

Les prestations sociales sous condition de ressources allouées dans les cantons suisses en 2007

Inventaire au 01.01.2007



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Neuchâtel, 2007

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

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

Les prestations sociales sous condition de ressources allouées dans les cantons suisses en 2007

Inventaire au 01.01.2007

Rédaction Philipp Dubach, Thomas Oesch (BASS)
Natalie Pfister (Conférence suisse des institutions
d'action sociale, CSIAS)

Editeur Office fédéral de la statistique (OFS)

Editeur: Office fédéral de la statistique (OFS)

Complément d'information: Silvia Hofer Kellenberger, OFS, tél. 032 713 63 14, fax 032 71368 60, e-mail: silvia.hofer@bfs.admin.ch

Auteur: Philipp Dubach, Thomas Oesch (BASS), Natalie Pfister (CSIAS)

Réalisation: Office fédéral de la statistique (OFS)

Diffusion: Office fédéral de la statistique, CH-2010 Neuchâtel
tél. 032 713 60 60 / fax 032 713 60 61 / e-mail: order@bfs.admin.ch

Numéro de commande: 580-0700

Prix: 20 francs (TVA excl.)

Série: Statistique de la Suisse

Domaine: 13 Protection sociale

Langue du texte original: Allemand

Traduction: Services linguistiques de l'OFS

Page de couverture: Monika Sommerhalder, Lucerne

Graphisme/Layout: OFS

Copyright: OFS, Neuchâtel 2007
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales,
si la source est mentionnée

ISBN: 978-3-303-13093-3

Table des matières

1	Introduction	5	5	Conclusion	25
2	Les prestations sous condition de ressources dans le système de protection sociale	6	6	Bibliographie	27
3	Mise à jour de l'inventaire 2007	9			
3.1	Critères de choix et limites de l'inventaire	9			
3.2	Méthode utilisée pour dresser l'inventaire	9			
3.3	Changements par rapport aux inventaires précédents	10			
3.4	Délimitation des prestations	11			
4	Aperçu des prestations sous condition de ressources	14			
4.1	Aide aux chômeurs	14			
4.2	Aides familiales	15			
4.3	Avances sur pensions alimentaires	17			
4.4	Aide aux mineurs	18			
4.5	Allocations de logement	19			
4.6	Aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI et autres aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement	20			
4.7	Aide sociale	22			

1 Introduction

C'est en 1997 que l'inventaire des prestations sociales sous condition de ressources a été dressé pour la première fois. En voici une deuxième mise à jour, après celle de 2002. Elle reflète l'état actuel de la législation en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Cet inventaire passe en revue les bases juridiques (lois et ordonnances) des prestations sociales sous condition de ressources allouées par les cantons suisses. Les prestations sous condition de ressources¹ qui ne sont octroyées que dans certaines communes (villes) ne sont pas prises en considération ici.

L'inventaire est structuré par catégories de prestations en 26 rubriques uniformes, ce qui autorise des comparaisons rapides et détaillées entre les cantons. Seules font cependant foi les dispositions légales en vigueur dans les différents cantons.

L'inventaire constitue une base de renseignements destinée aux instances politiques et aux milieux concernés. C'est en même temps un document de travail pour l'Office fédéral de la statistique dans le domaine de l'aide sociale. La version complète de l'inventaire des prestations sociales sous condition de ressources est consultable sur Internet (www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar/), et est annexée à la présente publication sous forme de CD-Rom.

Le présent texte d'accompagnement de l'inventaire est divisé en quatre parties:

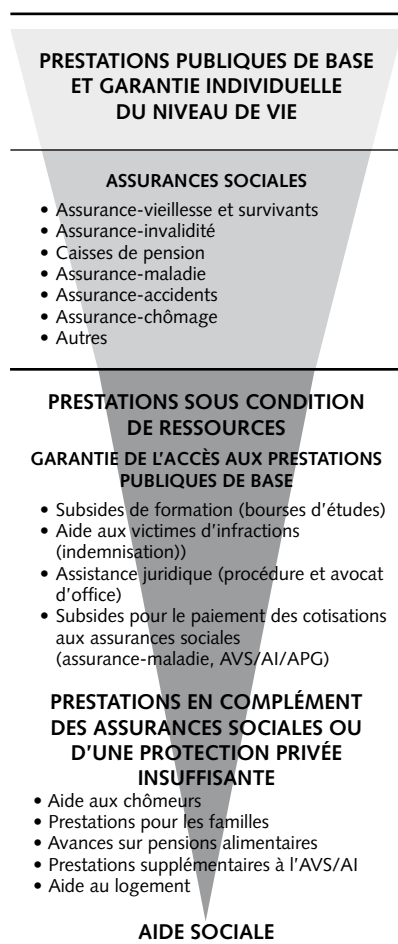
- le chapitre 2 dépeint les fonctions des prestations sociales sous condition de ressources dans le système de la sécurité sociale en Suisse;
- le chapitre 3 décrit la conception de l'inventaire, la méthode utilisée pour le mettre à jour, ainsi que les principaux changements qu'il comporte par rapport à la version de 2002;
- le chapitre 4 présente le contenu des prestations sous condition de ressources, réparties en sept catégories;
- le chapitre 5 récapitule les résultats et présente une comparaison entre les cantons.

¹ Les termes «prestations sous condition de ressources» et «prestations sociales sous condition de ressources» sont utilisés indifféremment dans le présent document.

2 Les prestations sous condition de ressources dans le système de protection sociale

La protection sociale en Suisse est structurée sur trois niveaux, mis en évidence dans le schéma ci-dessous:

Figure 1: Le système de protection sociale en Suisse



Source: OFS, Sécurité sociale

- **Prestations publiques de base** (y compris garantie individuelle du niveau de vie): les prestations publiques de base sont normalement alimentées par les impôts généraux et destinées en principe à tous les membres de la société. Elles englobent notamment le système éducatif, le système juridique, la sécurité publique, ainsi que la codification des assurances sociales.
- **Assurances sociales:** les assurances sociales couvrent les risques spécifiquement liés à l'âge, à l'invalidité, à la maladie ou au chômage. Elles relèvent du principe de causalité, en ce sens que les prestations sont octroyées lorsque survient un événement déterminé, sans que l'on vérifie le besoin effectif de la personne concernée (p. ex. assurance-vieillesse).
- **Prestations sous condition de ressources:** les prestations sociales sous condition de ressources interviennent lorsque les mesures de sécurité prévues en amont – prestations publiques de base et assurances sociales – n'entrent pas en ligne de compte. Ces prestations revêtent premièrement un caractère subsidiaire: elles ne sont versées qu'en dernier recours, lorsqu'il n'est pas, ou plus, possible de recourir aux prestations d'autres systèmes de protection. Elles présupposent deuxièmement une situation de besoin des bénéficiaires: elles ne sont allouées qu'à des personnes affrontant une situation économique difficile.

On distingue différents types de prestations sociales sous condition de ressources: la base constitue l'**aide sociale au sens strict**, à savoir une prestation de dernier recours qui permet de garantir le minimum vital. Elle est précédée de prestations sociales sous condition de ressources généralement prévues pour répondre à des risques déterminés (p. ex. famille et maternité, chômage). Celles-ci ont pour but d'empêcher que certaines situations ne rendent une personne immédiatement tributaire de l'assistance sociale. On qualifie ces prestations prévues en amont d'**aide sociale au sens large**.

Les prestations sociales sous condition de ressources se subdivisent en outre selon le type de sécurité sociale qu'elles viennent compléter à titre subsidiaire, ce qui donne les quatre catégories suivantes (cf. Wyss 1999, 8–15):

- **Prestations sociales sous condition de ressources garantissant l'accès aux prestations publiques de base:** Un accès restreint aux prestations publiques de base n'a en général pas d'incidences immédiates sur des situations personnelles. Mais pour la société en général, il serait très préjudiciable à terme que beaucoup de gens soient dans l'impossibilité de se former convenablement, de faire valoir leurs droits, de se déplacer sans danger sur la voie publique ou de contracter des assurances sociales. Différentes prestations sociales sous condition de ressources ont pour fonction d'assurer que les personnes confrontées à des difficultés économiques continuent d'avoir accès aux prestations publiques de base. Il y a notamment les *subsidés de formation*, la *réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire*, l'*aide aux victimes d'infractions* (indemnisation), l'*assistance judiciaire/juridique* (procédure et avocat d'office) et les *subsidés pour le paiement des primes des assurances sociales (AVS/AI/APG)*. Ces prestations s'inscrivent normalement dans la législation fédérale et s'appliquent ainsi à tous les cantons. Ceux-ci disposent toutefois d'une marge de manœuvre considérable pour les modalités de mise en œuvre.
- **Prestations sociales sous condition de ressources en complément des assurances sociales:** En règle générale, les assurances sociales sont limitées au niveau des montants alloués comme à celui de la durée de la couverture. Des prestations complémentaires sous condition de ressources sont allouées lorsque la prestation d'assurance est insuffisante, afin de prévenir une situation de détresse ou si la période d'indemnisation est écoulée. En font partie les *prestations complémentaires à l'AVS/AI* et les *aides cantonales supplémentaires* qui s'y rapportent, les *aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement*, l'*aide aux chômeurs* et les diverses variantes d'*aides familiales* (p. ex. allocations de maternité). Mis à part les prestations complémentaires à l'AVS/AI, ces prestations relèvent d'instances exclusivement cantonales et varient considérablement d'un canton à l'autre.

- **Prestations sociales sous condition de ressources en complément de la protection privée:** Outre les prestations publiques de base et les assurances sociales, le système de sécurité sociale comprend diverses formes de protection privée. La solidarité familiale joue ici un rôle important à côté de la prévoyance individuelle sous forme d'économies. La législation fédérale prévoit des *avances sur pensions alimentaires* lorsque, dans un couple séparé, le père ou la mère ne satisfait pas à son obligation d'entretien. Tous les cantons connaissent cet instrument, et la grande majorité d'entre eux y recourent uniquement en cas de besoin manifeste des personnes concernées. Les *allocations de logement* et certaines formes d'*aide aux mineurs* font également partie des prestations sous condition de ressources allouées en complément de la protection privée.
- **Aide sociale publique:** l'*aide sociale publique* constitue l'aide sociale au sens strict telle qu'elle est définie plus haut. Système de dernier recours, elle est subsidiaire aux autres prestations sous condition de ressources. Elle est accordée en vertu du principe de finalité, donc indépendamment des raisons pour lesquelles une personne est dans le besoin.

La délimitation concrète de l'aide sociale publique par rapport aux autres prestations sous condition de ressources varie d'un canton à l'autre. C'est ainsi, par exemple, que la contribution cantonale au séjour en établissement fait partie de l'aide sociale dans certains cantons, tandis que dans d'autres elle constitue une prestation sous condition de ressources distincte. Dans la présente mise à jour, toutes les prestations régies par une loi ou par une ordonnance en dehors de la législation sur l'aide sociale sont considérées en principe comme des prestations distinctes (cf. paragraphe 3.4). Les prestations codifiées par des lois sur l'aide sociale n'ont été exclues en tant que telles de l'inventaire que si le contexte faisait apparaître clairement qu'elles se situent en amont de l'aide sociale proprement dite; il s'agit là de cas isolés, qui appartiennent pour la plupart au domaine des avances sur pensions alimentaires ou à celui des aides familiales (cf. tableau 2, page 13).

