et au logement.

Les trois « grandes » prestations sous condition de ressources sont prépondérantes dans tous les cantons, mais leur poids respectif varie fortement. La part de l'aide sociale évolue par exemple dans une fourchette de 6 % à 25 % selon les cantons, contre 30 % à 52 % pour la réduction des primes. Les raisons de cette divergence peuvent être multiples. D'une part, il y a la façon dont les cantons utilisent leur marge de manœuvre pour concevoir les prestations. Des interactions existent dans ce contexte : une gestion assez généreuse ou plutôt restrictive de réduction des primes se répercute vraisemblablement sur le recours aux prestations allouées en aval, comme l'aide sociale. D'autre part, des facteurs sur lesquels la politique exerce une moindre influence directe entrent en jeu, parmi lesquels la situation économique du canton ou la composition de sa population (par ex. en termes d'âge). Globalement, on dispose toutefois de peu de connaissances précises sur ces corrélations. Même si plusieurs études préliminaires sur les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources sont disponibles, il existe peu d'analyses comparatives approfondies de leur fonctionnement (à propos des exceptions, cf. chap. B.1.4).

Liens avec la lutte contre la pauvreté

Par définition, toutes les prestations sociales sous condition de ressources supposent une situation de précarité financière, mais leur importance pour la couverture des besoins vitaux peut varier. Cela se reflète entre autres dans la documentation de l'OFS relative aux prestations sociales sous condition de ressources, dont les enquêtes se concentrent sur les prestations classées comme « destinées à combattre la pauvreté ». En sont exclues les prestations sous condition de ressources qui, selon la nomenclature de l'OFS, sont fournies pour garantir l'accès aux prestations publiques de base, c'est-à-dire aux systèmes de formation, juridique et de santé ainsi qu'à la couverture de sécurité sociale (OFS 2017, p. 6)⁷.

Il peut s'avérer très compliqué de déterminer, sur la base de sa finalité ou de certaines caractéristiques, si une prestation sous condition de ressources doit être classée comme destinée à combattre la pauvreté. En effet, une seule prestation poursuit parfois plusieurs buts, les objectifs ne sont pas toujours explicitement formulés, et la portée pratique des différentes réglementations ou dispositions d'exécution est quelquefois difficile à évaluer. Une solution alternative consiste à s'appuyer sur l'impact réel, une approche qui s'impose surtout pour les prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital (par ex. aide sociale, PC à l'AVS/AI, prestations transitoires pour chômeurs âgés). S'agissant des prestations qui visent un allègement partiel, la situation de départ est un peu plus complexe. De fait, nombre d'entre elles ne s'adressent pas aux seuls habitants directement menacés par la pauvreté, mais sont plus généralement destinées à des personnes dotées de moyens financiers limités (par ex. réductions des primes, subsides de formation, aides au logement, certains types d'aides à la famille). La mesure dans laquelle une prestation visant un allègement partiel réduit la pauvreté dépend notamment des modalités de définition de l'éligibilité, du montant de ladite prestation et des autres revenus dont un ménage dispose. Il est donc impossible d'évaluer globalement si elle parvient à garantir le minimum vital social ; pour y parvenir, un examen au cas par cas serait indispensable.

Au vu de la complexité des réglementations et de la diversité des régimes cantonaux, déterminer l'effet matériel des différentes prestations sous condition de ressources sur la couverture des besoins vitaux est pour le moins difficile. Encore faudrait-il disposer d'analyses détaillées à l'échelon cantonal (voire communal) tenant compte de la perception effective des prestations et examinant les interactions avec d'autres prestations sociales. Le chapitre B.1 propose une approche d'un tel exercice. On y découvre comment les différents types de prestations des assurances sociales et de prestations sous condition de ressources contribuent à réduire la pauvreté dans l'ensemble de la Suisse.

Exécution

Les prestations sociales sous condition de ressources sont financées exclusivement par les ressources de l'État, si bien que leur exécution est généralement confiée à des instances publiques. Les services sociaux cantonaux et communaux jouent à cet égard un rôle important : outre l'aide sociale, ils sont souvent chargés de l'avance sur pensions alimentaires et, parfois, d'autres prestations aussi, telles que les aides destinées aux familles. Pour ce qui a trait aux subsides de formation, les départements de l'instruction publique ont désigné des services responsables des bourses d'études. Les caisses de compensation cantonales font office de passerelles institutionnelles entre les assurances sociales et les prestations sous condition de ressources. En règle générale, elles sont responsables des PC à l'AVS/AI « proches des assurances sociales », des subsides pour le paiement des cotisations aux assurances sociales et des prestations transitoires pour chômeurs âgés ; d'autres prestations viennent parfois s'y ajouter (par ex. réductions des primes, aides à la famille). Les offices cantonaux de la santé publique participent aussi de temps à autre à l'exécution des réductions des primes.

A.4 SÉCURITÉ SOCIALE : PRESTATIONS NON MATÉRIELLES

- La couverture des besoins vitaux ne se limite pas aux prestations financières. Plusieurs assurances sociales proposent des conseils et du soutien à l'intégration professionnelle et sociale.
- L'aide sociale assume à cet égard le mandat le plus étendu. Elle doit favoriser la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique, et ainsi garantir les conditions d'une existence digne.
- L'assurance-invalidité et l'assurance-chômage offrent également de nombreuses aides non matérielles. Elles s'attachent en particulier à favoriser l'insertion sur le marché du travail et, ainsi, à renforcer l'indépendance économique des personnes concernées.

Les assurances sociales qui contribuent à la couverture des besoins vitaux ne se contentent pas de fournir des prestations financières ou matérielles. Certaines dispensent également des conseils aux personnes concernées, tout en s'efforçant de renforcer durablement leur pouvoir d'agir et de stabiliser leur vie. Des objectifs spécifiques y sont associés. L'aide sociale dispose à cet égard du mandat le plus étendu : elle doit permettre la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique, et ainsi garantir les conditions d'une existence digne (normes CSIAS, A.2, al. 2). À cette fin, elle fournit l'aide personnelle et met à disposition des offres d'intégration sociale et professionnelle. L'aide personnelle est garantie par le droit constitutionnel fédéral (art. 12 Cst.), y compris dans des situations de détresse dont la cause n'est pas d'ordre financier. Elle peut prendre différentes formes suivant les cas : en font par exemple partie, outre des entretiens, le soutien dans la recherche d'un emploi ou d'un logement, ou encore l'aide rédactionnelle. Les services sociaux peuvent eux-mêmes fournir ces prestations ou orienter les intéressés vers des offres ad hoc (normes CSIAS, B).

L'assurance-invalidité et l'assurance-chômage offrent également de nombreuses aides non matérielles. Par rapport à l'aide sociale, ces offres se concentrent sur l'objectif de favoriser l'insertion sur le marché du travail et, ainsi, de renforcer l'indépendance économique des personnes concernées :

- **Assurance-invalidité** : par la détection et l'intervention précoces, une gestion ciblée des dossiers et des mesures de réadaptation professionnelle, elle vise à renforcer les ressources de personnes atteintes dans leur santé et assurer leur participation à la vie active. Parallèlement aux mesures de réadaptation (aide personnelle), des prestations financières peuvent être octroyées sous forme d'indemnités journalières. Conformément au principe « la réadaptation prime la rente », le droit à la rente n'est examiné qu'une fois toutes les possibilités de réadaptation épuisées.
- **Assurance-chômage** : la perception d'indemnités journalières de l'assurance-chômage est subordonnée à l'obligation de s'inscrire à l'office du travail (art. 17, al. 2, LACI). Les offices régionaux de placement (ORP) accompagnent et soutiennent les chômeurs dans leurs recherches d'emplois. Des mesures relatives au marché du travail, telles que cours, stages, allocations de formation ou emplois temporaires sur le marché secondaire du travail, sont initiées en vue d'améliorer l'aptitude au placement et de renforcer les qualifications professionnelles des assurés.

Dans ces deux assurances sociales, et souvent aussi dans l'aide sociale, les prestations d'aide personnelle revêtent une double nature : elles visent à améliorer la situation de vie, tout en servant de contrôle en cas d'accès à des prestations financières. Le recours à des offres d'intégration professionnelle, en particulier, n'est pas que facultatif. Des mesures peuvent être ordonnées, et les assurés qui ne les suivent pas s'exposent à des sanctions financières (par ex. réduction ou suppression de la prestation, non-satisfaction des conditions d'accès).

Dans la plupart des autres assurances sociales de Suisse, les prestations d'aide personnelle ne jouent qu'un rôle secondaire, voire aucun. Étroitement liée à l'avance sur pensions alimentaires, l'aide au recouvrement (d'arriérés de contributions d'entretien) est en principe gérée par les services sociaux. La situation peut largement différer en ce qui concerne les prestations sous condition de ressources propres aux cantons. Quelques formes d'aides aux chômeurs sont ainsi conditionnées à des mesures de nouvelle réadaptation professionnelle. Même les cantons qui ont instauré des PC pour familles (en tant que forme spécifique des aides à la famille) les associent parfois à des offres de conseil et de coaching. L'aide aux victimes d'infractions – disponible dans tous les cantons – constitue un cas particulier : elle soutient principalement les victimes d'actes délictueux et leurs proches au moyen de conseils et d'aide, mais les prestations financières y sont en comparaison nettement plus rares.

Il est à noter que lorsque des assurances sociales versent uniquement des prestations financières, cela ne signifie pas pour autant qu'aucune offre de conseil et de

soutien ne soit disponible. Les parents, les jeunes ou les personnes âgées bénéficient ainsi d'un vaste éventail de centres d'accueil et de conseil d'accès facilité mis à disposition et financés par les cantons et les communes et en partie soutenus par la Confédération. Le fait que cette pratique permette de renforcer la portée et la fonction préventive de l'aide personnelle peut constituer un argument en faveur du découplage entre aide personnelle et assistance financière. Outre les prestations d'aide à vocation générale, on trouve également des offres qui ciblent davantage des problématiques spécifiques (par ex. conseil en matière d'addiction, maisons d'accueil pour femmes) ou interviennent dans l'espace social (par ex. animation de jeunesse en milieu ouvert, lieux de rencontre pour les familles). Enfin, certains cantons et diverses communes ont mis en place des centres d'accueil généralistes qui sont ouverts à tous, proposent une aide individuelle et orientent si nécessaire les personnes vers des services spécialisés ou des assurances sociales (par ex. « Fribourg pour tous »).

A.5 ORGANISATIONS PRIVÉES À BUT NON LUCRATIF

- En sus de l'État, des organisations privées à but non lucratif (OBNL) interviennent aussi dans la couverture des besoins vitaux. En règle générale, leurs subventions financières et matérielles revêtent un caractère plus ponctuel, et les personnes concernées n'y ont pas « droit » à proprement parler. En contrepartie, les prestations peuvent être versées rapidement et facilement.
- Dans l'ensemble, le soutien financier et matériel constitue une part assez faible des activités des OBNL, davantage centrées sur les conseils et l'aide personnelle.

À la différence de l'État, les organisations à but non lucratif n'ont pas pour mission de couvrir les besoins vitaux de personnes dans le besoin à titre obligatoire et, le cas échéant, sur des durées prolongées. Elles fournissent généralement leurs prestations financières et matérielles en complément du soutien public⁸. En font aussi partie des associations religieuses et caritatives, qui jouent traditionnellement un rôle important dans l'aide aux plus démunis.

Le volume annuel des versements en faveur de personnes opérés par les organisations à but non lucratif dans le domaine de la sécurité sociale est estimé à 150 millions de francs⁹. Il s'agit ici probablement de soutiens ponctuels et uniques, qui servent entre autres à remédier à des situations de détresse liées à des arriérés de paiement (par ex. loyers impayés), à permettre à des adultes et à des enfants de prendre part à la vie sociale (par ex. participation à des associations sportives ou à des camps scolaires) ou encore à effectuer des achats importants (par ex. lits, fournitures scolaires). Parfois, des personnes sont aussi soutenues sur de plus longues périodes, par exemple au moyen de bourses de formation, que des fondations octroient à des ménages défavorisés.

Les informations récentes sur le volume des prestations en nature font défaut. Des données de l'année 2010 révèlent qu'elles étaient à l'époque plus importantes que les versements en faveur de personnes (Rudin, Dubach et Guggisberg 2013, p. 20-21). Ces prestations en nature consistent par exemple en des denrées alimentaires, des repas ou des vêtements, qui sont remis gratuitement ou à des prix réduits. À cela s'ajoutent des participations aux coûts ou des remboursements de frais, notamment de soins dentaires, ou de quotes-parts et franchises de l'assurance-maladie. La nature plutôt ponctuelle des aides financières et matérielles ainsi que le statut privé des organisations leur permettent de réagir de manière flexible et rapidement, et de maintenir les tâches de contrôle à un niveau relativement modéré. Comme elles évoluent dans un contexte de concurrence entre fonds privés et publics, les organisations à but non lucratif ont tout particulièrement intérêt à utiliser leurs ressources financières de manière ciblée et sur la base de critères transparents. À la différence des organes gouvernementaux, elles ne sont cependant pas tenues d'observer le principe de l'égalité de traitement, et leurs prestations ne constituent pas un droit.

Dans l'ensemble, le soutien financier et matériel constitue une faible part des activités des organisations à but non lucratif (Rudin, Dubach et Guggisberg 2013, p. 20-21). Elles attachent beaucoup plus d'importance aux conseils et à l'aide personnelle. Elles financent en outre des infrastructures sociales à l'échelle locale, telles que des hébergements d'urgence, des cuisines populaires ou des lieux de rencontre en faveur de personnes manquant d'argent. Nombre de ces structures se caractérisent par le fait qu'elles contribuent non seulement à la couverture des besoins vitaux, mais offrent aussi des possibilités de contact social et une aide personnelle. Enfin, la grande importance de telles prestations marque le soutien financier et matériel apporté par les organisations à but non lucratif : il n'est généralement pas fourni de façon isolée et anonyme, mais intégré dans une structure globale qui valorise les personnes et est liée au conseil individuel.

B RÔLE DE DIFFÉRENTES PRESTATIONS DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

B.1	PAUVRETÉ AVANT ET APRÈS TRANSFERTS	44
B.1.1	Personnes appartenant à des ménages sans rente de vieillesse	46
B.1.2	Personnes appartenant à des ménages percevant des rentes de vieillesse	50
B.1.3	Ensemble de la population	53
B.1.4	Importance de la fiscalité et des transferts sociaux en nature	54
B.2	AIDE SOCIALE	56
B.2.1	Aide sociale économique et aide sociale relevant de l'asile et des réfugiés	58
B.2.2	Facteurs de risque des bénéficiaires de l'aide sociale	60
B.2.3	Le recours à l'aide sociale au fil du temps	63
B.2.4	Dynamique du recours à l'aide sociale	70
B.3	PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES À L'AVS/AI	77
B.3.1	Prestations complémentaires à l'AI	78
B.3.2	Prestations complémentaires à l'AVS	81

- Les explications qui précèdent se sont attachées à décrire le système de sécurité sociale, ses acteurs et les compétences dévolues à ces derniers. Dans ce qui suit, notre attention se porte sur la contribution effective des prestations sociales dans la lutte contre la pauvreté. Cet apport est examiné en trois étapes. Dans un premier temps, la mesure dans laquelle les différents types de prestations sociales réduisent la pauvreté en Suisse fait l'objet d'une description du point de vue de l'ensemble du système (chap. B.1). Les deux prestations sous condition de ressources qui revêtent la plus grande importance pour la couverture des besoins vitaux – à savoir l'aide sociale (chap. B.2) et les PC à l'AVS/AI (chap. B.3) – sont ensuite examinées en mettant l'accent sur l'évolution de la perception des prestations et sur les facteurs de risque.

B.1 PAUVRETÉ AVANT ET APRÈS TRANSFERTS

- Bien que les prestations des assurances sociales ne visent pas explicitement un objectif de lutte contre la pauvreté, elles y contribuent de facto considérablement. Avant l'âge de la retraite, le tableau est le suivant (année de référence 2023) : en l'absence de prestations sociales, 16 % de la population résidente permanente seraient touchés par la pauvreté. Les prestations des assurances sociales réduisent ce taux de 6 % et les prestations sous condition de ressources de 4 %.
- Pour les personnes en âge de travailler, on observe que les ménages protégés de la pauvreté grâce aux assurances sociales perçoivent le plus fréquemment des prestations destinées aux familles (par ex. allocations familiales, allocations de maternité), des indemnités de chômage et des rentes de l'assurance-invalidité. Lorsque des prestations sous condition de ressources permettent d'éviter la pauvreté, un rôle décisif est généralement joué par l'aide sociale, suivie des PC à l'AVS/AI et des réductions des primes d'assurance-maladie.
- Après le départ à la retraite, les rentes de vieillesse des 1^{er} et 2^e piliers constituent d'ordinaire la base de revenu. Elles sont conçues comme moyens de subsistance lors de cette phase d'existence. Contrairement à d'autres assurances sociales, elles ne couvrent pas les aléas de la vie dont la probabilité de survenance est limitée. Afin de procéder à une évaluation différenciée des effets réducteurs sur la pauvreté exercés par les assurances sociales, les rentes de vieillesse devraient par conséquent être considérées séparément.
- Pour l'ensemble du pays, la situation se présente comme suit (année de référence 2023) : en l'absence de prestations sociales, près de 32 % de la population résidente permanente seraient touchés par la pauvreté. Les rentes de vieillesse des 1^{er} et 2^e piliers réduisent cette proportion de 13 %, les autres prestations des assurances sociales de 6 % et les prestations sous condition de ressources de 5 %.
- Les impacts de la fiscalité et des transferts en nature ne sont pas représentés dans ces évaluations. Ils sont partiellement pris en compte dans des comparaisons individuelles des effets de la multiplicité des prestations et réglemmentations fédérales sur le revenu disponible des personnes percevant des bas salaires dans les 26 chefs-lieux cantonaux.

En vue d'estimer la mesure dans laquelle le système de sécurité sociale réduit la pauvreté, une distinction est opérée entre pauvreté avant et après transferts. La pauvreté avant transferts renseigne sur l'ampleur que prendrait la pauvreté si aucune prestation sociale n'était versée. Elle mesure donc la pauvreté dans le cas où les ressources financières des ménages étaient uniquement issues de l'activité professionnelle, des placements et des transferts privés (par ex. contributions d'entretien). La pauvreté après transferts montre dans quelle mesure un État parvient à réduire la pauvreté financière à l'aide de prestations sociales.

En règle générale, les taux de pauvreté figurant dans les statistiques officielles reflètent la pauvreté après transferts. Il en va de même pour les taux indiqués dans le cahier de base « La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble ». Dans ce qui suit, ils sont comparés à deux autres taux de pauvreté : le taux de pauvreté avant recours à toutes les prestations sociales (pauvreté avant transferts) et le taux de pauvreté après perception des prestations des assurances sociales (hors prestations sous condition de ressources). Cette approche permet de tenir compte de la différenciation fondamentale établie entre les types de prestations dans le système de sécurité sociale (figure 4) :

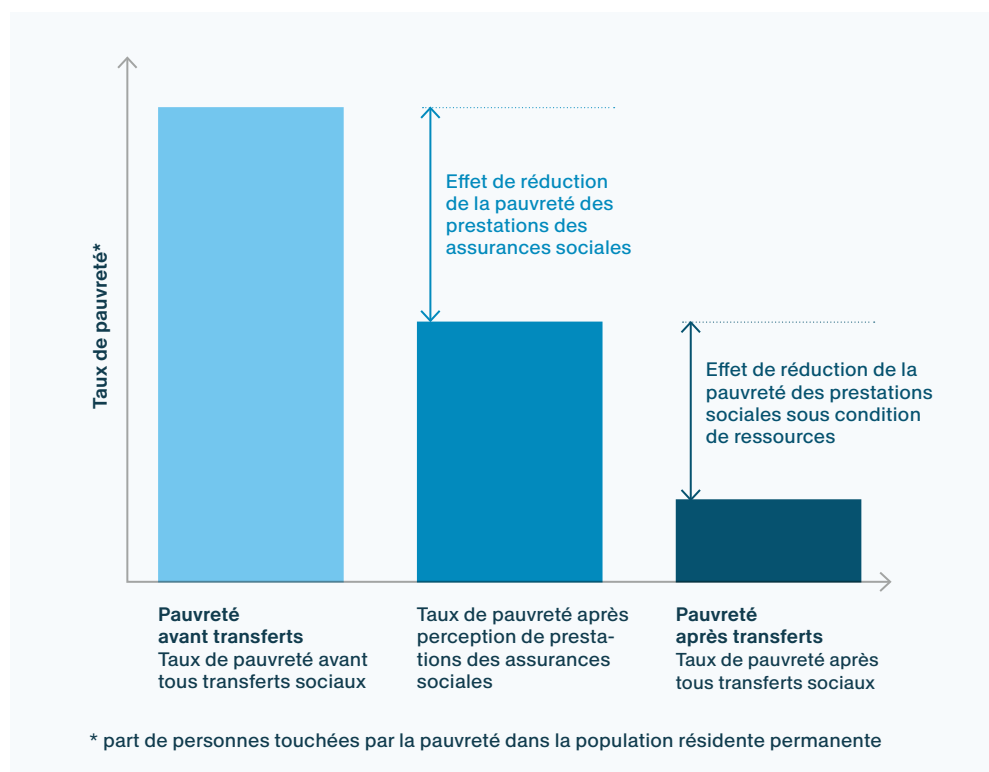
cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »

- **Les assurances sociales** couvrent à titre obligatoire les risques existentiels pour la quasi-totalité des habitants ou de la population active et – en cas de survenance de ces risques – versent des prestations indépendamment de la situation financière. La comparaison entre pauvreté avant transferts et après perception des prestations des assurances sociales montre dans quelle mesure ces prestations « universelles » protègent de facto contre la pauvreté.
- **Les prestations sociales** sous condition de ressources interviennent lorsque les éventuels droits à des prestations des assurances sociales sont épuisés ou si celles-ci ne suffisent pas à pallier une situation de précarité financière. La comparaison entre pauvreté après perception des prestations des assurances sociales et après tous les transferts sociaux révèle dans quelle mesure ces prestations parviennent à réduire la pauvreté.

Les prestations des assurances sociales ont une fonction fondamentalement différente selon qu'on se place avant ou après le départ à la retraite. Alors qu'elles couvrent des risques financiers spécifiques pour les personnes en âge de travailler, elles sont conçues comme base du revenu des ménages à l'âge de la retraite. C'est pourquoi les effets réducteurs sur la pauvreté des prestations sociales servies au cours de ces phases de la vie doivent être considérés séparément. À cette fin, les ménages seront par la suite répartis en deux groupes : les ménages dont tous les membres perçoivent une rente de vieillesse et ceux dans lesquels personne n'en touche (donc à l'exception des ménages « mixtes », dont seule l'une des personnes bénéficie d'une rente de vieillesse).

Dans l'interprétation des résultats, il faut tenir compte de deux points importants : primo, les évaluations se réfèrent toujours au revenu des ménages sur une année entière. Si les prestations sociales remédient à la pauvreté pendant une courte durée, il n'est pas certain que cela se reflète aussi dans une analyse du revenu annuel. Secundo, la prise en compte des effets réducteurs sur la pauvreté des prestations sociales n'est possible que si ces dernières consistent en des paiements directs. Comme la définition de la pauvreté retenue se fonde sur le revenu, les prestations en nature ou les remboursements de frais n'entrent pas en ligne de compte. Les assurances sociales concernées sont, par exemple, l'assurance obligatoire des soins et en particulier, pour les prestations sous condition de ressources, certains éléments des PC à l'AVS ou à l'AI, ainsi que des aides cantonales aux personnes âgées ou invalides (par ex. le remboursement des frais de maladie et d'invalidité).

Figure 4
Représentation schématique de la pauvreté avant et après transferts



II.A0040.25.V1.00.f

B.1.1 PERSONNES APPARTENANT À DES MÉNAGES SANS RENTE DE VIEILLESSE

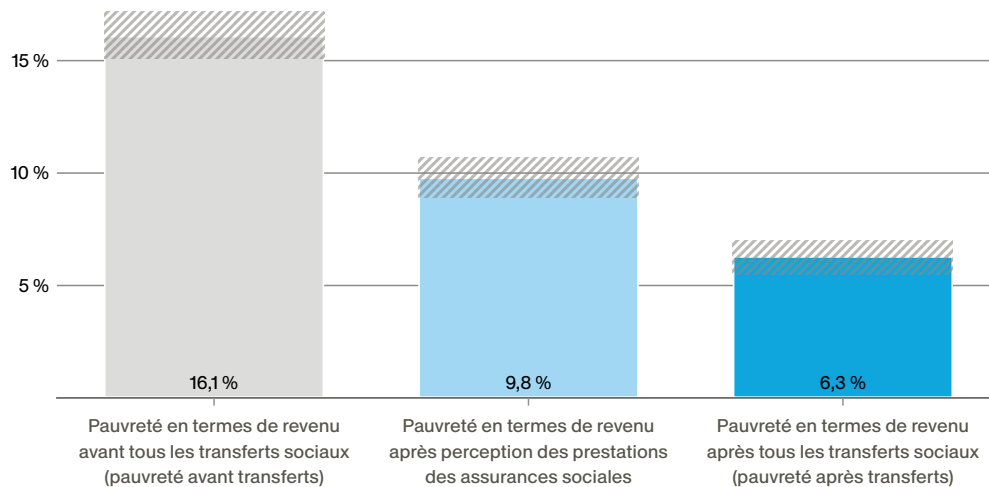
En 2023, en Suisse, 6,5 millions de personnes vivaient dans des ménages ne touchant pas de rente de vieillesse. Si elles n'avaient pas eu droit à des prestations sociales, 16,1 % d'entre elles auraient été touchées par la pauvreté en termes de revenu (figure 5). Après perception de prestations des assurances sociales et de prestations sous condition de ressources, leur part diminue, respectivement, à 9,8 % et 6,3 %. Ainsi, bien que les prestations des assurances sociales ne visent pas expressément à couvrir les besoins vitaux, leur contribution à la lutte contre la pauvreté s'avère significative. Cette contribution tend même à excéder les effets des prestations sociales sous condition de ressources avant le départ à la retraite.

Différentes analyses de données fiscales à l'échelle cantonale parviennent à des résultats similaires à propos des effets des prestations sous condition de ressources : dans les cantons de Berne (2015) et de Bâle-Campagne (2019), la pauvreté en termes de revenu diminue d'environ un tiers grâce à ces prestations (Fluder et al. 2020, p. 66-67 ; Hümbelin et al. 2022, p. 44) ; dans celui de Lucerne (2020), la pauvreté financière (calculée en tenant compte du revenu et de la fortune) recule de près de moitié (Lustat 2024, p. 21)¹⁰. L'effet semble plus important dans le canton de Bâle-Ville (2019), qui, avec les allocations de logement pour les familles, dispose d'une prestation sous condition de ressources qui lui est propre (Fluder et Lehmann 2024, p. 23-24).

Concrètement, quelles assurances sociales sont responsables de la réduction de la pauvreté en termes de revenu ? Des réponses distinctes sont apportées ci-après concernant les assurances sociales et les prestations sociales sous condition de ressources.

Figure 5
Pauvreté avant et après transferts de personnes au sein de ménages ne percevant pas de rente de vieillesse, 2023

▨ Intervalle de confiance (95 %)



II.A0050.25.V1.23.1

Remarque: Pauvreté en termes de revenu, sans prise en compte de la fortune éventuelle; seuil de pauvreté selon les normes CSIAS (minimum vital social)

Source: OFS – SILC 2023, © OFAS 2025

Assurances sociales

En chiffres absolus, près de 410 000 personnes vivant au sein de ménages ne percevant pas de rente de vieillesse ont échappé à la pauvreté en termes de revenu grâce aux prestations servies par les assurances sociales en 2023, dont trois arrivent ici en tête (figure 6) :

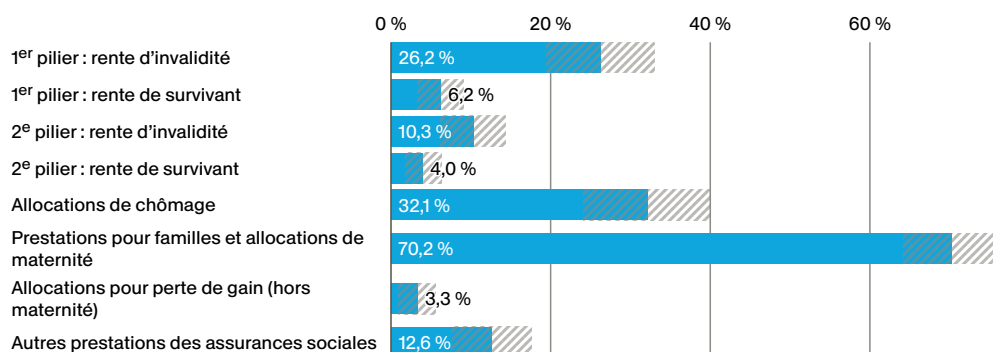
- Près de deux tiers des personnes sont issues de ménages qui perçoivent des allocations familiales, des allocations de maternité ou d'autres prestations sociales destinées aux familles. Dans leur cas, la délimitation avec les prestations sous condition de ressources s'avère impossible en raison du mode de collecte des données. La catégorie regroupe donc aussi des prestations créées exclusivement à l'intention des familles de condition économique modeste (par ex. PC pour familles, allocations parentales ou de maternité versées sous condition de ressources). Dès lors, l'effet des assurances sociales est surestimé sur ce point. Pour ces personnes, les prestations sociales en faveur des familles représentent en moyenne un peu moins d'un dixième du revenu du ménage. Cela peut paraître assez peu en termes d'impact, mais des montants relativement faibles peuvent suffire à maintenir des familles de *working poor* juste au-dessus du seuil de pauvreté. En outre, les prestations sociales destinées aux familles peuvent déployer leurs effets réducteurs sur la pauvreté en association avec d'autres prestations des assurances sociales (par ex. indemnités journalières de l'assurance-chômage, rente AI).
- Environ un tiers des personnes vit au sein de ménages touchés par le chômage et ont donc perçu des indemnités journalières de l'assurance-chômage au cours de l'année. Ces prestations correspondent en moyenne à 24 % du revenu des ménages. Une telle proportion peut également sembler plutôt minime, puisque les revenus de l'activité lucrative avant le départ à la retraite constituent en général la principale source de rentrées pécuniaires. Cela tient, en premier lieu, au fait que la part se rapporte au revenu annuel total et que les indemnités journalières de l'assurance-chômage ne sont souvent pas perçues durant l'année entière. En second lieu, plusieurs personnes participent fréquemment aux revenus de l'activité lucrative au sein des couples et des ménages familiaux.

- Un tiers également vit dans des ménages qui perçoivent des prestations du 1^{er} pilier. Il s'agit en grande majorité de rentes de l'assurance-invalidité, et plus rarement de l'assurance-survivants. S'y ajoutent parfois des prestations de la prévoyance professionnelle. En moyenne, les prestations du 1^{er} pilier représentent environ un tiers du revenu des ménages ; concernant celles du 2^e pilier, il n'est pas possible de formuler des affirmations fiables.

Figure 6
Personnes non touchées par la pauvreté en raison de prestations des assurances sociales : prestations perçues (dans le ménage), 2023

Personnes au sein de ménages ne percevant pas de rente de vieillesse

▨ Intervalle de confiance (95 %)



IL.A0060.25.V1.23.f

Remarque: Autres prestations des assurances sociales: indemnités journalières en cas de maladie, prestations de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire, rentes provenant de l'étranger. Pauvreté en termes de revenu, sans prise en compte de la fortune éventuelle; seuil de pauvreté selon les normes CSIAS (minimum vital social)

Exemple: 32,1 % des personnes non touchées par la pauvreté en raison de prestations des assurances sociales vivent au sein de ménages dont au moins un membre a perçu des indemnités journalières de l'assurance-chômage au cours de l'année.

Source: OFS – SILC 2023, © OFAS 2025

Le nombre relativement faible de cas dans l'enquête SILC fait obstacle à la réalisation d'analyses détaillées des effets réducteurs sur la pauvreté exercés par les assurances sociales individuelles. Pour des considérations de principe, il n'est pas non plus possible d'attribuer un effet réducteur sur la pauvreté à une assurance sociale en particulier. Dans certaines configurations, les différentes prestations des assurances sociales ne suffisent pas à elles seules à maintenir un ménage au-dessus du seuil de pauvreté, mais aboutissent à ce résultat uniquement en association les unes avec les autres (par ex. rentes des 1^{er} et 2^e piliers). Comme il n'existe pas de rapports hiérarchiques entre les assurances sociales, aucune prestation particulière ne peut dans ces cas-là être définie comme décisive dans la réduction de la pauvreté.

Prestations sous condition de ressources

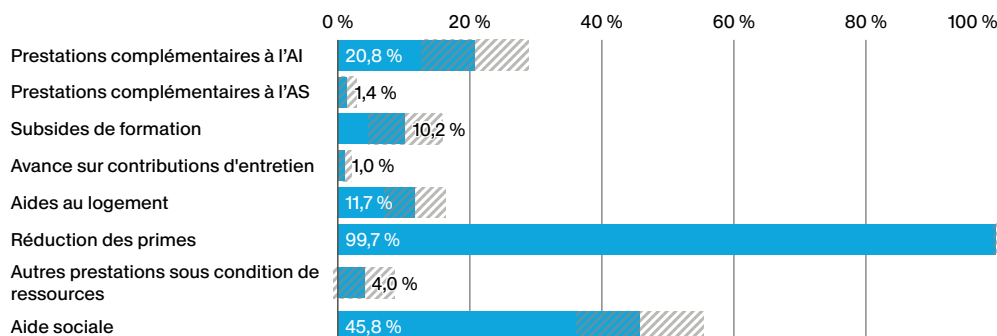
Au total, 230 000 personnes vivent au sein de ménages auxquels des prestations sociales sous condition de ressources ont permis d'échapper à une situation de pauvreté en termes de revenu¹¹. Ces ménages bénéficient tous de réductions des primes – soit directement, soit dans le cadre de l'aide sociale ou des PC à l'AVS/AI. Pour presque la moitié des personnes, le revenu du ménage est complété par des prestations d'aide sociale, et pour un cinquième d'entre elles, par des PC à l'AI (figure 7). Il faut souligner qu'environ un dixième des ménages concernés déclare percevoir des aides au logement (par ex. subventions au loyer officielles). Comme seuls deux cantons – Genève et Bâle-Ville – ont mis en place de telles aides (cf. chap. A.3, tableau 3), il s'agit là à l'évidence, dans de nombreux cas, de prestations communales. On ne peut pas non plus exclure que certaines personnes interrogées aient classé comme telles des allocations individuelles de logement versées à titre temporaire par des organisations à but non lucratif, éventuellement aussi le financement de frais de logement par l'aide sociale ou les PC.

Figure 7

Personnes non touchées par la pauvreté en raison de prestations sociales sous condition de ressources : prestations perçues (dans le ménage), 2023

Personnes au sein de ménages ne percevant pas de rente de vieillesse

▨ Intervalle de confiance (95 %)



II.A0070.25.V1.23.f

Remarque: AI: assurance-invalidité; AS: assurance-survivants. Pauvreté en termes de revenu, sans prise en compte de la fortune éventuelle; seuil de pauvreté selon les normes CSIAS (minimum vital social)

Exemple: 45,8 % des personnes non touchées par la pauvreté en raison de prestations sous condition de ressources vivent au sein de ménages dont au moins un membre a bénéficié de l'aide sociale au cours de l'année.

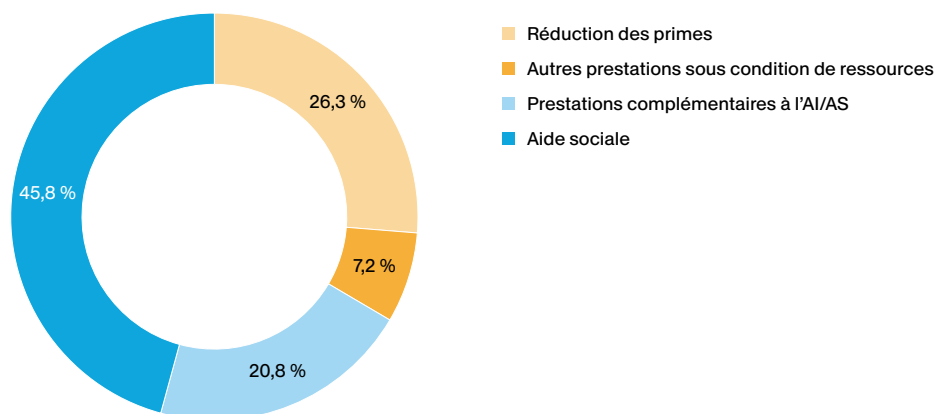
Source: OFS – SILC 2023, © OFAS 2025

À l'inverse des assurances sociales, les prestations sous condition de ressources ont un caractère de subsidiarité, c'est-à-dire qu'un droit ne naît que si les prestations sociales allouées en amont ne parviennent pas à pallier une situation de précarité financière. Il existe également des échelons entre les prestations sous condition de ressources : alors que les réductions des primes s'adressent à des couches de la population relativement larges, l'aide sociale et – pour un groupe cible spécifique – les PC à l'AVS/AI visent en particulier à garantir le minimum vital social lorsque les prestations sociales allouées en amont ne le permettent pas.

Près d'un tiers des 230 000 personnes évoquées plus haut peuvent échapper à une situation de pauvreté grâce à des prestations sous condition de ressources allouées en amont par l'aide sociale ou les PC (figure 8 : surfaces orange clair et orange foncé). Dans la majorité des cas, les seules réductions des primes suffisent à éviter la pauvreté en termes de revenu. Dans une perspective nationale, les autres prestations sous condition de ressources allouées en amont sont rarement suffisantes pour parvenir à ce résultat, qui s'observe pour moins d'un dixième des 230 000 personnes. Ce résultat est en adéquation avec le volume comparativement faible des dépenses qui leur sont consacrées (cf. chap. A.3, figure 3). Ce constat vaut d'ailleurs pour l'ensemble de la Suisse. Les systèmes de prestations cantonaux sont très divers et certains cantons affectent des moyens considérables à d'autres prestations sous condition de ressources. Afin de mesurer leur effet réducteur sur la pauvreté, des études cantonales spécifiques sont requises ; eu égard au nombre de cas restreint, celles-ci ne sont pas effectuées dans le cadre des analyses de l'enquête SILC.

Figure 8
Personnes non touchées par la pauvreté en raison de prestations sociales sous condition de ressources : prestation déterminante (dans le ménage), 2023

Personnes au sein de ménages ne percevant pas de rente de vieillesse



II.A0080.25.V1.23.f

Remarque: AI: assurance-invalidité; AS: assurance-survivants. La somme des pourcentages peut s'écarter de 100 % en raison des arrondis. « Réduction des primes »: ménage bénéficiant uniquement de réductions des primes, pas d'autres prestations sous condition de ressources; « Autres prestations sous condition de ressources »: ménage bénéficiant, outre la réduction des primes, d'autres prestations sous condition de ressources, mais pas de prestations complémentaires à l'AI/AS ni de l'aide sociale; « Prestations complémentaires à l'AI/AS »: ménage percevant des prestations complémentaires à l'AI/AS (plus éventuelles autres prestations sous condition de ressources); « Aide sociale »: ménage bénéficiaire de l'aide sociale (plus éventuelles autres prestations sous condition de ressources). Pauvreté en termes de revenu, sans prise en compte de la fortune éventuelle; seuil de pauvreté selon les normes CSIAS (minimum vital social)

Source: OFS – SILC 2023, © OFAS 2025

B.1.2 PERSONNES APPARTENANT À DES MÉNAGES PERCEVANT DES RENTES DE VIEILLESSE

Situation avant la perception de prestations sous condition de ressources

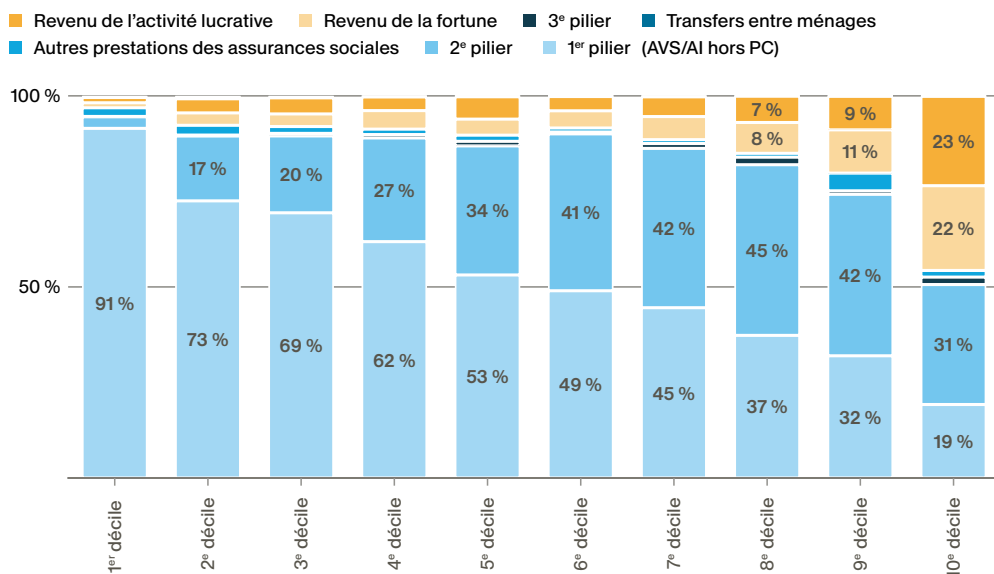
Chez les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite, les prestations des assurances sociales, à savoir les rentes de l'AVS et de la prévoyance professionnelle, forment la base du revenu du ménage. La [figure 9](#) montre la composition du revenu avant perception d'éventuelles prestations sociales sous condition de ressources pour les ménages dont tous les membres touchent une rente de vieillesse. Les ménages sont répartis en dix catégories de taille identique – à gauche, le décile au revenu le plus faible, à droite, le décile au revenu le plus élevé (l'imputation de la fortune n'est pas prise en compte dans le revenu lorsque les prestations de la prévoyance vieillesse ont été retirées sous forme de capital).

La figure fait clairement apparaître que les rentes comme source du revenu dominant dans la quasi-totalité des catégories. Le rapport entre le 1^{er} et le 2^e pilier évolue toutefois : si la part du 2^e pilier est encore très modeste parmi les revenus les plus faibles, elle ne cesse d'augmenter jusqu'à la moitié supérieure pour représenter près de la moitié du revenu des ménages. Le tableau change uniquement pour la catégorie au revenu le plus élevé, au sein de laquelle le rendement de la fortune et le revenu de l'activité lucrative sont prépondérants ; la part des rentes du 2^e pilier est donc relativement basse.

Figure 9

Personnes au sein de ménages percevant des rentes de vieillesse : composition du revenu du ménage par catégories de revenu (déciles), 2023

Revenu du ménage avant perception de prestations sous condition de ressources



II.A0090.25.V1.23.f

Remarque: Personnes au sein de ménages dont tous les membres perçoivent une rente de vieillesse. La somme des pourcentages peut s'écarter de 100 % en raison des arrondis. Autres prestations des assurances sociales: indemnités journalières en cas de maladie, prestations de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire, rentes provenant de l'étranger.

Exemple: Parmi les personnes dont le ménage fait partie de la catégorie de revenu le plus faible (1^{er} décile), les rentes du 1^{er} pilier représentent 91 % du revenu du ménage.

Source: OFS – SILC 2023, © OFAS 2025

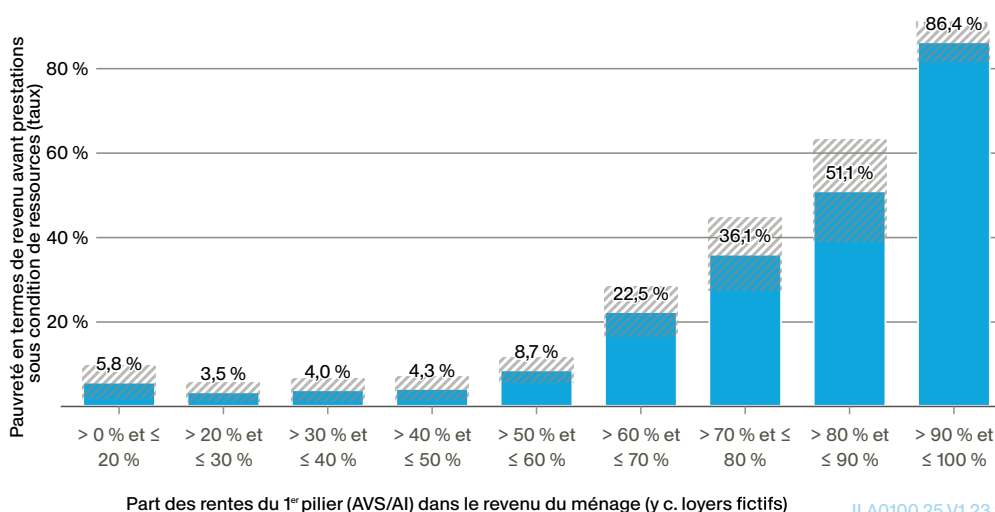
Au regard de la grande importance des rentes de vieillesse, calculer un taux de pauvreté avant transferts pour les retraités n'est pas très pertinent. Le taux de pauvreté en termes de revenu, donc sans tenir compte de la fortune, s'établit à environ 90 %. Il s'avère plus intéressant de déterminer à quel point les rentes protègent contre la pauvreté. La rente AVS ne couvre pas les besoins vitaux à elle seule, car son montant maximal ne suffit pas à les couvrir. Le risque de pauvreté ne diminue donc sensiblement que lorsqu'un ménage tire au moins deux cinquièmes de ses revenus d'autres sources que les rentes du 1^{er} pilier (figure 10). Ces revenus proviennent la plupart du temps du 2^e pilier. Ainsi, dans le système de prévoyance vieillesse actuel, ces prestations supplémentaires ont un rôle essentiel à jouer pour que, globalement, la somme des rentes suffise à couvrir le minimum vital.

Figure 10

Part des rentes du 1^{er} pilier (AVS/AI) dans le revenu du ménage et taux de pauvreté en termes de revenu (avant prestations sous condition de ressources), 2023

Personnes au sein de ménages percevant des rentes de vieillesse

▨ Intervalle de confiance (95 %)



II.A0100.25.V1.23.f

Remarque: Personnes au sein de ménages dont tous les membres perçoivent une rente de vieillesse. Pauvreté en termes de revenu, sans prise en compte de la fortune éventuelle; seuil de pauvreté selon les normes CSIAS (minimum vital social)

Exemple: Parmi les personnes vivant au sein de ménages dont 50 à 60 % du revenu hors prestations sous condition de ressources proviennent de rentes du 1^{er} pilier (5^e colonne à partir de la gauche), 8,7 % sont touchées par la pauvreté en termes de revenu (avant perception de prestations sous condition de ressources).

Source: OFS – SILC 2023, © OFAS 2025

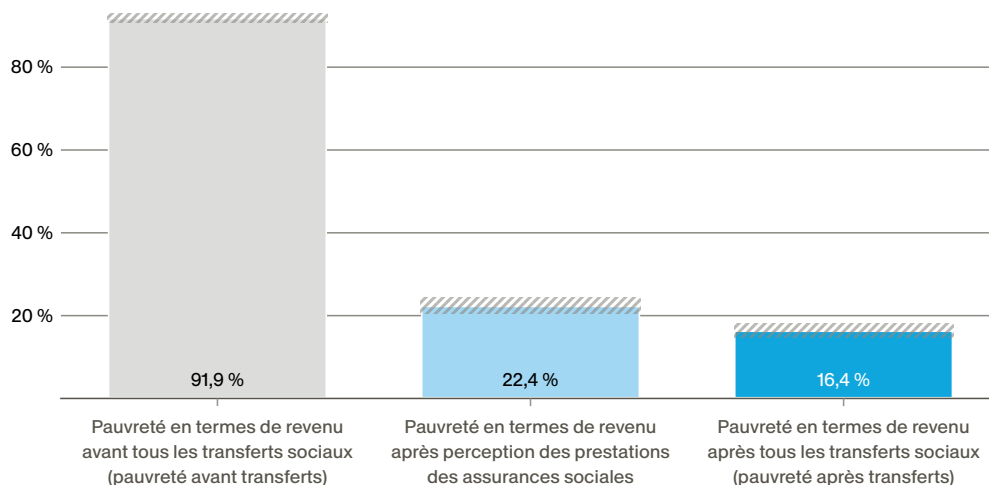
Situation après perception de prestations sous condition de ressources

Si les rentes et les revenus privés ne suffisent pas, les prestations sociales sous condition de ressources interviennent. Chez les retraités, ces prestations consistent presque exclusivement en des PC à l'AVS (réductions des primes comprises). Après perception des rentes de vieillesse – et d'éventuelles autres prestations des assurances sociales –, le taux de pauvreté en termes de revenu atteint 22 % chez les personnes vivant dans des ménages qui touchent des rentes de vieillesse (figure 11). Les PC à l'AVS et d'autres prestations sous condition de ressources font baisser ce taux à 16 % (à savoir, de près d'un quart). Comme exposé dans le cahier de base « La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble » (chap. B.2.2), le niveau de pauvreté en termes de revenu à l'âge de la retraite doit être interprété avec prudence, puisque de nombreux ménages possèdent une fortune leur permettant de compenser leurs lacunes en matière de revenu. Les données relatives à la fortune font défaut dans l'enquête SILC 2023. Pour 2022, il a été possible de démontrer que si l'on tient compte des réserves financières, le taux de pauvreté à l'âge de la retraite diminue de moitié environ. L'imputation annuelle de la fortune a été déterminée sur la base de l'espérance de vie résiduelle (consommation de la fortune nette jusqu'à la fin de la vie).

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. B.2.2).

Figure 11
Pauvreté avant et après transferts de personnes au sein de ménages percevant des rentes de vieillesse, 2023

▨ Intervalle de confiance (95 %)



II.A0110.25.V1.23.f

Remarque: Personnes au sein de ménages dont tous les membres perçoivent une rente de vieillesse. Pauvreté en termes de revenu, sans prise en compte de la fortune éventuelle; seuil de pauvreté selon les normes CSIAS (minimum vital social)

Source: OFS – SILC 2023, © OFAS 2025

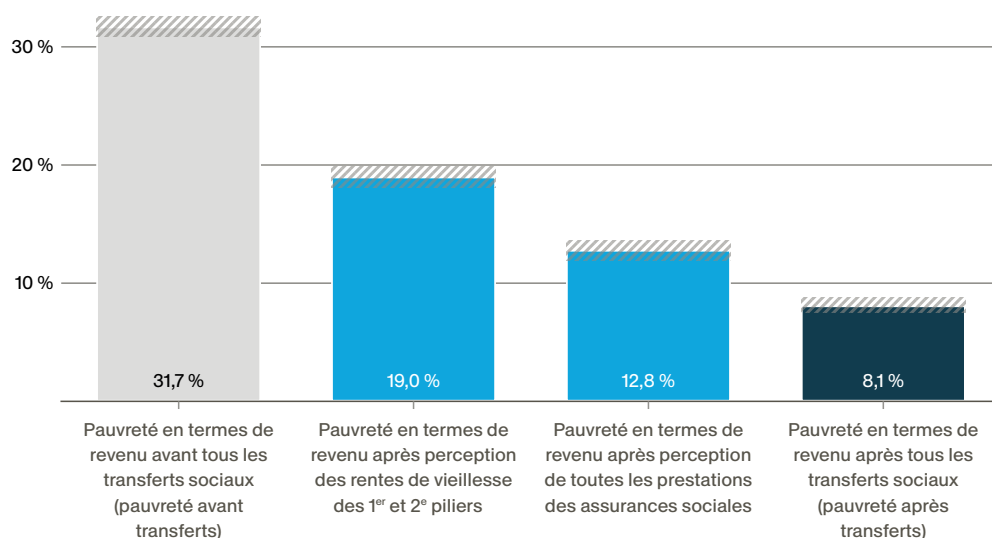
B.1.3 ENSEMBLE DE LA POPULATION

Si l'on réunit les analyses pour les deux catégories de population (personnes au sein de ménages avec et sans rente de vieillesse), le tableau est le suivant : en l'absence de prestations sociales, quasiment un tiers de la population serait touché par la pauvreté en termes de revenu (figure 12). Cette proportion élevée peut cependant être source de malentendus, puisque les assurances sociales exercent une fonction différente avant et après le départ à la retraite. Elles n'ont pas pour vocation de protéger les seniors contre des risques existentiels inattendus. La prévoyance vieillesse repose plutôt sur un consensus social, qui entend limiter la vie professionnelle puis garantir la subsistance par des prestations des 1^{er} et 2^e piliers.

Après prise en considération des rentes de vieillesse des deux piliers, 19 % de la population sont encore concernés par la pauvreté en termes de revenu. En forçant un peu le trait, on peut affirmer qu'une telle situation découle principalement de deux raisons : soit que les revenus de l'activité professionnelle du ménage sont insuffisants, soit que les rentes de vieillesse sont trop faibles pour couvrir le minimum vital. Les autres prestations des assurances sociales réduisent le taux à 12,8 % et les prestations sociales sous condition de ressources à 8,1 %.

Figure 12
Pauvreté avant et après transferts au sein de l'ensemble de la population, 2023

▨ Intervalle de confiance (95 %)



II.A0120.25.V1.23.f

Remarque: Pauvreté en termes de revenu, sans prise en compte de la fortune éventuelle; seuil de pauvreté selon les normes CSIAS (minimum vital social)

Source: OFS – SILC 2023, © OFAS 2025

Comme observé en introduction, les analyses portent sur les revenus annuels des ménages. Calculée sur cette base, la proportion de personnes pauvres en termes de revenu s'avère supérieure à celle des personnes qui atteignent le minimum vital social grâce à des prestations sociales sous condition de ressources (8,1 % contre 4,7 % de la population résidente permanente)¹². C'est également ce que montrent des analyses de données fiscales effectuées pour les cantons de Berne (2015) et de Bâle-Campagne (2019) (Fluder et al. 2020, p. 66-67 ; Hübelin et al. 2022, p. 44). Il ne faut cependant pas perdre de vue que le seuil de pauvreté utilisé pour les analyses statistiques ne fournit aucune information directe sur le droit à des prestations sous condition de ressources d'une personne. La fortune, en particulier, n'est pas prise en compte. Même compte tenu de ces aspects, les résultats signalent l'existence d'un potentiel d'améliorations sur le plan de la couverture des besoins vitaux en Suisse. L'ampleur du non-recours aux prestations sociales et les possibilités de lutter contre ce phénomène sont traités de manière approfondie au chapitre C.1.

B.1.4 IMPORTANCE DE LA FISCALITÉ ET DES TRANSFERTS SOCIAUX EN NATURE

Les prestations sociales ne constituent pas la seule possibilité dont l'État dispose pour soutenir les ménages à faible capacité financière. Il peut également s'appuyer sur d'autres instruments tels que le système fiscal et les transferts sociaux en nature. Ces derniers consistent en des biens et des services mis à disposition à des prix réduits ou gratuitement (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe 2017, p. 56-60 ; Tonkin et al. 2014), à l'instar de l'instruction publique, des logements à loyer modéré ou des tarifs de crèche fixés en fonction du revenu.

Le système fiscal et les transferts sociaux en nature pouvant varier d'une commune à l'autre, il est difficile d'en obtenir une vue d'ensemble et de déterminer leur importance pour la lutte contre la pauvreté. Au cours des années 2000, des études ont été menées dans tous les chefs-lieux cantonaux en vue d'examiner le montant restant à

disposition d'un ménage à bas salaires après déduction des impôts et perception des prestations allouées en amont par l'aide sociale (Wyss et Knupfer 2004 ; Knupfer et Bieri 2007 ; cf. également Knupfer et Knöpfel 2005). Les dépenses au titre de l'accueil extra-familial des enfants ont été prises en compte en tant que transferts sociaux en nature. S'agissant des loyers et des primes d'assurance-maladie, les études se sont attachées à déterminer les principaux facteurs à l'origine des écarts entre les cantons en termes de coût de la vie. Les effets pouvant varier considérablement en fonction de chaque situation de vie, les calculs modélisés ont été appliqués à différents cas de figure.