L'aide sociale publique revêt un caractère nettement subsidiaire par rapport aux autres prestations sous condition de ressources, tandis que les rapports de subsidiarité entre ces dernières est moins clairement défini. Les lois et les ordonnances ne présentent qu'exceptionnellement des dispositions explicites à ce sujet (cf. Detzel/Salzgeber 2006). Il y a en outre passablement d'hétérogénéité dans la définition des unités d'assistance, des seuils d'obtention ou des modalités d'allocation. Pour y remédier, certains cantons – notamment le Tessin, Neuchâtel, Genève et Vaud – ont harmonisé leurs prestations sous condition de ressources par des lois ou des réorganisations de leurs administrations. La *Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000* (LAPS) tessinoise est entrée en vigueur en 2003. Cette loi uniformise les paramètres de référence (unité d'assistance, revenu déterminant, règles de calcul) pour huit différentes catégories de prestations (entre autres celles dont l'octroi est garanti indépendamment de la situation personnelle). On a par ailleurs défini un ordre de priorités pour le recours aux prestations. Le canton de Neuchâtel a ainsi promulgué une *loi du 23 février 2005 sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales*. Le canton de Genève a adopté pour sa part une loi instaurant un *revenu déterminant unifié (RDU)*, lequel est mis en application par étapes à partir de 2007 et vise à simplifier les procédures et les relations entre bénéficiaires et autorités. Mais au 1^{er} janvier 2007, cette loi n'avait pas encore d'incidences sur les prestations sous condition de ressources du canton de Genève figurant dans l'inventaire. Une harmonisation a également eu lieu dans le canton de Vaud lorsque celui-ci a fusionné le revenu minimum de réinsertion (RMR) avec l'aide sociale au profit d'un revenu d'insertion (RI).

3 Mise à jour de l'inventaire 2007

3.1 Critères de choix et limites de l'inventaire

Pour figurer dans l'inventaire, une prestation doit répondre aux critères suivants, elle est:

1. allouée sous condition de ressources
2. octroyée à des personnes (aide directe)
3. réglementée à l'échelle cantonale
4. basée sur des lois et des ordonnances
5. versée en espèces.

Les deux premiers critères découlent directement de la notion de prestation sociale sous condition de ressources telle qu'elle a été définie (cf. p. 6). Celui de **l'octroi à des personnes** demande à être précisé dans la mesure où l'inventaire comprend des aides directes et des aides indirectes. Parmi ces dernières il y a les prestations répondant à un besoin individuel qui sont versées à une institution et intégralement attribuées à la personne concernée, par exemple sous forme d'une réduction de taxe dans une institution pour personnes âgées ou handicapées. La condition est que l'on tienne un dossier individuel de la personne bénéficiaire. L'inventaire laisse en revanche de côté les aides liées à l'objet, telles que les contributions financières de l'Etat aux frais d'exploitation d'institutions, les investissements dans l'infrastructure sociale ou les subventions à la construction de logements.

L'inventaire prend en considération exclusivement des prestations soumises à une **réglementation cantonale**. Il fait entièrement abstraction des prestations sous condition de ressources réglementées à l'échelle communale, tout comme celles qui relèvent d'organismes privés. Ainsi, les prestations relevant de la législation sociale relativement étoffée des villes suisses n'y figurent pas. L'inventaire répertorie principalement toutes les prestations réglementées au niveau des cantons, indépendamment des organes de financement et d'exécution. Par contre, il laisse de côté les prestations sous condition de ressources allouées en vertu d'une réglementation cantonale, pour autant que les communes y contribuent bénévolement. Celles-ci sont considérées comme des prestations communales.

L'inventaire se limite à des prestations régies par des **lois et ordonnances**. Il prend en compte les décrets et directives, pour autant que ces actes administratifs soient consultables sur Internet et que les autorités cantonales compétentes en ait fait officiellement des éléments importants pour la rélementation des prestations (cf. méthode de relevé, paragraphe 3.2). Cette restriction peut avoir empêché l'inscription dans l'inventaire de certaines prestations dont le caractère «sous condition de ressources» n'apparaît qu'au niveau des directives d'application. On s'apercevra aussi que le présent inventaire ne reflète pas l'exécution pratique. Il serait sans doute souhaitable de le compléter à cet égard, mais ce serait difficile à réaliser en respectant le principe de réunir des données homogènes et exhaustives.

Comme on se limite ici à des **prestations financières**, l'inventaire ne considère pas les aides directes en nature ainsi que les aides non matérielles. Dans la pratique, ces divers aspects sont souvent étroitement liés, du fait que la plupart des prestations sous condition de ressources combinent une aide matérielle en espèces à une aide non matérielle sous forme de conseils ou de soutien. On observera toutefois que le critère du besoin est plus difficile à définir lorsqu'il s'agit d'aide non matérielle (conseils) que pour les prestations financières. C'est particulièrement le cas lorsqu'une aide personnelle dépend en partie du fait que le bénéficiaire se trouve dans une «situation difficile» en relation – réelle ou prévisible – avec des ennuis matériels.

3.2 Méthode utilisée pour dresser l'inventaire

L'inventaire de 2007 se base sur les résultats de deux enquêtes: 1) il a été demandé par écrit à tous les services cantonaux chargés d'appliquer une prestation figurant dans l'inventaire de 2002 si cette prestation était toujours en vigueur le 1.1.2007 et – dans l'affirmative – si sa base légale avait subi des modifications entre 2002 et 2007; 2) il a été demandé en plus aux services sociaux

cantonaux si de nouvelles prestations sous condition de ressources avaient été instaurées dans leur canton depuis 2002, ou s'il convenait de relever rétroactivement des prestations qui avaient été laissées de côté lors des précédents inventaires. Le taux de réponses a été de 100% pour les deux enquêtes.

Puis l'inventaire a été dressé sur la base des lois et ordonnances en vigueur le 1.1.2007. Les dispositions légales ainsi recensées ont été structurées en 26 rubriques fournissant pour chaque prestation des indications sur les critères d'octroi, le calcul et le financement de la prestation considérée, ce qui permet ainsi de faire des comparaisons systématiques entre les cantons. N'ont été prises en compte que des informations contenues dans les textes législatifs.

3.3 Changements par rapport aux inventaires précédents

Le nombre des prestations décrites dans l'inventaire des prestations sociales sous condition de ressources a diminué par rapport au premier inventaire dressé en 1997. Lors de la mise à jour effectuée en 2002, trois prestations n'ont plus été décrites en détail: subsides pour le paiement des cotisations à l'AVS/AI/APG, aide aux victimes d'infractions (indemnisation) et assistance judiciaire/juridique (procédure et avocat d'office). Concernant les deux premières, le travail requis pour en faire le relevé a été estimé disproportionné par rapport aux montants effectivement versés; quant à l'aide juridique, les modalités d'octroi et les prestations se répartissent dans les différents cantons sur de nombreux textes législatifs, et dépendent dans une large mesure de l'appréciation des tribunaux. La mise à jour de 2007 a en outre laissé de côté deux prestations déjà recensées par d'autres institutions, à savoir la réduction ou prise en charge des primes d'assurance-maladie obligatoire² et les prestations complémentaires à l'AVS/AI³. Elle fait également abstraction des bourses d'études, dont la réglementation est souvent très détaillée

et comprend de nombreuses dispositions particulières; de sorte que leur relevé présente un intérêt relativement faible. Les prestations passées sous silence sont toutes des prestations sous condition de ressources appliquées dans tous les cantons en vertu de normes fédérales. Le tableau 1 donne un aperçu de l'évolution des catégories de prestations dans les inventaires de 1997, 2002 et 2007.

On constate une certaine stabilité structurelle entre 2002 et 2007, en ce sens que **rares ont été les catégories de prestations introduites ou supprimées** au cours de cette période. Le canton d'Argovie a instauré une aide aux parents (*Elternschaftsbeihilfe*), à classer parmi les aides familiales. Dans le canton de Bâle-Campagne, les allocations pour frais de séjour et de prise en charge d'enfants et d'adolescents en institution et dans des familles d'accueil se calculent désormais en fonction des moyens financiers des personnes concernées; elles font ainsi partie des prestations sociales sous condition de ressources, dans la catégorie des aides aux mineurs. Le canton de Neuchâtel a supprimé les allocations de maternité en tant qu'élément des aides familiales dans ce canton. Dans le canton de Vaud, le revenu minimum de réinsertion (RMR) a été remplacé par un revenu d'insertion (RI) pour la détermination des allocations de chômage. Comme cette mesure est entièrement assimilable à de l'aide sociale, l'aide au chômage ne figure plus dans l'inventaire en tant que prestation à part.

Un peu plus nombreux sont les changements visant simplement à **préciser les critères d'allocation**, donc sans incidences sur l'évolution des prestations proprement dites (il s'agit là de modifications «techniques» ou rétroactives). Comme la mise à jour de 2002 avait donné lieu à des problèmes de délimitation dans le domaine des allocations de logement et dans celui de l'aide aux chômeurs, l'OFS a fait faire une étude détaillée des prestations sous condition de ressources dans ces domaines (Bonoli/Bertozzi 2007). Il a été décidé, à la suite de cette expertise, d'enregistrer non seulement les allocations individuelles de logement, mais aussi les subventions accordées aux propriétaires et dont ceux-ci sont tenus de faire bénéficier leurs locataires (cf. paragraphe 4.5). La liste des cantons pratiquant les allocations de logement est ainsi passée de trois à douze dans l'inventaire. D'autres changements techniques ou rétroactifs sont évoqués dans la description des différentes catégories.

² La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) publie chaque année, sur son site Internet, un tableau synoptique des systèmes cantonaux de réduction des primes. Ce tableau, qui paraît en été, décrit les dispositions légales des cantons en vigueur ou instaurées au début de l'année. Cheminement: www.gdk-cds.ch/ >> Thèmes: Révision LAMal et application >> Réduction des primes.

³ L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) passe en revue tous les deux ans les particularités des réglementations cantonales en matière de prestations complémentaires fédérales. Les résultats de son enquête sont communiqués dans le «Bulletin à l'intention des caisses de compensation AVS et des organes d'exécution des PC». Le Bulletin n° 207 décrit la situation au 1.1.2007. Cheminement à suivre: www.assurancessociales.admin.ch/ >> PC >> Messages.