Pour une personne vivant seule, percevant un bas salaire et tenue de verser une pension alimentaire, le revenu disponible restant après impôts et transferts s'établissait à un niveau similaire dans la plupart des chefs-lieux cantonaux. Des écarts plus marqués s'observent dans le cas des ménages familiaux, aussi bien pour les familles monoparentales que pour les couples avec enfants : près de la moitié des chefs-lieux cantonaux se situait à des niveaux proches de la moyenne (+/-5 %), tandis que les autres s'en écartaient davantage – parfois de plusieurs centaines de francs par mois. Le revenu disponible le plus élevé dépassait le plus faible de plus de moitié.

En relation avec la pauvreté, il est à souligner qu'un revenu inférieur au minimum vital ouvre droit à l'aide sociale (ou, le cas échéant, à des PC à l'AVS/AI). Les calculs modélisés à visée comparative ne permettent donc pas de tirer des conclusions directes sur le risque de pauvreté. Néanmoins, ils révèlent l'ampleur du soutien apporté aux personnes à bas salaires par les instruments de la couverture des besoins vitaux, qui peuvent éviter le recours à l'aide sociale.

Pour la population en âge de travailler, des études comparables n'ont pas été réitérées depuis lors¹³. Des données relatives à l'imposition des petits revenus publiées par l'Administration fédérale des contributions sont régulièrement disponibles. Elles montrent le revenu brut de l'activité lucrative à partir duquel différentes configurations familiales sont assujetties à l'impôt¹⁴. Depuis 2010, le montant du revenu exonéré d'impôt a été relevé dans plusieurs chefs-lieux cantonaux, fortement dans certains cas. Ces modifications peuvent différer en fonction de la configuration familiale. Des écarts considérables s'observent cependant toujours entre les chefs-lieux cantonaux : en 2024, la fourchette du revenu brut de l'activité lucrative exonéré d'impôt variait de 8470 à 29 950 francs par an pour les célibataires, contre 31 505 à 107 810 francs pour les couples actifs ayant deux enfants et percevant deux revenus (répartition 70/30)¹⁵.

Après l'assujettissement à l'impôt, la charge fiscale effective diffère fortement selon la commune. Plusieurs cantons appliquent également des déductions spécifiques pour les bas revenus. Les ménages à faible capacité financière ont en outre la possibilité d'introduire une demande en remise d'impôt. En Suisse, la mesure dans laquelle le système fiscal a pour effet de faire baisser le revenu disponible de certains ménages en deçà du minimum vital social, ou de creuser encore plus l'écart dans une situation de pauvreté préexistante, a jusqu'à ce jour fait l'objet de peu d'analyses ponctuelles. Des calculs réalisés pour quatre cantons (AG, SG, VS, ZH) montrent qu'environ une personne pauvre en termes de revenu sur quinze a glissé sous le seuil de pauvreté en raison d'obligations fiscales (Hümbelin, Strazzeri et Lehmann 2025, p. 17)¹⁶.

B.2 AIDE SOCIALE

- En 2023, 366 400 personnes ont bénéficié de l'aide sociale en Suisse. Près de deux tiers d'entre elles apparaissent dans la statistique de l'aide sociale économique et un tiers dans les statistiques de l'aide sociale dans les domaines de l'asile et des réfugiés. D'un point de vue juridique, il convient de rattacher au moins 112 600 personnes au régime de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire sans statut de réfugié, personnes avec statut de protection S), qui perçoivent des prestations d'aide sociale à taux réduits.
- En effet, la plupart des requérants d'asile sont tributaires de l'aide sociale dès leur arrivée en Suisse. Leur nombre, qui dépend des conflits internationaux et des mouvements migratoires, peut fortement varier. C'est pourquoi il est judicieux de considérer la statistique de l'aide sociale économique séparément de celle de l'aide sociale relevant de l'asile et des réfugiés. Une certaine perméabilité est de mise du fait que les personnes relevant de l'asile et des réfugiés sont intégrées dans la statistique de l'aide sociale économique après cinq ans (obtention du statut de réfugié reconnu) ou sept ans (admission à titre provisoire). Les chiffres clés et analyses concernant l'aide sociale suisse se fondent généralement sur la statistique de l'aide sociale économique.
- Le taux d'aide sociale indique la part de la population résidente permanente qui, au cours d'une année donnée, a bénéficié au moins une fois de l'aide sociale. Ce taux a fortement augmenté sur la période comprise entre le début des années 1970 et le milieu des années 2000. Depuis lors, il se caractérise par une assez grande stabilité et oscille autour de 3 %. Ces dernières années, la tendance s'inscrit à la baisse, notamment grâce à la situation favorable sur le marché du travail. En 2023, le taux d'aide sociale était de 2,8 %.
- Dans le cas de l'aide sociale, on parle de « pauvreté combattue ». En son absence, de nombreux allocataires manqueraient des moyens de subsistance les plus indispensables. Par rapport aux personnes pauvres en termes de revenu selon les statistiques, les bénéficiaires de l'aide sociale sont plus rarement engagés dans la vie active et titulaires d'un diplôme de formation post-obligatoire. Ils sont aussi beaucoup plus souvent confrontés à des problèmes de santé.

- Le risque individuel de perception de l'aide sociale sur une période prolongée n'a guère évolué par le passé, mais tend à diminuer depuis 2021. Les services sociaux traitent néanmoins un nombre croissant de dossiers de très longue durée (six ans et plus). Comme ils ne sont que très rarement classés, ils gagnent un peu plus en importance d'année en année par rapport à l'effectif. En 2023, la durée de recours à l'aide sociale était d'au moins six ans pour 25 % des dossiers en cours.

L'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC), sur laquelle repose la statistique de la pauvreté, ne donne qu'un aperçu limité des différentes branches de prestations de la sécurité sociale en raison de son faible nombre de cas. Les données découlant de la gestion des prestations sociales permettent des analyses plus précises, puisqu'elles ne se fondent pas sur un échantillon de bénéficiaires, mais sur un recensement complet.

Dans ce qui suit, de telles données administratives sont utilisées afin de décrire les deux prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital qui ont l'impact le plus large : l'aide sociale (chap. B.2) et les PC à l'AVS/AI (chap. B.3). À la différence de la statistique de la pauvreté, elles donnent une idée de la « pauvreté combattue ». Elles fournissent des informations sur les personnes qui, faute de ressources financières suffisantes, sont tributaires du soutien de l'État. Les recensements complets permettent d'analyser en détail l'évolution du recours aux prestations, le profil des bénéficiaires et leurs parcours dans le système de sécurité sociale.

B.2.1 AIDE SOCIALE ÉCONOMIQUE ET AIDE SOCIALE RELEVANT DE L'ASILE ET DES RÉFUGIÉS

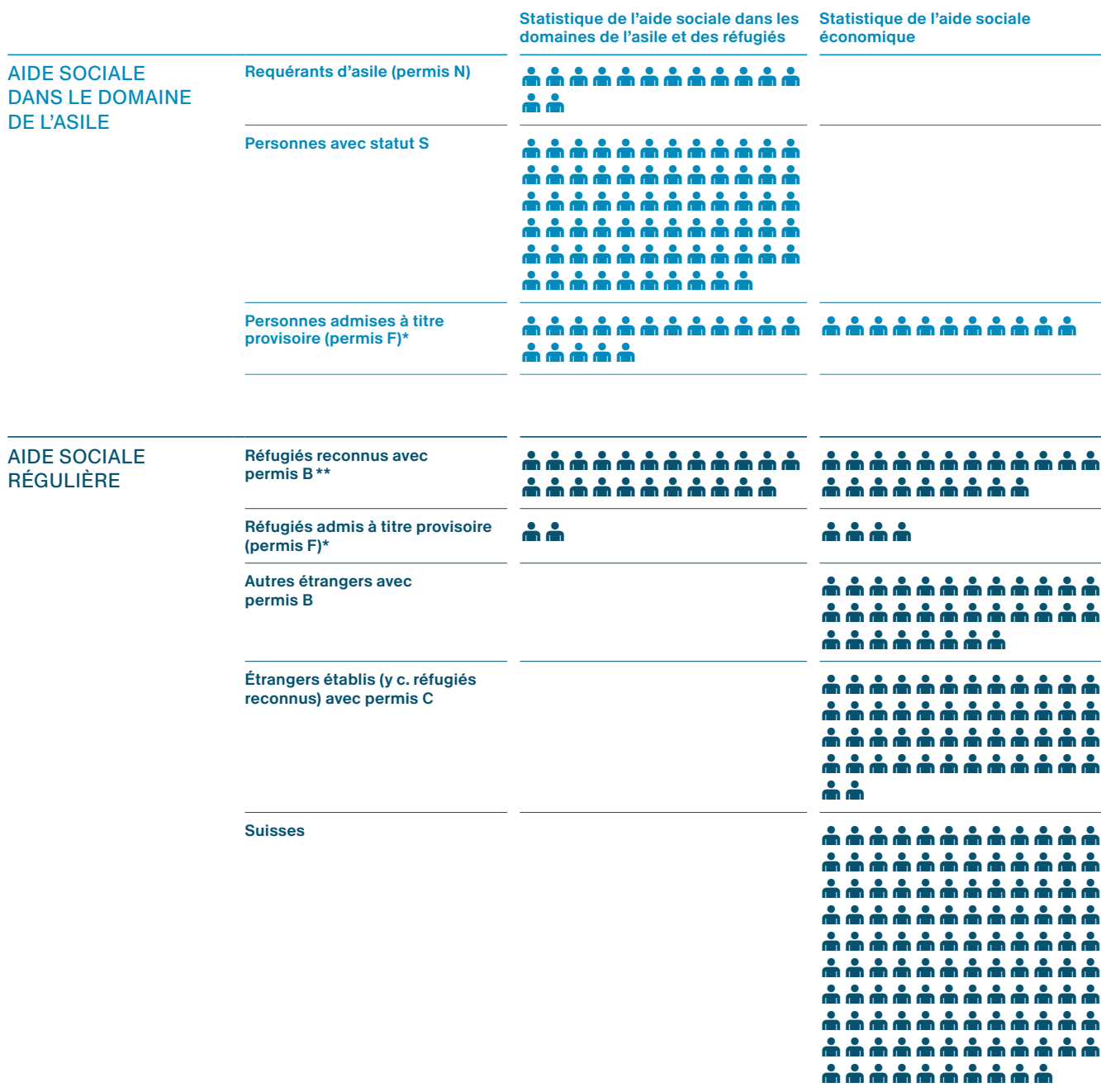
En 2023, 366 400 personnes ont bénéficié au moins une fois de l'aide sociale en Suisse. Ces informations proviennent de différentes statistiques partielles: deux tiers sont à rattacher à l'aide sociale économique (ASE), un tiers relèvent de l'asile et des réfugiés (SH-AsylStat, SH-FlüStat ; [figure 13](#)). Ce dernier tiers englobe de nombreux réfugiés ukrainiens qui ont obtenu le statut de protection S en Suisse. La subdivision des statistiques sectorielles repose sur des motifs administratifs : la Confédération verse des forfaits globaux couvrant les frais d'aide sociale pendant les cinq premières années après l'arrivée en Suisse pour les requérants d'asile et réfugiés reconnus, et durant les sept premières années pour les personnes admises à titre provisoire. À l'expiration de ces délais, les cantons et les communes assument la responsabilité du financement. Les personnes concernées sont alors intégrées dans la statistique de l'aide sociale économique.

Il convient de distinguer les dispositions légales relatives à la conception de l'aide sociale de la classification statistique. Le droit fédéral prévoit que les requérants d'asile (permis N), les personnes admises à titre provisoire (permis F) sans statut de réfugié et les personnes avec statut de protection S perçoivent des prestations d'aide sociale à des montants réduits (« aide sociale dans le domaine de l'asile »). Pour les réfugiés reconnus, par contre, l'égalité de traitement avec les personnes résidant en Suisse doit être assurée en vertu de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. En raison de leur statut de séjour, au moins 112 600 personnes étaient rattachées au régime de l'aide sociale dans le domaine de l'asile en 2023, dont quelque 69 700 avec le statut de protection S ([figure 13](#))¹⁷.

La différenciation des statistiques de l'aide sociale n'est pas liée à des motifs uniquement administratifs, mais aussi de fond. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale relevant de l'asile et des réfugiés varie beaucoup parce qu'il dépend des mouvements migratoires internationaux. À leur arrivée, les requérants d'asile sont en grande majorité tributaires de l'aide sociale, ceci pour différentes raisons : traumatismes vécus dans leur pays d'origine et pendant la fuite, manque de connaissances linguistiques, faible degré d'éducation formelle, non-reconnaissance de leurs diplômes, atteintes à la santé – et interdiction d'exercer une activité lucrative durant le séjour dans des centres fédéraux pour requérants d'asile. Le risque de dépendance à l'aide sociale diminue à mesure qu'augmente la durée de séjour, mais se maintient ensuite à un niveau assez élevé (OFS 16/12/2024). Ces dernières années, la Confédération, les cantons et les communes ont nettement intensifié leurs efforts de soutien à l'intégration professionnelle des personnes relevant de l'asile et des réfugiés. Les programmes d'intégration cantonaux et l'Agenda Intégration constituent à cet égard des instruments clés dont on observe les effets par un suivi statistique¹⁸.

Figure 13

Bénéficiaires de l'aide sociale par régime juridique, statut de séjour et statistique sectorielle, 2023



II.A0130.25.V1.23.f

Remarques:

 1000 personnes; chiffres par statut de séjour et statistique sectorielle, arrondis au millier. Le total correspond à 362 000 personnes (hors comptages à double). Ne sont pas indiqués les titulaires d'autres autorisations, ne possédant pas d'autorisation ou pour lesquels des informations manquent (au total 1,2 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale).

* Les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés admis à titre provisoire figurent dans les statistiques de l'aide sociale relevant de l'asile et des réfugiés durant les sept premières années de leur séjour, puis sont intégrés dans la statistique de l'aide sociale économique.

** Les réfugiés reconnus figurent dans les statistiques de l'aide sociale dans les domaines de l'asile et des réfugiés durant les cinq premières années de leur séjour, puis sont intégrés dans la statistique de l'aide sociale économique.

Exemple: Environ 28 000 bénéficiaires de l'aide sociale sont des personnes admises à titre provisoire (hors comptages à double). Elles perçoivent des prestations aux montants prévus de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Près de 17 000 d'entre elles séjournent moins de sept ans en Suisse et sont par conséquent intégrées dans les statistiques de l'aide sociale relevant de l'asile et des réfugiés. Environ 11 000 autres séjournent en Suisse depuis au moins sept ans et sont donc intégrées dans la statistique de l'aide sociale économique.

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, © BSV 2025

En règle générale, les analyses statistiques de l'aide sociale en Suisse se concentrent sur l'aide sociale économique (c'est-à-dire hors domaines de l'asile et des réfugiés). Cette approche est également adoptée ci-après. À noter cependant que les deux domaines ne peuvent de facto pas être totalement séparés : après cinq ou sept ans de séjour, une partie des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire est intégrée dans le régime de l'aide sociale économique. Dès lors, ce dernier est aussi influencé par les mouvements migratoires, mais avec un décalage de plusieurs années, et par le succès de l'intégration professionnelle et sociale des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire (cf. chap. B.2.3).

B.2.2 FACTEURS DE RISQUE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE

Comparaison : bénéficiaires de l'aide sociale et personnes touchées par la pauvreté

Les personnes ayant droit à l'aide sociale économique manquent fortement de ressources financières. L'aide sociale suppose qu'un ménage n'a pas (ou plus) de fortune. Les normes CSIAS fixent à 4000 francs au maximum par personne vivant seule et 10 000 francs au maximum pour les ménages de trois personnes ou plus (à partir de 2026, respectivement, à 6000 francs et 15 000 francs). La situation des ménages en matière de revenu est en général très précaire et le « taux de couverture par l'aide sociale » s'établit en moyenne à environ 80 %. En d'autres termes, l'aide sociale prend en charge 80 % des dépenses que représente le minimum vital social (OFS, Statistisches Amt Kanton Zürich et Kantonaales Sozialamt Zürich 2023, p. 52 ; Lustat 2023, p. 2).

Dans une perspective de pauvreté, les bénéficiaires de l'aide sociale constituent ainsi un groupe particulier : d'une part, il convient de les affecter à la catégorie de la « pauvreté combattue », leurs besoins vitaux étant couverts par des prestations sociales accordées par l'État. D'autre part, ils dépendent dans une large mesure de telles prestations d'assistance, faute de quoi, dans de nombreux cas, leurs moyens de subsistance les plus élémentaires ne seraient plus garantis. Aussi doit-on se demander si le profil de risque des bénéficiaires de l'aide sociale diffère de celui des personnes pauvres en termes de revenu. La [figure 14](#) nous renseigne en montrant la composition des deux groupes selon diverses caractéristiques sociodémographiques (le total des deux groupes pour chaque catégorie de caractéristique – par ex. l'âge – correspond toujours à 100 %).

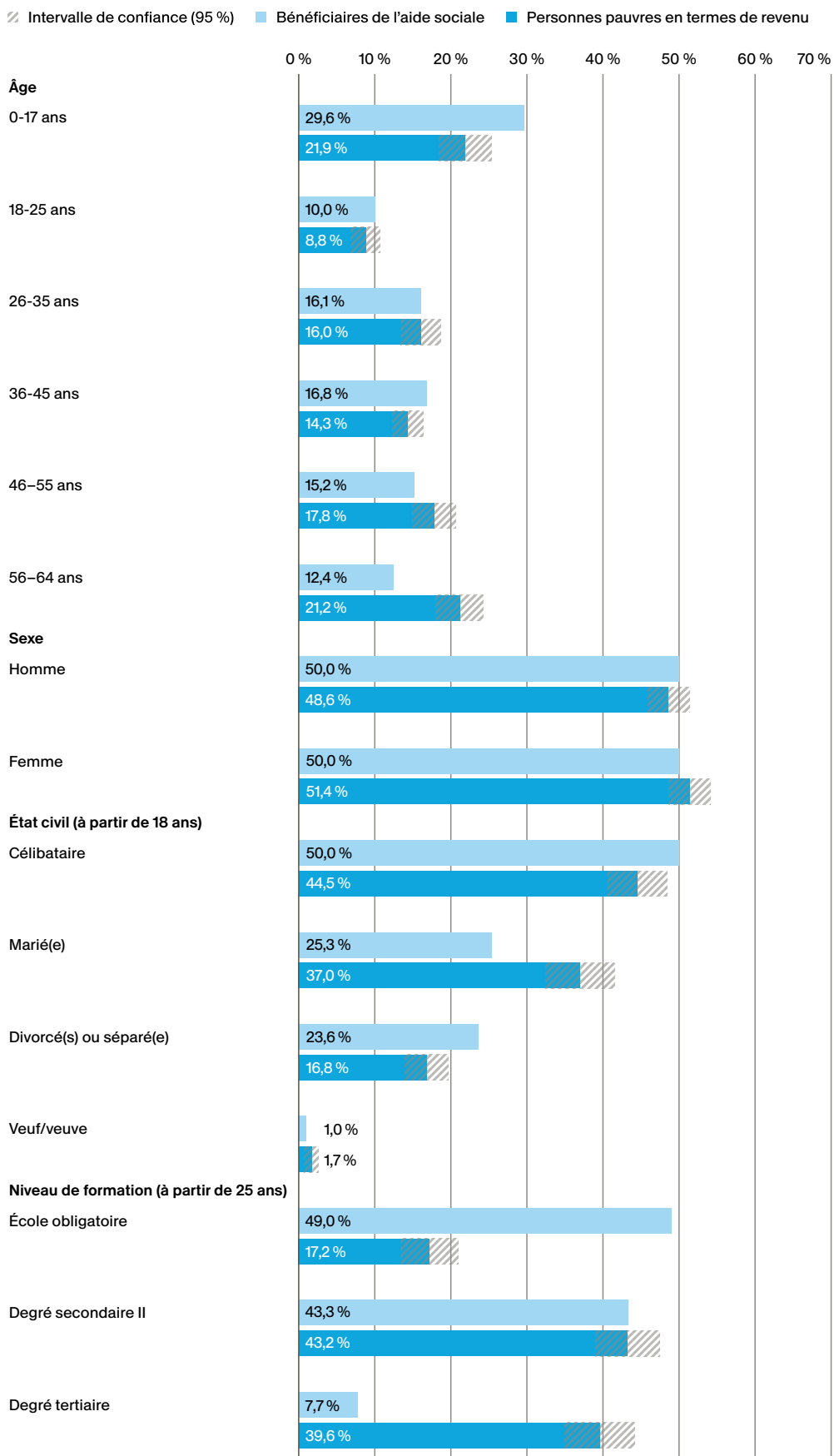
Deux différences notables apparaissent :

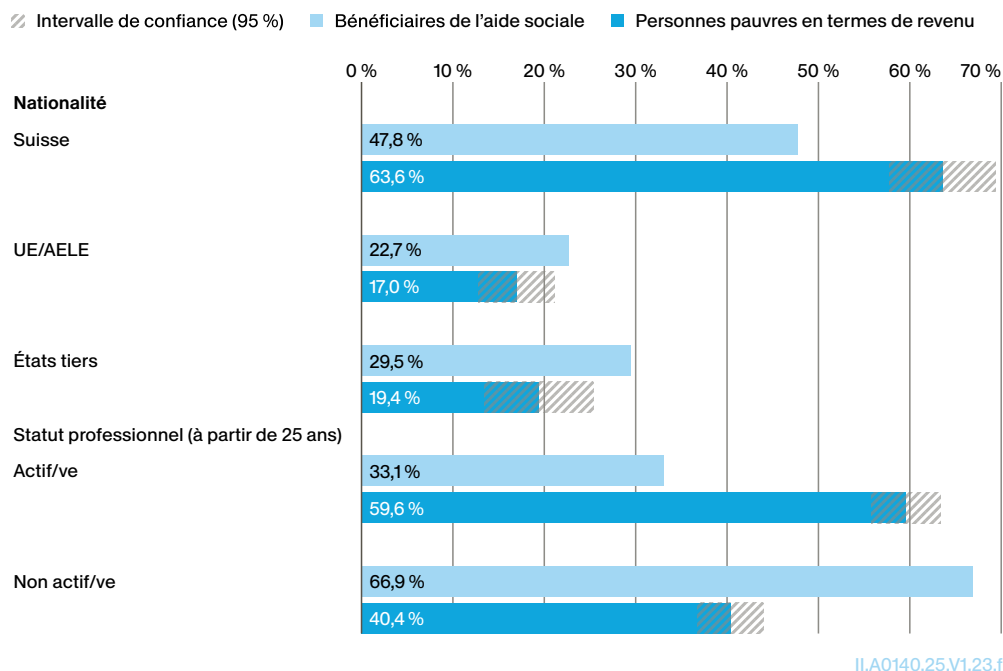
- **Activité lucrative** : le nombre de *working poor* est nettement moins important parmi les bénéficiaires de l'aide sociale qu'au sein de la population pauvre en termes de revenu. Près de 60 % des adultes pauvres en termes de revenus de 25 à 64 ans exercent une activité lucrative, contre un tiers seulement chez les bénéficiaires de l'aide sociale du même âge. Cela tient aux besoins non comblés ou à l'écart de pauvreté : plus le montant qui manque pour couvrir le minimum vital social est faible, plus les personnes hésitent à faire valoir leur droit à l'aide sociale (cf. chap. C.1.2).
- **Formation** : le nombre de personnes sans diplôme à l'issue de l'école obligatoire est plus élevé chez les bénéficiaires de l'aide sociale de 25 à 64 ans (49 % vs 17 %), tandis que les personnes pauvres en termes de revenu de même âge possèdent plus fréquemment un titre du degré tertiaire (40 % vs 8 %). Il paraît évident que les perspectives d'éviter de retomber dans la pauvreté jouent ici un rôle important : elles sont probablement beaucoup plus importantes chez les personnes qui, grâce à leur éducation formelle, ont en principe de bonnes opportunités de travail et de participation.

Figure 14

Répartition des bénéficiaires de l'aide sociale et des personnes pauvres en termes de revenu selon des caractéristiques sociodémographiques, 2023

Personnes de moins de 65 ans





Remarque: Le total dans les deux groupes pour chaque catégorie de caractéristique correspond toujours à 100 % (par ex. statut professionnel des bénéficiaires de l'aide sociale, actif/ve: 33 %, non actif/ve: 67 %, total: 100 %). Pauvreté en termes de revenu, sans prise en compte de la fortune éventuelle; seuil de pauvreté selon les normes CSIAS (minimum vital social)
Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale; OFS – Enquête SILC 2023, © OFAS 2025

Aucune différence significative n'est observable dans les répartitions par sexe et par âge. À l'examen de l'état civil, on constate que les personnes divorcées et séparées sont plus nombreuses dans l'aide sociale que les personnes pauvres en termes de revenu – et inversement pour les personnes mariées. Les difficultés supplémentaires découlant d'une séparation ou d'un divorce et l'absence (ou la présence, pour les personnes mariées) de soutien du partenaire expliquent sans doute en partie cette différence. Les étrangers sont aussi davantage représentés dans l'aide sociale par rapport aux personnes pauvres en termes de revenu. À cet égard, leur accès restreint à des réseaux locaux ou à un soutien informel pourrait jouer un rôle.

Il est impossible d'opérer des distinctions par type de ménage, parce que seule l'« unité d'assistance » est recensée dans la statistique de l'aide sociale. L'unité d'assistance regroupe les membres du ménage entre lesquels existent des obligations légales de soutien et s'avère parfois plus petite que l'ensemble du ménage (par ex. colocation, concubinage, jeunes adultes vivant encore chez leurs parents).

Santé des bénéficiaires de l'aide sociale

Les situations de vie particulièrement difficiles des bénéficiaires de l'aide sociale se reflètent dans leur état de santé. Des études menées à l'échelle des villes montrent qu'ils sont souvent en mauvaise santé et recourent à des prestations de soins plus largement que le reste de la population (Lätsch, Pfiffner et Wild-Näf 2011 ; Salzgeber et al. 2015 ; Reich et al. 2014 ; sur la santé psychique en particulier : Beyeler et Schuway 2024). Une étude qui a compilé des multiples données administratives et d'enquêtes pour les années 2007 à 2018 (Kessler et al. 2021) donne une image nuancée pour l'ensemble de la Suisse. Elle permet notamment de comparer l'état de santé de bénéficiaires de l'aide sociale avec celui d'autres personnes vivant dans des ménages à faible revenu (20 % les plus bas), de bénéficiaires de rentes AI et du reste de la population. La fragilité des bénéficiaires de l'aide sociale y apparaît d'emblée : si les personnes à faible revenu sont déjà en plus mauvaise santé que le reste de la population, les bénéficiaires de l'aide sociale sont encore beaucoup plus fréquemment confrontés à des problèmes de santé. Ils déclarent

deux à trois fois plus souvent souffrir de maladies chroniques, être limités au quotidien pour des motifs de santé ou encore être atteints de troubles physiques ou psychiques importants que les autres personnes à faible revenu. Des résultats encore plus nets ne sont observés chez les bénéficiaires d'une rente AI (Kessler et al. 2021, p. 33-41).

Souvent, leurs problèmes de santé apparaissent avant qu'ils ne recourent à l'aide sociale. À l'examen de la chronologie des événements, on constate qu'en moyenne, leurs troubles sont les plus marqués au moment de leur arrivée à l'aide sociale. La situation tend par la suite à amorcer une certaine stabilisation. Les raisons précises de cette dynamique ne sont pas connues. En théorie, une mauvaise santé peut aussi bien être une cause du recours à l'aide sociale qu'une conséquence d'événements critiques de la vie et de difficultés financières (Kessler et al. 2021, p. 42-51).

De telles atteintes à la santé amènent à se demander combien de bénéficiaires de l'aide sociale ont de réelles chances de s'en affranchir grâce à une activité professionnelle. On ne peut répondre à cette question en s'appuyant sur des statistiques ; une évaluation par des spécialistes est requise. En 2021, la ville de Zurich a publié le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale aptes à travailler à un taux d'au moins 50 % qui entrent dans le groupe cible de la stratégie d'intégration professionnelle et sociale (Sozialdepartement der Stadt Zürich 2021, p. 15-17). En faisaient partie 16 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale en âge de travailler. Une part comparable (17 %) exerçait déjà une activité lucrative. Les autres adultes (66 %) étaient majoritairement en incapacité de travail temporaire ou permanente pour des raisons de santé. À cela s'ajoutaient un manque de disponibilité découlant de responsabilités familiales, du suivi d'une formation et d'un perfectionnement ou d'hospitalisations.

Une enquête menée par le canton d'Argovie en 2021 auprès de ses services sociaux a révélé que les responsables jugeaient une intégration professionnelle irréaliste pour près de 40 % des allocataires en âge de travailler, cette part s'établissant à 50 % dans les grands services sociaux. Les motifs (par ex. santé, responsabilités familiales) n'ont pas été différenciés plus avant (Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau 2021, p. 33-34). Un projet pilote d'intégration professionnelle et sociale mis en œuvre dans la ville de Bienne a constaté qu'un quart des bénéficiaires de l'aide sociale majeurs n'était pas en mesure de participer à des ateliers de groupe à très bas seuil. Les principales raisons invoquées étaient des atteintes à la santé, un manque de disponibilité (garde d'enfants, formation, hospitalisation) ou de connaissances linguistiques (Steger et al. 2024, p. 42-43 ; Ville de Bienne 2024, p. 7)¹⁹.

B.2.3 LE RECOURS À L'AIDE SOCIALE AU FIL DU TEMPS

Évolution du taux d'aide sociale

Comment le recours à l'aide sociale a-t-il évolué au fil du temps ? Avant même de répondre, considérons d'abord cet élément décisif qu'est le taux d'aide sociale. Il s'agit là de la part de la population résidente permanente qui bénéficie au moins une fois de l'aide sociale dans l'année. L'évolution de ce taux peut être suivie sur une période prolongée, pouvant remonter à plus de 50 ans dans certaines villes (Beyeler, Salzgeber et Schuwey 2019, p. 4-6). Pour l'ensemble de la Suisse, des estimations basées sur des chiffres cantonaux sont disponibles à compter du début des années 1990. Depuis 2005, on dispose d'indications issues d'une collecte de données globale. Ainsi, par rapport au taux de pauvreté (cf. cahier de base « La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble », chap. B.2.3), celui de l'aide sociale peut être examiné sur une nettement plus longue période.

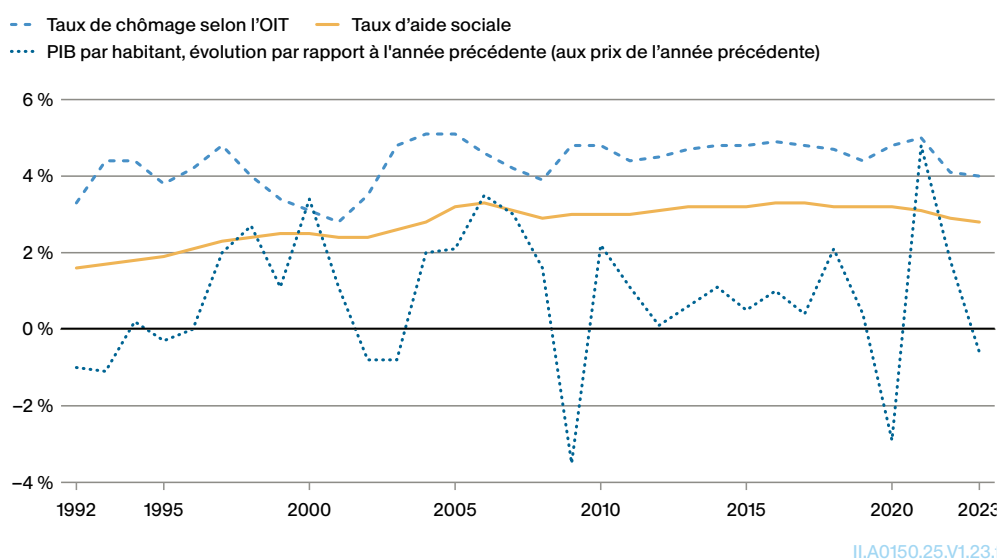
Entre le début des années 1970 et le milieu des années 2000, un schéma assez évident était observable : pendant les récessions, le taux d'aide sociale augmentait, mais il ne diminuait guère – voire pas du tout – durant les phases de haute conjoncture. À plus long terme, le niveau du taux d'aide sociale progresse selon un schéma par étapes. La [figure 15](#) illustre cette évolution pour l'ensemble de la Suisse depuis le début des années 1990. Le schéma par étapes indique des bouleversements structurels sous-jacents. Beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale ont en effet déclaré éprouver des difficultés à suivre les exigences sans cesse changeantes du marché du travail (OFS 2016, p. 21-22 ;

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. B.2.3).

Beyeler, Salzgeber et Schuwey 2019, p. 9). Le chômage de longue durée peut également créer des spirales négatives (détérioration de la santé, invalidation des qualifications et des compétences professionnelles) qui réduisent les chances de nouvelle réadaptation professionnelle.

Au milieu des années 2000, le taux d'aide sociale a atteint un point culminant de 3,3 %. Depuis lors, il connaît une assez grande stabilité. Il réagit avec un léger retard à l'évolution à moyen et long terme du marché du travail (chômage). Ce lien de causalité n'est pas très prononcé, mais n'en demeure pas moins manifeste. Le taux de l'aide sociale tend à baisser depuis 2018 et s'établissait à 2,8 % en 2023 (chiffres les plus récents), ce qui, pour l'essentiel, concorde avec la situation favorable sur le marché du travail (cf. également OFS 16/12/2024 ; en ce qui concerne le lien entre le taux d'aide sociale et le développement économique depuis 2005, cf. Gehrig 2025).

Figure 15
Taux d'aide sociale, taux de chômage et évolution du PIB par habitant, 1992-2023



Remarque: PIB: produit intérieur brut, OIT: Organisation internationale du travail. Remarque concernant la méthodologie: avant l'introduction de la statistique de l'aide sociale pour l'ensemble de la Suisse, on avait recours à un indice d'aide sociale qui renseignait sur l'évolution du nombre de bénéficiaires. Cet indice était basé sur des données extrapolées provenant de certains cantons. Le taux d'aide sociale ici représenté pour la période 1992 à 2004 a été recalculé sur la base de l'évolution de l'ancien indice d'aide sociale (OFS 2009, p. 19).

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale; OFS – CHOM-BIT; OFS – CN, © OFAS 2025

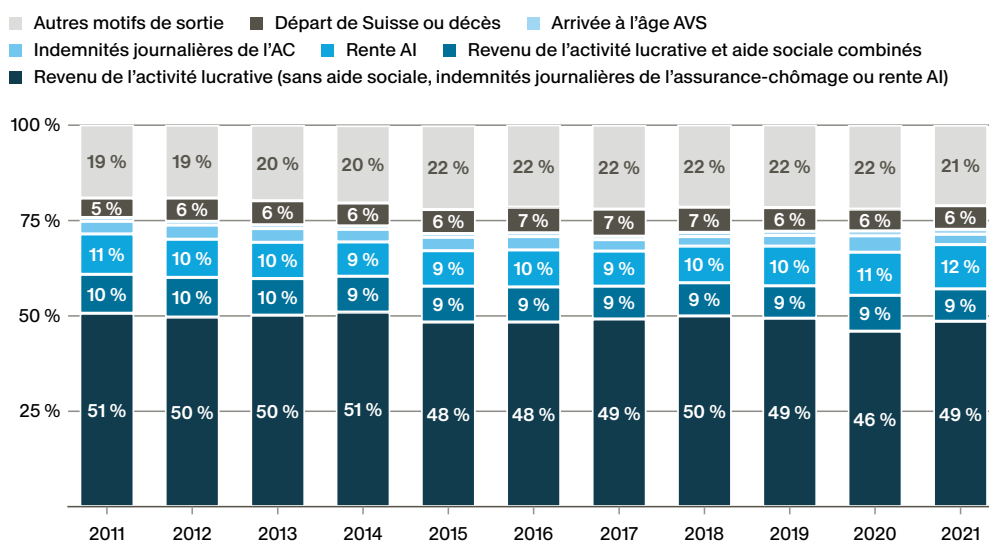
Les explications possibles au recul observé ces dernières années ne sont pas claires en tous points. Dans une première phase, le nombre de nouveaux cas d'aide sociale a diminué (OFS 2022, 18/12/2023). Ensuite, depuis 2020, les bénéficiaires s'affranchissent aussi plus fréquemment et durablement de l'aide sociale (Höglinger, Kaderli et Bischof 2025, p. 18-23, 38-39 ; cf. également [figure 27](#) au chap. B.2.4). L'amélioration des situations professionnelles joue un rôle dans cette évolution. Dans une perspective à plus long terme, la part des personnes qui sortent de l'aide sociale grâce à un travail rémunéré n'a cependant pas changé de manière radicale, ce que révèlent tant les informations des services sociaux sur les motifs de clôture des dossiers²⁰ que des analyses relatives à la situation de vie de personnes concernées : six mois après leur sortie, presque 60 % des adultes touchaient un revenu d'une activité lucrative ([figure 16](#)). Cette proportion s'inscrit à un niveau comparable au cours de la plupart des années, et il en va de même pour d'autres transitions (par ex. perception d'une rente AI, arrivée à l'âge de référence de l'AVS).

Il est remarquable que les deux principaux chocs économiques du XXI^e siècle – la grande récession de 2008/2009 et la pandémie de COVID-19 – n'aient pas eu d'impact majeur sur les taux d'aide sociale. Dans les deux cas, le marché du travail s'est re-

dressé assez rapidement. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail a en outre permis d'éviter des licenciements et des suppressions d'emplois (Kopp et Siegenthaler 2021). Au début de la crise du COVID-19, les inscriptions auprès des services sociaux ont certes connu une forte hausse (OFS 2022, p. 3), mais les mesures de soutien économiques et sociales sont largement parvenues à compenser les conséquences redoutées.

Il apparaît néanmoins que le nombre de personnes n'ayant pas bénéficié de l'aide sociale alors qu'elles y auraient eu droit était plus élevé durant la pandémie qu'auparavant : en ville de Bâle, le taux de non-recours a augmenté d'environ un dixième de 2019 à 2020 (de 29,9 % à 33,2 % ; Hümbelin, Elsener et Lehmann 2023, p. 44-46). Les causes précises de cette évolution sont inconnues. Le fait que la crise a tout particulièrement touché les indépendants, catégorie socioprofessionnelle fort autonome et très critique vis-à-vis des interventions étatiques, a peut-être joué un rôle (cf. chap. C.1.2, « Attitudes vis-à-vis du recours à l'aide sociale et aux PC relevées dans l'enquête SILC 2023 »). Jusqu'à un certain point, le non-recours accru est sans doute également lié au durcissement du droit des étrangers, sans lien avec la pandémie. Dans la ville de Bâle, par exemple, la non-sollicitation a connu une hausse supérieure à la moyenne chez les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) qui, depuis 2019, risquent davantage de la perdre s'ils perçoivent l'aide sociale (Hümbelin, Elsener et Lehmann 2023, p. 49-53 ; cf. explications au chapitre suivant).

Figure 16
Situation des personnes six mois après la sortie de l'aide sociale, 2011–2021



II.A0160.25.V1.22.f

Remarque: Population de base : personnes en âge de travailler (18 à 64/65 ans), qui sont sorties de l'aide sociale au cours de l'année considérée. La somme des pourcentages peut s'écarter de 100 % en raison des arrondis.

Source: OFS – SHIVALV, © OFAS 2025

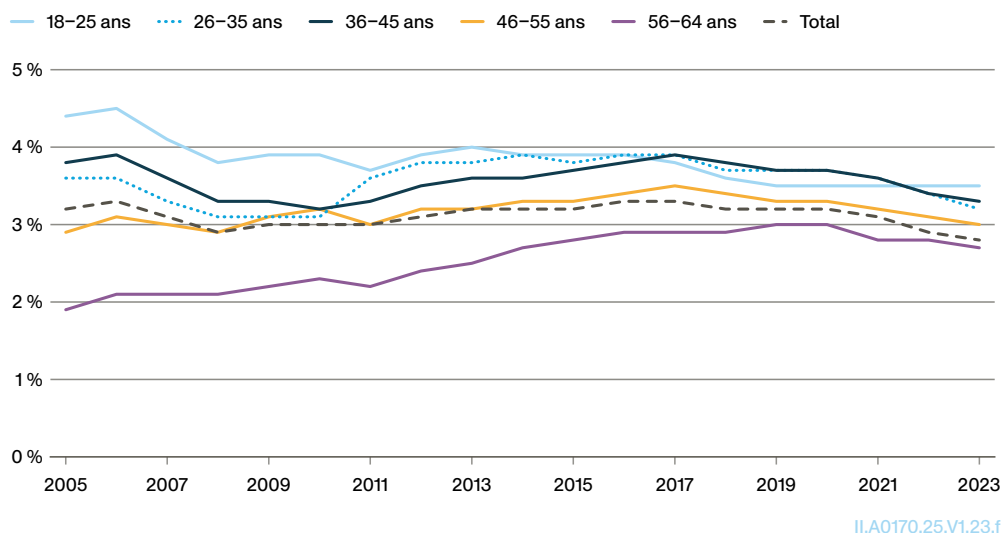
Modifications dans la composition des bénéficiaires de l'aide sociale

La relative stabilité du taux d'aide sociale depuis 2005 donne l'impression d'une grande constance. Un examen plus approfondi révèle toutefois que les risques de dépendre de l'aide sociale ont complètement changé pour certains groupes. Sur les quinze à vingt dernières années, les évolutions suivantes sont particulièrement frappantes :

- **Personnes à un âge de travail avancé** : le risque d'aide sociale a plus fortement augmenté que dans toutes les autres tranches d'âge chez les personnes de 56 à 64 ans – de plus de moitié sur la période 2005-2023, passant de 1,9 % à 2,7 % (figure 17). Par rapport aux personnes plus jeunes, ce taux demeure certes plutôt bas, mais l'écart s'est nettement rétréci. En comparaison, le taux de chômage des 56 à 64 ans n'a pas évolué de manière significative. Une fois au chômage, les personnes âgées ont toutefois plus souvent davantage de difficultés à retrouver un emploi adéquat (SECO 2021).
- **Jeunes adultes** : au cours des années 2000, les personnes de 18 à 25 ans présentaient un taux d'aide sociale nettement plus élevé que d'autres adultes. Depuis lors, de nombreux programmes visant à soutenir les jeunes et les jeunes adultes lors des transitions vers la formation et la vie active ont été mis en place (Schmidlin et al. 2018). Par ailleurs, les prestations financières ont été réduites pour ce groupe de population. Le taux d'aide sociale des 18 à 25 ans a par la suite diminué, en particulier lors des phases d'essor économique, et s'est aligné sur celui des autres adultes (figure 17). À contre-courant de la tendance générale, il n'a toutefois pas connu de nouveau recul depuis 2020, si bien qu'il était légèrement supérieur à ceux des autres adultes en âge de travailler en 2023.
- **Personnes sans formation post-obligatoire** : les chances sur le marché du travail des personnes peu qualifiées n'ont cessé de se détériorer durant plusieurs décennies (Can et Sheldon 2017). Dans le cas de l'aide sociale, cet état de fait peut être documenté pour la période de 2010 à 2023. Au cours de cette phase, la part des personnes sans formation parmi les bénéficiaires de l'aide sociale de 26 à 64 ans a légèrement augmenté (de 46 % à 49 %), tandis qu'elle a baissé d'environ un quart dans l'ensemble de la population de même âge (de 19 % à 14 %).

Figure 17
Taux d'aide sociale par tranches d'âge, 2005-2023

Personnes âgées de 18 à 64 ans



II.A0170.25.V1.23.f

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, © OFAS 2025

Chez les étrangers, les évolutions observées sont assez complexes. En apparence, leur risque de dépendance à l'aide sociale n'a pas connu de modification significativement différente par rapport à celui des Suisses. La composition des étrangers percevant l'aide sociale économique a néanmoins changé : alors qu'en 2016, les personnes relevant des domaines de l'asile et des réfugiés représentaient 6 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale, leur part s'établit désormais à 18 % selon les chiffres les plus récents. Ceci s'explique, pour l'essentiel, par l'arrivée en Suisse de nombreux requérants d'asile au cours de la période 2014-2016. Si ceux-ci sont tributaires du soutien de l'aide sociale, sur le plan administratif, ils sont intégrés dans le régime de l'aide sociale économique après cinq à sept années de séjour (cf. chap. B.2.1 ci-dessus).

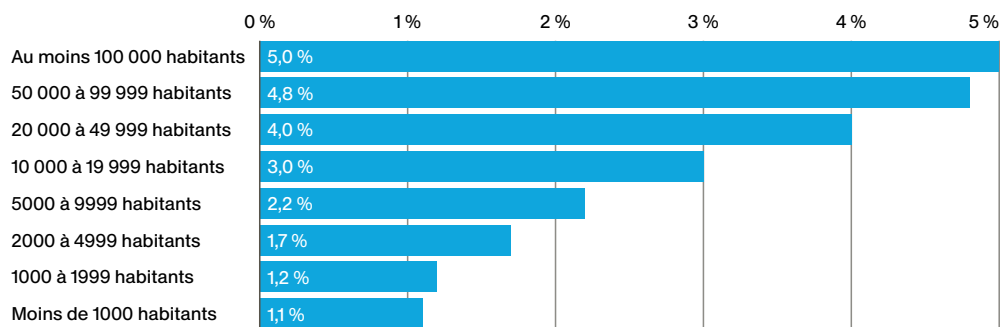
La part des autres étrangers – hors domaines de l'asile et des réfugiés – a quant à elle diminué de 40 % (2016) à 34 % (2023). Ce recul est en partie attribuable à une amélioration de l'intégration professionnelle (Guggisberg et Gerber 2022, p. 26). On a en outre supposé que le risque de perte de l'autorisation de séjour (permis B) ou d'établissement (permis C) en cas de perception de l'aide sociale a ici joué un rôle et entraîné un non-recours accru. Ces dispositions du droit des étrangers sont toutefois déjà en vigueur depuis longtemps. Elles ont certes été durcies en 2019 pour les titulaires d'une autorisation d'établissement, qui, si elles vivaient en Suisse depuis plus de 15 ans, ne devaient auparavant pas payer les conséquences d'une dépendance à l'aide sociale. Comme cause de l'augmentation du non-recours durant la période précédente, il faudrait par conséquent invoquer un durcissement de la pratique d'exécution ou une sensibilité accrue des groupes d'étrangers potentiellement concernés.

Des études quantitatives étayaient ces suppositions. Comme déjà indiqué, le taux de non-recours a connu une hausse supérieure à la moyenne à Bâle en 2020 parmi les ressortissants d'États tiers titulaires d'une autorisation d'établissement (Humbelin, Elsener et Lehmann 2023, p. 49-53). Des calculs modélisés appliqués à l'ensemble de la Suisse pour la période 2016-2019, qui mettent l'accent sur un autre groupe d'étrangers, montrent que l'amélioration de l'intégration professionnelle ou la modification de la composition sociodémographique ne suffisent pas à expliquer le recul du recours à l'aide sociale, en particulier chez les ressortissants de l'UE ou de l'AELE. Ce constat ne constitue pas une preuve directe d'accroissement du taux de non-recours, mais un indice de cette évolution. Il vaut surtout pour les citoyens des États de l'UE/AELE qui bénéficient d'un permis B, mais moins pour ceux qui sont titulaires d'un permis C (Guggisberg et Gerber 2022, p. 22-24)²¹.

Différences régionales

Le taux d'aide sociale de 2,8 % pour 2023 se réfère à l'ensemble de la Suisse. D'une région à l'autre, il peut varier considérablement. La taille d'une commune est importante : plus une commune est grande, plus le taux d'aide sociale tend à y être élevé (figure 18). Dans les villes d'au moins 100 000 habitants, il était ces dernières années quatre à cinq fois supérieur à celui des petites communes de moins de 1000 habitants (2023 : 5,0 % contre 1,1 %). Pour les personnes qui se trouvent dans des situations de vie précaires, les grandes villes présentent notamment comme avantages de disposer d'un marché du travail local diversifié et d'une infrastructure sociale différenciée (par ex. accueil des enfants, programmes de formation et d'intégration), ainsi que d'offrir davantage de possibilités de contact et une liberté plus importante s'agissant du mode de vie personnel. À l'inverse, l'anonymat moindre dans les petites communes peut conduire à ce que des personnes renoncent à solliciter l'aide sociale (cf. chap. C.1).

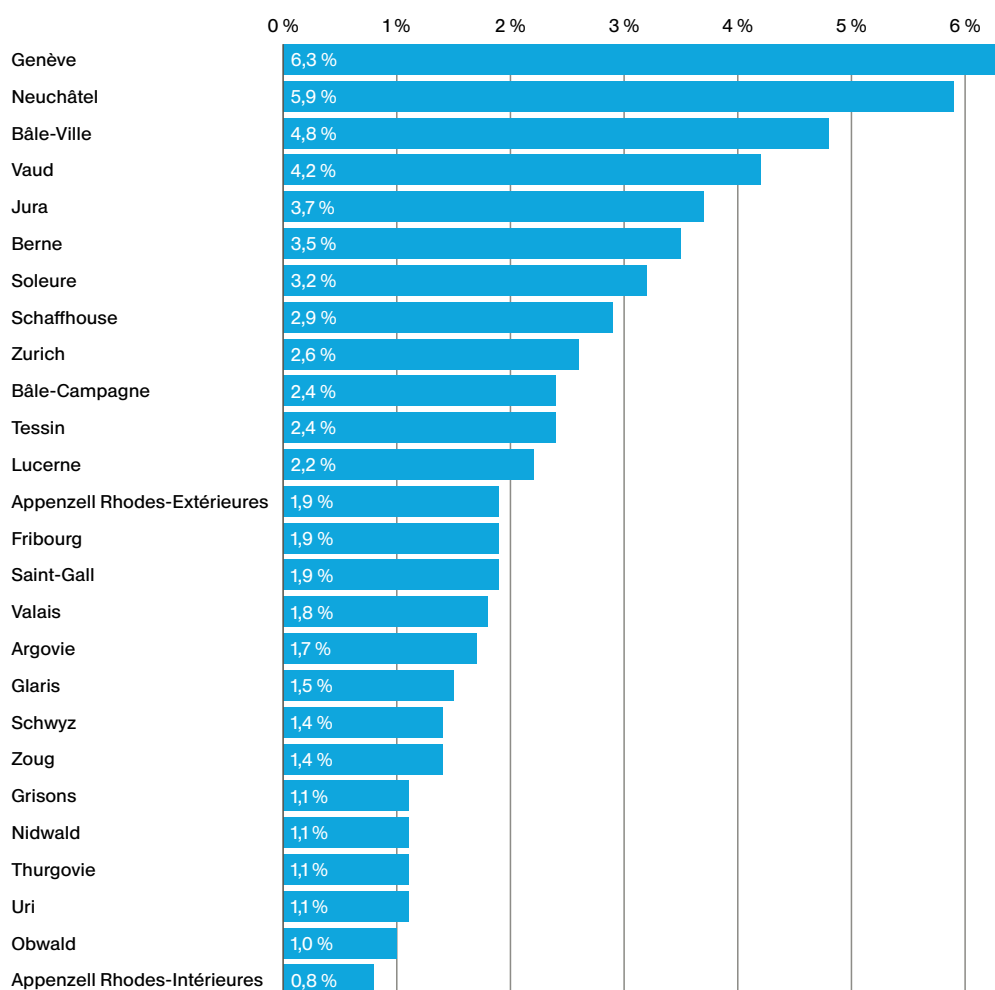
Figure 18
Taux d'aide sociale par taille de commune, 2023



II.A0180.25.V1.23.f

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, © OFAS 2025

Figure 19
Taux d'aide sociale par canton, 2023



II.A0190.25.V1.23.f

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, © OFAS 2025

Mais les taux peuvent aussi sensiblement fluctuer au sein même de ces types de communes. Plusieurs villes procèdent à une comparaison de leurs statistiques de l'aide sociale dans le cadre du rapport sur les indicateurs publié chaque année par l'Initiative des villes pour la politique sociale. L'explication des écarts de taux s'appuie sur quatre types de facteurs contextuels : la géographie d'une ville (fonction de centre vs fonction d'agglomération), la structure de la population (types de ménages, formation, origine), le contexte économique initial (chômage, structure des branches) ainsi que les prestations sociales sous condition de ressources en amont de l'aide sociale (von Gunten et al. 2024, p. 15-16). Une analyse approfondie suggère en outre que la plupart des décisions en matière de mobilité sont prises avant qu'un soutien de l'aide sociale devienne nécessaire : dans la plupart des villes impliquées, seule une petite minorité de nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale percevant des prestations en continu a immigré depuis une autre commune (8 % en 2015 : Salzgeber, Beyeler et Schuway 2016, p. 44-61).

Les taux d'aide sociale divergent aussi considérablement entre les cantons. En 2023, ils se situaient dans une fourchette allant de 0,8 % à 6,3 % (figure 19). Les facteurs contextuels responsables des différences entre les communes s'appliquent également dans ce cas (OFS 2016, p. 35-36). Une analyse des données de l'aide sociale sur la période 2005 à 2008 est parvenue à la conclusion que la structure de la population et le tissu économique expliquent la majeure partie de l'écart entre les taux d'aide sociale cantonaux (Dubach et al. 2011, p. 12-53).

Transferts dans le système de sécurité sociale

Le nombre de personnes percevant l'aide sociale dépend aussi des modalités des prestations sociales allouées en amont. Les cantons disposent d'une vaste marge de manœuvre en ce qui concerne l'aménagement des prestations sociales sous condition de ressources (cf. chap. A.3). Il en va autrement pour les assurances sociales, qui sont inscrites dans le droit fédéral. Des estimations des répercussions sur l'aide sociale sont disponibles pour deux réformes importantes :

- À la suite de plusieurs révisions de la loi, l'assurance-invalidité poursuit depuis 2004 l'objectif de renforcer l'intégration professionnelle de personnes atteintes dans leur santé. L'extension des mesures de réadaptation porte ses fruits : comme l'atteste une analyse rétrospective, la part des personnes qui, quatre ans après une demande de prestations AI, touchent un revenu de l'activité lucrative de plus de 3000 francs a nettement progressé (de 31 % des nouvelles demandes de prestations AI, en 2006, à 38 % en 2017 ; Guggisberg et Kaderli 2023, p. 58). Simultanément, des conditions plus restrictives d'octroi de rentes AI ont toutefois conduit à un accroissement des charges pour l'aide sociale : sur l'ensemble des dossiers de l'année 2017, il a été estimé que quelque 4,2 % (env. 7400 cas sur 175 000) étaient à imputer à des transferts correspondants (Guggisberg et Bischof 2020, p. 71-73).
- Dans le cadre de la 4^e révision de la loi sur l'assurance-chômage (2011), les durées de perception des indemnités journalières ont été réduites pour plusieurs groupes de personnes, en particulier pour les assurés dont la période de cotisation était de 12 à 17 mois. D'un côté, cette révision a fait reculer les dépenses de l'assurance-chômage et a eu pour effet que les personnes concernées ont en moyenne trouvé un nouvel emploi plus rapidement et subi des pertes de gain moindres (Cottier, Degen et Lalive 2020). De l'autre, davantage de personnes, qui n'étaient pas parvenues à se réinsérer professionnellement dans le délai imparti, ont par la suite été soutenues par l'aide sociale. Selon une analyse statistique des effets, cela a entraîné des surcoûts annuels d'environ 19 millions de francs pour l'aide sociale, soit 0,7 % à 0,9 % du total de ses dépenses nettes (Kessler et Salzgeber 2019).

Des réformes du système de sécurité sociale peuvent aussi conduire à des transferts dans la direction opposée et bénéficier à l'aide sociale. Depuis la révision totale de la loi sur les prestations complémentaires (LPC) en 2008, l'aide sociale doit prendre en charge

une moindre part des coûts pour les homes pour personnes âgées et établissements médico-sociaux. La modification de la méthode de calcul du taux d'invalidité pour les assurés dont il est impossible de comparer les revenus effectifs avant et après la survenance de l'invalidité a par ailleurs probablement allégé les charges de l'aide sociale. Cette adaptation en vigueur depuis 2024 permettra vraisemblablement à plus de personnes d'accéder à des rentes AI et tendra sans doute à faire augmenter ces dernières (Département fédéral de l'intérieur 2023, p. 19).

B.2.4 DYNAMIQUE DU RECOURS À L'AIDE SOCIALE

Durées de recours et retours à l'aide sociale

Les évolutions temporelles peuvent être retracées plus précisément à l'aide des données de l'aide sociale qu'avec la statistique de la pauvreté. Ces données, qui proviennent d'un recensement administratif complet, peuvent être décomposées en informations mensuelles sur le recours. En raison des prescriptions relatives à la gestion des dossiers d'aide sociale, une personne est considérée comme sortie (respectivement un dossier comme clos) lorsqu'elle n'a pas touché de prestations pendant six mois. Les interruptions plus courtes ne sont pas recensées.

La [figure 20](#) montre la durée pendant laquelle les personnes nouvelles entrées dans l'aide sociale y demeurent²². L'évaluation repose sur des données relatives à tous les bénéficiaires de l'aide sociale au cours de la période 2012-2022. Les règlements uniques²³ et les avances d'indemnités journalières de l'assurance-chômage ne sont pas pris en compte.

On peut conclure de la figure qu'il n'existe pas de durée « type » de recours à l'aide sociale. Près d'un cinquième des bénéficiaires (18 %) quittent déjà l'aide sociale au bout de trois mois au plus, tandis que 43 % d'entre eux la perçoivent pendant un an au maximum. Cette tendance rappelle la dynamique de la pauvreté dans laquelle prédominent aussi les brefs épisodes (cf. cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. B.4.1). Mais pour une minorité non négligeable, le recours à l'aide sociale est un long processus : 32 % y restent au moins trois ans, 17 % au minimum six ans. Les personnes vivant seules, les familles monoparentales, les couples avec trois enfants ou plus, les personnes au sein de ménages sans revenu d'activité lucrative, les personnes sans formation postobligatoire ainsi que les étrangers relevant des domaines de l'asile et des réfugiés présentent un risque accru de recours prolongé à l'aide sociale (Höglinger, Kaderli et Bischof 2025, p. 6-15).

Des retours se produisent, mais ils ne constituent pas la règle. 25 % de bénéficiaires de l'aide sociale y sont retournés au cours des trois premières années suivant leur sortie ; cette proportion s'établit à 34 % à l'issue de six ans ([figure 21](#)). Les retours semblent ainsi plus rares que dans le cas de la dynamique de la pauvreté en termes de revenu (cf. cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. B.4.1). Cela tient sans doute au fait que le retour à l'aide sociale est un acte administratif qui représente un obstacle pour les personnes concernées et suppose leur intervention active. La perception de prestations ne découle pas « automatiquement » de changements dans le revenu disponible du ménage. Les facteurs de risque d'un retour ressemblent fortement à ceux d'un recours prolongé à l'aide sociale (Höglinger, Kaderli et Bischof 2025, p. 27-36).

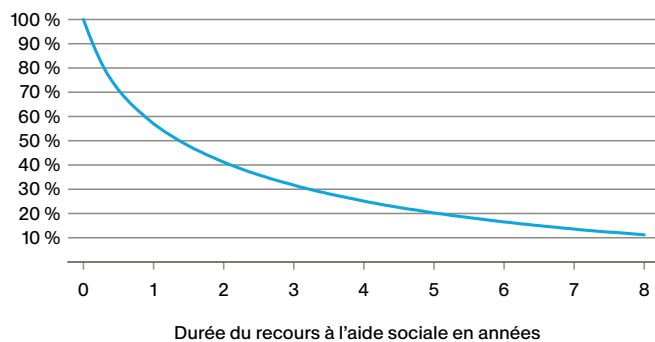
La [figure 22](#) tient compte des phases de recours répétées en additionnant tous les mois passés à l'aide sociale sur une période de six ans – indépendamment de la fréquence à laquelle une personne en est entrée et sortie. La situation en termes de durées de recours ne s'en trouve ainsi pas sensiblement modifiée : 31 % des personnes ont perçu des prestations pendant moins de douze mois cumulés, 40 % pendant plus de trois ans. Au cours de cette phase, 20 % sont sorties et revenues, des retours plus fréquents s'observant pour seulement 4 % d'entre elles ([figure 23](#)). Cela indique que les « effets tourniquet » – courtes durées de soutien et retours rapides – sont peu répandus dans l'aide sociale²⁴.

cf. cahier de base
« [La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble](#) »,
(chap. B.4.1).

cf. cahier de base
« [La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble](#) »,
(chap. B.4.1).

Figure 20
Perception durable de l'aide sociale
(données: 2012-2022)

Part de personnes soutenues



II.A0200.25.V1.22.f

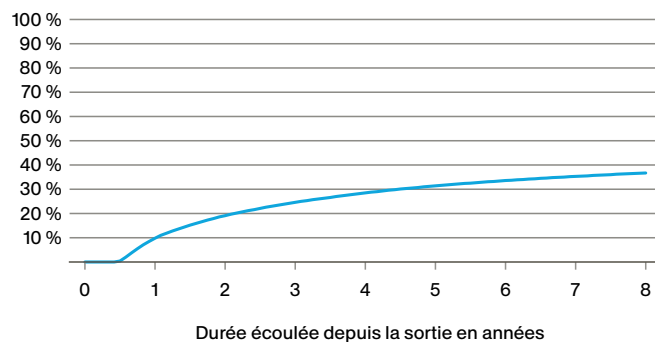
Remarque: Courbe de Kaplan-Meier du taux de perception durable

Exemple d'interprétation: La durée de recours est d'au moins trois ans pour 32 % des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi, à l'inverse, 68 % des nouveaux bénéficiaires sont sortis (provisoirement ou durablement) de l'aide sociale sur la même période.

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale; OFS – STATPOP; calculs: BASS, © OFAS 2025

Figure 21
Retours cumulés dans l'aide sociale
(données: 2012-2022)

Part de retours



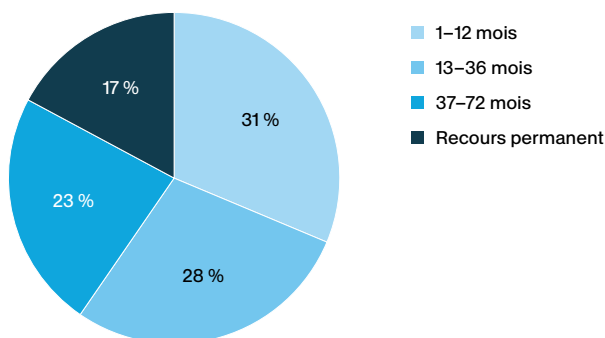
II.A0210.25.V1.22.f

Remarque: Courbe de Kaplan-Meier des taux de retour cumulés

Exemple d'interprétation: Parmi les personnes qui sortent de l'aide sociale, au total 19 % en bénéficient de nouveau dans les deux années suivantes (pendant des durées plus courtes ou plus longues).

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale; OFS – STATPOP; calculs: BASS, © OFAS 2025

Figure 22
Mois de recours cumulés au cours des six premières années après l'entrée à l'aide sociale, cohortes 2012-2016



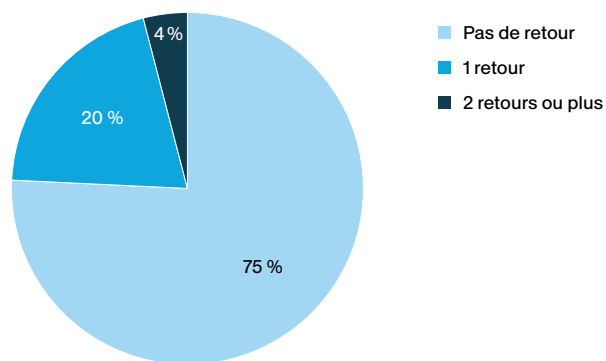
II.A0220.25.V1.22.f

Remarque: La somme des pourcentages peut s'écarter de 100 % en raison des arrondis.

Exemple d'interprétation: Parmi les personnes entrées à l'aide sociale sur la période 2012-2016, 28 % ont perçu, en tout, des prestations pendant 13 à 36 mois au cours des six années suivantes.

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale ; OFS – STATPOP ; calculs : BASS, © OFAS 2025

Figure 23
Fréquence des retours au cours des six premières années après l'entrée à l'aide sociale, cohortes 2012-2016



II.A0230.25.V1.22.f

Remarque: La somme des pourcentages peut s'écarter de 100 % en raison des arrondis.

Exemple d'interprétation: Parmi les personnes entrées à l'aide sociale sur la période 2012-2016, 20 % en sont sorties et y sont retournées au cours des six années suivantes. 4 % ont fait plusieurs retours sur cette période.

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale ; OFS – STATPOP ; calculs : BASS, © OFAS 2025

Évolution de la perception de longue durée

Sur le principe, l'aide sociale est conçue comme un soutien temporaire. Outre remédier immédiatement à des situations de détresse, elle a pour objectif de renforcer l'indépendance financière et sociale des personnes concernées. On attend ainsi qu'elles assurent de nouveau complètement leur subsistance au moyen d'autres sources de revenu (par ex. revenu de l'activité lucrative, prestations sociales allouées en amont) après un certain temps.

La mesure dans laquelle l'aide sociale assume effectivement une fonction transitoire est sujette à controverses. Des spécialistes relèvent que l'aide sociale se voit de plus en plus contrainte de couvrir les besoins vitaux sur une longue durée et qu'elle joue ainsi, de manière croissante, un rôle qui ne lui avait pas du tout été attribué à l'origine (CSIAS 2021a, p. 10). La perception de longue durée fait l'objet d'attentions dans le débat politique et public également, de diverses façons. D'un côté, on se préoccupe du fait que de moins en moins de bénéficiaires parviennent à développer des perspectives et à s'affranchir durablement de l'aide sociale. D'un autre côté, on reproche à l'aide sociale de ne pas traiter ces personnes comme il se doit.

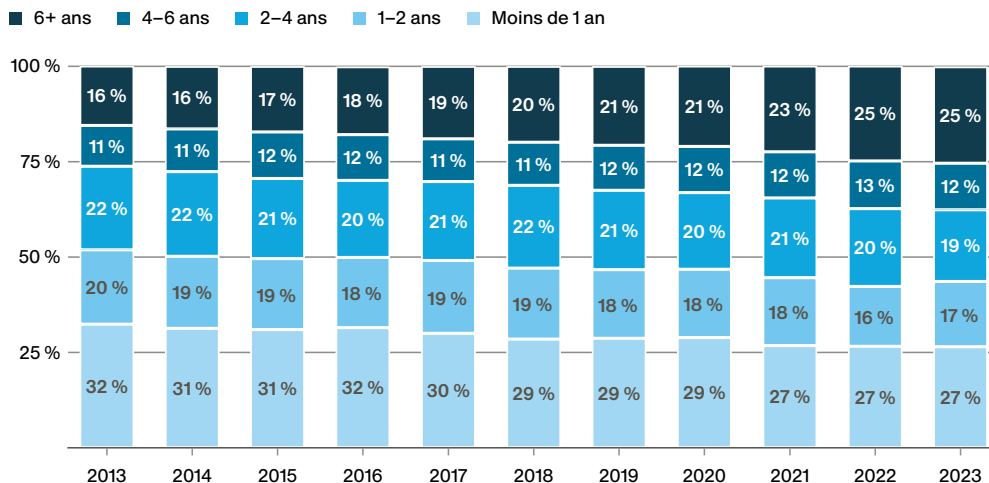
L'affirmation selon laquelle la perception de l'aide sociale sur une longue durée a augmenté est-elle vraie ? Il y a ici plusieurs réponses : si l'on considère le nombre total de dossiers d'aide sociale, c'est effectivement le cas. Mais le risque individuel de soutien sur une période prolongée après l'entrée à l'aide sociale n'a pas augmenté – c'est même le contraire qui a été observé ces dernières années. Certains signes indiquent en outre que les sorties de bénéficiaires de longue durée sont devenues plus fréquentes. Cette affirmation est prouvée plus loin au moyen d'indicateurs statistiques. Les raisons pour lesquelles elle peut, malgré d'apparentes contradictions, s'appliquer à tous sont également exposées.

La [figure 24](#) montre l'évolution de la durée de recours depuis 2013 sur la base de dossiers d'aide sociale. Les deux « catégories extrêmes » sont manifestement celles qui connaissent le plus d'évolutions : une proportion importante des dossiers y a une durée de moins d'un an. La part de ce groupe a cependant baissé, passant de 32 % des cas en 2013 à seulement 27 % en 2023. Inversement, la part des cas ayant perçu des prestations de manière ininterrompue pendant six ans ou plus a augmenté de 16 % à 25 %.

L'interprétation de ce phénomène est cependant plus difficile qu'il ne peut sembler à première vue, car les durées de recours à l'aide sociale dépendent de l'évolution de l'effectif total des dossiers. Si, par exemple, beaucoup de dossiers sont ouverts, la durée moyenne de recours diminue dans un premier temps – tout simplement parce que les nouveaux cas ne peuvent pas encore à ce moment présenter de longues durées. Si, à l'inverse, moins de personnes entrent à l'aide sociale, la proportion de bénéficiaires de longue durée peut augmenter. La part des bénéficiaires de longue durée dans l'effectif ne permet ainsi pas de tirer de conclusions fiables quant à l'augmentation des défis rencontrés par l'aide sociale.

La [figure 25](#) change de perspective. Il montre les durées pendant lesquelles des personnes entrées à l'aide sociale entre 2012 et 2022 y sont restées. Ces personnes sont regroupées dans des cohortes pour chaque année d'entrée. Pour des raisons de lisibilité, seules sont présentées les durées de maintien dans l'aide sociale de sept cohortes d'entrants. Les courbes n'indiquent pas que les recours de longue durée ont augmenté. C'est plutôt le contraire, surtout pour les cohortes récentes : dans la cohorte d'entrants 2012 par exemple, 33 % de bénéficiaires ont eu recours à l'aide sociale pendant au moins trois ans, contre 26 % pour la cohorte d'entrants 2020. Ces sorties se sont avérées de plus en plus durables et la probabilité d'un retour a diminué sur la même période ([figure 26](#)). Voici encore un exemple : 21 % des personnes qui ont quitté l'aide sociale en 2012 y sont retournées au cours des deux années suivantes, contre 15 % pour la « cohorte de sortants » de 2021.

Figure 24
Cas en cours dans l'aide sociale par durée de recours, 2013-2023



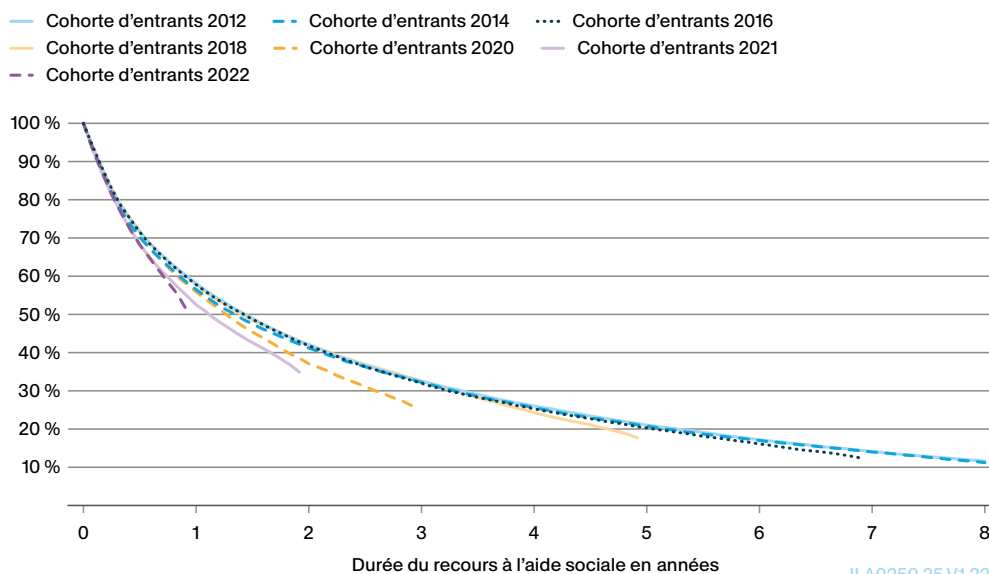
II.A0240.25.V1.23.f

Remarque: La somme des pourcentages peut s'écarter de 100 % en raison des arrondis.

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, © OFAS 2025

Figure 25
Perception durable de l'aide sociale, cohortes d'entrants 2012-2022

Part de personnes soutenues



II.A0250.25.V1.22.f

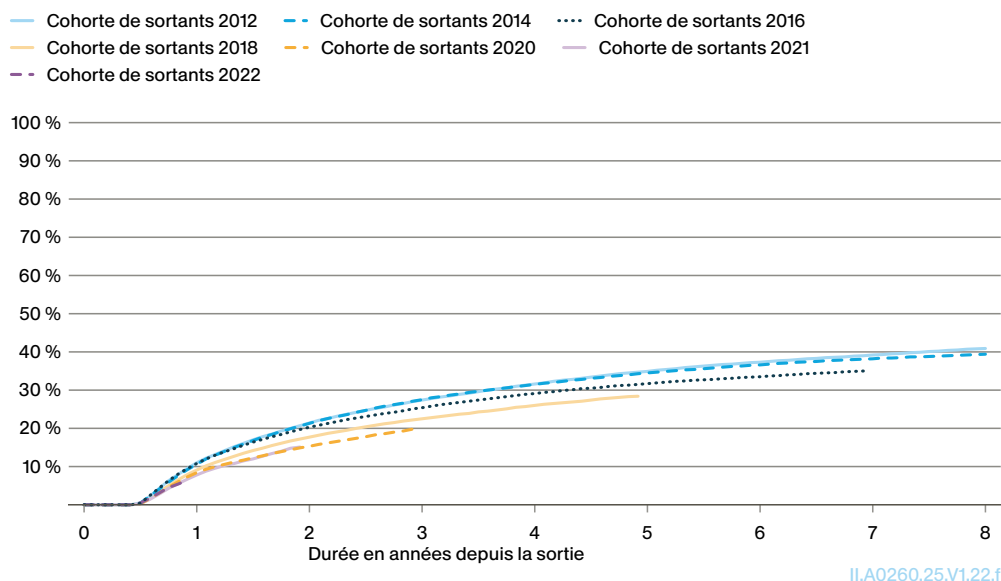
Remarque: Courbe de Kaplan-Meier du taux de perception durable

Exemple d'interprétation: 42 % des personnes entrées à l'aide sociale en 2012 ont perçu des prestations pendant au moins 2 ans, contre 37 % de celles qui y sont entrées en 2021.

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale; OFS – STATPOP; calculs: BASS, © OFAS 2025

Figure 26
Retours cumulés dans l'aide sociale, cohortes de sortants 2012-2022

Part de retours



Remarque: Courbe de Kaplan-Meier des taux de retour cumulés

Exemple d'interprétation: 35 % des personnes qui sont sorties de l'aide sociale en 2012 y sont retournées au cours des cinq années suivantes. Tel fut également le cas de 28 % des personnes sorties de l'aide sociale en 2018.

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale; OFS – STATPOP; calculs: BASS, © OFAS 2025

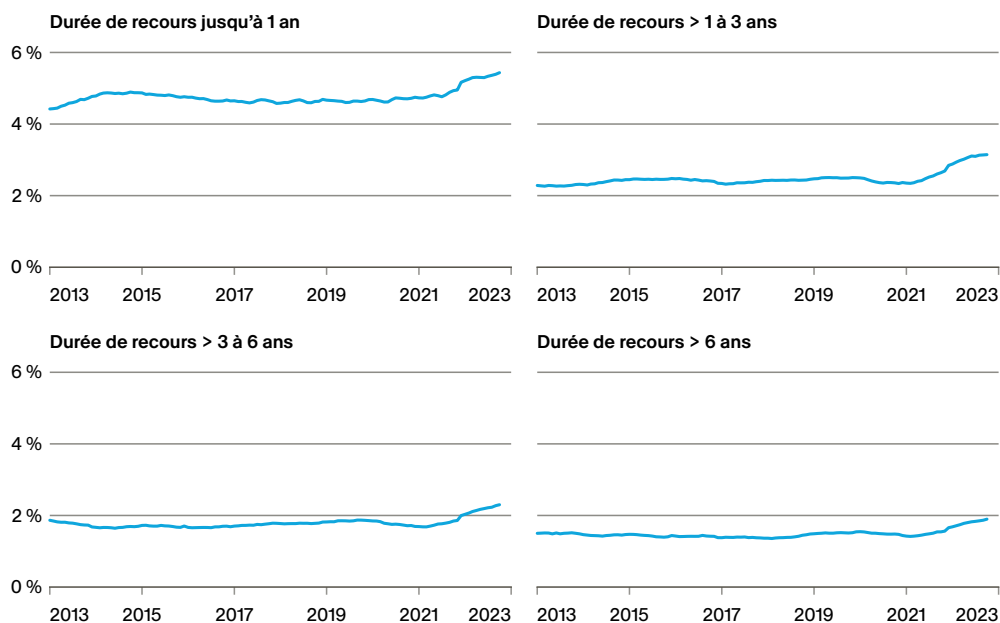
Il n'est pas possible, à partir des indicateurs, d'en déduire les parts à imputer au marché du travail, aux mesures des services sociaux ou aux conditions-cadres sociales dans cette évolution. Une chose est certaine : les sorties plus fréquentes et la raréfaction des retours ne sont pas dues à une amélioration générale des profils de risque des bénéficiaires (par ex. augmentation du nombre de personnes touchant un revenu d'une activité lucrative ou de couples sans enfant). Des analyses statistiques approfondies attestent du contraire : si leur composition était restée identique au fil des ans, les évolutions observées auraient été encore plus notables (Höglinger, Kaderli et Bischof 2025, p. 22-23, 38-39).

Les analyses des cohortes d'entrants ne montrent qu'indirectement ce qui se produit à un moment donné dans les services sociaux. Les taux de sortie mensuels sont plus parlants. Ventilés par la durée de recours des bénéficiaires de l'aide sociale dans l'effectif, ils sont présentés dans la [figure 27](#). Comme attendu, la probabilité d'une sortie diminue de concert avec l'allongement de la durée de recours à l'aide sociale. Il faut néanmoins souligner que le taux de sortie a augmenté dans toutes les catégories entre le début 2021 et la fin 2022. Il s'agit là d'une tendance générale qui concerne aussi les personnes tributaires de l'aide sociale depuis six ans ou plus.

Figure 27

Taux de sortie mensuels des bénéficiaires de l'aide sociale par durée de recours, 2013-2022

Moyenne mobile sur 12 mois



II.A0270.25.V1.22.f

Exemple d'interprétation: Parmi les personnes qui ont eu recours à l'aide sociale pendant une durée d'un an au plus, 4,7 % en sont sorties en janvier 2019 et 5,3 % en juin 2022. Parmi celles qui l'ont perçue pendant plus de six ans, 1,5 % en sont sorties en janvier 2019 et 1,8 % en juin 2022

Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale; OFS – STATPOP; calculs: BASS, © OFAS 2025

Il n'en demeure pas moins que les recours de particulièrement longue durée augmentent au sein de l'effectif (figure 24). Les évolutions décrites ne parviennent pas à inverser cette tendance. Une analyse réalisée il y a quelques années pour une sélection de villes suisses tire des conclusions très similaires (Beyeler, Schuway et Kraus 2020, p. 42-55). Son explication : parmi les nouveaux entrants à l'aide sociale, une petite minorité est systématiquement soutenue sur de très longues périodes. C'est pourquoi ces personnes gagnent chaque année un peu plus en importance par rapport à l'effectif des dossiers ; dans les statistiques, elles sont intégrées à la catégorie affichant les plus longues durées de recours à l'aide. Ces dernières années, les sorties ont certes aussi été plus fréquentes parmi les bénéficiaires de longue date, mais sans pour autant réduire significativement leur part dans l'effectif.

Les informations relatives à l'effectif sont essentielles du point de vue de la politique sociale : elles témoignent des défis auxquels les services sociaux sont confrontés. Elles ne fournissent cependant aucune indication fiable sur la manière dont les risques d'un recours de longue durée ont évolué. Pour ce faire, il convient d'examiner les parcours des cohortes d'entrants ou les taux de sortie mensuels.

Recours à l'aide sociale au cours de la vie et importance de la famille d'origine

Il existe un rapport entre la durée et la prévalence du recours à l'aide sociale. Plus le nombre de personnes soutenues sur une plus courte période est important, plus le recours à l'aide sociale se trouve être répandu dans l'ensemble de la population. Selon des calculs modélisés, la probabilité qu'une personne bénéficie de l'aide sociale au moins une fois dans sa vie s'établit à près d'un cinquième (Guggisberg et al. 2020, p. 41-64). Cette estimation repose sur l'hypothèse que toute l'existence soit menée dans les conditions-cadres sociales, économiques et politiques qui prévalaient en Suisse pendant les années 2010. Les phases de la vie déterminantes sont l'enfance et la jeunesse : selon le

modèle, jusqu'à l'âge de 18 ans, 12 % de la population concernée est soutenue au moins une fois par l'aide sociale. Ultérieurement, à l'âge adulte (qui dure nettement plus longtemps), 7 % de nouveaux bénéficiaires viennent s'y ajouter.

Ce résultat attire l'attention sur l'importance de la famille d'origine. Une analyse des liens de parenté démontre que l'influence de la famille est relativement grande de la première à la deuxième génération, puis diminue rapidement (Erhardt, Häner et Schaltegger 2025). Les jeunes dont la mère bénéficie de l'aide sociale ont une probabilité 17 fois plus élevée que leurs pairs d'y recourir par la suite. L'intensité de cette corrélation est comparable à celle d'autres pays du centre et du nord de l'Europe (Allemagne, Suède, Norvège). S'agissant des liens de parenté horizontaux, on constate, par rapport à d'autres dimensions de la mobilité sociale, que la probabilité de transmission intergénérationnelle est nettement plus forte dans le cas du recours à l'aide sociale que pour le revenu de l'activité lucrative, et qu'elle tend aussi à être plus élevée que pour le niveau de formation. L'importance de l'origine familiale diminue toutefois plus rapidement que dans le cas de la formation et à peu près aussi vite que pour le revenu : à la troisième génération, son influence n'est plus que très faible.

B.3 PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES À L'AVS/AI

- Les PC à l'AVS/AI interviennent lorsque les rentes et les autres revenus ne permettent pas de couvrir les besoins vitaux. Fin 2023, 350 000 personnes au total bénéficiaient de PC, à l'AI pour 122 900 d'entre elles et à l'AVS pour 227 100.
- À l'heure actuelle, une personne sur deux touchant une rente AI a besoin de PC, proportion qui a doublé depuis les années 2000.
- La stratégie de réadaptation de l'assurance-invalidité a conduit à une diminution de l'octroi de rentes AI par rapport à la situation antérieure. Jusqu'au milieu des années 2010, le taux de nouvelles rentes a été réduit de plus de moitié, pour se maintenir à ce niveau durant plusieurs années. Il tend aujourd'hui à repartir à la hausse.
- Dans le sillage de la baisse des rentes accordées, le profil des bénéficiaires de prestations a également changé. On peut présumer que les nouveaux retraités ont, d'une manière générale, eu des trajectoires professionnelles plus mouvementées, si bien que leurs avoirs auprès des caisses de pension s'en trouvent amoindris – comme ce fut le cas durant les années 2000. C'est pourquoi ils sont plus fréquemment tributaires de PC. Le nombre de célibataires au bénéfice de rentes AI, dont les taux de PC sont supérieurs à la moyenne, ne cesse en outre d'augmenter.
- Le taux de recours aux PC à l'assurance-vieillesse demeure stable dans une fourchette de 11 % à 13 % environ. La part de seniors soutenus parce qu'ils séjournent en homes pour personnes âgées et établissements médico-sociaux a reculé. La part de « jeunes retraités » dépendant de PC s'inscrit en revanche à la hausse, ce qui découle en partie du recours plus fréquent aux PC dans l'assurance-invalidité (passage de l'assurance-invalidité à l'assurance-vieillesse une fois l'âge de la retraite atteint). Par ailleurs, l'évolution des formes de vie joue aussi un rôle : davantage de personnes sont divorcées ou célibataires à l'arrivée à l'âge de la retraite, et ont donc plus souvent besoin de PC que d'autres.

Ont droit à des PC les personnes qui perçoivent les prestations financières de base de l'AVS ou de l'AI, mais n'atteignent pas le minimum vital social. Les PC répondent ainsi au principe, inscrit dans la constitution, selon lequel les rentes servies par ces assurances « doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée » (art. 112, al. 2, let. b, Cst.). Leur niveau est plus élevé que celui de l'aide sociale, elles sont moins individualisées et dépendent d'examens effectués par les autorités d'exécution (cf. cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. B.2.1, encadré « Les différents minimums vitaux dans l'État social suisse »).

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. B.2.1).

Une différence fondamentale, par rapport à l'aide sociale, réside dans le fait que l'on peut dans une moindre mesure attendre des bénéficiaires qu'ils améliorent leur situation financière par l'exercice ou le développement d'une activité professionnelle. Ces derniers sont en effet déjà retraités ou reçoivent la prestation d'assurance parce qu'ils sont en incapacité de travail partielle ou permanente pour des raisons de santé. Les PC à l'AVS/AI sont donc typiquement perçues sur des périodes prolongées. À la différence de l'aide sociale, elles ne sont pas associées à des mesures d'intégration professionnelle ou sociale et aucune contre-prestation n'est exigée de leurs bénéficiaires. Les autorités d'exécution des PC et les bénéficiaires ont des contacts personnels lors du dépôt de la demande et, en règle générale, plus du tout par la suite. Le recours à des PC est par conséquent considéré comme beaucoup moins stigmatisant que l'aide sociale.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ou de PC évolue de manière comparable : en 2023, l'aide sociale a soutenu quelque 366 400 personnes (y c. aide sociale dans le domaine de l'asile, cf. chap. B.2.1), alors que fin 2023, 122 900 personnes touchaient des PC à l'AI et 227 100 des PC à l'AVS.

Les PC à l'AVS/AI ne couvrent pas uniquement les besoins vitaux à domicile. Elles peuvent aussi être demandées lorsque les assurés nécessitent des soins et doivent donc être pris en charge dans un home. Si leurs ressources et économies sont insuffisantes, les PC compensent la part non couverte des coûts ; c'est le cas pour près de la moitié des résidents (Koch 2020, p. 415). S'agissant du financement des frais de home, les PC se focalisent non seulement sur les personnes à faible capacité financière, mais s'étendent même à la classe moyenne. Dans ce contexte, elles viennent en quelque sorte se substituer à l'absence d'assurance obligatoire couvrant ces soins en Suisse. Comme la politique de santé vise à renforcer les soins et l'assistance à domicile, le nombre de bénéficiaires de PC vivant en home n'a plus augmenté depuis le milieu des années 2010²⁵. Leur part dans l'effectif total a diminué d'environ un tiers depuis 2000, passant de 27 % à 19 % (2023).

Les PC comprennent deux composantes : les prestations périodiques qui sont versées mensuellement et le remboursement des frais occasionnés par une maladie ou par une invalidité. Ce dernier en constitue l'élément central puisqu'il se fonde sur les besoins individuels des allocataires. Les frais de maladie et d'invalidité sont pris en charge dès lors qu'ils ne sont pas couverts par d'autres assurances. Il s'agit entre autres de la participation aux coûts dans l'assurance-maladie obligatoire (quotes-parts et franchises), des traitements dentaires, des moyens auxiliaires, des transports vers des centres de soins ou encore de l'assistance et des soins à domicile ou dans des structures de jour. Au cours des dernières années, ils représentaient globalement près d'un dixième des dépenses consacrées aux PC à l'AVS/AI²⁶. À l'avenir, les prestations qui favorisent l'autonomie à domicile et retardent l'entrée en home doivent être davantage indemnisées dans le cadre du remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Se fondant sur la motion « Prestations complémentaires pour les personnes âgées en logement protégé »²⁷, le Conseil fédéral a, à l'automne 2024, soumis au Parlement une proposition relative à une modification correspondante de la loi (Conseil fédéral 2024).

B.3.1 PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES À L'AI

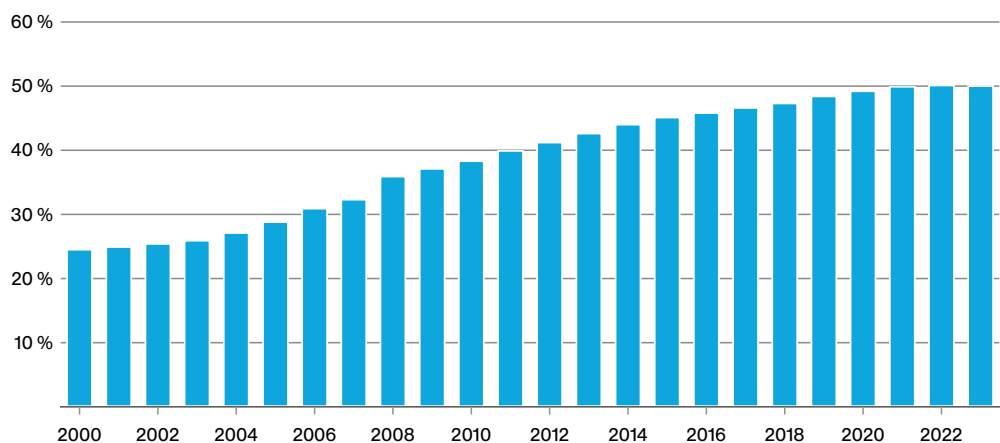
À la suite d'une forte croissance des dépenses, l'assurance-invalidité a fait l'objet de réformes majeures depuis le début des années 2000. Dans ce contexte, les mesures de détection précoce et de réadaptation professionnelle ont été considérablement

intensifiées. Parallèlement, le nombre de rentes octroyées a reculé. Le taux de nouvelles rentes a été réduit de plus de moitié. La part de bénéficiaires de rentes AI dans la population totale a baissé de 5,3 % en 2005 à 4,1 % en 2017. Après avoir oscillé pendant plusieurs années autour de ce niveau, elle amorce actuellement une nouvelle hausse (OFAS 2024, p. 7-9).

La situation financière des rentiers AI ne s'est pas sensiblement modifiée dans le sillage de ces réformes. Une comparaison entre les années 2006 et 2015 montre que l'écart de revenu médian par rapport au reste de la population en âge de travailler est demeuré à peu près stable. La part des bénéficiaires de rentes AI devant composer avec des moyens financiers limités a même diminué (Guggisberg, Liechti et Bischof 2020, p. 20-21, 30, 40-41). La composition de leurs revenus a toutefois changé : elle englobe de plus en plus fréquemment des PC. Alors que quelque 25 % d'entre eux percevaient des PC au début des années 2000, ce taux a doublé jusqu'en 2023 pour atteindre environ 50 % (figure 28).

Le niveau des rentes AI ne suffit pas à expliquer la hausse du recours aux PC. Le montant moyen d'une rente AI a certes baissé à la suite de la suppression des rentes complémentaires pour conjoints en 2008. Cet effet se reflète dans l'envolée du taux de PC, cette même année. Le montant moyen des rentes tendait cependant à augmenter durant les années précédentes et est ensuite resté globalement stable. En revanche, le taux de PC a connu une progression continue sur une plus longue période.

Figure 28
Taux de PC à l'assurance-invalidité (AI), 2000-2023



II.A0280.25.V1.23.f

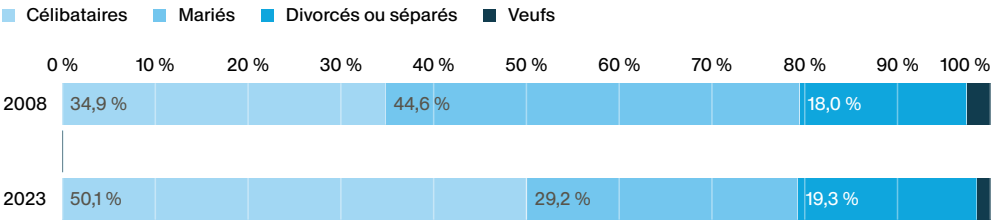
Source: OFAS – Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, © OFAS 2025

Quels autres changements sont intervenus ? Une comparaison du revenu des ménages entre 2006 et 2015 révèle que les rentiers AI peuvent plus rarement qu'auparavant compter sur les prestations du 2^e ou du 3^e pilier et le revenu de l'activité lucrative (Guggisberg, Liechti et Bischof 2020, p. 41). Ils semblent moins bien intégrés au marché du travail. Un lien indirect avec la stratégie de réadaptation de l'AI est ici fort probable. D'une part, l'assurance-invalidité parvient toujours mieux à réintégrer dans la vie professionnelle les personnes qui, au moment de la demande, n'exerçaient pas d'activité professionnelle (Guggisberg et Kaderli 2023, p. 54-60). D'autre part, cela peut signifier que les personnes qui ont bénéficié d'une décision de rente positive se trouvent de plus en plus dans des situations défavorables. Elles ont connu des trajectoires professionnelles compliquées et sont donc plus souvent tributaires de PC.

À cette évolution vient s'ajouter celle des conditions de vie : à l'instar du reste de la population, les rentiers AI sont de plus en plus souvent célibataires (2008 : 35 %, 2023 : 50 %) et de plus en plus rarement mariés (2008 : 45 %, 2023 : 29 % ; figure 29). On

ne peut certes pas en tirer de conclusion directe sur le type de ménage. La forte hausse du taux de PC parmi les bénéficiaires de rentes AI célibataires et divorcés est cependant indéniable (figure 30). Cette modification des conditions de vie s'observe dans toutes les tranches d'âge. Elle ne s'explique que de manière limitée par le fait que les personnes jeunes représentent une proportion croissante de l'effectif des rentiers AI²⁸.

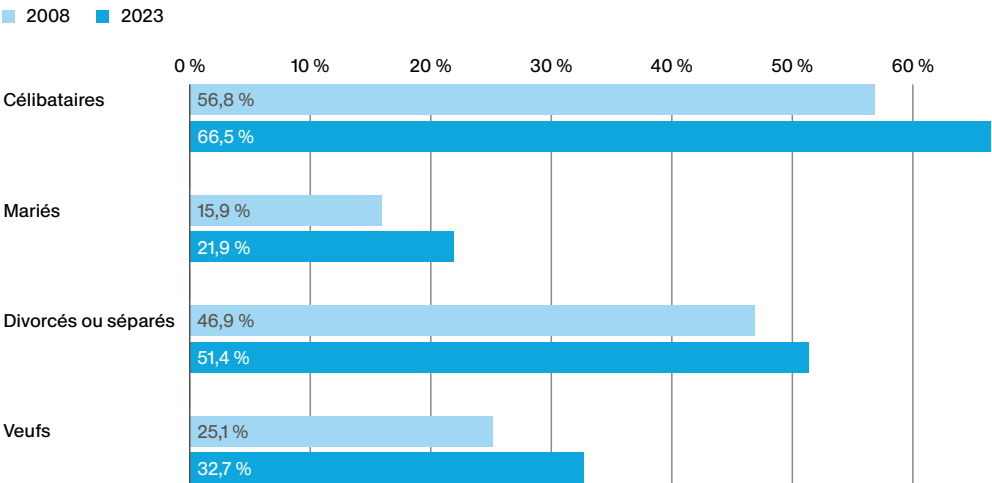
Figure 29
Bénéficiaires de rentes AI par état civil, 2008 et 2023



II.A0290.25.V1.23.f

Remarque: La somme des pourcentages peut s'écarter de 100 % en raison des arrondis.
Source: OFAS – Statistique de l'AI, © OFAS 2025

Figure 30
Taux de PC à l'AI par état civil, 2008 et 2023



II.A0300.25.V1.23.f

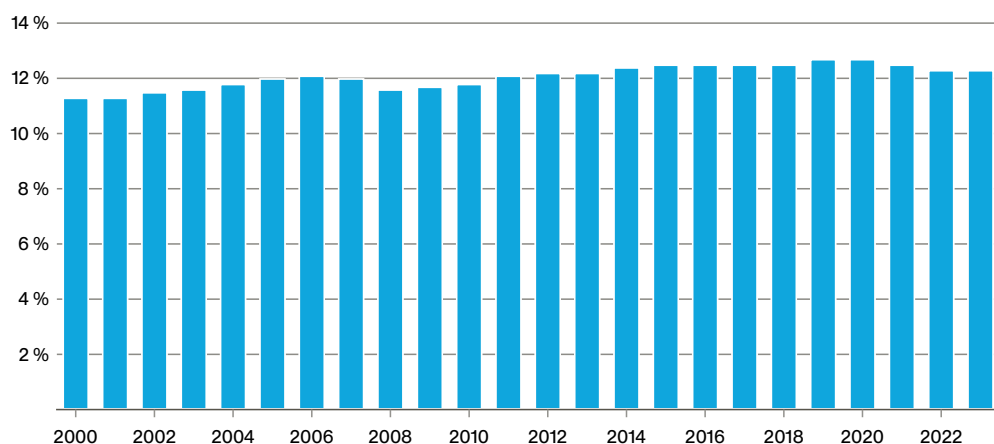
Source: OFAS – Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, © OFAS 2025

B.3.2 PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES À L'AVS

Contrairement à ce qui se passe dans l'AI, le taux de PC dans la prévoyance vieillesse se caractérise par sa stabilité. Au cours des 25 dernières années, environ 11 % à 13 % des bénéficiaires de rentes de vieillesse ont perçu des PC (figure 31). Bien entendu, il s'agit seulement de l'image en surface, la réalité se révélant plus complexe.

Les personnes âgées vivent aujourd'hui plus longtemps en bonne santé qu'auparavant (Höpflinger 2024, p. 26-27). La part des seniors qui résident en homes pour personnes âgées et établissements médico-sociaux et dépendent de PC a nettement diminué²⁹. Le taux de PC augmente donc avec l'âge moins rapidement que par le passé (figure 32). À l'inverse, on constate qu'une proportion plus importante de « jeunes retraités » bénéficie de PC. Par rapport à 2008, le taux de PC des 65 à 69 ans a progressé de plus d'un tiers (de 7,5 % à 10,3 %).

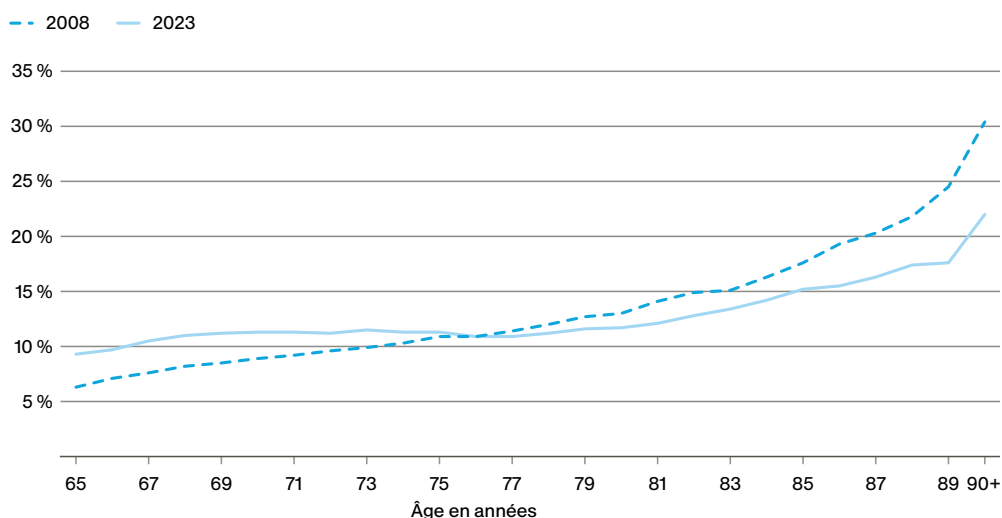
Figure 31
Taux de PC à l'assurance-vieillesse (AV), 2000-2023



II.A0310.25.V1.23.f

Source: OFAS – Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, © OFAS 2025

Figure 32
Taux de PC à l'AV par âge, 2008 et 2023



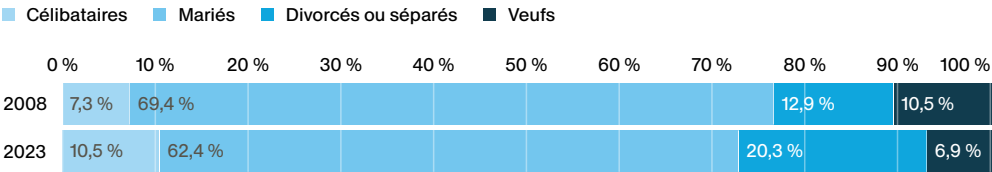
II.A0320.25.V1.23.f

Source: OFAS – Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, © OFAS 2025

Près de la moitié des nouveaux retraités ayant besoin de PC à la prévoyance vieillesse a précédemment perçu des PC à l'AI. La forte hausse du recours à des PC dans l'AI se transmet ainsi lors du passage d'un système de rentes à l'autre (von Gunten et al. 2015, p. 44-45). En outre, si l'on considère les caractéristiques sociodémographiques des plus jeunes retraités (65 à 69 ans), deux phénomènes émergent :

- Tout comme dans l'AI, le risque de devoir recourir aux PC augmente fortement pour les célibataires et les divorcés ; pour les veufs également, mais dans une un peu moindre proportion (figure 34). Le fait que les personnes divorcées et veuves – en grande majorité des femmes – ne puissent pas toujours suffisamment compenser la perte de la prévoyance vieillesse du partenaire joue notamment un rôle à cet égard. Cette catégorie à risque accru de devoir demander des PC regroupe de plus en plus de personnes : en 2008, elles représentaient 31 % des 65 à 69 ans, contre 38 % en 2023 (figure 33 ; cf. ci-dessous à propos des risques sexospécifiques de devoir recourir aux PC).
- À la différence de la situation dans l'AI, les étrangers perçoivent plus souvent des PC à l'AVS que les Suisses. Des trajectoires professionnelles dans le segment des bas salaires ou des rapports de travail précaires se reflètent en partie dans ce phénomène. Par ailleurs, beaucoup de ces étrangers ont immigré à l'âge adulte et ne se sont donc constitué qu'une prévoyance vieillesse incomplète en Suisse (von Gunten et al. 2015, p. 40, 42, 65). Comme les PC peuvent être demandées uniquement en Suisse, les décisions de retour dans le pays d'origine jouent aussi un rôle. La part des étrangers dans la tranche d'âge des 65 à 69 ans n'a pas sensiblement changé depuis 2008, alors que leur taux de recours aux PC a très fortement augmenté (de 16 % à 28 %, contre 6 % à 8 % pour les Suisses). Les mouvements migratoires passés se retrouvent en partie dans cette évolution : les pays voisins ont perdu en importance dans le groupe des plus jeunes bénéficiaires de rentes de vieillesse, qui compte davantage de personnes originaires des Balkans occidentaux et de Turquie³⁰. Ces derniers sont fréquemment arrivés en Suisse avec de faibles qualifications et font souvent état de difficultés à réaliser des revenus plus conséquents (Stutz et Hermann 2010, p. 28). Mais les naturalisations peuvent aussi influencer sur les personnes qui sont considérées ou non comme étrangères au moment du départ à la retraite ainsi que sur la composition de ce groupe.

Figure 33
Bénéficiaires de rentes AV âgés de 65 à 69 ans, par état civil, 2008 et 2023

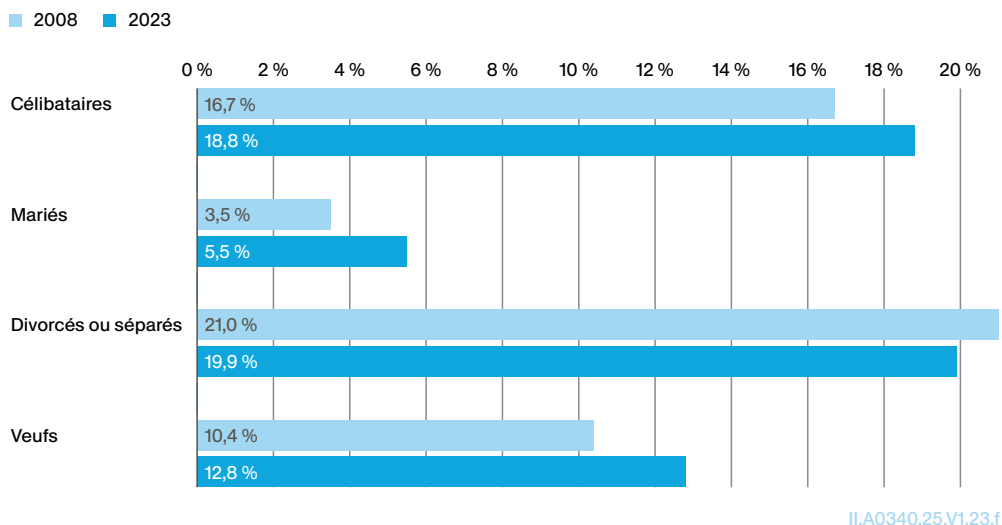


II.A0330.25.V1.23.f

Remarque: La somme des pourcentages peut s'écarter de 100 % en raison des arrondis.
Source: OFAS – Statistique de l'AVS, © OFAS 2025

Figure 34

Taux de PC des bénéficiaires de rentes AV âgés de 65 à 69 ans, par état civil, 2008 et 2023



Source: OFAS – Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, © OFAS 2025

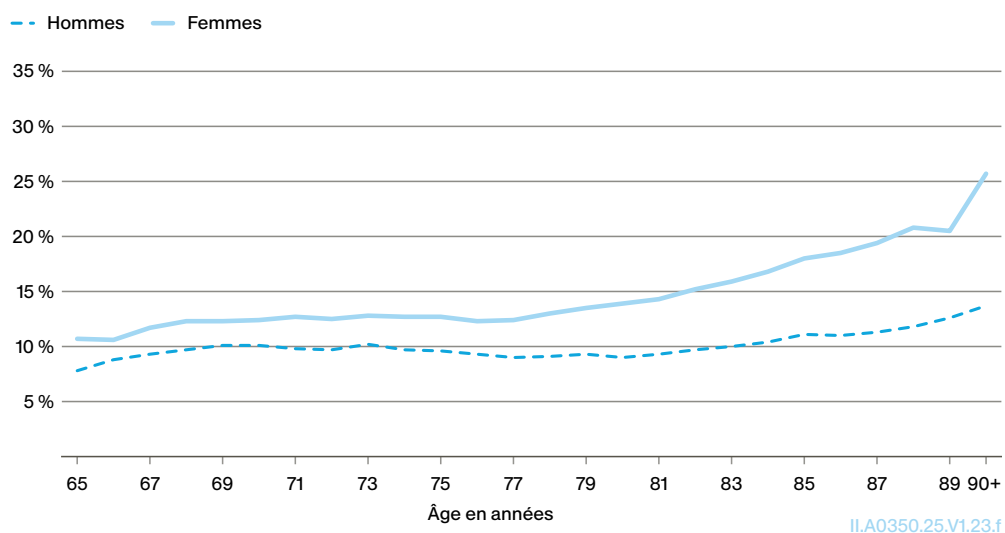
Les trajectoires professionnelles, les événements importants de la vie (par ex. divorce, immigration, problèmes de santé, forme de vie actuelle) ainsi que les héritages ou d'autres entrées en possession de biens se répercutent dans la prévoyance vieillesse. Il n'est dès lors pas étonnant que les bénéficiaires de rentes de vieillesse, qui perçoivent des PC plus souvent que la moyenne, présentent des facteurs de risque similaires à ceux d'autres personnes touchées par la pauvreté ou disposant de peu de ressources financières. Des analyses qualitatives révèlent également, comme schéma typique, que les bénéficiaires de PC faisaient face à des situations précaires en matière de revenu, touchaient des indemnités journalières de l'assurance-chômage ou étaient soutenus par l'aide sociale avant même d'avoir atteint l'âge de la retraite (von Gunten et al. 2015, p. 19-26, 47-68).

Des différences selon le sexe apparaissent ici de façon plus marquée que durant la vie active : les femmes sont plus fréquemment tributaires de PC que les hommes. Cet écart se creuse avec l'avancée en âge (figure 35). Au cours des 10 à 15 premières années suivant le départ à la retraite, le taux de PC des femmes est supérieur à celui des hommes dans une fourchette d'un cinquième à un tiers. L'explication probable est que les femmes divorcées ou veuves supportent des risques financiers plus importants (figure 36). Comme elles assument généralement une plus grande part des tâches de prise en charge et des travaux ménagers dans le contexte familial, les prestations de la prévoyance professionnelle s'avèrent moins élevées. Les instruments de compensation existants (contribution à la prévoyance, rente de veuve) ne parviennent pas à combler suffisamment cette lacune dans tous les cas (cf. cahier de base « La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble », chap. B.2.4.2).

Les besoins d'assistance et de soins gagnent en importance lors des phases ultérieures de l'existence, dans lesquelles l'état de santé et la situation de vie jouent un rôle majeur. Les femmes ont une espérance de vie plus longue que les hommes et sont fréquemment un peu plus jeunes que leur partenaire lorsqu'elles sont en couple. À un âge avancé, elles sont donc davantage dépendantes de soins externes et peuvent plus rarement compter sur le soutien d'un partenaire, qui permettrait leur maintien à domicile (von Gunten et al. 2015, p. 28-29 ; OFS 2019, p. 2). Environ deux tiers des résidents en home de 80 à 84 ans sont des femmes, cette proportion passant à trois quarts après 90 ans³¹. Afin de couvrir les coûts des soins et les frais de home, elles doivent en conséquence demander des PC plus souvent et sur des périodes prolongées.

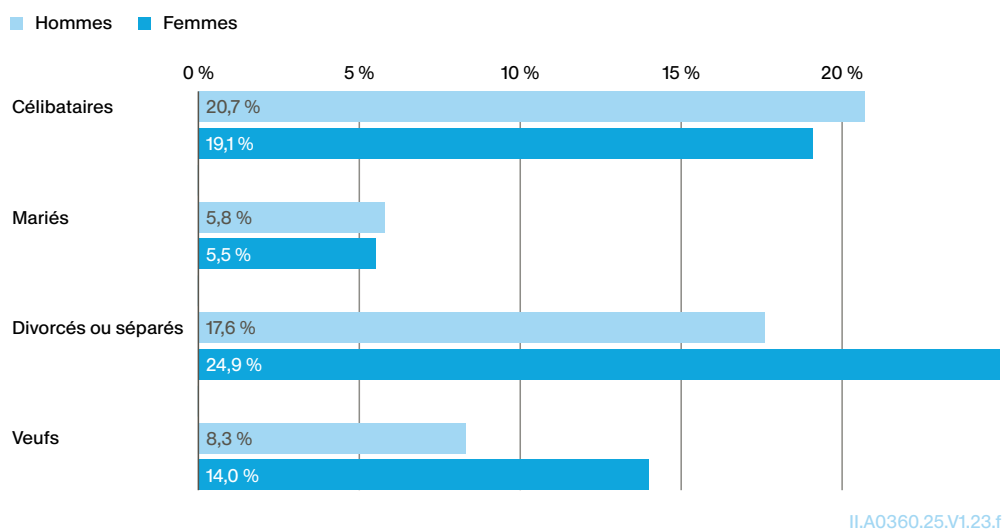
cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. B.2.4.2).

Figure 35
Taux de PC à l'AV, par âge et par sexe, 2023



Source: OFAS – Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, © OFAS 2025

Figure 36
Taux de PC à l'AV des personnes âgées de 65 à 74 ans, par état civil et par sexe, 2023



Source: OFAS – Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, © OFAS 2025

C DÉFIS ET MESURES

C.1	NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES	89
C.1.1	Ampleur du non-recours aux prestations sociales	90
C.1.2	Formes et causes de non-recours	92
C.1.3	Mesures	96
C.2	INCITATIONS FINANCIÈRES ET SANCTIONS	100
C.2.1	Montant du minimum vital social et niveau des salaires	102
C.2.2	Effets incitatifs malvenus du système de couverture des besoins vitaux	104
C.2.3	Obligation de contre-prestation – ou volontariat ?	106
C.2.4	L'endettement, un obstacle à la motivation	111
C.3	MESURES D'INTÉGRATION SOCIALE	115
C.4	ÉGALITÉ ET ÉQUITÉ DE LA FOURNITURE DES PRESTATIONS	119
C.4.1	Différences en termes de fourniture des prestations	120
C.4.2	Mesures	122
C.5	DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DE PRESTATIONS	125
C.5.1	Différenciation des prestations sous condition de ressources destinées à couvrir le minimum vital	126
C.5.2	Changement de système partiel ou intégral	129

- La couverture des besoins vitaux poursuit plusieurs objectifs. Elle vise pour l'essentiel à garantir aux personnes dans le besoin un revenu modeste leur permettant d'assurer leur subsistance et de participer à la vie sociale. Plusieurs mesures et acteurs s'attachent en outre à améliorer les chances de ces dernières à regagner leur indépendance financière et, ainsi, à renforcer leur intégration sociale.
- La description de la couverture des besoins vitaux et des bénéficiaires de prestations effectuée précédemment nous a livré des indications sur la mise en œuvre de ces objectifs. Nous allons ensuite aborder de manière approfondie la mesure dans laquelle les objectifs mentionnés sont atteints et les défis qui se posent dans ce contexte.