T 1 Prestations sous condition de ressources figurant dans les inventaires de 1997, 2002 et 2007

Catégorie	Inventaire		
	1997	2002	2007
Prestations sous condition de ressources garantissant l'accès aux prestations publiques de base			
Subsides de formation (bourses d'études)	X	X	
Réduction/prise en charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire	X	X	
Aide aux victimes d'infractions	X		
Assistance judiciaire/juridique	X		
Subsides pour le paiement des primes des assurances sociales (AVS/AI/APG)	X		
Prestations sous condition de ressources en complément des prestations sociales			
Prestations complémentaires à l'AVS/AI		X	
Aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI ¹	X	X	X
Aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement ²	X	X	X
Aide aux chômeurs	X	X	X
Aides familiales	X	X	X
Prestations sous condition de ressources en complément d'une protection privée insuffisante			
Avances sur pensions alimentaires	X	X	X
Allocations de logement	X	X	X
Aide aux mineurs			X
Aide sociale publique			
Aide sociale	X	X	X

¹ Enregistrées en 2002 avec les prestations complémentaires à l'AVS/AI.² Placées en 2007 dans la même catégorie que les aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI.**3.4 Délimitation des prestations**

Il n'est pas toujours facile de cerner le contenu d'une prestation et de savoir exactement ce qui la différencie d'une autre. Certaines dispositions cantonales sur l'aide aux chômeurs prévoient par exemple des indemnités journalières supplémentaires et des mesures de réinsertion destinées à soutenir les chômeurs en fin de droits: s'agit-il d'une seule prestation ou de plusieurs? Cela dépend notamment de la structure donnée aux catégories dans lesquelles on classe les diverses prestations (p. ex. avances sur pensions alimentaires, aide aux chômeurs, aides familiales). Si ces catégories obéissent à une logique rigoureuse avec des critères appliqués de façon stricte, cela risque de donner des prestations «morcelées» et sorties de leur contexte. Inversement, si les catégories de prestations ne font que refléter les conceptions et les normes cantonales, l'inventaire ne permettra plus de faire des comparaisons.

Afin de surmonter ces difficultés, on a procédé comme suit: une prestation est considérée à part lorsqu'elle est intégralement réglementée par une loi ou une ordonnance qui lui a été consacrée. Des exceptions ont été faites lorsqu'une loi comprend plusieurs prestations subsidiaires entre elles ou faisant l'objet de lois séparées dans la grande majorité des cantons. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'aide sociale, comme on l'a vu plus haut (cf. chap. 2). Il faut relever que cette méthode est adaptée dans un esprit pragmatique aux nécessités d'un inventaire aussi simple et clair que possible. Les données relatives au nombre de prestations par canton ou par catégorie doivent donc être reçues avec une certaine prudence: elles indiquent des ordres de grandeur et ne prêtent pas à une appréciation détaillée.

Ces catégories de prestations ont été structurées de manière à assurer le plus de continuité possible par rapport à l'inventaire de 2002. Certaines d'entre elles ont été fusionnées ici ou là en raison d'une législation manquant d'unité dans les cantons, afin d'instaurer des catégories de référence utilisables à l'échelle nationale. Cette

systematisation concerne d'une part les aides familiales, qui étaient divisées en deux groupes dans la version en ligne de l'inventaire 2002. D'autre part, on a réuni dans une catégorie commune les aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI et les aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement (cf. paragraphe 4.6). Une nouvelle catégorie «aide aux mineurs» a été instaurée pour deux prestations inclassables dans la structure existante.

Le recours à des catégories présentant un caractère assez général fait que l'une ou l'autre peut comprendre non pas une, mais deux prestations au sens défini plus haut. C'est ainsi que le canton de Bâle-Campagne inclut dans les aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement deux prestations, à savoir les allocations pour les frais de soins aux personnes âgées selon la *Gesetz über die Betreuung und Pflege im Alter vom 20. Oktober 2005*, et les contributions aux frais de soins aux personnes handicapées en vertu de la *Verordnung über die Behindertenhilfe vom 25. September 2001*. Cette concession est malheureusement inévitable si l'on veut avoir des catégories à la fois substantielles et représentatives des systèmes cantonaux sans entraîner un «morcellement» des lois cantonales. Le tableau 2 présente un aperçu général des prestations fournies et indique quels cantons comptent plus d'une prestation pour une catégorie donnée.

Comme l'inventaire de 2007 analyse en détail un nombre réduit de prestations par rapport au premier inventaire de 1997, il apparaît désormais moins judicieux d'opérer une répartition dans les quatre grandes catégories de prestations sous condition de ressources faisant partie du système général de protection sociale (cf. chap. 2). Nous avons donc opté ici pour une structuration thématique des prestations, et en fonction du risque couvert:

- travail: aide aux chômeurs
- famille: aides familiales, avances sur pensions alimentaires, aide aux mineurs
- logement: allocations de logement
- vieillesse et soins: aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI, aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement
- aide sociale

T2 Prestations sociales sous condition de ressources 2007: nombre de prestations par catégorie et par canton

Catégorie de prestations	Cantons																									Total (cantons)	Total (prestations)	
	AG	AI	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG			ZH
Aides cantonales supplémentaires aux PC à l'AVS/AI et autres aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement	1		1	1	2	1	2	1					2	1		1	1				1		2	1	1	1	15	19
Aide aux chômeurs						1		1			1		1				1				1	1			1		8	8
Aides familiales	1					1	2	1	1	1		1				1	1				1		1	1	1	1	14	15
Avances sur pensions alimentaires	1	1	1	(1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	(1)	1	1	1	1	1	24	24
Allocations de logement	1		1	1	1	2		1			1					1			1		1	1	1	1	1	12	13	
Aide aux mineurs							1																1			2	2	
Aide sociale	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26	26	
Total (nombre de catégories)	3	4	2	3	5	6	4	6	3	3	4	3	4	3	2	5	5	2	3	2	5	4	5	5	6	4	101	
Total (nombre de prestations)	3	4	2	3	6	7	6	6	3	3	4	3	5	3	2	5	5	2	3	2	5	4	6	5	6	4	107	

Grass Cette prestation ne fait pas l'objet d'une loi à part: elle relève normalement de celle sur l'aide sociale, tout en se situant en amont de l'aide sociale au sens strict. Font exception ici les aides familiales (pour la garde de petits enfants) du canton de Zurich, codifiées avec les avances sur pensions alimentaires dans une loi sur l'aide aux mineurs et l'ordonnance qui s'y rapporte.

Chiffres supérieurs à un: le canton compte dans cette catégorie plusieurs prestations réglementées dans une loi ou ordonnance spécifique.

Chiffres entre parenthèses: les avances sur pensions alimentaires ne sont pas versées «sous condition de ressources» dans les cantons de Berne et du Tessin; l'inventaire mentionne cette prestation à des fins de comparaison.

Octroyées par tous les cantons, les prestations sous condition de ressources suivantes ne font plus l'objet d'un inventaire détaillé: subsides de formation, réduction/prise en charge des primes d'assurance-maladie obligatoire, aide aux victimes d'infractions, assistance judiciaire/juridique, subsides pour le paiement des primes des assurances sociales (AVS/AI/APC) et prestations complémentaires à l'AVS/AI.

4 Aperçu des prestations sous condition de ressources

4.1 Aide aux chômeurs

L'aide aux chômeurs est accordée aux personnes sans emploi disposant de chances intactes d'être réinsérées dans la vie professionnelle, alors qu'elles sont en fin de droits ou ne peuvent prétendre aux prestations de l'assurance-chômage. Grâce à ces prestations, les chômeurs en fin de droits et les indépendants considérés comme aptes à l'embauche évitent de recourir à l'aide sociale et se voient offrir de nouvelles possibilités de qualification.

En 2007, huit cantons, à savoir Bâle-Ville, Genève, Jura, Neuchâtel, Schaffhouse, Tessin, Uri et Zoug, octroient une aide aux chômeurs. Le canton de Vaud ne figure plus comme en 2002 sous la rubrique «aide aux chômeurs», du fait que cette aide y est basée depuis janvier 2006 sur sa loi sur l'emploi du 5 juillet 2005. Dans ce canton, l'ancien revenu minimum de réinsertion (RMR) a été remplacé par un revenu d'insertion (RI); il n'y a plus de différence entre ce nouveau régime et l'aide sociale proprement dite. Comme les deux prestations sont pratiquement identiques, le revenu d'insertion vaudois ne figure plus sous «aide aux chômeurs» dans l'inventaire 2007.

Dans tous les cantons, l'aide aux chômeurs est destinée aux personnes en fin de droits – au Tessin depuis 2003 exclusivement aux indépendants sans travail – qui, selon les dispositions de la loi sur l'assurance-chômage, ne peuvent plus prétendre à des indemnités journalières. On distingue en principe **deux formes d'aide aux chômeurs**: les indemnités journalières et les mesures de réinsertion. Les indemnités journalières supplémentaires qui font suite à celles de l'assurance-chômage sont parfois considérées comme une «aide passive»; tandis que les mesures de réinsertion sont assimilables aux «mesures actives relatives au marché du travail» que prévoit la loi sur l'assurance-chômage (LACI). Ces mesures visent à maintenir le contact entre bénéficiaires des prestations et marché du travail, et à faciliter la réinsertion sociale et professionnelle. Concrètement, il s'agit d'indemnités versées pour des cours, d'allocations d'initiation au travail,

d'allocations de formation, de contributions aux frais de déplacement quotidiens ou aux frais de séjours hebdomadaires, d'encouragement à l'exercice d'une activité indépendante et de programmes d'emploi. Il convient de relever qu'une bonne partie des cantons prennent des mesures analogues d'intégration professionnelle et sociale dans le cadre de l'aide sociale également (cf. paragraphe 4.7).

Les différences entre ces deux types d'aide aux chômeurs vont toutefois en diminuant: Schaffhouse et Zoug, deux des trois cantons pratiquant l'aide aux chômeurs sous forme d'**indemnités journalières supplémentaires**, ne versent cette prestation que si les bénéficiaires sont disposés à participer aux mesures relatives au marché du travail en vertu de la LACI. Seul le canton du Tessin – qui alloue également des indemnités journalières – n'impose pas explicitement de conditions analogues dans sa loi sur l'aide aux chômeurs.

Les indemnités journalières supplémentaires sont octroyées durant 90 jours au maximum dans le canton de Zoug, 120 jours au Tessin et 150 jours dans le canton de Schaffhouse. Ce délai est prolongé à 150 jours dans le canton de Zoug et à 250 jours dans celui de Schaffhouse, pour les ayants droit qui ont dépassé l'âge de 50 ans dans le premier de ces deux cantons et 60 ans dans le second. Dans les cantons alémaniques, le montant de cette prestation se base sur celui de la dernière indemnité journalière versée par l'assurance-chômage, dont il représente 80 ou 90%. Au Tessin, le montant de l'aide aux chômeurs correspond à la différence entre le seuil d'attribution défini dans la *legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (LAPS)* et le revenu déterminant.

Le canton de Genève applique un mode de calcul analogue à celui du Tessin, en ce sens que le montant de son aide aux chômeurs correspond à la différence entre le revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) et le revenu déterminant. Cette prestation est versée durant une période de 12 mois au maximum, à la suite de quoi il faut déposer une nouvelle demande. Contrairement au

Tessin, Genève ne la considère pas explicitement comme une indemnité journalière. Ce canton demande aussi aux bénéficiaires de fournir une contre-prestation: ceux-ci passent avec les autorités un contrat dans lequel ils s'engagent à exercer une activité d'utilité sociale ou écologique. En plus du RMCAS, le canton de Genève effectue aussi des versements uniques de réinsertion dont le but est de financer partiellement ou entièrement des projets de formation ou le démarrage d'une activité indépendante. Les montants des prestations de réinsertion uniques varient entre 1000 et 10'000 francs au maximum.