L'analyse des objectifs accordera une attention particulière à l'accès au système de prestations, à l'efficacité des stratégies d'intervention axées sur l'utilisateur ainsi qu'aux problématiques de l'égalité et de l'équité des prestations fournies :

- **Non-recours aux prestations sociales** : pour produire les effets escomptés, les mesures relevant de la politique de lutte contre la pauvreté devraient atteindre les groupes cibles auxquels elles s'adressent. Or cette condition n'est pas systématiquement remplie. Le chapitre C.1 aborde l'ampleur du non-recours aux prestations sociales, ses motifs et les mesures propres à la réduire.
- **Incitations financières et sanctions** : les incitations financières et les possibilités de sanction jouent un rôle crucial dans le débat politique autour de la couverture des besoins vitaux. Ces éléments doivent influencer sur le comportement des bénéficiaires potentiels et effectifs des prestations et, ainsi, renforcer leurs ressources et leurs perspectives. Le chapitre C.2 fait le point sur ce que l'on sait des effets de telles stratégies.
- **Mesures d'intégration sociale** : au sein du système de sécurité sociale, l'intégration sociale des personnes dans le besoin relève principalement de l'aide sociale. Le chapitre C.3 analyse plus en détail la notion d'« intégration sociale » et l'évolution de l'assortiment de mesures dans ce domaine. (Les mesures relatives à la formation et à l'intégration professionnelles sont traitées dans les chapitres consacrés aux deux autres thèmes prioritaires.)
- **Égalité et équité des prestations fournies** : la couverture du minimum vital social est étroitement liée aux droits fondamentaux et aux droits humains. C'est pourquoi on attend tout particulièrement de l'État social qu'il accorde les prestations correspondantes en fonction des besoins et dans le respect du principe de l'égalité juridique. Les disparités cantonales et communales marquées dans la couverture des besoins vitaux peuvent entraîner leur lot de tensions et de contradictions. Le chapitre C.4 aborde les aspects pour lesquels des divergences notoires apparaissent et les mesures à recommander éventuellement pour les atténuer.
- **Développement du système de prestations** : le nombre et la nature des prestations sociales permettant la couverture des besoins vitaux sont au cœur du débat politique. Le chapitre C.5 propose une vue d'ensemble des idées de réforme récemment lancées et, pour certaines d'entre elles, mises en œuvre.

Les difficultés inhérentes au système sont discutées en premier. Les stratégies et les approches adoptées sont ensuite évaluées en vue de vérifier si elles ont atteint leurs objectifs. En fonction de la stratégie ou du thème considéré, il peut falloir adopter différentes perspectives en matière de politique sociale. La conclusion (chap. D) propose une évaluation uniformisée qui, outre sa synthèse des résultats, aborde l'approche par les capacités. Cette dernière, qui définit la pauvreté comme un manque conséquent de possibilités d'agir et de se réaliser, sert de repère central et de principal cadre d'interprétation dans le présent rapport de monitoring (cf. cahier de base « La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble », chap. A.2).



cf. cahier thématique
« Activité professionnelle
et pauvreté en Suisse »



cf. cahier thématique
« Formation et pauvreté
en Suisse »

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. A.2).

C.1 NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES

- Quelque 20 à 40 % des personnes qui ont droit à des prestations sociales sous condition de ressources ne font pas appel à ce soutien – un état de fait qui mérite des explications. Le risque que les effets visés ne se matérialisent pas, ou que les inégalités entre personnes défavorisées ne s'aggravent, est bien réel.
- Le non-recours aux prestations est lié à l'environnement social : dans les communes à faible densité démographique, il est plus répandu qu'ailleurs. De même, plus les forces politiques affichent une orientation conservatrice à l'échelle communale, plus ce phénomène s'amplifie. Des analyses qualitatives révèlent que des sentiments de honte, de la peine à s'informer ainsi que des difficultés de compréhension en sont fréquemment la cause. Par ailleurs, certaines personnes renoncent sciemment à des prestations qu'elles jugent d'un œil critique ou entendent par principe se passer du soutien de l'État.
- L'enquête SILC 2023 a déterminé quelles personnes hésiteraient, en cas de besoin, à solliciter l'aide sociale ou les PC à l'AVS. De telles réticences sont particulièrement répandues parmi les groupes de personnes vulnérables (par ex. personnes sans diplôme, étrangers issus de pays tiers, etc.). Le non-recours aux prestations menace par conséquent de creuser les inégalités entre des personnes qui doivent déjà assurer leur subsistance avec peu de ressources.
- Des mesures propres à abaisser le taux de non-recours peuvent intervenir à différents niveaux, notamment celui des modalités d'une prestation (par ex. niveau de la prestation considérée, critères d'octroi), de sa mise en œuvre (par ex. stratégie d'information, procédure de demande), des normes sociales et culturelles d'une société (par ex. campagnes de sensibilisation) et du cadre juridique (par ex. protection des données, dispositions relatives à la perception de prestations sociales en droit des étrangers). En Suisse, le non-recours aux prestations sociales a fait l'objet de débats approfondis ces dernières années. Les mesures s'y concentrent essentiellement sur la perception des prestations et l'information des groupes cibles, les programmes plus étendus restant relativement rares.

Les ressources financières des pouvoirs publics sont limitées. Par conséquent, la question de savoir si une prestation sociale bénéficie effectivement à l'ensemble des personnes ou des ménages auxquels elle est destinée peut parfois passer à l'arrière-plan, que ce soit au niveau politique ou dans l'administration. D'aucuns avancent que les attributions et les obligations de l'État social seraient restreintes. Ils estiment qu'en définitive, il incomberait aux citoyens eux-mêmes de se charger d'obtenir les prestations qui leur sont dues.

Adopter un tel point de vue revient toutefois à occulter des aspects majeurs de l'élaboration de la politique sociale. Si les prestations sociales peinent à parvenir à leur groupe cible, leurs effets escomptés s'en trouvent amoindris. Faute de connaître l'ampleur et les motifs du non-recours, des réformes portant sur les prestations risquent de manquer leurs objectifs et d'avoir des conséquences inattendues. En outre, lorsqu'il est répandu, un tel phénomène soulève des questions en rapport avec l'équité : la non-sollicitation de prestations peut impliquer que certains groupes sociaux sont défavorisés et que les inégalités parmi les personnes vulnérables d'une société vont en s'aggravant (Eurofound 2015, p. 7-11 ; Fuchs, Michael et al. 2020, p. 828 ; Janssens et van Mechelen 2022, p. 95-96 ; Marc et al. 2022).

En principe, le non-recours peut toucher l'ensemble des prestations servies par l'État social (Warin 2016b), y compris les prestations des assurances sociales (par ex. les indemnités journalières de l'assurance-chômage) ou encore les offres de conseil et de soutien personnels³². Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, l'accès à des prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital revêt une importance fondamentale. De même, de nombreuses études internationales sur le non-recours se concentrent sur les prestations sociales spécialement conçues pour les personnes dans le besoin et étroitement liées à la lutte contre la pauvreté (Marc et al. 2022, p. 26-27).

C.1.1 AMPLEUR DU NON-RECOURS AUX PRESTATIONS SOCIALES

Quantifier l'ampleur du non-recours à une prestation sociale déterminée peut s'avérer très complexe et coûteux (Marc et al. 2022). La principale difficulté consiste à déterminer le nombre de bénéficiaires potentiels. Dans le cas de prestations sociales sous condition de ressources, cela présuppose de disposer d'informations précises sur la situation financière d'un foyer. Peuvent aussi s'avérer pertinents des faits uniquement identifiables au moyen d'enquêtes auprès des personnes concernées, ou dont l'appréciation relève des autorités compétentes. Ce dernier cas concerne notamment l'aide sociale, largement axée sur l'individu. C'est pourquoi l'estimation des taux d'aides sociales non sollicitées doivent invariablement s'entendre que comme une simple approximation de réalité.

Au niveau international, la recherche sur le non-recours aux prestations a considérablement progressé depuis la fin des années 1990. Au regard des difficultés évoquées, rares sont toutefois les États qui, à l'heure actuelle, mènent des observations à long terme des prestations sociales non sollicitées et publient régulièrement des indicateurs officiels. Le Royaume-Uni fait figure d'exception. Par ailleurs, certains pays s'efforcent de rassembler des connaissances ad hoc au travers de stratégies innovantes (OCDE 2024, p. 41-62 ; Marc et al. 2022, p. 14). En Suisse, l'utilisation de données administratives et fiscales dans les sciences sociales a ouvert de nouvelles voies pour la quantification des prestations sociales sous condition de ressources non réclamées. Actuellement, cinq cantons disposent de taux permettant de recouper le droit et la perception des prestations au moyen de données individuelles (figure 37).

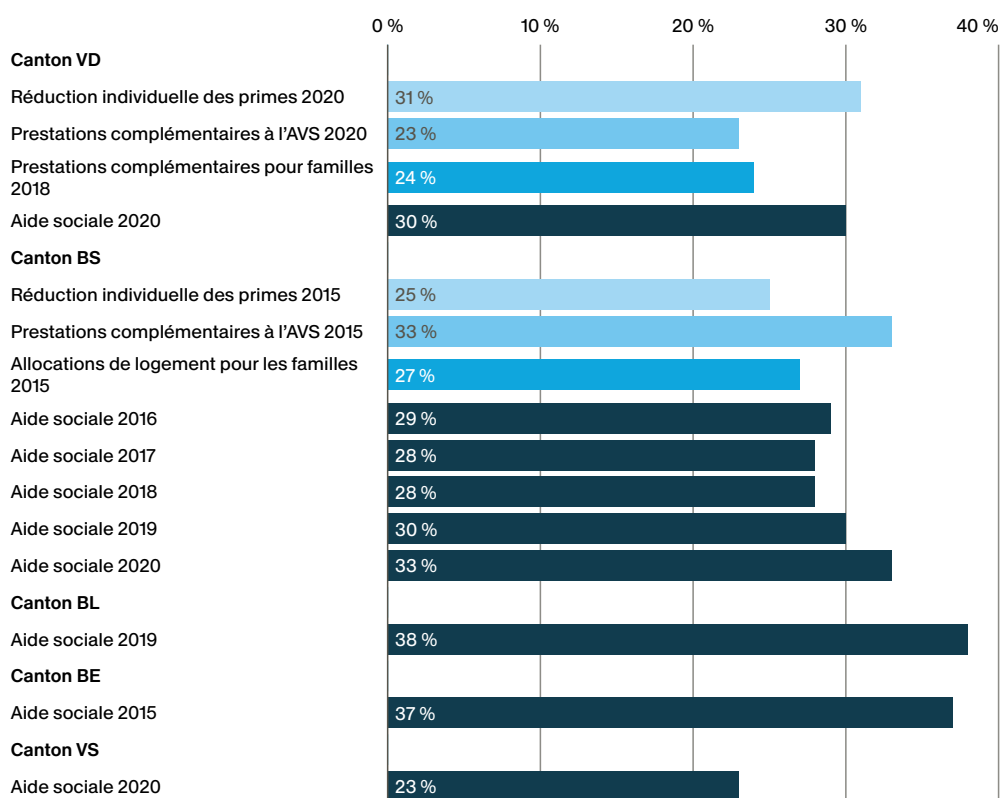
La plupart des estimations disponibles concernent l'aide sociale et couvrent la période 2015 à 2020. En règle générale, les taux de non-recours à l'aide sociale sont presque de l'ordre de 30 à 40 %³³, hormis en Valais, où cette proportion, en 2020, s'établissait à environ un quart.

S'agissant des autres prestations sous condition de ressources, des estimations sont seulement disponibles pour les cantons de Vaud et de Bâle-Ville. Elles renvoient une image contrastée. On peut fondamentalement supposer que les obstacles à l'aide sociale sont plus importants que pour obtenir d'autres prestations sous condition de

ressources. Au vu de la forte individualisation de l'octroi de l'aide sociale, des vérifications particulièrement détaillées des conditions financières et personnelles sont requises ; les bénéficiaires font en outre l'objet d'un accompagnement relativement étroit (cf. chap. C.2.3). Cette supposition se vérifie dès lors que l'on compare l'aide sociale et les prestations sous condition de ressources pour les familles (VD : PC pour familles ; BS : allocations de logement pour les familles)³⁴, pour lesquelles les taux de non-recours se révèlent nettement plus faibles que pour l'aide sociale dans le canton de Vaud et tendent à lui être inférieurs dans celui de Bâle-Ville.

Les résultats sont moins explicites en ce qui concerne les PC à l'AVS et les réductions des primes d'assurance-maladie. Le taux de non-recours des PC à l'AVS est certes moins élevé que pour l'aide sociale dans le canton de Vaud (2020 : 23 % contre 30 %), mais pas dans celui de Bâle-Ville (2015/2016 : 33 % contre 29 %). S'agissant des réductions de primes, les seuils devraient être particulièrement bas, puisque presque tous les cantons sensibilisent activement leurs habitants à cette prestation et que certains procèdent même à un calcul « automatique » d'éligibilité sur la base de données fiscales (Ecoplan 2022b, p. 65-67). Une telle opération est possible parce que, contrairement aux PC ou à l'aide sociale, aucune information sur les dépenses des ménages (par ex. logement, santé) n'est requise pour les réductions de primes. Par ailleurs, la stigmatisation ressentie est sans doute modérée, puisque la classe moyenne inférieure fait aussi partie du groupe cible (cf. chap. A.3 ci-avant).

Figure 37
Taux de non-recours aux prestations sociales sous condition de ressources



II.A0370.25.V1.20.f

Source: Fluder et al. 2020, p. 94; Hümbelin et al. 2022, p. 34; Hümbelin, Elsener et Lehmann 2023, p. 44; Rosset et al. 2024, pp. 94-95; Hümbelin et al. 2021, pp. 40-51; Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud. **Remarque:** dans le rapport sur le non-recours aux prestations sociales sous condition de ressources dans le canton de Bâle-Ville (Hümbelin et al. 2021), les taux de non-recours sont calculés selon différentes méthodes. À des fins de comparaison, les taux représentés ici se réfèrent aux données fiscales de 2015 et à la perception de prestations sociales durant la même année. La variante type choisie dans le rapport tient en revanche compte des prestations sociales perçues sur les années 2015 et 2016; il s'ensuit que les taux de non-recours sont légèrement inférieurs (réduction individuelle des primes: 19 %, prestations complémentaires à l'AVS: 29 %, allocations de logement pour les familles: 23 %), © OFAS 2025

Alors que le taux de non-recours aux réductions de primes est inférieur à celui de l'aide sociale à Bâle-Ville (2015/2016 : 25 % contre 29 %), ce n'est pas le cas dans le canton de Vaud (2020 : 31 % contre 30 %). Il existe cependant une explication : en 2018 et 2019, Vaud a élargi son système de réduction de primes en plafonnant la charge des primes à 10 % du revenu déterminant du ménage. Le cercle des ayants droit s'en est ainsi trouvé élargi. Certaines des personnes nouvellement éligibles n'ont toutefois pas immédiatement fait valoir leurs droits, si bien que le nombre de bénéficiaires n'a progressé qu'avec retard. Le taux relativement élevé de non-recours observé en 2020 est une manifestation de cette phase transitoire.

Lors de l'évaluation du non-recours aux prestations se pose la question de l'inertie (dynamique temporelle) ici à l'œuvre : combien de temps des personnes restent-elles sans solliciter de prestations ? Des analyses sur l'aide sociale dans le canton de Bâle-Ville montrent que le non-recours permanent y est relativement répandu (Hümbelin, Elsener et Lehmann 2023, p. 54-56) : sont concernés près de 40 % des ayants droit qui ne touchaient pas l'aide sociale en 2018. En d'autres termes, bien qu'éligibles à l'aide sociale au moins trois années sur cinq (2016-2020), ils n'en ont de facto jamais bénéficié. Les autres cas se répartissent en trois groupes d'importance comparable : non-recours découlant de la situation (éligibilité pendant un ou deux ans, absence de perception de l'aide sociale), perception de l'aide sociale (au cours d'au moins une des cinq années, les éventuelles années sans aide sociale n'influent pas sur la répartition) et durées de séjour insuffisantes (liées à des arrivées ou à des départs).

Ce n'est pas un hasard si les indicateurs de non-recours sont disponibles essentiellement au niveau cantonal. Les critères d'octroi des prestations sociales sous condition de ressources peuvent varier considérablement d'un canton à l'autre. En outre, des prestations sont spécifiques à certains cantons ou communes (cf. chap. A.3). En conséquence, pour la majorité des prestations sous condition de ressources, un calcul des taux de non-recours pour l'ensemble de la Suisse s'avérerait très fastidieux. Font exception les PC à l'AVS/AI et les prestations transitoires pour chômeurs âgés, qui sont principalement réglementées à l'échelle fédérale³⁵. Des estimations sont aussi disponibles pour les PC. Toutefois, tantôt elles remontent au début des années 1990, tantôt elles s'appuient sur une approche différente du non-recours³⁶. Au cours des années 1990 et 2000, quelques évaluations ont en outre été établies concernant les prestations d'aide sociale non sollicitées en Suisse³⁷.

Les comparaisons de taux de non-recours entre plusieurs pays sont à interpréter avec prudence : les difficultés méthodologiques sont importantes et les solutions appliquées pour les résoudre fort diverses, tandis que les réglementations et les fonctions des prestations sociales analysées peuvent elles aussi sensiblement varier. Des tableaux synoptiques font apparaître des taux de non-recours étalés de 10 à 80 %, et fréquemment de 30 à 60 % pour les prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital (Eurofound 2015, p. 12-13 ; Finn et Goodship 2014, p. 27 ; OCDE 2024, p. 31-32 ; Marc et al. 2022, p. 12-14 ; Matsaganis, Paulus et Sutherland 2008, p. 2-7). Les taux d'aides sociales non sollicitées en Suisse évoluent à un niveau similaire, comme il a été constaté pour des prestations comparables en France, en Allemagne ou en Finlande (Bruckmeier, Riphahn et Wiemers 2019 ; Hannafi et al. 2022 ; Tervola, Mesiäislehto et Ollonqvist 2023). La recherche et les experts s'accordent largement sur le fait que de telles proportions soulignent à quel point il est nécessaire d'agir (OCDE 2024, p. 29-30 ; Marc et al. 2022, p. 12 ; Finn et Goodship 2014, p. 65 ; Matsaganis, Paulus et Sutherland 2008, p. 14), en commençant par rassembler des connaissances sur les motifs à l'origine du non-recours.

C.1.2 FORMES ET CAUSES DE NON-RECOURS

Le non-recours aux prestations sociales découle d'une interaction de facteurs présents à quatre niveaux (figure 38) :

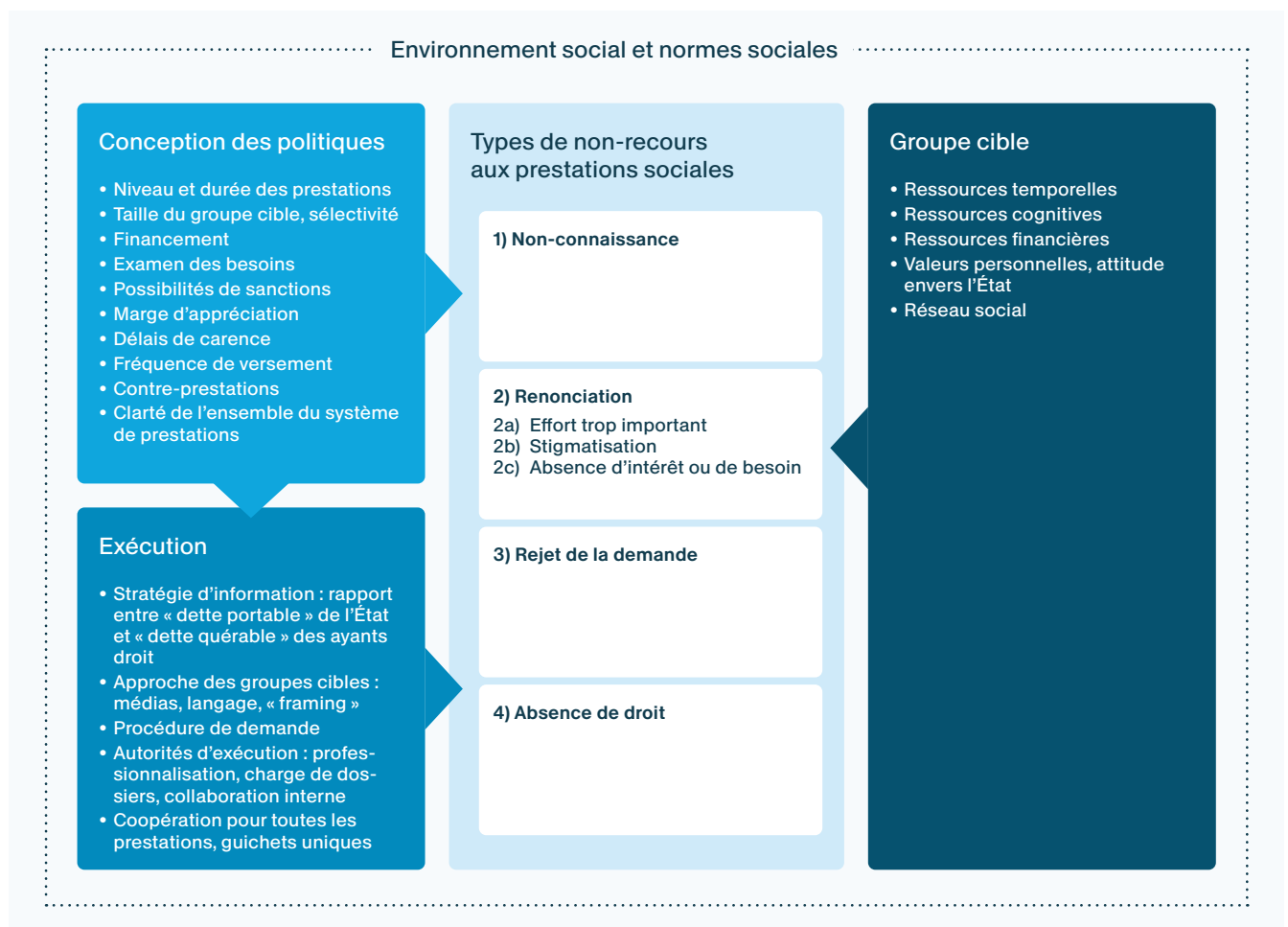
- conception du système de prestations (conception des politiques) ;
- exécution de ce système par l'administration publique et par d'autres fournisseurs de prestations ;

- situation de vie et comportement du groupe cible ;
- environnement social et normes sociales.

Les considérations qui suivent se concentrent sur les usagers et sur l'environnement social. Le système de prestations et sa mise en œuvre seront examinés plus en détail dans la discussion relative aux mesures propres à abaisser le taux de non-recours.

En forçant un peu le trait, il est possible de distinguer plusieurs types de non-recours (cf. Warin 2016a). Premièrement, il se peut que les ayants droit n'aient pas connaissance de l'existence d'une prestation sociale (type 1 dans la [figure 38](#)). Deuxièmement, ils peuvent connaître une prestation mais y renoncer délibérément. Une telle retenue peut s'expliquer par le fait qu'elles estiment que les efforts à fournir pour rechercher des informations et se soumettre à la procédure de demande n'en valent pas la peine (type 2a). Il est également possible qu'elles craignent d'être stigmatisées ou rabaissées parce qu'elles perçoivent une prestation (type 2b). Leur renonciation peut en outre reposer sur la conviction que la prestation ne leur apporterait rien ou qu'elles n'en ont pas besoin (type 2c). Ce refus peut se rapporter à la prestation en elle-même ou se fonder sur une attitude de principe envers l'État. Troisièmement, il arrive que des ayants droit demandent une prestation, mais ne la reçoivent pas ou pas dans les délais en raison d'une erreur commise par les autorités ou de divergences d'interprétation de la marge d'appréciation lors de l'attribution de prestations (type 3). Quatrièmement, certains avancent que les situations dans lesquelles les critères d'octroi d'une prestation sont si restrictifs que des personnes qui en auraient besoin en sont exclues devraient aussi être considérées comme des cas de non-recours (type 4 ; cf. van Mechelen et Janssens 2017, p. 4-5 ; Goedemé et Janssens 2020, p. 7 ; Warin 2016b, p. 2)³⁸.

Figure 38
Non-recours aux prestations sociales – Facteurs pertinents et types de non-recours



II.A0380.25.V1.00.f

Remarque: Représentation des auteurs, sur la base de Janssens et van Mechelen 2022 ainsi que de Warin 2016a

Délimiter ces catégories avec précision est malaisé tant les motifs évoqués sont souvent imbriqués. À cela s'ajoute que la demande s'inscrit dans un processus dynamique qui comporte plusieurs étapes. La plupart du temps, les connaissances initiales des personnes concernées sont lacunaires et les expériences ou événements intervenant au cours de la procédure de demande peuvent fortement influencer leur comportement (Kerr 1982 ; van Oorschot 1991 ; Debonneville et al. 2025). De manière générale, les gens n'ont pas toujours un jugement pondéré et rationnel. Or la pauvreté peut renforcer cette tendance (Haushofer et Salicath 2023 ; Mani et al. 2013) : il n'est pas rare que les personnes concernées soient trop optimistes quant à leurs perspectives d'avenir, surestiment les coûts ou les désagréments immédiats, soient dépassées par la complexité de certaines informations et de certains choix ou abandonnent face à l'issue incertaine de la procédure d'instruction (Janssens et van Mechelen 2022, p. 101-103 ; Baicker, Congdon et Mullainathan 2012 ; Bertrand, Mullainathan et Shafir 2006 ; Beshears et al. 2006 ; Madrian et Shea 2001). L'environnement social et le soutien professionnel sur lequel les intéressés peuvent éventuellement compter revêtent par conséquent une grande importance (Bertrand, Luttmer et Mullainathan 2000 ; Rege, Telle et Votruba 2012 ; Debonneville et al. 2025, p. 30).

Connaissances sur les motifs du non-recours en Suisse

Que sait-on de spécifique à propos des motifs de non-recours aux prestations sociales en Suisse ? Les interactions entre la fréquence du non-recours et l'ampleur du dénuement sont largement documentées : plus un ménage manque d'argent pour couvrir le minimum vital (« besoins à couvrir »), plus forte est la probabilité qu'il demande des prestations sociales. La corrélation est avérée pour plusieurs prestations sous condition de ressources même si son évolution présente, d'une prestation à l'autre, quelques variations (Hümbelin et al. 2021, p. 62-63 ; Fluder et al. 2020, p. 100-101). En conclure que les ayants droit considèrent soigneusement leurs charges et revenus individuels et que le non-recours ne soulève pas de problème majeur, les avantages financiers à la clé étant, manifestement, trop peu importants pour les intéressés serait cependant erroné. Des études faisant état de signes de surmenage et de craintes de stigmatisation chez de nombreuses personnes n'ayant pas sollicité de prestations montrent en effet qu'il en va en réalité tout autrement (cf. ci-après). Un constat mieux approprié est sans doute que plus l'indigence s'aggrave et plus l'impossibilité de trouver une issue devient prégnante, ce qui accroît la pression à surmonter les résistances internes et externes.

Le fait que l'environnement social et les normes sociales exercent une influence sur l'ampleur du non-recours va dans le même sens. Les décisions de recourir ou non à des prestations sociales dépendent du contexte ; elles ne se fondent pas uniquement sur une comparaison des prestations offertes et de la situation financière personnelle. Des analyses socio-spatiales pour l'aide sociale révèlent que plus les forces politiques affichent une orientation conservatrice à l'échelle communale, plus le taux de non-recours grimpe (Hümbelin 2019). Dans les petites et moyennes communes en particulier, la densité démographique joue un rôle : plus elle est faible, moins la vie en communauté semble anonyme et plus le non-recours est un phénomène répandu. En combinaison avec la structure économique (par ex. grand nombre de personnes exerçant une activité lucrative indépendante et possibilités d'autosuffisance dans l'agriculture), il en résulte un taux de non-recours plus élevé dans les zones rurales que dans les villes et les communes d'agglomération (Hümbelin 2019 ; cf. également Gabriel et al. 2023, p. 19-20 pour les PC à l'AVS). En ce qui concerne la ville de Bâle, enfin, des différences en termes de taux de non-recours à l'aide sociale ont aussi été établies par quartiers : la proportion de prestations non sollicitées est plus importante dans les zones prospères que dans les plus pauvres de la ville (Hümbelin, Elsener et Lehmann 2023, p. 40-43, 62-63). On peut ici présumer que les causes tiennent aux informations disponibles sur place, aux réseaux locaux ou encore à des craintes de stigmatisation liées à l'environnement.

Des entretiens approfondis avec les personnes concernées révèlent que des difficultés à s'informer et de compréhension constituent une cause de non-recours fréquente, à laquelle sont susceptibles de contribuer la fragmentation du système de prestations et sa complexité terminologique (Lucas et al. 2019, p. 61-139 ; Hümbelin et al. 2021,

p. 74-115 ; Debonneville et al. 2025, p. 28-32, 42-46). S'agissant des causes du non-recours, la frontière entre méconnaissance des prestations et renonciation volontaire est donc floue. En règle générale, les personnes manquent d'informations, de possibilités (par ex. de temps, de quiétude, de connaissances linguistiques) et de soutien pour prendre des décisions mûrement réfléchies. Lourdes et peu compréhensibles, les procédures administratives font parfois que des demandes ne sont pas introduites. Le premier contact avec les autorités et l'attitude des responsables revêtent également une grande importance (Debonneville et al. 2025, p. 38-39, 48-55). Après un premier versement, les démarches administratives récurrentes, la perte d'autonomie ou les incertitudes sur l'étendue des prestations peuvent conduire des personnes à renoncer à obtenir du soutien supplémentaire (Debonneville et al. 2025, p. 62-84).

Les analyses mettent en évidence que plusieurs facteurs peuvent amplifier le refus de prestations sociales par conviction. Il y a, d'une part, des personnes qui ne s'estiment effectivement pas dans le besoin ou qui tiennent absolument à mener leur vie comme elles l'entendent et en toute indépendance, fut-ce au prix de privations (adeptes de la « vie d'artiste », de l'« autosuffisance » ; Hübelin et al. 2021, p. 108). D'autre part, il y a aussi des personnes convaincues qu'il vaut mieux ne rien demander, dont les projets de vie comptent somme tout moins que leur évaluation de la prestation sociale considérée et de ses conditions d'octroi (Lucas et al. 2019, p. 185).

Les données sur l'étendue des formes et des motifs de non-recours font cruellement défaut, que ce soit pour la Suisse ou pour d'autres pays. Les interactions entre mode de prestations et fréquence du non-recours sont en outre difficilement démontrables. Ces dernières années, les instruments prévus par le droit des étrangers pour révoquer les autorisations de séjour ou d'établissement de personnes qui dépendent durablement de l'aide sociale ont fait l'objet d'une attention accrue (Meier, Mey et Strohmeier Navarro Smith 2021 ; Debonneville et al. 2025, p. 55, 72-74). Des indices montrent que les restrictions introduites en 2019 pour les titulaires d'un permis C ont contribué à augmenter les taux de non-recours de ceux-ci (Hübelin, Elsener et Lehmann 2023, p. 49-53 ; cf. chap. B.2.3).

Les lois cantonales sur l'aide sociale fixent d'importantes conditions-cadres, qui peuvent influencer sur le non-recours aux prestations. Il faudrait savoir, par exemple, quand et dans quelle mesure les sommes perçues au titre de l'aide sociale doivent par la suite être remboursées. Ces lois peuvent également contenir des prescriptions sur la taille des services sociaux, les qualifications professionnelles des collaborateurs ou encore la compensation des charges entre les communes (cf. chap. C.4.2). Un projet de recherche en cours (en 2025) s'est attaché à évaluer la mesure dans laquelle les lois cantonales sur l'aide sociale favorisent ou freinent l'exercice du droit à cet aide (« encouragement à la mobilisation ») (Coullery et al. 2025). Dans ce cadre, une distinction est faite entre les facteurs individuels (par ex. conditions du droit, niveau des prestations, sanctions possibles) et les facteurs liés à l'organisation et aux structures (par ex. structures d'exécution et procédurales). Les normes juridiques sont classées comme favorisant la mobilité dans cinq cantons (AR, BE, GE, GL, JU) et comme l'entravant dans dix autres (FR, GR, NW, OW, SH, SZ, SG, TG, UR, VS). Les deux niveaux sont évalués diversement dans les cantons restants. En principe, les différences cantonales sont plus importantes au niveau des structures, et les obstacles y sont plus fréquents, ce qui pourrait notamment s'expliquer par l'absence de prescriptions dans les normes CSIAS. Des divergences considérables sont néanmoins aussi observées au niveau individuel. À l'issue de l'analyse des normes, le projet de recherche mènera des études empiriques en vue de clarifier les réelles interactions entre dispositions légales et non-recours à l'aide sociale.

Attitudes vis-à-vis du recours à l'aide sociale et aux PC relevées dans l'enquête

SILC 2023

En lien avec le monitoring national de la pauvreté, l'enquête SILC 2023 a été utilisée afin de déterminer les attitudes susceptibles d'être à l'origine du non-recours aux prestations sociales. Il a été demandé à des participants bénéficiant de l'aide sociale ou de PC à l'AVS/AI s'ils avaient hésité à en faire la demande (Hübelin et Vogel 2025, p. 9-10). Un tel com-

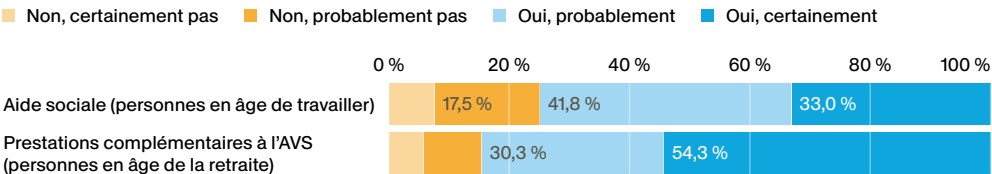
portement s’observe un peu plus fréquemment dans l’aide sociale que pour les PC (37 % contre 28 %). Les principaux motifs de réticence évoqués sont le souhait de conserver son indépendance ainsi que les craintes quant à des réactions négatives de l’entourage. Une personne hésitante sur sept cite en outre le manque de connaissances concrètes sur les modalités de demande des prestations.

Dans le cadre de l’enquête SILC 2023, des personnes ne percevant pas de prestations ont été placées devant un scénario fictif, leur demandant si, en cas de difficultés financières, elles feraient valoir leur droit à l’aide sociale ou, lorsqu’il s’agissait de retraités, à des PC à l’AVS.

Seule une petite partie a catégoriquement exclu cette possibilité (figure 39). Il apparaît toutefois de nouveau que les deux prestations destinées à couvrir le minimum vital sont perçues différemment : alors que plus de la moitié des participants aurait « certainement » demandé des PC, cette proportion tombe à un tiers pour l’aide sociale. Les ressortissants d’États tiers sont ceux qui émettent le plus de réserves à l’égard du recours à l’aide sociale³⁹. Les personnes sans diplôme, les indépendants, les personnes peu confiantes à l’égard du système politique et juridique, ainsi que les personnes vivant en milieu rural se montrent également réticents (Hümbelin et Vogel 2025, p. 11-16)⁴⁰.

Les résultats montrent que ce sont justement des personnes vulnérables qui hésitent le plus à demander le soutien de l’aide sociale en cas de nécessité. On observe particulièrement ce phénomène en lien avec la formation et la nationalité. Les réserves et les craintes vis-à-vis de l’aide sociale peuvent conduire à aggraver encore les inégalités en situation de détresse financière : les personnes qui disposent de faibles ressources risquent de demander plus rarement du soutien.

Figure 39
Disposition à demander des prestations sous condition de ressources en cas de détresse financière, 2023



II.A0390.25.V1.23.f

Remarque: La somme des pourcentages peut s’écarter de 100 % en raison des arrondis. Question posée à des personnes en âge de travailler qui ne perçoivent pas de rente de l’AI ou de l’AVS et ne bénéficient pas de l’aide sociale: « Supposons que vous ayez droit à de l’aide sociale suite à des difficultés financières, demanderiez-vous cette aide ? » Question posée à des personnes qui ont atteint l’âge ordinaire de la retraite et ne perçoivent pas de prestations complémentaires: « Supposons que vous ayez droit à des prestations complémentaires suite à des difficultés financières, demanderiez-vous cette aide ? »

Source: OFS – SILC 2023; calculs : BFH, © OFAS 2025

C.1.3 MESURES

Ces dernières années, en Suisse, le non-recours aux prestations sociales a fait l’objet de débats approfondis parmi les experts et les responsables de l’exécution, qui se sont parfois traduits par des programmes complets. Dans son rapport social 2021, le gouvernement du canton du Jura s’est ainsi fixé pour objectif de maintenir le non-recours aux prestations sociales à un niveau aussi bas que possible et a défini un ensemble de mesures à cet effet (République et canton du Jura 2021, p. 37-38). Avec son programme « Vaud pour vous », le canton de Vaud a quant à lui développé des projets pilotes régionaux, dont il a assuré le suivi. Un plan de mesures a également été proposé dans le canton du Valais (Moulin 2024, p. 6-10).

Plus répandues que les programmes complets, les mesures individuelles placent davantage l’accent sur l’exécution des prestations et des stratégies d’information. Elles font par exemple appel à des animations visuelles sur les sites Internet des organes

d'exécution, à des documents rédigés en langage simple et à des traductions visant au-delà des langues nationales. Quelques cantons et communes ont mis en ligne des calculateurs de prestations permettant de vérifier l'éligibilité à l'aide sociale ou à d'autres prestations sous condition de ressources. Il s'est avéré que créer un tel instrument pour l'ensemble des cantons de Suisse romande s'est révélé extrêmement complexe, et cette tentative a échoué faute de moyens financiers pour garantir un fonctionnement durable (Leyvraz et al. 2022).

Des centres de conseil et d'accueil à bas seuil et ouverts à tous, comme instruments de lutte contre le non-recours, pourraient aussi être envisagés. En règle générale, de tels centres ne se focalisent pas uniquement sur la couverture des besoins vitaux. Ils s'attachent plutôt à proposer un soutien adéquat, au sens large, à des personnes en situation difficile, ainsi qu'à les orienter vers des services spécialisés et des offres ad hoc. Ils dispensent parfois aussi des conseils juridiques. On peut citer en exemples le guichet « Fribourg pour tous » du canton éponyme, le Bureau d'information sociale du canton de Genève ou le centre d'information « Sozial Info REX » de la ville de Lucerne (cf. Beyeler et al. 2016 ; Bachmann, Müller et Balthasar 2005 pour une vue d'ensemble systématique). Comme accéder à de tels services peut poser des difficultés, de récentes initiatives misent davantage sur des dispositifs plus souples qui, si nécessaire, effectueront par exemple des visites à domicile ou tenteront même de prendre contact avec tous les membres d'un groupe cible spécifique (par ex. les habitants âgés). Des évaluations de ces centres de conseil et d'accueil donnent un bilan positif, des appréciations de l'offre de prestations et des recommandations d'en poursuivre le développement figurant généralement au premier plan (par ex. Lovey et Bonvin 2023, 2021 ; Colombo et Knüsel 2014).

Les mesures de lutte contre le non-recours ciblant la réglementation du système de prestations semblent plus rares. La possibilité, ancrée en droit des étrangers, de révoquer une autorisation de séjour ou d'établissement sur la base du recours à l'aide sociale fait figure d'exception. À ce sujet, le Parlement a approuvé une initiative parlementaire (20.451 Samira Marti, « La pauvreté n'est pas un crime »), qui restreint la marge de manœuvre de cette spécificité juridique. D'autres aspects liés à la « conception des prestations » sont également débattus, sans être pour autant traités de manière exhaustive dans le cadre du non-recours. C'est par exemple le cas des révisions des lois cantonales sur l'aide sociale, qui concernent l'organisation des services sociaux, les possibilités de sanctions ou l'obligation de rembourser l'aide sociale.

Le non-recours a connu un regain d'attention durant la pandémie de COVID-19 : les files d'attente qui se formaient devant les services de distribution alimentaire caritative lors des fermetures de commerces non essentiels comptaient beaucoup d'étrangers qui n'avaient pas droit à l'aide sociale faute d'autorisation de séjour ou y avaient renoncé pour d'autres raisons. Quelques villes ont réagi en introduisant des prestations de soutien ponctuelles, en partie maintenues après la pandémie⁴¹. Les dispositifs instaurés en faveur de personnes dans le besoin qui n'avaient pas accès aux prestations sous condition de ressources ordinaires couvrant le minimum vital ou n'en bénéficiaient que de manière restreinte ont ainsi été intégrés dans la typologie du non-recours (type 4 dans la [figure 38](#)). Pour cette raison, ces aides ont été contestées et, parfois, fait l'objet de recours en justice. Chaque année, quelques centaines de personnes ont fait appel à ces dispositifs. Des évaluations attestent que les aides ont permis de pallier efficacement des situations de détresse urgentes et, occasionnellement, de mettre en place un soutien complémentaire. De par leur nature ponctuelle, elles n'ont cependant que peu contribué à une stabilisation ou à une amélioration durable de la situation des personnes concernées face à leurs problématiques complexes (Götzö et al. 2022 ; Mey et Brüesch 2023b, 2023a).

Hormis les évaluations des dispositifs régionaux de conseil et de soutien, peu d'études, en Suisse, se penchent sur les instruments de lutte contre le non-recours à des prestations sociales. Plusieurs stratégies et mesures à l'efficacité démontrée empiriquement sont proposées dans la littérature spécialisée internationale. Il faudrait vérifier concrètement, au cas par cas, si celles-ci sont transposables à la Suisse. Il faut aussi avoir à l'esprit que l'effet d'une mesure peut dépendre fortement de chaque prestation et du contexte de son exécution.

Conception des politiques

Afin de renforcer l'efficacité de prestations sociales, il semble évident qu'il faut les adapter le plus précisément possible aux besoins de leurs groupes cibles. Souvent, cela signifie qu'elles seront versées uniquement à des personnes disposant de moyens financiers limités. Des études font toutefois désormais apparaître qu'un tel « ciblage » est susceptible d'accroître le taux de non-recours. Différents processus sont à l'origine de ce phénomène : le versement fondé sur une situation de dénuement contribue à la stigmatisation, les critères d'octroi sont moins transparents, les vérifications détaillées peuvent avoir un effet dissuasif, et le risque d'erreurs administratives augmente. Si la prestation est destinée à un groupe cible relativement restreint, une difficulté supplémentaire peut se poser : le manque de connaissances (van Oorschot 2002, p. 181-186 ; Janssens et van Mechelen 2022, p. 104-105 ; Holford 2015 ; Baumberg 2016).

Par ailleurs, combiner des mesures d'activation et de prestations financières peut avoir des effets indésirables (Lucas, Bonvin et Hümbelin 2021, p. 71-72). Les conditions à remplir en vue d'accéder à une prestation ne sont pas toujours transparentes et compréhensibles pour les groupes cibles. L'exemple de l'assurance-invalidité suisse a montré à quel point les stratégies d'activation peuvent irriter les allocataires : ils ne sont pas certains des prestations qui leur reviennent de plein droit et perdent progressivement tout sentiment de légitimité (Rosenstein 2021).

Exécution : mesures d'information

Une approche focalisée et proactive des groupes cibles peut diminuer le non-recours. Différents degrés de précision sont envisageables : la communication peut être destinée à tous les ayants droit potentiels, prendre en compte des groupes de risques particuliers ou s'adresser directement aux personnes concernées. L'utilisation de données personnelles disponibles pour une prise de contact directe permet de mieux adapter les informations à la situation spécifique des intéressés (van Gestel et al. 2023). Une approche personnalisée peut également susciter davantage d'engagement (Dechausay, Anzelone et Reardon 2015).

À l'heure actuelle, les procédures dans lesquelles les ayants droit sont établis le plus précisément possible sur la base des données administratives disponibles (par ex. données fiscales) et approchés en tant que tels sont relativement rares (OCDE 2024, p. 8). Il en existe néanmoins dans de nombreux cantons pour la réduction individuelle des primes.

Les mesures d'information ne portent cependant pas leurs fruits dans tous les cas (van Mechelen et Janssens 2017, p. 10 ; Booij, Leuven et Oosterbeek 2012 ; Bettinger et al. 2012). Les modalités de communication jouent un rôle essentiel. Elles présupposent, d'une part, la compréhensibilité et la concision des renseignements fournis ainsi que, d'autre part, l'utilisation de supports de présentation visuels (Bhargava et Manoli 2015). De plus, leur *framing* importe : étant donné que nombreuses sont les personnes enclines à minimiser les risques, il est recommandé de ne pas souligner les avantages d'une prestation, mais d'insister davantage sur les inconvénients d'un non-recours (Farrell et al. 2016 ; Bertrand, Mullainathan et Shafir 2006, p. 18). Des mesures d'information peuvent ainsi toucher leurs limites lorsqu'elles s'adressent à des personnes et à des ménages dans le besoin peu intégrés dans le système de sécurité sociale et peu habitués aux contacts avec les autorités (Linos et al. 2022).

Exécution : dépôt de la demande

Les obstacles et les désagréments découlant du dépôt d'une demande – formulaires difficiles à compléter ou longue attente auprès de l'autorité – peuvent certes sembler négligeables au regard des bénéfices d'une prestation. Mais dans les faits, ils sont susceptibles d'affecter considérablement le taux de non-recours. Des allègements administratifs lors du dépôt de la demande ou le transfert de certaines démarches des usagers vers les autorités contribuent à accroître le taux de recours aux aides. Plus concrètement, il s'agit par exemple de simplifier les formulaires, de réduire le nombre de documents requis ou, dans la mesure du possible, de préremplir les formulaires (au moyen des don-

nées administratives disponibles) (Moynihan, Herd et Ribgy 2016 ; Bertrand, Mullainathan et Shafir 2006, p. 18-19 ; Hanratty 2006 ; Fox, Stazyk et Feng 2020 ; Herd et al. 2013).

Il est également prouvé qu'un soutien personnel au dépôt de la demande permet de lutter contre le non-recours. L'éventail de mesures examinées est vaste, allant de l'aide au remplissage de formulaires à l'analyse exhaustive des situations des intéressés (Castell et al. 2022 ; Finkelstein et Notowidigdo 2019 ; Bettinger et al. 2012 ; Radford 2012 ; Schanzenbach 2009 ; Warin 2013). Les effets positifs de la mise en place de procédures de demande en ligne sont attestés (Kopczuk et Pop-Eleches 2007 ; GAO 2007 ; Schwabish 2012). Toutefois, il faut être conscient qu'une telle approche n'est pas adaptable de manière identique à l'ensemble des groupes et des problématiques (Revil et Warin 2019 ; également critiques de l'efficacité Ebenstein et Stange 2010). Pour certaines prestations, l'utilisation de données d'autres assurances sociales en vue d'accorder un accès direct aux prestations, sans dépôt formel d'une demande, pour les personnes dans le besoin devrait être envisagée (Gleason 2008).

Les résultats de recherche au sujet des stratégies visant à « déstigmatiser » la perception de prestations en approchant directement les personnes concernées sont équivoques. Des études expérimentales leur attribuent généralement un effet moindre que les mesures qui consistent à réduire les efforts à fournir pour la recherche d'informations et pour le dépôt des demandes. Cela pourrait tenir au fait que, dans le cadre de recherches expérimentales, les processus de stigmatisation sont difficiles à repérer (Bhargava et Manoli 2015 ; Castell et al. 2022 ; Remler et Glied 2003 ; OCDE 2024, p. 36). Aux États-Unis, il a été démontré que l'aide alimentaire a plus de succès si les informations qui l'accompagnent évitent les termes stigmatisants comme « food stamps » et que l'activation discrète au moyen d'une carte électronique constituée est plus efficace (Schanzenbach 2009).

C.2 INCITATIONS FINANCIÈRES ET SANCTIONS

- Au cours des années 1990, un changement de paradigme vers l'« activation » des bénéficiaires de prestations s'est opéré dans la politique sociale. Il a notamment eu pour effet qu'une attention particulière s'est portée sur les incitations financières et les sanctions. Ce discours continue d'influencer la couverture des besoins vitaux dans plusieurs domaines.
- Minimum vital social et niveau des salaires : certaines voies s'élèvent pour exiger une diminution du niveau des prestations de l'aide sociale afin de mettre en place de plus fortes incitations à travailler. Du point de vue de la politique de lutte contre la pauvreté, les arguments de ce type sont épineux, puisque le minimum vital social s'inscrit dans un cadre très proche des droits fondamentaux et des droits de l'homme. Ils doivent donc être motivés au cas par cas et ne peuvent pas être liés au niveau des bas salaires. Des études empiriques suggèrent que d'importantes réductions des prestations seraient nécessaires pour renforcer la participation à la vie active.
- Incitations négatives dans la couverture des besoins vitaux : des erreurs de conception dans le système de couverture des besoins vitaux peuvent conduire à ce que des personnes qui augmentent leur revenu disposent en définitive de moins d'argent qu'auparavant. Depuis les années 2000, certains cantons ont donc analysé leurs systèmes de prestations sous condition de ressources et mis en place des réformes d'ampleur variable. Peu de nouvelles mesures ont néanmoins été adoptées récemment. Les conséquences des incitations négatives liées au système sur le comportement des personnes pauvres demeurent inconnues.
- Modèles fondés sur un système de contre-prestations et sanctions : dans le sillage de l'activation, les prestations financières ont été davantage conditionnées à des règles de comportement visant l'intégration professionnelle et sociale. Les doutes quant au bien-fondé dans la couverture des besoins vitaux de modèles d'exécution fondés sur des sanctions se sont intensifiés, aussi bien dans la recherche que dans la pratique. De tels modèles peuvent certes aboutir à des succès à court terme, mais sont rarement durables. Les résultats parlent en faveur d'une pratique fondée sur le soutien, qui recherche des solutions individuelles et soit plus consensuelle. Pour ce faire, des effectifs en nombre suffisant et qualifiés sont nécessaires. En ce qui concerne la Suisse, des données empiriques montrent que des ressources en personnel appropriées permettent d'accroître le taux de clôture des cas dans l'aide sociale et de réduire les coûts moyens par dossier.

- Les dettes en tant qu'obstacles à l'incitation : les personnes fortement endettées ont peu intérêt à augmenter leur activité lucrative, sachant que les éventuels revenus dépassant le minimum vital défini par le droit des poursuites doivent servir à l'amortissement des dettes. Contrairement à de nombreux autres pays, la Suisse ne dispose d'aucune procédure de désendettement qui ouvrirait de nouvelles perspectives aux personnes concernées. Toutefois, un projet de loi allant dans ce sens fait actuellement l'objet d'une consultation politique au niveau fédéral. Les activités de prévention de l'endettement interviennent principalement dans les cantons et les communes. Elles s'inscrivent parfois dans le cadre de programmes complets, voire d'une loi.

Pour encourager l'intégration professionnelle et sociale, le système de sécurité sociale mise notamment sur les conseils individuels et les offres de soutien, mais pas uniquement. En parallèle, des incitations financières et des sanctions doivent contribuer à orienter le comportement des personnes concernées dans le sens souhaité. Le thème des incitations occupe depuis longtemps le débat autour de la conception du système de couverture des besoins vitaux. Sur ce point, la hausse du nombre des cas et des coûts, dans l'aide sociale, au cours des années 1990 et 2000 a ici office de déclencheur (cf. chap. B.2.3 ci-dessus). Elle a conduit à des réformes, et l'aide sociale s'est ainsi vue dotée de davantage de possibilités de sanctions et de contreparties. La sensibilité face aux incitations indésirables découlant de l'interaction entre différentes prestations sous condition de ressources s'est également accrue.

La révision globale des normes CSIAS de 2005 a réagi à ces évolutions en inscrivant pour la première fois des éléments d'incitation financière dans ces mêmes normes. Simultanément, elle a élargi les possibilités de sanctions et réduit le forfait pour l'entretien (Bochsler et Knöpfel 2024, p. 38-40 ; Hänzi 2011, p. 257-264). Jusqu'à présent, le débat est resté animé : dans les cantons, les appels à renforcer les incitations financières et, par exemple, à abaisser le minimum vital social, ou à intensifier les travaux sur des systèmes de bonus-malus se multiplient (Keller 2023, p. 95-133). Des voix critiques arguent qu'adopter une telle procédure revient à ignorer les causes structurelles du recours à l'aide sociale et que les personnes concernées sont injustement sanctionnées. En raison de leur situation de vie et des exigences du marché du travail, ces dernières ne seraient souvent tout simplement pas en mesure de réagir à de telles incitations.

Les problèmes d'incitation qui se posent concrètement dans la couverture des besoins vitaux ainsi que les mesures à cet égard envisageables et les connaissances sur leurs effets sont examinés plus en détail ci-dessous. Une distinction est établie entre quatre domaines :

- montant du minimum vital social et niveau des salaires (« écart salarial ») ;
- incitations négatives issues du système de couverture des besoins vitaux (« effets de seuil », « effets pervers sur l'activité lucrative ») ;
- sanctions et contreparties ciblées en tant qu'instruments permettant d'influencer le comportement (« welfare conditionality ») ;
- le surendettement, obstacle à l'incitation à l'intégration professionnelle et à la sortie de l'aide sociale.

C.2.1 MONTANT DU MINIMUM VITAL SOCIAL ET NIVEAU DES SALAIRES

Les modalités de définition du minimum vital social font l'objet de processus de négociation sociaux et politiques (cf. cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. B.2.1, encadré « Les différents minimums vitaux dans l'État social suisse »). Dans ce cadre, les débats ne portent pas seulement sur les besoins et libertés devant être garantis en vue de préserver la dignité d'une personne. L'argument selon lequel exercer une activité professionnelle doit dans tous les cas être plus intéressant sur le plan financier que percevoir des prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital (« le travail doit être payant ») est aussi parfois évoqué. Cette position est principalement justifiée par deux motifs : d'une part, les incitations à renoncer à la prestation sous condition de ressources et à exercer une activité professionnelle feraient sans cela défaut. D'autre part, il serait injuste que les bénéficiaires de prestations sous condition de ressources soient financièrement avantagés par rapport aux personnes actives.

En Suisse, de telles discussions se cristallisent essentiellement sur l'aide sociale. Les initiatives visant à réduire le niveau des prestations de cette dernière sont notamment motivées par ces arguments. Des conflits entre le montant du minimum vital social et le niveau des salaires sont susceptibles de survenir au sein des ménages de plusieurs personnes en particulier. En vertu des conditions-cadres régissant le marché du travail suisse, un poste à plein temps dans le segment des bas salaires devrait suffire à une personne seule pour dépasser le minimum vital social de l'aide sociale.

cf. cahier de base
« [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) »,
(chap. B.2.1).

Le niveau des salaires découle en grande partie de l'interaction entre les offres de services et la demande de main-d'œuvre, le pouvoir de négociation, les qualifications des employés et le cadre légal ; les conditions de vie des salariés n'entrent que peu en ligne de compte. Pour les ménages de plusieurs personnes, rien ne garantit donc que les revenus salariaux couvrent le minimum vital. C'est pourquoi faire dépendre le minimum vital social du niveau des salaires se révèle extrêmement problématique. De par son orientation sur les premières nécessités et les normes minimales, la couverture des besoins vitaux présente une grande proximité avec les droits fondamentaux et les droits de l'homme. Le niveau des salaires constitue un critère inadéquat dans ce contexte. S'il était retenu, il ne serait par exemple plus possible de déterminer si le revenu d'une activité lucrative est suffisant pour permettre aux membres d'un ménage de vivre dignement. En Allemagne, l'obligation d'écart salarial (« Lohnabstandsgebot ») a par conséquent été supprimée des bases légales en 2011 après un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale. Dans sa teneur d'alors, cette obligation prévoyait que les forfaits d'assistance pour les couples avec trois enfants soient inférieurs au revenu d'un ménage comparable au sein duquel le seul membre à travailler exerçait un emploi à plein temps dans un groupe de bas salaires (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2023).

Il convient d'opérer une distinction entre ces considérations fondamentales et la question empirique relative aux effets de différentes approches du minimum vital. Du point de vue de la politique de lutte contre la pauvreté, il faut, outre l'intégration professionnelle, inclure des aspects essentiels pour une vie dans la dignité. Des études d'une telle ampleur ne sont toutefois pas disponibles, ou ne le sont que sous forme d'ébauche. Les analyses existantes se concentrent en outre sur des échantillons de population plus restreints.

Dans la recherche internationale, plusieurs études ont exploité le fait que les forfaits d'assistance destinés aux jeunes adultes sont fréquemment inférieurs à ceux du reste de la population. Elles ont comparé le comportement face au travail et à l'aide sociale pour des groupes de personnes légèrement en deçà ou quelque peu au-delà de la limite d'âge. Il est établi que dans les cas de la France, du Danemark et du Québec, l'augmentation des forfaits d'assistance fait diminuer la participation à la vie active et croître la part de bénéficiaires de l'aide sociale. La hausse des forfaits d'assistance, allant de 55 % (Danemark) à 175 % (Québec), y était très marquée. Les taux d'occupation des groupes considérés reculent de 10 % au plus en France et au Québec, mais nettement moins au Danemark (Lemieux et Milligan 2008 ; Bargain et Doorley 2011 ; Bargain et Jonassen 2024). Au vu des changements massifs intervenus dans le minimum vital social, l'ampleur de ces effets est difficilement évaluable ; deux des trois études la classent néanmoins comme relativement modeste (Lemieux et Milligan 2008, p. 826 ; Bargain et Jonassen 2024, p. 661-662). Les répercussions sur d'autres domaines de la vie n'ont soit pas été analysées soit seulement de manière marginale.

S'agissant de la Suisse, une étude disponible a porté sur les étrangers admis à titre provisoire (Auer et al. 2024). En vertu de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, l'aide sociale accordée à ces derniers doit être inférieure à celle accordée aux personnes résidant en Suisse. Le niveau des prestations varie entre les cantons et peut évoluer. Des changements radicaux ont été observés dans deux cantons : à Zurich, les montants ont été fortement relevés en 2015 (+297 francs, soit +44 %, pour un ménage d'une personne), tandis qu'à Lucerne, ils ont été fortement réduits en 2012 (-559 francs, soit -57 %, pour un ménage d'une personne). Dans les deux cas, aucun effet significatif sur l'activité lucrative et le revenu qui en est tiré n'a cependant été démontré dans une perspective longitudinale. De même, une comparaison transversale entre l'ensemble des cantons ne révèle qu'une faible corrélation. En revanche, il ressort clairement que la diminution des prestations d'aide sociale conduit à une hausse de la petite criminalité.

Dans l'interprétation des résultats, il ne faut pas perdre de vue que les personnes admises à titre provisoire sont vraisemblablement confrontées à des défis de taille sur le marché de l'emploi (par ex. langue, qualifications formelles, exigences juridiques). On ne saurait, par conséquent, appliquer les résultats sans autre distinction à

tous les bénéficiaires de l'aide sociale. La difficulté fondamentale demeure toutefois inchangée : par rapport au reste de la population en âge de travailler, les conditions et les chances sur le marché de l'emploi sont nettement plus défavorables aux personnes percevant l'aide sociale (cf. chap. B.2.2). Dès lors, on peut se demander jusqu'à quel point elles pourraient réagir à la pression financière dans le sens souhaité face à une baisse générale du niveau des prestations de l'aide sociale. Les études empiriques confirment que de profondes modifications du niveau de couverture des besoins vitaux ont certains effets sur l'intégration professionnelle. Une réduction des prestations fait peser le risque que la situation des personnes concernées se détériore considérablement, avec des effets néfastes pour l'ensemble de la société (par ex. pour la sécurité publique).

C.2.2 EFFETS INCITATIFS MALVENUS DU SYSTÈME DE COUVERTURE DES BESOINS VITAUX

Une distinction s'impose entre le niveau des prestations issues de la couverture des besoins vitaux et les effets apparaissant uniquement lorsqu'une personne bénéficie déjà de prestations sociales. La sécurité sociale a parfois pour effet secondaire de ne pas récompenser l'exercice ou le développement d'une activité professionnelle mais, au contraire, de le sanctionner financièrement. Malgré des ressources supérieures, les personnes disposent en définitive de moins d'argent : leur revenu disponible est moindre.

En règle générale, ces effets malvenus sont involontaires. Ils résultent de l'interaction entre le revenu de l'activité lucrative et les instruments de la couverture des besoins vitaux (prestations sous condition de ressources, prestations en nature, système fiscal). Il est ainsi possible qu'une légère augmentation du revenu de l'activité lucrative conduise à l'extinction du droit à une prestation sous condition de ressources ou à une diminution sensible des avantages calculés en fonction du revenu (par ex. sur les tarifs de crèche).

Lorsqu'une hausse minime du revenu de l'activité lucrative provoque une brusque baisse du revenu disponible, l'incitation inopportune correspondante est appelée « effet de seuil ». Un exemple de cet effet est présenté à la [figure 40](#). Dans le système de prestations, la règle veut que le revenu disponible augmente graduellement avec la hausse du salaire brut, parce que le ménage peut conserver une part du salaire sous forme de franchise (ligne bleu clair). Cependant, quand le salaire brut atteint un seuil déterminé, le revenu disponible chute d'un coup à la suite de l'extinction du droit aux prestations (début de la ligne bleu foncé). Ces effets de seuil mis à part, il existe aussi d'autres incitations inopportunes, moins visibles, car elles agissent sans discontinuer mais sur un segment de revenu plus étendu : elles ont pour effet de creuser sans cesse l'écart entre la progression du salaire brut et la baisse du revenu disponible.

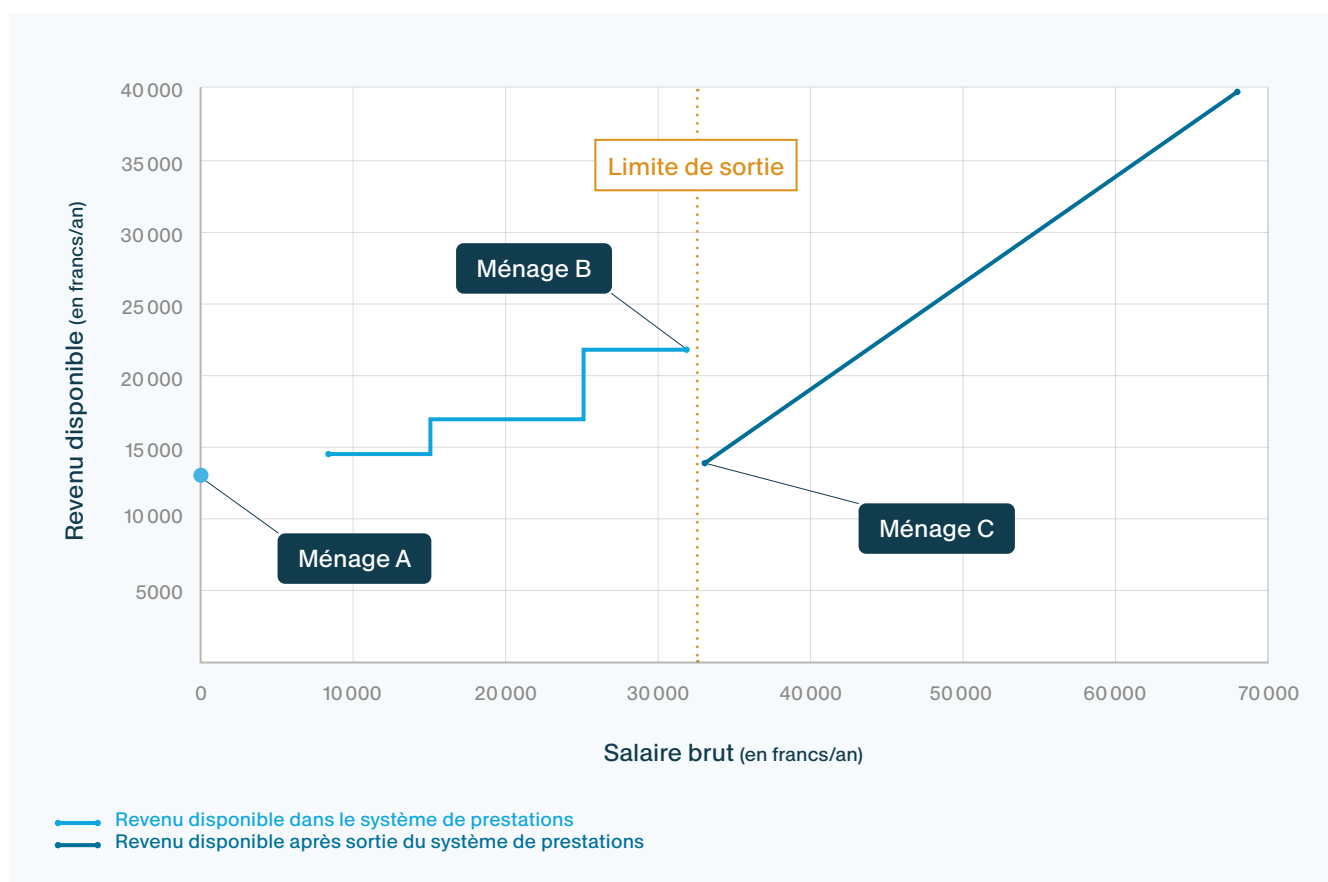
En présence de prestations sociales sous condition de ressources, une certaine incitation à réduire l'activité professionnelle est par principe inévitable. En effet, ces prestations étant octroyées uniquement à des ménages disposant de moyens limités, le montant versé diminue à mesure qu'augmente le revenu de l'activité lucrative, voire disparaît. Le ménage ne dispose ainsi pas de la totalité du supplément de revenu tiré de l'activité lucrative. De ce point de vue, les examens des besoins ont des effets similaires aux impôts (Bütler 2009b, p. 10-12). Les considérations suivantes se concentrent sur les problèmes d'incitation particulièrement marqués et qui pourraient en soi être évités : les cas dans lesquels l'exercice ou le développement d'une activité professionnelle est sanctionné du fait que le ménage dispose, au final, de moins d'argent qu'auparavant. Il ne s'agit donc pas d'incitations réduites ou « moindres », mais d'effets pervers sur l'activité lucrative au sens strict.

Avec le changement de paradigme du passage à l'État social actif (cf. cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. A.3.2), la sensibilité aux incitations inopportunes issues du système de couverture des besoins vitaux s'est renforcée en Suisse. Dans les années 2000, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) avait développé un instrument permettant de mesurer les effets des prestations sous condition de ressources, des impôts et des frais de garde sur le revenu disponible,

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. A.3.2).

ainsi que d'identifier les incitations correspondantes. Des études ont ensuite établi des comparaisons entre cantons ou capitales cantonales (Knupfer, Pfister et Bieri 2007 ; Knupfer et Bieri 2007 ; Knupfer et Knöpfel 2005 ; Ehrler, Knupfer et Bochsler 2012). D'autres analyses se sont penchées sur la situation dans différents cantons (Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern 2010 ; Bade et Capillo 2021 ; Ott, Staub et Bade 2010 ; Neukomm et Bock 2016 ; Grosjean, Amberg et Bieri 2021) ou sur des prestations spécifiques, comme les PC à l'AVS/AI, ou encore sur les effets combinés des tarifs des crèches et du système fiscal (Bütler 2009a, 2009b, 2006 ; Bieri et Gysin 2010 ; Neukomm, Bade et Meili 2014). Le Secrétariat d'État à l'économie a publié un état des lieux exhaustif des incitations à exercer une activité professionnelle dans le système de sécurité sociale (Leisibach, Schaltegger et Schmid 2018).

Figure 40
Représentation schématique d'un effet de seuil



II.A0400.25.V1.00.f

Remarque: Définition du revenu disponible: Ensemble des revenus (y c. prestations sociales), après déduction des frais fixes (loyer, prime d'assurance-maladie et éventuels frais d'accueil extra-familial des enfants) et des impôts. Ménage A: revenu disponible sans activité lucrative (= niveau de la couverture de base de la prestation sociale); ménage B: revenu disponible peu avant d'atteindre le seuil de sortie; ménage C: revenu disponible peu après avoir dépassé le seuil de sortie. Graphique d'après Ehrler, Knupfer et Bochsler 2012, p. 5.

Détecter des incitations inopportunes au milieu d'une conjonction d'instruments sur la couverture des besoins vitaux exige des simulations complexes. C'est pourquoi la plupart des études visent principalement à identifier les lacunes du système et à montrer comment y remédier. Certaines recensent le nombre de ménages concernés ou de personnes touchées (Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern 2010 ; Bade et Capillo 2021 ; Ott, Staub et Bade 2010 ; Neukomm et Bock 2016). À ce jour, la Suisse ne dispose pas d'une enquête révélant comment de telles incitations inopportunes in-

fluencent les comportements des individus concernés. On peut supposer que de telles attitudes ne sont en aucune façon « automatiques », mais extrêmement complexes.

Les premières études menées dans les années 2000 ont mis en lumière des effets considérables (effets de seuil ou effets pervers) sur l'activité lucrative pour la quasi-totalité des systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. Ceux-ci se produisaient le plus fréquemment en lien avec l'aide sociale, l'avance sur pensions alimentaires et l'imposition du minimum vital (Ehrler, Knupfer et Bochsler 2012, p. 23-25). De nombreux gouvernements cantonaux se sont engagés à mettre en place des réformes ou ont déposé des interventions parlementaires en ce sens. Une étude comparative des situations entre 2006 et 2011 a constaté des progrès : sur cette période, une majorité de cantons étaient parvenus à éliminer, ou au moins réduire, les incitations inopportunes, le plus souvent en modifiant leur système fiscal (Ehrler, Knupfer et Bochsler 2012, p. 59-61). Cette étude a formulé des bonnes pratiques pour éviter les effets de seuil, dont l'application de franchises proportionnelles sur le revenu, une hiérarchisation claire des prestations sous condition de ressources ou encore une définition uniforme du revenu déterminant dans toutes les branches de prestations.

Jusqu'à présent, cinq cantons ont entrepris une harmonisation totale de leur système de prestations sous condition de ressources et se sont dotés d'une loi correspondante (BS, GE, NE, TI, VD). Quelques-uns ont procédé à des analyses de grande ampleur de leur système et en ont tiré des mesures (par ex. BL, FR, GR, LU, UR, SZ, ZH), tandis que d'autres se sont limités à la rectification ponctuelle de certaines prestations. Il n'existe pas d'aperçu actualisé au sein des différents cantons. La présence d'effets de seuil en entrée et en sortie n'est relevée que pour l'aide sociale. Pour éviter ces effets, il convient de prendre en compte tous les postes budgétaires possibles lors de la détermination de la limite d'entrée et de sortie. En 2024, cette démarche a été adoptée dans près d'un tiers des cantons. Les contreparties financières aux efforts d'intégration sociale ou professionnelle sont le plus fréquemment exclues, parfois même les prestations ponctuelles et les frais de santé⁴².

Les PC à l'AVS/AI échappent en grande partie à l'influence des cantons. Avec la réforme des PC entrée en vigueur en 2021, des effets de seuil ont été corrigés dans deux domaines : la prise en compte du revenu de l'activité lucrative du partenaire (env. 8500 ménages concernés) et le remboursement des primes d'assurance-maladie et les montants minimaux des PC qui en découlent. Aucune modification n'a intentionnellement été apportée à la prise en compte du revenu professionnel de bénéficiaires de PC en situation d'invalidité partielle (env. 1900 personnes concernées), le constat selon lequel leur potentiel d'activité était déjà largement exploité ayant ici été déterminant (Conseil fédéral 2016, p. 7286-7298).

C.2.3 OBLIGATION DE CONTRE-PRESTATION – OU VOLONTARIAT ?

Le changement de cap vers une fin de l'État-providence intervenu au milieu des années 1990 part du principe fondamental que l'État social ne devrait pas se limiter à octroyer des prestations financières, mais s'employer activement à renforcer les aptitudes et les compétences des personnes socialement défavorisées. Par la suite, le versement de prestations financières a davantage été conditionné à des règles de comportement – par exemple preuve de recherche active d'emploi ou encore participation à des mesures d'intégration professionnelle ou sociale. L'expression « welfare conditionality » (conditionnalité des prestations sociales) et les modèles fondés sur un système de contre-prestations se sont alors imposés dans la recherche en sciences sociales.

Faire dépendre la perception de prestations sociales de règles de comportement n'est pas nouveau en soi. Toute personne bénéficiaire de telles prestations est soumise à une obligation de collaborer et de réduire le dommage. Les contraintes au sens de la conditionnalité des prestations sociales vont néanmoins plus loin : elles contiennent des prescriptions spécifiques en matière de comportement (par ex. nombre minimum de candidatures, présentation aux entretiens) et exigent des efforts exceptionnels, que l'on n'attendrait pas forcément d'autres personnes se trouvant dans une situation comparable

(par ex. participation obligatoire à des mesures de qualification). La conditionnalité des prestations sociales s'apparente ainsi beaucoup à des termes clés et concepts tels que « activation », « encourager et exiger » ou « investissements sociaux ». Les stratégies et mesures entrant dans ces désignations sont fréquemment caractérisées par une certaine ambiguïté. Bien qu'elles paraissent similaires en surface et soient parfois décrites en des termes comparables, elles peuvent se décliner sous différentes formes dans la pratique. Leur mise en œuvre n'est pas pilotée par le haut, mais dépend de la manière dont les collaborateurs des autorités d'exécution interprètent et appliquent les prescriptions (cf. Schallberger et Wyer 2010). En forçant un peu le trait, deux pratiques opposées peuvent être distinguées (Walther 2003 ; Hiilamo 2022, p. 38-45) :

- D'un côté, une mise en œuvre systématique et répressive, dans laquelle une contre-prestation semblable à un travail est exigée pour la perception de chaque prestation sociale. Ce modèle est également désigné par le terme « workfare », parce qu'il conditionne l'obtention d'un soutien de l'État-providence (« welfare ») à l'obligation de travailler (« work »). Dans ce modèle, que la contre-prestation contribue ou non à améliorer la situation de vie de la personne concernée revêt en définitive une importance secondaire. En lieu et place, la conviction arrivant au premier plan est que la perception d'une prestation doit « se mériter ».
- D'un autre côté, on trouve une mise en œuvre qualifiante et fondée sur le soutien, qui vise exclusivement à élargir les compétences et les aptitudes des bénéficiaires. L'exigence d'une contre-prestation se justifie ainsi uniquement s'il existe une grande probabilité que les personnes concernées en tirent profit et améliorent leurs perspectives. Cette pratique exige des conseils et un soutien hautement personnalisés.

Conditionner la perception de prestations à des règles de comportement nécessite un suivi relativement étroit. L'État doit également mettre à disposition des offres permettant de répondre aux exigences. Au sein du système suisse de sécurité sociale, trois branches remplissent notamment de telles conditions : l'assurance-chômage, l'AI et l'aide sociale. Ces dernières années, toutes trois ont fait l'objet de réformes placées sous le paradigme de l'activation et qui englobent des éléments de *conditionnalité*. Les considérations suivantes se concentrent sur l'aide sociale, la seule des trois institutions ayant pour objectif la lutte contre la pauvreté basée sur les besoins (cf. chap. A). Les connaissances issues d'autres assurances ne sont pas transposables sans autre réflexion à l'aide sociale. Les groupes cibles et leurs situations de vie diffèrent trop fortement pour cela, tout comme les objectifs des diverses assurances⁴³. Les explications relatives aux mesures et à leurs effets s'articulent en trois parties : les discussions portent tout d'abord sur les incitations positives au sens de contreparties financières, puis sur les incitations négatives telles que sanctions et réductions de prestations. La troisième partie se penche sur les stratégies qui rompent avec la conditionnalité des prestations et tentent de trouver des solutions alternatives pour instaurer des incitations à l'intégration professionnelle et sociale.

Incitations positives

L'aide sociale connaît en principe deux possibilités pour mettre en place des incitations financières récompensant les efforts d'intégration professionnelle et sociale : d'une part, les franchises sur le revenu de l'activité lucrative, d'autre part, les suppléments pour d'autres activités (par ex. participation à un programme d'insertion par le travail). Après avoir été testés par différentes villes dans le cadre de projets pilotes, les deux instruments ont été repris dans les normes CSIAS en 2005. La CSIAS recommande un montant maximal de 300 francs pour les suppléments d'intégration et de 700 francs pour la franchise sur le revenu (dans le cas d'un temps plein)⁴⁴.

Bien que ces instruments incitatifs aient été évalués, leurs effets sont encore flous. Présumer qu'ils produisent les effets escomptés est donc impossible à ce stade. S'agissant des franchises sur le revenu, on peut supposer que les bénéficiaires de l'aide sociale tentent également de s'en libérer pour d'autres motifs (par ex. stigmatisation,

aspiration à l'autonomie). Il se peut en outre que, malgré leurs efforts, les bénéficiaires de l'aide sociale ne parviennent pas à trouver des possibilités de gain appropriées ou que les incitations financières soient trop faibles pour induire chez eux un changement de comportement.

Sur le plan méthodologique, une difficulté majeure réside dans l'application des instruments sur tout le territoire suisse, d'où l'absence de groupes de comparaison privés de ces instruments. Des comparaisons à long terme portant sur deux services sociaux urbains suggèrent que, pour l'un d'entre eux, l'introduction de la franchise sur le revenu a entraîné une légère augmentation de l'activité lucrative chez les bénéficiaires de l'aide sociale (Dubach et al. 2015, p. 101-105). Des évaluations de projets pilotes menés par des villes au début des années 2000 ont certes dressé un bilan généralement positif, mais n'ont pas pu apporter de preuves statistiques claires que les effets visés ont été atteints (Gerfin, Pfeifer et Schwendener 2004 ; Peters et Aeppli 2003). La corrélation entre incitations financières et taux d'occupation semble relativement faible (Dubach et al. 2015, p. 106-110). Toutes les analyses réalisées se concentrent sur la franchise sur le revenu liée à l'exercice d'une activité lucrative. Aucune étude n'est disponible au sujet des suppléments d'intégration devant servir d'incitations à d'autres efforts d'intégration sociale ou professionnelle.

Dans la recherche internationale, les franchises sur le revenu sont généralement créditées d'un effet positif sur l'activité lucrative des bénéficiaires de l'aide sociale. En revanche, il est plus difficile de démontrer que les personnes concernées parviennent plus souvent à s'affranchir de l'aide sociale ou que leur situation financière s'améliore à long terme (Verlaet et al. 2023 ; van Berkel 2023 ; Knoef et van Ours 2016 ; Leisibach, Schaltegger et Schmid 2018, p. 140-141 ; Hiilamo et Kautto 2009 ; effets faibles ou inexistantes sur l'activité lucrative : Palviainen 2023). Il convient en outre de noter que les connaissances recueillies ne peuvent pas simplement être transposées d'un système à l'autre, puisque l'impact des franchises sur le revenu dépend du niveau de couverture des besoins vitaux. Afin d'éviter les effets de seuil à la sortie de l'aide sociale, les éventuelles franchises sur le revenu doivent être prises en compte dès l'examen du droit à l'aide sociale (cf. chap. C.2.2 ci-avant). Les systèmes de sécurité sociale qui fixent la couverture de base hors revenus salariaux à des niveaux très bas ont donc plus de facilité à instaurer des incitations à exercer une activité lucrative conséquentes. Par contre, de tels minima risquent de ne pas suffire pour vivre dans la dignité (cf. chap. C.5.2).

Incitations inopportunes

Les stratégies visant l'activation ou répondant au principe « encourager et exiger » reposent non seulement sur des contreparties, mais aussi sur des sanctions qui prennent la forme de réductions de prestations. L'aide sociale a en principe la possibilité de conditionner la perception de prestations à des exigences. En cas de manquement à y donner suite, les prestations peuvent être diminuées si ces sanctions sont proportionnées et justifiées. Les revendications politiques visant à durcir les obligations imposées aux bénéficiaires de l'aide sociale et la pratique en matière de sanctions ont joué un rôle majeur depuis les années 2000. Elles ont également orienté de nombreuses révisions des lois cantonales sur l'aide sociale (Coullery 2021, p. 80-81).

Cette évolution se reflète dans les normes CSIAS, dont la révision en 2005 a renforcé les possibilités de sanctions et fixé la réduction maximale à 15 % du forfait pour l'entretien pendant douze mois au plus (Hänzi 2011, p. 262-263) ; dix ans plus tard, l'ampleur maximale d'une telle réduction a été relevée à 30 %⁴⁵. Presque tous les cantons ont retenu le plafond de 30 %, tandis que quelques-uns l'ont établi à 35 % ou 40 % (CSIAS 2025, p. 29-30). Si des bénéficiaires de l'aide sociale refusent de participer à des mesures d'intégration professionnelle dont le salaire couvrirait le minimum vital (aide d'urgence), une suppression totale de la prestation est selon la jurisprudence du Tribunal fédéral possible – et ce, même lorsque l'activité a lieu en dehors du marché primaire du travail et est rémunérée par des fonds publics (Hobi 2016, ch. 27-31 ; Studer 2020, ch. 292-294 ; Studer et Pärli 2016).

Il ressort indéniablement de la conception de l'aide sociale que des sanctions sont nécessaires. Leur degré de sévérité et l'importance qu'elles doivent revêtir dans le travail avec les bénéficiaires de l'aide sociale sont en revanche contestés. Les tentatives visant à élargir et à durcir les possibilités de sanctions existantes entrent en conflit avec le principe même du travail social. Un constat similaire découle des connaissances issues de la psychologie et de l'économie du comportement. Ces dernières montrent que le stress économique accroît le risque d'erreurs cognitives et que les sanctions ne constituent souvent pas le moyen le plus efficace pour amener des personnes à collaborer et à observer des prescriptions (Edzes et al. 2021, p. 330-331 ; Haushofer et Salicath 2023 ; Fehr et Schmidt 2003). Le code de déontologie du travail social en Suisse prévoit certes que les travailleurs sociaux exigent des contreparties en vertu du principe « encourager et exiger ». Ces contreparties ne doivent toutefois pas être obtenues au moyen de sanctions, mais à travers d'autres méthodes telles que mesures de motivation, exploitation des ressources ou conseil. Le code de déontologie se réfère ici aux principes fondamentaux d'autodétermination, de participation et d'empowerment (AvenirSocial 2010, 2014 ; Domeniconi Pfister 2018).

On ne dispose pas d'indications précises sur la fréquence des sanctions prononcées en Suisse en lien avec l'exécution de l'aide sociale, mais les données financières issues de la statistique de l'aide sociale laissent supposer que ces cas sont assez rares (Auer et al. 2024, p. 8). Les conséquences des sanctions sont également méconnues. Des études réalisées à l'étranger s'attachent à comparer l'intégration professionnelle de bénéficiaires de l'aide sociale avec et sans sanctions. La plupart observent que les sanctions contribuent à ce que les personnes concernées débutent une activité lucrative ou augmentent leur taux d'occupation (Pattaro et al. 2022, p. 635-639 ; Bruckmeier et al. 2018, p. 7-11). Néanmoins, les effets sur l'emploi sont rarement durables : des études menées sur de plus longues périodes constatent que les sanctions n'ont souvent pas d'effet, voire des effets négatifs, sur la stabilité et la qualité de l'activité lucrative. Des résultats allant dans ce sens sont disponibles non seulement pour les États-Unis, avec des sanctions parfois lourdes (Moore, Wood et Rangarajan 2012 ; Wu 2008 ; Lee, Slack et Lewis 2004 ; Pingle 2005 ; Griggs et Evans 2010, p. 22-28), mais aussi en Allemagne, pour les prestations minimales sous condition de ressources destinées aux chômeurs (allocation de chômage II : Wolf 2024b ; Hohenleitner et Hillmann 2019b, 2019a)⁴⁶. Concernant l'Allemagne, on dispose en outre d'une étude sur les effets ex ante des sanctions, à savoir ceux qui se produisent dès qu'une sanction est probable : alors qu'une pratique modérée entraîne surtout une hausse de l'emploi qualifié, un durcissement des régimes se traduit davantage par un passage à des activités d'auxiliaires ou de débutants faiblement rémunérées (Wolf 2024a).

Les études s'intéressant au sens large aux répercussions des sanctions sur la vie des bénéficiaires de l'aide sociale et de leurs proches sont rares ; de plus, elles abordent plus fréquemment les aspects qualitatifs sur le plan méthodologique. Presque toutes ont en commun de dresser un état de conséquences nuisibles : augmentation du stress financier, endettement, insécurité alimentaire et atteintes à la santé (Pattaro et al. 2022, p. 612-613 ; Bruckmeier et al. 2018, p. 11-12 ; Griggs et Evans 2010, p. 27, 33-34). Une analyse exhaustive des effets de la conditionnalité des prestations sociales (« welfare conditionality ») a été menée au Royaume-Uni. Elle couvrait de nombreuses branches de prestations et plusieurs catégories d'ayants droit du système de sécurité sociale. Son rapport final conclut que les objectifs d'intégration professionnelle sont largement manqués et que la situation d'une minorité significative se détériore même (Dwyer 2018a, p. 4 ; détails concernant les sanctions : Dwyer 2018b). Des enquêtes menées auprès des personnes concernées montrent qu'une grande majorité approuve l'idée de base consistant à assortir la perception de prestations sociales d'obligations individuelles. Dans nombre de cas, ils jugent cependant les modalités concrètes de mise en œuvre de la conditionnalité des prestations sociales inadéquates et injustes (Dwyer 2018a, p. 26-27).

Pour la Suisse, un rapport rédigé conjointement par des personnes ayant l'expérience de la pauvreté et des personnes issues de la pratique professionnelle et du monde scientifique met en lumière la manière dont les intéressés vivent le contact avec

leurs instances administratives (ATD Quart Monde 2023). Il montre comment les pauvres se sentent relégués à un rôle de « quémendeurs », redevables d'une dette envers l'État. Au vu des conditions fixées en matière de comportement et des menaces de sanctions, l'injonction faite par l'État social d'assumer personnellement ses responsabilités est perçue comme particulièrement contradictoire. Les personnes considèrent l'association de l'aide et d'un contrôle comme une stratégie exigeant qu'elles s'adaptent unilatéralement à des normes et à des valeurs prédéfinies. Elles en ressentent un sentiment d'impuissance et l'impression de ne pas être reconnues en tant qu'individus, avec leurs propres besoins, aptitudes et perspectives d'évolution.

En comparaison internationale, l'ampleur et la fréquence des sanctions et des réductions de prestations varient parfois considérablement. C'est pourquoi les effets des sanctions d'autres pays ou régions ne sont pas transposables telles quelles à la Suisse. Plus généralement, force est de constater que l'efficacité des stratégies répressives est douteuse. Des études qui analysent les facteurs de succès des modèles fondés sur un système de contreprestations laissent fortement penser que la qualité des conseils individuels et des mesures de réadaptation disponibles est déterminante (Knotz 2020 ; Schallberger et Wyer 2010, p. 167-179 ; Bruckmeier et al. 2018, p. 17-18 ; Wolf 2024b, p. 19 ; Muffels 2021, p. 163-164). En cas de recours à un système punitif, il est essentiel que les personnes concernées connaissent bien les sanctions et les perçoivent comme justes et adéquates (Griggs et Evans 2010, p. 29, 34-35). Les stratégies reposant principalement sur des menaces et des réductions de prestations semblent en revanche peu prometteuses.

Volontariat et confiance plutôt que conditions et contrôles

Les doutes quant aux effets et à la proportionnalité des éléments contraignants dans l'aide sociale ont conduit à un changement partiel de paradigme, qui se reflète entre autres dans le fait qu'il est plus souvent envisagé de ne plus rendre obligatoire la participation à des mesures d'intégration. Dans certains cas, la renonciation à la contrainte s'est accompagnée d'une évolution des pratiques de soutien : en lieu et place de proposer des offres types, les services compétents recourent de plus en plus au coaching individuel et tentent de développer des mesures adaptées aux besoins des personnes et qui leur ouvrent de nouvelles possibilités.

Comme la mise en œuvre de modèles fondés sur un système de contre-prestations laisse des marges d'interprétation, il est malaisé de documenter l'ampleur de l'évolution en Suisse. Certains services sociaux travaillent depuis longtemps déjà avec des méthodes comparables. Des changements s'opèrent aussi, dans certains cas, sous la forme d'une redéfinition « en douceur » des priorités, tandis que, dans d'autres, ils sont promus activement et rendus publics. En 2018, la ville de Zurich a par exemple introduit une nouvelle stratégie d'insertion dans la vie active déclarant la participation à des programmes d'intégration professionnelle comme libre pour la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale. Dans ce cadre, le constat selon lequel les bénéficiaires de l'aide sociale aptes à travailler ne trouvent généralement pas d'emploi non par manque de motivation mais en raison des exigences trop élevées du marché du travail, constituait un aspect décisif. Comme le montre l'évaluation, ce changement de cap ne s'est pas traduit par un effondrement du nombre de participants aux programmes d'intégration (Sozialdepartement der Stadt Zürich 2021, p. 4-5, 42-44). De l'avis des assistants sociaux, les nouveautés mises en place ont eu un impact positif sur la collaboration avec les intéressés en améliorant les relations réciproques. Cela vaut en particulier pour la renonciation aux conditions et aux sanctions à l'égard des personnes à faibles ressources et dont les chances sur le marché de l'emploi sont réduites (Sozialdepartement der Stadt Zürich 2021, p. 6, 31-32, 63-64).

Après l'introduction de la nouvelle stratégie à Zurich, le nombre de personnes sorties de l'aide sociale pour regagner le marché primaire du travail n'a pas connu d'évolution notable. Faute de groupes de comparaison, les effets de la stratégie sur l'intégration professionnelle ne peuvent pas être établis clairement. De telles expériences ont en revanche été menées dans plusieurs villes néerlandaises (Edzes et al. 2021 ; Muffels et

Gielens 2019). Des doutes au sujet de l'efficacité des modèles conventionnels fondés sur un système de contre-prestations ont incité le gouvernement à permettre aux communes de mener des essais. Les bénéficiaires de l'aide sociale ont été répartis de manière aléatoire en quatre groupes par différentes méthodes de traitement : (1) conditionnalité des prestations conventionnelle ; (2) renonciation aux conditions et aux sanctions ; (3) intensification du coaching ; (4) renforcement des incitations financières à exercer une activité lucrative. En termes d'intégration professionnelle, les résultats enregistrés avec le « groupe de volontaires » diffèrent peu de ceux du groupe faisant l'objet d'un traitement classique (Edzes et al. 2021, p. 338-340). Aussi les chercheurs remettent-ils en cause l'utilité des pratiques basées sur des sanctions, notamment parce que les contrôles mobilisent des ressources qui auraient pu être affectées à d'autres utilisations affichant de meilleures perspectives de succès (Edzes et al. 2021, p. 346, 348 ; Betkó 2023, p. 44-45). En ce qui concerne le bien-être subjectif et l'estime de soi des allocataires, les recherches qualitatives réalisées parallèlement dressent un bilan positif des procédures alternatives. Cela ne se reflète cependant que de façon très limitée dans les analyses statistiques reposant sur trois enquêtes auprès des participants (Edzes et al. 2021, p. 346, 348-349).

En Suisse, des recherches approfondies sont actuellement menées sur la charge par dossier au sein des services sociaux, c'est-à-dire sur les ressources disponibles pour des conseils individuels, mais non pour les stratégies actives mises en place avec les intéressés. À Winterthur, preuve a été faite qu'étoffer le personnel spécialisé d'un service social peut porter ses fruits (Höglinger, Rudin et Guggisberg 2021 ; cf. également Eser Davolio et al. 2017 ; Eser Davolio, Strohmeier Navarro Smith et Gehrig 2019). Après que les activités d'accompagnement à long terme du service social se sont retrouvées en surcharge, le personnel a été fortement augmenté en 2018. La charge moyenne par dossier par poste à plein temps a ainsi diminué d'environ 120 à 80, ce qui correspond aux recommandations des spécialistes. L'évaluation révèle que ces investissements ont eu des répercussions positives non seulement sur la qualité du travail, mais aussi sur le plan financier : grâce à l'intensification des processus de suivi et d'instruction, le nombre de cas clôturés s'est accru de près d'un quart. Deux effets ici à l'œuvre ont été observés : d'une part, l'amélioration de l'intégration professionnelle a permis de clore davantage de dossiers ; et d'autre part, des prestations sociales allouées en amont (par ex. bourses d'études, assurance-invalidité) ont été plus fréquemment demandées. Parmi les cas en cours, les coûts moyens par dossier ont en outre diminué. Au total, en l'espace de deux ans à peine, les économies réalisées ont dépassé les frais liés à l'embauche de personnel supplémentaire, tandis que les dépenses nettes pour l'accompagnement à long terme reculaient de 3,5 %. En s'appuyant sur ces résultats, d'autres villes ou communes (par ex. Bâle, Lucerne, Ostermundigen) ont pris des mesures correspondantes pour réduire la charge par dossier et accompagnent parfois leurs mesures d'évaluations.

C.2.4 L'ENDETTEMENT, UN OBSTACLE À LA MOTIVATION

Les incitations à l'intégration professionnelle et à la réduction du recours aux prestations sociales ne sont pas inscrites uniquement dans le système de sécurité sociale. L'endettement des personnes concernées et leurs chances de se libérer de leurs dettes revêtent également de l'importance. La sensibilité à l'égard de telles situations a augmenté. Il y a quelques années, le Conseil fédéral a manifesté sa volonté de donner une chance aux personnes durablement endettées ainsi que d'éliminer les incitations inopportunes enfouies dans le droit des obligations et des poursuites (Conseil fédéral 2018, p. 52).

Bien que des procédures de désendettement aient été mises en place dans de nombreux pays, les analyses d'impact à ce sujet restent rares. Pour le Danemark, preuve a été faite que les personnes ayant bénéficié d'une remise de dettes exercent plus fréquemment une activité professionnelle et ont de meilleures chances de revenu que celles à qui aucun allègement n'a été accordé. De plus, ces effets sont durables puisqu'ils perdurent même plus de 30 ans après (Bruze, Hilsov et Maibom 2024). Aux États-Unis, une augmentation du revenu professionnel et une baisse de mortalité ont été démontrées sur une période d'observation assez courte (Dobbie et Song 2015).

Une procédure de désendettement suppose que les personnes aient préalablement été poursuivies, ce qui conduit généralement à une saisie (des salaires) et, dans de rares cas, à une faillite personnelle (Conseil fédéral 2018, p. 9-20). Il s'agit donc de situations particulièrement graves, qui peuvent aussi s'entendre comme des formes de surendettement à vie (Mattes et al. 2016, p. 9-10 ; cf. également Korczak 2003, p. 18-20) : dans le cas d'une saisie de salaire, il ne reste aux personnes concernées qu'un revenu garantissant le minimum vital défini par le droit des poursuites. Sous l'angle de la politique sociale, il paraît judicieux de ne pas se limiter à ces situations, mais de placer le curseur à un stade antérieur et pour des formes de surendettement moins sévères. Ces dernières peuvent en effet aussi être à l'origine de problèmes de santé et de spirales descendantes (cf. cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. B.3.3).

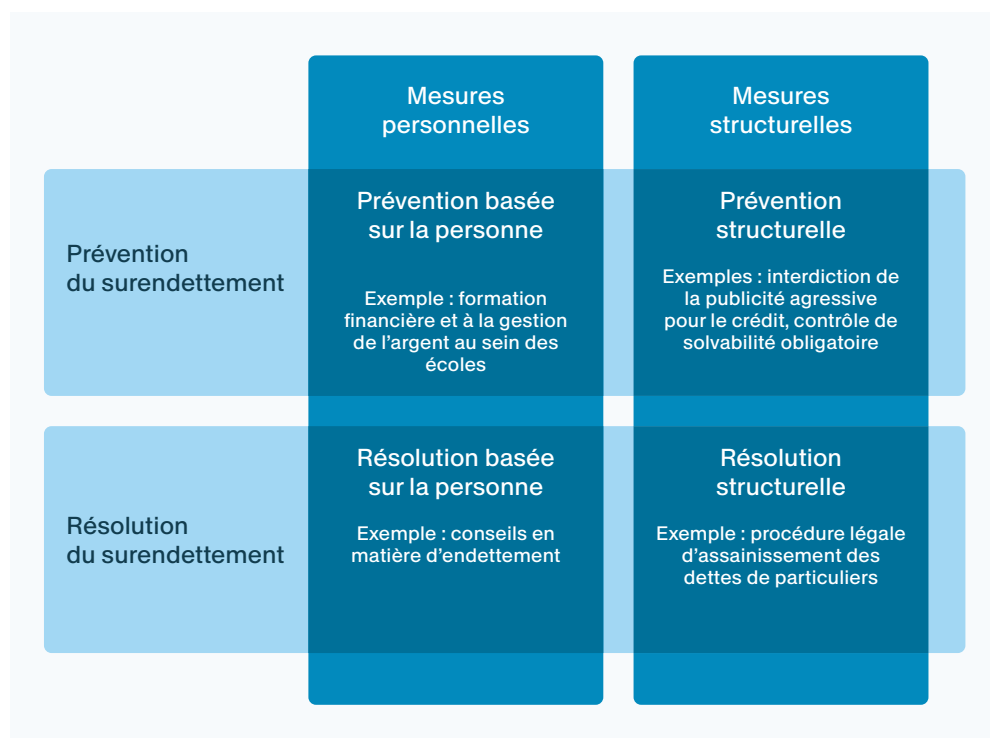
Les mesures de lutte contre le surendettement des particuliers peuvent être classées selon deux dimensions (figure 41) :

- **Personne vs structure** : les mesures se distinguent par le fait qu'elles ciblent le comportement et la situation de personnes ou qu'elles visent des changements structurels. Les changements structurels sont généralement de nature juridique, mais peuvent porter sur des normes sociales ou les valeurs d'organisations.
- **Prévention vs résolution** : les mesures peuvent être orientées sur la prévention afin d'empêcher la survenance d'un surendettement ou servir à résoudre un réel problème d'endettement.

cf. cahier de base
« [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) »,
(chap. B.3.3).

La figure suivante illustre principalement la première dimension, à savoir la distinction entre mesures personnelles et structurelles.

Figure 41
Systématique des mesures de prévention et de lutte contre le surendettement



II.A0410.25.V1.00.f

Mesures personnelles de lutte contre le surendettement

Les offres à caractère personnel sont pour l'essentiel soutenues par des communes, des cantons et des organisations privées. Dans la prévention, elles s'adressent souvent à des jeunes et à des jeunes adultes, tentant de leur donner les moyens d'assurer une gestion autonome et responsable de leur argent. Le nombre d'offres de ce type a fortement augmenté ces dernières années. Elles sont fréquemment déployées dans le cadre scolaire et certaines sont réservées à d'autres groupes cibles (par ex. jeunes mères, personnes issues de l'immigration) ou mises en place dans l'environnement professionnel (Mattes, Fabian et Neukomm 2018, p. 19-22 ; Felix, Drescher et Haunberger 2025). Les évaluations d'impact sont relativement rares et, pour la plupart, se concentrent sur des résultats à court terme. Elles révèlent que la formation sur les questions financières dispensée déploie surtout ses effets si le rapport à l'argent et à la consommation est influencé positivement et si les participants prennent confiance en leurs capacités à « faire bouger les choses » et à agir de manière autonome dans des situations difficiles (efficacité personnelle). Ces constats parlent en faveur d'une orientation accrue de telles offres sur le cadre de vie des intéressés et d'une collaboration avec des personnes pouvant faire office de multiplicateurs (par ex. parents, personnes de l'entourage professionnel ; Meier Magistretti et al. 2013 ; Mattes, Fabian et Neukomm 2018, p. 19-22 ; Felix, Drescher et Haunberger 2025).

Les services de conseil en matière d'endettement jouent un rôle central dans le traitement des problèmes de dette. Présents dans la quasi-totalité des cantons, ils sont en partie financés par les pouvoirs publics. Ils s'efforcent non seulement de trouver des solutions pour réduire les dettes, mais soutiennent aussi leurs clients dans la gestion d'un quotidien marqué par de lourdes créances. Il convient de les différencier des services de consultation en matière de budget. Bien que l'endettement soit un thème plutôt marginal dans nombre de conseils en budget, les offres de prévention de l'endettement remplissent une fonction importante parce qu'elles sont faciles d'accès et peuvent éviter l'accumulation de dettes à un stade précoce. Certains centres d'accueil qui s'adressent à des catégories de population spécifiques abordent aussi intensivement les questions relatives à l'argent, au budget et aux dettes (par ex. centres de conseil pour la jeunesse, les couples, les familles et les femmes, aide aux condamnés ; cf. Mattes, Fabian et Neukomm 2018, p. 23-25). Des évaluations de services de conseil en matière d'endettement dans plusieurs pays leur attribuent des effets positifs sur la réduction des dettes, la situation professionnelle, la gestion du stress financier et la récupération de l'autonomie (Gisler et al. 2020, p. 25-26). Pour la Suisse, des enquêtes menées auprès de clients confirment ce tableau (Ramirez, Valentino et Duarte Gonçalves 2022 ; Spiess et Durret 2022, p. 9-20 ; Wetz et Spiess 2018, p. 6-14).

Les services sociaux se trouvent dans une situation compliquée. D'un côté, beaucoup de personnes sont endettées (cf. cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. B.3.3), ce qui impacte tant leur quotidien que leur santé et peut, faute de perspectives, amoindrir leur volonté de coopérer. De l'autre, la marge de manœuvre des services sociaux est restreinte : les sommes perçues au titre de l'aide sociale ne peuvent être affectées à la réduction des dettes, et le conseil sur les questions d'endettement représente un défi de taille pour les travailleurs sociaux, tant en termes de temps que sur le plan professionnel. Aussi certaines communes ont-elles conclu des conventions de prestations avec les services locaux de conseil en matière d'endettement. Certains services sociaux disposent de professionnels ou d'unités spécialisés dans le conseil en matière d'endettement et ont intégré ce thème à leurs processus de traitement des dossiers, mais on ne peut supposer qu'il s'agisse de la norme (Mattes et al. 2022, p. 40-53 ; CSIAS 2021b ; Clapasson, Lambert Noverraz et Barras 2024).

cf. cahier de base
« [La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble](#) »,
(chap. B.3.3).

Mesures structurelles de lutte contre le surendettement

En Suisse, les mesures structurelles de lutte contre le surendettement se concentrent principalement sur l'aspect juridique. La poursuite pour dettes et la faillite ainsi que l'octroi de crédits à la consommation sont réglementés à l'échelle fédérale. La loi fédérale sur le crédit à la consommation prescrit par exemple des examens de la capacité de

contracter un crédit et interdit la publicité agressive. À la différence de la plupart des autres pays européens, la Suisse ne dispose actuellement d'aucune procédure juridique permettant de libérer des particuliers de leurs dettes (allègement de la dette, annulation des dettes restantes). Comme indiqué en introduction, la nécessité d'agir dans ce domaine est largement reconnue. Un projet de loi visant l'introduction de tels instruments fait actuellement l'objet d'une consultation politique.

On observe fréquemment en Suisse des dettes prenant la forme d'arriérés de paiement vis-à-vis de l'État (impôts) ou de prélèvements obligatoires réglementés par ce dernier (primes d'assurance-maladie ; cf. cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. B.3.3). Cela s'explique entre autres par le fait que ces prélèvements ne sont pas directement déduits du salaire, contrairement à ce qui se fait dans d'autres pays. Récemment, plusieurs modifications législatives ont à cet égard amélioré la position des débiteurs. Depuis 2024, les jeunes adultes n'assument ainsi plus la responsabilité des primes d'assurance-maladie et des participations aux coûts impayés par leurs parents quand ils étaient mineurs⁴⁷. Des possibilités de soutien à la réduction des dettes ont également été aménagées pour les personnes poursuivies par des caisses-maladie (prise en charge des actes de défaut de biens par le canton⁴⁸, paiements des créances en cours au titre des primes et des participations aux coûts par l'office des poursuites⁴⁹). Ces dispositions entendent empêcher que les personnes concernées ne tombent dans une spirale de dettes. Les efforts déployés au niveau fédéral à des fins de prise en compte des impôts dans le minimum vital défini par le droit des poursuites ont le même objectif : prévenir l'apparition de nouvelles dettes (Conseil fédéral 2023). En 2024, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi en ce sens.

Certaines lois fiscales cantonales prévoient la possibilité d'accorder sur demande une remise d'impôt aux personnes touchées par la pauvreté ou aux bénéficiaires de l'aide sociale ou de PC. Dans le cadre de la taxation, il existe aussi des seuils dans les barèmes d'imposition ou des déductions spécifiques pour les faibles revenus. Ceux-ci n'entraînent toutefois pas nécessairement une exonération fiscale complète du minimum vital. De multiples réglementations et pratiques d'exécution ayant trait à l'obligation de remboursement de l'aide sociale sont également en vigueur dans la plupart des cantons. Une telle obligation peut faire obstacle à la sortie de l'aide sociale par l'exercice d'une activité professionnelle, puisque le revenu supplémentaire doit servir au paiement des dettes envers les services sociaux. La CSIAS recommande de renoncer aux remboursements sur des revenus et de limiter ces restitutions à des entrées en possession de biens (héritage, gain à la loterie) (normes CSIAS, E.2.1, al. 3). À l'heure actuelle, seule une minorité de cantons suit ces principes⁵⁰.

Lois cantonales de lutte contre le surendettement

Plusieurs cantons ont mis en place des programmes de lutte contre le surendettement des particuliers et deux ont adopté leurs propres lois à cette fin (Neuchâtel en 2021, Genève en 2024)⁵¹. Outre les actions de prévention et la maîtrise des dettes, ces lois attachent une grande importance à la détection précoce. Concrètement, dans la pratique, la détection précoce se traduit en particulier par la remise de bons de consultation auprès d'un service de conseil en matière d'endettement par des centrales telles que l'administration des contributions ou l'office des poursuites (République et canton de Neuchâtel 2024, p. 5-6). En s'appuyant sur leurs lois, les deux cantons ont créé une plateforme de prévention et de lutte contre le surendettement qui réunit des acteurs issus des collectivités publiques et de la société civile. La plateforme propose un plan d'action au Conseil d'État au début de chaque législature, observe l'évolution du surendettement de la population du canton, analyse l'efficacité des mesures prévues par la loi et agit comme organe consultatif du Conseil d'État. De plus, la loi genevoise prévoit la possibilité d'une remise d'impôt et d'un abandon de créances par l'État en faveur des personnes engagées dans un processus d'assainissement ou de désendettement.

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. B.3.3).

C.3 MESURES D'INTÉGRATION SOCIALE

- Outre l'octroi de prestations financières, la couverture des besoins vitaux poursuit également l'objectif de renforcer l'intégration sociale et la participation à la vie sociale des personnes en situation de précarité. Cette mission est assumée principalement par l'aide sociale.
- À l'origine, les mesures d'intégration sociale étaient fortement axées sur le monde du travail. Elles servaient souvent à encourager l'emploi dans des contextes quasi professionnels ou la formation en vue de l'acquisition de compétences et d'aptitudes appropriées en relation avec le marché du travail.
- Cette focalisation est de plus en plus ressentie comme unilatérale. Comme alternative, des offres sont développées qui permettent aux personnes concernées d'accéder à un plus large éventail de mesures potentiellement valorisantes (par ex. activités de nature communautaire renforçant la cohésion sociale ou la transition écologique). Déterminer les effets de telles mesures de manière fiable et différenciée est complexe.

Dans le système de sécurité sociale, la tâche consistant à encourager l'intégration sociale et la participation à la vie sociale relève essentiellement des compétences de l'aide sociale. Cette dernière dispose à cet égard de deux instruments fondamentalement différents : l'aide personnelle ainsi que des mesures et programmes spécifiques.

L'intégration sociale suppose que les personnes concernées se trouvent dans une situation de vie raisonnablement stable et disposent de ressources personnelles suffisantes pour prendre part à la vie sociale. On pense par exemple à la santé physique et psychique, aux difficultés rencontrées dans l'environnement, ou encore aux compétences de base et aux connaissances linguistiques. L'intégration sociale présente par conséquent des liens étroits avec l'aide personnelle fournie par les services sociaux (CSIAS 2023, p. 7 ; Hutmacher-Perret 2020). L'aide personnelle désigne des conseils et un suivi adaptés à la situation des personnes. Elle est dispensée en sus des prestations matérielles de l'aide sociale. Ancrée dans la Constitution fédérale (art. 12), elle vise, selon les normes CSIAS, à « stabiliser les personnes qui se retrouvent dans des situations éprouvantes et à développer leur capacité d'agir par des mesures individualisées » (normes CSIAS, B.1, al. 1 ; cf. également chap. A.4). Le droit à une aide personnelle existe donc même si les conditions d'obtention de l'aide sociale économique ne sont pas remplies. D'après l'estimation de spécialistes, l'importance accordée à l'aide personnelle et ses modalités d'interprétation concrètes au sein des différents services sociaux varient sans doute considérablement (Hänzi 2021).

Il convient de distinguer l'aide personnelle des mesures et programmes d'intégration sociale davantage formalisés, dont le développement est étroitement lié à l'introduction d'éléments incitatifs dans les années 2000. Pour que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent démontrer leur volonté d'intégration, encore faut-il qu'ils aient des possibilités de s'engager. Dans le domaine de l'intégration sociale également, ces programmes sont d'abord demeurés largement orientés sur le monde du travail (CSIAS 2023, p. 4 ; Strohmeier et Knöpfel 2005, p. 87-93 ; Bochsler 2020, p. 20). D'une part, des mesures d'intégration sociale étaient prises en vue d'améliorer les chances d'insertion sur le marché de l'emploi (par ex. cours de langue). D'autre part, de nombreux programmes reposaient sur la conviction que la participation à la vie sociale découlait d'une intégration professionnelle réussie. C'est pourquoi des alternatives d'emploi ont été proposées à des personnes dont les chances de succès sur le marché du travail étaient réduites, ce qui leur permettait de structurer leur quotidien, de nouer des contacts sociaux et de donner plus de sens à leur vie. Des éléments complémentaires, tels que réunions de groupe et activités de loisirs communes, viennent s'y ajouter à divers degrés. Les participants ont aussi la possibilité de mener des projets personnels. La durée et l'intensité des engagements varient en fonction de l'offre : il s'agit tantôt de missions à court terme pouvant être librement sélectionnées, tantôt de programmes de plusieurs mois, ou encore d'emplois à durée indéterminée. L'objectif final de rejoindre le marché primaire du travail est maintenu pour un certain nombre de ces engagements et, parfois, soutenu par des modules de programme spécifiques (par ex. promotion des compétences de base et des compétences clés).

Les approches et offres de ce type en faveur de l'intégration sociale continuent de jouer un rôle important aujourd'hui. Simultanément, on a pris davantage conscience que les causes de la précarité et de la désintégration sociale sont trop complexes pour miser exclusivement sur des mesures d'occupation. Des voix de spécialistes se sont élevées pour demander une réorientation du mandat d'intégration de l'aide sociale et un ancrage de l'intégration sociale en tant que mission autonome (Hutmacher-Perret 2020). Ces considérations ont débouché sur le développement d'offres d'intégration qui impliquent davantage les personnes concernées et leur offrent plus de possibilités d'intervention. Elles tiennent ainsi compte des demandes formulées par des personnes ayant l'expérience de la pauvreté quant à la reconnaissance de leurs réalités et au renforcement de leur pouvoir d'agir (ATD Quart Monde 2023, p. 37-39). Les offres créent fréquemment un cadre organisé au sein duquel des bénéficiaires de l'aide sociale peuvent se rencontrer, échanger et s'apporter un soutien mutuel. Parmi les exemples concrets de telles initiatives figurent par exemple des projets de théâtre ou des ateliers créatifs (Vuille, Ma-

billard et Peradotto 2016 ; Sonnati 2024). Les structures de groupe sont également mises à profit pour réfléchir aux potentiels individuels et développer de nouvelles perspectives (Seebeck 2023 ; Dubach et al. 2016). En d'autres termes, ces approches se fondent sur une autre conception de l'intégration sociale : à l'inverse des mesures d'occupation conventionnelles, il ne s'agit pas en premier lieu que les bénéficiaires de l'aide sociale s'adaptent à des conditions et exigences données. Il faut davantage tenter, dans le cadre d'un processus commun, de les renforcer dans leur rôle d'acteurs de leur propre vie, d'accroître leurs marges de manœuvre et de leur offrir l'opportunité de faire partie d'un groupe (Knöpfel 2023 ; Hutmacher-Perret 2023).