Les cantons de Bâle-Ville, du Jura, de Neuchâtel et d'Uri accordent leur aide aux chômeurs sous forme de **mesures de réinsertion** exclusivement. Il convient de souligner ici que les mesures de ce type ne figurent dans l'inventaire que si leur octroi est explicitement lié à la preuve d'un besoin financier réel; de ce fait, l'inventaire ne répertorie pas nécessairement toute la palette des mesures d'intégration. En règle générale, les mesures de réinsertion relatives au marché du travail sont allouées pour une période de six à douze mois, selon le type de mesures considéré. L'aide aux chômeurs pratiquée dans le canton de Bâle-Ville prend la forme d'emplois rémunérés, de subsides de formation et de prise en charge financière de projets. Il est possible d'obtenir plusieurs de ces types de prestations à la condition que l'emploi en question donne lieu à un contrat de travail ou que la formation prévue fasse aussi l'objet d'un contrat ad hoc. Le canton d'Uri pratique les allocations d'initiation au travail et de stages professionnels, les allocations de réinsertion, de formation continue et de reconversion, ainsi que des aides financières individuelles pour les cas de rigueur. Les bénéficiaires de cours de reconversion, de formation continue ou de réinsertion doivent avoir plus de 30 ans. Et il faut avoir au moins 50 ans pour se voir accorder une aide financière individuelle. Dans ses dispositions légales sur l'aide aux chômeurs, le canton du Jura compte des programmes d'occupation/d'emploi, des allocations d'initiation au travail, des contributions aux frais de déplacements quotidiens et aux frais de séjours hebdomadaires. Son gouvernement peut édicter en outre des mesures d'encouragement à la réinsertion professionnelle. Le canton de Neuchâtel subventionne des programmes d'emplois temporaires et des stages pour chômeurs dont le revenu n'excède pas 2700 francs par mois (avec une fortune limitée à 75'000 francs). Lorsque les circonstances économiques et sociales l'exigent, le Conseil d'Etat peut accorder à titre exceptionnel des aides financières aux personnes en fin de droits.

4.2 Aides familiales

Quatorze cantons suisses allouent des prestations sous condition de ressources liées à la naissance et à la garde des enfants. Argovie et Bâle-Ville sont venus s'ajouter ici à la liste figurant dans l'inventaire 2002. Le canton d'Argovie octroie depuis 2002 des aides aux parents (*Elternschaftsbeihilfen*), et Bâle-Ville a promulgué en 2003 une loi sur la garde de jour qui prévoit des contributions pour la garde des enfants au sein de leur famille. Cette prestation était déjà liée à la condition du besoin avant 2003; mais elle n'apparaît que maintenant dans l'inventaire. Par contre, le canton de Neuchâtel a supprimé ses allocations de maternité à partir de 2006, après l'entrée en vigueur d'une loi fédérale concernant ces prestations.

Les aides familiales se répartissent – en simplifiant quelque peu – en **deux groupes**, à savoir allocations aux parents ou allocations de maternité d'une part, allocations familiales aux personnes de condition modeste sans activité lucrative d'autre part (cf. tableau 3)⁴. L'inventaire ne prend en considération que les allocations familiales limitées par la clause du besoin; il passe donc sous silence celles versées dans le canton du Jura aux personnes sans activité lucrative, indépendamment de la situation économique de ces personnes. Il ignore également les allocations familiales aux indépendants, alors même que celles-ci sont en général accordées sous condition de ressources (LU, UR, SZ, ZG, SH, AI, SG; cf. OFAS 2007). Le facteur déterminant est que les indépendants ont l'obligation de cotiser aux caisses de compensation. Même si l'allocation familiale n'est pas entièrement financée par leurs cotisations, il s'agit bien, en partie, d'une prestation d'assurance. Celle-ci, par définition, ne fait pas partie des prestations sociales sous condition de ressources (cf. chap. 2).

Dix cantons (AG, FR, GL, GR, LU, SG, ZG, ZH, VD, SH) versent des **allocations aux parents ou de maternité** pendant plusieurs mois, de manière à couvrir les besoins quotidiens de la mère et de l'enfant. La durée de ces allocations varie entre six et 24 mois. Cette prestation est destinée aux parents qui souhaitent assumer personnellement la garde de leur enfant, mais ne sont pas en situation de le faire pour des raisons économiques. Le

⁴ L'inventaire de 2002 fait la distinction entre allocations de maternité, allocations de naissance et aides aux familles. Comme les allocations de naissance font partie des allocations familiales (pour personnes sans activité lucrative dans une situation économique difficile), elles ne figurent plus en tant que prestations à part dans l'inventaire 2007. Les lois qui régissent l'octroi d'allocations familiales en distinguent trois formes: allocations de naissance ou d'adoption, allocations pour enfants et allocations de formation.

point commun de ces allocations de maternité, c'est qu'une famille avec enfants dont le revenu se situe au-dessous d'un certain seuil a droit à la différence qui a été fixée dans la loi correspondante. Les limites de revenu correspondent au seuil d'attribution des prestations complémentaires à l'AVS/AI, à celui des allocations familiales dans l'agriculture ou bien sont fixées dans des lois cantonales spécifiques. Le canton de Vaud fait exception avec deux allocations de maternité: une allocation de base de 200 francs et une allocation supplémentaire servant à couvrir la perte de gain; elle se calcule d'après le temps consacré à l'enfant.

Dans quatre cantons (AG, GL, GR, ZH) les ayants droit sont les parents, dans cinq autres (FR, LU, SG, VD, ZG), les mères; tandis que dans celui de Schaffhouse, uniquement les personnes (mère ou père) de condition modeste élevant seules leurs enfants peuvent prétendre aux prestations sous condition de ressources pour familles. Pour toutes ces prestations, les cantons exigent que les requérants soient domiciliés sur leur territoire. Par ailleurs, sept cantons (AG, FR, GL, SH, VD, ZG, ZH) appliquent un délai de carence d'une année en règle générale, ou exceptionnellement de six mois. Le versement de ces allocations est lié dans la plupart des cas à une limitation du degré de l'activité lucrative des deux parents ou d'un seul d'entre eux. Lorsque l'aide en question est destinée

exclusivement aux mères, il est souvent spécifié que celles-ci doivent consacrer la majeure partie de leur temps à la garde et à l'éducation de leur enfant.

Les cantons de Fribourg, du Valais, de Genève et de Schaffhouse versent des **allocations familiales aux personnes de condition modeste sans activité lucrative** – à Genève aux personnes dans le besoin avec charge d'enfant. Fribourg et Schaffhouse accordent ces prestations parallèlement aux allocations de maternité ou aux parents. Les allocations familiales comptent trois types de prestations au maximum: allocations pour enfants (SH, VS, FR, GE), allocations de formation (SH, VS, FR) et allocations de naissance ou d'adoption (VS, FR, GE). Les allocations pour enfants sont versées depuis le début du mois où l'enfant est né jusqu'à la fin du mois où cet enfant a atteint une certaine limite d'âge. Celle-ci se situe entre 15 ans pour le canton de Fribourg et 18 ans à Genève, et peut être augmentée lorsque l'enfant présente une incapacité de travail due à la maladie ou à l'invalidité. Les allocations de formation font suite aux allocations pour enfants et sont versées jusqu'à la fin des études, mais au maximum jusqu'à la fin du mois où l'enfant a atteint l'âge de 25 ans révolus. L'allocation de naissance ou d'adoption prend la forme d'une prestation unique de 1000 francs (GE) ou 1500 francs (VS, FR).

T3 Aides familiales par type de prestations et par canton

Genre de prestations	Cantons																									
	AG	AI	AR	BE	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Allocations parentales ou de maternité	x						x		x	x		x				x	x						x		x	x
Allocations familiales*																										
Allocations pour enfants							x	x									x							x		
Subsides de formation							x										x							x		
Allocations de naissance ou d'adoption							x	x																x		
Autres formes d'aides aux familles																										
Beiträge an die Betreuung in der Familie							x																			
Allocations en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile																							x			
Fonds cantonal pour la famille/Allocation de ménage																								x		
Assegno integrativo u. assegno di prima infanzia																									x	

* pour personnes sans activité lucrative dans une situation économique difficile

Quatre prestations ne sont pas clairement attribuables à l'un ou l'autre des deux groupes d'aides familiales:

- Dans le canton de Bâle-Ville, les parents économiquement tributaires d'une activité lucrative à l'extérieur du ménage mais désireux de s'occuper de leurs enfants en âge préscolaire peuvent demander un soutien financier. Le montant alloué dépend de la situation économique des bénéficiaires. Cette prestation présente des analogies avec les allocations parentales ou de maternité, mais elle est différente sur deux points: premièrement elle peut être accordée jusqu'à la scolarisation des enfants; deuxièmement, elle n'est pas garantie par un droit légal.
- Le canton de Vaud accorde en plus des allocations de maternité une aide financière aux familles qui s'occupent chez elles de leurs enfants handicapés (allocations en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile), si les parents sont obligés pour cela de réduire leur activité lucrative et si leur revenu imposable est inférieur à 70'000 francs. Cette aide n'apparaissait pas dans l'inventaire de 2002; elle est régie par la même loi que celle sur les allocations de maternité (loi sur les allocations familiales du 30 novembre 1954).
- Parallèlement aux allocations familiales, le canton du Valais verse aux parents de condition modeste une allocation de ménage annuelle alimentée par le Fonds cantonal pour la famille. Le droit à cette allocation va jusqu'aux 16 ans révolus de l'enfant, et peut être prolongé jusqu'à 25 ans révolus pour les jeunes en formation.
- Le canton du Tessin se fonde sur un principe de garantie du minimum vital non seulement pour l'enfant, mais aussi pour ses parents durant les trois années qui suivent la naissance. Le minimum vital des parents et des enfants est couvert ici au moyen de deux types d'aides familiales: l'assegno integrativo et l'assegno di prima infanzia. Le premier est une prestation complémentaire pour les enfants âgés de 0 à 15 ans de familles à revenu modeste, destinée à assurer la subsistance des enfants mais pas celle de leurs parents. L'assegno di prima infanzia est une prestation complémentaire destinée aux parents, donc aux foyers avec charge d'enfants entre 0 et 3 ans et un revenu qui, malgré la prestation complémentaire pour les enfants (assegno integrativo), demeure inférieur au minimum vital. Cette prestation assure la subsistance de l'ensemble de la famille avec des enfants de moins de trois ans.

4.3 Avances sur pensions alimentaires

Tous les cantons suisses versent dans certaines circonstances des avances sur les contributions impayées à l'entretien des enfants, dites avances sur pensions alimentaires. La base légale de cette obligation est formée à l'échelle fédérale par l'art. 293 CC⁵.

Si le parent ayant une obligation d'entretien s'y soustrait, ne la satisfait que partiellement ou avec du retard, il existe en principe deux instruments pour protéger l'enfant et le parent qui en a la garde:

1. l'**aide au recouvrement**, par laquelle les autorités soutiennent les ayants droit dans leurs créances;
2. les **avances sur pensions alimentaires** en faveur de l'enfant qui y a droit et, dans certains cantons, du parent qui en a la garde.