S'agissant des groupes de projet, plusieurs raisons plaident en faveur de l'élargissement direct ou progressif du cercle des participants au-delà des bénéficiaires de l'aide sociale (Knöpfel 2023 ; Hutmacher-Perret 2023). D'une part, cette approche permet d'activer des ressources dans l'environnement social. D'autre part, l'insertion dans des communautés locales est gage de renforcement de la durabilité de l'intégration sociale. Afin de pérenniser les relations d'échange, il faudrait offrir aux bénéficiaires de l'aide sociale des possibilités de se rendre utiles à la communauté et, ainsi, de s'en trouver valorisés. Des activités qui préservent les conditions-cadres nécessaires au bon fonctionnement d'une société du travail, mais ne sont souvent pas rémunérées via le marché ordinaire de l'emploi (par ex. travail bénévole, éducation, accompagnement d'enfants, de seniors ou de personnes atteintes dans leur santé ; cf. Knöpfel 2023) occupent ici une place essentielle. Du point de vue conceptuel, il serait possible de partir de l'idée d'un « revenu de participation ». Ce revenu reposerait sur des prestations financières fournies en contrepartie d'activités renforçant la cohésion sociale, la transition environnementale ou la culture démocratique (Laruffa, McGann et Murphy 2022 ; McGann et Murphy 2023 ; Hiilamo 2022). Dans sa forme initiale, il ne s'entendait pas comme une prestation sous condition de ressources, mais comme une prestation universelle par principe accessible à tous (Atkinson 1996). En Suisse, de premiers projets pilotes portant sur un revenu de participation à caractère environnemental sont à l'étude dans les cantons de Vaud et de Genève.

Établir de manière fiable les effets de mesures d'intégration sociale constitue un défi de taille. À ce jour, tant en Suisse que sur le plan international, la recherche n'a fourni que peu de connaissances avérées sur ce sujet. Les participants aux programmes portent généralement un jugement positif sur leurs résultats, qu'ils parviennent à attester de manière plausible. Sur le plan méthodologique, il est cependant très difficile d'attribuer objectivement ces effets aux mesures mises en œuvre et de comparer les résultats de différents programmes ou stratégies. Ceci notamment parce que les interventions sont fréquemment complexes, que les facteurs potentiels couvrent un vaste spectre, que les conditions générales sont susceptibles d'évoluer rapidement et que les analyses doivent souvent se limiter à un nombre de cas relativement faible. En outre, la question de la durabilité des effets constatés se pose au sujet des interventions de durée limitée (Betkó 2023, p. 38-44).

En Suisse, on dispose des résultats de programmes d'occupation de six mois mis en place dans le canton de Berne. Des entretiens standardisés avec les participants portent à conclure que des effets positifs sont apparus à l'issue des programmes. Ceux-ci reflètent en particulier la compétence du soutien social, divers aspects du comportement en matière de santé, la motivation à travailler et les perspectives d'avenir subjectives (Neuenschwander et al. 2018, p. 18-23).

Pour deux nouvelles interventions de plus courte durée, des analyses des effets avec des groupes de contrôle ont pu être réalisées. Lors du premier programme, des bénéficiaires de l'aide sociale de la ville de Bienne se sont mutuellement soutenus dans le développement de perspectives personnelles d'intégration professionnelle et sociale. Les ateliers de groupe étaient d'accès facile et s'adressaient à la majorité des allocataires adultes (Ville de Bienne 2024). L'évaluation des résultats a montré que les participants se sont sentis revitalisés, davantage soutenus au niveau social et ont vu leurs possibilités d'évolution professionnelle augmenter. Les effets en termes d'intégration professionnelle se sont révélés les plus marqués chez les personnes qui percevaient l'aide sociale depuis assez peu de temps (moins d'un an) (Steger et al. 2024, p. 48-93).

Le second programme visait à encourager les allocataires de longue date (au moins trois ans) dans leurs efforts pour prendre activement leur avenir en main (Kessler, Steger et Keller 2025). Il s'est avéré que la nouvelle approche de conseil a surtout permis d'améliorer les ressources mentales des participants, qui se sont aussi sentis considérablement revitalisés et davantage convaincus de pouvoir relever les défis posés dans leur vie. En revanche, l'intervention seule n'a pas suffi pour amener dans leur vie des changements d'ordre structurel (frais de santé personnels, revenu de l'activité lucrative, joie de vivre en général).

C.4 ÉGALITÉ ET ÉQUITÉ DE LA FOURNITURE DES PRESTATIONS

- Les cantons et les communes disposent d'importantes marges de manœuvre s'agissant de la couverture des besoins vitaux, ce qui doit leur permettre de mettre en place des solutions adaptées aux situations et de développer des mesures innovantes.
- La diversité qui en découle peut mettre à mal le sentiment d'équité si deux dossiers de contenu similaire sont traités différemment. Dans le cas de l'aide sociale, vient en outre s'ajouter le fait qu'elle repose de multiples manières sur les droits fondamentaux et les droits de l'homme. Afin de garantir une harmonisation, la CSIAS formule des normes. Des différences sensibles sont néanmoins documentées dans plusieurs domaines, tels que la gestion des frais de logement, le forfait pour l'entretien destiné aux jeunes adultes ou l'obligation de remboursement des prestations d'aide sociale obtenues.
- À ce jour, les initiatives politiques en vue d'édicter une loi-cadre fédérale relative à l'aide sociale ont échoué. D'autres approches d'intervention sont envisageables pour parvenir à une uniformisation accrue, dont l'encouragement de la protection et du conseil juridiques dans l'aide sociale, une intégration renforcée de l'aide sociale dans les droits fondamentaux, une régionalisation et une professionnalisation systématiques des services sociaux ou une compensation appropriée des charges sociales entre les communes d'un canton.

Comme ce sont principalement les cantons et les communes qui assument la responsabilité de la couverture des besoins vitaux, les offres de soutien peuvent varier d'un lieu à l'autre. C'est voulu, car les prestations doivent tenir compte des spécificités locales et une marge de manœuvre suffisante doit être laissée à la mise en place de solutions innovantes. Une telle diversité peut cependant mettre à mal le sentiment d'équité : il n'est pas toujours aisé de comprendre pourquoi des personnes à faible revenu sont soutenues de différentes façons selon leur lieu de résidence et pourquoi – après déduction des impôts – elles ne disposent au final pas du même montant pour assurer leur subsistance (Wyss et Knupfer 2004 ; Knupfer et Bieri 2007 ; Knupfer et Knöpfel 2005 ; Meuli et Knöpfel 2021).

Dans ce contexte, l'aide sociale constitue un domaine particulièrement sensible. Elle couvre les besoins vitaux en dernière instance et, à ce titre, présente une grande proximité avec les droits fondamentaux et les droits de l'homme. Il semble donc très important que ses prestations soient versées selon les besoins et dans le respect du principe d'égalité. Afin de garantir une harmonisation, la CSIAS formule des normes qui sont régulièrement remaniées et actualisées. Étant donné qu'il s'agit d'une organisation faitière de droit privé, ses normes ont uniquement valeur de recommandation. Afin de renforcer leur légitimité démocratique, elles sont soumises depuis 2015 à l'approbation de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), et leur application est recommandée aux cantons. Les normes deviennent juridiquement contraignantes dès lors que les cantons et les communes s'y réfèrent dans leurs lois, règlements ou manuels, tout comme les tribunaux dans leur jurisprudence⁵².

Il est indéniable que les normes CSIAS contribuent largement à l'harmonisation du droit de l'aide sociale. La question de savoir si elles sont suffisantes ou si des mesures supplémentaires sont nécessaires fait en revanche l'objet de controverses. La partie suivante expose tout d'abord les domaines dans lesquels des différences importantes s'observent actuellement dans la conception et l'exécution du droit de l'aide sociale. Elle aborde ensuite les mesures proposées en vue de réduire ces différences.

C.4.1 DIFFÉRENCES EN TERMES DE FOURNITURE DES PRESTATIONS

Pour suivre la mise en œuvre de ses normes, la CSIAS procède à un monitoring. Tous les deux à trois ans, elle interroge les cantons et certaines communes sur leur application de ses principales recommandations (CSIAS 2018, 2022, 2025). Un projet de recherche auquel quelque 30 services sociaux de cinq cantons ont pris part en 2022/2023 est davantage orienté sur la pratique d'exécution à l'échelle locale. Les services participants ont reçu des descriptions identiques de cas de routine (« vignettes ») puis expliqué comment ils les traitaient (Roulin et Hassler 2023).

Le bilan des résultats de ces analyses permet de constater que les différences entre cantons sont relativement faibles s'agissant des prestations forfaitaires versées au titre du forfait pour l'entretien⁵³. Selon leurs déclarations, les cantons prennent également en charge les prestations couvrant les besoins vitaux, qui sont fonction de la situation, dans la plupart des cas (par ex. dépenses liées à une maladie ou à une invalidité, frais professionnels, garde des enfants). On constate en revanche des différences notables dans les domaines :

- **Frais de logement** : on attend des bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils vivent dans des logements à loyer modique. Il est recommandé aux services sociaux de fixer des limites de loyer régionales ou communales. La part de dossiers pour lesquels les loyers dépassent ces limites varie fortement entre les services sociaux – à quelques exceptions près, dans une fourchette allant jusqu'à plus de la moitié des cas. En pareilles situations, les services sociaux doivent estimer si un changement de domicile peut raisonnablement être exigé. Une telle vérification n'a cependant pas toujours lieu et peut aboutir à des résultats différents selon le service social. Lorsque les personnes ne trouvent pas de nouveau logement, la durée pendant laquelle les services sociaux prennent en charge le loyer excessif varie.

- **Forfait pour l'entretien destiné aux jeunes adultes** : pour que les jeunes adultes déploient des efforts d'intégration professionnelle et que la perception de l'aide sociale ne les avantage pas par rapport à leurs pairs, la CSIAS recommande le versement de prestations réduites dans des situations de vie spécifiques. Les montants payés sont très différents d'un canton à l'autre. Dans certains, les jeunes adultes reçoivent tous le même forfait réduit pour l'entretien, quelle que soit leur situation personnelle.
- **Éléments d'incitation** : l'aide sociale octroie des incitations financières lorsque ses bénéficiaires exercent une activité lucrative ou s'engagent d'une autre manière pour leur intégration professionnelle ou sociale (franchise sur le revenu, suppléments d'intégration ; cf. chap. C.2.3). Les montants de ces suppléments varient entre les cantons dans une bien plus large mesure que le forfait pour l'entretien. Le montant maximum oscille ainsi entre 400 et 600 francs (pour un temps plein) en ce qui concerne la franchise sur le revenu, entre 100 et 400 francs s'agissant des suppléments d'intégration.
- **Prestations circonstancielles d'encouragement** : l'aide sociale peut financer des mesures qui favorisent l'intégration professionnelle et sociale et permettent d'améliorer ses perspectives. Une importante marge d'appréciation y est admise. À la différence de ce que pourraient faire des privés, les services sociaux ne peuvent cependant interpréter cette marge à leur guise. Ils doivent l'utiliser en vue d'instaurer l'équité dans des cas particuliers et de concrétiser des principes de droit supérieurs (par ex. but sociaux inscrits dans la Constitution fédérale, droits fondamentaux et droits de l'homme : Schindler 2016 ; Kaufmann 2016). Le monitoring de la CSIAS révèle que leurs procédures varient beaucoup et que le risque « de décisions non compréhensibles et non systématiques » est considérable (CSIAS 2025, p. 17). L'étude relative aux vignettes atteste, pour un cas de routine, des différences dans le traitement du financement de la formation professionnelle d'une mère exerçant une activité lucrative.
- **Remboursement de l'aide sociale** : dans la plupart des cantons, les personnes concernées sont tenues de rembourser les sommes perçues au titre de l'aide sociale lorsque leur situation financière s'améliore nettement. Concrètement, la mise en œuvre de cette obligation est gérée de manière très variable. Des différences apparaissent notamment sur les points suivants : revenus pris en compte (importantes entrées en possession de biens uniquement ou revenu professionnel également), prestations libérées de l'obligation de remboursement (par ex. dépenses liées à une maladie ou à une invalidité, mesures d'intégration professionnelle et sociale, suppléments à caractère de contrepartie), question de savoir si les parents doivent restituer l'aide sociale à leur enfants et moment de la prescription d'une éventuelle obligation de remboursement sur le revenu de l'activité lucrative.
- **Utilisation des avoirs de libre passage** : en règle générale, les chômeurs âgés disposent de fonds des caisses de pension épargnés sur un compte de libre passage. La question se pose de savoir si ces capitaux doivent être utilisés avant qu'ils aient droit à l'aide sociale. La CSIAS recommande d'imposer leur utilisation uniquement lorsqu'un versement anticipé de la rente AVS est aussi possible (généralement à partir de 63 ans)⁶⁴ et lorsque les personnes concernées passent intégralement dans le système de la prévoyance vieillesse, bénéficiant de PC à l'AVS destinées à couvrir le minimum vital. Quelques cantons ont une pratique plus restrictive à cet égard, et des différences s'observent également entre les services sociaux. Par ailleurs, certains cantons et services sociaux se réservent le droit – à l'encontre des normes CSIAS – d'exiger le remboursement de l'aide sociale perçue légalement à partir des avoirs de libre passage.
- **Aide sociale dans le domaine de l'asile** : l'aide sociale dans le domaine de l'asile n'est pas traitée dans les normes CSIAS. C'est pourquoi les prestations au titre du forfait pour l'entretien diffèrent beaucoup plus d'un canton à l'autre que le

minimum vital de l'aide sociale régulière. Les forfaits journaliers versés à cette fin vont de 10 à 27 francs pour les personnes seules (état : septembre 2022). Extrapolés sur un mois, ces forfaits sont de 20 % à 70 % inférieurs au minimum vital régulier. On ignore si les prestations en nature octroyées en sus parviennent à resserrer cet écart. En principe, les cantons et les communes sont tenus, dans la mesure du possible, de fournir l'aide sociale dans le domaine de l'asile sous la forme de prestations en nature (loi sur l'asile, art. 82, al. 3). La conformité des montants réduits de l'aide sociale dans le domaine de l'asile avec les droits fondamentaux et les droits humains est contestée dans la doctrine juridique, s'agissant en particulier des enfants et des personnes admises à titre provisoire qui vivent souvent plus longtemps en Suisse (Hänggeli 2024 ; Wizent 2016 ; Gordzielik 2020, p. 383-419, 591-594).

Les différences exposées découlent aussi bien des règles de droit que de leur exécution. Les personnes concernées ont la possibilité de s'opposer aux décisions des services sociaux et, si nécessaire, de recourir à la voie judiciaire. Dans la pratique, des obstacles entravent cependant l'accès à la justice : il n'est pas rare que des demandes d'assistance judiciaire gratuite soient rejetées dans des dossiers d'aide sociale au motif que la cause est dépourvue de toute chance de succès. La situation est difficile également pour les demandes de représentation gratuite par un avocat, parce que ce sont souvent des faits qui sont contestés, et non des questions de droit. Les personnes concernées initient donc souvent d'elles-mêmes les procédures cantonales (Hobi 2018 ; Heusser 2009 ; Belser 2016, p. 246-247 ; Fuchs, Gesine et al. 2020, p. 21-24, 51-55, 99 ; ATD Quart Monde 2023, p. 21).

C.4.2 MESURES

Dans la doctrine juridique et les cercles d'experts du travail social, un consensus assez large existe sur le fait que les différences dans la conception et l'exécution de l'aide sociale touchent à des sujets sensibles. La question qui se pose est donc de savoir si des mesures doivent être prises en complément ou en remplacement des normes CSIAS. Afin de relever ces défis, différentes mesures sont discutées :

Normes fédérales

Une solution fréquemment évoquée consiste à instaurer des normes de droit de l'aide sociale contraignantes à l'échelle fédérale. Plusieurs possibilités se présentent : une loi-cadre de la Confédération, un concordat intercantonal ou des conventions d'objectifs conclues entre la Confédération et les cantons (art. 46, al. 2, Cst.). Ces options supposent toutes un changement de l'ordre constitutionnel (Conseil fédéral 2015, p. 51-54). Dans un rapport de 2015 faisant suite à un postulat, le Conseil fédéral a estimé que « la solution non contraignante qui a cours dans le domaine de l'aide sociale n'est plus de mise » (Conseil fédéral 2015, p. 59). Les cantons se sont toutefois explicitement prononcés contre un élargissement des compétences de la Confédération si celle-ci ne participe pas financièrement à l'aide sociale. Ils ont estimé qu'en pratique, la solution d'un concordat, bien qu'envisageable, prendrait du temps. Le Conseil fédéral a respecté cette position et escompte que les cantons assument leur responsabilité par un renforcement des normes CSIAS « en se fixant eux-mêmes un cadre contraignant dans le domaine de l'aide sociale » (Conseil fédéral 2015, p. 59-60). Les interventions parlementaires au niveau fédéral qui, depuis lors, ont demandé une harmonisation du droit de l'aide sociale ou de la couverture des besoins vitaux, n'ont pas abouti.

Renforcement des droits fondamentaux

Comme alternative, une protection renforcée des droits fondamentaux dans le domaine de l'aide sociale a été proposée (Belser 2016, p. 245). Une telle solution n'est cependant difficilement réalisable au travers de processus politiques, car il ne serait possible de l'adopter que moyennant une évolution de la jurisprudence. Le Tribunal fédéral occupe

ici une place centrale. Jusqu'à présent, il s'est abstenu d'entrer en matière sur le minimum vital garanti par le droit de l'aide sociale et sur son rapport avec le droit international général ainsi qu'avec les droits fondamentaux et les droits de l'homme (Belser 2016, p. 247-250 ; Coullery 2019, ch. 14-21).

Dans la doctrine juridique, deux moyens distincts ont été proposés aux fins d'une intégration renforcée de l'aide sociale dans les droits fondamentaux : d'une part, un élargissement du champ de protection de l'aide d'urgence au sens de l'art. 12 Cst. (Müller 2018, p. 182-187 ; Coullery et Studer 2024, p. 308-310), d'autre part, la reconnaissance d'un droit fondamental non écrit à l'aide sociale (Belser et Bächler 2020). Avec ces solutions, la répartition fédérale des tâches dans la couverture des besoins vitaux resterait pleinement applicable. Un autre avantage mis en avant est qu'il serait ainsi toujours possible de contrôler, dans son intégralité, la conformité du droit de l'aide sociale avec le droit supérieur, ce qui ne serait le cas que de manière très restreinte avec une loi-cadre fédérale, vu les limitations de la juridiction constitutionnelle (art. 190 Cst. ; Belser et Bächler 2020, p. 487 ; Egbuna Joss et Belser 2015).

Encouragement de la protection juridique

L'accès à la justice et la position des personnes concernées dans la procédure peuvent aussi être renforcés au moyen de procédés légaux et administratifs. Une étude spécifique de la Plateforme nationale contre la pauvreté a notamment recommandé de concrétiser le droit au conseil juridique dans les lois en matière d'aide sociale ainsi que d'élargir les offres de conseil juridique indépendant et à les soutenir sur des fonds publics. La mise en place de services publics de médiation, qui à ce jour se concentrent surtout dans les grandes villes, a également été proposée (Fuchs, Gesine et al. 2020, p. 121-128).

Structure organisationnelle de l'aide sociale

Par rapport à d'autres prestations sociales, l'aide sociale se distingue par son orientation sur le principe de l'individualisation. Afin de garantir le minimum vital, elle doit tenir compte des conditions de vie et des besoins concrets des personnes concernées. C'est pourquoi les règles de droit recèlent souvent une marge d'appréciation considérable quant à sa mise en œuvre (Schaller Schenk 2016 ; Wizen 2023, ch. 431-452). Concevoir cette marge de façon à garantir une exécution respectant le principe d'égalité juridique et conforme aux droits fondamentaux pose des exigences professionnelles élevées et nécessite de disposer de suffisamment de temps (Kaufmann 2016).

Les conditions-cadres institutionnelles varient fortement selon les cantons et les services sociaux. Tandis que, dans certains cantons, l'aide sociale est organisée à l'échelle régionale, d'autres s'appuient sur des structures aussi bien communales que régionales. Il arrive aussi que l'aide sociale soit essentiellement confiée aux communes. Dans les plus petites communes, la gestion des dossiers n'est pas systématiquement confiée à une personne diplômée en travail social ; cette tâche est parfois aussi assumée par des secrétaires municipaux (CSIAS 2022, p. 18 ; Département Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau 2021, p. 26-28). L'indépendance des spécialistes responsables n'est pas non plus garantie. Bon nombre de lois cantonales prescrivent que la compétence en matière d'octroi de prestations sociales revient aux autorités politiques communales (cf. Coullery et Grob 2024, p. 7-9). Selon les affirmations des spécialistes responsables, cela peut se répercuter sur l'exécution concrète de l'aide sociale, dont la responsabilité incombe en définitive au conseil communal ou aux services sociaux établis par les instances politiques. Il arrive alors que les services sociaux recourent à des pratiques qui s'écartent de la législation cantonale (Roulin et Hassler 2023, p. 33).

Actuellement, l'on ne peut s'appuyer sur une typologie qui synthétise et quantifie les multiples structures organisationnelles de l'aide sociale. Il n'existe guère non plus d'analyses approfondies des corrélations entre les conditions-cadres institutionnelles et la qualité de l'exécution de l'aide sociale. Il semble cependant très plausible qu'une taille appropriée, des effectifs suffisants et l'indépendance décisionnelle contribuent à une aide sociale respectant les principes de l'égalité juridique et de la conformité au droit. Il y a lieu de s'attendre à des répercussions positives, démontrées en partie de manière

empirique également dans d'autres domaines (au sujet de la taille des communes et du non-recours, cf. chap. C.1.2, pour la charge de dossiers et le taux de sortie, cf. chap. C.2.3).

Une adaptation des conditions-cadres institutionnelles ne nécessite pas impérativement de réorganisation « par le haut ». Plusieurs cantons (par ex. BE, FR, NE, SO) formulent en lieu et place des standards minimaux à observer par les communes lorsqu'elles organisent l'exécution de l'aide sociale (par ex. dotation en personnel ou rayon d'action des services sociaux, charge de dossiers ou qualifications professionnelles des collaborateurs ; cf. Coullery et Grob 2024, p. 4-6).

Compensation des charges sociales

Dans la plupart des cantons, les communes assument tout ou partie des dépenses de l'aide sociale. Il arrive que quelques dossiers, aux coûts élevés, pèsent lourdement sur le budget des plus petites notamment. Les communes peuvent alors être tentées d'entrer dans une concurrence négative, de façon à diminuer leur attrait pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Certains cas montrent que l'exécution conforme à la loi de l'aide sociale pourrait alors en pâtir (cf. exemples de Egbuna Joss et Belser 2015 ; Belser 2016, p. 233-234).

Pour contrer de tels effets, des systèmes intracantonaux de compensation des charges sociales sont recommandés (Belser et Bächler 2020, p. 486 ; Knill et al. 2023, p. 63-65, 68). Certains cantons disposent déjà de tels systèmes, aux conceptions cependant très diverses. Les principales différences tiennent au fait que la compensation peut être horizontale (entre les communes), verticale (participation aux coûts du canton) ou associer ces deux aspects. Les prestations couvertes varient aussi (outre l'aide sociale, par exemple PC à l'AVS/AI, frais de formation ou charges géo-topographiques). Enfin, certains systèmes ne compensent que les inégalités flagrantes (par ex. entre les communes où les charges sont très élevées et celles où elles sont largement inférieures), tandis que d'autres définissent des participations aux coûts fixes qui s'appliquent dans tous les cas (Tschudi 2015 ; Bächler 2016 ; CSIAS 2018, p. 13-14). L'argument en faveur d'une compensation substantielle des charges est que le droit cantonal définit les piliers centraux de l'aide sociale économique et délimite ainsi la marge de manœuvre des communes (Bächler 2016, p. 7-8 ; Ecoplan, Arn et Strecker 2010, p. 58-63).

C.5 DÉVELOPPEMENT DU SYSTÈME DE PRESTATIONS

- Le système de couverture des besoins vitaux n'est pas gravé dans le marbre. À l'heure actuelle, on distingue deux approches de réforme de l'éventail des prestations : d'un côté, une différenciation des prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital, de l'autre, un appel à un changement de système radical.
- Les nouvelles prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital sont constituées des PC pour familles (dans plusieurs cantons) et des prestations transitoires pour chômeurs âgés (Confédération, canton de Vaud). Grâce à celles-ci, certains groupes de personnes bénéficient d'une couverture financière de base plus avantageuse que ce ne serait le cas avec l'aide sociale et voient leur marge de manœuvre s'élargir. Mais en même temps, ces prestations ont aussi pour effet d'augmenter la complexité du système.
- Au cours des années 2000, plusieurs études ont été menées quant aux possibilités d'un changement de système partiel ou intégral (par ex. crédit d'impôt dépendant du revenu) ; elles n'ont toutefois été suivies d'aucun projet concret. En 2016, l'introduction d'un revenu de base inconditionnel a été largement rejetée en votation populaire fédérale.

Sur la période comprise entre l'après-guerre et les années 1990, le système de sécurité sociale a été fortement développé. La Suisse présentait un besoin de rattrapage à cet égard, et d'importantes prestations y ont été instaurées relativement tard. Depuis, il n'y a plus de tendances claires. D'une part, plusieurs réformes des assurances sociales ont entraîné des réductions de prestations financières (cf. chap. B.2.3). D'autre part, le système de sécurité sociale a été ponctuellement étendu (par ex. introduction de l'assurance-maternité en 2005, du congé de l'autre parent en 2021 et des prestations transitoires pour chômeurs âgés en 2021).

Les réformes importantes lancées dans le domaine de la couverture des besoins vitaux ont été abordées en détail ci-avant (cf. chap. C.2.2, C.2.3 et C.3). L'accent y était néanmoins placé sur des prestations qui existaient déjà depuis longtemps. La question de savoir si l'éventail de prestations devait aussi être modifié était restée en suspens. De telles adaptations ont récemment été tentées et, pour certaines, mises en œuvre. Il faut ici délimiter deux approches fondamentalement différentes :

- **Différenciation des prestations sous condition de ressources destinées à couvrir le minimum vital** : la première approche consiste à introduire de nouvelles prestations de ce type en vue de soutenir certains groupes de personnes de la façon la plus adéquate possible. Cette méthode n'affecte en rien la distinction fondamentale entre prestations d'assurance sociale et prestations sous condition de ressources, mais vise plutôt à différencier plus nettement le système régissant ces dernières. Au cours des dernières années, plusieurs prestations de ce type ont été instaurées, notamment les PC cantonales pour familles. Le chapitre C.5.1 dresse un bilan des connaissances de leurs effets.
- **Changement de système partiel ou intégral** : la seconde approche englobe les idées et les appels visant à modifier le système dans une plus large mesure. Bien que très variés, ils ont en commun de vouloir assurer la couverture des besoins vitaux au moyen de prestations non subordonnées à un examen des besoins – ou pour lesquelles un tel examen serait très simplifié sur le plan administratif. Le revenu de base inconditionnel constitue à cet égard l'exemple le plus connu. Le chapitre C.5.2 donne un aperçu des projets de réformes qui ont été formulés et concrétisés pour la couverture des besoins vitaux en Suisse.

C.5.1 DIFFÉRENCIATION DES PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES DESTINÉES À COUVRIR LE MINIMUM VITAL

Le nombre de prestations sous condition de ressources versées en Suisse n'a pas connu d'évolution notable durant les 20 dernières années. On observe cependant une tendance à la création de prestations destinées à des groupes de personnes spécifiques, couvrant le minimum vital et fermant donc le droit à l'aide sociale. Trois groupes de personnes sont placés au premier plan : les familles, les chômeurs âgés et les personnes en formation.

Certains cantons ont fait office de précurseurs dans l'introduction de telles prestations (familles : Tessin ; chômeurs âgés et personnes en formation : Vaud). À la différence de ce qui vaut de manière générale dans l'aide sociale, le rôle de la Confédération n'y est pas obligatoirement passif. En effet, en fonction des risques et des groupes de personnes concernés, la Confédération dispose de certaines compétences. Sur la base de la compétence de la Confédération d'intervenir dans le domaine de l'aide sociale en faveur des chômeurs, des prestations transitoires pour chômeurs âgés ont été mises en place dans l'ensemble de la Suisse en 2021. La Confédération serait en principe également habilitée à définir des bases légales concernant les PC pour familles (Office fédéral de la justice 2001 ; Coullery et Studer 2024, p. 292). Lancées pour la première fois au début des années 2000, les interventions à cet effet n'ont toutefois pas abouti jusqu'à présent (Friedmann 2020, p. 417-418). Les compétences de la Confédération en matière de bourses d'études sont relativement limitées et se limitent au secteur tertiaire.

Les objectifs poursuivis au moyen des prestations peuvent être nuancés en fonction des groupes de personnes. C'est pourquoi ils font dans un premier temps l'objet de discussions à part ; un bilan transversal est ensuite tiré. Au regard des résultats de recherche disponibles, l'accent est mis sur les PC pour familles.

Prestations complémentaires pour familles

Pour l'heure, cinq cantons disposent de PC pour familles (« PCFam » ; TI, VD, SO, GE et FR à compter de début 2026). Dans la plupart des autres, des démarches ont été entreprises en vue d'introduire des PCFam, ou des projets sont à l'étude. Selon une enquête menée auprès des cantons, les PCFam étaient à l'agenda politique en 2022 dans sept autres cantons, dont deux avec un avis de principe positif de leur gouvernement cantonal (Heusser, Stutz et König 2023, p. IV-V, 23-26).

Tant la CDAS que la CSIAS ont publié des recommandations concernant l'aménagement des PCFam (CDAS 2010 ; CSIAS 2011). Néanmoins, les modèles en vigueur diffèrent parfois considérablement (Ecoplan 2022a, p. 8-14). Moyennant certaines simplifications, on peut affirmer que l'introduction des PCFam poursuit trois objectifs principaux :

1. **allègement de la charge de l'aide sociale** : les PCFam visent à réduire les tâches et les dossiers de l'aide sociale ;
2. **renforcement de l'autonomie financière** : les PCFam doivent contribuer à faire reculer la pauvreté des familles et à accroître l'indépendance financière des personnes concernées ;
3. **encouragement de l'intégration professionnelle** : les PCFam doivent améliorer, ou au moins préserver, l'intégration professionnelle des parents.

Il est parfois également attendu des PCFam qu'elles exercent un effet moins stigmatisant que l'aide sociale et couvrent donc plus largement le groupe cible, ce qui contribuerait notamment à réaliser les deuxième et troisième objectifs.

En vue d'atteindre les objectifs précités, le niveau des prestations se base sur celui des PC à l'AVS/AI. À cet égard, il est précisé que les familles fournissent des prestations importantes pour la société et que les perspectives des enfants ne doivent pas être compromises. Afin de maintenir les incitations à exercer une activité lucrative, les PCFam sont conditionnées à un taux d'occupation déterminé, ou prennent en compte un revenu minimal hypothétique de l'activité lucrative pour les ménages (Heusser, Stutz et König 2023, p. 17-18). Dans les faits, elles s'adressent ainsi essentiellement – voire exclusivement – à des familles au sein desquelles au moins l'un des parents effectue un travail rémunéré. Elles constituent un instrument permettant d'éviter une situation de pauvreté malgré un emploi (Friedmann 2020, p. 142).

Les évaluations des PC familiales (PCFam) montrent que les deux premiers objectifs sont généralement atteints, ce qui ne va pas entièrement de soi. Les PCFam n'entraînent pas systématiquement d'allègement de la charge de l'aide sociale, puisque d'autres familles y ont également droit. En ce qui concerne la situation financière, le calcul du revenu hypothétique peut parfois conduire à ce que les ressources disponibles d'un ménage soient moindres que s'il percevait l'aide sociale. Enfin, la portée et les groupes cibles des PC familiales dépendent fortement de la configuration de différents aspects (par ex. âge maximum des enfants, exigences relatives au taux d'occupation).

On dispose de peu de connaissances sur l'exploitation du potentiel de réduction du recours à l'aide sociale et de la pauvreté, c'est-à-dire sur la fréquence à laquelle le droit aux PCFam est effectivement mis à profit. Certains éléments indiquent que ce potentiel n'est pas automatiquement exploité. Durant la phase initiale, en particulier, les PCFam sont encore méconnues, et atteindre les familles qui n'ont pas de contacts réguliers avec les services sociaux s'avère difficile. La complexité de la prestation peut aussi constituer un obstacle : la procédure de dépôt d'une demande est relativement fastidieuse, et certains intéressés peinent à évaluer s'ils ont droit à cette prestation (Lucas et al. 2019, p. 146, 149-150 ; Baumgartner et al. 2014, p. 52-54, 122). Des informations plus précises sont disponibles pour le canton de Vaud, où le taux de non-recours aux PCFam a progressivement diminué, de presque 50 %, à 25 % au cours des premières années après leur mise en place. Des mesures ciblées d'information des groupes d'ayants droit et de coordination entre les services administratifs impliqués ont été nécessaires (Direction générale de la cohésion sociale du canton de Vaud 2021).

S'agissant du troisième objectif – l'intégration professionnelle –, les résultats ne sont pas très clairs. Si la situation professionnelle semble majoritairement demeurer

stable durant la perception de PCFam, un léger recul de l'emploi s'est amorcé dans un canton. Le fait que l'introduction des PCFam puisse générer des effets de seuil pose des difficultés. Dans le même temps, des entretiens avec des bénéficiaires de prestations et des spécialistes révèlent que le fonctionnement des éléments incitatifs (par ex. revenu hypothétique, franchises sur le revenu) est parfois difficilement compréhensible. À l'introduction de PCFam, certains présumaient que les ménages concernés étant déjà suffisamment intégrés au marché du travail, ils n'auraient pas besoin d'accompagnement par l'aide sociale. Cette supposition ne s'est pas confirmée : les taux d'occupation des ménages soutenus sont en moyenne inférieurs à ceux de l'ensemble de la population. Ces dernières années, deux cantons ont, en conséquence, davantage mis l'accent sur le conseil individuel et le coaching en vue d'encourager l'intégration au marché du travail des familles soutenues (Heusser, Stutz et König 2023, p. IV).

Prestations transitoires pour chômeurs âgés

Les prestations transitoires pour chômeurs âgés ont été instaurées dans le canton de Vaud en 2011, puis au niveau fédéral en 2021. Elles entendent éviter que des personnes qui perdent leur emploi quelques années avant de prendre leur retraite et qui n'en trouvent pas de nouveau durant une période prolongée par la suite se retrouvent à dépendre de l'aide sociale. Elles visent également à empêcher qu'elles ne soient contraintes d'épuiser presque entièrement leur fortune et de réduire ainsi leur prévoyance vieillesse (versement anticipé d'avoirs des caisses de pension ou de rentes de vieillesse). L'hypothèse sous-jacente est qu'il serait injuste que des personnes qui ne parviennent plus à rejoindre le marché du travail vers la fin de leur vie active doivent puiser dans leurs économies et vivre du minimum vital de l'aide sociale (ou un peu plus) jusqu'à l'âge de la retraite.

À l'instar des PC familiales, les prestations transitoires se basent sur les PC à l'AVS/AI. Contrairement à l'aide sociale, elles peuvent être obtenues même quand un ménage dispose d'une fortune modérée. La prestation transitoire du canton de Vaud est accessible à la plupart des chômeurs qui approchent de l'âge de la retraite, ont épuisé les indemnités journalières de l'assurance-chômage et remplissent certains critères lors de l'examen de leurs besoins. Les critères d'octroi de la prestation fédérale sont plus restrictifs. Ils présupposent notamment que les personnes concernées aient exercé une activité professionnelle pendant au moins 20 ans et versé des cotisations correspondantes à l'AVS.

Il a été établi que la prestation transitoire du canton de Vaud atteint largement ses objectifs – prévention du recours à l'aide sociale et protection de la prévoyance vieillesse (Abrassart, Guggenbühl et Stutz 2015, p. 49-53, 75-76). Une évaluation à large échelle de la prestation fédérale est prévue en 2026. Les chiffres actuels relatifs à cette dernière montrent qu'elle est plus rarement demandée qu'escompté (jusqu'à la fin 2023 : 940 personnes). On suppose que cela s'explique par son introduction durant la pandémie de COVID-19. À l'époque, il n'y avait par moments pas de fin de droit dans l'assurance-chômage, la durée maximale de perception des indemnités journalières ayant alors été allongée. Par ailleurs, la part des personnes arrivées en fin de droit qui bénéficient de la prestation est plus faible qu'initialement estimé. La méconnaissance semble une cause peu plausible vu que les offices régionaux de placement sont tenus d'en informer les personnes en fin de droit dès 60 ans. Les motifs du recours pour l'instant faible aux prestations transitoires pour chômeurs âgés devront être approfondis dans le cadre de l'évaluation prévue (OFAS 2023).

Subsides de formation couvrant le minimum vital

À la différence des PCFam et des prestations transitoires, les subsides de formation n'ont pas pour vocation d'augmenter le niveau de la couverture de base et de l'adapter à celui des PC à l'AVS/AI. Elles visent davantage à éviter que les personnes financièrement démunies qui souhaitent suivre une formation ne soient tributaires de l'aide sociale, outre les bourses d'études. Ainsi, les entraves administratives doivent être supprimées, les effets de seuil évités et les effets stigmatisants réduits.

Dans ce cadre également, le canton de Vaud a joué un rôle de précurseur, avec ses programmes FORJAD (destiné aux jeunes adultes) et FORMAD (à l'intention de personnes de 25 à 40 ans), lancés respectivement en 2006 et 2014. À ce que l'on sache, un tel degré de séparation n'est pas visé ailleurs avec la même résolution. Des mesures et des programmes de promotion de la formation professionnelle initiale des personnes financièrement démunies sont déployés dans plusieurs cantons. En règle générale, cependant, ils reposent sur une collaboration entre les services de l'aide sociale, du régime des bourses d'études et du système de formation. Dans ces conditions, la mesure dans laquelle les bourses d'études permettent seules de couvrir le minimum vital peut largement dépendre de la situation des personnes concernées (notamment l'âge, la situation du ménage, l'expérience professionnelle, la nationalité et l'histoire migratoire ; pour les personnes de plus de 25 ans, se référer à la vue d'ensemble de Rudin et al. 2023, p. 23-31).

Bilan

L'un des principaux desseins de la différenciation des prestations sous condition de ressources destinées à couvrir le minimum vital est de rendre la couverture de base plus avantageuse, pour des groupes de personnes spécifiques, qu'avec l'aide sociale. S'agissant des PCFam, cette approche se justifie par le rôle des familles dans la société et le bien de l'enfant ; pour les prestations transitoires, par la situation particulière de personnes qui, peu avant d'atteindre l'âge de la retraite, ne parviennent plus à se réintégrer sur le marché primaire du travail. Procéder à de telles différenciations pour d'autres groupes de personnes est concevable. La couverture des besoins vitaux dépendrait alors davantage de considérations liées à la « légitimité sociale » des personnes (cf. van Oorschot et Roosma 2017).

Les prestations atteignent de façon fiable leurs objectifs de prévenir le recours à l'aide sociale et de renforcer l'autonomie financière de leurs groupes cibles. Simultanément, elles augmentent la complexité du système et peuvent générer des incitations inopportunes. Des éléments indiquent que la méconnaissance et la réglementation compliquée du droit aux prestations en affectent la portée, tout au moins dans la phase initiale.

On ignore dans quelle mesure une différenciation des prestations sous condition de ressources couvrant le minimum vital contribue globalement à renforcer l'intégration professionnelle et sociale. Déterminer si de nouvelles structures de soutien personnel sont développées à cette fin et comment celles-ci agissent par rapport aux offres est essentiel. Les conditions peuvent varier considérablement d'un canton et d'une commune à l'autre.

C.5.2 CHANGEMENT DE SYSTÈME PARTIEL OU INTÉGRAL

En parallèle à la différenciation du système de prestations sous condition de ressources, des débats sont menés concernant des modifications plus fondamentales de la couverture des besoins vitaux. Les modèles examinés poursuivent, à des degrés variables, les objectifs suivants : 1) réduire plus nettement la pauvreté ; 2) éliminer les effets de seuil et les incitations inopportunes ; 3) simplifier le système de prestations et réaliser ainsi des gains d'efficacité.

Ces débats ont atteint leurs points culminants à la fin des années 1990 et durant les années 2000, alors que de nouvelles formes de pauvreté et la forte hausse des chiffres de l'aide sociale révélaient une importante nécessité d'agir (cf. chap. B.2.3 et cahier de base « La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble », chap. A.3.2). Sur mandat du Parlement, le Département fédéral de l'intérieur avait à l'époque établi une typologie des modèles de couverture des besoins vitaux reposant sur une évaluation de la littérature scientifique internationale (Stutz et Bauer 2003). Trois de ces types de modèles impliquent un changement de système du fait qu'ils se substitueraient soit entièrement, soit au moins partiellement aux prestations sous condition de ressources :

- **L'impôt sur le revenu négatif** : dans ce modèle, le système fiscal octroie automatiquement un revenu de base. Les habitants dont les ressources sont inférieures au revenu de base ont droit à un impôt négatif et se voient par consé-

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. A.3.2).

quent verser un montant. Le taux d'imposition négatif est conçu de façon à ce qu'il n'en découle aucun effet de seuil et que le revenu disponible augmente de concert avec le revenu de l'activité lucrative.

- **Le crédit d'impôt** : ce modèle consiste à déduire un revenu de base du montant de l'impôt dû. Si le crédit dépasse la dette fiscale, la différence est remboursée. De tels systèmes de crédit d'impôt sont surtout en vigueur dans les États anglo-américains. Dans la pratique, ils sont généralement conditionnés à l'exercice d'une activité lucrative et se concentrent donc sur la lutte contre les situations de pauvreté laborieuse. D'autres restrictions relatives au groupe cible sont également appliquées, en particulier concernant les familles. Le versement n'est parfois pas automatique mais doit être demandé.
- **Le revenu de base inconditionnel** : dans ce modèle, un revenu de base régulier de montant identique est versé à tous les habitants. La notion d'« inconditionnel » souligne l'absence d'obligation de contre-prestation et de preuve du besoin. Les bénéficiaires sont notamment libres d'exercer ou non une activité lucrative. Le revenu de base est imputé au revenu imposable, l'assujettissement à l'impôt ne naissant que si le premier est dépassé.

S'agissant de la mise en œuvre concrète des modèles, le rapport spécifique renvoie à des conflits d'objectifs largement reconnus par la recherche internationale (Stutz et Bauer 2003, p. 64-65, 68 ; Schaltegger 2004, p. 2 ; Leu et al. 2008, p. 13, 76-79, 110-116) : garantir un revenu de base suffisant tout en maintenant de fortes incitations à exercer une activité lucrative dans le système fiscal rend le financement de tels modèles très coûteux. Si l'on réduit davantage la charge financière, il en résulte soit un moindre revenu de base, soit de faibles incitations à travailler, puisqu'une grande partie du montant supplémentaire retiré de l'activité lucrative doit être remise sous forme d'impôt.

Des simulations statistiques réalisées spécifiquement pour la Suisse durant les années 2000 confirment cet état de fait (Abul Naga, Kolodziejczyk et Müller 2008 ; Müller 2004). Elles ont permis de calculer les répercussions de ces modèles sur la propagation de la pauvreté, sur l'activité lucrative et sur la charge fiscale. Les variantes consistant à limiter les prestations à des groupes de personnes donnés et fixant le niveau de soutien nettement en deçà du minimum vital sont celles qui ont donné les meilleurs résultats. La nature de ces modèles s'en trouve modifiée : ces derniers ne conduisent pas à un changement fondamental de système, mais complètent le système par de nouvelles prestations. Même sous cette forme, ils peuvent toutefois sensiblement contribuer à la lutte contre la pauvreté : le versement (quasi) automatique prévient les risques de non-recours.

À l'échelle fédérale, deux modèles ont donc été examinés de manière approfondie :

- **Le crédit d'impôt dépendant du revenu** : sur mandat du Conseil fédéral, un groupe d'experts a étudié la possibilité d'introduire un crédit d'impôt dépendant du revenu (Leu et al. 2008), dont l'objectif principal ne consisterait pas à lutter contre la pauvreté, mais à éviter les effets pervers sur l'activité lucrative. Les experts sont arrivés à la conclusion que cet instrument n'améliorerait pas sensiblement la situation professionnelle des ménages à bas revenu. Afin d'éviter les injustices liées au système, ils recommandent d'éliminer les incitations inopportunes liées à l'aide sociale et à d'autres prestations sous condition de ressources (cf. chap. C.2.2).
- **L'assurance générale du revenu** : le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'examiner l'introduction d'une assurance générale du revenu (Conseil fédéral 2012). La proposition prévoyait de fusionner toutes les assurances sociales versant des contributions financières en cas de perte de gain (assurance-invalidité, assurance-accidents, assurance-chômage, régime des allocations pour perte de gain, assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, aide sociale ; Gurny et Ringger 2009 ; Knöpfel 2006). Selon la situation du ménage, les prestations se seraient élevées à 70 % ou 80 % du gain assuré et auraient été servies sans limitation de durée. L'aide sociale aurait ainsi été largement limitée aux

personnes aptes à travailler mais ne souhaitant pas exercer d'activité lucrative – même dans des conditions acceptables (« decent work » au sens de l'Organisation internationale du travail OIT, cf. cahier thématique « **Activité professionnelle et pauvreté en Suisse** », chap. D et F). Le Conseil fédéral a rejeté la proposition au motif que le système actuel atteignait ses objectifs pour la majeure partie de la population en âge de travailler et qu'un changement radical n'était donc pas indiqué. Dans le sillage de la crise du COVID-19, un modèle actualisé d'assurance perte de gain générale a fait l'objet de discussions (Gurny et Ringger 2022, p. 11-38).



cf. cahier thématique
« **Activité professionnelle
et pauvreté en Suisse** »,
(chap. D et F).

Le revenu de base inconditionnel a été mis à l'ordre du jour politique par une initiative populaire. Celle-ci prévoit d'obliger la Confédération à instaurer un revenu de base inconditionnel propre à permettre à l'ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique. Cette initiative a été rejetée par 77 % des votants (contre 23 % de voix favorables) lors du scrutin de juin 2016. La proposition n'avait précisé ni le montant du revenu de base ni ses modalités de financement. Comme base de discussion, les auteurs de l'initiative ont évoqué un montant mensuel de 2500 francs par adulte et de 625 francs par enfant et par jeune jusqu'à 18 ans (OFAS 2016, p. 2). La mesure dans laquelle le soutien à l'intégration professionnelle et sociale se poursuivrait n'a pas non plus été abordée. Cette question se pose en principe pour des modèles qui « automatisent » le versement du minimum vital (par ex. via l'intégration dans le système fiscal) et ne sont donc pas couplés à des instances de soutien telles que l'aide sociale.

En cas d'acceptation de l'initiative, la Suisse aurait été le premier État industrialisé à instaurer un revenu de base inconditionnel couvrant le minimum vital de manière généralisée et durable. À ce jour, aucun impôt sur le revenu négatif n'a été pleinement mis en œuvre où que ce soit. Des projets pilotes communaux ou régionaux qui expérimentent des variantes de revenu de base inconditionnel sont cependant en cours dans plusieurs pays. Mais le revenu de base qu'ils prévoient ne couvre en général pas toute la palette des besoins vitaux, et il se limite fréquemment à des groupes de personnes spécifiques (par ex. chômeurs, personnes à faible revenu). En outre, les conditions économiques, sociétales et de politique sociale peuvent s'avérer très différentes d'un cas à l'autre (Hasdell 2020 ; Somers, Muffels et Künn-Nelen 2021).

Comme le montrent les expériences menées dans des pays industrialisés, les modèles doivent globalement être propres à réduire la pauvreté et les inégalités de revenus (Somers, Muffels et Künn-Nelen 2021, p. 55-56). Leurs conséquences sur l'activité lucrative ne semblent pas particulièrement graves : son recul global s'avère relativement modéré (Somers, Muffels et Künn-Nelen 2021, p. 51-55 ; Hiilamo 2022, p. 81 ; Marinescu 2018 ; pas de changement : Bohmann et al. 2025, p. 226-227). Il convient néanmoins de rappeler que ces expériences sont généralement limitées dans le temps, ce qui rend difficile toute évaluation des répercussions à long terme sur l'incitation à travailler. Une baisse marquée de l'activité lucrative pourrait donc avoir pour les participants des implications indésirables à long terme (Hiilamo 2022, p. 79). Dans d'autres domaines de la vie (par ex. santé, participation sociale), les résultats varient beaucoup d'un cas à l'autre (Somers, Muffels et Künn-Nelen 2021, p. 56-58). Si les effets malvenus constituent l'exception, on ne saurait cependant considérer, telle une évidence, que les résultats ne pourraient être que positifs.

Dans l'expérience la plus importante à ce jour concernant le revenu de base inconditionnel, 1000 dollars par mois ont été versés durant trois ans à 1000 personnes défavorisées aux États-Unis (Vivalt et al. 2024 ; Miller et al. 2024). Une comparaison détaillée avec un groupe de contrôle prouve que les participants ont réduit leur temps de travail de 4 % au total et que leur participation au marché de l'emploi a diminué de 2 %. Cette baisse a atteint une ampleur similaire chez leurs partenaires. Le temps gagné a principalement été consacré aux loisirs. Des répercussions positives sur la qualité de l'emploi n'ont pas pu être établies. À court terme, des améliorations considérables de la santé psychique et de la sécurité alimentaire sont apparues, mais elles n'ont pas été

durables. Il n'existe par ailleurs aucune preuve d'évolution favorable de la santé physique des personnes concernées. Un projet pilote mené en Allemagne avec un peu plus de 100 participants a en revanche permis de constater des améliorations stables de la santé mentale et du bien-être par rapport au groupe de contrôle (Bohmann et al. 2025, p. 227-228).

Lors d'expériences de terrain, il n'est pas possible d'analyser les conséquences macroéconomiques de la mise en place durable d'un revenu de base inconditionnel financé par les moyens publics à l'échelle de tout un pays. Dans la recherche économique, un large consensus existe sur le fait que l'instauration d'un revenu de base couvrant le minimum vital s'accompagnerait de charges financières élevées impliquant des hausses d'impôt significatives (Bach et Hamburg 2023 ; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2021). Une telle démarche fait peser des risques sur l'ensemble de l'économie (par ex. participation à la vie active, investissements) difficiles à évaluer en détail et qui dépendent largement de la mise en œuvre et des sources de recettes fiscales prévues (revenu, fortune, consommation, transactions financières, etc.).

D CONCLUSION

- La couverture des besoins vitaux pose de nombreux défis non seulement en Suisse, mais dans tous les États-providence du début du XXI^e siècle. Ce constat vaut pour le non-recours aux prestations sociales comme pour l'utilisation d'incitations financières et de sanctions et pour l'intégration sociale des bénéficiaires de prestations. Les différences dues au fédéralisme dans la conception et l'exécution du système de couverture des besoins vitaux relèvent d'un phénomène plus spécifique à la Suisse.

- Sur la base des principaux objectifs de la couverture des besoins vitaux, les défis mentionnés ont été identifiés comme inhérents au système. Une démarche alternative consiste à évaluer la situation sous l'angle de l'approche par les capacités. Ce « regard extérieur » fondé sur la théorie aboutit pour l'essentiel à des estimations similaires, tout en attirant aussi l'attention sur des défis supplémentaires :

- l'importance de l'aide personnelle en tant qu'instrument de couverture des besoins vitaux ;
- une combinaison équilibrée de mesures individuelles et structurelles ;
- le soutien des personnes touchées par la pauvreté, qui sont particulièrement accablées et défavorisées.

La couverture des besoins vitaux résulte de l'interaction entre les prestations sociales financières, les transferts sociaux en nature et la charge fiscale des ménages à faible revenu. Étant donné que les communes sont en grande partie compétentes en matière de transferts sociaux en nature et d'impôts, obtenir une vue d'ensemble est difficile. C'est la raison pour laquelle le chapitre consacré au présent thème prioritaire se concentre sur les prestations sociales financières.

On distingue fondamentalement deux catégories de prestations sociales financières : celles des assurances sociales et les prestations sous condition de ressources. En règle générale, les prestations des assurances sociales n'ont pas pour mandat légal de lutter contre la pauvreté, mais servent à compenser des pertes de gain ou à couvrir des risques tels que les coûts occasionnés à la suite d'une maladie ou d'un accident. De facto, elles contribuent ainsi largement à la lutte contre la pauvreté. Il en va de même si l'on exclut la prévoyance vieillesse : grâce à leurs prestations, les assurances sociales font en sorte que plus de la moitié des personnes en âge de travailler ne vivent pas dans la pauvreté (cf. chap. B.1.1). Du point de vue de la politique de lutte contre la pauvreté, il est important de reconnaître ces corrélations empiriques et d'en tenir compte de manière appropriée lorsque des réformes sont initiées dans le système de sécurité sociale.

Les prestations sociales sous condition de ressources sont accessibles aux seuls ménages de condition économique modeste. En ce sens, leur perception relève exclusivement de la lutte contre la pauvreté, ce qui est particulièrement clair pour les prestations qui garantissent un minimum vital (par ex. aide sociale, PC à l'AVS/AI). L'aide sociale et certaines prestations sous condition de ressources propres aux cantons (par ex. aides aux chômeurs, PC pour familles) offrent non seulement un soutien matériel, mais visent aussi à encourager l'intégration professionnelle et sociale de leurs bénéficiaires. À l'heure actuelle, la réalisation de ces objectifs fait face aux défis suivants :

- **Non-recours aux prestations sociales** : des analyses ponctuelles relèvent qu'en Suisse, quelque 20 % à 40 % de personnes ne perçoivent pas de prestations sociales sous condition de ressources alors qu'elles y auraient droit. Ces parts se situent dans le même ordre de grandeur que d'autres pays européens. Le non-recours dans de telles proportions est problématique : il laisse supposer que les prestations sociales ne produisent pas les effets souhaités ou sont mal conçues. En vue de lutter efficacement contre ce phénomène, il serait essentiel d'en savoir plus sur ses causes. La multiplicité et la complexité des motifs du non-recours sont certes assez largement documentées, mais des informations sur sa fréquence et son importance font défaut pour l'expliquer. En Suisse, davantage de mesures visant à remédier au non-recours aux prestations sociales ont fait l'objet de débats et ont été adoptées ces dernières années. Jusqu'à présent, cependant, les approches systématiques et globales restent rares.
- **Effets des sanctions** : la sécurité sociale est aujourd'hui encore marquée par le changement de cap vers une fin de l'État-providence, intervenu dans les années 1990. Au sens d'une « activation », l'octroi de prestations financières est conditionné à l'intégration professionnelle et sociale ainsi qu'à la preuve des efforts fournis vis-à-vis des autorités. Concrètement, ce paradigme est interprété de diverses manières dans sa mise en œuvre. Les doutes quant à l'efficacité des modèles d'exécution fondés sur des sanctions se sont aussi bien intensifiés dans la recherche que dans la pratique. Cela vaut tout particulièrement pour l'aide sociale, dont une part considérable des allocataires sont confrontés à des difficultés multiples. La recherche internationale montre certes que la contrainte et les sanctions peuvent aboutir à des succès à court terme. Mais ils sont rarement durables et peuvent avoir des conséquences contre-productives à plus longue échéance. Les résultats parlent en faveur d'une pratique fondée sur le soutien, qui recherche des solutions spécifiques à chaque cas et soit consensuelle. Cela n'exclut en principe pas le recours à des sanctions, mais il est important que celles-ci soient intégrées dans des stratégies adaptées à la situation des personnes visées, qui permettent d'amé-

liorer sensiblement leurs perspectives. À cet effet, les effectifs qualifiés sont nécessaires en nombre suffisant. En Suisse, il a été démontré que des investissements en ce sens peuvent être financièrement rentables : une dotation en personnel appropriée contribue à accroître la fréquence de clôture des dossiers d'aide sociale et à réduire les coûts moyens par dossier.

- **Intégration sociale** : dans ce contexte, l'intégration sociale de personnes menacées de pauvreté ou touchées par la pauvreté représente un défi particulier. Dans le système suisse, ce domaine relève presque exclusivement des compétences de l'aide sociale. Sous l'influence de l'activation, beaucoup de mesures d'intégration sociale devaient initialement servir à encourager l'« emploi » dans des contextes quasi professionnels et sont ainsi restées axées sur le monde du travail. Mais cette focalisation est de plus en plus ressentie comme unilatérale. Comme alternative, des mesures qui permettent aux personnes concernées d'accéder à un plus large éventail de mesures potentiellement valorisantes sont développées, parmi lesquelles des activités de nature communautaire renforçant la cohésion sociale, la transition écologique ou les structures démocratiques. Le développement et la conception de ces programmes se trouvent encore à un stade précoce. Déterminer les effets de ces mesures de manière fiable et différenciée s'avère également très complexe.
- **Incitations inopportunes** : l'endettement et des « erreurs de conception » dans la couverture des besoins vitaux peuvent conduire à ce que les personnes touchées par la pauvreté ne puissent pas intensifier leurs efforts d'intégration professionnelle. Leur revenu disponible n'évolue alors pas, voire diminue. À l'heure actuelle, plusieurs améliorations concernant la gestion des dettes font l'objet de discussions. D'autres incitations inopportunes et effets de seuil qui découlent de la conception et de l'interaction de prestations destinées à couvrir les besoins vitaux ont fait des remous il y a dix à vingt ans, et des réformes ont parfois été initiées. Depuis lors, les esprits se sont apaisés. Les conséquences des incitations inopportunes liées au système sur le comportement des personnes pauvres demeurent méconnues.

Ces défis apparaissent non seulement en Suisse mais aussi, sous des formes similaires, dans de nombreux autres pays. En ce sens, elles caractérisent bien l'évolution de l'État-providence au sein des pays développés depuis le début du XXI^e siècle. Les défis liés à la diversité politique sont quant à eux spécifiques à la Suisse. Le fédéralisme qui marque le système de sécurité sociale est particulièrement présent dans la couverture des besoins vitaux. Il offre, d'une part, de la marge pour développer des solutions adaptées et mener des expériences innovantes. D'autre part, il peut avoir des conséquences perçues comme problématiques. Comme la couverture des besoins vitaux s'inscrit dans un cadre très proche des droits fondamentaux et des droits humains, des différences en termes de niveau des prestations ou de pratique d'exécution peuvent mettre à l'épreuve le sentiment de justice.

Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) constituent actuellement un instrument central pour harmoniser ce domaine. Les exigences quant à l'adoption de bases juridiques contraignantes (par ex. loi-cadre fédérale, concordat) n'ont jusqu'à présent pas obtenu de majorité politique. La doctrine juridique propose comme alternative de renforcer l'ancrage constitutionnel de l'aide sociale dans la pratique du droit. L'encouragement du conseil juridique indépendant et des systèmes intracantonaux de compensation des charges sociales ont également été recommandés. Enfin, le fait que l'exécution de l'aide sociale a parfois lieu dans des structures de très petite taille constitue également un défi. En pareilles conditions, la gestion professionnelle des cas n'est pas toujours garantie et la différenciation des compétences se heurte à des limites. La régionalisation des services sociaux peut agir comme un frein. Certains cantons l'ont obligatoirement prescrite et décidée « par le haut », tandis que d'autres formulent des standards minimaux à observer par les communes lorsqu'elles organisent l'exécution de l'aide sociale.

L'identification des défis entreprise ici se fonde sur trois objectifs centraux de la couverture des besoins vitaux : la garantie du minimum vital social ainsi que l'intégration professionnelle et sociale. Si l'on entend la pauvreté au sens de l'approche par les capacités, d'autres aspects entrent alors en considération. L'approche la plus influente dans la recherche et la pratique professionnelle sur la pauvreté et les inégalités sociales évalue la situation de vie personnelle sous l'angle des possibilités à agir dont dispose un individu. Mesurer précisément cette marge de manœuvre sur le plan statistique s'avère complexe. L'approche peut néanmoins servir de cadre d'orientation pour l'évaluation de stratégies et de mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté (cf. cahier de base « La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble », chap. A.3.4).

cf. cahier de base
« La pauvreté en Suisse :
une vue d'ensemble »,
(chap. A.3.4).

En ce qui concerne les éléments contraignants, les sanctions et les possibilités de participation, on observe un fort chevauchement avec les estimations faites ci-avant. Une importante différence réside cependant dans le motif : si l'on considère exclusivement les trois objectifs mentionnés, les possibilités de participation et de choix deviennent alors des moyens d'atteindre une fin. Elles s'imposent parce que la recherche empirique tend à indiquer qu'elles sont plus efficaces que des régimes punitifs stricts. Pour l'approche par les capacités, elles constituent en revanche une fin en soi : dans cette perspective, il est nécessaire, indépendamment des conséquences, que les personnes puissent s'engager et ne soient pas soumises à des exigences comportementales conformes à un schéma. Le fait que la dignité humaine suppose un minimum de liberté personnelle pointe dans le même sens. Les personnes ayant l'expérience de la pauvreté soulignent également à quel point leur estime d'elles-mêmes et leur identité leur sont essentielles et combien il importe pour elles de pouvoir faire leurs propres choix et d'être « à l'aise avec elles-mêmes » (ATD Quart Monde 2023, p. 23).

Si l'on considère les stratégies et mesures actuelles relatives à la couverture des besoins vitaux, les défis suivants apparaissent dans l'approche par les capacités :

- **Importance de l'aide personnelle** : l'approche par les capacités souligne que la prospérité ne découle pas directement de la couverture des besoins matériels. Il est tout aussi essentiel que les personnes soient en mesure d'utiliser les biens matériels à leurs propres fins et, ainsi, d'élargir leurs moyens d'action et de réalisation. Dans des cas complexes, notamment, une analyse globale de la situation de vie et de l'environnement social est nécessaire. Elle peut néanmoins entrer en conflit avec les processus standardisés et la logique d'intervention des différentes assurances sociales. Dans l'aide sociale, l'instrument de l'aide personnelle poursuit précisément ce but. Pour qu'il déploie des effets préventifs, un droit à l'aide personnelle existe aussi pour les personnes qui ne se trouvent pas en situation de détresse matérielle. Les modalités de la mise en œuvre de l'aide personnelle au sein des services sociaux sont cependant méconnues. On suppose qu'il existe, à cet égard, d'importantes différences.
- **Combinaison équilibrée de mesures individuelles et structurelles** : selon l'approche par les capacités, des facteurs de conversion décident de la mesure dans laquelle les biens matériels élargissent la marge de manœuvre personnelle. De tels facteurs sont à rechercher non seulement au niveau individuel (par ex. capacités cognitives, santé), mais aussi dans les conditions-cadres économiques, sociales ou juridiques. Il s'ensuit que les stratégies de prévention et de lutte contre la pauvreté devraient s'appuyer sur une combinaison équilibrée de mesures personnelles et structurelles. Les stratégies d'activation conventionnelles tendent à placer principalement l'accent sur les ressources et le comportement des individus. Elles doivent par conséquent être associées à des interventions au niveau des structures. Il peut ici s'agir de mesures qui améliorent l'accès (par ex. au système juridique, de formation ou de santé), créent des offres adaptées aux besoins ou encore visent à sensibiliser de nombreuses catégories de citoyens ou des décideurs spécifiques.
- **Possibilités d'action et de réalisation de personnes particulièrement vulnérables** : les très importantes limitations et difficultés auxquelles est confrontée une partie de ses allocataires posent un défi de taille à l'aide sociale. La stra-

tégie consistant à augmenter les possibilités d'action et de réalisation de ces personnes à travers une meilleure intégration professionnelle est souvent peu réaliste. Du point de vue de l'approche par les capacités, il convient d'ouvrir aux intéressés d'autres opportunités d'effectuer des activités valorisantes. Ceci va de pair avec les considérations susmentionnées concernant l'intégration sociale et s'accompagne d'un double défi. D'une part, de telles possibilités devraient potentiellement être disponibles sur une plus longue durée et en principe accessibles à toutes les personnes concernées. D'autre part, elles doivent offrir une liberté de choix et d'organisation. Cela signifie entre autres impliquer les personnes concernées dans le développement de ces opportunités. La mise en œuvre de cette tâche touche à des questions et valeurs socio-politiques fondamentales. Il ne serait par conséquent pas approprié de la déléguer exclusivement à l'aide sociale. Des débats plus larges, qui tiendraient compte des expériences et des préoccupations des personnes pauvres dans toute leur diversité, semblent nécessaires. La question essentielle est ici de savoir sous quelle forme une société donne à ses membres particulièrement vulnérables des possibilités de mener une vie qu'ils pourront apprécier pour de bonnes raisons.

NOTES DE FIN	143
BIBLIOGRAPHIE	146
LISTE DES ABRÉVIATIONS	153
GLOSSAIRE	154
IMPRESSUM	156

NOTES DE FIN

- 1 Outre les assurés, les employeurs versent aussi des cotisations à la plupart des assurances sociales suisses (AVS, AI, prévoyance professionnelle, assurance-accidents, assurance-chômage, allocations familiales, allocations pour perte de gain). Les pouvoirs publics participent en outre au financement de l'AVS, de l'AI et de l'assurance militaire par les recettes fiscales.
- 2 La distinction ici opérée entre prestations des assurances sociales (chap. A.2) et prestations sous condition de ressources (chap. A.3) s'appuie sur des critères fonctionnels (par ex. financement, éligibilité). La classification juridique peut s'en écarter. Le rapport annuel sur les assurances sociales suisses visé à l'art. 76 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales englobe les prestations complémentaires à l'AVS/AI et les prestations transitoires pour chômeurs âgés. Toutes deux constituent, du point de vue fonctionnel, des prestations sociales sous condition de ressources, si bien qu'elles sont traitées au chapitre A.3.
- 3 Parmi les assurances sociales, seule l'assurance militaire prévoit une telle prestation. Une protection sociale des salariés est garantie par le code des obligations, qui impose aux employeurs de poursuivre le paiement du salaire en cas de maladie et de grossesse. La durée de cette obligation est de trois semaines au moins pendant la première année de service et doit être augmentée équitablement à mesure que la période d'engagement s'allonge (art. 324a CO). En pratique, de nombreux employeurs concluent des assurances d'indemnités journalières qui protègent leurs salariés contre la perte de gain en cas de maladie. Les données statistiques relatives aux assurances d'indemnités journalières sont lacunaires, notamment faute d'informations sur le nombre d'assurés.
- 4 Les prestations de (nouvelle) réadaptation professionnelle de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité ne sont pas mentionnées ici ni dans le [tableau 2](#). Elles sont abordées au chapitre A.4 en tant que prestations de soutien non matérielles des assurances sociales. Le remboursement des frais décrit ici repose sur un avis professionnel quant à la nécessité et à la proportionnalité d'une prestation fournie hors du système de sécurité sociale (par ex. par du personnel médical spécialisé). En revanche, les mesures d'intégration professionnelle sont ordonnées par les assurances sociales elles-mêmes et, en partie, également mises en œuvre par leur propre personnel (conseil en particulier).
- 5 Si la vérification de ces droits nécessite plus de temps ou si les prestations allouées en amont ne sont pas versables immédiatement pour d'autres raisons, les prestations sociales sous condition de ressources – en particulier l'aide sociale – peuvent pallier les situations de détresse et avancer les prestations allouées en amont.
- 6 Consultable sur le site Internet de l'OFS à l'adresse <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/inventaire-prestations-sociales-sous-condition-ressources.html>
- 7 Les subsides de formation, l'assistance juridique, l'aide aux victimes d'infractions, les réductions des primes d'assurance-maladie et les subsides pour le paiement des cotisations aux assurances sociales sont imputés aux « prestations sociales sous condition de ressources fournies pour garantir l'accès aux prestations publiques de base ». Les PC à l'AVS/AI, l'avance sur pensions alimentaires ainsi que les aides aux personnes âgées/invalides, aux chômeurs, à la famille et au logement sont à l'inverse considérées comme des « prestations sociales sous condition de ressources destinées à combattre la pauvreté ».
- 8 Dans le domaine de l'aide sociale, des imprécisions apparaissent pour les prestations circonstancielles (PCi). Celles-ci n'entrent pas dans le forfait pour l'entretien, mais sont attribuées au cas par cas. En ce qui concerne notamment les « PCi d'encouragement », qui visent l'intégration professionnelle et sociale, les services sociaux recourent à différentes pratiques en matière d'octroi et de financement : certains financent de telles prestations sur leurs propres fonds, tandis que d'autres renvoient leurs allocataires vers des associations caritatives et des fondations ou font généralement preuve de réserve (Knöpfel, Frei et Janett 2016, p. 30-45 ; Höglinger et al. 2024, p. 52-59 ; cf. chap. C.4.1).
- 9 OFS – Comptes globaux de la protection sociale (CGPS) 2020.
- 10 On ne dispose d'aucune analyse comparative des prestations englobant toutes les assurances sociales.
- 11 En additionnant toutes les personnes de moins de 65 ans qui ont perçu une prestation sous condition de ressources couvrant le minimum vital en 2023 (par ex. aide sociale, PC à l'AVS/AI), on obtient un chiffre plus élevé. Comme expliqué dans le cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) » (chap. B.2.1, encadré « Rapport entre statistique de la pauvreté et statistique de l'aide sociale ») pour l'aide sociale, il n'est pas possible de comparer précisément entre elles les statistiques relatives aux différentes prestations sous condition de ressources et les données de l'enquête SILC (statistique de la pauvreté). Le fait que les premières reposent sur des données administratives et les secondes sur un échantillon représentatif joue à cet égard un rôle central.
- 12 La part de 4,7 % correspond à l'écart (en points de pourcentage) entre le taux de pauvreté après perception de toutes les prestations des assurances sociales (12,8 %) et le taux de pauvreté après tous les transferts sociaux (8,1 %).
- 13 S'appuyant sur une méthodologie similaire, une étude plus récente compare la situation financière de personnes âgées dans les 26 chefs-lieux cantonaux. Elle se concentre sur les frais de soins et d'assistance dont les montants diffèrent selon le lieu et qui sont couverts dans une plus ou moins large mesure par les prestations sociales (règlements cantonaux sur la prise en charge des frais de maladie et d'invalidité dans les PC à l'AVS/AI, aides communales et cantonales). L'étude révèle notamment que, dans certains chefs-lieux cantonaux, des personnes à faible capacité financière doivent supporter elles-mêmes une partie des coûts des soins à domicile bien qu'elles perçoivent des PC. Elles n'ont ainsi d'autre choix que de renoncer à ces prestations d'assistance ou de les financer au moyen de PC envisagées pour d'autres finalités (Meuli et Knöpfel 2021, p. 109-110 ; Knöpfel et al. 2020, p. 102-103).
- 14 <https://swisstaxcalculator.estv.admin.ch/#/taxburden/income-wealth-tax> (type de présentation : début de l'assujettissement).
- 15 Étant donné que le minimum vital social dépend des coûts de logement et de santé locaux, la fréquence à laquelle il est exonéré de l'impôt ne peut pas être déterminée d'emblée. La valeur qui découle en tant que minimum vital social moyen pour toute la Suisse peut ici servir de guide approximatif (cf. cahier de base « [La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble](#) », chap. B.2.1). Pour les célibataires, l'assujettissement à l'impôt débute avant que ce seuil soit atteint (minimum vital moyen d'un ménage d'une personne : environ 33 000 francs par année) dans tous les chefs-lieux de canton et dans deux tiers d'entre eux pour un couple actif avec deux enfants (minimum vital moyen : environ 62 000 francs par année).
- 16 Ces calculs portent sur les années 2019 à 2021 ; la définition de la pauvreté en termes de revenu utilisée se fonde sur les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).
- 17 Il est possible que des personnes changent de statut de séjour en cours d'année et passent en conséquence du régime de l'aide sociale dans le domaine de l'asile à celui de l'aide sociale régulière. Celles-ci ne figurent pas dans le chiffre des 112 600 bénéficiaires de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.
- 18 www.sem.admin.ch > Intégration & naturalisation > Encouragement de l'intégration > Suivi de l'encouragement de l'intégration.
- 19 Selon le rapport final du projet pilote, 40 % des bénéficiaires de l'aide sociale majeurs ne remplissaient pas les critères d'attribution (Ville de Bienne 2024, p. 7). Parmi ceux-ci se trouvaient également des personnes qui ne pouvaient pas se présenter en raison de leur activité professionnelle (Steger et al. 2024, p. 42). Sans les actifs, la part s'établit à environ 25 %.
- 20 www.bfs.admin.ch > Statistiques > Sécurité sociale > Aide sociale > Bénéficiaires de l'aide sociale > Aide sociale économique. Données : ASE: Dossiers clos de l'aide sociale économique selon le canton, la structure de l'unité d'assistance, la durée d'octroi, la raison principale de clôture et la classe d'âge.
- 21 Demeure ouverte la question de savoir si cette évolution est liée ou non aux modifications du droit des étrangers entrées en vigueur en 2018. À l'époque, des précisions avaient été apportées sur le moment de l'extinction du droit de séjour des citoyens de l'UE/AELE qui ont obtenu leur autorisation pour l'exercice d'une activité lucrative salariée et dont le rapport de travail est par la suite résilié involontairement (art. 61a LEI). Selon le règle-

- ment, c'est le cas six mois après la perte de l'emploi (ou après perception des indemnités de chômage si le droit à celles-ci s'étend sur une plus longue période). Si une personne perd son emploi durant la première année de son séjour en Suisse, elle ne dispose d'aucun droit à l'aide sociale.
- 22 À une exception près (figure 24), les analyses statistiques des durées de recours et des retours ont été réalisées spécifiquement pour le monitoring de la pauvreté (Höglinger, Kaderli et Bischof 2025, p. 2-48). Contrairement aux tableaux standards de la statistique de l'aide sociale, elles ne se réfèrent pas à des dossiers d'aide sociale, mais portent sur des personnes. Il arrive parfois que des dossiers soient clôturés puis rouverts, sans que cela change quelque chose aux prestations perçues par les personnes enregistrées (par ex. déménagement, modification du ménage). Lors de la reconstitution des parcours des bénéficiaires de l'aide sociale, de tels aspects administratifs restent exclus. Des indicateurs relatifs aux parcours individuels sont également publiés dans le cadre de la statistique « Parcours types dans le social » (SHIVALV) et couvrent généralement une période d'observation de deux ans. Les résultats peuvent légèrement s'écarter des valeurs publiées ici, parce que la définition des cohortes d'entrées diverge quelque peu et que les versements uniques sont traités différemment dans l'aide sociale (cf. note 23) : www.bfs.admin.ch > Statistiques > Sécurité sociale > Analyses et parcours dans le système de sécurité sociale. Pour les années 2006 à 2011, Salzgeber et al. 2016 proposent une analyse complète des parcours dans l'aide sociale, qui se base aussi sur les dossiers.
- 23 Dans le but d'écarter des situations de détresse, les services sociaux peuvent accorder des versements uniques, même si les personnes concernées sont en mesure de couvrir leur minimum vital social par leurs propres moyens (normes CSIAS, C.2). La gestion de tels cas varie selon les services sociaux, également en ce qui concerne l'ouverture de dossiers (Höglinger, Kaderli et Bischof 2025, p. 3).
- 24 Ces retours sont plus rares que dans la figure 21, ceci parce que les six premières années après l'entrée à l'aide sociale sont ici comptabilisées. La figure 21 représente les six premières années après la sortie de l'aide sociale.
- 25 Un recul principalement attribuable à la pandémie de COVID-19 (augmentation de la mortalité dans les homes, report de nouvelles admissions : OFAS 2022, p. 3-4). Le nombre s'élevait à 71 000 personnes au cours des années précédentes (2016-2019), contre environ 65 500 en 2022 et 2023. Les chiffres les plus récents de 2024 montrent une nouvelle baisse à près de 64 300 personnes : OFS, STAT-TAB – Tableaux interactifs : Bénéficiaires de PC selon la nationalité (catégorie), le genre d'habitation, le sexe et la classe d'âge : https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-1305020000_102/.
- 26 www.ofas.admin.ch > Assurances sociales > Prestations complémentaires > Statistique : Données détaillées (Cubes et tableaux excel) > Dépenses des PC, Financements des PC : Dépenses des PC par genre de dépenses et branche d'assurance.
- 27 Motion « Prestations complémentaires pour les personnes âgées en logement protégé » (18.3716) déposée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États, transmise au Conseil fédéral le 12 décembre 2019.
- 28 La modification de la pyramide des âges peut néanmoins – en tant que phénomène indépendant de l'état civil – contribuer à la croissance du taux de PC. Les bénéficiaires de rentes AI à l'âge de jeune adulte sont plus souvent que la moyenne tributaires de PC parce qu'ils n'avaient auparavant travaillé que quelques années, voire jamais. La part des jeunes adultes (18 à 25 ans) dans les bénéficiaires de rentes AI est relativement restreinte en Suisse. Son augmentation (2008 : 3,1 %, 2023 : 4,9 %) peut toutefois avoir un effet cumulatif sur la perception de PC si les personnes concernées continuent de bénéficier de PC à un âge plus tardif. Pyramide des âges des bénéficiaires de rentes AI : OFS, STAT-TAB – Tableaux interactifs : Invalides bénéficiaires de rente en Suisse en décembre selon le sexe, la classe d'âge et la cause d'invalidité : https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-1305010000_111/. Taux de PC par tranches d'âge : OFS, STAT-TAB – Tableaux interactifs : Taux des prestations complémentaires selon la nationalité (catégorie), le sexe et la classe d'âge : https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-1305020000_105/.
- 29 OFS, STAT-TAB – Tableaux interactifs : Bénéficiaires de prestations complémentaires selon la nationalité (catégorie), le genre d'habitation, le sexe et la classe d'âge : https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-1305020000_102/. La proportion réduite de séjours en home s'explique, d'une part, par le fait que l'entrée en homes pour personnes âgées et établissements médico-sociaux a de plus en plus lieu à une phase plus tardive de la vie. D'autre part, la durée de séjour moyenne recule progressivement (Pellegrini 2024, p. 87-88).
- 30 OFS, STAT-TAB – Tableaux interactifs : Population résidente permanente et non permanente selon le canton, l'autorisation de résidence, le sexe, la classe d'âge et la nationalité, 2010-2023 : https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-0103010000_101/.
- 31 OFS, tableau « Institutions médico-sociales : nombre de clients selon l'âge et le sexe » : <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/28465892>.
- 32 Des écarts peuvent aussi s'observer dans l'interprétation et l'évaluation du non-recours. Importe aussi, à cet égard, le droit ou l'absence de droit à une prestation spécifique. Dans les prestations de conseil et de soutien personnalisés, ce droit fait fréquemment défaut. Or du point de vue de la politique sociale, il est essentiel dans ce cas-ci également de savoir dans quelle mesure une prestation atteint son groupe cible.
- 33 Une précédente estimation pour le canton de Berne tablait sur un taux de non-recours de 26 % (Hümbelin 2019) pour l'année de référence 2012. La procédure appliquée à l'époque ne permettait cependant pas de relier au niveau individuel les données relatives à la situation financière des ménages et celles concernant la perception de l'aide sociale.
- 34 À Bâle-Ville, les allocations de logement pour les familles consistent en des prestations sous condition de ressources spécifiques au canton, qui sont destinées aux familles de locataires de condition économique modeste. Cf. chap. C.5.1 à propos des PC pour les familles.
- 35 Les prestations transitoires pour chômeurs âgés existent au niveau fédéral depuis 2021. Une évaluation complète, qui approfondira également le phénomène du non-recours, sera menée en 2026. Pour l'heure, le nombre de bénéficiaires est nettement inférieur aux chiffres initialement prévus (OFAS 2023 ; cf. C.5.1).
- 36 Dans le cadre de l'étude nationale complète sur la pauvreté de 1997, les taux de PC à l'AVS et à l'AI non sollicitées avaient été estimés. Axés sur des ménages privés et portant sur l'année 1992, ils s'établissaient à 36 %, pour l'AVS, et à 48 %, pour l'AI (Leu, Burri et Priester 1997, p. 174). Les estimations reposaient sur une reconstitution des droits individuels, à l'appui de données administratives et d'enquêtes, pour un échantillon aléatoire de quelque 6800 personnes. Une étude de l'Observatoire vieillesse de Pro Senectute (Gabriel et al. 2023) fournit une estimation récente concernant les PC à l'AVS. Selon celle-ci, en 2022, 15,7 % des personnes de plus de 65 ans vivant à domicile ne bénéficiaient pas de telles prestations alors que, du point de vue strictement arithmétique, elles y auraient pourtant eu droit. Ces indications s'appuient sur la Schweizer Alterssurvey, une enquête longitudinale représentative menée auprès de quelque 4500 personnes (dont près de 3300 étaient âgées de plus de 65 ans). Cette proportion n'est cependant pas comparable avec les taux de non-recours conventionnels, puisqu'elle ne met pas en parallèle le nombre d'ayants droit qui n'ont pas sollicité de prestations avec le total d'ayants droit (percevant ou non des prestations), mais le compare à l'ensemble de la population (de même âge).
- 37 D'après une publication de l'Office fédéral de la statistique, en 2005, 28 % des personnes pauvres en termes de revenu âgées de 20 à 59 ans déclaraient ne recevoir aucunes prestations d'entretien des collectivités publiques (OFS 2009, p. 16). Ce taux a parfois été interprété comme une approximation du taux réel de non-recours à l'aide sociale en Suisse. Il convient néanmoins de relever qu'un non-recours à l'aide sociale peut aussi se présenter lorsqu'un ménage bénéficie en amont de prestations sociales qui ne suffisent cependant pas à couvrir les besoins vitaux. À l'inverse, il est possible que le versement d'une prestation en amont permette de couvrir les besoins vitaux, auquel cas la situation de pauvreté ne peut être imputée à l'absence de perception de l'aide sociale. L'étude nationale sur la pauvreté de 1997 s'était également penchée sur ce thème. L'éligibilité à l'aide sociale n'ayant pas pu être déterminée avec précision, les affirmations faites dans cette étude se sont toutefois avérées très prudentes (Leu, Burri et Priester 1997, p. 178-184, 191-192).
- 38 La typologie établie par Warin 2016a cite la non-proposition comme une autre forme de non-recours. Il s'agit là de situations où les responsables de l'exécution ne proposent pas une prestation à laquelle les usagers concernés auraient

droit. La figure 38 classe l'exécution elle-même parmi les facteurs du non-recours. Afin d'éviter tout chevauchement entre facteurs et manifestations, il a été renoncé à intégrer la non-proposition parmi les types de non-recours.

- 39 Cette retenue ne peut pas être imputée aux seules craintes de perdre son droit de séjour en Suisse en cas de perception de l'aide sociale (cf. chap. B.2.3). Les motifs à l'origine du non-recours à l'aide sociale en cas de besoin ont été déterminés séparément. Les personnes interrogées ont rarement fait état de réticences liées au droit de séjour (7 % ; Hümbelin et Vogel 2025, p. 10).
- 40 Ces liens existent sous le contrôle du revenu du ménage. Concernant le revenu, il apparaît que les personnes issues de ménages aisés sont moins enclines à renoncer à demander l'aide que celles vivant dans des ménages défavorisés. Cette attitude pourrait découler entre autres du fait que le scénario de questions fictif leur semble plus éloigné de la réalité et qu'elles sous-estiment en conséquence les facteurs quotidiens comme les sentiments de honte ou les appréhensions lors de contacts avec les autorités.
- 41 « Aide transitoire » à Berne et Lucerne, « aide économique de base » à Zurich.
- 42 Monitoring CSIAS 2024, tableau « Calcul des prestations a ».
- 43 Les incitations et les sanctions dans l'assurance-chômage sont traitées en détail dans le cahier thématique « **Activité professionnelle et pauvreté en Suisse** » (chap. E.6.1).
- 44 La mise en œuvre de ces recommandations varie selon les cantons (cf. chap. C.4.1).
- 45 Une réduction de 20 % ou plus doit être limitée à six mois au maximum selon les normes CSIAS actuelles (section F.2, al. 3).
- 46 Une analyse des sanctions dans l'assurance-chômage atteste d'un phénomène similaire en Suisse (Arni, Lalive et van Ours 2013 ; Arni et al. 2025 ; cf. à ce sujet les explications détaillées du cahier thématique « **Activité professionnelle et pauvreté en Suisse** », chap. E.6.1).
- 47 Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), art. 61a et 64, al. 1bis
- 48 Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), art. 64a
- 49 Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), art. 93, al. 4
- 50 La CSIAS documente la mise en œuvre de ses normes dans un monitoring, qui repose sur une enquête menée auprès des services sociaux cantonaux et de certains services sociaux. Selon le monitoring 2024, près d'un tiers des cantons renonce au remboursement sur des revenus. Certains cantons qui appliquent l'obligation de remboursement se limitent aux très hauts revenus. Des différences existent aussi concernant la durée maximale d'un remboursement sur des revenus, le montant à partir duquel une obligation de remboursement sur la fortune est imposée, les prestations d'aide sociale non remboursables (par. ex. coûts de mesures d'intégration professionnelle) et les groupes de personnes non tenus au remboursement (par ex. mineurs ; CSIAS 2025, p. 26-29).
- 51 Canton de Neuchâtel : loi du 24 juin 2020 sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS) ; canton de Genève : loi du 2 mars 2023 sur la prévention et la lutte contre le surendettement (LPLS).
- 52 De telles références y sont formulées de diverses manières, allant de la simple information sur les normes CSIAS jusqu'à leur reprise intégrale (cf. Wizent 2023, ch. 286-287). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une référence aux normes de la CSIAS n'oblige pas nécessairement les autorités d'exécution compétentes à appliquer ces normes dans les moindres détails. Toutefois, si une autorité a l'intention de s'en écarter, elle doit exposer les motifs de sa décision (ATF 149 V 250 consid. 4.3.2 ; ATF 136 I 129 consid. 8.1).
- 53 En 2024, 21 cantons ont appliqué le montant recommandé par la CSIAS de 1031 francs pour un ménage d'une personne, avec des écarts vers le bas de 25 francs au maximum (4 cantons). À l'automne 2024, la CSIAS a décidé de recommander aux cantons de procéder à une adaptation au renchérissement en portant ce montant à 1061 francs (conformément à l'adaptation des PC à l'AVS/AI ; normes CSIAS, C.3.1, al. 4). 18 cantons auront mis en œuvre cette recommandation d'ici au début 2026 (état au printemps 2025 ; aperçu actualisé : www.skos.ch > Les normes CSIAS > Forfait pour l'entretien : Etat de la mise en œuvre dans les cantons – Vue d'ensemble Suisse).
- 54 Exception : des dispositions transitoires spécifiques sont prévues pour les femmes nées entre 1961 et 1969, qui pourront continuer à anticiper leur rente à 62 ans.

BIBLIOGRAPHIE

- Abarrassart, Aurélien ; Guggenbühl, Tanja ; Stutz, Heidi (2015) : Évaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam). Rapport final. Sur mandat du Service des assurances sociales et de l'hébergement, Département de la santé et de la prévoyance sociale du canton de Vaud. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Abul Naga, Ramses H. ; Kolodziejczyk, Christophe ; Müller, Tobias (2008) : The Redistributive Impact Of Alternative Income Maintenance Schemes: A Microsimulation Study Using Swiss Data. In : *Review of Income and Wealth*, vol. 54, n° 2, p. 193-219. DOI : 10.1111/j.1475-4991.2008.00270.x.
- Arni, Patrick ; Kaiser, Boris ; Lalive, Rafael ; Kläui, Jeremias ; Wolf, Markus (2025) : Wirkung unterschiedlicher Sanktionen der Arbeitslosenversicherung. Secrétariat d'État à l'économie. Berne (Bases de la politique économique, 57).
- Arni, Patrick ; Lalive, Rafael ; van Ours, Jan C. (2013) : How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. In : *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28, n° 7, p. 1153-1178. DOI : 10.1002/jae.2289.
- ATD Quart Monde (2023) : Rapports entre institutions, société et personnes vivant dans la pauvreté en Suisse: une expérience de violence qui continue. Rapport final du projet de recherche « Pauvreté – Identité – Société ».
- Atkinson, Anthony B. (1996) : The Case for a Participation Income. In : *The Political Quarterly*, vol. 67, n° 1, p. 67-70. DOI : 10.1111/j.1467-923X.1996.tb01568.x.
- Atkinson, Anthony B. (2016) : Inégalités. Paris : Éditions du Seuil.
- Auer, Daniel ; Slotwinski, Michaela ; Ahrens, Achim ; Hangartner, Dominik ; Kurer, Selina ; Kurt, Stefanie ; Stutzer, Alois (2024) : Social Assistance and Refugee Crime. In : *SSRN Electronic Journal*. DOI : 10.2139/ssrn.4793907.
- AvenirSocial (2010) : Code de déontologie du travail social en Suisse. Un argumentaire pour la pratique. Berne.
- AvenirSocial (2014) : Les sanctions dans le domaine de l'aide sociale. La position d'AvenirSocial. Berne.
- Bach, Stefan ; Hamburg, Mark (2023) : Simulationsanalysen zur Finanzierbarkeit des bedingungslosen Grundeinkommens. Forschungsprojekt im Auftrag von Mein Grundeinkommen e.V. DIW Berlin (Politikberatung kompakt, 195).
- Bächler, Thea (2016) : Die Finanzierung der Sozialhilfe zwischen Solidarität und Wettbewerb. Institut du fédéralisme. Fribourg (Newsletter IFF, 3/2016).
- Bachmann, Ruth ; Müller, Franziska ; Balthasar, Andreas (2005) : Guichet social. Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 1/05).
- Bade, Stephanie ; Capillo, Mariacarla (2021) : Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil I-Studie im Auftrag des Kantonalen Sozialamts Basel-Landschaft. Econcept. Zurich.
- Baicker, Katherine ; Congdon, William J. ; Mullainathan, Sendhil (2012) : Health insurance coverage and take-up: lessons from behavioral economics. In : *The Milbank Quarterly*, vol. 90, n° 1, p. 107-134. DOI : 10.1111/j.1468-0009.2011.00656.x.
- Bargain, Olivier ; Doorley, Karina (2011) : Caught in the trap? Welfare's disincentive and the labor supply of single men. In : *Journal of Public Economics*, vol. 95, n° 9-10, p. 1096-1110. DOI : 10.1016/j.jpubeco.2011.05.007.
- Bargain, Olivier B. ; Jonassen, Anders B. (2024) : New Evidence on Welfare's Disincentive for the Youth using Administrative Panel Data. In : *The Review of Economics and Statistics*, vol. 106, n° 3, p. 655-670. DOI : 10.1162/rest_a_01191.
- Baumberg, Ben (2016) : The stigma of claiming benefits: a quantitative study. In : *Journal of Social Policy*, vol. 45, n° 2, p. 181-199. DOI : 10.1017/S0047279415000525.
- Baumgartner, Edgar ; Ehrler, Franziska ; Gautschi, Joel ; Bochsler, Yann (2014) : Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn. Im Auftrag des Kantons Solothurn, Amt für soziale Sicherheit. Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest ; Conférence suisse des institutions d'action sociale. Olten, Berne.
- Belser, Eva Maria (2016) : Armutsbekämpfung im Bundesstaat – die Sozialhilfe in der Schweiz: Jahrbuch des Föderalismus 2016. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden : Nomos (Jahrbuch des Föderalismus, 17), p. 233-253.
- Belser, Eva Maria ; Bächler, Thea (2020) : Das Grundrecht auf Sozialhilfe – Von der Notwendigkeit, ein ungeschriebenes Grundrecht anzuerkennen, das über das Recht auf Hilfe in Notlagen hinausgeht. In : *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, n° 9, p. 463-488.
- Bertrand, Marianne ; Luttmner, Erzo F. P. ; Mullainathan, Sendhil (2000) : Network Effects and Welfare Cultures. In : *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n° 3, p. 1019-1055. DOI : 10.1162/003355300554971.
- Bertrand, Marianne ; Mullainathan, Sendhil ; Shafir, Eldar (2006) : Behavioral Economics and Marketing in Aid of Decision Making among the Poor. In : *Journal of Public Policy & Marketing*, vol. 25, n° 1, p. 8-23. DOI : 10.1509/jppm.25.1.8.
- Beshears, John ; Choi, James ; Laibson, David ; Madrian, Brigitte (2006) : Simplification and Saving. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA. (Working Paper, 12659).
- Betkó, János (2023) : Effects on welfare policies based on autonomy and unconditionality. A social experiment with social assistance recipients. Thèse de doctorat. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Bettinger, Eric P. ; Long, Bridget Terry ; Oreopoulos, Philip ; Sanbonmatsu, Lisa (2012) : The Role of Application Assistance and Information in College Decisions: Results from the H&R Block Fafsa Experiment. In : *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 127, n° 3, p. 1205-1242. DOI : 10.1093/qje/qjs017.
- Beyeler, Michelle ; Dugga, Angelina ; Imoberdorf, Sonja ; Urwyler, Christoph ; Walser, Konrad ; Weissenfeld, Katinka (2016) : Informations- und Beratungsangebote für armutsbetroffene Menschen. Bestandesaufnahme und Strukturierungsvorschlag für eine Online-Plattform. Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté ; Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 14/16).
- Beyeler, Michelle ; Salzgeber, Renate ; Schuway, Claudia (2019) : 20 ans de comparaison entre des villes suisses. Aide sociale et changement structurel. Initiative des villes pour la politique sociale, éd.
- Beyeler, Michelle ; Schuway, Claudia (2024) : Les bénéficiaires de l'aide sociale en situation de détresse psychologique. In : Initiative des villes pour la politique sociale, coord. : Aide sociale dans des villes suisses. Comparaison des indicateurs 2023, p. 48-61.
- Beyeler, Michelle ; Schuway, Claudia ; Kraus, Simonina (2020) : Aide sociale dans des villes suisses. Comparaison des indicateurs 2019. Initiative des villes pour la politique sociale, éd.
- Bhargava, Saurabh ; Manoli, Dayanand (2015) : Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment. In : *American Economic Review*, vol. 105, n° 11, p. 3489-3529. DOI : 10.1257/aer.20121493.
- Bieri, Oliver ; Gysin, Basil (2010) : Modellierung des verfügbaren Einkommens von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern: finanzielle Erwerbsanreize im Vergleich zweier Rentensysteme. Bericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen im Rahmen des Forschungsprogramms IV (FoP-IV). Interface. Lucerne.
- Bochsler, Yann (2020) : « Soziale Integration » am Beispiel der jungen Erwachsenen. In : *ZESO – Zeitschrift für Sozialhilfe*, vol. 117, n° 4, p. 20-21.
- Bochsler, Yann ; Knöpfel, Carlo (2024) : Politik. In : Christoph Merian Stiftung, coord. : Existenzminimum. Überblick, Analysen und Empfehlungen von Fachpersonen und Betroffenen. Bâle, p. 35-42.
- Bohmann, Sandra ; Fiedler, Susann ; Kasy, Max ; Schupp, Jürgen ; Schwerter, Frederik (2025) : Pilotprojekt Grundeinkommen: kein Rückzug vom Arbeitsmarkt, aber bessere mentale Gesundheit. In : *DIW Wochenbericht*, n° 15, p. 221-229.
- Booij, Adam S. ; Leuven, Edwin ; Oosterbeek, Hessel (2012) : The role of information in the take-up of student loans. In : *Economics of Education Review*, vol. 31, n° 1, p. 33-44. DOI : 10.1016/j.econedurev.2011.08.009.
- Bruckmeier, Kerstin ; Kruppe, Thomas ; Kupka, Peter ; Mühlhan, Jannek ; Oslander, Christopher ; Wolff, Joachim (2018) : Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 4. Juni 2018. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg (IAB-Stellungnahme, 5/2018).
- Bruckmeier, Kerstin ; Riphahn, Regina T. ; Wiemers, Jürgen (2019) : Benefit underreporting in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data. Institute for Employment Research. Nürnberg (IAB-Discussion Paper, 6/2019).
- Bruze, Gustaf ; Hilsov, Alexander Kjaer ; Maibom, Jonas (2024) : The Long-Run Effects of In-

- dividual Debt Relief (IZA Discussion Paper, 17047).
- Büttler, Monika (2006) : Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Universität de Saint-Gall (Discussion Paper, 2006/05).
- Büttler, Monika (2009a) : Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Étude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande. Conférence romande de l'égalité (egalite.ch).
- Büttler, Monika (2009b) : Ergänzungsleistungen. Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter. Avenir Suisse. Zurich.
- Caminada, Koen ; Goudswaard, Kees ; Wang, Chen ; Wang, Jinxian (2021) : Antipoverty Effects of Various Social Transfers and Income Taxes Across Countries. In : Social Indicators Research, vol. 154, n° 3, p. 1055-1076. DOI : 10.1007/s11205-020-02572-9.
- Can, Ensar ; Sheldon, George (2017) : Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz. Im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik.
- Castell, Laura ; Gurgand, Marc ; Imbert, Clément ; Tochev, Todor (2022) : Take-up of Social Benefits: Experimental Evidence from France.
- CDAS (2010) : Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives à la mise en place de prestations complémentaires pour familles à l'échelon cantonal (PCFam).
- Clapasson, Maria José ; Lambert Noverraz, Karin ; Barras, Nancy (2024) : Aide sociale et surendettement : une fatalité ? Suggestions de bonnes pratiques dans l'accompagnement des personnes surendettées à l'aide sociale. Artias. Yverdon-les-Bains (Dossier du mois).
- Colombo, Annamaria ; Knüsel, René (2014) : Un guichet social pour faciliter l'accès aux prestations. In : Les Politiques Sociales, vol. 2, n° 3-4, p. 96-107. DOI : 10.3917/lps.143.0096.
- Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2017) : Guide on Poverty Measurement. New York, Genève : Nations Unies.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2011) : Prestations complémentaires pour familles – Modèle CSIAS. Discussion détaillée des points-clés. Berne.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2018) : Monitoring de l'aide sociale 2018. Berne.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2021a) : Perception de longue durée de l'aide sociale. Document de base. Berne.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2021b) : Dettes et aide sociale. Document de base. Berne.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2022) : Monitoring de l'aide sociale 2021. Berne.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2023) : Focus sur l'intégration sociale. Le mandat d'intégration de l'aide sociale. Document de base. Berne.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (2025) : Monitoring de l'aide sociale 2024. Berne.
- Conseil fédéral (2012) : Couverture sociale du revenu chez les actifs. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat (09.3655) Schenker Silvia « Assurance générale du revenu » du 12 juin 2009. Berne.
- Conseil fédéral (2015) : Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources. Besoins et possibilités d'intervention. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 13.4010 Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national « Loi-cadre relative à l'aide sociale » du 6 novembre 2013. Berne.
- Conseil fédéral (2016) : Message relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires (Réforme des PC). In : Feuille fédérale, p. 7249-7345.
- Conseil fédéral (2018) : Procédure d'assainissement pour les particuliers. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.4193 Hêche. Berne.
- Conseil fédéral (2023) : Prise en compte des créances fiscales dans le calcul du minimum vital. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Gutjahr 18.4263 du 13 décembre 2018. Berne.
- Conseil fédéral (2024) : Message relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Prestations d'aide et d'assistance à domicile). In : Feuille fédérale, n° 2448, p. 1-52.
- Cottier, Lionel ; Degen, Kathrin ; Lalive, Rafael (2020) : Can unemployment benefit cuts improve employment and earnings? In : Empirical Economics, vol. 59, n° 2, p. 659-699. DOI : 10.1007/s00181-019-01677-6.
- Coullery, Pascal (2019) : Der Verfassungsanspruch auf existenzsichernde Leistungen. In : Jusletter, 25 mars 2019.
- Coullery, Pascal (2021) : Kantonales Sozialhilferecht als Teilsystem der sozialen Sicherheit. Skizze einer rechtlichen Epochenbildung. In : Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge, n° 2, p. 74-84.
- Coullery, Pascal ; Gerber, Jan ; Grob, Dominik ; Hänggeli, Alissa ; Studer, Melanie (2025) : Die Mobilisierung des Sozialhilferechts im interkantonalen Vergleich. Eine Normenanalyse als Schritt zur Untersuchung der Wirklichkeit in der Sozialhilfe. In : LeGes, vol. 36, n° 1. DOI : 10.38023/3604e56d-343c-44eb-a16e-39361f1ff600.
- Coullery, Pascal ; Grob, Dominik (2024) : Die Soziale Arbeit im Spiegel des kantonalen Sozialhilferechts. In : Revue suisse de travail social, vol. 32. DOI : 10.33058/sza.2024.2380.
- Coullery, Pascal ; Studer, Melanie (2024) : Verfassungs- und völkerrechtliche Rahmung des schweizerischen Sozialhilferechts: Stand der Debatte und Denkanstösse. In : Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, vol. 125, n° 6, p. 287-310.
- Debonneville, Julien ; Duvoisin, Aline ; Fakhoury, Julien ; Moachon, Eric ; Rosenstein, Emilie (2025) : Étude qualitative sur le non-recours au Revenu d'insertion. Rapport final sur mandat de la Direction générale de la cohésion sociale du canton de Vaud. Haute école de travail social et de la santé Lausanne, Observatoire des précarités.
- Dechausay, Nadine ; Anzelone, Caitlin ; Reardon, Leigh (2015) : The Power Of Prompts. Using Behavioral Insights to Encourage People to Participate. Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families. Washington, DC (OPRE Report, 2015-75).
- Département fédéral de l'intérieur (2023) : Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI). Mise en œuvre de la motion 22.3377 de la CSSS-N « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité ». Rapport explicatif (après la consultation). Berne.
- Département Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2021) : Projekt AGA – Analyse Bemessung des Grundbedarfs und Anreizsystem in der Sozialhilfe. Analysebericht.
- Direction générale de la cohésion sociale du canton de Vaud (2021) : Non-recours aux PC Familles. Rapport d'analyse. Version à l'attention du CODIR DGCS, 15.3.2021 (non publiée).
- Dobbie, Will ; Song, Jae (2015) : Debt Relief and Debtor Outcomes: Measuring the Effects of Consumer Bankruptcy Protection. In : American Economic Review, vol. 105, n° 3, p. 1272-1311. DOI : 10.1257/aer.20130612.
- Domeniconi Pfister, Silvia (2018) : Sanktionieren in der Sozialhilfe. In : ZESO – Zeitschrift für Sozialhilfe, vol. 115, n° 4, p. 32-33.
- Dubach, Philipp ; Gardiol, Lucien ; Guggisberg, Jürg ; Stutz, Heidi (2011) : Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe. Schlussbericht. Im Auftrag der Sektion Sozialanalysen des Bundesamtes für Statistik. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Dubach, Philipp ; Gehrig, Matthias ; Oesch, Thomas ; Bannwart, Livia (2016) : Wissenschaftliche Begleitung des Pilotprojekts «Human Profit». Zusammenfassung. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Dubach, Philipp ; Rudin, Melania ; Bannwart, Livia ; Dutoit, Laure ; Bischof, Severin (2015) : Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien. Schlussbericht. Im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Dwyer, Peter James (2018a) : Final Findings Report: The Welfare Conditionality Project 2013-2018. University of York, Department of Social Policy and Social Work.
- Dwyer, Peter James (2018b) : Punitive and ineffective: benefit sanctions within social security. In : Journal of Social Security Law, p. 142-157.
- Eardley, Tony ; Bradshaw, Jonathan ; Ditch, John ; Gough, Ian ; Whiteford, Peter (1996) : Social Assistance in OECD Countries. Synthesis Report. Londres : HMSO (Department of Social Security Research Report, 1).
- Ebenstein, Avraham ; Stange, Kevin (2010) : Does inconvenience explain low take-up? Evidence from unemployment insurance. In : Journal of Policy Analysis and Management, vol. 29, n° 1, p. 111-136. DOI : 10.1002/pam.20481.
- Ecoplan (2022a) : Familien-EL für den Kanton St. Gallen. Schweizweite Übersicht und Vorschlag für ein St. Galler Modell. Im Auftrag des Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen. Berne.
- Ecoplan (2022b) : Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Berne.
- Ecoplan ; Arn, Daniel ; Strecker, Mirjam (2010) : Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. Schlussbericht. Im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz. Berne.
- Edzes, Arjen ; Muffels, Ruud ; Zulkarnain, Alice ; Jongen, Egbert ; Sanders, Mark ; Verlaet, Timo et al. (2021) : Perspectieven voor interventies in de bijstand. In : Tijdschrift voor

- Arbeitsvraagstukken, vol. 37, n° 3, p. 327-356. DOI : 10.5117/TVA2021.3.007.EDZE.
- Egbuna Joss, Andrea ; Belsler, Eva Maria (2015) : Une loi-cadre pour l'aide sociale ? Réflexions institutionnelles sur la nécessité d'harmoniser des aspects liés aux droits fondamentaux en matière d'aide sociale. En ligne : <https://skmr.ch/skmr.ch/fr/publications-documentations/artikel/ein-rahmengesetz-f%C3%BCr-die-sozial-hilfe.html>.
- Ehrler, Franziska ; Knupfer, Caroline ; Bochsler, Yann (2012) : Effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 14/12).
- Erhardt, Tamara ; Häner-Müller, Melanie ; Schaltegger, Christoph A. (2025) : Tantalus Curse ? : Multigenerational Persistence of Welfare Dependency in Switzerland (IWP Working Papers, 7).
- Eser Davolio, Miryam ; Strohmeier Navarro Smith, Rahel ; Gehrig, Milena (2019) : Auswirkungen der Falllastreduktion in der Sozialhilfe auf Ablösequote und Fallkosten: Entschleunigung zahlt sich aus. In : *Revue suisse de travail social*, n° 25, p. 31-51. DOI : 10.5169/seals-855356.
- Eser Davolio, Miryam ; Strohmeier Navarro Smith, Rahel ; Zwicky, Heinrich ; Gehrig, Milena ; Steiner, Isabelle (2017) : Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten. Wissenschaftliche Begleitung eines Pilotprojekts in der Langzeitunterstützung der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur (1.9.2015–28.2.2017). Schlussbericht. Université des sciences appliquées de Zurich : Département de travail social, Institut pour la diversité et la participation sociale.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK : Polity Press.
- Eurofound (2015) : Access to social benefits. Reducing non-take-up. Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- Farrell, Mary ; Smith, Jared ; Reardon, Leigh ; Obara, Emmi (2016) : Framing the Message. Using Behavioral Economics to Engage TANF Recipients. Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families. Washington, DC (OPRE Report, 2016 02).
- Fehr, Ernst ; Schmidt, Klaus M. (2003) : Theories of Fairness and Reciprocity – Evidence and Economic Applications. In : Mathias Dewatripont, Lars Peter Hansen et Stephen J. Turnovsky, coord. : *Advances in Economics and Econometrics*. Cambridge, UK : Cambridge University Press, p. 208-257.
- Felix, Matthias ; Drescher, Tatjana ; Haunberger, Sigrid (2025) : «C@ashkurs» – Schuldenprävention zur Erkennung finanzieller Probleme von Mitarbeitenden. In : *Prävention und Gesundheitsförderung*, vol. 20, p. 89-96. DOI : 10.1007/s11553-023-01086-9.
- Finkelstein, Amy ; Notowidigdo, Matthew J. (2019) : Take-Up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP. In : *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 134, n° 3, p. 1505-1556. DOI : 10.1093/qje/qjz013.
- Finn, Dan ; Goodship, Jo (2014) : Take-up of benefits and poverty: an evidence and policy review. Centre for Economic & Social Inclusion. Londres.
- Fluder, Robert ; Hübelin, Oliver ; Luchsinger, Larissa ; Richard, Tina (2020) : Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern. Schlussbericht. Haute école spécialisée bernoise, Département de travail social ; Caritas Suisse.
- Fluder, Robert ; Lehmann, Olivier Tim (2024) : Statistik. In : Christoph Merian Stiftung, coord. : *Existenzminimum. Überblick, Analysen und Empfehlungen von Fachpersonen und Betroffenen*. Bâle, p. 17-32.
- Fox, Ashley M. ; Stazyk, Edmund C. ; Feng, Wenhui (2020) : Administrative Easing: Rule Reduction and Medicaid Enrollment. In : *Public Administration Review*, vol. 80, n° 1, p. 104-117. DOI : 10.1111/puar.13131.
- Friedmann, Anouk (2020) : Prestations complémentaires pour familles. In : Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder et Ueli Tecklenburg, coord. : *Dictionnaire de politique sociale suisse*. Zurich : Seismo, p. 416-418.
- Fuchs, Gesine ; Abbas, Marina ; Studer, Melanie ; Koschmieder, Nikola ; Pärli, Kurt ; Meier, Anne ; Blanchet, Natalie (2020) : Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe. Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 18/20).
- Fuchs, Michael ; Gasior, Katrin ; Premrov, Tamara ; Hollan, Katarina ; Scoppetta, Anette (2020) : Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. In : *Social Policy & Administration*, vol. 54, n° 5, p. 827-843. DOI : 10.1111/spol.12581.
- Gabriel, Rainer ; Koch, Uwe ; Meier, Gisela ; Kubat, Sonja (2023) : Observatoire vieillissement de Pro Senectute : Non-recours aux prestations complémentaires en Suisse. Rapport partiel 2. Pro Senectute Suisse. Zurich.
- GAO – United States Government Accountability Office (2007) : Food Stamp Program: Use of Alternative Methods to Apply for and Maintain Benefits Could Be Enhanced by Additional Evaluation and Information on Promising Practices. Report to the Chairman, Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, U.S. Senate. Washington, DC (GAO-07-573).
- Gerfin, Michael ; Pfeifer, Andrea ; Schwendener, Peter (2004) : Evaluation des Anreizmodells der Sozialhilfe des Kantons Basel-Stadt.
- Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2010) : Arbeit muss sich lohnen. Existenzsicherung im Kanton Luzern. Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern. Lucerne.
- Gisler, Fiona ; Haunberger, Sigrid ; Kita, Zuzanna ; Sundermann, Larissa M. (2020) : Wirkungsmodell Schuldenberatung. Zusammenspiel vielfältiger Wirkfaktoren – Ergebnisse systematischer Literaturreview. Forschungsbericht im Rahmen der Studie «Wirkfaktoren professionellen Handelns in sozialen Organisationen (WIFA-SO)» finanziert durch den Schweizerischen Nationalfonds. Teilbericht. Université des sciences appliquées de Zurich : Département de travail social, Institut de management social.
- Gleason, Philip (2008) : Direct certification in the national school lunch program expands access for children. In : *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 27, n° 1, p. 82-103. DOI : 10.1002/pam.20308.
- Goedemé, Tim ; Janssens, Julie (2020) : The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits. Deliverable 9.2.
- Leuven (InGRID-2 project 730998 – H2020).
- Gordzielik, Teresia (2020) : Sozialhilfe im Asylbereich. Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung. Zurich : Schulthess.
- Götzö, Monika ; Mey, Eva ; Adili, Kushtrim ; Bruesch, Nina (2022) : Evaluation der Massnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation besonders vulnerabler Gruppen in der Stadt Zürich. Evaluation des Pilotprojekts Wirtschaftliche Basisshilfe. Zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich. Université des sciences appliquées de Zurich : Département de travail social, Institut pour la diversité et la participation sociale.
- Griggs, Julia ; Evans, Martin (2010) : Sanctions within conditional benefit systems. A review of evidence. Joseph Rowntree Foundation. York.
- Grosjean, Nicolas ; Amberg, Helen ; Bieri, Oliver (2021) : Étude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans le canton de Fribourg. Rapport final à l'intention du Service de l'action sociale du canton de Fribourg. Interface. Lucerne.
- Guggisberg, Jürg ; Bischof, Severin (2020) : Entwicklung der Übertritte von der Invalidenversicherung in die Sozialhilfe. Analyse auf Basis der SHIVALV-Daten. Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 8/20).
- Guggisberg, Jürg ; Bischof, Severin ; Liesch, Roman ; Rudin, Melania (2020) : Sozialhilfebezug in der Mehrjahresperspektive und im Lebensverlauf. Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 5/20).
- Guggisberg, Jürg ; Gerber, Céline (2022) : Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Ergebnisse einer Onlinebefragung bei Führungs- und Fachpersonen von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen im Migrations- und Sozialbereich sowie statistische Analysen zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs 2016 bis 2019. Im Auftrag der Charta Sozialhilfe Schweiz. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Guggisberg, Jürg ; Kaderli, Tabea (2023) : Aktualisierung Evaluation der Eingliederung: statistische Analysen IV-Neuanmeldekorten 2008 bis 2017. Viertes Forschungsprogramm zur Invalidenversicherung (FoP4-IV). Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 5/23).
- Guggisberg, Jürg ; Liechti, Lena ; Bischof, Severin (2020) : Die wirtschaftliche Situation von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern. Bericht im Rahmen des dritten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP3-IV). Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 14/20).
- Gunten, Luzius von ; Weber, Sanja ; Beyeler, Michelle ; Schuway, Claudia (2024) : Aide sociale dans des villes suisses. Comparaison des indicateurs 2023. Initiative des villes pour la politique sociale, éd.
- Gunten, Luzius von ; Zürcher, Pascale ; Pulver, Caroline ; Fluder, Robert ; Koch, Kilian (2015) : Existenzsicherung im Alter. Risikofaktoren für EL-Bezüge bei AHV-Neurentnern und -Neurentnerinnen. Haute école spécialisée bernoise, Département de travail social.