Tandis que l'aide au recouvrement revêt un caractère automatique (indépendamment du critère du besoin), le droit aux avances sur pensions alimentaires dépend, dans la plupart des cantons, des besoins du parent qui a la garde de l'enfant. Seuls les cantons de Berne et du Tessin accordent des avances sur pensions alimentaires sans tenir compte du revenu et de la fortune du parent qui a la garde de l'enfant. Comme en 2002, ces deux cantons figurent tout de même dans l'inventaire à des fins de comparaison. Le canton de Genève s'abstenait lui aussi de lier ces avances à un plafond dans la situation matérielle des bénéficiaires; mais les dispositions légales relatives aux avances sur pensions alimentaires y ont été complétées à dater du 1^{er} janvier 2007 par un plafonnement du revenu et de la fortune du créancier ou de la créancière, ainsi que par une limitation de leur durée à trois – exceptionnellement, quatre – ans. Cette prestation devient donc «sous condition de ressources» à Genève également.

Tous les cantons versent des avances au titre de la **prestation d'entretien de l'enfant**. Sept d'entre eux, à savoir tous les cantons romands (FR, VD, VS, NE, GE, JU) et Zoug, accordent en plus des avances sur **pensions alimentaires pour des adultes** (généralement les femmes).

Certains cantons font en outre dépendre le **droit à la prestation** du domicile effectif des parents. Plusieurs stipulent explicitement que l'enfant bénéficiaire d'une pension alimentaire n'a pas droit à des avances sur cette

⁵ Article 293 CC: «Le droit public détermine, sous réserve de la dette alimentaire des parents, à qui incombent les frais de l'entretien lorsque ni les père et mère ni l'enfant ne peuvent les assumer. Le droit public règle en outre le versement d'avances pour l'entretien de l'enfant lorsque les père et mère ne satisfont pas à leur obligation d'entretien.»

pension si ses parents vivent ensemble ou si le parent tenu de verser une prestation d'entretien habite avec lui. Quant au canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, il n'accorde pas d'avances sur pensions alimentaires lorsque le père ou la mère qui a la garde de l'enfant se remarie.

Dans la plupart des cantons, il n'y a aucun droit à des avances sur pensions alimentaires lorsque l'enfant réside de manière permanente à l'étranger. Deux cantons prévoient un délai de carence: au Valais et à Genève, l'enfant doit être domicilié dans le canton depuis au moins une année. Schaffhouse a supprimé le délai de carence. On observe des disparités cantonales en ce qui concerne le versement ou non d'avances à titre rétroactif. Chez ceux qui le font (AG, AR, BL, GL, GR, SG, SO, UR, ZG), la période donnant droit à l'octroi rétroactif de la prestation varie entre un et six mois.

Les seuils d'attribution et le **montant de la prestation** varient considérablement d'un canton à l'autre, et leur calcul est complexe. Il est facile de comparer entre eux les cantons qui se réfèrent à la législation sur les prestations complémentaires pour déterminer le droit aux avances sur pensions alimentaires, et qui fixent le montant maximum de ces avances d'après la rente d'orphelin simple maximale (AI, AR, NW, OW, SZ, TG, UR). Par contre, il est très difficile de comparer les cantons dont les seuils d'attribution sont basés sur le revenu imposable ou sur le revenu brut ou net.

Dans tous les cantons, le montant de l'avance est celui de la pension fixée par le jugement ou la convention, mais sans dépasser un maximum prévu par la loi. Celui-ci correspond dans plus de la moitié des cantons à la rente d'orphelin simple maximale définie par la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Dans les cantons dont la législation spécifie des plafonds en valeur absolue, l'avance maximale sur pensions alimentaires pour enfants varie de 400 francs (FR) à 1190 francs (ZG) par mois, tandis que celle destinée aux adultes se situe entre 250 francs (FR) et 1590 francs (ZG) par mois.

Près de la moitié des cantons appliquent le système des avances partielles: si le revenu annuel et la pension résultant d'une décision de justice dépassent ensemble le seuil d'attribution déterminant, le montant des avances correspond à la différence entre le revenu annuel et le seuil d'attribution – pour autant que cela ne dépasse pas le montant maximum prévu par la loi.

Dans certains cantons (AG, AI, GR, LU, OW, SZ, TG, ZG), les avances sur pensions alimentaires doivent être **remboursées** lorsque l'enfant bénéficiaire d'une prestation d'entretien s'enrichit à la suite d'un héritage du parent tenu de verser la pension. Dans les cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et de Zurich, en revanche, la loi renonce expressément au remboursement des montants versés au titre d'avances sur pensions alimentaires.

La majorité des cantons se sont dotés d'une base légale spécifique pour les avances sur pensions alimentaires. Quatre d'entre eux (AG, LU, NW, TG) réglementent ces avances dans le cadre de leurs lois sur l'aide sociale, et un (ZH) dans sa loi sur l'aide aux mineurs. Depuis le dernier inventaire au 1^{er} janvier 2002, 15 cantons ont modifié ou adapté leurs dispositions légales relatives aux avances sur pensions alimentaires. On a tendance actuellement à calculer le revenu compte tenu des nouvelles structures familiales, en prenant aussi en considération le revenu des partenaires vivant en concubinat stable ou en partenariat enregistré.

4.4 Aide aux mineurs

Les prestations d'aide aux mineurs sous condition de ressources se situent entre aides familiales et les aides au séjour en établissement (cf. paragraphe 4.6). Lors de la mise à jour de l'inventaire, il s'est avéré que deux cantons, à savoir Bâle-Campagne et Vaud, fournissent des prestations dans ce domaine. En vertu de sa nouvelle *Verordnung über Kinder- und Jugendhilfe* entrée en vigueur au début de 2007, le canton de Bâle-Campagne verse des contributions pour les frais de prise en charge et de séjour d'enfants et d'adolescents dans des établissements et des familles d'accueil, frais auxquels doivent participer les personnes soumises à l'obligation d'entretien et les jeunes majeurs. Contrairement à la réglementation qui prévalait auparavant, cette participation cantonale est modulée en fonction de la capacité économique des bénéficiaires, afin d'éviter des situations de dépendance à l'égard de l'aide sociale. Le canton de Vaud participe également aux frais du placement d'enfants à l'extérieur de leur famille, lorsque celle-ci est de condition économique modeste. Par ailleurs, des prestations sous condition de ressources peuvent aussi contribuer à des mesures sociopédagogiques en faveur d'enfants et d'adolescents au sein de leur famille.

4.5 Allocations de logement

Les allocations de logement ont pour but de prévenir des situations de dépendance vis-à-vis de l'assistance sociale, notamment d'apporter un soulagement lorsque le loyer ou les intérêts hypothécaires sont excessifs par rapport au revenu. L'étude fondamentale de Bonoli/Bertozzi (2007, 13) fait la distinction entre **trois types d'allocations cantonales de logement**:

- les prestations en complément des abaissements supplémentaires des loyers prévus par la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Pour les appartements en location, il s'agit «d'aides individuelles liées à l'objet» qui parviennent en règle générale de façon indirecte au destinataire: L'aide financière est accordée pour un immeuble (l'aide vise l'objet) et est versée au propriétaire qui la transmet au locataire en baissant le loyer (aide indirecte).
- les prestations allouées selon le même modèle, mais indépendamment de l'abaissement supplémentaire des loyers prévu par la législation fédérale.
- les prestations prenant la forme d'allocations individuelles de logement versées directement aux locataires; elles non plus ne dépendent pas de l'octroi d'une aide fédérale.

L'inventaire de 2002 ne mentionnait que les allocations de logement du troisième type. Après avoir pris connaissance de l'étude de Bonoli/Bertozzi (2007), l'Office fédéral de la statistique a décidé d'inclure dans l'inventaire les trois catégories d'allocations de logement. Cette décision se base sur le fait que l'effet matériel des aides individuelles liées à l'objet et des allocations individuelles de logement est identique pour les personnes concernées. On a continué à ne pas tenir compte des cantons qui font dépendre leurs allocations de logement de l'accord des communes de domicile. Ces règles portent de trois à douze le nombre de cantons qui versent des allocations de logement, une augmentation due exclusivement au fait que l'on a précisé les critères d'enregistrement dans l'inventaire; aucune nouvelle prestation n'a été instaurée dans ce domaine depuis 2002.

Dans cette mise à jour de l'inventaire, seules ont été retenues les prestations visant à alléger la charge du loyer ou des intérêts hypothécaires. Les mesures destinées à faciliter l'accession à la propriété de logements ont été laissées de côté. Même si ces dernières sont par-

tiellement liées à un plafonnement du revenu et de la fortune, on ne peut pas les considérer comme des prestations sous condition de ressources au sens strict – ayant pour but de soulager des situations de détresse matérielle et de prévenir un état de dépendance à l'égard de l'assistance sociale.

Onze cantons (AI, BE, BL, BS, JU, SG, SZ, TI, UR, VS, ZG) pratiquent les **prestations en complément des abaissements supplémentaires des loyers selon la LCAP**. En vertu de cette loi, la Confédération peut accorder des subsides sous forme d'abaissements de base et d'abaissements supplémentaires des loyers, versés aux propriétaires d'immeubles (maisons familiales, logements en propriété, immeubles locatifs) afin d'abaisser les loyers initiaux ou les charges initiales du propriétaire. L'abaissement de base est par nature une aide indirecte (aide à l'objet). Les propriétaires peuvent bénéficier en plus d'un abaissement supplémentaire, accordé sous condition de ressources: les logements en question doivent être loués à des personnes dont le revenu ne dépasse pas la limite fixée par le Conseil fédéral. Des abaissements supplémentaires ne peuvent être demandés que pour des logements situés dans des immeubles construits avec un abaissement de base selon la LCAP. Pour le locataire, il n'existe ainsi aucune garantie qu'il puisse bénéficier d'un abaissement supplémentaire du loyer.

Les compléments cantonaux aux abaissements supplémentaires de la Confédération servent en général à augmenter les allocations de logement ou à en prolonger la durée par rapport à ce que prévoit la LCAP. Les critères d'attribution correspondent en partie aux dispositions de la LCAP, tout en comportant pour une part des exigences plus restrictives. On observe ici ou là des délais de carence: dans le canton de Bâle-Ville, le Conseil d'Etat peut faire dépendre l'obtention de cette prestation d'un séjour dans le canton limité à dix ans; le canton de Bâle-Campagne n'accorde l'abaissement supplémentaire qu'à des personnes jouissant du droit civique cantonal et domiciliées dans le canton sans interruption depuis au moins deux ans. Quant à la condition imposée par le canton de Zoug, c'est que les locataires aient leur domicile ou leur emploi dans le canton depuis trois ans au minimum.

La Confédération a suspendu fin 2001 son encouragement à la construction de logements basé sur la LCAP, sans pourtant que cela n'ait d'incidences sur les aides octroyées auparavant: celles-ci seront maintenues durant 25 ans, toujours sous le régime de la LCAP. Celle-ci est remplacée par la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG),

entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003. Les nouvelles prestations ne sont plus allouées qu'en vertu de la LOG. Le Parlement fédéral a cependant décidé, dans son programme d'allègement budgétaire 2003, de ne pas octroyer de prêts directs jusqu'à la fin de l'année 2008. Et, jusqu'à nouvel ordre, la Confédération n'entre pas en matière sur les demandes d'aide directe pour des projets de construction d'immeubles locatifs. C'est pourquoi l'inventaire indique toujours la LCAP comme base légale de la Confédération dans ce domaine.