- Gurny, Ruth ; Ringger, Beat (2009) : Die grosse Reform. Die Schaffung einer allgemeinen Erwerbsversicherung AEV. Denznetz Schweiz, éd. Zurich : Edition 8.
- Gurny, Ruth ; Ringger, Beat (2022) : Ein Fall für alle Fälle. Die Allgemeine Erwerbsversicherung AEVplus. Die Umschulungsoffensive. Die Revision des Migrationsrechts. Denznetz Schweiz, éd. Zurich : Edition 8.
- Hänggeli, Alissa (2024) : Vorläufig aufgenommene Kinder in der Asylsozialhilfe. Der Verfassungsanspruch auf ein soziales Existenzminimum. In : Jusletter, 16 décembre 2024.
- Hannafi, Cyrine ; Le Gall, Rémi ; Omalek, Laure ; Marc, Céline (2022) : Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Paris (Les dossiers de la DREES, 92).
- Hanratty, Maria J. (2006) : Has the Food Stamp program become more accessible? Impacts of recent changes in reporting requirements and asset eligibility limits. In : Journal of Policy Analysis and Management, vol. 25, n° 3, p. 603-621. DOI : 10.1002/pam.20193.
- Hänzi, Claudia (2011) : Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Bâle : Helbing & Lichtenhahn (Basler Studien zur Rechtswissenschaft Reihe B, Öffentliches Recht, 84).
- Hänzi, Claudia (2021) : Persönliche Hilfe – werden wir ihr gerecht? In : ZESO – Zeitschrift für Sozialhilfe, vol. 118, n° 1, p. 16-17.
- Hasdell, Rebecca (2020) : What we know about Universal Basic Income: A cross-synthesis of reviews. Basic Income Lab. Stanford.
- Haushofer, Johannes ; Salicath, Daniel (2023) : The Psychology of Poverty: Where Do We Stand? National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA (Working Paper, 31977).
- Herd, Pamela ; DeLeire, Thomas ; Harvey, Hope ; Moynihan, Donald P. (2013) : Shifting Administrative Burden to the State: The Case of Medicaid Take-Up. In : Public Administration Review, vol. 73, p. 69-81. DOI : 10.1111/puar.12114.
- Heusser, Caroline ; Stutz, Heidi ; König, Anja (2023) : Auswertung der BSV-Kantonsbefragung zur Bekämpfung von Kinderarmut. Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Heusser, Pierre (2009) : Rechtsschutz: Für die Schwächsten zu schwach. In : Plädoyer, n° 1, p. 34-42.
- Hiilamo, Heikki (2022) : Participation Income. An Alternative to Basic Income for Poverty Reduction in the Digital Age. Cheltenham, Northampton, MA : Edward Elgar Publishing.
- Hiilamo, Heikki ; Kautto, Mikko (2009) : Does income disregard work? In : Journal of Comparative Social Welfare, vol. 25, n° 1, p. 3-16. DOI : 10.1080/17486830802513926.
- Hobi, Tobias (2016) : Leistungsreduktionen als Sanktion wegen fehlender Bedürftigkeit oder gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip. In : Jusletter, 14 novembre 2016.
- Hobi, Tobias (2018) : Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Rechtsvertretung. Unter besonderer Berücksichtigung sozialhilferechtlicher Verfahren. In : Jusletter, 19 mars 2018.
- Höglinger, Dominic ; Heusser, Caroline ; Sager, Patrice ; Coullery, Pascal ; Akkaya, Gülcan ; Mösch, Peter (2024) : Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe. Schlussbericht. Im Auftrag von SODK, SKOS, SSV und Städteinitiative Sozialpolitik, Stadt Zürich und EKM. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Höglinger, Dominic ; Kaderli, Tabea ; Bischof, Severin (2025) : Analysen von verknüpften Administrativ- und Befragungsdaten für das nationale Armutsmonitoring. Office fédéral des assurances sociales. Berne (Monitoring national de la pauvreté).
- Höglinger, Dominic ; Rudin, Melania ; Guggisberg, Jürg (2021) : Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Schlussbericht. Studie verfasst im Auftrag der Sozialen Dienste, Stadt Winterthur. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Hohenleitner, Ingrid ; Hillmann, Katja (2019a) : Impact of Welfare Sanctions on Employment and Benefit Receipt – Considering Top-Up Benefits and Indirect Sanctions. Hamburg Institute of International Economics (HWWI Research Paper, 189).
- Hohenleitner, Ingrid ; Hillmann, Katja (2019b) : Impact of welfare sanctions on the quality of subsequent employment: Wages, incomes, and employment stability. Hamburg Institute of International Economics (HWWI Research Paper, 190).
- Holford, Angus (2015) : Take-up of Free School Meals: Price Effects and Peer Effects. In : Economica, vol. 82, n° 328, p. 976-993. DOI : 10.1111/ecca.12147.
- Höpfinger, François (2024) : Situations de vie des personnes âgées – constats et tendances. In : Office fédéral de la statistique, Université de Neuchâtel, Université de Fribourg et Académie suisse des sciences humaines et sociales, coord. : Vieillesse et vieillissement dans la société contemporaine. Panorama de la société suisse 2024. Neuchâtel, p. 22-32.
- Hümbelin, Oliver (2019) : Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. In : Swiss Journal of Sociology, vol. 45, n° 1, p. 7-33. DOI : 10.2478/sjs-2019-0002.
- Hümbelin, Oliver ; Elsener, Nadine ; Lehmann, Olivier (2023) : Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016–2020. Bericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt. Version vom 29. August 2023. Haute école spécialisée bernoise, Département de travail social.
- Hümbelin, Oliver ; Fluder, Robert ; Richard, Tina ; Hobi, Lukas (2022) : Armutsmonitoring im Kanton Basel-Landschaft. Bericht zuhanden des kantonalen Sozialamtes Basel-Landschaft. Haute école spécialisée bernoise, Département de travail social.
- Hümbelin, Oliver ; Richard, Tina ; Schuwey, Claudia ; Luchsinger, Larissa ; Fluder, Robert (2021) : Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt – Ausmass und Beweggründe. Schlussbericht im Auftrag des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt. Haute école spécialisée bernoise, Département de travail social.
- Hümbelin, Oliver ; Strazzeri, Maurizio ; Lehmann, Olivier (2025) : Poverty and Inequality in Times of Crisis: Evidence from the Covid-19 Pandemic using Administrative Data from Switzerland.
- Hümbelin, Oliver ; Vogel, Nina (2025) : Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen: Motive und Barrieren. Office fédéral des assurances sociales. Berne (Monitoring national de la pauvreté).
- Hutmacher-Perret, Corinne (2020) : Soziale Integration: der eigenständige Auftrag der Sozialhilfe. In : ZESO – Zeitschrift für Sozialhilfe, vol. 117, n° 4, p. 16-17.
- Hutmacher-Perret, Corinne (2023) : Soziale Integration – nur Wunschenken? In : ZESO – Zeitschrift für Sozialhilfe, vol. 120, n° 1, p. 16-17.
- Janssens, Julie ; van Mechelen, Natascha (2022) : To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. In : European Journal of Social Security, vol. 24, n° 2, p. 95-116. DOI : 10.1177/13882627221106800.
- Kaufmann, Claudia (2016) : Ermessen ist Auftrag und Kompetenz, keine Frage des Beliebens. In : ZESO – Zeitschrift für Sozialhilfe, vol. 113, n° 4, p. 22-23.
- Keller, Véréna (2023) : L'aide sociale en Suisse 2000 – 2022. Chronologie des transformations. Interventions et décisions aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Nouvelle édition élargie. AvenirSocial.
- Kerr, Scott A. (1982) : Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model. In : Journal of Social Policy, vol. 11, n° 4, p. 505-517. DOI : 10.1017/S0047279400022558.
- Kessler, Dorian ; Höglinger, Marc ; Heiniger, Sarah ; Läser, Jodok ; Hümbelin, Oliver (2021) : Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden – Analysen zu Gesundheitszustand, -verhalten, Leistungsanspruchnahme und Erwerbsreintegration. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit. Haute école spécialisée bernoise, Département de travail social.
- Kessler, Dorian ; Salzgeber, Renate (2019) : Die Revision der Arbeitslosenversicherung von 2011 belastet die Sozialhilfe (knoten & maschen – BFH-Blog zur Sozialen Sicherheit). En ligne : <https://www.knoten-maschen.ch/die-revision-der-arbeitslosenversicherung-von-2011-belastet-die-sozialhilfe/>.
- Kessler, Dorian ; Steger, Simon ; Keller, Pascale (2025) : Randomized Controlled Trial of Counseling Approach for Long-Term Welfare Recipients in Switzerland. In : Research on Social Work Practice, vol. 35, n° 2, p. 170-180. DOI : 10.1177/10497315241232120.
- Kim, Hwanjoon (2000) : Anti-Poverty Effectiveness of Taxes and Income Transfers in Welfare States. In : International Social Security Review, vol. 53, n° 4, p. 105-129. DOI : 10.1111/1468-246X.00107.
- Knill, Thomas ; Flisch, Regula ; Scherer, Lukas ; Koller, Laura (2023) : Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden. Schlussbericht. Haute école spécialisée de Suisse orientale.
- Knoef, Marika ; van Ours, Jan C. (2016) : How to stimulate single mothers on welfare to find a job: evidence from a policy experiment. In : Journal of Population Economics, vol. 29, n° 4, p. 1025-1061. DOI : 10.1007/s00148-016-0593-0.
- Knöpfel, Carlo (2006) : Eine Sozialversicherung gegen Erwerbsausfall: Ideenskizze. In : Widerspruch: Beiträge zu sozialistischer Politik, vol. 26, n° 50, p. 125-134.
- Knöpfel, Carlo (2023) : Comprendre l'intégration sociale – trois approches. « Journée de Bienne » de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, 30 mars 2023. En ligne : <https://skos.ch/fileadmin/user>

- [upload/skos_main/public/pdf/veranstaltungen/2023/BielerTagung/Presentation_Referat_1_FR.pdf](#).
- Knöpfel, Carlo ; Frei, Patricia ; Janett, Sandra (2016) : Hilfswerke und öffentliche Sozialhilfe – von der Komplementarität zur Subsidiarität? Eine Studie im Auftrag der Hilfswerke Caritas Schweiz, Heilsarmee Schweiz und Schweizerisches Rotes Kreuz. Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest : Haute école de travail social, Institut de planification sociale, de changement organisationnel et développement urbain.
- Knöpfel, Carlo ; Leitner, Johanna ; Meuli, Nora ; Pardini, Riccardo (2020) : Das frei verfügbare Einkommen älterer Menschen in der Schweiz. Eine vergleichende Studie unter Berücksichtigung des Betreuungs- und Pflegebedarfs. Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest : Haute école de travail social, Institut de planification sociale, de changement organisationnel et développement urbain.
- Knotz, Carlo Michael (2020) : Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980-2012. In : *European Sociological Review*, vol. 36, n° 1, p. 121-135. DOI : 10.1093/esr/jcz041.
- Knupfer, Caroline ; Bieri, Oliver (2007) : Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Aktualisierung und Erweiterung der Studie «Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz». Conférence suisse des institutions d'action sociale. Berne.
- Knupfer, Caroline ; Knöpfel, Carlo (2005) : Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? Berechnungen für verschiedene Falltypen mit unterschiedlichem Nettoeinkommen und unterschiedlicher Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Partnern für drei Hauptorte der Schweiz (Zürich, Lausanne und Bellinzona). Studie erarbeitet von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe zu handen des Bundesamtes für Sozialversicherungen und des Staatssekretariats für Wirtschaft im Rahmen des OECD-Ländervergleichs «Vereinbarkeit von Beruf und Familie». Berne (Vereinbarkeit von Beruf und Familie, 2).
- Knupfer, Caroline ; Pfister, Natalie ; Bieri, Oliver (2007) : Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Conférence suisse des institutions d'action sociale. Berne.
- Koch, Uwe (2020) : Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. In : Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder et Ueli Tecklenburg, coord. : *Dictionnaire de politique sociale suisse*. Zurich : Seismo, p. 414-416.
- Kopczuk, Wojciech ; Pop-Eleches, Cristian (2007) : Electronic filing, tax preparers and participation in the Earned Income Tax Credit. In : *Journal of Public Economics*, vol. 91, n° 7-8, p. 1351-1367. DOI : 10.1016/j.jpubeco.2006.11.003.
- Kopp, Daniel ; Siegenthaler, Michael (2021) : Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession. In : *Journal of the European Economic Association*, vol. 19, n° 4, p. 2283-2321. DOI : 10.1093/jeea/jvab003.
- Korczak, Dieter (2003) : Definitionen der Verschuldung und Überschuldung im europäischen Raum. Literaturrecherche im Auftrag des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend.
- Laruffa, Francesco ; McGann, Michael ; Murphy, Mary P. (2022) : Enabling Participation In-
- come for an Eco-Social State. In : *Social Policy and Society*, vol. 21, n° 3, p. 508-519. DOI : 10.1017/S1474746421000750.
- Lätsch, David ; Pfiffner, Roger ; Wild-Näf, Martin (2011) : Die Gesundheit sozialhilfebezogener Erwerbsloser in der Stadt Bern. Schlussbericht zuhanden der Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern. Haute école spécialisée bernoise, Département de travail social.
- Lee, Bong Joo ; Slack, Kristen S. ; Lewis, Dan A. (2004) : Are Welfare Sanctions Working as Intended? Welfare Receipt, Work Activity, and Material Hardship among TANF-Recipient Families. In : *Social Service Review*, vol. 78, n° 3, p. 370-403. DOI : 10.1086/421918.
- Leisibach, Patrick ; Schaltegger, Christoph A. ; Schmid, Lukas A. (2018) : Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit. Secrétariat d'État à l'économie. Berne (Politique du marché du travail, 50).
- Lemieux, Thomas ; Milligan, Kevin (2008) : Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach. In : *Journal of Econometrics*, vol. 142, n° 2, p. 807-828. DOI : 10.1016/j.jeconom.2007.05.014.
- Leu, Robert E. ; Burri, Stefan ; Priester, Tom (1997) : Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Berne, Stuttgart, Vienne : Haupt.
- Leu, Robert E. ; Gerfin, Michael ; Flückiger, Yves ; Müller, Tobias ; Knöpfel, Carlo ; Kirchgässner, Gebhard ; Spermann, Alexander (2008) : Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz.
- Leventi, Chrysa ; Sutherland, Holly ; Tasseva, Iva Valentinova (2019) : Improving poverty reduction in Europe: What works best where? In : *Journal of European Social Policy*, vol. 29, n° 1, p. 29-43. DOI : 10.1177/0958928718792130.
- Leyvraz, Anne-Cécile ; Tabin, Jean-Pierre ; Gaspoz, Cédric ; Pellaton, Camille ; Fritscher, Boris ; Rosselet, Ulysse (2022) : Obstacles au développement d'un instrument pour lutter contre le non-recours aux prestations sociales sous condition de ressources en Suisse romande. In : *Revue suisse de travail social*, p. 63-83. DOI : 10.33058/szsa.2022.1261.
- Linós, Elizabeth ; Prohofsky, Allen ; Ramesh, Aparna ; Rothstein, Jesse ; Unrath, Matthew (2022) : Can Nudges Increase Take-Up of the EITC? Evidence from Multiple Field Experiments. In : *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 14, n° 4, p. 432-452. DOI : 10.1257/pol.20200603.
- Lovey, Max ; Bonvin, Jean-Michel (2021) : Deuxième évaluation externe du projet pilote Seniors Plus. Rapport mandaté par le service de la cohésion sociale de la ville de Vernier. Université de Genève, Faculté des sciences de la société.
- Lovey, Max ; Bonvin, Jean-Michel (2023) : Évaluation externe du projet pilote Activation des Droits. Rapport mandaté par le service de la cohésion sociale de la ville de Vernier. Université de Genève, Faculté des sciences de la société.
- Lucas, Barbara ; Bonvin, Jean-Michel ; Hümbelin, Oliver, eds. (2021) : Le non-recours aux prestations sociales et sanitaires : quelles implications pour la citoyenneté sociale ? Zurich : Seismo (Revue suisse de sociologie, 47 [2]).
- Lucas, Barbara ; Ludwig, Catherine ; Chapuis, Jérôme ; Maggi, Jenny ; Crettaz, Eric (2019) : Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? Rapport de recherche. Haute école de travail social Genève.
- Lustat (2023) : Sozialhilfe im Kanton Luzern. Anteil der Wohnkosten am Sozialhilfebudget steigt an. Lucerne (Lustat aktuell 2023/01).
- Lustat (2024) : Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Studie 2024 zur finanziellen Situation der Haushalte. Lucerne.
- Madrian, Brigitte C. ; Shea, Dennis F. (2001) : The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. In : *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, n° 4, p. 1149-1187. DOI : 10.1162/003355501753265543.
- Mani, Anandi ; Mullainathan, Sendhil ; Shafir, Eldar ; Zhao, Jiaying (2013) : Poverty impedes cognitive function. In : *Science*, vol. 341, n° 6149, p. 976-980. DOI : 10.1126/science.1238041.
- Marc, Céline ; Portela, Mickaël ; Hannafi, Cyrine ; Le Gall, Rémi ; Rode, Antoine ; Laguërodie, Stéphanie (2022) : Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe. Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Paris (Les dossiers de la DREES, 94).
- Marinescu, Ioana (2018) : No Strings Attached: The Behavioral Effects of U.S. Unconditional Cash Transfer Programs. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA (Working Paper, 24337).
- Matsaganis, Manos ; Paulus, Alari ; Sutherland, Holly (2008) : Research Note: The take up of social benefits. Commission européenne.
- Mattes, Christoph ; Fabian, Carlo ; Neukomm, Sarah (2018) : Armut und Schulden in der Schweiz. Ansätze der Schuldenbewältigung und ihr Beitrag zur Armutsprävention und -bekämpfung. Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté ; Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 7/17).
- Mattes, Christoph ; Knöpfel, Carlo ; Bochsler, Yann ; Pardini, Riccardo (2016) : Existenzielle Überschuldung. Übersicht zu Ursachen, Prävention und Beratung sowie Vorschlag zur Ausarbeitung eines Stakeholderdialogs. Im Auftrag von Verein Plan B. Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, Haute école de travail social.
- Mattes, Christoph ; Knöpfel, Carlo ; Schnorr, Valentin ; Caviezel, Urezza (2022) : In der Sozialhilfe verfangen – Hilfeprozesse bei Armut, Sozialhilfe und Schulden. Abschlussbericht der SNF-Studie. Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, Haute école de travail social.
- McGann, Michael ; Murphy, Mary P. (2023) : Income Support in an Eco-Social State: The Case for Participation Income. In : *Social Policy and Society*, vol. 22, n° 1, p. 16-30. DOI : 10.1017/S1474746421000397.
- Meier, Gisela ; Mey, Eva ; Strohmeier Navarro Smith, Rahel (2021) : Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht. Universität des sciences appliquées de Zurich : Département de travail social, Institut pour la diversité et la participation sociale.
- Meier Magistretti, Claudia ; Arnold, Claudia ; Zinniker, Maya ; Brauneis, Peter (2013) : Wirkt Schuldenprävention? Empirische Grundlagen für die Praxis mit Jugendli-

- chen und jungen Erwachsenen. Schlussbericht. Haute école de Lucerne, Département de travail social.
- Meuli, Nora ; Knöpfel, Carlo (2021) : Ungleichheit im Alter. Eine Analyse der finanziellen Spielräume älterer Menschen in der Schweiz. Zurich : Seismo.
- Mey, Eva ; Brüesch, Nina (2023a) : Evaluation Pilotprojekt Überbrückungshilfe der Stadt Luzern. Schlussbericht im Auftrag der Sozial- und Sicherheitsdirektion Stadt Luzern. Université des sciences appliquées de Zurich : Département de travail social, Institut pour la diversité et la participation sociale.
- Mey, Eva ; Brüesch, Nina (2023b) : Evaluation Pilotprojekt Überbrückungshilfe der Stadt Bern. Evaluationsbericht zuhanden der Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Abteilung Sozialamt. Université des sciences appliquées de Zurich : Département de travail social, Institut pour la diversité et la participation sociale.
- Miller, Sarah ; Rhodes, Elizabeth ; Bartik, Alexander ; Brookman, David ; Krause, Patrick ; Vivalt, Eva (2024) : Does Income Affect Health? Evidence from a Randomized Controlled Trial of a Guaranteed Income. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA (Working Paper, 32711).
- Moore, Quinn ; Wood, Robert G. ; Rangarajan, Anu (2012) : The Dynamics of Women Disconnected from Employment and Welfare. In : *Social Service Review*, vol. 86, n° 1, p. 93-118. DOI : 10.1086/665735.
- Moulin, Gérard (2024) : Conseil de l'action sociale. Enjeux actuels de la politique sociale cantonale et recommandations. Rapport au Département de la santé, des affaires sociales et de la culture du canton du Valais du 3 avril 2024.
- Moynihan, Donald P. ; Herd, Pamela ; Ribgy, Elizabeth (2016) : Policymaking by Other Means. In : *Administration & Society*, vol. 48, n° 4, p. 497-524. DOI : 10.1177/0095399713503540.
- Muffels, Ruud (2021) : Dutch Local Trust Experiments: Workfare or Social Investment – What Works Better and Why? In : Tijs Laenen, Bart Meuleman et Adeline Otto, coord. : *Leading Social Policy Analysis from the Front. Essays in Honour of Wim van Oorschot*. KU Leuven, Centre for Sociological Research, p. 151-168.
- Muffels, Ruud ; Gielens, Erwin (2019) : Job Search, Employment Capabilities and Well-being of People on Welfare in the Dutch «Participation Income» Experiments. In : Lei Delsen, coord. : *Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe*. Cham : Springer (Contributions to Economics), p. 109-138.
- Müller, Jörg Paul (2018) : Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV. Der Freiheit Chancen geben. Berne : Stämpfli Verlag (Kleine Schriften zum Recht).
- Müller, Tobias (2004) : Les différentes propositions de réforme du système de sécurité sociale en Suisse et leurs effets économiques. In : *La vie économique*, vol. 77, n° 7, p. 16-20.
- Neuenschwander, Peter ; Fritschi, Tobias ; Oesch, Thomas ; Jörg, Reto (2018) : Wirksamkeit von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe. Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung. Haute école spécialisée bernoise, Département de travail social ; Socialdesign. Berne.
- Neukomm, Sarah ; Bade, Stephanie ; Meili, Iara (2014) : Fehlanreize in der Sozialhilfe: Varianten einer Tarifanpassung. Studie im Auftrag der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich. Econcept. Zurich.
- Neukomm, Sarah ; Bock, Simon (2016) : Integrale Analyse des Sozial- und Steuersystems im Kanton Graubünden. Studie im Auftrag des Kantonalen Sozialamts Graubünden. Econcept. Zurich.
- OCDE (2024) : Modernising Access to Social Protection. Strategies, Technologies and Data Advances in OECD Countries. Paris : OECD Publishing.
- Office fédéral de la justice (2001) : Avis de droit du 11 décembre 2001 (JAAC 66.23).
- Office fédéral de la statistique (2005) : Gesamtschau der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in der Schweiz. Überblick über die kantonalen Bedarfsleistungen 2002. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2009) : Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté. Concepts et résultats. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2016) : Les 10 ans de la statistique suisse de l'aide sociale. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2017) : Aide sociale au sens large de 2006 à 2014. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (2019) : Population des établissements médico-sociaux, en 2017. Neuchâtel (Actualités OFS).
- Office fédéral de la statistique (2022) : Moins de nouvelles demandes entraîne une baisse du taux d'aide sociale au cours de la deuxième année de la pandémie. Neuchâtel (Actualités OFS).
- Office fédéral de la statistique (18/12/2023) : 2022 : le taux d'aide sociale s'est abaissé à 2,9 %. Communiqué de presse. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique (16/12/2024) : Le taux d'aide sociale a de nouveau baissé en 2023 pour s'établir à 2,8 %. Communiqué de presse. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, Statistisches Amt Kanton Zürich, Kantonales Sozialamt Zürich, eds. (2023) : Sozialbericht des Kantons Zürich 2022. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Neuchâtel.
- Office fédéral des assurances sociales (2016) : Revenu de base inconditionnel : questions centrales. Berne.
- Office fédéral des assurances sociales (2022) : Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 2021. Rapport annuel. Berne (Statistiques de la sécurité sociale).
- Office fédéral des assurances sociales (2023) : Évaluation intermédiaire des prestations transitoires (Ptr). Berne.
- Office fédéral des assurances sociales (2024) : Statistique de l'AI 2023. Berne (Statistiques de la sécurité sociale).
- Organisation internationale du travail (1952) : C102 - Convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952.
- Ott, Walter ; Staub, Cornelia ; Bade, Stephanie (2010) : Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Studie im Auftrag des Sozialamts des Kantons Zürich. Econcept. Zurich.
- Palviainen, Heikki (2023) : Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy experiment. In : *International Tax and Public Finance*, vol. 30, n° 1, p. 1-19. DOI : 10.1007/s10797-022-09739-9.
- Pattaro, Serena ; Bailey, Nick ; Williams, Evan ; Gibson, Marcia ; Wells, Valerie ; Tranmer, Mark ; Dibben, Chris (2022) : The Impacts of Benefit Sanctions: A Scoping Review of the Quantitative Research Evidence. In : *Journal of Social Policy*, vol. 51, n° 3, p. 611-653. DOI : 10.1017/S0047279421001069.
- Pellegrini, Sonia (2024) : Évolutions dans les soins de longue durée. In : Office fédéral de la statistique, Université de Neuchâtel, Université de Fribourg et Académie suisse des sciences humaines et sociales, coord. : *Vielliesse et vieillissement dans la société contemporaine. Panorama de la société suisse 2024*. Neuchâtel, p. 86-97.
- Peters, Matthias ; Aeppli, Daniel C. (2003) : Das «Chancenmodell» in den Augen von Klientinnen und Mitarbeitenden. Bericht im Rahmen der Evaluation des Chancenmodells. Econcept. Zurich.
- Pingle, Jonathan F. (2005) : Welfare, Intergenerational Cohabitation Penalties, and Single Mothers' Employment. In : *Review of Economics of the Household*, vol. 3, n° 2, p. 123-144. DOI : 10.1007/s11150-005-0707-z.
- Pirttilä, Jukka ; Tuomala, Matti (2004) : Poverty alleviation and tax policy. In : *European Economic Review*, vol. 48, n° 5, p. 1075-1090. DOI : 10.1016/j.euroecorev.2004.01.003.
- Radford, Lucy (2012) : Quantitative Evaluation of the Pension Credit Payment Study. Department for Work and Pensions. Sheffield (Research report, 796).
- Ramirez, José V. ; Valentino, Valeria ; Duarte Gonçalves, Michael (2022) : Évaluation de l'impact de la Fondation genevoise de désendettement – FdD sur ses bénéficiaires. Rapport final. Haute école de gestion de Genève.
- Regamey, Caroline (2020) : Prestations sociales sous condition de ressources. In : Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder et Ueli Tecklenburg, coord. : *Dictionnaire de politique sociale suisse*. Zurich : Seismo, p. 419-421.
- Rege, Mari ; Telle, Kjetil ; Votruba, Mark (2012) : Social Interaction Effects in Disability Pension Participation: Evidence from Plant Downsizing. In : *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 114, n° 4, p. 1208-1239. DOI : 10.1111/j.1467-9442.2012.01719.x.
- Reich, Oliver ; Wolters, Felix ; Signorelli, Andri ; Blozik, Eva (2014) : Health care utilization and expenditures in persons receiving social assistance in 2012: evidence from Switzerland. In : *Global Journal of Health Science*, vol. 7, n° 4, p. 1-11. DOI : 10.5539/gjhs.v7n4p1.
- Remler, Dahlia K. ; Glied, Sherry A. (2003) : What other programs can teach us: increasing participation in health insurance programs. In : *American Journal of Public Health*, vol. 93, n° 1, p. 67-74. DOI : 10.2105/ajph.93.1.67.
- République et canton de Neuchâtel (2024) : Bilan de la lutte et la prévention contre le surendettement 2021-2024. Département de l'emploi et de la cohésion sociale, Service de l'action sociale.
- République et canton du Jura (2021) : Rapport social 2021. Ampleur et évolution de la pauvreté dans le canton du Jura. Delémont.
- Revil, Hélène ; Warin, Philippe (2019) : Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours. In : *Vie sociale*, vol. 28, p. 121-133.
- Rosenstein, Emilie (2021) : Activation, Non-Take-Up, and the Sense of Entitlement: A Swiss Case Study of Disability Policy Reforms. In : *Swiss Journal of Sociology*, vol. 47, n° 2, p. 241-260. DOI : 10.2478/sjs-2021-0017.
- Rosset, Jan ; Louviot, Maude ; Lequet, Marie ; Schlittler, Lukas ; Pralong, Mélody (2024) :

- Rapport sur la situation sociale dans le canton du Valais. HES-SO Valais, Haute école et école supérieure de travail social ; Haute école spécialisée bernoise.
- Roulin, Christophe ; Hassler, Benedikt (2023) : Vergleich von Sozialhilfeleistungen in fünf Schweizer Kantonen (HarmSoz). Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, Haute école de travail social.
- Rudin, Melania ; Dubach, Philipp ; Guggisberg, Jürg (2013) : Schätzung des Beitrags von privaten nicht gewinnorientierten Organisationen am Bereich der Sozialen Sicherheit. Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesamts für Statistik. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Rudin, Melania ; Heusser, Caroline ; Gajta, Patrick ; Stutz, Heidi (2023) : Direkte und indirekte Kosten der beruflichen Grundbildung für Erwachsene: Schweizweite Bestandesaufnahme zu Finanzierungsmöglichkeiten und -lücken. Projekt im Rahmen der Berufsbildungsinitiative 2030. Bericht im Auftrag der SBBK als Fachkonferenz der EDK. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. Berne.
- Salzgeber, Renate ; Beyeler, Michelle ; Schuway, Claudia (2016) : Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2015, 14 Städte im Vergleich. Initiative des villes pour la politique sociale, éd.
- Salzgeber, Renate ; Fritschi, Tobias ; Gunten, Luzius von ; Hümbelin, Oliver ; Koch, Kilian (2016) : Analyse der zeitlichen Verläufe in der Sozialhilfe. Im Auftrag des Bundesamts für Statistik, Sektion Sozialanalysen. Haute école spécialisée bernoise, Département de travail social.
- Salzgeber, Renate ; Imoberdorf, Sonja ; Kobrow, Matthias ; Gunten, Luzius von (2015) : Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2014, 13 Städte im Vergleich. Initiative des villes pour la politique sociale, éd.
- Schallberger, Peter ; Wyer, Bettina (2010) : Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Constance : UVK (Analyse und Forschung, 65).
- Schaller Schenk, Iris (2016) : Das Individualisierungsprinzip. Bedeutung in der Sozialhilfe aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Perspektive. Zurich : Dike Verlag.
- Schaltegger, Christoph A. (2004) : Die negative Einkommenssteuer: Reformoption für die Schweiz? Administration fédérale des contributions. Berne.
- Schanzenbach, Diane Whitmore (2009) : Experimental Estimates of the Barriers to Food Stamp Enrollment. Institute for Research on Poverty (Discussion Paper, 1367-09).
- Schindler, Benjamin (2016) : Die Verwaltung muss über Spielräume verfügen. In : ZESO – Zeitschrift für Sozialhilfe, vol. 113, n° 4, p. 16-17.
- Schmidlin, Sabina ; Kobelt, Emilienne ; Caviezel, Urezza ; Clerc, Rebecca ; Allemann, Elisabeth (2018) : Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe. Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté ; Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 7/18).
- Schwabish, Jonathan A. (2012) : Downloading Benefits: The Impact of Online Food Stamp Applications on Participation. Congressional Budget Office. Washington, DC.
- SECO – Secrétariat d'État à l'économie (2021) : Indicateurs de la situation des travailleuses et travailleurs âgés sur le marché suisse du travail. Documents de base pour la conférence nationale du 15 novembre 2021. Berne.
- Seebeck, Bettina (2023) : Biel will Perspektiven für viele. In : ZESO – Zeitschrift für Sozialhilfe, vol. 120, n° 1, p. 18-19.
- Somers, Melline A. ; Muffels, Ruud ; Künn-Nelen, Annemarie (2021) : Micro- and macroeconomic effects of unconditional basic income and participation income: A systematic review. Tilburg University.
- Sonnati, Guillaume (2024) : ISA, un exemple emblématique : Fondements et mise en pratique de l'accompagnement social palliatif. Artias. Yverdon-les-Bains (Dossier du mois), p. 11-15.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich (2021) : Evaluation der Strategie berufliche und soziale Integration. Zurich.
- Spiess, Manuela ; Durret, Anja (2022) : Budget- und Schuldenberatung Aargau – Solothurn: Evaluation der Schuldenprävention und der Kurzzeitintervention im Kanton Aargau. Schlussbericht. Social-design. Berne.
- Steger, Simon ; Kessler, Dorian ; Fassbind, Jürg ; Flückiger, Daniel ; Hostettler, Tatiana ; Joder, Nathalie et al. (2024) : Fokus Arbeit. Evaluation einer Gruppenintervention für Sozialhilfebezügler*innen der Stadt Biel-Bienne. Schlussbericht (Update). Haute école spécialisée bernoise.
- Strohmeier, Rahel ; Knöpfel, Carlo (2005) : Was heisst soziale Integration? Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität. Lucerne : Caritas (Diskussionspapier, 14).
- Studer, Melanie (2020) : Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse: zwischen Subsidiarität, Gegenleistung und Zumutbarkeit. Analyse der schweizerischen Praxis aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht. Zurich : Dike Verlag.
- Studer, Melanie ; Pärli, Kurt (2016) : BGE 142 I 1: Sozialhilferechtliche Beschäftigungsprogramme zwischen Existenzsicherung, Subsidiarität, Zumutbarkeit und Sanktion. In : Aktuelle Juristische Praxis, n° 10, p. 1385-1394. DOI : 10.5281/zenodo.7097052.
- Stutz, Heidi ; Bauer, Tobias (2003) : Modèles de revenu minimum garanti. Effets socio-politiques et économiques. Office fédéral des assurances sociales. Berne (Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche 15/03).
- Stutz, Heidi ; Hermann, Michael (2010) : Immigration 2030. Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft. Zürcher Kantonalbank. Zurich.
- Stutz, Heidi ; Knupfer, Caroline (2012) : La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'État social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes. Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, éd.
- Tervola, Jussi ; Mesiäislehto, Merita ; Ollonqvist, Joonas (2023) : Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. In : International Journal of Social Welfare, vol. 32, n° 2, p. 133-148. DOI : 10.1111/ijsw.12553.
- Tonkin, Richard ; Törmälehto, Veli-Matti ; Thomas, Nathan ; Lewis, James ; Kajantie, Mira (2014) : Social Transfers in Kind in the United Kingdom and Finland: Micro-level Measurement and Distributional Impact. Paper Prepared for the IARIW 33rd General Conference, Rotterdam, 24-30 août 2014.
- Tschudi, Daniela (2015) : Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich. Ein systematisierter Überblick über die interkommunalen Soziallastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich. Masterarbeit im Rahmen des Executive Master of Public Administration. Université de Berne, Centre de compétences en gestion publique.
- van Berkel, Kim (2023) : Incentivizing social assistance recipients. Quasi-experimental evidence from trials with earnings exemptions in the Netherlands. Master Thesis. Erasmus University Rotterdam, Erasmus School of Economics.
- van Gestel, Raf ; Goedemé, Tim ; Janssens, Julie ; Lefevere, Eva ; Lemkens, Rik (2023) : Improving Take-Up by Reaching Out to Potential Beneficiaries. Insights from a Large-Scale Field Experiment in Belgium. In : Journal of Social Policy, vol. 52, n° 4, p. 740-760. DOI : 10.1017/S004727942100088X.
- van Mechelen, Natascha ; Janssens, Julie (2017) : Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights. University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy (Working Paper, 17.08).
- van Oorschot, Wim (1991) : Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe. In : Journal of European Social Policy, vol. 1, n° 1, p. 15-30. DOI : 10.1177/095892879100100103.
- van Oorschot, Wim (2002) : Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means testing in social policy. In : David Gordon et Peter Townsend, coord. : World poverty. New policies to defeat an old enemy. Bristol : Policy Press (Studies in Poverty, Inequality and Social Exclusion), p. 171-193.
- van Oorschot, Wim ; Roosma, Femke (2017) : The Social Legitimacy of Targeted Welfare and Welfare Deservingness. In : Wim van Oorschot, Femke Roosma, Bart Meuleman et Tim Reeskens, coord. : The Social Legitimacy of Targeted Welfare. Attitudes to Welfare Deservingness. Cheltenham, Northampton, MA : Edward Elgar Publishing (Globalization and Welfare series), p. 3-33.
- Verlaet, Timo ; Rosenkranz, Stephanie ; Groot, Loek F. M. ; Sanders, Mark (2023) : Do Generous Earnings Exemptions Stimulate Welfare Claimants to Find a Job? Evidence From a Field Experiment in the Netherlands. In : SSRN Electronic Journal. DOI : 10.2139/ssrn.4440531.
- Ville de Bienne (2024) : Projet pilote « Focus-Travail » 2021-2024. Rapport final. Bienne.
- Vivalt, Eva ; Rhodes, Elizabeth ; Bartik, Alexander ; Broockman, David ; Miller, Sarah (2024) : The Employment Effects of a Guaranteed Income: Experimental Evidence from Two U.S. States. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA (Working Paper, 32719).
- Vuille, Michel ; Mabillard, Jérôme ; Peradotto, Julie (2016) : Évaluation du projet Scène Active. I – Rapport de synthèse. Première session 2015-2016. Accroche. Carouge.
- Wagner, Antonin (1985) : Wohlfahrtsstaat Schweiz. Eine problemorientierte Einführung in die Sozialpolitik. Berne : Haupt (Soziale Arbeit, 4).
- Walther, Andreas (2003) : Aktivierung: Varianten zwischen Erpressung und Empowerment. Für eine Erweiterung des Diskurses zum aktivierenden Sozialstaat in vergleich-

chender Perspektive. In : neue praxis, n° 3-4, p. 288-306.

Warin, Philippe (2013) : Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours. In : Informations sociales, vol. 178, p. 52-62.

Warin, Philippe (2016a) : Le non-recours aux politiques sociales. Fontaine : Presses universitaires de Grenoble (Libres cours – politique).

Warin, Philippe (2016b) : Le non-recours : définition et typologies. Actualisé en décembre 2016. Odenore : Observatoire des non-recours aux droits et services. Grenoble (Working Paper, 1).

Wetz, Samuel ; Spiess, Manuela (2018) : Schuldenberatung Aargau-Solothurn: Evaluation der Schuldenprävention und der Kurzzeitintervention im Kanton Aargau. Schlussbericht. Socialdesign. Berne.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2023) : Sachstand: Zur Entwicklung des Lohnabstandsgebots (Aktenzeichen: WD 6 – 30000 – 049/23).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021) : Bedingungsloses Grundeinkommen. Gutachten 02/2021 vom 21. Juli 2021. Berlin.

Wizent, Guido (2016) : Das Recht auf Asylsozialhilfe: Ein kritischer Blick auf ein Sonderrecht. In : ASYL – Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -praxis, vol. 31, n° 1, p. 3-10.

Wizent, Guido (2023) : Sozialhilferecht. 2^e édition : Zurich, Saint-Gall : Dike.

Wolf, Markus (2024a) : Bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung zeigt Wirkung. Ex-ante-Effekte von Sanktionen in der Grundversicherung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nuremberg (IAB-Kurzbericht, 15/2024).

Wolf, Markus A. (2024b) : Persistent or temporary? Effects of social assistance benefit sanctions on employment quality. In : Socio-Economic Review, vol. 22, n° 3, p. 1531-1557. DOI : 10.1093/ser/mwad073.

Wu, Chi-Fang (2008) : Severity, timing, and duration of welfare sanctions and the economic well-being of TANF families with children. In : Children and Youth Services Review, vol. 30, n° 1, p. 26-44. DOI : 10.1016/j.childyouth.2007.06.009.

Wyss, Kurt (1999) : Aide sociale – un pilier de la sécurité sociale ? Un aperçu des prestations sociales liées au besoin allouées en Suisse. Office fédéral de la statistique. Neuchâtel (info:social, 1).

Wyss, Kurt ; Knupfer, Caroline (2004) : Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse. 2^e édition révisé. Conférence suisse des institutions d'action sociale. Berne.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AA	Assurance accidents
AC	Assurance chômage
AELE	Association européenne de libre-échange
AFam	Allocations familiales
AI	Assurance invalidité
AM	Assurance militaire
AOS	Assurance obligatoire des soins
APG	Allocations pour perte de gain
AS	Assurance-survivants
ASE	Aide sociale économique
AV	Assurance-vieillesse
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BASS	Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (<i>Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS</i>)
BFH	Haute école spécialisée bernoise (<i>Berner Fachhochschule</i>)
BIT	Bureau international du Travail
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CGPS	Comptes globaux de la protection sociale
CHF	Franc suisse
CHOM-BIT	Statistique du chômage au sens du BIT
CN	Comptes nationaux
CO	Code des obligations (RS 220)
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
IC	Intervalle de confiance
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
LP	Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1)
LPC	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (RS 831.30)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
OBNL	Organisation privée à but non lucratif
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
ORP	Offices régionaux de placement
PC	Prestations complémentaires
PIB	Produit intérieur brut
PP	Prévoyance professionnelle
Ptra	Prestations transitoires
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SH-AsylStatS	Statistique de l'aide sociale dans les domaines de l'asile (<i>Sozialhilfestatistik im Asylbereich</i>)
SH-FlüStat	Statistique de l'aide sociale dans le domaine des réfugiés (<i>Sozialhilfestatistik im Flüchtlingsbereich</i>)
SHIVALV	Statistique Parcours types dans le social
SILC	Enquête sur les revenus et les conditions de vie (<i>Statistics on Income and Living Conditions</i>)
STATPOP	Statistique de la population et des ménages
UE	Union européenne

GLOSSAIRE

1^{er} pilier

Prévoyance étatique couvrant les besoins vitaux à la retraite ainsi qu'en cas d'invalidité ou de décès (du/de la partenaire ou, pour les enfants et les jeunes, des parents). Le 1^{er} pilier regroupe l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et l'assurance-invalidité (AI).

2^e pilier

Prévoyance professionnelle qui, en complément du → 1^{er} pilier (prévoyance étatique), vise à permettre aux assurés de maintenir leur niveau de vie antérieur à la retraite ainsi qu'en cas d'invalidité ou de décès (du/de la partenaire ou, pour les enfants et les jeunes, des parents).

3^e pilier

Prévoyance privée facultative qui, dans le système des trois piliers, vient compléter la prévoyance étatique (AVS et AI ; → 1^{er} pilier) et la prévoyance professionnelle (→ 2^e pilier). Le 3^e pilier se compose, d'une part, de la prévoyance liée (pilier 3a), encouragée par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accès à la propriété, et d'autre part, de l'épargne personnelle (pilier 3b).

Besoins à couvrir

Montant qui manque à un ménage pour atteindre le niveau de revenu garantissant une → prestation sociale sous condition de ressources spécifique (par ex. aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI).

Capabilités

Développée par Amartya Sen (*1933), l'approche des capabilités est fondée sur les possibilités d'action et de réalisation (ou « capabilités ») d'une personne, c'est-à-dire sur tout ce qu'elle pourrait réaliser et atteindre si elle le souhaitait. Les capabilités sont déterminées par les biens accessibles et par des facteurs de conversion (caractéristiques individuelles, facteurs sociaux, facteurs structurels). La prospérité d'un individu se mesure à la somme de toutes les possibilités d'action et de réalisation (ensemble des capabilités) dont il dispose.

Cohorte d'entrants

(dans le contexte des prestations sociales)

Ensemble des personnes qui commencent à percevoir une certaine prestation sociale au cours d'une année donnée.

Cohorte de sortants

(dans le contexte des prestations sociales)

Ensemble des personnes ayant cessé de percevoir une certaine prestation sociale ou épuisé leur droit à ladite prestation au cours d'une année donnée.

Contributions d'entretien au titre de la prévoyance, contribution à la prévoyance

Les contributions d'entretien au titre de la prévoyance sont des contributions d'entretien versées, après un divorce, au parent ayant la garde des enfants afin de compenser les cotisations d'épargne manquantes dans sa prévoyance professionnelle (2^e pilier).

Couverture du minimum vital

Ensemble des mesures qui contribuent à garantir que les individus disposent de moyens financiers et de biens matériels suffisants pour atteindre un niveau de vie minimal considéré comme acceptable par la société.

Décile

La répartition en déciles consiste à diviser l'ensemble des valeurs observées, classées par ordre de grandeur, en dix parts de taille égale. Chaque part (ou décile) comprend donc 10 % des données.

Écart de pauvreté

L'écart de pauvreté absolu désigne le montant qui manque à un ménage pour atteindre le → seuil de pauvreté. L'écart de pauvreté relatif, quant à lui, exprime la somme manquante en pourcentage du montant total nécessaire pour atteindre le seuil de pauvreté. En règle générale, seul le revenu est pris en compte dans le calcul de l'écart de pauvreté (définition du seuil de pauvreté, situation financière du ménage).

Effet de seuil

Situation liée au système de la sécurité sociale dans laquelle une légère modification du revenu de l'activité professionnelle entraîne une modification importante du revenu effectivement disponible (par ex. → prestation sociale sous condition de ressources fortement réduite ou supprimée à la suite d'une légère augmentation du revenu de l'activité professionnelle).

États tiers

États qui ne sont membres ni de l'Union européenne (UE) ni de l'Association européenne de libre échange (AELE).

Franchise sur la fortune

Partie de la fortune qu'une personne peut conserver sans perdre le droit à une → prestation sociale sous condition de ressources ni voir celle-ci se réduire.

Franchise sur le revenu

Part du revenu de l'activité lucrative que peut effectivement conserver une personne active qui perçoit l'aide sociale. La franchise sur le revenu n'est ainsi pas prise en compte dans le calcul du montant de l'aide sociale. Une franchise sur le revenu peut en principe exister également pour d'autres → prestations sociales sous condition de ressources.

Lutte contre la pauvreté

Au sens large, l'expression « lutte contre la pauvreté » désigne toute mesure politique adoptée dans le domaine de la pauvreté. Dans un sens plus restreint, elle renvoie à la → politique curative de la pauvreté.

Mesures relatives au marché du travail

Offres de l'assurance-chômage visant à améliorer l'aptitude au placement des personnes au chômage ou menacées de l'être et à favoriser leur réinsertion rapide et durable sur le marché du travail (par ex. cours, stages, allocations d'initiation au travail et allocations de formation).

Minimum vital

On entend par « minimum vital » le niveau minimal de ressources, défini sur le plan légal ou admis socialement, dont une personne a besoin pour vivre. Le minimum vital physique se limite aux ressources indispensables à la survie (par ex. nourriture, vêtements, logement, soins médicaux de base). Le minimum vital social, quant à lui, inclut également une participation minimale à la vie en société.

Pauvreté après transferts

Part de la population vivant sous le seuil de pauvreté si l'on tient compte des prestations sociales étatiques dans le revenu du ménage (par opposition à la → pauvreté avant transferts).

Pauvreté avant transferts

Part de la population vivant sous le seuil de pauvreté si l'on ne tient pas compte des prestations sociales étatiques dans le revenu du ménage (par opposition à la → pauvreté après transferts).

Pauvreté combattue

Désigne les personnes (par ex. nombre, proportion par rapport à la population totale) qui bénéficient de mesures étatiques contre la pauvreté (par ex. aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI ; → politique curative de la pauvreté).

Pauvreté en termes de revenu, pauvre en termes de revenu

Désigne une situation dans laquelle le revenu du ménage ne suffit pas pour atteindre un niveau de vie minimal. Les réserves financières (fortune) ne sont pas prises en compte dans cette définition (cf. → Pauvreté avec prise en compte des réserves financières).

Pilier 3a

→ 3^e pilier

Politique curative de la pauvreté, approche curative de la pauvreté

Stratégies et mesures en faveur des personnes touchées par la détresse économique ou directement menacées de l'être (par opposition à la → politique de prévention de la pauvreté).

Politique de prévention de la pauvreté, approche préventive de la pauvreté

Stratégies et mesures visant à prévenir l'apparition de la pauvreté. Dans cette approche, la pauvreté n'est pas réduite a posteriori (→ politique curative de la pauvreté) mais évitée en amont.

Population résidente permanente

La population résidente permanente comprend toutes les personnes de nationalité suisse ayant leur domicile principal en Suisse, les personnes de nationalité étrangère titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement d'une durée minimale de 12 mois (livret B ou C ou carte de légitimation du DFAE [pour les fonctionnaires internationaux, les diplomates ainsi que les membres de leur famille]), les personnes de nationalité étrangère titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (livret L) pour une durée cumulée minimale de 12 mois, ainsi que les personnes en procédure d'asile (livret F, N ou S) totalisant au moins 12 mois de résidence en Suisse.

Possibilités d'action et de réalisation

→ Capabilités

Prestations sous condition de ressources

Prestations sociales étatiques versées uniquement à des personnes financièrement démunies (par ex. aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI, réduction des primes d'assurance-maladie). Leur versement suppose une évaluation préalable des besoins.

Prévention de la pauvreté

→ Politique de prévention de la pauvreté.

Prévoyance professionnelle

→ 2^e pilier

Revenu disponible

Le revenu disponible est le revenu qui reste à un ménage après déduction des dépenses obligatoires (impôts, cotisations sociales, contributions d'entretien).

Seuil de pauvreté

Montant nécessaire pour que les membres d'un ménage puissent atteindre un niveau de vie minimal. Le seuil de pauvreté peut se référer aussi bien au revenu qu'à la fortune.

Supplément d'intégration

Montant supplémentaire versé à une personne sans activité lucrative à l'aide sociale qui s'efforce de s'intégrer socialement ou de réussir son insertion professionnelle. Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) recommandent une prime d'intégration comprise entre 100 et 300 francs par mois en fonction des prestations fournies.

Taux de pauvreté

Part de personnes touchées par la pauvreté dans l'ensemble de la population.

Taux de pauvreté tenant compte des réserves financières

Désigne une situation dans laquelle le revenu et les réserves financières (fortune) d'un ménage ne lui suffisent pas pour atteindre un niveau de vie minimal (cf. → pauvreté en termes de revenu).

Transferts en nature

Biens et services fournis à prix réduit ou gratuitement.

Travailleurs pauvres (working poor)

Personnes touchées par la pauvreté alors même qu'elles exercent une activité lucrative.

IMPRESSUM

Éditeur

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Participants au projet

Le monitoring de la pauvreté en Suisse a été réalisé en collaboration avec les autorités fédérales, cantonales et communales ainsi qu'avec les organisations de la société civile et du monde de la recherche. Pour plus d'informations, voir www.monitoringdelapauvrete.ch.

Contact

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
Effingerstrasse 20
CH-3003 Berne
armutsmonitoring@bsv.admin.ch
www.monitoringdelapauvrete.ch

Date de publication

Novembre 2025

Adresse de commande de la version

imprimée

OFCL, Vente des publications fédérales
CH-3003 Berne
www.publicationsfederales.admin.ch

Rapport complet du monitoring 2025

Contient les documents « Synthèse du rapport 2025 », « La pauvreté en Suisse : une vue d'ensemble », « Couverture des besoins vitaux en Suisse », « Activité professionnelle et pauvreté en Suisse » et « Formation et pauvreté en Suisse ».

Numéro de commande : 318.872.F

Synthèse du rapport 2025

Numéro de commande : 318.873.F

Versions linguistiques

Cette publication est disponible en allemand, en français et en italien.

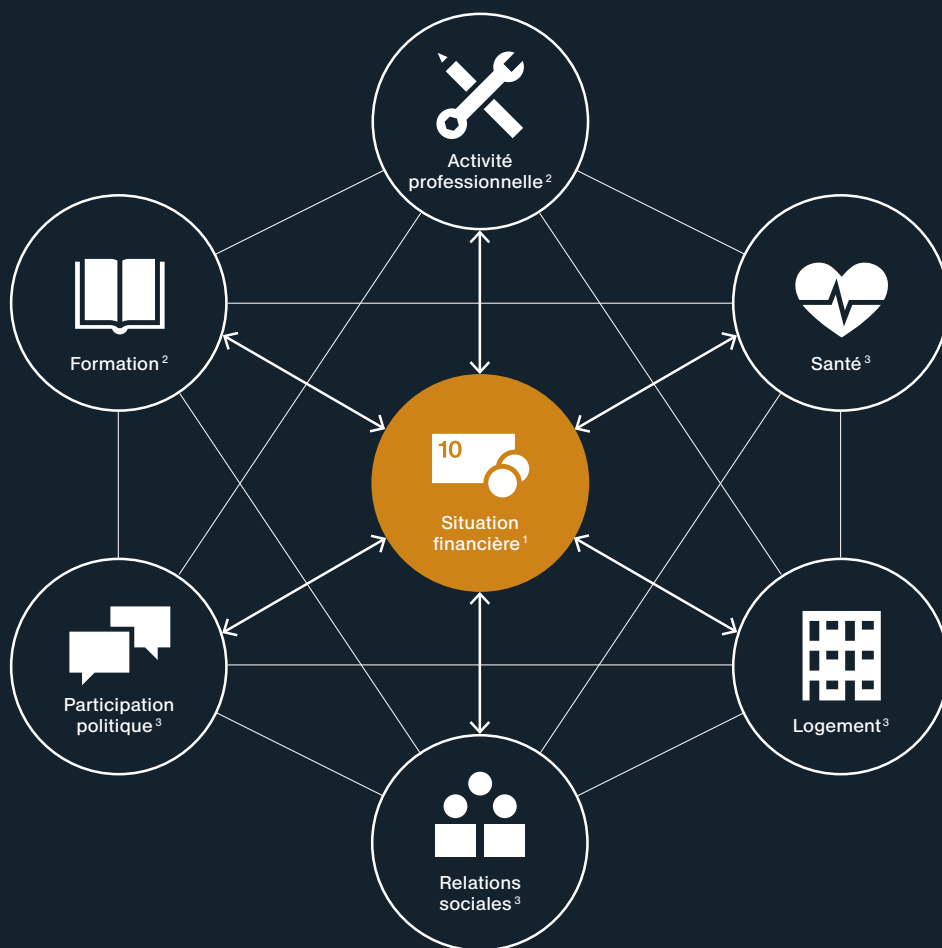
Version numérique

Toutes les versions linguistiques de cette publication sont disponibles au format PDF sur www.monitoringdelapauvrete.ch.

Conception graphique, infographies

et mise en page

moxi ltd., Biel/Bienne



LA SITUATION FINANCIÈRE, AU CŒUR DE LA CONCEPTION MULTIDIMENSIONNELLE DE LA PAUVRETÉ

Le présent monitoring se fonde sur une conception multidimensionnelle de la pauvreté. Outre la situation financière, qui en constitue le noyau, six autres dimensions sont prises en compte dans sa définition. L'édition 2025 du monitoring traite de trois d'entre elles : la situation financière, l'activité professionnelle et la formation.

1 Le présent cahier « Couverture des besoins vitaux en Suisse » se penche sur la thématique de la situation financière.

2 L'activité professionnelle et la formation sont traitées dans les cahiers « Activité professionnelle et pauvreté en Suisse » et « Formation et pauvreté en Suisse ».

3 Les domaines restants (santé, logement, relations sociales et participations politiques) seront abordés dans les prochaines éditions du monitoring.