Dans le canton de Zoug, l'obtention des abaissements supplémentaires selon la loi fédérale n'est pas une condition nécessaire pour accéder aux allocations de logement cantonales. Le canton peut verser des **allocations de logement sous forme d'aides individuelles liées à l'objet indépendamment des aides fédérales**. Le mode de calcul dépend de la variante adoptée: le montant de l'aide cantonale varie selon qu'elle complète celle de la Confédération ou qu'elle soit la seule prestation allouée. Dans le canton du Valais, il est possible d'accorder des versements à fonds perdu indépendamment de l'aide fédérale sous forme de subventions annuelles pour les logements en propriété et la rénovation de logements. L'encouragement à la construction de logements locatifs à loyer modéré par contre présuppose l'aide fédérale.

Genève et Bâle-Ville octroient des **allocations individuelles de logement**. Dans le canton de Genève il faut faire la distinction entre allocation de logement et subvention personnalisée. Ont droit en principe à l'allocation de logement tous les locataires qui habitent un logement répondant à certains critères concernant par exemple le montant du loyer; cette allocation vise à prévenir que la charge du loyer ne dépasse une certaine proportion du revenu déterminant, les seuils ou taux d'efforts étant modulés selon la dimension du logement et le nombre de personnes que compte le ménage. La subvention personnalisée est une solution spécialement destinée aux personnes qui vivent dans une habitation mixte, c'est-à-dire dans un immeuble qui compte à la fois des appartements loués aux prix du marché et des logements dont le loyer est réduit en fonction du revenu des locataires. Allocation de logement et subvention personnalisée ne peuvent pas être cumulées.

Parallèlement aux subsides de logement qui supposent une aide fédérale (premier type), le canton de Bâle-Ville connaît aussi un régime d'allocations individuelles dont les modalités sont réglées par une loi qui leur est spécifiquement consacrée. Les ayants droit potentiels sont les familles avec au moins un enfant et les bénéficiaires de rentes-vieillesse ou d'invalidité.

Contrairement à celle de 2002, la dernière édition de l'inventaire laisse de côté les contributions aux loyers allouées par le canton de Bâle-Campagne en vertu de sa *Gesetz über die Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen vom 20. März 1997*. Comme l'application de cette loi est liée à l'accord des communes, elle ne peut pas figurer dans l'inventaire en tant que prestation cantonale (cf. Bonoli/Bertozzi 2007, 15).

4.6 Aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI et autres aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement

L'inventaire de 2007 regroupe dans une seule et même catégorie les aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI et les autres aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement. Ces prestations couvrent des risques très semblables, et il n'existe aucun critère permettant de différencier concrètement ces deux groupes de prestations. Leur similitude se reflète dans le fait qu'aucun canton n'octroie simultanément l'un et l'autre de ces deux types de prestations sous condition de ressources.

Sur le total de quinze cantons pratiquant cette catégorie de prestations, huit les réglementent par une législation cantonale relative aux prestations complémentaires de la Confédération. Elles sont ainsi désignées par les termes de «allocations supplémentaire aux prestations complémentaires» «prestations complémentaires extraordinaires» ou «prestations complémentaires cantonales»⁶. Les sept autres cantons ont chacun leur loi spécifiquement destinée à réglementer les prestations sous condition de ressources pour les frais de soins et le séjour en établissement. Nous commencerons par présenter ci-après les aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires de la Confédération, puis les aides de certains cantons pour les frais de soins et pour les séjours en établissement.

⁶ Les «allocations par décret» du canton de Berne représentent un cas particulier: elles ne sont régies ni par une loi spécifique sur l'aide aux soins et au séjour en établissement, ni par une loi sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI. Selon le *décret du 16 février 1971 concernant les allocations spéciales en faveur des personnes de condition modeste*, ces allocations constituent une prestation sociale destinée aux bénéficiaires économiquement faibles de prestations de l'AVS ou de l'AI, et se situent en amont de l'aide sociale au sens strict. Comme pour l'inventaire de 2002, elles sont comptées dans les allocations cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI.

Aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI

Les aides cantonales figurant dans l'inventaire sont étroitement liées aux prestations complémentaires relevant de l'AVS/AI. Celles-ci constituent de leur côté une prestation sous condition de ressources réglementée essentiellement au niveau de la Confédération. Elles sont accordées lorsque les rentes AVS/AI et les autres revenus de la personne assurée ne suffisent pas pour assurer sa subsistance. Il existe à cet égard deux formes de prestations complémentaires:

1. Les **prestations annuelles**, versées par tranches mensuelles. Le montant de ces tranches correspond à la différence entre les dépenses reconnues nécessaires et le revenu déterminant.
2. Le **remboursement des frais de maladie et d'invalidité**. Ces prestations revêtent une importance particulière pour les personnes confrontées à de lourdes charges financières en raison des soins qu'elles requièrent. Elles couvrent – jusqu'à une certaine limite – les frais engendrés par la maladie et l'invalidité qui ne sont pas remboursés par les assurances.

Les cantons – comme les communes – ont le loisir d'accorder des **allocations cantonales** en plus des prestations complémentaires relevant de la législation fédérale. Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Bâle-Ville, St Gall, Valais, Zoug et Zurich font usage de cette possibilité⁷.

Ont en principe droit aux allocations cantonales les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI qui, malgré ces aides, ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins. Pour y prétendre, il est indispensable d'être domicilié dans le canton concerné; à noter que certains cantons prévoient des dispositions spéciales pour les étrangers quant au délai de carence et à la durée de domiciliation.

⁷ Les prestations complémentaires sont réglementées à l'échelle nationale par la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC). La LPC offre aux cantons la possibilité de prendre à leur échelle des dispositions spéciales sur certains points. L'inventaire de 2002 présentait ensemble les réglementations spéciales des cantons relatives aux prestations complémentaires relevant de la législation fédérale et les allocations purement cantonales. La nouvelle édition se concentre exclusivement sur ces dernières, de sorte que les dispositions d'exécution cantonales relatives à la législation fédérale ne figurent plus dans l'inventaire actuel. Il en existe toutefois un tableau synoptique dressé par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS); ces données sont relevées tous les deux ans et communiquées dans le «Bulletin à l'intention des caisses de compensation AVS et des organes d'exécution des PC». Le Bulletin n° 207 décrit la situation au 1.1.2007. Cheminement à suivre: www.assurancesociales.admin.ch/
>> PC >> Messages.

Ces allocations cantonales sont structurées de façon variable. Une majorité de cantons reprennent le modèle des prestations complémentaires annuelles, en ce sens que leurs allocations couvrent la différence entre dépenses reconnues et revenu déterminant; mais les modes de calcul peuvent varier d'un canton à l'autre. Les dépenses reconnues atteignent un niveau légèrement supérieur à celui prévu pour les prestations complémentaires à l'échelle nationale, tenant compte ainsi du fait que le coût de la vie est plus élevé dans certains cantons. Genève et St Gall se donnent en outre la possibilité de rembourser par ces allocations certains frais de maladie et d'invalidité. Le canton de Bâle-Ville fait une distinction entre les allocations versées aux personnes vivant à domicile selon le modèle des prestations complémentaires annuelles, et les allocations de soins qui n'ont pas de limite en valeur absolue. Au Valais, l'allocation complémentaire cantonale sert exclusivement à financer les frais d'aide et de soins et les moyens auxiliaires qui ne sont pas couverts par les ressources personnelles, l'allocation pour impotent et les prestations complémentaires AVS/AI. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, seules ont droit aux allocations cantonales les personnes qui ne sont pas en mesure de couvrir les frais de leur séjour dans un établissement médico-social ou une clinique, alors même qu'elles bénéficient des prestations complémentaires normales.

Contrairement aux prestations complémentaires régies par la législation fédérale, les allocations cantonales comportent pour une part l'obligation de les rembourser: Bâle-Ville et St Gall ont instauré cette obligation pour les héritiers de bénéficiaires décédés; Zurich et Berne l'appliquent à la personne directement concernée si sa situation financière s'améliore.

Aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement

Sept cantons – à savoir Bâle-Campagne, Fribourg, Neuchâtel, Nidwald, Schaffhouse, Tessin et Vaud – accordent des **aides pour les frais de soins et pour les séjours en établissement** non liées à la législation sur les prestations complémentaires. Ces prestations sont relativement hétérogènes, mais une comparaison des législations cantonales ne révèle aucun critère systématique qui permettrait de constituer des catégories plus précises⁸.

⁸ L'inventaire de 2002 intitulait cette catégorie «aides au séjour en établissement»; il comportait par ailleurs une catégorie «aides pour les traitements de dépendances, pour les soins à domicile et pour les transformations de logements pour personnes handicapées», laquelle ne comptait cependant que deux mentions.

C'est pourquoi certains cantons figurent dans l'inventaire avec plusieurs prestations relevant de différentes lois (cf. Tableau 2).

Six cantons allouent des prestations sous condition de ressources aux personnes séjournant dans des établissements médico-sociaux, et trois cantons connaissent des prestations analogues pour l'aide et les soins à domicile. Ces deux domaines sont en règle générale séparés sur le plan législatif, sauf dans le canton de Vaud: la *loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale du 24 janvier 2006 (LAPRAMS)* comprend des prestations sous condition de ressources visant en principe à couvrir les frais de soins médico-sociaux. Elle prend en considération le séjour en établissement aussi bien que les soins, l'accompagnement ou l'encadrement à domicile, ou encore le séjour provisoire dans une institution.

Les **aides au séjour en établissement** concernent différentes catégories de bénéficiaires: les dispositions correspondantes du canton de Fribourg sont destinées aux homes pour personnes âgées. Bâle-Ville et Neuchâtel ont des lois spécifiquement consacrées aux foyers pour handicapés d'une part, aux établissements médico-sociaux pour personnes âgées d'autre part. Les dispositions légales de Nidwald portent sur divers types d'établissements – notamment pour personnes gravement handicapées, pour toxicomanes, pour malades mentaux, pour malades chroniques et pour personnes dépendantes. Le canton de Schaffhouse prévoit une réduction des prix de pension pour les handicapés adultes se trouvant dans une situation économique difficile. La LAPRAMS vaudoise, enfin, englobe toutes les personnes tributaires d'une aide médico-sociale en raison de leur âge, d'une maladie ou d'un handicap. Le même canton de Vaud octroie par ailleurs des prestations sous condition de ressources aux personnes handicapées qui vivent en permanence dans une institution spécialisée; ces prestations font l'objet d'une *loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées du 10 février 2004 (LAIH)*.

Avoir son domicile dans le canton constitue partout une condition indispensable pour bénéficier des prestations. Bâle-Campagne (participation aux frais de pension et de prise en charge de personnes âgées), Fribourg (participation aux frais d'accompagnement en établissement médico-social pour personnes âgées) et Neuchâtel (réduction des prix de pension pour personnes âgées) comptent à cet égard des délais de carence de deux ou cinq ans. Dans le canton de Bâle-Campagne, la commune qui verse la contribution a la possibilité de raccourcir ce délai si la personne concernée peut faire valoir une relation particulière avec cette commune ou sa périphé-

rie immédiate. En promulguant sa LAPRAM, le canton de Vaud a supprimé le délai de carence pour sa participation aux frais de séjour dans les institutions médico-sociales.

Les aides au séjour en établissement réduisent le prix à payer pour ce séjour en fonction de la situation économique de la personne concernée. Il s'agit en général d'une aide allouée indirectement en ce sens qu'elle est versée non pas à cette personne mais à l'établissement qui l'héberge, sur la base d'un dossier individuel. Les frais pris en considération aussi bien que la méthode de calcul et le versement des participations sont variables, notamment selon les règles de financement des institutions dans le canton considéré. Dans celui de Nidwald, par exemple, les personnes résidant dans un établissement médico-social sont légalement tenues de rembourser au canton ses contributions aux frais d'exploitation ou sa participation au déficit d'exploitation des établissements, en vertu des contrats passés avec ceux-ci; le calcul des montants à rembourser prend en compte la situation économique de la personne concernée. Dans la plupart des autres cantons, les résidents participent directement aux frais d'accompagnement ou de séjour, avec une exonération ou une réduction de ces frais si la situation économique de la personne considérée le justifie.

Les prestations sous condition de ressources pour **soins à domicile** sont pratiquées par les cantons de Fribourg, du Tessin et de Vaud. Au Tessin, cette prestation est destinée plus particulièrement aux personnes handicapées; dans le canton de Fribourg, à toute personne qui a besoin d'être aidée ou suivie quelle qu'en soit la raison (handicap, maladie, etc.). Dans ces deux cantons, le but explicite des prestations sous condition de ressources est de permettre aux personnes concernées de rester aussi longtemps que possible chez elles, d'éviter leur placement définitif dans une institution. La LAPRAMS vaudoise inclut diverses formes d'assistance médico-sociale, dont les soins à domicile, l'accompagnement ou le séjour dans des unités d'accueil temporaire.

4.7 Aide sociale

Tous les cantons octroient des prestations dans le cadre de l'aide sociale publique aux personnes qui n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins ou à ceux de leur famille. Les buts de l'aide sociale sont la garantie du minimum vital, le renforcement de la responsabilité individuelle et de l'autonomie, ainsi que la promotion de l'intégration sociale et de l'insertion professionnelle. Pour ce faire,

l'aide sociale est dispensée individuellement sous forme de conseils et d'accompagnement d'une part, de prestations financières d'autre part. L'inventaire des prestations sociales sous condition de ressources se limite au second de ces deux types d'aide (cf. paragraphe 3.1).

Le fondement juridique de l'aide sociale est l'article 12 de la constitution fédérale, qui spécifie le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse: «Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.» L'organisation concrète de l'aide sociale publique – ce qui implique également la définition des critères d'une existence conforme à la dignité humaine – relève des cantons. La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) indique pour toute la Suisse quels sont les services chargés d'assurer l'aide sociale.

L'une des caractéristiques fondamentales de l'aide sociale est son caractère subsidiaire par rapport à toutes les autres prestations sociales, au revenu autonome de la personne considérée et à l'assistance par des tiers. Celle-ci comprend en particulier les obligations familiales (art. 328 et 329 CC) sous forme de dette alimentaire des parents à l'égard de leurs enfants et inversement. L'aide sociale fonctionne selon le principe de finalité, c'est-à-dire que l'origine du besoin ne joue aucun rôle pour le droit à la prestation; seul élément déterminant: la situation concrète et individuelle en termes de besoin. L'individualisation de l'aide fait partie des spécificités de l'aide sociale, dont les prestations sont calculées en fonction des besoins du requérant et des conditions locales.

Les recommandations publiées par la **Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)** constituent une base de référence importante. La CSIAS regroupe tous les cantons, la majorité des grandes et moyennes villes, des organisations d'entraide privées et plusieurs offices fédéraux. Ses recommandations servent de normes pour le calcul de l'aide sociale dispensée par les cantons et les communes, aussi bien que pour les organismes d'aide privés. Elles revêtent un caractère officiel et obligatoire dans la mesure où elles sont adoptées par les législations cantonales, les réglementations communales et la jurisprudence.

Depuis le dernier inventaire de 2002, cinq cantons – Argovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Fribourg, Grisons et Vaud – ont promulgué de nouvelles lois sur l'aide sociale qui ont pris le relais de textes plus anciens. Quatorze autres cantons – Berne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville

(directives), Genève, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Schaffhouse, Schwyz, Thurgovie, Tessin, Valais, Zoug et Zurich – ont révisé leurs lois ou ordonnances. Les **modifications de lois** sont liées pour la plupart à la révision des normes CSIAS en 2005. Cette révision était placée sous le signe de l'aide sociale stimulante, visant à encourager l'intégration professionnelle et sociale à l'aide de modèles incitatifs. On a ainsi diminué le montant de base correspondant au minimum vital, tout en récompensant les prestations fournies par les bénéficiaires sous forme d'activité lucrative, d'activité d'intérêt public, d'aide aux familles ou au voisinage, ou de qualification professionnelle et personnelle. Cette contre-prestation prend d'une part la forme d'un supplément dans le calcul de l'aide ou d'une franchise lors de la prise en compte du revenu. On s'est également donné les moyens de mieux combattre les abus (réduction de l'aide sociale prolongée jusqu'à une année, nouvelles modalités de suppression de l'aide).

Presque tous les cantons basent le calcul de l'aide sociale sur les normes révisées de la CSIAS. Seuls Argovie et Appenzell Rhodes-Intérieures continuent de se référer à la version précédente de ces normes. Le canton de Vaud a édicté pour sa part des règles qui lui sont propres en instaurant un revenu d'insertion (RI). On constate cependant de grandes différences dans la manière dont les normes CSIAS sont mises en œuvre au niveau des lois et des ordonnances. Certains cantons les ont entièrement ou partiellement inscrites de façon explicite dans leurs textes législatifs, tandis que d'autres recommandent à leurs communes de les appliquer, ou bien ont élaboré leur législation sur cette base mais sans adopter l'entier des prestations prévues. D'autres encore ont donné à leurs lois un caractère très général, les dispositions concrètes faisant l'objet de directives cantonales. L'inventaire témoigne ainsi d'une grande hétérogénéité en termes de densité des réglementations. En dépit de ces disparités considérables, les normes CSIAS ont permis de réaliser une certaine harmonisation pratique des prestations d'aide sociale fournies par les différents cantons.

Pour déterminer le **droit à l'aide sociale**, on tient compte de tous les revenus du requérant et de son conjoint vivant sous le même toit. De plus en plus, on prend également en considération les revenus de concubins stables. Lorsque le total de ces revenus n'atteint pas le forfait défini (dans la plupart des cantons) d'après les normes CSIAS, il en résulte un droit à des prestations de l'aide sociale. Le minimum social tel qu'il est défini par la CSIAS comprend les éléments suivants: un forfait pour l'entretien, les frais médicaux de base, les frais de logement et des prestations circonstanciées (p. ex. frais de

séjour dans un home). Peuvent s'y ajouter des franchises sur le revenu ou des suppléments d'intégration à titre d'incitations matérielles supplémentaires.

L'**aide économique** est fournie en espèces, en nature, sous forme de bons ou de garanties de prise en charge des frais. Parallèlement au soutien financier, onze cantons prévoient dans leurs législations des mesures d'insertion professionnelle et/ou sociale. Alors que Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Berne les destinent en principe à toute personne qui en a besoin, Appenzell Rhodes-Intérieures et la Thurgovie réservent ces mesures aux chômeurs en fin de droits. Les cantons romands⁹, le Tessin et Bâle-Campagne ont un contrat d'insertion passé entre les autorités et les bénéficiaires, lequel contrat décrit prestation et contre-prestation, ainsi que durée de l'aide publique dans le cadre des mesures d'intégration prévues. Les bénéficiaires de l'aide sociale assujettis à un contrat d'insertion s'engagent à participer à des programmes d'occupation ou d'intégration.

Comme on l'a vu, les lois et les ordonnances cantonales varient beaucoup quant aux détails qu'elles contiennent, et ne reflètent que partiellement l'aide effectivement pratiquée. Selon un sondage effectué par la CSIAS, il apparaît qu'au début de 2007 la grande majorité des cantons versent aux personnes sans activité lucrative 100 à 300 francs par mois à titre de **suppléments d'intégration** pour leur participation à des programmes d'intégration ou d'occupation. Dans certains cantons, des suppléments de ce genre sont également prévus pour les personnes seules avec petits enfants à charge, ou pour rétribuer des efforts de qualification professionnelle ou des activités d'intérêt public. Appenzell Rhodes-Intérieures et Tessin mis à part, tous les cantons pratiquent le système des **franchises sur le revenu**: les personnes qui exercent une activité rémunérée se voient accorder une franchise mensuelle de 600 francs au maximum, déduite ainsi du revenu déterminant. Le canton d'Argovie prévoit cette possibilité dans sa législation, mais n'en a encore jamais fait usage.

Le **montant de l'aide sociale financière** correspond dans tous les cantons à la différence entre le total des revenus de la personne bénéficiaire de cette aide et le forfait considéré comme le minimum social pour l'entretien de cette personne. L'octroi de cette prestation n'est pas limité dans le temps. En règle générale, un ménage obtient cette aide jusqu'au moment où ses membres sont (à nouveau) en mesure de subvenir eux-mêmes à leurs besoins.

Dans la plupart des cantons, les prestations de l'aide sociale sont **remboursables** si la situation financière de la personne concernée s'améliore. Les lois ne donnent généralement pas de précisions sur ce qu'il faut entendre par «amélioration de la situation financière». Certains cantons mettent l'accent sur les héritages, les dons ou les prestations ultérieures de tiers (p. ex. assurances sociales, pensions alimentaires, prétentions relatives à des contrats) et/ou renoncent explicitement au remboursement si la situation s'améliore en raison du travail accompli par le bénéficiaire. La majorité des cantons en restent cependant à des considérations très générales sur cette question.

Dans le cas exceptionnel d'une fortune non disponible du vivant de la personne bénéficiaire des prestations d'aide sociale, l'obligation de rembourser se transmet aux héritiers. Chaque canton traite cette obligation de façon différente. Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Jura, Neuchâtel, Tessin et Valais en excluent explicitement les prestations allouées pour la participation à des mesures d'intégration ou de réinsertion.

L'octroi de l'aide sociale est subordonné dans tous les cantons à une série **d'obligations et d'instructions** que les bénéficiaires doivent respecter. Ces règles incluent normalement l'obligation de renseigner, l'utilisation conforme au but des prestations allouées, le devoir de collaborer et les efforts à consentir en vue de l'intégration sociale et de l'insertion professionnelle. Leur non-respect conduit à des sanctions proportionnées – réduction, refus, voire suppression de l'aide. Les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Fribourg, des Grisons, du Jura, de Schaffhouse, de Thurgovie et de Vaud spécifient une limite des réductions possibles, qui se situe entre 5 et 30% du forfait pour l'entretien. Si la personne concernée refuse d'accepter un emploi jugé raisonnable, l'aide sociale peut être purement et simplement supprimée.

⁹ Comme le contrat d'insertion genevois n'est pas réglementé par une loi ou une ordonnance cantonale, les normes qui s'y rapportent ne figurent pas dans l'inventaire des prestations sociales sous condition de ressources.

5 Conclusion

Les systèmes cantonaux de prestations sociales sous condition de ressources sont restés remarquablement stables entre 2002 et 2007. Il n'y a presque pas eu de prestations supprimées ou ajoutées au cours de cette période (cf. Tableau 4). Les principaux changements survenus entre l'inventaire de 2002 et l'édition 2007 portent non pas sur la nature des prestations fournies, mais sur des précisions concernant les critères d'allocation. C'est particulièrement le cas pour les allocations de logement.

Deux des prestations sous condition de ressources répertoriées pour 2007 – à savoir les avances sur pensions alimentaires et l'aide sociale – sont pratiquées par tous les cantons. L'une et l'autre sont régies par la législation fédérale. On constate la présence des autres prestations (aide aux mineurs mise à part) dans 8 à 15 cantons, selon la catégorie considérée (cf. tableau 2, page 13).

garantir le minimum vital, du fait que les montants octroyés par l'aide sociale sont généralement inférieurs à ceux des prestations sous condition de ressources situées en amont.

Lorsque l'on compare les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources, il faut se souvenir que l'inventaire en exclut celles qui relèvent des communes – par exemple les tarifs échelonnés pour les crèches. De même, l'inventaire ignore les aides à l'institution (aides indirectes) fournies par les cantons à titre complémentaire ou en lieu et place des aides à la personne sous condition de ressources. C'est le cas notamment pour la construction de logements sociaux ou pour les homes, lorsque le canton prend en charge les frais ou le déficit d'institutions actives dans le secteur social et en fait profiter l'ensemble des personnes qui recourent aux services de ces institutions.

T4 Prestations instaurées et prestations supprimées depuis le 1.1.2007

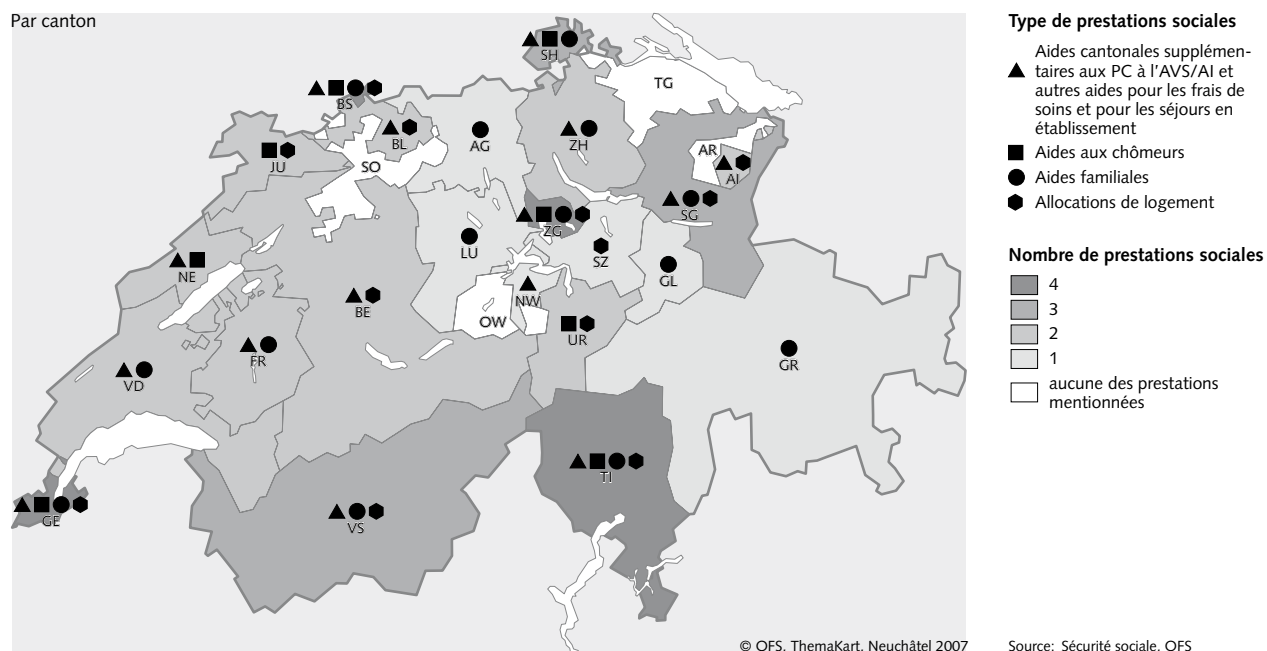
Changement	Canton et prestation
Prestations supprimées ou intégrées dans l'aide sociale	NE: allocations de maternité (aide familiale) VD: aide aux chômeurs (revenu minimum de réinsertion des chômeurs et aide sociale fusionnés en revenu d'insertion)
Prestations instaurées	AG: aide aux parents (aide familiales) BL: contributions aux frais de séjour et de garde d'enfants et d'adolescents dans des foyers et des familles d'accueil (aide aux mineurs)

La gamme des prestations fournies varie passablement d'un canton à l'autre. Quatre d'entre eux, Appenzel Rhodes-Extérieures, Soleure, Obwald et Thurgovie, se limitent aux prestations dictées par la Confédération. Dans les autres cantons, on compte entre une et cinq catégories de prestations sous condition de ressources allouées indépendamment de la législation fédérale. La carte 1 (C1) montre la répartition cantonale des quatre prestations les plus répandues. La tendance constatée à se concentrer sur l'aide sociale publique devrait aller de pair avec une diminution des ressources destinées à

Pour compléter les comparaisons basées essentiellement sur un tour d'horizon des dispositions légales en vigueur, on peut examiner un certain nombre de situations concrètes. Une étude de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) consacrée à l'influence des impôts, des primes d'assurance-maladie, des transferts sociaux, des loyers et des frais de garderie sur le revenu disponible des familles économiquement vulnérables (Knupfer/Wyss 2004), a été tout récemment réactualisée à la date du 1^{er} janvier 2006 (Knupfer/Bieri 2007). Cette étude – concentrée sur la situation qui règne dans les chefs-lieux

Choix de prestations sous condition de ressources dans les cantons 2007: Aide aux personnes âgées/aux soins, aux chômeurs, aux familles et au logement

C 1



cantonaux et sur trois types de ménage – confirme que le revenu librement disponible continue de varier considérablement. Relevons ici un exemple évocateur de ces disparités: selon le chef-lieu cantonal, une femme qui élève seule son enfant avec un salaire brut de 45'600 francs dispose en fin de compte d'un revenu qui peut aller de 19'600 francs (St-Gall) à 38'000 francs (Sion). Les aspects décisifs de cette problématique sont les différences d'usage en matière d'avances sur pensions alimentaires, ainsi que les prix très variables des loyers et des crèches.

La législation fédérale ou les normes applicables à l'ensemble du pays, comme celles de la CSIAS pour l'aide sociale, créent une certaine unification des prestations sous condition de ressources. Par ailleurs, les mesures de politique sociale instaurées ou à l'étude sur le plan de la Confédération devraient bientôt exercer de fortes influences sur les prestations cantonales sous condition

de ressources. Il s'agit notamment des prestations complémentaires pour les familles et des efforts entrepris pour harmoniser la législation concernant les avances sur pensions alimentaires. De plus, il y a la très importante réforme des prestations complémentaires à l'AVS/AI dans le cadre de celle de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entre Confédération et cantons. Cette dernière tendra cependant à augmenter plutôt qu'à réduire les disparités cantonales: elle prévoit que la participation fédérale se limitera désormais à la couverture des besoins vitaux, que la Confédération assumera toutefois à hauteur de 5/8. Les coûts supplémentaires pour séjour en établissement ou frais de maladie et d'invalidité seront entièrement pris en charge par les cantons. Ceux-ci adapteront leurs systèmes de prestations en conséquence.

6 Bibliographie

- BFS Bundesamt für Statistik 2005: Gesamtschau der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in der Schweiz. Überblick über die kantonalen Bedarfsleistungen 2002, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.*
- Bonoli Giuliano, Fabio Bertozzi 2007: Aides cantonales au logement et aux chômeurs: critères de délimitation pour la statistique de l'aide sociale et l'inventaire des prestations sociales liées aux besoins, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.*
- Detzel Patrick, Renate Salzgeber BASS/sofrag 2006: Informationsbeschaffung betreffend Mehrfachabhängigkeiten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Kantonen, Bern.*
- Knupfer Caroline, Oliver Bieri 2007: Impôts, transferts et revenus en Suisse, Berne.*
- Knupfer Caroline, Kurt Wyss 2004: Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse, rapport final, 2^e édition, Berne.*
- OFAS Office fédéral des assurances sociales 2007: Genres et montants des allocations familiales, Etat au 1^{er} janvier 2007, Berne.*
- OFS Office fédéral de la statistique 2006: Les prestations sociales sous condition de ressources en Suisse. Aperçu des prestations cantonales 2002, info:social, n° 12, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.*
- Wyss Kurt 1999: Aide sociale – un pilier de la sécurité sociale? Un aperçu des prestations sociales liées au besoin allouées en Suisse, info:social n° 1, Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.*

Programme des publications de l'OFS

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

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

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

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

Sécurité sociale

La statistique de l'aide sociale – Résultats pour l'année 2005, leporello (gratuit), OFS, Neuchâtel, 2007, n° de commande 758-0700

La statistique de l'aide sociale 2005, résultats nationaux, Actualités OFS (gratuit), Neuchâtel, 2007, n° de commande 767-0700

Les Comptes globaux de la protection sociale, résultats 2004 – estimations 2005, leporello (gratuit), OFS, Neuchâtel, 2007, n° de commande 585-0500

Aides cantonales au logement et aux chômeurs. Critères de délimitation pour la Statistique de l'aide sociale et l'Inventaire des prestations sociales liées aux besoins, OFS, Neuchâtel, 2007, prix: 6 francs, n° de commande 835-0700

Statistik Alterssicherung. Analyse der Vorsorgesituation der Personen rund um das Rentenalter anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002 und 2005. La version originale est en allemand. Un résumé en français est intégré dans le texte. OFS, Neuchâtel, 2007, prix: 33 francs (avec CD-Rom), n° de commande 904-0500

Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Stand 01.01.2007

Inventaire des prestations sociales sous condition de ressources

Etat 01.01.2007

Inventario delle prestazioni sociali legate ai bisogni

Stato al 01.01.2007

Bestell-Nr.
579-0700-01

© BFS 2007

Systemanforderungen / Configuration

Windows, MacOS, Linux
MS-Excel, Acrobat Reader

→ [index.html](#)



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Statistik BFS
Office fédéral de la statistique OFS
Ufficio federale di statistica UST

Outre l'aide sociale, les 26 cantons suisses proposent toute une série d'autres prestations sociales sous condition de ressources. Elles sont octroyées lorsque les besoins financiers d'une personne ou d'un ménage sont démontrés. Ces prestations correspondent à un élément important du système de sécurité sociale.

L'Inventaire des prestations sociales sous condition de ressources répertorie les bases légales des prestations cantonales liées au besoin et les ordonne selon des rubriques uniformisées. Des comparaisons inter cantonales sont ainsi possibles.

La présente publication est accompagnée d'un CD-ROM avec l'Inventaire mis à jour au 1^{er} janvier 2007. Le texte d'accompagnement présente les différents types de prestations et met en évidence les différences inter-cantonales ainsi que les changements intervenus depuis 2002.

N° de commande

580-0700

Commandes

Tél.: 032 713 60 60

Fax: 032 713 60 61

E-mail: order@bfs.admin.ch

Prix

20 francs (TVA excl.)

ISBN 978-3-303-13093-3